



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS DES ABERS

(Département du Finistère)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION	6
1 UNE INTERCOMMUNALITÉ ORGANISÉE POUR FAIRE FACE À L'EXTENSION DE SON CHAMP DE COMPÉTENCES	7
1.1 Un territoire attractif entre périurbanisation brestoise et dynamique résidentielle sur le littoral	7
1.2 Une extension importante des compétences communautaires	9
1.3 Un fonctionnement régulier des instances communautaires à compléter de dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêt	14
1.4 Des services réorganisés pour faire face à la croissance de l'EPCI encore à consolider	17
1.5 Un contrôle des opérateurs à structurer davantage	18
1.6 Une qualité de l'information des élus et du citoyen	19
2 UN CADRE STRATEGIQUE CLAIREMENT DEFINI MAIS INCOMPLET	21
2.1 Un projet de territoire dépourvu d'outils de suivi	21
2.2 Un effort important d'actualisation et de formalisation des stratégies intercommunales	22
2.3 L'aménagement de l'Ile Vierge, un projet conséquent au service d'une stratégie globale d'attractivité du territoire	23
3 UNE INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE RELATIVEMENT FAIBLE	31
3.1 L'absence de pacte de gouvernance	31
3.2 Une coopération et une solidarité financière à structurer	32
3.3 Des mutualisations au sein du bloc communal à approfondir	37
4 DES ENJEUX FINANCIERS PRINCIPALEMENT PORTÉS PAR LES BUDGETS ANNEXES	40
4.1 La qualité de l'information budgétaire et financière demeure perfectible	40
4.2 Le budget principal : une situation saine, fruit d'une politique d'investissement prudente	50
4.3 Les budgets industriels et commerciaux présentent des situations plus tendues	53
4.4 Le pilotage financier appelle l'adoption d'une programmation pluriannuelle globale des investissements	64
ANNEXES	68
Annexe n° 1. Le projet du phare de l'Ile Vierge	69
Annexe n° 2. L'intégration communautaire	70
Annexe n° 3. Situation financière du budget principal	72
Annexe n° 4. Situation financière des budgets annexes	80
Annexe n° 5. Prospectives financières	91
Annexe n° 6. Réponse des ordonnateurs	93

SYNTHÈSE

Composée de 13 communes du nord-ouest du Finistère, la communauté de communes du Pays des Abers (CCPA) appartient à l'aire d'influence de la métropole brestoise. Elle compte plus de 40 000 habitants et connaît un certain dynamisme démographique, entre périurbanisation au sud, et dynamique résidentielle sur le littoral. Ce territoire, organisé autour de trois pôles de centralité (Plabennec, Plouguerneau et Lannilis), présente une grande richesse naturelle et patrimoniale, comprenant en particulier les célèbres Aber Wrac'h et Aber Benoit, qui façonnent le paysage.

Un effort important de structuration administrative et de formalisation des stratégies, mais une intégration territoriale relativement modérée

La communauté de communes a connu une forte montée en puissance de ses interventions au cours des dix dernières années. Dotée, dès 2015, de la compétence en matière d'urbanisme, elle a pris celles relatives à l'eau et à l'assainissement en janvier 2018, ce qui a fortement influencé l'organisation interne et la gestion de l'EPCI. La compétence voirie demeure, de fait, partagée avec les communes, selon des modalités ne permettant pas d'optimiser les moyens ni de gagner en efficacité. Malgré ces évolutions, l'exercice des compétences du bloc communal sur le territoire, pourrait encore davantage faire appel à l'intercommunalité, le niveau d'intégration étant plus faible que dans le reste du département et qu'au niveau national pour cette strate de population.

L'intercommunalité a su accompagner son développement d'une structuration interne et d'un pilotage budgétaire et financier adéquats. Les moyens dévolus au service des finances apparaissent, toutefois, contraints au regard des chantiers en cours. Les documents d'information, y compris budgétaires, produits à destination des élus et du citoyen, sont de grande qualité.

La CCPA a mené un effort important de formalisation tant de son projet de territoire, que de ses différentes stratégies sectorielles. Elle a adopté une approche large des enjeux de son territoire et positionné l'EPCI comme un facilitateur de projets.

La CCPA gagnerait, pour l'avenir, à instaurer un dispositif global de suivi de ses différents plans d'actions. En outre, si les objectifs stratégiques de l'EPCI sont clairement exprimés, ils ne se déclinent pas aujourd'hui au sein d'un pacte financier et fiscal assurant une coordination des moyens et une solidarité financière à l'échelle de l'ensemble du bloc communal. Enfin, les relations financières entre les communes et leur groupement sont entachées de quelques irrégularités juridiques.

La principale réalisation communautaire sur la période tient à la valorisation du site de l'Ile Vierge et de ses phares, classés monuments historiques. Menée avec de nombreux partenaires, la première phase de ce projet a été subventionnée à près de 70 %. Elle a donné lieu à la mise en place d'une organisation cohérente dans le cadre d'une stratégie de valorisation touristique et de développement de la notoriété du territoire. La CCPA intervient, cependant, dans un cadre juridique relativement complexe et précaire. Les modalités de gouvernance du site ne permettent pas de disposer d'une vision globale et pluriannuelle des travaux à mener ni de régler durablement la question de l'entretien du phare.

Des investissements modérés, des tensions sur les budgets annexes

En dehors du projet de l'Ile Vierge, les dépenses d'investissement du budget principal ont été très mesurées. En dépit de sa réduction, la capacité d'autofinancement propre à ce budget demeure importante ; elle a contribué à limiter le recours à l'emprunt et à éviter la mobilisation du levier fiscal. La CCPA a accumulé des réserves significatives et dispose de réelles marges de manœuvre.

Les budgets annexes présentent, en revanche, des tensions. En dépit de la progression des recettes tarifaires, l'équilibre des budgets eau et assainissement repose sur la reprise d'excédents antérieurs ; cette situation devrait s'accroître avec l'alourdissement de la charge d'amortissement des immobilisations au regard des investissements prévus. L'augmentation de la redevance n'a pas permis de solutionner totalement les tensions pesant sur la trésorerie du service de gestion des déchets ménagers. Le budget de la zone de mouillage de l'Aber Benoît est affecté par des irrégularités majeures ; le traitement de son déséquilibre structurel appelle des arbitrages stratégiques quant au positionnement de ce service public. Le budget des zones économiques, enfin, nécessite une fiabilisation de la valorisation comptable des stocks et une clarification de la stratégie d'investissement envisagée.

La CCPA doit désormais aboutir à l'adoption de véritables programmes pluriannuels d'investissement pour chacun de ses budgets. Elle doit également organiser un pilotage de la dette, compte tenu du recours croissant à l'emprunt annoncé.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Instaurer une démarche et des procédures de prévention des conflits d'intérêts.....	17
Recommandation n° 2. : Mettre en place un dispositif de suivi global du projet de territoire et des stratégies sectorielles.	23
Recommandation n° 3. : Réunir sans délai la commission d'évaluation des charges transférées (CLECT) afin d'évaluer formellement les transferts de charges intervenus depuis 2017.	35
Recommandation n° 4. : Élaborer et adopter un pacte fiscal et financier.....	37
Recommandation n° 5. : Veiller au remboursement par les communes membres des frais de fonctionnement du service commun d'instruction du droit des sols.....	38
Recommandation n° 6. : Doter les budgets annexes « déchets » et « mouillage de l'Aber Benoît » d'un compte au Trésor (compte 515).	40
Recommandation n° 7. : Fiabiliser l'inventaire du budget principal et des budgets annexes dès l'exercice 2025.	44
Recommandation n° 8. : Fiabiliser la comptabilité de stocks de terrains aménagés sur la base d'un suivi détaillé par zone.	46
Recommandation n° 9. : Adopter un plan pluriannuel d'investissement (PPI) quinquennal par budget identifiant les moyens permettant de s'assurer de sa viabilité financière.	66

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

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Pays des Abers à compter de l'exercice 2019.

Ce contrôle a porté sur la gouvernance et sur les enjeux financiers. Il a été ouvert par lettre de la chambre du 14 mai 2024 adressée à M. Jean-François Treguer, président et par lettre du 22 mai 2014 à Monsieur Christian Calvez, ancien président.

L'entretien de fin de contrôle, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est tenu le 25 septembre 2024.

La chambre, lors de sa séance du 12 novembre 2024, a arrêté ses observations provisoires qui ont été notifiées à l'ordonnateur et à son prédécesseur par lettres du 10 avril 2025, qui en ont accusé réception respectivement le 10 avril et le 13 avril. Un extrait a été adressé à la délégation régionale du conservatoire du littoral et une communication administrative a été adressée au comptable.

Le président a adressé une réponse le 9 mai 2025, enregistrée au greffe de la chambre le 12 mai. Par mail du 13 mai, le conservatoire du littoral a confirmé avoir bien reçu l'extrait qui lui avait été notifié dès le 10 avril, et informé qu'il n'envisageait pas d'adresser une réponse à la chambre.

Aucune audition n'a été sollicitée.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté ses observations définitives lors de sa séance du 4 juin 2025.

1 UNE INTERCOMMUNALITÉ ORGANISÉE POUR FAIRE FACE À L'EXTENSION DE SON CHAMP DE COMPÉTENCES

La communauté de communes du Pays des Abers (CCPA), créée en 1993, regroupe 13 communes¹. Situé au nord-ouest du Finistère, le territoire appartient à l'aire d'influence de la métropole brestoise, dont il jouxte les limites.

1.1 Un territoire attractif entre périurbanisation brestoise et dynamique résidentielle sur le littoral

L'organisation territoriale du Pays des Abers ne comprend pas de ville-centre, trois communes de plus de 5 000 habitants constituant les pôles de centralité de Plabennec (8 465 habitants), Plouguerneau (6 623 habitants) et Lannilis (5 651 habitants). Viennent ensuite les communes de Plouvien, Landeda et Bourg-Blanc (de 3 800 à 3 500 habitants). La ville-centre du territoire est en réalité la commune de Brest, vers laquelle les habitants s'orientent pour leurs besoins spécifiques de service.

A l'exception des communes situées au sud, le territoire est assez excentré et éloigné des grands axes de circulation².

Ce territoire présente une grande richesse naturelle et patrimoniale comprenant en particulier les célèbres Aber Wrac'h et Aber Benoit, le site de l'Île Vierge et son phare, classé monument historique. Les paysages sont très diversifiés entre espaces ruraux, urbains et littoraux. Le territoire compte 85 kilomètres de côtes³ et un nombre important de sites classés et appartenant à une vaste zone « Natura 2000 »⁴.

En 2024, le territoire comptait 42 710 habitants⁵. La progression moyenne de population entre 2014 et 2020 s'est élevée à 0,5 %, soit un niveau nettement plus important que pour le département du Finistère (+ 0,2 %). 80 % de cette augmentation est issue du solde migratoire, traduisant une attractivité de ce territoire. La part des résidences principales s'élève à 83,2 %, soit un niveau également plus élevé que dans le Finistère (79 %) et le reste de la Bretagne (79,4%), ce taux traduisant cependant des situations très différentes entre la zone littorale et le reste du territoire⁶. Le niveau des logements vacants, de 6 % est aussi plus faible que dans le Finistère (7,4 %) et en Bretagne (7,3 %).

¹ Saint-Pabu, Landeda, Lannilis, Plouguerneau, Plouguin, Tréglonou, Coat-Méal, Plouvien, Loc-Brévalaire, Le Drennec, Bourg-Blanc, Plabennec, Kersaint-Plabennec.

² Depuis Lannilis, il faut 30 minutes pour rejoindre Brest, 50 minutes pour Morlaix. Depuis Brest, une heure de route est nécessaire pour rejoindre le littoral du Pays des Abers.

³ La seule commune de Plouguerneau compte 45 km de côtes.

⁴ Zone « Abers – Côte des légendes ».

⁵ La population DGF, qui prend en compte les résidences secondaires et les places de caravane situées sur une aire d'accueil des gens du voyage, est de 45 039 habitants.

⁶ 24 % de résidences secondaires à Plouguerneau en 2020, 22 % à Landeda,

Les indicateurs socio-économiques sont plutôt favorables avec un revenu médian de 24 020 €, un peu plus élevé que le revenu médian finistérien (23 220 €) et breton (23 240 €), un taux de pauvreté plus faible (6,8 %), un taux de chômage bas de 7,6%, et un taux d'activité élevé de 76,6 %. 18,5 % des emplois sont non-salariés, traduisant l'importance du commerce et de l'artisanat sur le territoire.

Dans les communes situées aux limites de la première couronne brestoise, les ménages sont majoritairement composés de couples avec enfants, âgés de moins de 50 ans, biactifs et propriétaires, souvent ouvriers ou employés. Les habitants des communes littorales ont le niveau de vie médian le plus élevé du territoire avec une part importante de retraités.

Carte n° 1 : Typologie des communes du Pays des abers



Source : PLUI de la CCPA.

L'économie locale est marquée par l'importance des secteurs de l'agriculture (élevage porcin, production laitière), du secteur agro-alimentaire⁷, et de la construction⁸. Le secteur de l'agriculture représente 18,6 % des établissements, soit dix points de plus qu'au niveau régional, tandis que celui de la construction atteint 16,9 % (10,1 % dans le Finistère et 10,8 % en Bretagne). Le territoire compte aussi une activité de pêche côtière, des élevages ostréicoles, une entreprise d'élevage d'ormeaux⁹, des entreprises d'exploitation des algues¹⁰

⁷ Parmi les entreprises présentes sur le territoire : Sill (295 emplois à Plouvien), Savel (105 emplois à Lannilis), Primel Gastronomie (80 emplois à Plabennec).

⁸ Entreprise Trecobat (132 emplois à Lannilis), Breizh Wood (Plabennec), MCP Bramoullé (Lannilis), Maisons bois GLV (Plouguerneau), Abarnou montages (Plabennec).

⁹ Halieutis à Plouguerneau.

¹⁰ Agrimer, Bretagne cosmétiques marins (Plouguerneau).

Le diagnostic réalisé par l'EPCI lors de la préparation de son projet de territoire identifie plusieurs enjeux importants : l'infléchissement de la dynamique démographique d'ici 2040 va entraîner une quasi-stagnation de la population et un accroissement de 59 % de la part des plus de 65 ans ; l'évolution des besoins en termes de logements nécessite une diversification de l'offre avec des enjeux de rénovation de l'existant et de développement du parc social, très peu présent ; la pression foncière et les effets du dérèglement climatique (montée du niveau de la mer, érosion, tempêtes) font émerger de nouveaux enjeux d'aménagement.

Au plan environnemental, une dégradation de la qualité des eaux et des milieux aquatiques est également constatée.

1.2 Une extension importante des compétences communautaires

1.2.1 Une forte montée en puissance de l'EPCI

Les dix dernières années, la CCPA a connu une forte montée en puissance de ses interventions. Elle s'est dotée de la compétence d'urbanisme dès 2015 et a pris les compétences de l'eau et de l'assainissement dès le 1^{er} janvier 2018, ce qui a fortement influencé l'organisation interne et la gestion de l'EPCI.

Outre les compétences obligatoires en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique dont la compétence tourisme, de gestion des déchets, la communauté a pris notamment les compétences du logement, de protection de l'environnement, ainsi que le financement des contributions au service d'incendie et de secours.

Des projets importants se sont également concrétisés sur la période : financement du déploiement de la fibre dans le cadre du projet Bretagne Très Haut Débit (BTHD), aménagement et valorisation du site et du phare de l'île Vierge, mise en place d'une délégation de service public en vue de l'installation d'un crématorium sur le territoire¹¹.

Sur la période de contrôle, l'EPCI a vu ses dépenses de fonctionnement augmenter de 50 %. Tous budgets consolidés (budget principal et budgets annexes), la CCPA a dépensé 614 euros par habitant, en fonctionnement et en investissement en 2023, soit un niveau un peu inférieur à la moyenne des EPCI bretons de la même strate de population, qui atteint 638 euros. Une réelle différence provient du budget principal, pour lequel le niveau de dépenses en fonctionnement et en investissement par habitant atteint 274 euros par habitant, contre 442 euros pour la moyenne des EPCI bretons de la strate.

Au 31 décembre 2023, la communauté de communes du Pays des Abers compte 154 postes permanents et non permanents¹², pour une quotité de travail effective de 132,87 ETPT¹³. La quotité de travail des agents de l'EPCI a augmenté de 35,56 % depuis 2019¹⁴.

¹¹ Voir le détail en annexe 5.

¹² 20 contrats de droit public et 22 contrats de droit privé.

¹³ Equivalent temps plein travaillé : ce décompte permet de mesurer l'activité des agents en tenant compte à la fois de leur quotité de temps de travail et de leur période d'activité réelle sur l'année.

¹⁴ En 2019, l'EPCI comptait 114 postes permanents et non permanents pour 97,37 ETPT.

Tableau n° 1 : Prises de compétences de l'EPCI depuis 10 ans

<i>Date de prise de compétence</i>	Objet
21/10/2015	Plan local d'urbanisme intercommunal
09/11/2017	Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage Transfert des zones d'activités économiques
01/01/2018	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
01/01/2018	Eau & assainissement collectif
19/06/2019	Construction, gestion et exploitation d'un crématorium et jardin cinéraire contigu
01/01/2020	Financement des contributions au budget du SDIS
03/03/2020	Gestion et protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques (items complémentaires à ceux de la GEMAPI)
01/07/2021	Organisation de la mobilité
16/11/2021	Création et gestion de maisons des services au public
09/04/2024	Construction et gestion d'abattoirs (y compris l'exploitation du service public associé)

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne.

1.2.2 Une exception : l'absence d'avancée en matière de voirie

L'exercice de la compétence voirie est demeuré partiel, sujet déjà pointé lors du contrôle de 2010 de la chambre.

La communauté intervient, d'une part, sur la voirie située au sein des zones d'activités économiques communautaires, la vélo route et les sentiers de randonnée d'intérêt communautaire.

D'autre part, selon une organisation très ancienne mise en place dans le cadre de l'« assistance aux communes », elle met à disposition un plateau technique afin d'entretenir la voirie et les espaces public communaux dans le cadre d'une politique communautaire dénommée « quotas de travaux » ayant pour objectif une équité entre communes (cf. *infra*).

Ce service représente un budget total de 1,2 M€ pour la CCPA. Le conseil communautaire vote chaque année un tarif horaire correspondant aux différents types de prestations¹⁵. Ces tarifs servent de calcul au droit de tirage accordé à chaque commune selon ses moyens.

¹⁵ Cf. délibération du 27 juin 2024.

En décembre 2014, le conseil communautaire avait validé la réalisation d'un audit devant permettre la réalisation d'une cartographie du réseau de voirie, la hiérarchisation et la planification des travaux et, enfin, une analyse de l'opportunité d'un transfert de compétences à la communauté. Cette étude n'a finalement abouti qu'en septembre 2017, dans le cadre d'un premier groupement de commandes n'associant que 8 communes sur 13, puis d'un second pour la réalisation des travaux sur les communes concernées.

La chambre observe que la dispersion, dans les budgets communautaire et communaux, des moyens consacrés à la compétence voirie ne permet pas d'appréhender globalement l'exercice de cette dernière. Cette situation fait, en outre, persister un service qui ne peut être assimilé à un service commun au sens du code général des collectivités territoriales (CGCT) (cf. 3.3.2).

1.2.3 Un élargissement des interventions de l'EPCI qui traduit l'évolution de son positionnement

L'EPCI voit ses interventions s'élargir sous l'influence de plusieurs mouvements.

D'une part, via son projet de territoire et ses schémas stratégiques, il est amené à appréhender la globalité des enjeux du territoire. Face aux moyens limités d'ingénierie à la disposition des communes, l'EPCI est ainsi amené à piloter des études, afin d'apporter les éléments d'aide à la décision aux élus et aux partenaires du territoire¹⁶. L'EPCI a également investi le champ de la compétence funéraire traditionnellement du ressort communal, pour porter un projet de crématorium intercommunal.

D'autre part, l'EPCI est amené à investir le sujet de l'accueil et de l'orientation des usagers, que ce soit dans le cadre de ses compétences déchets, eau et assainissement, ou dans celui de la maison France Service.

Enfin, les réorganisations affectant les services de l'Etat l'amènent à investir de nouveaux champs. Tel est le cas concernant la « servitude de passage des piétons le long du littoral », jugée stratégique par l'EPCI dans le cadre de l'aménagement des schémas piétonniers et de l'attractivité touristique du territoire¹⁷. Le projet de valorisation du phare de l'Ile Vierge est également né du retrait de sa gestion par l'administration des Phares et Balises et du transfert du site au conservatoire du littoral (cf. *infra*).

Un lourd projet¹⁸ de reconstructions des deux casernes de gendarmerie du territoire à Plabennec et à Lannilis, et des logements afférents, vient d'être validé¹⁹.

¹⁶ Il a ainsi réalisé une étude d'analyse des besoins sociaux à l'échelle du territoire, conclu la convention territoriale globale (CTG) avec la CAF, s'est positionné sur le sujet de la vitalité des centres bourgs, a porté une étude sur le recul du trait de côte et la prévention des submersions marines.

¹⁷ Cf. Articles L. 121-31 à L. 121-37 du code de l'urbanisme. Dans le cadre d'un partage des tâches avec l'État, sur la base d'un programme pluriannuel démarrant dans un premier temps, sur la commune de Plouguerneau, l'EPCI assure la réalisation des études préalables et peut se voir confier l'entretien et l'aménagement des sentiers. L'EPCI a créé un poste pour exercer ces missions, cofinancé avec la commune de Plouguerneau, avec l'engagement d'un cofinancement de 50 % de l'État.

¹⁸ Cf. la délibération de principe du 22 février 2024. Cette intervention de l'EPCI serait basée sur les possibilités offertes par l'article L. 1311-19 du CGCT. La communauté a validé le principe de ce portage et le lancement d'un marché de conception réalisation engageant uniquement des dépenses d'indemnités pour les candidats.

¹⁹ Cf. décision du conseil communautaire du 14 novembre 2024.

Le projet de construction des gendarmeries de Plabennec et Lannilis

Face au risque de fermeture des deux gendarmeries actuelles, du fait de la dégradation de leurs locaux, et afin de maintenir ces services, jugés indispensables, la communauté de communes s'est positionnée pour porter ce projet, en accord avec les communes concernées et les services de l'État. Elle a reçu l'agrément du ministère de l'Intérieur, qui intervient dans ce type de projets, d'une part, par l'attribution de subventions et, d'autre part, par un engagement de versement de loyers au maître d'ouvrage.

Initialement, un portage par Brest Métropole Habitation (BMH) était souhaité par les acteurs du territoire. Suite à une première consultation et considérant l'important déséquilibre du projet en raison du plafonnement des loyers définis par décret ministériel²⁰, BMH a indiqué ne pas donner suite à ce projet.

Une solution reposant sur un double portage par les collectivités pour la partie dédiée aux gendarmeries et par un office public de l'habitat pour la partie dédiée aux logements des agents, a été retenue. Cette solution permet une meilleure mobilisation des subventions. Cependant, au regard des contraintes affectant les montants des loyers, et de la nécessité d'assurer un équilibre pour l'opérateur en charge des logements, une affectation prioritaire des produits des loyers, à hauteur de 75 %, a été décidée en faveur de cette partie du projet.

Les locaux techniques dédiés aux activités opérationnelles ne bénéficient ainsi que de 25 % du produit des loyers, entraînant ainsi la nécessité d'un apport d'autofinancement plus important de la part de l'intercommunalité. Cette part est en cours de chiffrage suite à la consultation lancée en avril 2024 par l'EPCI, et pourrait atteindre 4,3 M€.

Ces discussions ont été conduites à organisation constante, sans que la question de la double localisation de la gendarmerie sur le territoire ou celle d'une éventuelle mutualisation avec des locaux de police municipale ne soient réétudiées.

1.2.4 Des modes de mise en œuvre des compétences diversifiés

L'action de l'EPCI se réalise aujourd'hui dans un environnement à plusieurs niveaux.

En premier lieu, la communauté de communes du Pays des Abers s'inscrit dans les réflexions et les outils opérationnels et d'observation, structurés au sein du Pays de Brest. En matière d'urbanisme, le président de l'EPCI s'y est vu confier la coordination des travaux du schéma de cohérence territoriale (SCoT). L'EPCI recourt aux services de l'agence d'urbanisme de Brest ADEUPa. L'EPCI est actionnaire de la SPL Brest Métropole Aménagement (BMA). En matière touristique il est membre du GIP Brest Terres Océanes. L'EPCI recourt à la SEM et la SPL SOTRAVAL pour le traitement de ses déchets.

²⁰ La problématique récurrente de cet encadrement des loyers, a récemment été exposée par un rapport sénatorial : Cf. le rapport d'information du 10 juillet 2024 au nom de la commission des finances sur l'immobilier de la gendarmerie nationale par M. Bruno Belin, sénateur.

En second lieu, l'EPCI s'inscrit dans des partenariats avec les EPCI voisins. Le service d'instruction du droit des sols est ainsi porté par l'EPCI du Pays d'Iroise. L'EPCI a noué un partenariat avec les EPCI du Pays d'Iroise (CCPI), du Pays de Lesneven-Côte des Légendes (CLCL) et du Pays de Landerneau-Daoulas (CAPLD) dans le cadre d'un appel à projets de l'ADEME ayant abouti à un intéressant projet en matière d'économie circulaire²¹ entre les quatre EPCI. Des groupements de commande sont également mis en place entre EPCI dans le cadre de la gestion des déchets.

La chambre relève positivement l'extension récente des compétences de la communauté, l'affirmation de son positionnement ainsi que la diversité des modalités d'exercice de ses compétences, mutualisées, au besoin, avec les autres acteurs publics du Pays de Brest. Elle observe, toutefois, que, en dépit de la démonstration de capacités d'organisation de services complexes, comme l'eau et l'assainissement, impliquant des articulations fortes avec l'échelon communal et les usagers, l'expérience acquise par l'intercommunalité ne profite pas à la compétence relative à la voirie. La chambre invite la CCPA et ses membres à définir, a minima, une ligne de partage claire et cohérente dans l'exercice de cette compétence. Elle observe qu'un transfert complet de cette dernière permettrait un pilotage efficient des moyens qui lui sont consacrés.

1.2.5 Ces évolutions nécessitent des précisions au sein des statuts

Si de manière générale, la rédaction des statuts de l'EPCI est rigoureuse, plusieurs points sont, cependant, à clarifier ou à ajouter.

En premier lieu, face à la diversification des études et analyses désormais portées par la communauté, qui ne se rattachent pas directement à ses compétences propres, les statuts gagneraient à préciser expressément que l'EPCI peut se voir confier « la réalisation de toutes études et analyses intéressant l'ensemble du territoire communautaire ». Cette formulation serait plus large que celle figurant à l'article 3 des statuts qui associe la réalisation de ce type d'études à une démarche de prise de compétences.

La formulation de l'intervention de la communauté en matière de coordination enfance jeunesse nécessite d'être précisée²² car elle apparaît peu claire quant aux missions de coordination confiées à la communauté et pas totalement cohérente avec les termes de la convention territoriale globale signée avec la CAF. Cette clarification est d'autant plus nécessaire que la loi n°2023-1196 du 18 décembre 2023²³ pour le plein emploi a introduit de nouvelles dispositions en matière d'accueil du jeune enfant.

²¹ Projet G4DEC dont le budget est porté par la CCPA avec un budget annexe dédié.

²² « intervenir financièrement pour harmoniser les actions de la coordination intercommunale qui s'inscrivent dans le cadre de la politique « enfance jeunesse » sur le territoire. »

²³ Cette loi a notamment désigné les communes en tant qu'autorités organisatrices, ce qui implique une clarification des éventuelles délégations de compétences à l'intercommunalité.

En matière de gestion des zones d'activités, l'EPCI s'est aperçu du caractère contraignant et peu évolutif de la rédaction des statuts, qui a retenu une formulation listant nominativement les zones d'activités communautaires. Les communautés de communes disposant d'une compétence de droit pour l'ensemble des zones d'activités économiques, l'exercice exclusif de cette dernière n'est plus subordonné à la définition d'un intérêt communautaire et rend cette énumération inutile.

Par ailleurs, et même si l'article L. 1311-19 du CGCT²⁴ offre une base juridique à l'EPCI pour intervenir dans le portage des projets des nouvelles gendarmeries, la mention d'une telle intervention, qui engagerait l'EPCI sur le très long terme, si elle est confirmée, devrait être prévue par les statuts.

La chambre observe que la rédaction des statuts devrait être améliorée sur plusieurs points afin de clarifier le périmètre d'intervention de la communauté dans certains domaines émergents.

1.3 Un fonctionnement régulier des instances communautaires à compléter de dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêt

La communauté de communes est administrée par un conseil communautaire de 49 membres dont la composition et la répartition des sièges ont été effectuées par accord local²⁵. Conformément à l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, le conseil communautaire élit parmi ses membres un bureau, constitué du président, de vice-présidents et de membres élus. Le conseil a fixé à 8 le nombre de vice-présidents²⁶.

L'EPCI a validé par délibération du 17 décembre 2020, un règlement intérieur concernant le fonctionnement des instances, document précis, valable pour la durée du mandat mais qui ne traite toutefois pas des questions de prévention des conflits d'intérêts (cf. *infra*). Ce règlement devrait cependant être actualisé pour tenir compte des modifications introduites par l'ordonnance n°2021-1310 du 7 octobre 2021²⁷.

²⁴ « Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent construire, y compris sur les dépendances de leur domaine public, financer, acquérir ou rénover des bâtiments destinés à être mis soit à la disposition de l'Etat pour les besoins dont la liste est définie par décret en Conseil d'Etat, soit à la disposition des services d'incendie et de secours. Une convention entre l'Etat et la collectivité ou l'établissement propriétaire précise notamment les engagements financiers des parties, le lieu d'implantation de la ou des constructions projetées et le programme technique de construction. Elle fixe également la durée et les modalités de la mise à disposition des constructions. Cette mise à disposition peut, le cas échéant, être réalisée à titre gratuit. »

²⁵ Cf. article L. 5211-6-1 du CGCT.

²⁶ Cf. les délibérations du 4 juin 2020, puis du 17 décembre 2020.

²⁷ Suppression du compte-rendu des séances communautaires à compter du 1^{er} juillet 2022 et complément apporté à l'article L. 2121-15 du CGCT sur le contenu et la publicité du procès-verbal de séance.

Comme prévu par les dispositions légales²⁸, concernant l'exploitation directe des services publics industriels et commerciaux, la communauté de communes a institué plusieurs régies autonomes dotées de la seule autonomie financière pour les compétences eau, assainissement et déchets. Elles sont administrées sous l'autorité du président de l'EPCI et du conseil communautaire par des conseils d'exploitation et un directeur désigné pour chaque régie. Les fonctions des membres des conseils d'exploitation, qui sont composés de représentants de la communauté de communes et d'usagers, ne donnent pas lieu à indemnités de fonction. Le fonctionnement de ces régies a été défini par trois documents statutaires votés par le conseil communautaire, documents clairs et précis dans leur rédaction.

1.3.1 Les indemnités des élus

Le conseil de communauté a fixé les indemnités de fonction du président et des vice-présidents²⁹ au taux maximum réglementaire³⁰, par délibération du 4 juin 2020, puis du 17 décembre 2020 afin d'opérer un ajustement suite à la suppression d'un poste de vice-président.

Ce dispositif n'appelle pas de remarque, à l'exception du fait que le détail des montants des indemnités des présidents et vice-présidents aurait dû être annexé à la délibération du conseil communautaire ³¹.

L'article L. 5211-12-1 du CGCT dispose, par ailleurs, que les EPCI à fiscalité propre établissent annuellement un état présentant l'ensemble des indemnités de toutes natures, libellées en euros, dont bénéficient, au titre de leurs différentes missions, les élus de l'assemblée délibérante. **La chambre constate que la CCPA respecte cette obligation d'information annuelle.**

1.3.2 Les délégations de pouvoir et de signature

Dans le cadre fixé par l'article L. 5211-10 du CGCT, le conseil communautaire a délégué une partie de ses pouvoirs, au président d'une part, et au bureau d'autre part. La délégation au président a fait l'objet de deux extensions en octobre 2022³² et en octobre 2023³³. Depuis le 2 mars 2023, et conformément à l'article précité, le président rend compte au conseil communautaire des décisions prises dans le cadre de ses délégations.

²⁸ Cf. article L. 1412-1 du CGCT.

²⁹ L'indemnité du président a été fixée à 67,5 % de l'indice brut terminal et celle des vice-présidents à 24,73 % de l'indice terminal.

³⁰ Cf. article R. 5214-1 du CGCT.

³¹ Cf. article L. 5211-12 : « Toute délibération de l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale concernant les indemnités de fonction d'un ou de plusieurs de ses membres est accompagnée d'un tableau annexe récapitulant l'ensemble des indemnités allouées aux membres de l'assemblée concernée.

³² Le président a reçu délégation en matière de signature des avenants aux marchés quelle que soit leur incidence financière et lorsque les crédits sont inscrits au budget.

³³ Le président a reçu délégation pour procéder aux attributions d'aides individuelles dans le cadre des dispositifs votés par le conseil communautaire.

Des délégations de signature ont été accordées par le président, aux vice-présidents pour la signature des convocations et comptes rendus des commissions et groupes de travail relevant du périmètre de leur délégation. Le vice-président en charge des finances a en outre reçu une large délégation de signature concernant les mandats de paiement et titres de recettes et les pièces justificatives à l'appui des mandats, pour l'ensemble des budgets de la communauté.

Une large délégation de signature a également été accordée par le président au DGS et, en cas d'absence ou d'empêchement, au responsable du pôle ressources. Les autres responsables de pôles ont reçu délégation pour « des actes de gestion courante dans la limite de 10 000 € ».

La chambre observe que leur formulation trop vague fragilise la légalité de ces délégations, dont le périmètre devrait être fixé de manière plus précise quant à la nature des actes concernés.

1.3.3 La prévention des conflits d'intérêts

Selon la loi, constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés, qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction. Le décret du 31 janvier 2014 portant application de la loi du 11 octobre 2013 sur la transparence de la vie publique, l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales et l'article 432-12 du code pénal, prévoient les mesures auxquelles doivent se conformer les élus et agents des collectivités pour se prémunir contre toute situation de conflits d'intérêts.

En février 2022, l'intercommunalité a organisé plusieurs séances de formation, dispensées par un cabinet d'avocat, à destination des élus communautaires et communaux et des directeurs généraux de service.

Pour autant, l'EPCI n'a pas mis en place de dispositif de prévention des conflits d'intérêts. Aucune disposition dédiée n'a ainsi été intégrée au sein du règlement intérieur des instances. La question de la prévention des conflits d'intérêts a, par contre, bien été intégrée aux statuts des régies autonomes concernant les membres du conseil d'exploitation³⁴ et concernant le directeur³⁵.

La CCPA a indiqué qu'elle avait souhaité ne pas consacrer de moyens humains complémentaires à cette question au-delà de la forte sensibilisation réalisée.

La chambre recommande à la communauté de communes de développer une démarche de prévention des conflits d'intérêts. Il appartiendra, à cet effet, à cette dernière de solliciter de chacun des vice-présidents, conseillers communautaires et agents, l'établissement d'une déclaration écrite exposant les sujets sur lesquels ils estiment se trouver en situation de conflits d'intérêts et donc ne pas devoir exercer leurs compétences. Les procédures de prévention des conflits d'intérêts devront, par ailleurs, être formalisées au sein du règlement intérieur.

³⁴ Cf. l'article 3.

³⁵ Cf. l'article 15.

Recommandation n° 1. : Instaurer une démarche et des procédures de prévention des conflits d'intérêts.

En réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que la communauté se conformerait à cette recommandation à l'horizon du prochain mandat du conseil de communauté. Cette démarche globale sera toutefois menée par étapes, dans l'attente des évolutions législatives qui pourraient intervenir sur le statut de l' élu.

1.4 Des services réorganisés pour faire face à la croissance de l'EPCI encore à consolider

Face à la croissance de la communauté, le nouvel exécutif a mené une réflexion d'organisation en 2020 qui a abouti à la création de cinq pôles³⁶. Cette nouvelle structuration visait à la fois l'objectif d'une meilleure articulation avec l'exécutif, celui d'une montée en expertise de chaque pôle, dont la responsabilité a été confiée à un cadre, et enfin l'objectif d'une plus grande autonomie et professionnalisation de la gestion administrative et financière, en lien avec le pôle ressources. Chaque pôle a ainsi été doté d'un assistant de gestion, en charge du suivi administratif et financier, auprès du responsable de pôle. Un « service du guichet unique » a, par ailleurs, été chargé, en 2020, de gérer la relation avec les usagers des services déchets, eau et assainissement et de fiabiliser les bases dédiées à ces trois compétences³⁷.

L'organisation mise en place donne aujourd'hui satisfaction. La chambre appelle cependant l'attention sur plusieurs points de vigilance :

En premier lieu, le pôle aménagement, économie et solidarités, construit autour des compétences en matière d'urbanisme et de développement économique, s'est vu également rattacher toute une série d'autres activités issues des positionnements progressifs de l'EPCI. Cela lui confère un caractère assez hétéroclite et complexifie son pilotage. L'addition de postes de chargés de mission, parfois recrutés dans le cadre de projets ponctuels vient s'ajouter au manque de clarté statutaire. Ainsi, la cadre chargée de la compétence de développement économique, compétence obligatoire de l'EPCI, doit partager son temps avec les actions de solidarité. L'évolution de ce pôle nécessite désormais l'engagement d'une réflexion.

En second lieu, le pôle aménagement intègre également le service en charge du système d'information, initialement structuré autour du seul service d'information géographique. Ce positionnement est susceptible de nuire à la mise en place d'une véritable gouvernance des systèmes d'information, importante pour une structure en développement, qui implique un pilotage resserré de la direction générale. La chambre note par contre très favorablement la démarche engagée par l'EPCI en 2022 en matière de cybersécurité³⁸.

³⁶ Aménagement (19 agents), ressources (18 agents), environnement et travaux (30 agents), déchets et économie circulaire (35 agents), eau et assainissement (29 agents). La direction générale comprend 6 agents dont le service communication.

³⁷ Initialement doté de trois agents, ce service a été renforcé pour compter six.

³⁸ Projet développé en réponse à un appel à projets de l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information (ANSSI).

Enfin, un point de vigilance apparaît concernant le pôle ressources et particulièrement le service finances, dont les moyens sont limités et ce, malgré la compétence des personnes en place et le constat de leur fort investissement. Le passage à la M57 au 1^{er} janvier 2024 s'est effectué dans des conditions difficiles, traduisant le fait que l'organisation actuelle ne permet pas d'absorber des conduites de projet lourdes ou des aléas liés à l'absence d'un agent. Or, les chantiers de pilotage dans lesquels l'EPCI est engagé, et la complexification de la fonction financière, nécessitent une ingénierie et une disponibilité particulières.

La chambre constate que la CCPA a fait évoluer son organisation pour faire face à la croissance de ses activités et de ses effectifs. Elle relève positivement la mise en place d'un guichet unique chargé des relations avec les usagers des différents services publics. Elle relève également quelques points de vigilance relatifs au dimensionnement de la fonction financière, au pilotage du système d'information et à l'organisation actuelle du service chargé de la mise en œuvre de la politique de solidarité et de développement économique.

1.5 Un contrôle des opérateurs à structurer davantage

Dans le cadre de ses différentes compétences, la CCPA est membre de différents groupements et structures : société d'économie mixte (SEM), société publique locale (SPL), associations, groupement d'intérêt public (GIP). Concernant les SEM et les SPL, l'article L. 1424-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que « les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs groupements actionnaires se prononcent sur le rapport écrit qui leur est soumis au moins une fois par an par leurs représentants au conseil d'administration ».

Concernant les SEM et SPL Sotraval, les administrateurs de la CCPA n'ont pas, sauf en 2022, présenté leur rapport en conseil communautaire³⁹. Une telle présentation n'a pas non plus été effectuée concernant Brest Métropole Aménagement (BMA) ou la SPL Eau du Ponant.

La communauté a indiqué que la présentation des rapports d'activités en conseil communautaire n'était pas toujours exhaustive ni régulière d'une part, du fait du calendrier de mise à disposition de ces rapports par les structures concernées, et d'autre part, faute de temps à y consacrer en conseil communautaire et en l'absence de nécessité exprimée par les conseillers.

La chambre rappelle que les relations entre les collectivités et EPCI et les SPL doivent s'inscrire dans le cadre d'un contrôle analogue⁴⁰, élément qui permet de recourir à ces structures sans mises en concurrence et qui implique une parfaite information, via ses administrateurs, de la collectivité actionnaire.

³⁹ Délibération du 19 octobre 2023.

⁴⁰ Ce contrôle, défini comme « un contrôle analogue à celui exercé sur leurs propres services » par les collectivités territoriales actionnaires d'une SPLA est impératif pour assurer la création comme le fonctionnement de la société en toute sécurité juridique conformément au droit communautaire. Cela permet à la SPLA d'être dispensée de mise en concurrence, sur la base d'une relation de quasi-régie, lorsque des missions lui sont confiées par ses actionnaires.

La CCPA a également conclu une délégation de service public avec la chambre de commerce et d'industrie du Finistère pour l'exploitation du port de l'Aber Wrac'h. La chambre constate que le rapport annuel du délégataire ne fait pas non plus l'objet d'une présentation au conseil communautaire.

La chambre observe que le conseil communautaire apparaît insuffisamment informé des bilans d'activités des différentes structures dont l'EPCI est membre. Elle invite la communauté de communes à renforcer l'information de son organe délibérant, afin de permettre à ce dernier d'exercer pleinement son contrôle sur les opérateurs communautaires.

1.6 Une qualité de l'information des élus et du citoyen

Conformément à l'article L. 5211-39 du CGCT le président de l'EPCI adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement, ainsi que le compte administratif de l'établissement public. La communauté de communes du Pays des Abers remplit cette obligation par l'édition d'un rapport d'activité annuel très complet et pédagogique.

En matière budgétaire, le CGCT impose la publication sur internet de la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles de la collectivité ainsi que les rapports du débat d'orientation budgétaire (DOB), des notes explicatives annexées au budget primitif et au compte administratif (avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT).

La communauté positionne les documents budgétaires à deux endroits distincts sur son site internet : dans la partie relative aux délibérations d'une part, et dans la partie dédiée aux publications d'autre part. Il serait utile que l'EPCI rende immédiatement disponible les informations financières essentielles par une page dédiée sur son site.

L'EPCI se conforme également à ses obligations légales concernant la publication sur le site internet des données essentielles sur les subventions⁴¹ de plus de 23 000 € qu'il accorde aux tiers, ainsi qu'en matière de commande publique⁴². Les rapports annuels du président de la communauté sur la gestion des services publics de l'eau, de l'assainissement et des déchets sont également mis en ligne.

Une amélioration est cependant à apporter à la rédaction des procès-verbaux du conseil communautaire qui, outre l'absence de mention en préambule de l'ordre du jour complet de la séance, ne font pas apparaître la teneur des discussions au cours de la séance, tel qu'exigé par l'article L. 2121-15 du CGCT.

⁴¹ Cf. loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

⁴² Cf. les articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique concernant la publication des données essentielles relatives aux marchés publics de plus de 40 000 €.

La chambre observe que la communauté de communes satisfait à ses obligations légales et réglementaires d'information des citoyens sur son site internet. Elle relève positivement la qualité pédagogique de la documentation publiée, notamment en matière financière, ainsi qu'une pratique allant au-delà des seules prescriptions réglementaires.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Composée de 13 communes et située au nord-ouest du Finistère, la CCPA appartient à l'aire d'influence de la métropole brestoise. Elle compte plus de 40 000 habitants et connaît un certain dynamisme démographique qui doit cependant s'infléchir à l'horizon 2040. Pourvu d'une richesse naturelle et patrimoniale remarquable, son territoire se singularise par l'absence de ville-centre et son tropisme orienté vers la métropole brestoise.

Cet EPCI a connu ces dix dernières années une forte montée en puissance de ses interventions, suite à la prise de compétences importantes, telles que l'eau ou l'assainissement et aux réorganisations des services de l'État. La compétence voirie est cependant exercée de manière partielle, sans ligne de partage claire avec les communes, situation inchangée depuis le dernier contrôle de la chambre.

Les modalités de gouvernance n'appellent pas d'observation majeure. L'EPCI consacre un effort important à l'information des élus et du citoyen, que ce soit en matière budgétaire ou pour rendre compte de ses activités. La prévention des conflits d'intérêt doit, toutefois, faire l'objet d'une démarche structurée. La rédaction des statuts de l'EPCI mérite, de même, d'être améliorée sur plusieurs points afin de clarifier le périmètre d'intervention communautaire sur certains sujets émergents. La communauté devra, enfin, renforcer son contrôle sur les opérateurs qu'elle a chargés de la mise en œuvre de certaines politiques publiques, parfois conséquentes (gestion des déchets, eau et assainissement, notamment).

Face à la croissance de ses activités, la CCPA a efficacement structuré son organisation interne. Certains aspects appellent toutefois une vigilance particulière : la consolidation de la fonction financière face aux chantiers en cours ; la clarification des attentes en matière de politiques de solidarité et de développement économique et leur impact sur l'organisation du pôle concerné ; les exigences d'un pilotage resserré du système d'information en articulation avec le développement de l'administration communautaire et la mise en œuvre des stratégies intercommunales.

2 UN CADRE STRATEGIQUE CLAIREMENT DEFINI MAIS INCOMPLET

2.1 Un projet de territoire dépourvu d'outils de suivi

Ainsi que le prévoit l'article L. 5214-1 du code général des collectivités territoriales, la communauté de communes « *a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace* ». Ce projet « *détermine les modalités selon lesquelles les compétences de la communauté de communes concourent aux objectifs de cohésion sociale et territoriale.* ».

La communauté de communes du Pays des Abers a formalisé un nouveau projet de territoire, approuvé par le conseil communautaire le 8 juillet 2021, à la suite d'un processus d'élaboration, démarré en octobre 2020, basé sur des réflexions et des contributions des élus communautaires avec l'appui en ingénierie de l'ADEUPa⁴³, agence d'urbanisme du Pays de Brest. Ce projet a été inscrit dans l'horizon temporel de 2040.

Il peut être souligné de manière positive que ce projet de territoire dépasse les approches « en silo » ou thématiques pour traiter des grands enjeux identifiés pour le territoire. Dans ce cadre, l'intercommunalité se positionne non seulement en pourvoyeur de services via ses politiques propres, mais aussi en termes de facilitateur entre et avec les communes et avec les autres acteurs du service public, approche large revendiquée par l'EPCI.

Le projet de territoire s'articule autour de 3 axes : jouer collectif et ouvert, faire territoire commun, préserver l'avenir. Chaque axe se décline en 5 intentions thématiques qui indiquent les priorités identifiées qui constituent des points de repères pour les différentes politiques publiques de l'EPCI, le document ayant cependant une portée plus large que celui du strict périmètre de l'intercommunalité. Le projet cite des exemples d'action sans les arrêter à ce stade.

Le document n'a pas fixé de modalités particulières de suivi dans le temps, ni défini d'indicateurs. L'EPCI considère que la mise en œuvre du projet de territoire est à apprécier au regard des déclinaisons opérées par les schémas sectoriels⁴⁴.

L'élaboration du projet de territoire a ainsi constitué un temps fort de la vie de l'intercommunalité. Il a permis dans une approche large, de cerner et de partager, sur la base d'un diagnostic, les enjeux du territoire et les grandes typologies de réponse à leur apporter. Il n'intègre cependant pas la définition d'indicateurs cibles ni de dispositif de suivi dans le temps de ce projet.

⁴³ Agence d'urbanisme Brest – Bretagne.

⁴⁴ Cf. réponse apportée à la question 6.

2.2 Un effort important d'actualisation et de formalisation des stratégies intercommunales

La communauté de communes du Pays des Abers a mené un important travail d'actualisation et de formalisation des stratégies intercommunales depuis 2020. la CCPA s'appuie sur ses différents schémas sectoriels pour décliner les priorités du projet de territoire.

La communauté avait adopté le PLUi du Pays des Abers le 30 janvier 2020.

Pour la période 2021-2026, elle a validé un nouveau schéma de développement économique, un schéma communautaire de développement touristique, un schéma directeur des mobilités actives (2022).

En 2021, elle a adopté une stratégie en matière de gestion des déchets ainsi que son plan local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA), conformément à l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

En 2022, elle a, conformément aux articles L. 2224-7-1 et L. 2224-8 du CGCT, adopté un schéma directeur de distribution d'eau potable et un schéma d'assainissement collectif.

En 2023, elle a approuvé son plan climat air énergie territorial (PCAET)⁴⁵, qui comprend un plan d'action détaillé, dont la mise en œuvre est chiffrée à 7,4 M€ sur la période 2022-2027 hors moyens humains.

Si la prévision des investissements à réaliser annexée à ces différents documents, constitue une très bonne démarche, elle ne peut cependant être qualifiée de plan pluriannuel d'investissement (PPI) (cf. *infra*). Par ailleurs, les modalités de suivi des programmes d'action sont variables et plus ou moins abouties.

Le schéma de développement économique liste un programme d'action assorti de prévisions budgétaires entre 2022 et 2026. Il n'en détaille pas les modalités de suivi. Le schéma de développement touristique prévoit un plan d'actions sans précision quant aux échéances, financements et modalités de suivi.

Concernant les compétences eau, assainissement et déchets, le suivi de l'avancée des programmes s'effectue au sein des conseils d'exploitation. L'EPCI produit chaque année les rapports annuels sur la qualité et le coût de services publics prescrits par le CGCT⁴⁶. Ces documents sont à la fois complets et pédagogiques.

La communauté considère que le suivi administratif de ses plans d'actions est retranscrit dans les rapports d'orientation budgétaires. Néanmoins, ces documents ne permettent pas d'apprécier l'avancée des différents axes retenus au titre des différents schémas sectoriels.

La chambre constate que la CCPA a mené un important travail de formalisation de ses priorités stratégiques et opérationnelles. Elle recommande, toutefois, la mise en place d'un dispositif global de suivi du projet de territoire et des différents plans d'actions communautaires.

⁴⁵ Cf. délibération du 22 juin 2023.

⁴⁶ Cf. les articles L. 2224-5 du CGCT et L. 2224-17-1 du CGCT.

Recommandation n° 2. : Mettre en place un dispositif de suivi global du projet de territoire et des stratégies sectorielles.

En réponse aux observations provisoires, le président a annoncé la réalisation d'un bilan de mandat fondé sur des synthèses sectorielles doublées d'une approche globale. La mise en œuvre d'un dispositif global de suivi et d'indicateurs a été renvoyée à un examen de ces sujets par l'assemblée communautaire qui sera issue des élections locales de 2026.

2.3 L'aménagement de l'Ile Vierge, un projet conséquent au service d'une stratégie globale d'attractivité du territoire

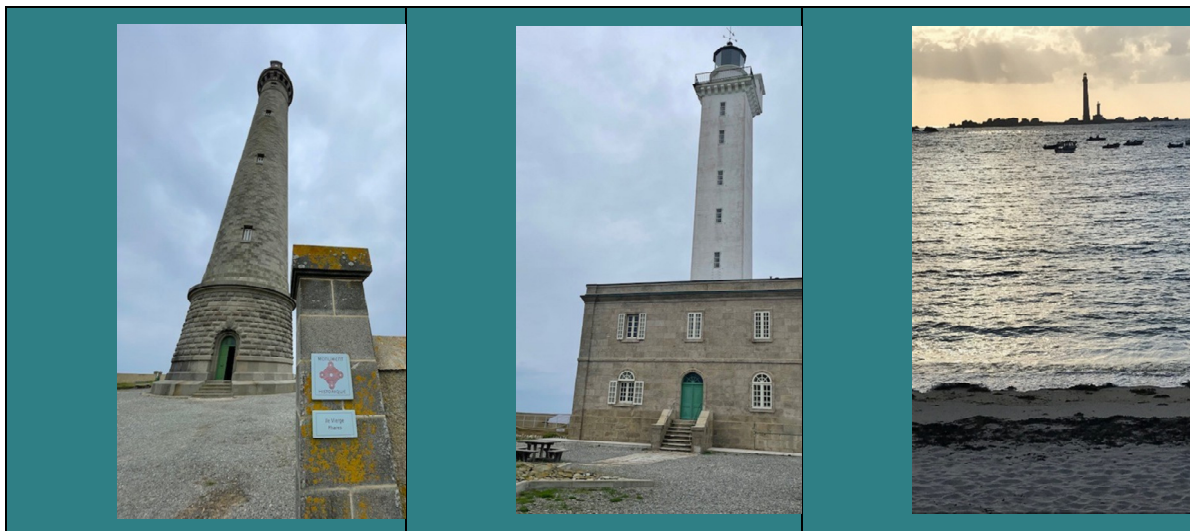
Le phare de l'Ile Vierge a été inauguré en 1902 par l'administration des Phares et balises⁴⁷, pour succéder au petit phare construit en 1845. D'une hauteur de 82,5 mètres, il s'agit du plus haut phare d'Europe et du plus haut phare en pierres de taille du monde. Sa portée est de 52 kilomètres. Il est classé au titre des monuments historiques depuis 2011⁴⁸. Son architecture intérieure est remarquable du fait de son escalier et de son carrelage en plaques d'opaline. Le phare de l'Ile Vierge a été le dernier phare habité de France, jusqu'à son automatisation en 2010.

Situé sur la petite Ile Vierge, sur la commune de Plouguerneau, le phare est accessible par bateau ou à pied lors des grandes marées. L'Ile est elle-même un site naturel classé⁴⁹, site de nidification pour plusieurs espèces d'oiseaux et abritant une flore remarquable, situé en zone Natura 2000. Depuis 2007, la CCPA assure l'entretien des terrains qui sont propriété du conservatoire du littoral.

⁴⁷ Créée en 1806, cette administration est en charge d'entretenir les dispositifs d'aide à la navigation maritime le long du littoral français. Cette mission a fortement évolué du fait des changements des technologies de navigation et leur diversification. En 2006, un service à compétence nationale a été créé, rattaché au ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, en charge de mettre à disposition les moyens d'intervention aux services déconcentrés de l'État, organisés par façades maritimes.

⁴⁸ Cf. arrêté du 23 mai 2011 : phare opérationnel en totalité, l'ancien phare en totalité à l'exclusion du bâtiment récent qui lui est adossé, murs et terrains d'assiette des deux enclos, le môle et les murs de soutènement qui lui sont associés.

⁴⁹ Cf. arrêté du 18 octobre 1973.

Photos 1, 2 et 3 : L'Ile Vierge : le grand phare et le vieux phare

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne.

Si le site de l'Ile Vierge attire environ 13 000 visiteurs annuellement, chiffre relativement modeste car contraint par les conditions météorologiques et d'accès, le phare marque de sa silhouette l'ensemble du paysage du littoral des abers dont il est l'un des éléments emblématiques.

C'est sur la base de cette considération que la CCPA a, été amenée à intervenir dans le cadre de sa compétence en matière de promotion du tourisme, dont la définition vise explicitement l'aménagement, l'entretien et la gestion des diverses installations et immeubles présents sur le site.

A partir des années 2010, compte tenu du retrait annoncé des Phares et balises et de la dégradation du site⁵⁰, les réflexions démarrent quant à son devenir. La CCPA valide son engagement dans le projet par une délibération de principe du 18 décembre 2014. Une étude de diagnostic est réalisée en 2015 par l'architecte en chef des monuments historiques du Finistère à la demande du conservatoire du littoral et de la DRAC Bretagne.

2.3.1 Un projet d'aménagement hors normes mené par la communauté depuis 2018

- **La 1^{ère} phase des travaux (2018-2021)**

La première phase de travaux d'aménagement du site de l'Ile Vierge était à plusieurs dimensions. Il s'agissait à la fois de sécuriser l'accès par bateau en conduisant d'importants travaux de consolidation du môle et du mur de soutènement, d'améliorer l'accès et les conditions d'accueil des visiteurs, et d'aménager un gîte touristique dans l'ancienne maison des gardiens, de rénover la lucarne de l'ancien phare.

⁵⁰ En 2014, il est fait le constat d'une dégradation de l'entretien du site après le départ des gardiens, de conditions d'accueil inadaptées pour les visiteurs, de manques d'information et de communication, d'une absence de valorisation du vieux phare et de la maison des gardiens.

Ces différents aménagements devaient concilier le respect du cadre propre aux monuments historiques, sous le contrôle de l'architecte en chef, et s'inscrire dans un objectif de développement durable en accord avec les caractéristiques du site naturel. L'ensemble du projet était à mener dans un site sujet aux intempéries et aux aléas de la météo.

Outre la conduite générale du projet avec les différents interlocuteurs impliqués, la communauté a mobilisé une ingénierie administrative et financière importante. Du fait de sa nature unique et innovante, ce projet a requis des choix et arbitrages⁵¹ au fur-et-à-mesure de son avancée, faisant intervenir différents services de l'État, déconcentrés et au niveau national, qui ne partageaient pas toujours la même vision.

La CCPA a eu recours à un contrat de maîtrise d'œuvre avec le cabinet de l'architecte en chef des monuments historiques et à un contrat d'assistance à maîtrise d'ouvrage avec Brest Métropole Aménagement (BMA).

Le coût du projet, évalué en 2016 à 2,7 M€ HT a finalement dépassé 3,8 M€ HT (cf. annexe n°1). Cette augmentation a été due à des évolutions, notamment dans les travaux (dépollution non prévue, installation d'éoliennes et de panneaux solaires, nécessité de rehaussement de la cale en béton (+0,23 M€)), et à une augmentation des prix (+ 0,3 M€).

Le projet a bénéficié d'importantes subventions (près de 2,6 M€ attendus, contre 2 M€ initialement prévus). Les financeurs ont pris à leur charge la moitié du surcout de dépenses par rapport aux premières estimations. L'autre moitié a été prise en charge conformément à la répartition définie au démarrage du projet, soit 70% pour la CCPA (0,86 M€) et 30% pour la commune de Plouguerneau (0,38 M€)⁵². L'effort budgétaire consenti par ces deux collectivités s'est, ainsi, avéré supérieur de plus de 80 % à celui initialement envisagé et leur participation conjointe a été portée de 25 % à 33 %.

En sus de cet effort budgétaire, la conduite de ce projet a représenté un très fort investissement pour l'intercommunalité, tant en ingénierie qu'en suivi administratif.

Malgré leur caractère complexe et innovant, les travaux qui avaient démarré à l'automne 2018, ont été achevés trois ans plus tard, le gîte ayant été inauguré le 3 septembre 2021.

- **La restauration à venir de la salle de veille du grand phare**

Dès 2020, la CCPA a envisagé une nouvelle phase de réhabilitation du grand phare dans le cadre de l'appel à projets lancé par la région Bretagne et le GIP Brest Terres Océanes autour de la « route des phares ».

Cette nouvelle étape doit permettre de reconstituer la chambre de veille du gardien, située juste en dessous de la lanterne du phare. Outre la réinstallation des boiseries, démontées en 2015 et qui doivent être restaurées, et la dépose et la restauration d'une rosace en faïence Art déco, ce projet nécessite la consolidation de la dalle de béton de cette pièce qui comprend un plancher dit Hennebique⁵³ également remarquable.

⁵¹ Par exemple pour les choix relatifs aux équipements de chauffage, d'assainissement, d'implantation des éoliennes ou des panneaux solaires.

⁵² Cf. délibération du 18 décembre 2014, l'EPCI souhaitant alors une participation de 30 % des communes concernées dans le cadre d'opérations d'intérêt communautaire dont elles tirent un avantage direct. Cette règle n'est plus suivie aujourd'hui.

⁵³ Plancher en béton inventé par François Hennebique, architecte et inventeur du béton armé, à la fin du 19^{ème} siècle.

L'accès à cette salle de veille restaurée doit permettre une meilleure gestion des groupes de visiteurs au sein du phare en fluidifiant le parcours aujourd'hui limité à l'escalier et au chemin de ronde.

Le projet doit également permettre de protéger la partie haute du phare, actuellement soumise à des infiltrations.

La communauté de communes a validé l'engagement de ce projet et son plan de financement prévisionnel le 19 octobre 2023. Selon la même organisation que celle de la phase n°1, la CCPA assurera la maîtrise d'ouvrage des travaux par convention conclue avec le conservatoire du littoral.

La participation de la CCPA serait de 336 000 €, soit 27,3 % du coût du projet (cf. annexe 1, tableau n°2).

2.3.2 Un projet mis au service de l'attractivité du territoire et de son développement touristique

- **Le phare, vecteur d'identité et de communication pour le Pays des Abers dans un cadre cohérent avec la politique touristique régionale**

La CCPA s'est engagée dans le projet de gestion et de réhabilitation du site de l'Ile Vierge dans un objectif d'attractivité territoriale et touristique, conformément aux priorités définies par le projet de territoire⁵⁴ et par le schéma de développement touristique communautaire (axe 4). Les différents diagnostics réalisés montrent en effet un certain déficit de notoriété du territoire.

L'EPCI a procédé en 2016 au dépôt de la marque « Ile Vierge » auprès de l'institut national de la propriété intellectuelle (INPI) afin de pouvoir maîtriser l'usage du nom et son exploitation commerciale. L'office de tourisme du Pays des Abers a édité plusieurs produits touristiques autour du phare et le valorise pleinement au sein de sa communication. Des accueils de représentants des médias sont réalisés régulièrement sur le site. Cette démarche doit se poursuivre. D'ailleurs, le maintien des avantages liés au dépôt d'une marque est conditionné par son exploitation effective.

Cette stratégie intercommunale est cohérente avec la stratégie touristique régionale développée et déclinée par la destination touristique « Brest terres océanes » dont la thématique de la « route des phares » constitue l'un des quatre axes de mobilisation. Le projet s'accompagne également de la participation à certains réseaux tels celui dédié aux « phares de France » favorisant l'échanges de pratiques sur la gestion et la valorisation de ces équipements.

Ainsi, le projet de réhabilitation du site de l'Ile Vierge s'intègre pleinement dans les priorités définies par le projet de territoire en matière de notoriété et d'attractivité, et en cohérence avec les objectifs de la politique touristique régionale.

⁵⁴ Cf la stratégie d'attractivité et de marketing territorial, tourisme durable.

- **Une gestion professionnalisée dans le cadre de la politique touristique communautaire**

En charge de l'organisation des visites du phare⁵⁵ depuis 2017, l'office de tourisme communautaire du Pays des Abers est responsable de l'exploitation du gîte depuis 2019⁵⁶. L'activité de location du gîte doit s'effectuer dans le cadre du cahier des charges du réseau des « gîtes patrimoniaux du littoral »⁵⁷.

En 2020, une convention d'une durée de 9 ans a été conclue entre la CCPA, le conservatoire du littoral et l'office de tourisme pour déterminer globalement les conditions de mise en œuvre de l'activité touristique sur le site de l'Ile Vierge.

L'office de tourisme se voit chargé de la gestion quotidienne du site et de ses abords⁵⁸. Il est autorisé à favoriser la notoriété et la promotion de l'équipement auprès des médias au bénéfice du Pays des Abers.

La communauté de communes, dont il dépend, définit le cadre de cette activité, et fixe les tarifs d'accès au grand phare et de location du gîte. L'office de tourisme est autorisé à percevoir le droit d'accès au phare et au gîte afin de contribuer au financement de la gestion du bâti et des activités qui lui sont liées, et d'améliorer les services aux visiteurs.

Les premières années d'exploitation ont nécessité d'ajuster l'organisation afin de prendre en compte les contraintes spécifiques du site : aléas climatiques et annulations qui en découlent, coûts liés aux interventions en milieu insulaire etc.

Le rapport d'activités produit par l'office de tourisme pour les années 2021 à 2023 indique que l'exploitation du gîte n'est pas encore parvenue à l'équilibre mais s'en rapproche progressivement. Après un déficit constaté de 25 621 € en 2021, celui-ci est de 7 751 € en 2023.

La chambre relève positivement que cette organisation cohérente a permis de professionnaliser la gestion des équipements et d'ériger cette dernière en axe prioritaire d'intervention de l'office de tourisme. Elle observe, cependant, que l'exploitation du gîte n'a pas encore atteint son équilibre économique.

⁵⁵ Pendant très longtemps, la visite du phare était assurée par les gardiens.

⁵⁶ Cf. délibération du 19 décembre 2019.

⁵⁷ Réseau mis en place par le conservatoire du littoral et la région Bretagne afin de valoriser des hébergements situés dans des sites appartenant au conservatoire dans le cadre d'une charte qualité conciliant qualité de l'accueil et protection du patrimoine naturel et culturel.

⁵⁸ Cette mise à disposition s'effectue dans le cadre des dispositions de l'article R. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques, c'est-à-dire à titre précaire et révocable.

2.3.3 Les conditions d'affectation et d'occupation du site : un cadre contraint et limitatif pour l'intercommunalité

- **L'affectation du patrimoine au conservatoire du littoral et secondairement aux phares et balises**

En 2016, le conservatoire du littoral devient affectataire du site de l'Île Vierge, y compris de l'ensemble bâti qui s'y trouve⁵⁹.

Cette affectation n'est cependant pas exclusive : dans le cadre de la politique de sécurité maritime, l'administration des phares et balises, représentée par la direction interrégionale de la mer (DIRM) devient affectataire à titre secondaire⁶⁰ de plusieurs éléments et notamment de l'appareil de rotation du grand phare, de l'escalier menant à la salle de la lanterne, de la salle de la lanterne et de la coupole du phare.

Cette partition juridique, selon une répartition physique, entre deux administrations différentes, est pratiquée pour tous les phares affectés au conservatoire du littoral. Une convention d'usage est conclue le 6 juin 2016 entre le conservatoire et la DIRM pour organiser les règles de cohabitation entre les deux affectataires, intégrant un principe d'information mutuelle⁶¹.

En pratique, cette partition pourrait entraîner des difficultés. Ainsi, la chambre note que le projet de 2^{ème} phase des travaux de réhabilitation qui porte sur la partie haute du phare, n'inclut pas, à ce stade, la lanterne du phare, qui relève de l'autorité de l'administration des phares et balises alors même qu'elle présente également des traces d'infiltrations et de corrosion. L'étude préalable commandée par la CCPA et menée par l'architecte des monuments historiques en 2022, n'a pas inclus la salle de la machine de rotation, ni la lanterne⁶².

- **Un cadre conventionnel au périmètre et à la durée limités**

Selon un principe bien établi, en tant que propriétaire des sites, le conservatoire du littoral n'en conserve pas la gestion mais s'appuie sur des « partenaires-gestionnaires »⁶³. Cette délégation de gestion est formalisée dans une convention-cadre conclue avec la CCPA pour l'ensemble des sites naturels du territoire.

⁵⁹ Les deux phares et la maison du gardien, mais aussi le port qui comprend un môle et des murs de soutènement, une longère, une ancienne bergerie et des murs d'enclos.

⁶⁰ Cette affectation est réalisée par une convention de 2016.

⁶¹ Il est ainsi prévu que les phares et balises assurent l'entretien des espaces qui leur sont affectés, et que les deux parties s'informent mutuellement des travaux à venir pouvant avoir une incidence sur le fonctionnement du phare et son ouverture au public. Les phares et balises ne peuvent réaliser aucuns travaux importants sans avoir l'accord préalable du conservatoire.

⁶² Cf. l'étude du cabinet de Mme De Ponthaud p. 93 présentation du projet.

⁶³ Cf l'article L.322-9 du code de l'environnement : « Les immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peuvent être gérés par les collectivités locales ou leurs groupements, ou les établissements publics ou les fondations et associations spécialisées agréées qui en assurent les charges et perçoivent les produits correspondants. Priorité est donnée, si elles le demandent, aux collectivités locales sur le territoire desquelles les immeubles sont situés.(...) ».

Comme prescrit par l'article L. 322-10⁶⁴ du code de l'environnement, le conservatoire du littoral a confié à la CCPA, par une convention signée le 14 novembre 2016, la maîtrise d'ouvrage des travaux de réhabilitation et d'aménagement du site. Une convention, dite « convention d'occupation du site de l'Île Vierge en vue de l'aménagement et de la réalisation de travaux », a été conclue sur cette base et ne peut donc s'assimiler à une mise à disposition. Cette convention n'a été conclue que pour une durée de 9 ans, ce qui peut apparaître court pour appréhender un tel site comprenant un patrimoine bâti particulièrement important et ce, alors que le code de l'environnement autorise une durée pouvant aller jusqu'à 30 ans.

Cette convention confie à la CCPA la réalisation d'un programme de travaux, et une mission de valorisation touristique et culturelle. Aucune redevance n'est due par la CCPA au conservatoire pendant la durée de cette occupation. Par contre, la charge de l'entretien et de la réparation des ouvrages est mise à sa charge pendant la durée de cette convention.

Une nouvelle convention, d'une durée de six ans, est prévue pour la réalisation de la 2^{ème} phase de restauration portant sur le grand phare.

La chambre observe que le caractère hors norme de l'aménagement du site de l'Île Vierge a suscité une conduite de projet complexe et un investissement matériel et humain important pour la communauté de communes. Les objectifs définis pour la première phase du projet ont été pleinement atteints.

La CCPA a su accompagner ce projet d'une organisation cohérente au service de la valorisation touristique du site et de la notoriété du territoire, stratégie à poursuivre. L'équilibre financier de l'exploitation du gîte n'est cependant pas encore atteint.

La 1^{ère} phase des travaux a bénéficié d'un très fort taux de subventionnement. L'investissement demeure tout de même très significatif pour la communauté qui a dû, avec la commune de Plouguerneau, assumer la majorité de l'augmentation du coût du projet.

Il serait très utile que la communauté rende compte dans le cadre d'un suivi global, de ses activités sur le site de l'Île Vierge : espaces naturels, pilotage des travaux et suivi administratif, gestion déléguée à l'office de tourisme.

Les modalités juridiques de gestion du site ne semblent pas régler dans le temps la question du suivi de l'entretien du phare.

⁶⁴ « L'aménagement et la réalisation des travaux portant sur des immeubles relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peuvent être confiés, en vue d'assurer la conservation, la protection et la mise en valeur des biens, à l'une des personnes publiques ou privées désignées à l'article L. 322-9 dans le cadre d'une convention d'occupation n'excédant pas trente ans. Les missions confiées doivent être conformes à la mission poursuivie par le conservatoire. Cette convention peut habiliter le bénéficiaire à accorder des autorisations d'occupation non constitutives de droits réels d'une durée n'excédant pas celle de la convention. Le bénéficiaire est autorisé à encaisser directement à son profit les produits de l'immeuble. Dans ce cas, il doit procéder au reversement périodique au conservatoire du surplus des produits qui n'ont pas été affectés à la mise en valeur et à la gestion du bien.(...) ».

En premier lieu, elles impliquent plusieurs acteurs : conservatoire du littoral, DIRM, CCPA et office de tourisme non liés par une convention commune. Aucune gouvernance globale n'a été mise en place dans la durée, même si les acteurs indiquent échanger régulièrement entre eux. Les conditions d'une véritable coordination pour la gestion du site ne sont pas posées et ne permettent pas d'anticiper les besoins futurs d'investissement. Le partage des responsabilités avec le service des phares et balises, en charge de la gestion de la lanterne, pourrait, par exemple, affecter la coordination des travaux d'entretien et le bouclage des plans de financement.

En second lieu, la durée relativement courte de la convention d'occupation consentie à la CCPA, qui ne constitue pas une mise à disposition, fait reposer sur un cadre juridique assez fragile un investissement important et de long terme de l'EPCI. Alors que la CCPA s'engage aujourd'hui dans une 2^{ème} phase de travaux, une nouvelle convention, définie selon les mêmes principes, est en cours de signature pour une durée de 6 ans seulement.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Le projet de territoire de la CCPA, formalisé en 2021, a constitué un temps fort de l'intercommunalité. Il a permis, dans le cadre d'une approche large, de cerner et de partager les enjeux du territoire et les grandes typologies de réponse à leur apporter, en dépassant les approches en silo et le strict périmètre intercommunal. La CCPA a également mené des travaux importants de formalisation de ses priorités stratégiques et opérationnelles dans le cadre de ses différents schémas. Un dispositif global de suivi de ce cadre stratégique devra, cependant, être mis en place.

La valorisation du site de l'île Vierge, projet hors norme et innovant, a constitué la réalisation emblématique de la période examinée. La communauté de communes, qui a beaucoup investi dans ce projet, a su l'accompagner d'une organisation cohérente au service de la valorisation touristique du site et de la notoriété du territoire, stratégie à poursuivre. Si ce dernier a bénéficié d'un fort taux de subventionnement, son coût est passé de 2,7 M€ à 3,7 M€. L'EPCI et la commune de Plouguerneau ont, ensemble, supporté la moitié du surcoût correspondant.

L'intervention de l'intercommunalité sur le phare de l'île Vierge, monument historique, se réalise cependant dans un cadre très contraint et selon des modalités qui ne lui permettent pas de disposer d'une vision pluriannuelle et partagée avec les différents acteurs des investissements à venir. Le partage persistant des responsabilités avec le service des phares et balises pourrait complexifier le financement et la coordination des travaux d'entretien.

3 UNE INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE RELATIVEMENT FAIBLE

3.1 L'absence de pacte de gouvernance

Les statuts de la communauté prévoient que chaque commune est représentée au bureau où elle dispose d'une voix délibérative. Le président peut y convier les maires du territoire communautaire qui ne seraient pas vice-président ou élus au bureau communautaire, cela, sans voix délibérative. Cette présence des maires au bureau de la communauté est jugée indispensable et gage de bon fonctionnement par le président.

La gouvernance communautaire comprend également une conférence des maires, instance instituée par la loi « engagement et proximité » afin de renforcer l'articulation entre les niveaux communal et intercommunal⁶⁵. Cet organe se réunit une à deux fois par an pour échanger sur des sujets stratégiques⁶⁶. Il complète ainsi utilement les débats au sein du conseil.

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-11-2 du CGCT, le conseil communautaire s'est prononcé sur l'opportunité de l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public⁶⁷. Il a écarté la formalisation d'un tel pacte, considérant qu'il ne présentait pas de valeur ajoutée pour la CCPA.

Le projet de territoire comprend, toutefois, des éléments attestant d'une volonté de promouvoir certains principes de gouvernance tenant, en particulier à une meilleure association des élus municipaux et intercommunaux aux décisions prises par l'EPCI.

La chambre observe que les principes de fonctionnement dont ont convenu les rédacteurs du projet de territoire trouveraient davantage leur place dans un pacte de gouvernance, outil le mieux adapté à la définition d'une gouvernance territoriale.

⁶⁵ Cf. l'article L. 5211-11-3 du CGCT, la création d'une conférence des maires est obligatoire dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau de l'établissement public comprend déjà l'ensemble des maires des communes membres.

⁶⁶ service commun d'autorisation du droit des sols (juin 2021), pacte financier et fiscal (en novembre 2022), politique d'urbanisme et Scot du Pays de Brest (en mars 2022, en janvier et en septembre 2023).

⁶⁷ Cf. délibération du 17 décembre 2020.

3.2 Une coopération et une solidarité financière à structurer

3.2.1 Une intégration qui a progressé mais qui demeure inférieure à la moyenne des EPCI de la strate

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) constitue un indicateur de l'ampleur des compétences confiées à un EPCI par les communes qui en sont membres⁶⁸. Il est, par ailleurs, un paramètre essentiel du calcul de la dotation globale de fonctionnement des EPCI.

Le coefficient d'intégration fiscale de la communauté de communes du Pays des Abers a progressé fortement depuis 2017, étant passé de 0,292 à 0,366. Il est cependant inférieur à la moyenne nationale des communautés de communes à fiscalité propre de la strate de population de 30 000 à 50 000 habitants qui se situe à 0,395 et en dessous de la moyenne nationale qui est de 0,397 en 2023.

Cet indicateur est à compléter par celui lié à la part des dépenses de fonctionnement portée par l'intercommunalité, au regard des dépenses de fonctionnement totales du bloc communal du territoire, permettant de traduire la part des politiques portées par l'intercommunalité. Ainsi, 64 % des dépenses de fonctionnement du bloc communal du Pays des Abers demeurent portés par les communes, ce taux étant de 59,5 % pour les EPCI du Finistère (hors métropole de Brest)⁶⁹.

La part des ressources d'origine fiscale de l'EPCI représente le tiers de celles du bloc communal levées sur son territoire. Si cette proportion des ressources fiscales de l'EPCI a progressé de 5 points en pourcentage depuis 2019, elle a cependant tendance à stagner au regard de l'augmentation parallèle de l'ensemble des ressources fiscales des communes. Cette situation apporte donc une nuance à l'évolution de l'intégration fiscale de la CCPA.

Du fait des prises de compétences et de la diminution de moitié des attributions de compensation versées aux communes, la CCPA conserve désormais près des trois quarts des produits fiscaux qu'elle perçoit directement (versement compris de la fraction de TVA allouée aux EPCI depuis 2021). En dépit de cette diminution des versements de l'EPCI, passés de 3,45 M€ à 2,53 M€ en 2019 et 2023, les produits fiscaux des communes ont progressé de 15 % sur la période.

Tableau n° 2 : Évolution des produits fiscaux communaux, versements de l'EPCI inclus

En €	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fiscalité levée par les communes</i>	18 421 004	18 885 132	19 594 096	20 999 618	22 681 040
<i>Versements de fiscalité par l'EPCI</i>	3 475 438	2 673 932	2 615 506	2 570 683	2 539 492
Total	21 896 442	21 559 064	22 209 602	23 570 301	25 220 532

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne.

⁶⁸ Il est obtenu par le rapport entre le produit fiscal levé par l'EPCI (minoré, le cas échéant, des dépenses de transfert) et le produit fiscal total levé sur le territoire (communes + EPCI). Plus le rapport est élevé, plus l'intégration fiscale est forte.

⁶⁹ Données Observatoire de la finance et de la gestion locale (OFGL), tous budgets confondus.

Concernant la taxe d'aménagement⁷⁰ perçue par les communes, la législation prévoit une possibilité de reversement à l'EPCI⁷¹ qui permet une mise en cohérence entre la perception de ces ressources et les compétences intercommunales en particulier l'aménagement de zones économiques. Une délibération de principe en ce sens, adoptée en février 2020 par la CCPA, n'a pas été concrétisée, faute de délibérations concordantes des communes. Les discussions intervenues en conférence des maires n'ont ensuite pas abouti à un accord.

La chambre observe que l'absence de reversement par les communes de la taxe d'aménagement entraîne une distorsion de ressources pour la communauté, amenée à réaliser des projets d'investissements importants, sans bénéficier en retour de ressources générées par ceux-ci⁷².

Malgré le transfert de la compétence de l'eau, les communes continuent à percevoir les recettes liées à l'installation d'antennes-relais sur les châteaux d'eau⁷³. Or, le transfert de compétence entraîne, de plein droit, celui de l'ensemble des biens et équipements et des droits et obligations qui leur sont attachés⁷⁴. La prise de la compétence eau aurait dû se traduire par le transfert par l'EPCI de toutes les conventions conclues avec les opérateurs. Par ailleurs, l'EPCI doit pouvoir décider librement de la pertinence de maintenir ce type d'occupation de son domaine au regard des exigences d'entretien et de sécurité des bâtiments.

La chambre invite la CCPA à mettre fin aux reversements aux communes des recettes issues de la présence d'antennes-relais sur les châteaux d'eau.

⁷⁰ La taxe d'aménagement est un impôt local perçu sur les opérations de construction, reconstruction, agrandissement de bâtiments soumises à autorisation d'urbanisme. Cet impôt sert principalement à financer les équipements publics (réseaux, voiries) nécessaires aux futures constructions et aménagements.

⁷¹ Cf. article 1379 alinéa 16 du code général des impôts : « La taxe d'aménagement dans les conditions prévues au 1° du I de l'article 1635 quater A. Sur délibérations concordantes, prises dans les conditions prévues au VI de l'article 1639 A bis, de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale et du conseil municipal de la commune membre intéressée, la commune peut reverser tout ou partie de la taxe à l'établissement public de coopération intercommunale ou aux groupements de collectivités dont elle est membre, compte tenu de la charge des équipements publics relevant, sur le territoire de cette commune, de sa compétence. ».

⁷² Tel est par exemple le cas pour la ZAE de Croas Ven (Bourg blanc) : 304 000 € d'investissement a généré un produit de 90 000 € de taxe d'aménagement conservé par la commune.

⁷³ Ces recettes représentent 169 166 € entre 2018 et 2023. Certaines recettes sont perçues par l'EPCI, d'autres demeurent perçues par les communes.

⁷⁴ CGCT, art. L. 5211-5 III.

La Communauté de communes du Pays des Abers a instauré une dotation de solidarité communautaire (DSC) d'un montant d'un peu moins de 0,6 M€. Cette dotation, instrument facultatif pour les communautés de communes, est un outil privilégié pour la mise en œuvre d'une politique de solidarité financière à l'échelle de l'EPCI. Les versements effectués dans ce cadre viennent cependant minorer le coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI. Jusqu'en 2020, l'attribution de la DSC était régie par l'article 1609 nonies C du code général des impôts. Désormais, la DSC est régie par l'article L. 5211-28-4 du CGCT, imposant de nouveaux critères⁷⁵ et nécessitant une mise en conformité avant le 31 décembre 2021. Après de longs échanges, la communauté de communes du Pays des Abers a délibéré en décembre 2021 pour une mise en œuvre durant l'exercice 2022.

L'intégration, notamment fiscale de la CCPA, a progressé sur la période par effet mécanique des prises de compétence. Elle demeure, cependant, inférieure à la moyenne des communautés de communes. L'intercommunalité a mis en place une dotation de solidarité communautaire, instrument facultatif de redistribution au bénéfice des communes membres. Communes et EPCI n'ont pas trouvé d'accord permettant un partage de la taxe d'aménagement. Les communes bénéficient du versement indu de recettes pourtant acquises à la communauté depuis le transfert de la compétence en matière d'eau.

3.2.2 L'absence de réunion de la commission d'évaluation des charges transférées depuis 2017

Les attributions de compensation (AC) ont vocation à assurer la neutralité financière des transferts de charges tant pour l'EPCI que pour ses communes membres. Le montant net versé à ce titre par la CCPA aux communes est passé de 1,52 M€ en 2019 à 0,89 M€ en 2023⁷⁶.

Le IV de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI) prévoit que la commission d'évaluation des charges transférées (CLECT) « *rend ses conclusions l'année de l'adoption de la cotisation foncière des entreprises unique par l'établissement public de coopération intercommunale et lors de chaque transfert de charges ultérieur* ». En l'absence de révision ou de nouveau transfert de charges, le montant ainsi fixé est reconduit d'office chaque année. Il peut à tout moment faire l'objet d'une révision, par accord entre l'EPCI et les communes selon les modalités prévues par le CGI.

⁷⁵ Les DSC doivent dorénavant tenir compte majoritairement de l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI, de l'insuffisance du potentiel financier ou fiscal par habitant de la commune par rapport au potentiel financier ou fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI. Ces deux critères doivent être pondérés par la population communale dans la population totale de l'EPCI. Ces critères doivent justifier au moins 35% du montant total de la DSC.

⁷⁶ L'EPCI perçoit également des « AC négatives » versées par certaines communes pour lesquelles le montant des charges transférées est supérieur au produit de fiscalité qui avait été transmis à l'EPCI lors du passage à la fiscalité propre. Le montant de ces AC négatives est passé de 113 K€ à 313 K€.

La CCPA n'a pas réuni la CLECT depuis le 22 novembre 2017. Les transferts des compétence eau, assainissement, du contingent incendie ou de la compétence gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi) n'ont ainsi pas donné lieu à la réunion de la CLECT, qui est pourtant une condition substantielle à la fixation des AC. C'est donc de manière irrégulière que la communauté a décidé de leur maintien, voire de leur évolution (cas de la contribution au SDIS), suite à ces transferts de compétence.

L'EPCI a indiqué que la conférence des maires du 8 novembre 2022 avait prévu une réunion de la CLECT pour régulariser cette situation. Un vice de procédure a, par la suite, affecté la composition de la CLECT⁷⁷. Sa réunion prévue en juillet 2024 n'a pas eu lieu.

La CCPA se conforme, par contre, à son obligation d'établir et de présenter tous les cinq ans au conseil communautaire un rapport sur l'évolution du montant des AC au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences transférées à l'EPCI⁷⁸. Ce rapport est également transmis aux communes membres. Comme cela est souvent constaté, l'analyse montre que l'EPCI doit souvent faire face à des surcoûts, notamment induits, non compensés.

La chambre constate que l'absence de réunion de la CLECT entache d'irrégularité le montant des attributions de compensation défini lors des transferts de compétence.

Recommandation n° 3. : Réunir sans délai la commission d'évaluation des charges transférées (CLECT) afin d'évaluer formellement les transferts de charges intervenus depuis 2017.

En réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que la CLECT devait être réunie en 2025 pour mettre en œuvre cette recommandation.

3.2.3 Une politique de fonds de concours bien structurée

L'article L. 5214-16 V prévoit qu'« *afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours.* ».

Sur la période de contrôle, la communauté a versé annuellement 214 000 € en investissement à ce titre, avec un pic de 653 481 € en 2021⁷⁹ qui s'explique par les décalages de réalisation de certains engagements antérieurs. En fonctionnement, l'EPCI soutient des projets en matière culturelle pour 50 000 € par an.

⁷⁷ Contrairement aux dispositions de l'article L. 2121-33 du CGCT qui prévoient qu'il incombe aux conseils municipaux de désigner les membres de la CLECT, cette composition avait fait l'objet d'une délibération du conseil communautaire en juin 2020. L'ensemble des communes a été invité à délibérer sur ce point en 2023.

⁷⁸ Cf. 2° du V de l'article 1609 nonies C du CGI.

⁷⁹ Dont 300 000 € pour le complexe sportif de Mézéozen à Lannilis, engagement pris en 2017 ; et 181 020 € pour la salle polyvalente de Treglonou.

Plus récemment, la CCPA a souhaité développer les fonds de concours en articulation avec ses schémas stratégiques, pour la création d'aménagements cyclables, en accompagnement du schéma de développement touristique⁸⁰, pour accompagner les opérations de recyclage foncier, et le développement des énergies renouvelables

En 2023, la communauté de communes a réuni l'ensemble de ses dispositifs d'intervention financière au sein d'un guide des fonds de concours et des aides communautaires. Ce guide rappelle le cadre juridique applicable et donne une lisibilité à ces différentes interventions.

La communauté souhaite, à partir de 2025, mieux calibrer ses enveloppes à la réalité des projets et à leur calendrier d'exécution afin d'éviter la mobilisation de crédits qui ne sont finalement pas utilisés.

La chambre relève que la politique en matière de fonds de concours est structurée et cohérente. Ces bonnes pratiques pourraient utilement alimenter un pacte financier et fiscal intercommunal.

3.2.4 Une approche coordonnée des finances communales à promouvoir par l'élaboration d'un pacte financier et fiscal

Un pacte financier et fiscal est un instrument non obligatoire, au service d'une vision coordonnée et articulée des capacités financières sur le territoire communautaire⁸¹. Il peut ainsi permettre, sur la base d'un dialogue entre les communes et l'EPCI, d'identifier les leviers de financement du projet de territoire. C'est sur cette base, que peuvent ainsi être mis en perspective les flux financiers entre communes et EPCI et les différents instruments de solidarité financière.

Sollicités lors de la conférence des maires en 2022 sur la mise en place d'un tel pacte, les élus se sont prononcés unanimement contre. La chambre relève que la présentation alors faite de cet outil en a toutefois donné une vision rigide et contraignante, qui n'était pas propice à convaincre de l'intérêt de cette démarche. Un pacte financier et fiscal doit, en effet, proposer une réponse globale et évolutive aux enjeux locaux au moyen des différents dispositifs fiscaux et d'aides communautaires susceptibles d'être mis en œuvre.

La perspective d'investissements conséquents et les modalités actuelles de répartition de certaines recettes (taxe d'aménagement, produits domaniaux tirés de l'implantation de relais téléphoniques) appellent la mise en place d'un cadre commun négocié régissant les relations financières entre l'intercommunalité et ses différents membres.

Dans ces conditions, la chambre recommande l'élaboration d'un pacte financier et fiscal, permettant de développer une approche coordonnée des finances du bloc communal, à l'appui de la stratégie territoriale.

⁸⁰ Cf. délibération du 22 juin 2023.

⁸¹ Cf. le guide d'Intercommunalités de France « Pacte financier et fiscal de solidarité au service du projet de territoire ».

Recommandation n° 4. : Élaborer et adopter un pacte fiscal et financier.

En réponse aux observations provisoires, le président a fait part de son intention de recourir, dès 2025, à un cabinet de conseil, dans l'objectif de permettre l'adoption d'un pacte fiscal et financier dans la première année du mandat de la prochaine assemblée communautaire.

3.3 Des mutualisations au sein du bloc communal à approfondir

Comme le prévoit l'article L. 5211-4-2 du CGCT, « *en dehors des compétences transférées, un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, une ou plusieurs de ses communes membres (...) peuvent se doter de services communs chargés de l'exercice de missions fonctionnelles ou opérationnelles* ».

L'objectif est d'améliorer l'efficacité des services administratifs et techniques au sein du bloc communal en recherchant des économies d'échelle et des mises en commun d'expertises, tout en préservant l'autonomie décisionnelle de chaque collectivité.

L'article D. 5211-16 du CGCT détermine les conditions de facturation de ce type de service sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement, les modalités étant à déterminer par convention. Cette facturation peut être imputée sur les attributions de compensation, ce qui est fait par la CCPA, permettant ainsi d'améliorer le coefficient d'intégration fiscale communautaire.

3.3.1 Des mutualisations anciennes et bien structurées, encore à étendre

La communauté de communes du Pays des Abers s'est dotée d'un schéma de mutualisation en 2016 et de trois services communs avec d'autres collectivités voisines ou de son territoire.

Un service commun d'instruction du droit des sols a été mis en place en 2015 dans le cadre d'un partenariat avec la communauté de communes d'Iroise voisine. Ce service, dont le coût est totalement porté par l'intercommunalité, ne fait pas l'objet de refacturations aux communes en contradiction avec l'article D. 5211-16 du CGCT précité.

Un service de la commande publique, composé de trois agents, a été institué en 2019.

Enfin, un service commun des ressources humaines⁸², de quatre agents, a été mis en place en 2017 entre l'EPCI et les communes de Plouguin et de Lannilis⁸³. Ces deux services font l'objet d'une refacturation conforme aux dispositions du CGCT précitées.

⁸² Ce service prend en charge la gestion des carrières, de la paie, des dossiers de retraite, d'inaptitude médicale etc, la formation des agents, les recrutements, les apports des éléments nécessaires à la tenue des instances paritaires.

⁸³ En 2023, ce service a assuré la gestion de 210 agents permanents et édité 3 738 bulletins de salaire.

Cette mutualisation permet une sécurisation et une professionnalisation de la gestion de petites communes. Elle offre des outils mutualisés notamment pour le pilotage de la masse salariale, que ne pourrait acquérir une commune seule. La chambre encourage vivement cette démarche dont les bénéfices sont à apprécier au-delà du strict périmètre du remboursement du coût du service.

La chambre relève positivement les mutualisations mises en place par la CCPA. Elle observe que les prestations délivrées en matière d'instructions du droit des sols ne sont pas refacturées aux communes bénéficiaires, en méconnaissance des dispositions en vigueur.

Recommandation n° 5. : Veiller au remboursement par les communes membres des frais de fonctionnement du service commun d'instruction du droit des sols.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président indique que cette recommandation sera mise en œuvre dans l'année qui suivra la publication du rapport de la chambre.

3.3.2 Le service voirie ne s'inscrit pas dans la logique des services mutualisés prévue par le CGCT

La CCPA met à disposition des communes un plateau technique en matière de travaux de voirie et d'entretien des bordures des voies communales (cf. 1.2.2). Elle consacre, chaque année, 1,2 M€ à cette action.

La refacturation aux communes s'effectue sur la base d'un droit de tirage préalablement arrêté sur la base d'un tarif horaire voté par le conseil communautaire. Ce droit de tirage est défini pour 60 %, sur la base du linéaire de voirie et, pour le reste, au vu de la population communale. Cette organisation relativement complexe du point de vue de son suivi⁸⁴ aboutit à un calcul de répartition des moyens allant de 0,60 % pour une commune à 20 % pour une autre. Elle ne permet pas d'appréhender globalement les conditions d'exercice de la compétence en matière de voirie, ni de préfigurer un service mutualisé, qui offrirait davantage de gains en expertise ou en économies d'échelles.

Ce dispositif traduit un mode d'exercice partiel de la compétence voirie, déjà pointé par la chambre lors de son précédent contrôle, et qui ne relève donc pas de la logique de mutualisation prévue par le code général des collectivités territoriales. Il n'est par ailleurs pas valorisé dans le cadre des attributions de compensation et ne permet pas d'optimiser le coefficient d'intégration fiscale de l'EPCI, ni le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui en découle.

La chambre observe que le plateau technique de voirie ne concourt pas à la mutualisation des services du bloc communal. Elle invite les parties prenantes à mettre en place un exercice plein et entier de cette compétence au plan intercommunal.

⁸⁴ Cf. le tableau de répartition des moyens entre communes établi pour 2023.

3.3.3 La perspectives d'élargissement des mutualisations

La conférence des maires réunie en novembre 2022 a validé le principe de l'actualisation du schéma de mutualisation. L'EPCI souhaite poursuivre une approche stratégique sur le sujet des mutualisations. Le bureau communautaire, réuni le 6 juin 2024, a confirmé cet engagement sur la base d'une approche plus large que celle promue par les dispositions du code général des collectivités territoriales, en y intégrant les initiatives menées au plan intercommunautaire d'une part, et en y intégrant aussi la vision sur les mutualisations menées entre les communes. La communauté a également décidé d'inclure à son rapport d'orientation budgétaire pour 2025 un chapitre dédié aux mutualisations.

La chambre relève positivement la démarche engagée par la communauté de communes en matière de recensement des mutualisations.

CONCLUSION DE LA PARTIE

En dépit de l'extension récente de ses compétences, la CCPA conserve un niveau d'intégration inférieur à la moyenne des communautés de communes de taille comparable. Près des deux tiers des dépenses de fonctionnement du bloc communal sont encore réalisées par ses communes membres.

La mutualisation, ancienne et structurée, de services permet, toutefois, aux communes de bénéficier d'une expertise propice à l'amélioration de leurs gestions des ressources humaines et de la commande publique. A contrario, le partage, de fait, de la compétence en matière de voirie ne paraît pas de nature à optimiser les moyens techniques mis en œuvre et dessert, financièrement, l'EPCI. La conclusion d'un accord sur les modalités de répartition de la taxe d'aménagement entre les communes et leur groupement permettrait, en outre, d'améliorer l'affectation de ressources budgétaires consacrées à l'aménagement du territoire communautaire.

La gouvernance du territoire est affectée par quelques irrégularités. Il conviendra de réunir la commission locale d'évaluation des charges transférées afin d'assurer la légalité des flux financiers entre la CCPA et ses membres et de procéder à la refacturation de toutes les prestations mutualisées.

Les relations entre l'EPCI et ses membres pourraient, enfin, être utilement dotées d'un cadre plus formel. Un pacte de gouvernance permettrait de préciser les modalités d'articulation des interventions communales et intercommunales. Un pacte fiscal et financier donnerait une dimension budgétaire, actuellement manquante, au projet de territoire adopté par les parties prenantes.

4 DES ENJEUX FINANCIERS PRINCIPALEMENT PORTÉS PAR LES BUDGETS ANNEXES

La CCPA disposait, en 2023, d'un budget alimenté par plus de 25 M€ de produits de gestion⁸⁵. Ce budget est composé d'un budget principal et de six budgets annexes.

Quatre des services disposant d'une comptabilité distincte se consacrent à des activités industrielles et commerciales : gestion des déchets, eau, assainissement et mouillage de l'Aber Benoît. Ils perçoivent la moitié des produits de gestion. Les autres budgets annexes, consacrés à des services publics administratifs (zones d'activité et économie circulaire) en perçoivent moins de 5 %.

4.1 La qualité de l'information budgétaire et financière demeure perfectible

4.1.1 Une architecture budgétaire à rectifier

Les budgets des services publics industriels et commerciaux (SPIC) doivent être dotés d'un compte au Trésor distinct de celui du budget principal⁸⁶. Ces dispositions visent à éviter les transferts de trésorerie entre budgets et à garantir, par là même, le financement des SPIC par leurs seules ressources d'exploitation.

La chambre relève que, en méconnaissance des dispositions en vigueur, les budgets consacrés à la gestion des déchets et au mouillage de l'Aber Benoît ne sont pas dotés de compte au Trésor.

Recommandation n° 6. : Doter les budgets annexes « déchets » et « mouillage de l'Aber Benoît » d'un compte au Trésor (compte 515).

En réponse au rapport provisoire de la chambre, le président indique que la mise en œuvre de cette recommandation fera l'objet d'une proposition au conseil communautaire de juin 2025 pour une effectivité au 1er janvier 2026.

⁸⁵ Ressources fiscales nettes, produits d'exploitation hors flux entre budgets, dotations et subventions perçues.

⁸⁶ M14, tome 1, titre 1, chapitre 2, §4 « Compte 451 – Compte de rattachement (à subdiviser par budget annexe). Ce compte retrace les opérations de trésorerie liées à l'exécution des budgets annexes à l'exception de ceux des régies dotées de l'autonomie financière qui disposent de leur propre compte au Trésor (cf. instruction M4 et M49 sur la comptabilité des services publics industriels et commerciaux) »/ M4 – cadre comptable – p. 156 : « Compte 451 - Le compte 451 est utilisé dans deux cas de figure pour assurer le dénouement financier des opérations de recettes et de dépenses : - lorsque le service est géré en budget annexe, pour faire le lien avec le budget principal. En effet, les budgets annexes, à la différence des régies dotées de la seule autonomie financière ou de la personnalité morale, ne disposent pas de leur propre compte de disponibilités ; » M57 – tome 1 cadre comptable – p. 186.

4.1.2 Des procédures et une information budgétaires satisfaisantes mais à compléter d'une vision pluriannuelle

La CCPA a consolidé ses pratiques en matière de gestion budgétaire. Le règlement budgétaire et financier, rendu exécutoire le 20 octobre 2023, décline les différentes procédures : préparation budgétaire, cycle budgétaire, engagement, circuits de validation des mandats et gestion pluriannuelle.

Compte tenu de la situation de certains budgets annexes, l'équilibre du budget primitif est conditionné par la reprise des résultats et restes à réaliser constatés à l'issue de l'exercice précédent. Depuis 2022, l'approbation des comptes annuels est concomitante à la tenue du débat d'orientation budgétaire. La mise en place de ce calendrier budgétaire contraint a constitué un élément fort de structuration de la fonction budgétaire dans un objectif de meilleure information des élus. Elle permet de produire un rapport d'orientation budgétaire sur la base des opérations réellement exécutées.

La chambre relève que le calendrier budgétaire représente une contrainte forte et exigeante pour les services. L'objectif, louable, de ce dernier, tenant à l'exhaustivité de l'information délivrée aux élus, pourrait être atteint en approuvant le compte administratif lors de la séance du conseil municipal consacrée à l'adoption du budget primitif ou en procédant à une reprise anticipée des résultats avant l'arrêté définitif des comptes.

L'organe délibérant doit débattre des orientations budgétaires désormais dans un délai maximum de 10 semaines précédant l'adoption du budget⁸⁷. Ce débat est alimenté par un rapport établi par le président et dont le contenu minimal est fixé par la réglementation⁸⁸.

La chambre relève la qualité des documents, clairs et pédagogiques, produits pour le débat d'orientation budgétaire. Cependant, un manque important est constaté du fait de l'absence de vision prospective au-delà de l'exercice budgétaire à venir, faute de programmation pluriannuelle des investissements.

Le budget d'un EPCI doit être adopté en équilibre réel. Cette obligation implique, notamment, une estimation sincère des dépenses et des recettes⁸⁹.

En fonctionnement (ou exploitation), les taux d'exécution sont globalement satisfaisants : ils tendent vers 100 % en dépenses et dépassent parfois ce niveau, en recettes. Ils sont inférieurs et plus variables d'un exercice et d'un budget à l'autre, s'agissant de l'investissement (de l'ordre des deux tiers, en dépenses et des trois quarts en recettes, en intégrant les restes à réaliser). En outre, les performances constatées, dans ce domaine, pour le budget de l'Aber Benoit traduisent un défaut manifeste de sincérité des prévisions de recettes d'exploitation (cf. §.4.3.4).

⁸⁷ M57.

⁸⁸ Cf. art. L. 5211-36 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

⁸⁹CGCT, art. L. 1612 4.

La chambre observe que l'évolution des taux d'exécution traduit une tendance à l'amélioration de la qualité des prévisions budgétaires. Ces dernières demeurent perfectibles, s'agissant des dépenses et recettes d'investissement. Le cas du budget consacré au mouillage de l'Aber Benoit constitue une exception appelant des solutions allant au-delà d'un exercice formel d'équilibre budgétaire.

La comptabilité d'engagement tenue par la CCPA permet d'établir l'état des restes à réaliser et de procéder aux opérations de rattachement des charges et des produits sous réserve des perfectibilités rencontrées (cf. 4.1.3.).

Un véritable pilotage de l'exécution budgétaire est mis en œuvre par le service des finances en lien avec les services qui sont amenés à contribuer à la fiabilisation des prévisions. Le suivi mis en place permet de rendre compte du taux d'exécution au niveau le plus fin. Il peut retracer également les réalisations par service ou type d'actions et tient compte, par ailleurs, des échéances de trésorerie. La CCPA a mis en place sept autorisations de programme/crédits de paiement pour les opérations les plus importantes.

Les délais de paiement de l'EPCI sont également satisfaisants, à l'exception notable du budget « zones d'activités économiques »⁹⁰.

Concernant la documentation budgétaire et comptable, la CCPA respecte la maquette budgétaire M57. Cependant, certaines annexes ne sont pas renseignées⁹¹. En outre, le montant de la dette du budget de l'assainissement détaillée en annexe du compte administratif 2023 est discordant avec celui du compte de gestion, du fait d'une imputation initialement incorrecte d'un prêt de l'Agence de l'eau. Cette anomalie devra être corrigée par une décision modificative, en lien avec le comptable de la collectivité.

La chambre observe que le pilotage budgétaire est satisfaisant. L'intégration d'une vision pluriannuelle et une gestion plus rigoureuse des budgets annexes contribueraient à améliorer ces performances.

4.1.3 Un effort important de structuration de la fonction financière

La structuration de la gestion budgétaire et financière de l'EPCI a été renforcée. Au sein du pôle ressources, les moyens du service finances⁹², sont, toutefois, modestes et ne permettent pas toujours d'absorber des conduites de projets lourdes comme cela a été le cas pour la M57.

⁹⁰ Moins de 21 jours pour le budget principal, oscillant entre 75,71 jours en 2021 et 32,28 jours en 2023, pour les zones d'activité, moins de 25 jours pour les autres budgets annexes.

⁹¹ L'annexe A4 « Etat des provisions », l'annexe B11.3 « liste des services individualisés dans un budget annexe », ainsi que l'annexe D1 « liste des services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe⁹¹ » dans son CA 2023 et/ou son budget primitif 2024. Précédemment, les annexes n'étaient pas systématiquement remplies comme l'annexe C1-1 « Etat du personnel ». Le service de l'annexe B1 n'est pas effectué car les subventions aux associations et autres organismes sont votées ultérieurement en juin dans le cadre d'une procédure formalisée d'attribution qui conduit à proposer des montants parfois inférieurs à la demande.

⁹² Une responsable catégorie A, un contrôleur de gestion catégorie A, un poste de gestionnaire de catégorie B, et un poste d'assistant de catégorie C.

L'organisation de la fonction financière est déconcentrée : les engagements budgétaires, sont confiés à chaque directeur de pôle tandis que le mandatement relève exclusivement du service finances.

Le vice-président en charge des moyens et ressources signe toutes les pièces comptables sur délégation⁹³. Il s'investit fortement dans sa mission et participe largement à la rédaction des documents financiers.

L'EPCI a mis en place un guichet unique en charge de la relation usagers (eau-assainissement-déchets), rattaché au directeur du pôle ressources. Cette organisation est un élément clé de l'efficacité du processus de facturation et de recouvrement des recettes.

La consolidation de la fonction financière prend appui sur une organisation totalement dématérialisée⁹⁴.

La CCPA recourt à des logiciels d'analyse financière (rétro et prospectif). Des modules de gestion de dette, des AP/CP et des subventions ont été acquis. Un outil de pilotage global de la masse salariale a, notamment, vocation à automatiser, à terme, l'imputation de la masse salariale sur les différents budgets annexes. S'il intègre les agents de droit public et de droit privé, la paie de ces derniers est externalisée au centre de gestion du Finistère. L'ensemble de ces outils a permis à l'EPCI de renforcer son expertise interne et devrait l'autoriser à effectuer un suivi au fil de l'eau et une analyse prospective en autonomie.

La communauté, qui souhaite se doter d'un véritable contrôle de gestion afin d'appréhender le coût de revient de ses services, a créé un poste de contrôleur de gestion. Deux missions lui ont été confiées concernant les coûts du service voirie et ceux du service de l'eau, avec le souhait d'aboutir à un modèle de calcul transposable aux autres activités communautaires (cf. § 4.1.5).

4.1.4 Une fiabilité des comptes satisfaisante en dépit de l'absence de contrôle interne

Les EPCI sont tenus de produire des comptes réguliers, sincères et donnant une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. Cette obligation ancienne a acquis, en 2008, une valeur juridique de rang constitutionnel⁹⁵.

La poursuite d'un objectif de qualité comptable appelle, notamment, la mise en place d'un contrôle interne comptable et financier (CICF). Le contrôle interne désigne l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents, décidés par la direction d'une entité et mis en œuvre par les responsables de tous niveaux, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de l'entité. Il repose sur des mesures visant à renforcer l'organisation de l'entité, la documentation des procédures et la traçabilité des opérations⁹⁶.

La CCPA a mis en place, depuis 2021, des modalités d'échanges et d'accompagnement des services qui contribuent à améliorer la qualité comptable. Elle n'a, à ce stade, pas formalisé de guide de procédures, ni réalisé de cartographie des risques.

⁹³ Délégation de pouvoir et de signature du 5 juin 2020.

⁹⁴ Gestion informatique des procédures (workflow), système de validation et parapheur électronique.

⁹⁵ Constitution, art. 47 2, alinéa second.

⁹⁶ Guide de renforcement du contrôle interne comptable et financier dans les collectivités locales, DGFIP, 2019.

La chambre a procédé aux vérifications relatives à la fiabilité des comptes. À l'exception de quatre points (patrimoine, rattachements, refacturations et stocks), les items contrôlés n'appellent pas d'observation majeures.

- **Le suivi du patrimoine**

Les immobilisations comprennent tous les biens et valeurs destinés à rester durablement sous la même forme dans le patrimoine de l'établissement. L'amélioration du suivi du patrimoine constituait l'un des principaux attendus de la réforme du cadre budgétaire et comptable du bloc communal opérée en 1997, renforcé aujourd'hui par la M57.

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification ; il tient, à cet effet, des inventaires physique et comptable. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, coïncider.

Les états d'inventaire de l'EPCI, partiellement fiabilisés⁹⁷, ne sont en réalité pas totalement ajustés avec les états d'actifs du comptable. La CCPA travaille depuis 2023 à cette fiabilisation et prévoit également en 2025 la réalisation d'un inventaire physique qui serait actualisé annuellement.

Concernant les cessions de biens, les budgets de l'eau et de l'assainissement ne comportent pas d'écritures complètes de 2020 à 2022.

Enfin, les travaux effectués en régie par le centre technique⁹⁸ sont jusqu'à présent peu valorisés, point qu'il convient de traiter.

La chambre observe que le suivi du patrimoine est perfectible. Au vu des travaux déjà réalisés, la chambre recommande de fiabiliser l'inventaire dès l'exercice 2025.

Recommandation n° 7. : Fiabiliser l'inventaire du budget principal et des budgets annexes dès l'exercice 2025.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président indique que la mise en œuvre de cette recommandation est en cours et que le travail de fiabilisation doit aboutir d'ici la fin 2025.

⁹⁷ L'EPCI a produit l'état des mandats en lien avec l'inventaire du budget général (2017-2023) et les états d'inventaire en cours de fiabilisation au 3 septembre 2024.

⁹⁸ Travaux de voirie, aménagement des espaces verts, travaux de réfection des réseaux d'eau et d'assainissement, aménagement des locaux.

- **Le rattachement des charges et produits à l'exercice**

Le rattachement des charges et des produits vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les seules dépenses et recettes de fonctionnement qui s'y rapportent. Dans le cas des charges, la procédure correspondante consiste à intégrer dans le résultat annuel toutes les dépenses de fonctionnement pour lesquelles le service a été fait au cours de l'exercice considéré mais qui n'ont pu être mandatées faute de réception de la facture⁹⁹.

La mise en œuvre des mesures prises par la CCPA pour fiabiliser les rattachements est rendue malaisée par l'absence de seuil, qui soumet la passation des écritures comptables à la libre appréciation des services. La CCPA a indiqué vouloir introduire un tel seuil dans le règlement budgétaire et financier.

Par ailleurs, il est constaté une absence de rattachements sur le budget déchets jusqu'en 2022¹⁰⁰ et une absence de rattachement des produits sur celui de l'eau¹⁰¹.

Une discordance a été relevée entre les documents établis, en 2023, par le comptable et l'ordonnateur au titre du budget principal. Le logiciel financier n'a pas correctement repris les opérations au compte administratif. Cette situation appelle une correction de l'application.

Enfin, l'EPCI ne comptabilise pas les charges et produits constatés d'avance pour aucun de ses budgets. Il reconnaît qu'il s'agit d'un axe d'amélioration.

La chambre invite la CCPA à procéder aux rattachements à l'exercice pour l'ensemble de ses budgets.

- **Les principes de refacturation entre le budget principal et les budgets annexes**

Les flux réciproques correspondent à des flux échangés entre deux entités, disposant ou non de la personnalité morale, se traduisant par l'enregistrement d'opérations symétriques au compte de résultat ou au bilan, au titre de la même période comptable et sur la base des mêmes pièces justificatives. Les montant des flux réciproques sont égaux mais de sens contraires dans la comptabilité des deux entités.

La CCPA a structuré les principes de refacturations entre budgets¹⁰² et fiabilise les flux financiers. En matière de ressources humaines, les quotités de travail effectivement réalisées par le personnel communautaire sont refacturées¹⁰³ à chaque budget annexe. S'y ajoutent celles des personnels des services supports. Des refacturations de frais généraux (carburants) aux budgets annexes sont également effectuées et d'autres, aujourd'hui facturés au seul budget déchets (télécommunications, correspondance, etc.), doivent être généralisées.

⁹⁹ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 3, chapitre 4, § 1.1. Et depuis le 1^{er} janvier 2024, instruction budgétaire et comptable M57 tome 1 ; titre 3, chapitre 2 §6 : « les opérations de rattachement des charges et des produits correspondants à des droits acquis et à des services faits avant le 31 décembre et pour lesquels la journée complémentaire n'a pas permis la liquidation de la dette ou de la créance ».

¹⁰⁰ L'EPCI le justifie par la difficulté de retour à l'équilibre de ce budget annexe jusqu'en 2022.

¹⁰¹ Concernant le budget général, l'absence d'écriture est justifiée.

¹⁰² Budget principal vers budgets annexes et entre budgets annexes.

¹⁰³ Les missions exercées dans le cadre des SPIC sont assurées par des agents administratifs rémunérés sur le budget principal, et par des agents de droit privé, rémunérés sur le budget annexe concerné.

Pour autant, l'examen de la comptabilisation de ces flux réciproques conduit à relever des discordances de montants entre les différents budgets. Ces discordances connues ont été justifiées (TVA, imputations, montants) pour chacun des exercices avec des corrections réalisées généralement en N+1. Ce point doit constituer un élément de vigilance.

La CCPA a réalisé un travail important de correction et de fiabilisation des flux réciproques entre budgets. Cette démarche constitue une condition préalable à l'exploitation de la comptabilité analytique.

- **Une comptabilité de stock à fiabiliser**

Les terrains aménagés en vue de leur vente n'ont pas vocation à figurer dans le patrimoine de la collectivité. La tenue d'une comptabilité de stocks pour le suivi de telles opérations d'aménagement de terrains est obligatoire. Le schéma comptable de suivi des stocks doit aboutir à une stricte égalité des charges et des produits et, par conséquent, à une neutralité du résultat de fonctionnement, un éventuel excédent ou déficit annuel étant porté par la section d'investissement¹⁰⁴.

La CCPA respecte l'obligation de la tenue d'une comptabilité de stocks. Un tableau de bord globalisé a été mis en place avec la comptable publique. Ce suivi doit cependant être consolidé et fiabilisé, tant au niveau des valeurs du stock, que des écritures comptables d'entrées et de sorties de stocks.

Une codification interne permet d'individualiser les dépenses et les recettes liées à chacune des zones, y compris pour les déclarations de TVA. La CCPA ne dispose pas, toutefois, à ce jour, de tableaux de bord détaillés par zone (cf. § 4.3.5). Un tel suivi permettrait de fiabiliser un calcul de coût de revient par zone, même si ce calcul a été effectué dans le cadre des cessions sur les zones les plus récentes et détaillé dans les délibérations actant du prix de vente des terrains.

Le correct suivi du stock et de la valeur des terrains est dépendant d'une démarche plus globale engagée à l'échelle de l'EPCI pour aboutir au calcul d'un coût complet intégrant notamment les charges de personnel, objectif pour les exercices à venir.

La chambre a constaté des discordances, parfois importantes, dans la valorisation des stocks figurant au budget primitif et au compte de gestion établi par le comptable¹⁰⁵. Par ailleurs, l'absence de sorties de stocks de terrains cédés en 2023 a conduit à l'apparition d'un excédent irrégulier de 644 K€. Il en résulte une surévaluation à due concurrence des stocks de terrains aménagés à la clôture des comptes, qui auraient dû s'établir à 1,3 M€ et non pas à 1,9 M€. L'appréciation de la situation de ce budget, fin 2023, appelle, par conséquent, un redressement du résultat et des stocks.

Recommandation n° 8. : Fiabiliser la comptabilité de stocks de terrains aménagés sur la base d'un suivi détaillé par zone.

¹⁰⁴ Instruction M14, tome 2, titre 1, chapitre 1, § 2.2.1.1 et titre 3, chapitre 4, § 4 et tome 1, annexes n°22 et 23.

¹⁰⁵ Par exemple, en 2021 : - 1 015 000 €, en 2022 - 930 500 €, en 2023, - 1 021 500 €.

En réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que la collectivité a entrepris en lien avec la conseillère aux décideurs locaux¹⁰⁶, différents travaux aux termes desquels il sera possible de déterminer les excédents ou déficits de chaque zone.

4.1.5 Une connaissance des coûts et des prix de revient bien engagée

En application de l'article L. 2224-17-1 du CGCT, la comptabilité analytique est obligatoire pour les services publics de prévention et de gestion des déchets. L'instruction budgétaire et comptable M4 impose cette obligation à l'ensemble des services publics industriels et commerciaux.

Le pôle ressources et moyens met en œuvre un dispositif structuré de connaissance des coûts des différents budgets de l'EPCI, en s'appuyant sur une exploitation appropriée de son système d'information financière.

A ce stade, il ne s'agit pas encore d'une comptabilité analytique aboutie, dans la mesure où les coûts de structure et les frais de gestion ne sont pas répercutés dans le calcul de coût réalisé. Mais les éléments sont en place pour avancer dans ce sens.

La chambre observe que la CCPA a structuré les outils qui doivent lui permettre, à terme, d'aboutir à une véritable comptabilité analytique et au calcul des coûts des services communautaires. Si cette démarche traduit une certaine maturité de la fonction financière, elle nécessite cependant d'être finalisée.

4.1.6 Un pilotage resserré des tarifs communautaires

L'enjeu du pilotage d'une politique tarifaire concerne prioritairement, pour la CCPA, les services publics industriels et commerciaux, dont les charges doivent, sauf exceptions, être couvertes par les produits tirés de leur seule exploitation. Les produits tarifaires représentent plus de 90% des produits de gestion de ces services et plus de la moitié de ceux de l'EPCI.

La définition d'une politique de tarification adaptée à la prise en compte des coûts du service est une priorité pour l'EPCI. La CCPA a ainsi mené des analyses prospectives, intégrant la trajectoire de réalisation de ses investissements, qui l'ont conduit à adapter sa politique tarifaire.

¹⁰⁶ Cadre expert de la direction générale des Finances publiques (DGFIP).

En matière de transparence sur les tarifs pratiqués, des dispositions précises sont prévues par l'article D. 2224-1 et par les annexes V, VI et XIII du code général des collectivités territoriales, pour le contenu des rapports annuels sur le prix et la qualité des services. Bien que la CCPA produise des rapports de grande qualité et très pédagogiques, certaines informations manquent en matière de définition des tarifs¹⁰⁷.

En matière de gestion des déchets, à la suite du vote en 2021 de sa stratégie déchets et de la définition d'un programme pluriannuel d'investissement, la communauté a voté en 2022 une augmentation de tous les tarifs applicables à hauteur de 20 %, générant une recette complémentaire de 0,9 M€ pour le service. Cette augmentation sera suivie d'une nouvelle progression des tarifs de 5 % en 2023, et de 5 % en 2024.

A ce jour, la CCPA a mis en œuvre une tarification incitative concernant les professionnels¹⁰⁸. Celle-ci a abouti à ce que 90 % d'entre eux renégocient leur contrat à la baisse. Il n'est pas prévu de redevance incitative pour les particuliers au vu du constat des effets positifs des réorganisations déjà menées sur les tonnages de déchets issus d'activités économiques.

Concernant les tarifs de l'eau et de l'assainissement, qui étaient très hétérogènes, la CCPA a voté en 2019, une trajectoire de convergence d'ici à 2026. Un engagement de maintien des tarifs durant trois ans avait été pris lors du transfert de compétence.

La première étape a consisté à doter les tarifs de la même structure, comprenant 4 tranches pour les particuliers avec une progressivité du tarif de l'eau selon le niveau de consommation. Les parts fixes et les parts variables demeurent ainsi différenciées selon les communes avec une harmonisation progressive des tarifs de l'assainissement et de l'eau étalée entre 2021 et 2026, afin d'atteindre le tarif cible déterminé pour chaque tranche de consommation.

Cette convergence avait été construite en tenant compte du financement à venir de montants d'investissements de 1,5 M€ pour chaque budget. Le rythme de cette trajectoire a finalement été accéléré en 2022, afin de tenir compte de trois éléments majeurs : une augmentation nécessaire du montant des investissements à réaliser, la forte hausse du prix de l'eau achetée et la progression du coût de l'énergie. Une augmentation de 55 % a été actée dès 2023 et doit être suivie d'une hausse de 15 % entre 2024 et 2026. Cette nouvelle trajectoire est susceptible d'être adaptée.

Les décisions prises en conseil communautaire ont fait l'objet d'importants travaux préparatoires par un groupe de travail dédié, au sein du conseil d'exploitation de la régie et en bureau communautaire qui a précisé un cadre pour l'acceptabilité de ces fortes augmentations¹⁰⁹.

¹⁰⁷ En matière de déchets, ne figurent pas les explications sur les modalités de fixation des redevances. En matière d'eau et d'assainissement, ne figurent pas les éléments requis sur la facture pour l'usager et sur les modalités de détermination des tarifs.

¹⁰⁸ Plus les volumes de déchets collectés sont importants, plus le tarif est élevé. Le tarif incite également à une collecte toutes les deux semaines au lieu d'être hebdomadaire.

¹⁰⁹ Le tarif d'abonnement au service de l'eau s'élève de 70,70 € à 78,30 € en 2024 et atteindra un tarif cible de 80 € en 2026. Pour l'assainissement, cet abonnement s'élève de 38,5 € à 56 € et atteindra un tarif cible de 50 € en 2026. Pour une consommation de 16 à 100 m³, le tarif en 2024 s'élève entre 1,27 € et 1,46 € selon les communes et atteindra un tarif cible de 1,45 € en 2026.

La mise en œuvre de la convergence est confrontée à une problématique : dans 8 des 12 communes, le produit de la facturation des services d'eau et d'assainissement n'est perçu qu'en année N+1 du fait d'une pratique ancienne. Les modalités de mise en œuvre d'un rattrapage des différés sont en cours d'analyse avec l'appui d'un prestataire externe.

La convergence des tarifs pour les professionnels a été mise en place à partir de 2022. L'objectif est de parvenir à la fixation d'un tarif, qui doit atteindre 1,70 €¹¹⁰ en 2026, en capacité de couvrir les coûts du service, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui¹¹¹.

Les plus gros consommateurs (au-delà de 200 m3) bénéficient d'un tarif dégressif particulièrement favorable, ce qui n'incite donc pas à économiser l'eau. Cette tranche de consommation concerne 260 usagers et le premier usager du service est, par ailleurs, le principal employeur du territoire. En 2026, le tarif pour cette tranche de plus de 200 m3 demeurera plus bas que celui de la tranche immédiatement inférieure¹¹². L'EPCI adopte ainsi une démarche très prudente sur cette période de convergence, considérant que ce sujet pourrait être réexaminé après 2026.

Concernant le budget annexe du mouillage de l'Aber Benoît¹¹³, une problématique de niveau de tarification est constatée pour permettre d'équilibrer le budget, dont les charges d'exploitation évoluent de manière continue, ayant amené la CCPA à apporter une aide exceptionnelle, en méconnaissance des règles de financement propres aux services industriels et commerciaux. Le sujet apparaît très sensible. Depuis 2021, les tarifs ont augmenté de 55 %, dont 22 % en 2023, sans toutefois parvenir à équilibrer le budget (cf. 4.3.6). La communauté conduit actuellement une étude qui doit permettre d'identifier des leviers en termes d'organisation de ce port et de son activité. Le sujet doit en effet être analysé dans un cadre plus global du positionnement et du niveau de cette offre de service, alors que le nombre de plaisanciers diminue et que leurs pratiques évoluent. Par ailleurs, les conditions du renouvellement du cadre d'exploitation conventionné avec l'État représentent un enjeu important pour l'équilibre de cette activité.

Les enjeux tarifaires du budget principal sont résiduels¹¹⁴.

Enfin, dans le cadre du contrat de concession conclu avec la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne Ouest (CCIMBO), la CCPA, autorité portuaire, arrête les tarifs du port de l'Aber Wrac'h sur la base des propositions du conseil portuaire. Le rapport annuel présenté par le concessionnaire indique que l'activité du port est déficitaire de manière chronique sur son volet plaisance et l'est régulièrement sur la pêche. Une augmentation des redevances de 4,5 % a été votée pour l'année 2024, sans être adossée à une analyse prospective détaillée.

¹¹⁰ Ce coût de 1,70 € a été calculé en 2020 en fonction du besoin de financement des investissements sur les années de convergence jusqu'en 2026 et prend en compte le montant des amortissements annuels.

¹¹¹ Pour la tranche de 16 à 100 m3 les tarifs 2023 vont de 1,31 € à 1,60 €, et pour la tranche 101 à 200 m3, les tarifs vont de 1,58 € à 1,78 €. La tranche au-delà de 200 m3 comporte des tarifs de 1,20 € à 1,52 €.

¹¹² 1,70 € pour la tranche de plus de 200 m3, 1,90 € pour la tranche 101-200 m3.

¹¹³ Ce budget est dédié à la gestion de l'accueil de bateaux dans l'Aber Benoît, que la CCPA gère en régie sur la base d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) consentie par l'État sur le domaine public maritime. Il comporte essentiellement des dépenses de personnel des deux agents présents sur le site, et des dépenses liées aux systèmes d'amarrage des bateaux.

¹¹⁴ Cf les locations au sein de la pépinière d'entreprise, au sein de l'hôtel d'entreprise, pour les aires d'accueil des gens du voyage de Plouguerneau et de Plabennec, pour la navette littorale estivale ou encore pour la mise à disposition de fourreaux supports des réseaux de communication électronique.

L'EPCI définit également les tarifs pour la location du gîte de l'Ile Vierge, dont la responsabilité est confiée à l'office de tourisme. La définition des tarifs du gîte de l'Ile Vierge a fait l'objet d'adaptations progressives au regard des premières années de location afin de parvenir à équilibrer le budget, ce qui n'est pas encore le cas.

La chambre constate que les services industriels et commerciaux de la CCPA bénéficient d'une approche fondée sur des analyses prospectives articulant les différents leviers de financement que constituent les tarifs et l'emprunt. Les rapports annuels devraient être complétés d'éléments, actuellement absents, afin de respecter les dispositions du CGCT. A ce stade, l'EPCI n'exprime que de manière secondaire le souhait d'atteindre d'autres objectifs (tarification sociale, géographique, objectifs environnementaux, etc) au sein de sa politique tarifaire.

4.2 Le budget principal : une situation saine, fruit d'une politique d'investissement prudente

• Résultat et capacité d'autofinancement

Les volumes financiers du budget général de la communauté de communes représentent en 2023 près de 10 M€ en charges de gestion et 12,2 M€ en produits de gestion¹¹⁵. Leur évolution¹¹⁶ traduit la montée en puissance de l'EPCI.

En recettes, la part des produits de fiscalité, fraction de TVA compensant la suppression de la taxe d'habitation incluse, demeure prépondérante (59 %)¹¹⁷.

Les taux d'imposition des taxes directes locales se situent en dessous des moyennes départementale, régionale et nationale et n'ont pas évolué sur la période¹¹⁸. L'EPCI a, par ailleurs, fait le choix de ne pas percevoir de produits de la taxe additionnelle sur le foncier bâti, alors que les moyennes départementale, régionale et nationale sont respectivement de 17 €, 20 € et 40 €, par habitant, en 2023.

La part des résidences secondaires (10,7 %) ainsi que le nombre de logements vacants sont plus faibles qu'au niveau départemental, régional et national, offrant donc un levier plus limité pour la taxe d'habitation grevant ces locaux, en dehors d'une réévaluation des bases fiscales des communes membres¹¹⁹.

S'agissant des impôts économiques, les bases de la cotisation foncière des entreprises sont sensiblement inférieures aux moyennes départementales, régionales et nationales (153 €/hab., contre, respectivement 225 €, 252 € et 309 €).

¹¹⁵ Les charges représentent 236 € par habitant (contre 327 €, en moyenne, au niveau régional et 374 €, au niveau national) et les produits 288 € par habitant (contre, respectivement, 402 € et 455 €).

¹¹⁶ 61 % pour les charges et de 44 % pour les produits.

¹¹⁷ Cf. annexe n°3, tableaux n°6.

¹¹⁸ Cf. annexe n°3, graphique n°7.

¹¹⁹ Les résultats de celle-ci seraient néanmoins modestes, non seulement parce qu'ils s'appuient sur une compétence communale et ne pourraient essentiellement intervenir que sur une réévaluation de la catégorisation des biens, et ne porteraient que sur la taxe d'habitation appliquée aux résidences secondaires et sur une fraction de de taxe foncière à 0,20 %.

S'agissant des charges de gestion¹²⁰, les charges de personnel, même si elles augmentent de 36 % ne représentent plus que 48 % des charges de gestion en 2023 contre 54 % en 2019. Elles s'élèvent à 4,8 M€ auquel il faut retrancher 1,8 M€ de mises à disposition de personnels prises en charge par les budgets annexes. Malgré les nouvelles compétences, la masse salariale apparaît pilotée¹²¹.

Le ratio de rigidité des charges structurelles¹²² a évolué de près de 9 points entre 2019 (40,4 %) et 2023 (48,7 %), situant l'EPCI au-dessus de la moyenne régionale (44 %) et nationale (47 %), ce qui appelle à la vigilance.

A l'exception de la situation ponctuelle de l'exercice 2021, le budget principal dégage une capacité d'autofinancement (CAF) brute de 10,5 M€, cumulés, sur la période¹²³. En 2023, le montant de la CAF brute atteint plus de 2,2 M€, soit un niveau équivalant à plus de 15 % des produits de gestion pouvant être considéré comme satisfaisant. Il diminue néanmoins¹²⁴ et se situe désormais en dessous du taux médian régional des communautés de communes (19%). Malgré une stabilité des dotations aux amortissements, la diminution de la CAF brute entraîne celle du résultat de la section de fonctionnement, divisé par deux sur la période.

La montée en compétence de la CCPA se traduit par une forte progression de ses charges et produits. La masse salariale apparaît, toutefois, maîtrisée. Malgré la relative rigidité de ses charges structurelles, le budget principal dégage un autofinancement brut encore important. La mobilisation partielle des leviers fiscaux disponibles se traduit par un autofinancement en deçà de la moyenne des communautés de communes bretonnes et concourt, par ailleurs, à la relative faiblesse de l'intégration fiscale précédemment exposée.

• Financement des investissements

La CCPA a, sur la période, remboursé plus de 3 M€ de capital emprunté au titre du budget principal. Ce montant a été très largement couvert par la CAF brute (10,5 M€ cumulés), à l'exception de l'exercice 2022, du fait de l'impact ponctuel du remboursement du prêt relai contracté pour le projet de l'Ile Vierge.

Les dépenses d'équipement se sont élevées à 11,6 M€ sur la période. Le seul exercice 2019 en concentre, toutefois, près des deux tiers. Cet effort d'investissement est inférieur de moitié à celui des communautés de communes finistériennes (277 €, cumulés sur la période, par habitant, contre une moyenne de 595 €¹²⁵).

¹²⁰ Cf. annexe n°3, tableau n°7.

¹²¹ Cf. annexe n°3, tableau n°8 et graphiques n°8 et 9.

¹²² Total des charges permanentes et intérêts d'emprunts rapportés aux recettes réelles de fonctionnement.

¹²³ Cf. annexe n°3, tableau n°9.

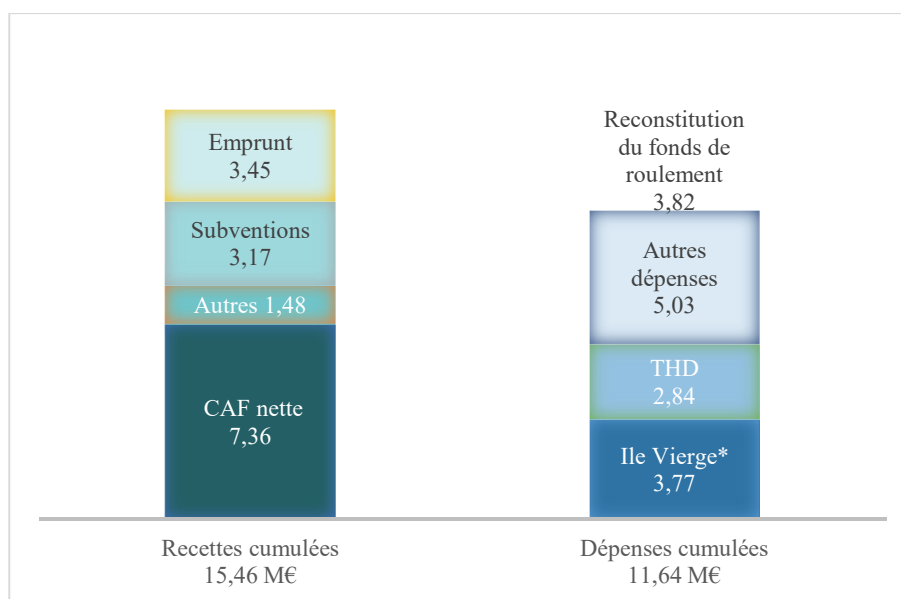
¹²⁴ 26,2 % en 2019 contre 18 % en 2023.

¹²⁵ Source : données data.ofgl.

Les investissements se sont répartis entre dépenses d'équipement directes (7,2 M€ de travaux et d'acquisitions) et subventions d'équipement (4,4 M€)¹²⁶. Les principales réalisations de la période tiennent aux travaux réalisés sur l'Ile Vierge et à la contribution au déploiement de la fibre optique.

L'effort d'investissement a été majoritairement autofinancé, l'opération d'aménagement de l'Ile Vierge, largement subventionnée, faisant exception. La CCPA a mobilisé près de 15,5 M€ de ressources budgétaires sur la période examinée, soit un montant supérieur de 3,8 M€ aux dépenses à couvrir. Les montants empruntés (3,45 M€) ont donc excédé les besoins à couvrir propres au budget principal.

Graphique n° 1 : Financement des dépenses d'équipements 2019-2023



* Abords, port, longère, gîte, petit et grand phares.

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne (détails annexe n°3 – Tableaux n°10 et 11).

La CCPA a réalisé un effort d'investissement sensiblement inférieur à la moyenne des communautés de communes finistériennes. Les dépenses d'investissement ont été principalement financées par l'autofinancement, à l'exception notable du projet de l'Ile Vierge, fortement subventionné. Bien que modéré, le recours à l'emprunt ne s'imposait pas totalement, au vu des dépenses du budget principal à couvrir.

¹²⁶ Cf. annexe n°3 – Tableau n°10.

- **Situation patrimoniale**

L'excédent de ressources mobilisées sur les dépenses d'investissement réalisées s'est traduit par une majoration du fonds de roulement, passé de 2,2 M€ à 6 M€.

Au 31 décembre 2023, l'encours de la dette du budget principal de la CCPA s'élevait à 1,2 M€, équivalant à moins d'une année de CAF brute. Il correspondait à une dette de 27 € par habitant contre 206 €, en moyenne, pour les communautés de communes finistériennes.

La trésorerie est passée de 0,5 M€ à 6,1 M€. Ce dernier montant équivaut à plus de 7 mois de dépenses de fonctionnement du budget principal. Ce volant de trésorerie ne paraît plus justifié par les besoins en liquidités des budgets annexes. Il est, surtout, supérieur au capital restant dû au titre des emprunts contractés¹²⁷.

Le budget principal présente des marges de manœuvre importantes. Bien qu'en repli, l'autofinancement brut demeure satisfaisant et est susceptible d'être ajusté, en tant que de besoin, par la mobilisation des leviers fiscaux non encore employés. Au regard de ces capacités de financement et des réserves accumulées, la politique d'investissement a été très mesurée et le recours à un emprunt affecté au budget principal ne s'imposait pas. La trajectoire financière devrait évoluer du fait des projets importants envisagés.

4.3 Les budgets industriels et commerciaux présentent des situations plus tendues

Comme le prescrit l'article L. 2224-1 du CGCT, les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial doivent être équilibrés en recettes et en dépenses. Ils doivent ainsi être financés par les produits tarifaires perçus auprès des usagers du service. Ils ne peuvent, sauf cas particulier, être financés par l'impôt, au moyen, notamment, d'une subvention versée par le budget principal. Par ailleurs, le budget principal ne doit pas récupérer les excédents du budget annexe au travers de refacturations excessives.

L'objectif d'équilibre économique de ces budgets implique la connaissance exacte du coût du service, qui ne peut s'obtenir que par l'individualisation, au sein d'un budget distinct, des dépenses et des recettes correspondantes.

4.3.1 L'équilibre du budget eau est contraint, en dépit de l'augmentation des produits tarifaires

- **La structuration et le pilotage des services de l'eau et de l'assainissement**

La CCPA exerce les compétences eau et assainissement en régie depuis le 1^{er} janvier 2018. Une exception concerne la commune de Kersaint-Plabennec, membre du syndicat d'eau du Spernel, qui a recours à un concessionnaire ; ce syndicat doit être dissous au terme de cette délégation, en 2024.

¹²⁷ Cf. Annexe n°3 – Tableau n°12.

Le service d'alimentation en eau potable dessert plus de 21 000 abonnés. Il dispose d'un important patrimoine issu des systèmes propres d'alimentation des communes. Malgré cela, le territoire n'est pas auto-suffisant et achète de l'eau au syndicat d'eau du Bas-Léon et, prochainement, à la SPL Eau de Ponant pour la commune de Kersaint-Plabennec. La multiplicité des sources d'approvisionnement sur le territoire offre certaines garanties de sécurité mais elle induit une gestion relativement complexe avec de nombreux périmètres de protection et un patrimoine important à gérer¹²⁸.

En matière d'assainissement, la CCPA dispose de 9 stations d'épuration et de 243 kilomètres de canalisation de collecte des eaux usées. Trois communes ne disposent pas d'un réseau collectif, la mise en place d'un tel réseau dans la commune de Tréglonou constituant un des projets importants à venir. Le diagnostic réalisé pour le schéma directeur, indiquait que l'enjeu majeur du réseau consistait en la réduction des eaux claires sur les réseaux de collecte, entraînant un besoin de réhabilitation important.

La CCPA a hérité d'équipements communaux et de modalités de gestion hétérogènes. Cette situation est perceptible à travers la difficulté à disposer d'une information fiable quant à la longueur du réseau communautaire, donnée de base pourtant non stabilisée¹²⁹.

Entre 2018 et 2020, la CCPA s'est attachée à mettre en place l'organisation adéquate à la prise de ces compétences et des relations avec les usagers. A partir de 2021, sur la base des diagnostics élaborés pour les schémas directeurs eau et assainissement, la CCPA a fait aboutir la structuration du service aux plans techniques et administratifs et lancé les programmes de renouvellement des réseaux. Un objectif de taux de remplacement de 0,8 % a été arrêté dans le cadre des schémas directeur. A partir de 2024, la communauté souhaite lancer la mise en œuvre des projets d'investissement identifiés. L'année 2026 verra la fin de la période de convergence des tarifs, qui avait été décidée par la CCPA, ce qui offrira des marges financières supplémentaires.

La communauté dispose désormais d'une bonne connaissance de ces réseaux et a recensé les investissements nécessaires au sein des schémas directeurs votés en 2022. Elle a lancé un travail sur la connaissance des coûts du service pour adapter sa politique de tarification.

Les rapports annuels sur le prix et la qualité du service en matière d'eau et d'assainissement, qui sont particulièrement précis et bien rédigés, témoignent du fait que la communauté a une trajectoire bien définie et a effectué des progrès importants dans le pilotage et le suivi de ces deux compétences.

La chambre relève que la CCPA a adapté son organisation interne, réalisé les diagnostics des réseaux, recensé les investissements nécessaires et défini les étapes de l'évolution des services de l'eau et de l'assainissement dans des schémas directeurs.

¹²⁸ 11 captages et forages, de ses 8 usines de production d'eau potable et ses 14 réservoirs ; la distribution de l'eau transite par un réseau de plus de 850 km.

¹²⁹ Cf. rapports annuels sur le prix et la qualité du service.

- **Les résultats d'exploitations des deux derniers exercices sont déficitaires**

Le chiffre d'affaires du service de l'eau a progressé de 21,5 % sur la période¹³⁰. Les volumes distribués ont augmenté de 4 % en lien avec l'augmentation de la population. L'évolution des produits a donc été essentiellement alimentée par la politique tarifaire¹³¹.

Les charges courantes ont toutefois augmenté de moitié sur la période, du fait principalement du quasi-doublement des charges de personnel et de l'évolution de certains coûts : fourniture d'eau par le syndicat d'eau du Bas-Léon (+24 %) ¹³² ; énergie (+21 %) ¹³³ ; achats de matières et fournitures (+145 %) ¹³⁴.

Le service a accumulé 4,3 M€ d'autofinancement brute sur la période mais cette CAF brute décroît fortement passant de près de 1,3 M€ en 2019 à 0,8 M€ en 2023. Si elle couvre encore largement l'annuité en capital de la dette, elle ne permet plus, depuis 2022, de faire face à l'amortissement des immobilisations, dont la charge annuelle a augmenté de plus de 0,2 M€ sur la période. Les deux derniers exercices de la période examinée ont ainsi présenté des résultats déficitaires.

Le service a, toutefois, enregistré, en 2018, un résultat exceptionnel de 1,3 M€ correspondant au cumul des excédents transférés par les communes. Le report de cet excédent a contribué à l'équilibre de la section d'exploitation des budgets adoptés depuis plusieurs années. Son affectation au financement des investissements et l'apparition d'un déficit d'exploitation ont toutefois réduit cet excédent reporté à 0,7 M€, fin 2023. L'équilibre du budget demeure, en outre, tributaire de la reprise de l'excédent de l'exercice précédent. Cette situation requiert un arrêté des comptes, provisoire ou définitif, préalablement à l'adoption du budget primitif.

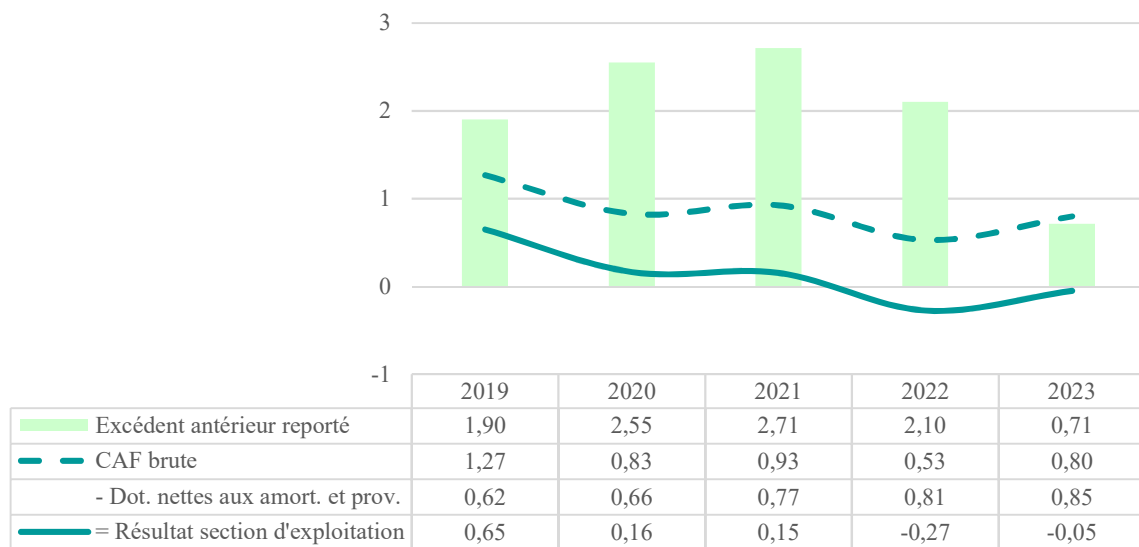
¹³⁰ Cf. Annexe n°4 – Tableau n°13.

¹³¹ Cf. § 4.1.6.

¹³² Le coût d'achat de l'eau auprès du syndicat du Bas Léon a connu une très forte augmentation de +30% - ROB 2023- Total du compte 605 « achat d'eau » de 0,66 M€ en 2019 à 0,82 M€ en 2023.

¹³³ L'impact des augmentations du coût de l'électricité a été évalué pour l'exercice 2022 par la CCPA et se concentre sur les BA eau et assainissement représentant 27 % et 56 % de la consommation totale d'électricité de l'EPCI (ROB 2023).

¹³⁴ En particulier les fournitures non stockables et fournitures d'entretien.

Graphique n° 2 : Capacité d'autofinancement, résultat de l'exercice et excédents antérieurs en M€

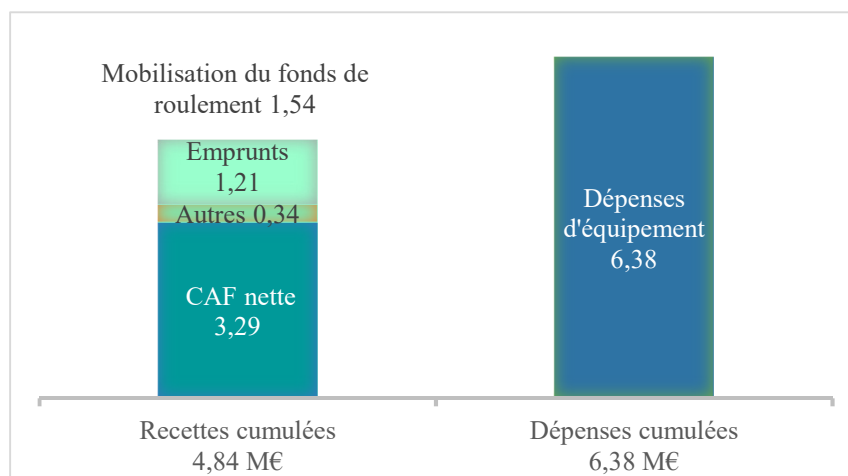
Source : Chambre régionale des comptes (données comptes de gestion, détails annexe n°4 – Tableaux n°13).

• Un effort d'investissement limité

La CCPA a remboursé plus d'1 M€ de dette financière et réalisé 6,4 M€ d'investissements sur la période. Le montant annuel des investissements est croissant (1,2 M€ en 2020, 1,7 M€ en 2023), mais demeure en deçà de la moyenne de 3 M€ prévue par le schéma directeur. Le taux de renouvellement annuel des conduites de distribution d'eau potable, de 0,2 % en moyenne, au cours des cinq dernières années, est également très inférieur à l'objectif ciblé, pourtant peu ambitieux (0,8 %¹³⁵). Pour autant, le réseau affiche un taux de rendement de 85 %.

Cet effort d'investissement a été couvert par la mobilisation de 4,9 M€ de ressources budgétaires entre 2019 et 2023. La CCPA a privilégié un financement propre et l'utilisation des excédents transférés par les communes et s'est abstenue de tout recours à l'emprunt jusqu'en 2023.

¹³⁵ Un taux de 1 % correspond à un renouvellement complet du réseau étalé sur une centaine d'années.

Graphique n° 3 : Financement cumulé des investissements du service de l'eau 2019-2023 (en M€)

Source : Chambre régionale des comptes (données comptes de gestion, détails annexe n°4 – Tableau n° 14).

- **Une situation bilancielle saine, dans l'attente d'investissements conséquents**

Les choix opérés en matière de financement de l'investissement se sont traduits par une contraction du fonds de roulement jusqu'en 2023. La mobilisation d'un emprunt a permis de reconstituer ce dernier, qui équivalait à près de 200 jours de charges courantes en fin de période.

L'encours de la dette transféré par les communes s'élevait à 1,4 M€, fin 2028. Il a diminué de moitié entre 2019 et 2022 pour approcher 1,6 M€ en fin de période.

La capacité de désendettement représente seulement deux années de CAF brute.

Les excédents hérités de la gestion communale ont permis au service de l'eau de disposer d'une trésorerie surabondante. Un pic de deux ans de charges courantes a été atteint en 2019. Avec la mobilisation de l'emprunt, le budget annexe disposait encore de 7 mois de liquidités en fin de période.

La chambre observe que la situation budgétaire du service de l'eau se tend. L'inflation enregistrée par certains postes de dépenses a absorbé une grande partie des produits issus du relèvement des tarifs. La montée en puissance du programme d'investissement entraîne par ailleurs une charge annuelle d'amortissement qui n'est plus totalement couverte par les produits d'exploitation levés dans l'exercice. Or, le volume annuel d'investissement augmentera fortement dans les prochaines années. L'équilibre de la section d'exploitation dépend désormais d'une reprise d'excédents antérieurs qui contraint le calendrier de vote du budget et les possibilités d'affectation du résultat. Cette problématique d'équilibre budgétaire justifie pleinement la poursuite des travaux engagés en matière de tarification du service.

4.3.2 L'équilibre du budget annexe assainissement est également contraint

- **La formation du résultat et la capacité d'autofinancement**

Les performances financières annuelles du service de l'assainissement collectif présentent plusieurs similitudes avec celles du service de l'eau.

Le chiffre d'affaires a progressé de près de 30 % sur la période (2,6 M€ en 2023 contre 2 M€ en 2019) pour les mêmes raisons, tenant principalement à la politique tarifaire engagée. Il peut, toutefois, fluctuer en fonction du nombre de nouveaux raccordements¹³⁶.

Les charges courantes ont augmenté dans des proportions comparables sur la période (plus de 40 %) faisant jouer les mêmes postes : énergie (+121 %)¹³⁷, produits de traitement (106 %), achats matières et fournitures (+145 %), sous-traitance (172 %)¹³⁸ et charges de personnel (+76,5 %).

La capacité d'autofinancement brute est sensiblement supérieure à celle du budget eau (30 % des produits, en moyenne, contre moins de 25 %). Les charges évoluant plus vite que les produits, la CAF enregistre une tendance baissière et ses fluctuations ne permettent pas de couvrir systématiquement la charge annuelle nette d'amortissement des immobilisations.

Le résultat de la section d'exploitation diminue fortement avec des fluctuations liées notamment à l'évolution des charges de personnel du fait d'une année 2020 atypique (0,9 M€)¹³⁹. Il est négatif à plusieurs reprises (en 2019, 2020 et 2023).

Le budget a bénéficié des excédents transférés par les communes (1,2 M€ en 2018) dont la reprise d'année en année permet d'équilibrer les décisions budgétaires. Cet excédent approchait 1,5 M€ en fin de période.

Le budget assainissement, malgré un taux de CAF conséquent, connaît des difficultés chroniques à couvrir la charge annuelle d'amortissement des immobilisations (nettes de reprises de subventions). Comme pour le budget eau, cette situation pèse sur l'équilibre des décisions budgétaires et contraint le calendrier d'adoption du budget primitif.

¹³⁶ Cf. annexe n°4 – Tableau n°16.

¹³⁷ La situation de ce BA est plus sensible que celui de l'eau potable au choc énergétique en raison de l'importance de la consommation d'électricité par les stations d'épuration.

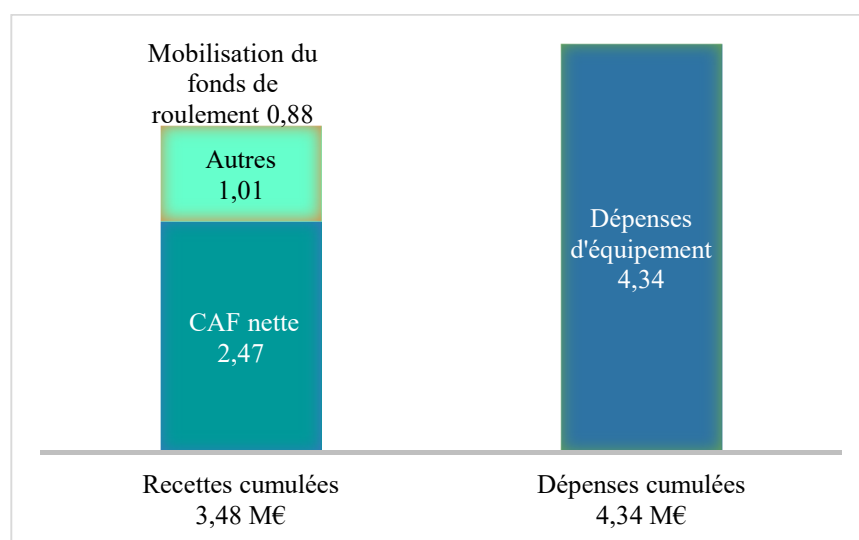
¹³⁸ De 0,2 M€ à 0,5 M€.

¹³⁹ Une surfacturation a été constatée au détriment du BA Eau, corrigée l'année suivante par un produit exceptionnel.

• Le financement des investissements

Sur la période, la CCPA a réalisé 4,3 M€ de dépenses d'investissement, financés sans recours à l'emprunt¹⁴⁰. Cet effort d'investissement est, depuis 2022, inférieur à la charge d'amortissement existante.

Graphique n° 4 : Financement des investissements du service de l'assainissement 2019-2023 (en M€)



Source : Chambre régionale des comptes (données comptes de gestion, détails annexe n°4 – Tableaux n°17).

L'effort d'investissement du budget assainissement, relativement modeste, a été principalement financé par des ressources propres et la mobilisation du fonds de roulement. L'EPCI n'a pas eu recours à l'emprunt sur la période.

• La situation bilancielle

Compte tenu de la politique d'investissement, le fond de roulement diminue et oscille entre 1,6 M€ et 2,6 M€. La trésorerie connaît une baisse ; les 0,8 M€ constatés fin 2023, représentaient encore près de 5 mois de charges courantes¹⁴¹.

La prise de la compétence s'est traduite par le transfert d'un encours de dette de 1,9 M€, qui a diminué de moitié sur la période. La capacité de désendettement est de 3,8 ans de CAF brute, fin 2023.

En dépit de taux d'intérêts parfois élevés, les contrats initialement conclus par les communes n'ont pas fait l'objet de renégociations¹⁴².

La contraction de la CAF, l'important effort d'investissement à venir et sa couverture croissante par l'emprunt appellent une poursuite de l'augmentation des tarifs afin de couvrir la charge d'amortissement des immobilisations et les frais financiers.

¹⁴⁰ Cf. annexe n°4 – Tableau n°17.

¹⁴¹ Cf. annexe n°4 – Tableau n°18.

¹⁴² Taux apparent de la dette : 4,94% au 31 décembre 2023.

4.3.3 En dépit d'un redressement de sa situation, des tensions persistent sur la trésorerie du budget annexe déchets

- **Le pilotage et la structuration de la politique déchets et de l'économie circulaire**

La CCPA exerce la compétence de collecte des déchets ménagers en régie et a délégué les opérations de traitement (tri et incinération) à la société de traitement et de valorisation des déchets (Sotraval), société publique locale.

Faisant le constat à la fois de fragilités importantes dans son organisation, de l'évolution de la réglementation et des attentes des usagers, ainsi que d'une évolution défavorable de l'équilibre financier du budget correspondant, l'EPCI s'est doté d'une nouvelle politique de gestion des déchets en 2021. Il a adopté son plan local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA).

Parmi les priorités figuraient la mise aux normes de quatre des cinq déchetteries, pour un montant prévisionnel d'investissement de 3,5 M€, le déploiement du tri à la source des biodéchets par la mise en place de points d'apports volontaires dédiés, la réduction des déchets à la source et l'action du G4DEC¹⁴³, la mise en place d'une collecte sélective des emballages en porte à porte ainsi que la mise en place d'un contrôle d'accès en déchèterie, en coordination avec les EPCI voisins. La validation d'une trajectoire financière et d'une planification des investissements a conduit, en 2022, à l'augmentation tarifaire de 20 % précédemment évoquée.

Au plan organisationnel, la communauté a conduit des évolutions importantes (structuration du pôle déchets, création d'un service maintenance pour des activités précédemment sous-traitées, organisation de l'accueil des usagers au sein d'un guichet unique,) et adapté ses outils de suivi¹⁴⁴. Elle est engagée dans un travail de fiabilisation des bases usagers et a notamment profité de la distribution de bacs de collecte sélective pour réintégrer des usagers non facturés jusqu'à présent.

En 2024, la mise en œuvre de ce programme d'action était avancée.

La politique de gestion des déchets a ainsi fait l'objet d'une structuration importante depuis 2020, déclinée aux plans organisationnel et financier.

- **La formation du résultat et la capacité d'autofinancement**

Le chiffre d'affaires a progressé de moitié sur la période, grâce à l'évolution assumée des redevances destinée à rééquilibrer ce budget¹⁴⁵. Outre l'action sur les usagers personnes physiques, les professionnels s'acquittent désormais d'un tarif couvrant 100 % des coûts¹⁴⁶. Le rythme de progression des produits de gestion est plus important (47 %) que celui des charges de même nature (36 %). La croissance des dotations aux amortissements, imputable aux investissements réalisés, a également été couverte.

¹⁴³ Service mis en place entre 4 EPCI à la suite d'un appel à projets de l'Ademe pour mener une action de réduction des déchets à la source et d'économie circulaire auprès des entreprises et des collectivités du territoire.

¹⁴⁴ L'EPCI a mis en place les logiciels suivants : Gesbac qui a contribué à fiabiliser la base des usagers, Gided pour les contrôles d'accès en déchèteries.

¹⁴⁵ La redevance liée à cette activité croît de 58,6 %. Antérieurement, ce budget présentait des résultats fragiles, voire déficitaires.

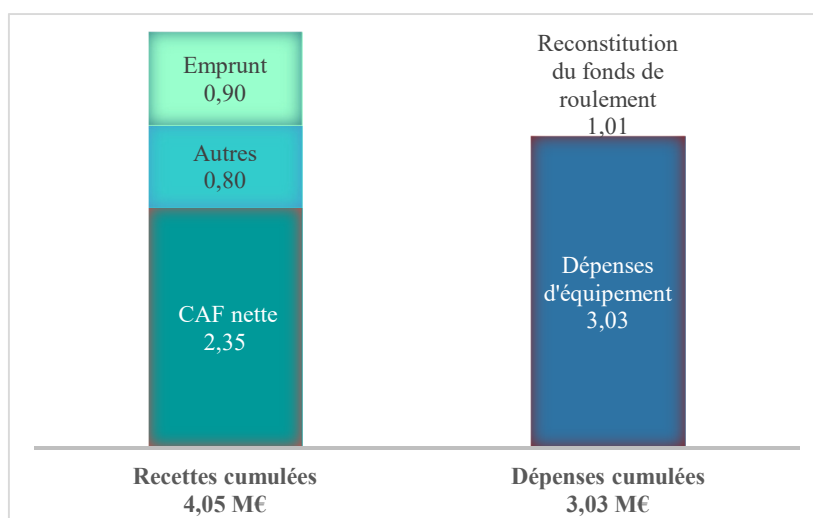
¹⁴⁶ Cf. annexe n°4 – Tableau n°19.

Le renouvellement de la politique tarifaire a ainsi permis au budget de cumuler un autofinancement de 2,75 M€, croissant sur toute la période, et de renouer avec des résultats excédentaires à partir de 2021 (0,86 M€ en 2023).

- **Le financement des investissements**

L'effort d'investissement a porté sur un montant cumulé de 3 M€, concentrés sur les deux derniers exercices. Il a été couvert principalement par un financement propre. Un emprunt de moins d'un million d'euros a été mobilisé en 2023. La CCPA a mobilisé un volume de ressources budgétaires supérieur d'un million d'euros aux montants de dépenses réalisées.

Graphique n° 5 : Financement des investissements du service de gestion des déchets (en M€)¹⁴⁷



Source : Chambre régionale des comptes (données : compte de gestion , détail annexe 4, tableau n° 20).

L'effort d'investissement consenti à partir de 2022 a été financé par des ressources propres. Les ressources mobilisées sur la période se sont avérées supérieures aux dépenses réalisées.

- **La situation bilancielle**

La situation bilancielle de ce budget a été sous tension sur toute la période¹⁴⁸. Le service a ponctionné la trésorerie du budget principal pour des montants pouvant atteindre plusieurs centaines de milliers d'euros (0,5 M€ fin 2020, 0,6 M€ en 2022). Cette situation a méconnu les dispositions relative au financement des services publics industriels et commerciaux. La reconstitution du fonds de roulement et, par répercussion, de la trésorerie a mis un terme à cette irrégularité, le budget annexe alimentant, fin 2023, le compte au Trésor du budget principal. Avec 0,36 M€, cette contribution à la trésorerie communautaire représentait moins d'un mois de charges courantes, ce qui reste faible.

¹⁴⁷ Détail par année – Annexe n°4 – Tableau n°20.

¹⁴⁸ Cf. annexe n°4 – Tableau n°21.

L'emprunt d'un million d'euros mobilisé en 2023 constitue l'unique engagement de ce budget auprès d'un établissement de crédit. Il représentait, fin 2023, 1,2 année d'autofinancement.

Le financement des 7 M€ d'investissement programmés d'ici 2028 constitue, néanmoins, un point de vigilance et appelle une action sur le recouvrement des recettes ainsi qu'un ajustement de la politique d'emprunt.

Le service de gestion des déchets a puisé dans la trésorerie du budget principal, ce qui est irrégulier. Sa situation de trésorerie demeure tendue, en dépit de la mobilisation d'un emprunt.

4.3.4 Les déficits accumulés au titre de la gestion du « mouillage de l'Aber Benoît » appellent une réflexion sur le positionnement de ce service public

L'Aber Benoît accueille une aire de mouillage de 400 bateaux¹⁴⁹. Les produits de la tarification, qui ont augmenté de moitié depuis 2021, ne permettent pas de couvrir les charges liées à cette activité.

L'évolution des charges courantes est maîtrisée, mais ces dernières sont, pour moitié, constituées de charges incompressibles. Cette contrainte budgétaire tient à l'obligation de disposer de deux agents à temps plein. En outre, la capacité d'autofinancement ne couvre pas l'amortissement des immobilisations¹⁵⁰, situation qui s'est traduite par l'accumulation d'un déficit de plus d'une trentaine de milliers d'euros sur la période. En 2023, ce déficit équivalait à 6 % des produits. Une augmentation à due concurrence des tarifs permettrait de rétablir le résultat d'exploitation, sans que les pertes accumulées ne soient, pour autant, résorbées¹⁵¹.

Les trois quarts des dépenses d'équipement (0,1 M€, sur la période) ont été couverts par l'emprunt. Ce recours à des ressources empruntées s'est, néanmoins, avéré insuffisant, le fonds de roulement demeurant négatif depuis 2021¹⁵².

Les besoins en liquidités du service sont couverts par le compte courant du budget principal, en méconnaissance des dispositions en vigueur. Les produits prévisionnels de ce dernier sont, par ailleurs, surestimés lors de l'adoption du budget, en méconnaissance du principe de sincérité budgétaire.

La CCPA s'interroge sur le devenir et le positionnement de ce service, notamment dans la perspective du renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire (AOT) conclue avec l'État. Une étude a été menée à cet effet en 2024 (cf. 4.1.6).

¹⁴⁹ Une zone de mouillage est une aire d'accueil de bateaux aménagée sur le domaine public maritime. Elles se distinguent des installations portuaires par le caractère léger des installations, qui garantissent la réversibilité de l'affectation du site occupé. Cf le guide du ministère de la transition écologique « créer, gérer et organiser les zones de mouillage et d'équipements légers (ZMEL) », juin 2020.

¹⁵⁰ La valorisation des métaux présente un handicap de ce budget ; une recherche d'une alternative aux anneaux est conduite (exemple inox).

¹⁵¹ Cf. annexe n°4 – Tableau n°22.

¹⁵² Cf. annexe n°4 – Tableaux n°23 et 24.

La chambre constate que le budget consacré au mouillage de l'Aber Benoit est structurellement déficitaire, les ressources tirées de cette activité ne couvrant pas les dépenses. Elle observe que le soutien récurrent du budget principal et la surestimation des recettes budgétées entachent d'irrégularité la gestion de ce service. La réflexion en cours menée dans la perspective du renouvellement de l'AOT conclue avec l'Etat doit aboutir à un arbitrage clair sur le positionnement, le périmètre et l'organisation de ce service.

4.3.5 Le financement de l'aménagement de zones d'activités économiques doit être rendu plus lisible

Le PLUi a retenu un objectif de 92 hectares de zones économiques à urbaniser entre 2020 et 2040. Cette trajectoire sera questionnée dans le cadre des objectifs de la loi Climat et résilience mais les élus ont d'ores et déjà acté que l'effort de sobriété foncière porterait essentiellement sur l'habitat et les infrastructures publiques. Les projets d'extension des zones économiques stratégiques, qui représentent 37 hectares, dont 24 commercialisables à court terme, ne seront pas remis en question.

La communauté de communes gère dix zones d'activités économiques¹⁵³. Ces zones concentrent 38 % des emplois du territoire. Sept zones lui ont été transférées par les communes en 2017 à la suite de la loi NOTRe¹⁵⁴. Trois ne présentaient alors plus aucune possibilité de commercialisation. Seule la zone de Callac, à Plabennec, étendue en 2021 et celle de Hellez, à Plouguerneau, doivent être agrandies. Le véritable potentiel de foncier économique est constitué par les zones de Penhoat, à Plabennec, de Goaerem Goz, à Kersaint-Plabennec, identifiées comme présentant un intérêt à l'échelle du Pays de Brest.

Les stocks de terrains étaient valorisés à hauteur de 0,9 M€ début 2019. Sur la période, la CCPA a réalisé 1,4 M€ de dépenses d'aménagement et perçu 1 M€ de produits de cessions. Sur ces bases et après redressement par la chambre, la valorisation des stocks s'établissait à 1,3 M€ fin 2023, le résultat 2023 étant indument excédentaire de 0,6 M€, comme précédemment exposé.

La section d'investissement d'un budget annexe de zones d'activités est amenée à supporter le coût des acquisitions et travaux jusqu'au terme de la commercialisation des terrains. Le besoin de financement qui en résulte peut être couvert par un emprunt bancaire ou par une avance du budget principal.

L'emprunt de 1,2 M€ réalisé par la CCPA en 2022, n'a couvert que tardivement et partiellement les dépenses réalisées sur la période. Dans ces conditions, le budget annexe a ponctionné, plusieurs années durant, la trésorerie du budget principal. En outre, le remboursement de l'emprunt mobilisé demeure conditionné à la cession des stocks à hauteur de leur valeur comptable redressée.¹⁵⁵

¹⁵³ Cf. annexe n°4 – Tableau n°25.

¹⁵⁴ Rue de Brest et Breignou-Coz à Bourg-Blanc ; Pen ar Forest à Kersaint-Plabennec ; Kerlouis à Lannilis ; Callac à Plabennec ; Hellez à Plouguerneau et Ker Héol à Plouguin.

¹⁵⁵ Cf. annexe n°4 – Tableau n°26.

Par ailleurs, l'absence de tableaux de bord ne permet pas d'expliciter les inscriptions du budget annexe et d'objectiver les choix de l'EPCI en matière de financement des projets de zones entre apports du budget principal et recours à l'emprunt.

La chambre relève que la stratégie de financement des zones d'activités doit être rendue plus lisible et reposer sur une comptabilité fiabilisée, comme précédemment recommandé.

4.4 Le pilotage financier appelle l'adoption d'une programmation pluriannuelle globale des investissements

4.4.1 La CCPA s'est dotée d'outils de prospective

L'EPCI réalise des analyses financières rétro-prospectives pour l'ensemble de ses budgets sur la base de scénarii construits en fixant trois objectifs : une capacité de désendettement à 8 ans maximum, une épargne brute suffisante pour couvrir les amortissements et un fonds de roulement a minima à 30 jours de charges de fonctionnement permettant de déterminer, au terme de l'exercice, le montant de l'emprunt rendu nécessaire.

La CCPA est dotée de logiciels de prospective financière depuis 2020 et est accompagnée par un cabinet spécialisé. A partir des travaux menés dans le cadre des schémas sectoriels, qui ont permis de déterminer les programmes d'investissement à venir, des scénarios prospectifs sont régulièrement établis.

Ces éléments sont présentés et discutés au sein des commissions administration générale et dans les comités d'exploitation des services industriels ou commerciaux. Ils ont, notamment, abouti à l'adaptation des politiques de tarification des budgets annexes. Une présentation d'un scénario prospectif a été réalisée en conseil communautaire du 23 juin 2022, sans toutefois conduire à l'adoption d'un programme pluriannuel d'investissement. La CCPA a indiqué à la chambre avoir pour objectif d'adopter un tel document avant la fin de l'année 2024.

4.4.2 Le pilotage de la dette est à structurer dans la perspective des investissements à venir

La période examinée a donné lieu à un recours limité à l'emprunt. La CCPA a ainsi adopté une politique d'investissement prudente, dans l'attente de disposer d'une plus grande lisibilité suite aux transferts de compétences.

Tous budgets confondus, l'encours de dette représentait 162 € par habitant, fin 2023, contre 355 € pour les communautés de communes bretonnes. D'ici 2027, cette dette aura diminué de moitié.

Les investissements importants à venir vont amener l'EPCI à recourir davantage à l'emprunt. La CCPA n'a à ce stade pas mis en place un pilotage de sa dette. Les emprunts transférés par les communes en matière d'eau et d'assainissement n'ont, par exemple, pas été renégociés.

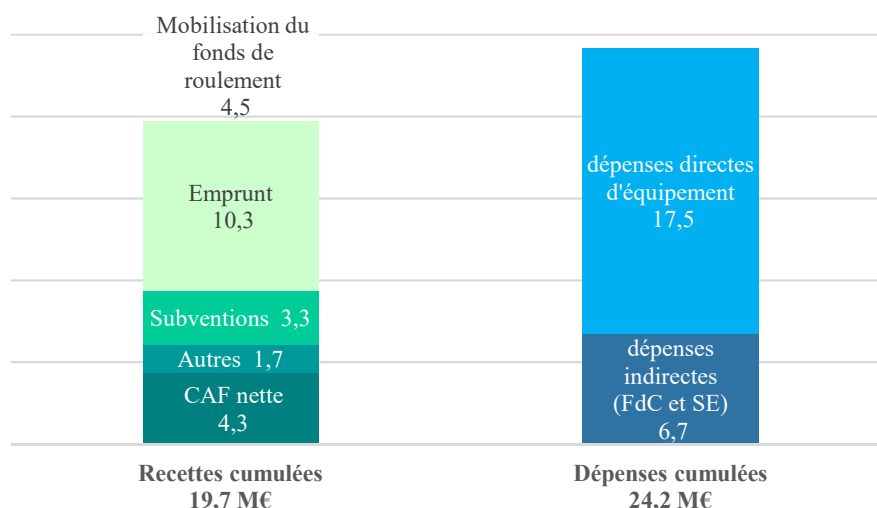
La dette de l'EPCI est largement soutenable et permet des marges de manœuvre. La réalisation des investissements à venir va nécessiter un recours à l'emprunt qui devra être piloté.

4.4.3 La nécessité de s'inscrire dans une démarche prospective pluriannuelle

Plus de 24 M€ de dépenses d'équipement sont envisagés pour le budget principal dont 8,4 M€ en 2024¹⁵⁶.

La mobilisation du fonds de roulement envisagée, la reconstitution de l'autofinancement et l'obtention des subventions estimées permettraient de limiter entre 40 % et 45 % la part du recours à l'emprunt dans les ressources mobilisées sur la période. Après un point haut en 2026, l'encours de dette représenterait, fin 2027, 6,3 années d'épargne brute et 235 € par habitant, soit un niveau légèrement supérieur à l'actuelle moyenne régionale (205 €). Ce programme d'investissement apparaît donc soutenable.

Graphique n° 6 : Financement des investissements du budget principal (en M€)



Source : – Chambre régionale des comptes Bretagne (données : scénario n°1, simulation 7- Regard – CCPA).

¹⁵⁶ Cf. Annexe n°5 – Tableau n°28.

Une trentaine de millions d'euros de dépenses d'investissement sont, par ailleurs, envisagés pour les SPIC communautaires. Cet effort d'investissement est sensiblement plus conséquent que celui produit au cours de la période récente¹⁵⁷. Toutefois, si les projets concernés sont parfois assortis d'une trajectoire financière prévisionnelle, les éléments disponibles ne permettent pas d'établir le plan de financement des dépenses recensées, ni les évolutions des besoins de trésorerie qui en découlent¹⁵⁸. En outre, pour être pleinement exploitable, un tel exercice de programmation doit couvrir une durée de cinq ans. En tout état de cause, au vu des tensions budgétaires déjà perceptibles, les volumes d'investissement envisagés appellent le déploiement d'outils plus précis, afin d'effectuer les arbitrages entre modes de financement (emprunt et levier tarifaire) visant à répartir au mieux l'effort demandé aux usagers actuels et à venir de ces services.

La chambre relève que la CCPA dispose des éléments lui permettant d'élaborer une prospective financière. Pour autant, ses différents budgets ne sont pas encore assortis de véritables programmes pluriannuels d'investissement, faute de projection détaillée des ressources propres disponibles et de celles à mobiliser. L'aboutissement d'une telle démarche constitue désormais un impératif, au vu de l'ampleur des investissements attendus sur les budgets eau, assainissement et déchets.

Recommandation n° 9. : Adopter un plan pluriannuel d'investissement (PPI) quinquennal par budget identifiant les moyens permettant de s'assurer de sa viabilité financière.

En réponse aux observations provisoires, le président a indiqué que les différents PPI feront désormais l'objet d'un vote formel. Tout en relevant positivement cette évolution à venir, la chambre insiste sur la nécessité de compléter ces PPI d'un volet « recettes » permettant de s'assurer de leur soutenabilité.

¹⁵⁷ Eau : 3 M€ / an, soit +140 % de l'effort d'investissements de la période précédente ; Assainissement : 1,4 M€ / an soit +56 %; Déchets : 1,4 M€ / an soit +132%. Cf. annexe n°5 – Tableau n°29.

¹⁵⁸ D'autant plus que ces informations sont connues par le service finances à travers les simulations qu'il conduit.

CONCLUSION DE LA PARTIE

L'intercommunalité a amélioré son pilotage budgétaire et financier. L'information délivrée, dans ce domaine, aux élus et citoyens, est de qualité. Si elle ne dispose pas d'une véritable comptabilité analytique, pourtant obligatoire pour les services industriels et commerciaux, la CCPA dispose d'une connaissance des coûts avancée, condition indispensable à la construction des hypothèses de financements de ses investissements et à la détermination des tarifs.

Ses marges de progression en matière de fiabilité des comptes sont connues de la CCPA, à savoir le suivi du patrimoine, les rattachements des charges et des produits à l'exercice et les refacturations entre budgets. Enfin, la CCPA doit adopter des programmes pluriannuels d'investissement aboutis pour chacun de ses budgets.

Le dimensionnement du service des finances constitue une contrainte, compte tenu des chantiers à conduire. Un desserrement des contraintes liées à un calendrier budgétaire exigeant permettrait d'optimiser son agenda en étalant sa charge de travail.

Le budget principal dispose de marges de manœuvre. Sur la période contrôlée, en dehors du projet de l'Île Vierge, par ailleurs assez fortement subventionné, la politique d'investissement a été très mesurée et l'endettement limité. La communauté a ainsi accumulé des réserves significatives sans mobiliser les leviers fiscaux.,

Les budgets annexes présentent des situations plus contrastées. Ceux des services de l'eau et de l'assainissement sont confrontés à une problématique d'équilibre tenant à la couverture de la charge croissante d'amortissement des immobilisations. Les budgets du service de gestion des déchets et celui de la zone de mouillage de l'Aber Benoît sont entachés d'irrégularités. Cette dernière activité appelle à une réflexion sur son positionnement en tant que service public. La stratégie d'investissement propre aux zones économiques devra, enfin, être rendue plus lisible.

ANNEXES

Annexe n° 1. Le projet du phare de l’Ile Vierge	69
Annexe n° 2. L’intégration communautaire	70
Annexe n° 3. Situation financière du budget principal	72
Annexe n° 4. Situation financière des budgets annexes	80
Annexe n° 5. Perspectives financières	91
Annexe n° 6. Réponse des ordonnateurs	93

Annexe n° 1. Le projet du phare de l'Île Vierge

Tableau n°1 Plan de financement prévisionnel et réalisé du projet Ile Vierge (en € HT)

	Prévisionnel 2016	Prévisionnel 2017	Réalisé	
Dépenses	2 660 000	3 700 101	3 816 548	
Travaux		3 123 761	3 332 121	
Etudes et honoraires AMO		547 910	474 642	
Autres		28 430	9 786	
Subventions	1 987 000	2 545 000	2 570 398	67%
Région Bretagne	771 000	1 350 000	1 165 398	31%
DRAC	532 000	530 000	745 000	20%
Conservatoire du littoral	295 000	295 000	295 000	8%
Etat (hors DRAC)	269 000	220 000	220 000	6%
Département	120 000	150 000	145 500	4%
Reste à charge	673 000	1 155 101	1 246 150	33%
dont CCPA (70 %)*	471 000	808 570	863 726	
dont commune de Plouguerneau (30%)	202 000	346 530	382 424	

Source : CCPA Bilan financier présenté en conseil communautaire du 20 octobre 2022.

Tableau n°2 Phase n°2 : Plan de financement prévisionnel

Financement	Montant	%
Etat (fonds d'intervention maritime)	400 000 €	32,5 %
Etat (DRAC)	307 500 €	25 %
Conservatoire du littoral	61 500 €	5 %
Région	125 000 €	10,1 %
-CCPA	336 000 €	27,3 %
Total	1 230 000 €	100 %

Source : CCPA.

Annexe n° 2. L'intégration communautaire**Tableau n° 3 : Évolution de l'intégration fiscale de la communauté**

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Fiscalité levée par les communes (A)</i>	18 421 004	18 885 132	19 594 096	20 999 618	22 681 040
<i>Fiscalité levée par le groupement (B)(dont fraction de TVA à partir de 2021)</i>	8 354 690	8 492 716	8 649 925	9 333 589	9 742 690
<i>Total communes et groupement (C=A+B)</i>	26 775 694	27 377 848	28 244 021	30 333 207	32 423 730
<i>Fiscalité conservée par le groupement (E)</i>	4 879 252	5 818 784	6 034 419	6 762 906	7 203 198
<i>Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)</i>	26,49 %	30,81 %	30,80 %	32,20 %	31,76 %
<i>Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)</i>	58,40 %	68,51 %	69,76 %	72,46 %	73,93 %

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne (données : compte de gestion).

Tableau n° 4 : Détail de la fiscalité reversée par l'EPCI aux communes

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Attribution de compensation brute (perçue)</i>	113 525	292 355	306 855	309 286	313 340
<i>+ Reversements d'attribution de compensation</i>	-1 529 037	-907 465	-906 965	-899 320	-890 560
<i>+ Reversements de dotation de solidarité communautaire</i>	-600 000	-616 985	-590 000	-590 000	-583 400
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	-2 015 512	-1 232 095	-1 190 110	-1 180 034	-1 160 620
<i>+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)</i>	-1 800 866	-1 800 866	-1 800 866	-1 800 866	-1 800 866
<i>+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)</i>	340 940	359 029	375 470	410 217	421 994
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	-1 459 926	-1 441 837	-1 425 396	-1 390 649	-1 378 872
= Fiscalité reversée	-3 475 438	-2 673 932	-2 615 506	-2 570 683	-2 539 492

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne (données : compte de gestion).

Tableau n° 5 : Subventions d'équipement versées par la CCPA aux organismes publics (compte 2041)

<i>en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Totaux</i>	109 519	202 912	185 580	653 481	9 277	123 484

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne (données : compte de gestion).

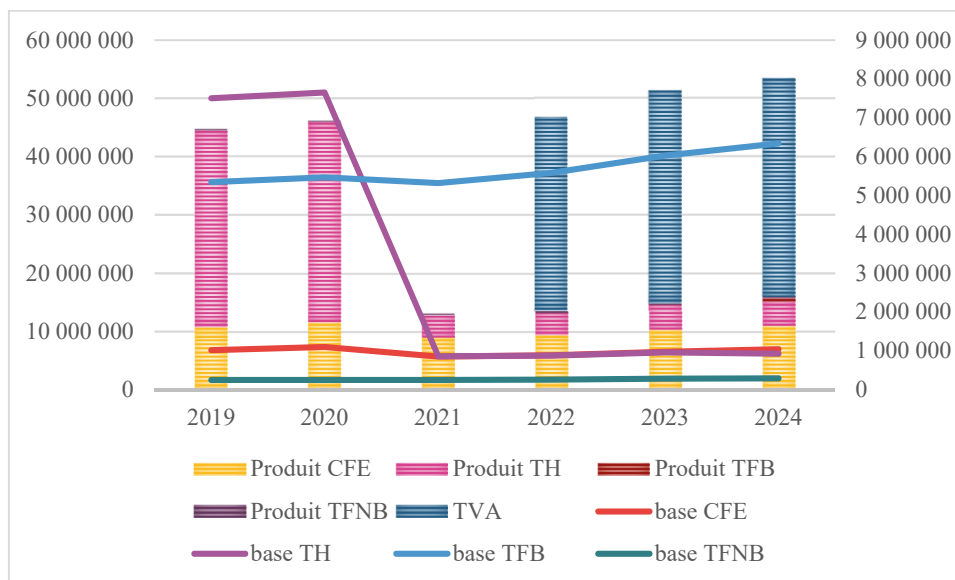
Annexe n° 3. Situation financière du budget principal

Tableau n° 6 : La constitution des produits de gestion sur la période (en€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2023-2019	
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	8 354 690	8 492 716	8 649 925	9 333 589	9 742 690	1 388 000	
Dont impôts locaux nets des restitutions	8 354 690	8 492 716	3 679 301	3 873 542	2 767 801	5 586 889	
Dont fraction TVA			4 970 624	5 460 047	5 602 626		
+ Fiscalité reversée	-3 475 438	-2 673 932	-2 615 506	-2 570 683	-2 539 492	935 946	
= Fiscalité totale (nette)	4 879 252	5 818 784	6 034 419	6 762 906	7 203 198	2 323 946	70,1 %
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	1 919 122	2 067 129	2 031 530	2 168 381	2 289 570	370 448	11,2 %
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 124 779	2 110 441	2 306 476	2 413 466	2 747 406	622 627	18,8 %
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	8 923 153	9 996 353	10 372 425	11 344 753	12 240 175	3 317 022	100%

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne (données : compte de gestion).

Graphique n° 7 : Évolution des bases et des produits attendus dans un contexte évolutif à taux inchangé (en €)



Source : Etats 1259 – comptes de gestion.

Tableau n° 7 : La structure de coût des charges de gestion courante

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Charges à caractère général</i>	1 875 467	1 741 754	2 516 211	2 620 701	2 975 157	12,2%
+ <i>Charges de personnel</i>	3 542 842	3 675 241	3 816 211	4 360 343	4 799 837	7,9%
+ <i>Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)</i>	999 280	1 049 201	1 188 762	1 041 285	943 866	-1,4%
+ <i>Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)</i>	132 872	988 575	1 177 596	1 303 871	1 284 325	76,3%
+ <i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	36 355	41 585	39 692	40 903	28 482	-5,9%
= <i>Charges courantes</i>	6 586 816	7 496 355	8 738 472	9 367 103	10 031 667	11,1%
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	53,8%	49,0%	43,7%	46,5%	47,8%	-2,9%
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	0,6%	0,6%	0,5%	0,4%	0,3%	-15,3%

Source : Chambre régionale des comptes Bretagne (données : compte de gestion).

Tableau n° 8 : Charges de personnel (budget général)

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution
<i>Charges de personnel en €</i>	3 623 240	3 722 374	3 972 918	4 495 394	4 895 087	35,1 %
<i>Effectifs en ETP</i>	85,18	86,53	93,12	102,2	107,82	26,6 %
<i>Dont titulaires</i>	75,5	77,14	78,56	81,44	83,12	10,1 %
<i>Dont non titulaires</i>	9,68	9,39	14,56	20,76	24,70	155 %

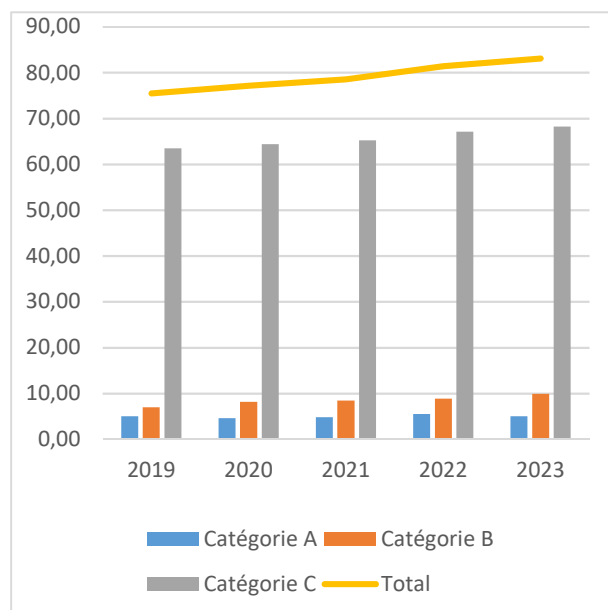
Source : CCPA.

Tableau n° 9 : Résultat et capacité d'autofinancement

<i>en M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	8,35	8,49	8,65	9,33	9,74
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-3,48	-2,67	-2,62	-2,57	-2,54
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	4,88	5,82	6,03	6,76	7,20
+ <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)</i>	1,92	2,07	2,03	2,17	2,29
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	2,12	2,11	2,31	2,41	2,75
= Produits de gestion (A)	8,92	10,00	10,37	11,34	12,24
<i>Charges à caractère général</i>	1,88	1,74	2,52	2,62	2,98
+ <i>Charges de personnel</i>	3,54	3,68	3,82	4,36	4,80
+ <i>Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)</i>	1,00	1,05	1,19	1,04	0,94
+ <i>Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles)</i>	0,13	0,99	1,18	1,30	1,28
= Charges de gestion (B)	6,55	7,45	8,70	9,33	10,00
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2,37	2,54	1,67	2,02	2,24
+/- <i>Résultat financier</i>	-0,04	-0,04	-0,04	-0,04	-0,03
+/- <i>Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs</i>	0,00	-0,01	0,01	-0,19	0,00
= CAF brute	2,33	2,49	1,64	1,79	2,21
<i>en % des produits de gestion</i>	26,2%	24,9%	15,8%	15,7%	18,0%
- <i>Dotations nettes aux amortissements</i>	1,13	1,23	1,53	1,32	1,33
- <i>Dotations nettes aux provisions</i>				0,04	0,13
+ <i>Quote-part des subventions d'inv. transférées</i>	0,00			0,00	0,01
= Résultat section de fonctionnement	1,21	1,26	0,11	0,43	0,76

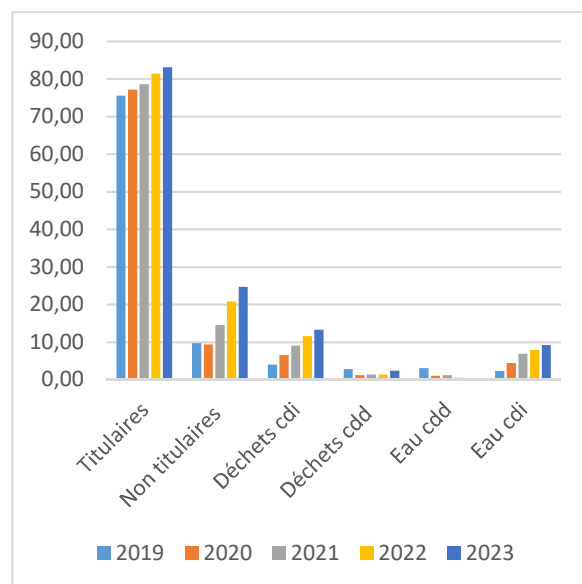
Source : CRC.

Graphique n° 8 : Évolution des ETP



Source : CCPA.

Graphique n° 9 : Répartition par année-Titulaires / Non titulaires et BA

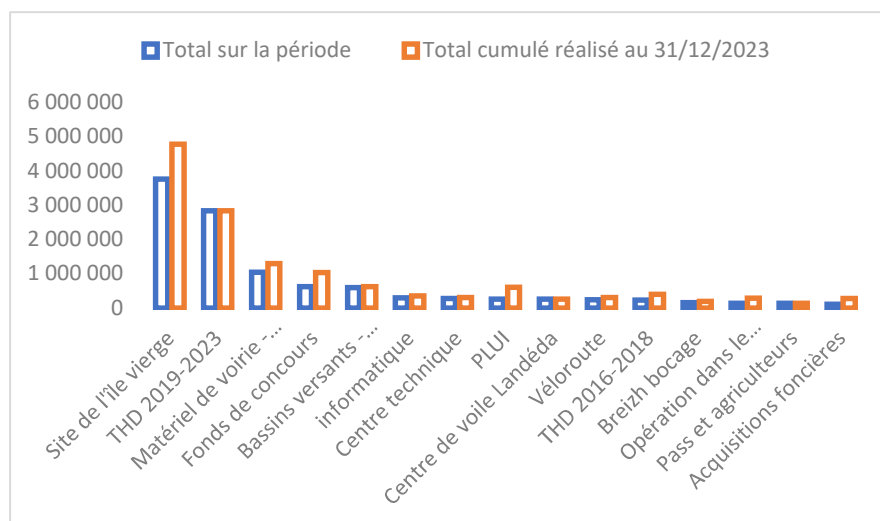


Source : CCPA.

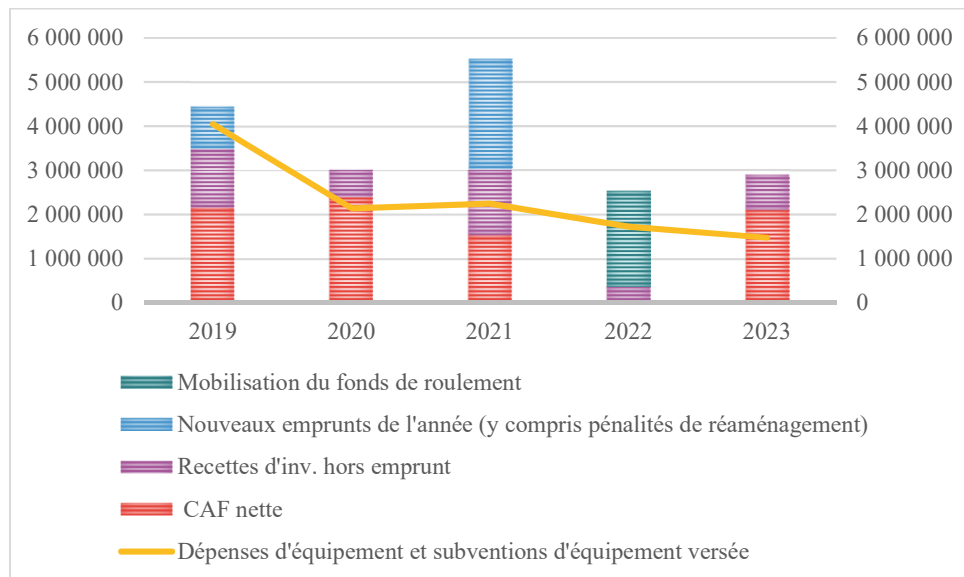
Tableau n° 10 : Financement des investissements

en M€	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
CAF brute	2,33	2,49	1,64	1,79	2,21	10,46
- Annuité en capital de la dette	0,18	0,10	0,10	2,61	0,11	3,10
= CAF nette ou disponible (C)	2,15	2,39	1,54	-0,82	2,10	7,36
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0,41	0,08	0,34	0,09	0,13	1,04
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	0,62	0,55	1,07	0,27	0,65	3,17
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0,31	0,00	0,07	0,00	0,00	0,38
+ Produits de cession	0,00	0,00	0,02	0,03	0,01	0,06
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1,34	0,63	1,50	0,39	0,79	4,65
= Financement propre disponible (C+D)	3,50	3,02	3,03	-0,43	2,89	12,01
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)	110,10%	236,30%	291,90%	-47,40%	362,00%	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3,18	1,28	1,04	0,91	0,80	7,20
- Subventions d'équipement	0,87	0,86	1,21	0,81	0,68	4,43
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-0,55	0,88	0,79	-2,16	1,41	0,37
Nouveaux emprunts de l'année	0,95	0,00	2,50	0,00	0,00	3,45
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	0,40	0,88	3,29	-2,16	1,41	3,82

Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Graphique n° 10 : Principales opérations exécutées sur la période et total cumulé depuis leur ouverture (en€)

Source : CRC d'après les comptes administratifs de la CCPA.

Graphique n° 11 : Financement des dépenses d'équipements et subventions d'équipement versées (en€)

Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

**Tableau n° 11 : Exécution des opérations sur la période¹⁵⁹ et sur leur globalité au 31 décembre 2023
(en €)**

Numéro de programme	Programme - dépenses réalisées par exercice	2019	2020	2021	2022	2023	Total sur la période	Total cumulé réalisé au 31/12/23
147	Site de l'île vierge	2 142 527	922 028	527 837	175 449	0	3 767 841	4 777 797
1332	THD 2019-2023	708 420	720 609	706 930	701 423	0	2 837 382	2 837 383
501	Matériel de voirie - matériel technique	447 814	54 589	150 828	271 562	120 863	1 045 656	1 299 399
135	Fonds de concours	50 000	95 580	481 020	0		626 600	1 035 091
505	Bassins versants - Gemapi	45 361	73 480	65 201	50 359	361 514	595 915	625 560
502	Informatique	71 336	51 473	42 893	58 705	77 809	302 216	355 612
140	Centre technique	20 071	1 405	97 813	66 742	92 479	278 510	304 343
131	PLUI	60 364	104 725	13 125	47 578	38 531	264 323	609 914
149	Centre de voile Landéda	0	0	0	0	263 925	263 925	263 925
127	Véloroute	229 386	12 929	1 760	0	0	244 075	309 641
1331	THD 2016-2018	0	0	0	0	231 133	231 133	404 483
146	Breizh bocage	48 264	17 239	16 786	29 856	47 747	159 892	199 304
126	Opération dans le logement	97 289	46 747				144 036	291 546
511	Pass et agriculteurs				79 208	57 628	136 836	136 836
145	Acquisitions foncières	40 956	0	0	69 866	0	110 822	278 552
132	Aménagements touristiques - boucles de randonnées	5 286	4 308	21 107	31 445	21 862	84 008	127 591
1261	Intervention sur l'habitat privé			17 850	11 394	42 807	72 051	72 051
1262	Intervention sur le logement social			0	0	69 200	69 200	69 200
143	Hôtel d'entreprises de Penhoat	53 245	9 379	0	0	0	62 624	186 949
506	PCAET			56 390	0	0	56 390	56 390
504	Gens du voyage	0	15 229	29 529	5 520	0	50 278	58 580
512	Global Pays des Abers				40 621	704	41 325	41 325
513	Opération de zones				29 167	1 171	30 338	30 337
1472	Ile Vierge Grand phare			0	30 033	0	30 033	30 033
144	Pépinière d'entreprises	1 080	11 668	12 044	0	0	24 792	322 513
128	Pole d'échange multimodal Plabennec	22 660	0	0	2 041	0	24 701	24 701

¹⁵⁹ Par ordre d'importance – 8 sont en AP/CP (tourisme ; mobilité ; logement privé ; logement social ; ile Vierge Grand phare ; Réservoir Plouguerneau).

Numéro de programme	Programme - dépenses réalisées par exercice	2019	2020	2021	2022	2023	Total sur la période	Total cumulé réalisé au 31/12/23
508	Subventions aux associations			0	21 000	0	21 000	21 000
142	Hôtel de communauté	0	1 344	4 841	4 002	5 456	15 643	1 717 290
1312	Intervention sur les centres bourgs			0	0	12 750	12 750	12 750
509	Grands équipements				0	12 360	12 360	12 360
518	Equipements de sécurité					8 100	8 100	8 100
514	Mobilité Véloroute					8 040	8 040	8 040
507	Système d'information géographique				0	2 221	2 221	2 221
503	Signalétique divers prévention	2 037	0	0	0	0	2 037	5 850
134	Logement d'urgence	0	453	240			693	693
1321	Signalétique touristique	0	0	0	0	0	0	1 282
133	THD 2012-2015	0	0	0	0	0	0	619 720
141	Diagnostic de voirie	0	0	0	0	0	0	68 640
148	Travaux terrestres Aber benoît	0	0	0	0	0	0	51 114
510	Voiries communes				0	0	0	0
515	Energie renouvelables					0	0	0
516	Bornes électriques					0	0	0
517	Suivi de maintenance					0	0	0

Source : CRC à partir des comptes administratifs.

Tableau n° 12 : Bilan fonctionnel

<i>au 31 décembre, en M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dotations, réserves et affectations</i>	22,56	24,19	25,47	27,07	27,27	27,83
<i>dont report à nouveau N-1</i>	1,76	2,21	2,62	2,86	2,97	3,40
<i>+/- Différences sur réalisations</i>	-1,03	-1,02	-1,02	-1,01	-0,98	-0,97
<i>+/- Résultat (fonctionnement)</i>	1,22	1,21	1,26	0,11	0,43	0,76
<i>+ Subventions et fonds affectés à l'équipement</i>	2,71	3,65	4,20	5,34	5,61	6,25
<i>+ Provisions pour risques et charges</i>					0,04	0,17
= Ressources propres élargies	25,47	28,01	29,91	31,51	32,37	34,04
<i>+ Dettes financières</i>	0,81	1,58	1,48	3,88	1,27	1,16
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute du BP)	0,4	0,7	0,6	2,4	0,7	0,5
= Ressources stables (E)	26,28	29,60	31,39	35,39	33,64	35,21
<i>Immobilisations propres nettes (hors en cours)</i>	18,11	21,66	21,58	21,71	26,32	26,00
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	6,89	7,03	7,15	7,48	7,54	7,48
<i>+ Immobilisations en cours</i>	3,77	3,14	4,13	4,71	0,51	0,98
<i>+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition</i>	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18	2,18
= Emplois immobilisés (F)	24,06	26,98	27,89	28,60	29,01	29,17
= Fonds de roulement net global (E-F)	2,21	2,62	3,50	6,79	4,63	6,04
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	129,6	145,0	170,2	283,4	180,3	219,7
- Besoin en fonds de roulement global	1,73	0,21	2,22	2,56	1,79	-0,06
<i>Dont ponction (+) ou alimentation (-) de la trésorerie par les budgets annexe, dont :</i>	1,10	0,73	2,06	1,73	1,44	-0,35
<i>Gestion des déchets</i>	0,42	-0,11	0,51	0,06	0,62	-0,37
<i>Mouillage Aber Benoit</i>	-0,03	0,02	0,11	0,16	0,07	0,02
<i>Zones d'activité</i>	0,82	0,90	1,45	1,50	0,79	0,03
= Trésorerie nette	0,49	2,41	1,28	4,22	2,83	6,10
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	28,6	133,6	62,2	176,4	110,4	221,9
<i>dont trésorerie passive</i>	1,00					

Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Annexe n° 4. Situation financière des budgets annexes

• Eau

Tableau n° 13 : Résultat et capacité d'autofinancement brut

<i>en M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Chiffre d'affaires</i>	3,43	3,41	3,96	3,73	4,17
= Ressources d'exploitation	3,43	3,41	3,96	3,73	4,17
= Produit total	3,43	3,41	3,96	3,73	4,17
- Consommations intermédiaires	1,31	1,59	1,59	1,75	1,85
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	0,48	0,45	0,48	0,71	0,56
= Valeur ajoutée	1,64	1,37	1,89	1,27	1,76
<i>en % du produit total</i>	47,90%	40,20%	47,70%	34,00%	42,20%
- Charges de personnel	0,44	1,04	0,93	0,75	0,86
+ Subvention d'exploitation perçues	0,00	0,16	0,00	0,01	0,00
+ Autres produits de gestion	0,02	0,04	0,01	0,05	0,04
- Autres charges de gestion	0,00	0,00	0,01	0,01	0,03
= Excédent brut d'exploitation	1,23	0,52	0,96	0,56	0,92
<i>en % du produit total</i>	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
= Excédent brut d'exploitation	1,23	0,52	0,96	0,56	0,92
<i>en % du produit total</i>	35,70%	15,30%	24,10%	15,10%	22,10%
+/- Résultat financier	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,05
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	0,05	0,32	-0,02	-0,03	-0,07
= CAF brute	1,27	0,83	0,93	0,53	0,80
<i>en % du produit total</i>	36,90%	24,20%	23,30%	14,20%	19,10%
- Dotations nettes aux amortissements	0,73	0,78	0,88	0,90	0,94
- Dotations nettes aux provisions	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0,11	0,12	0,11	0,11	0,09
+/- Values de cessions	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00
= Résultat section d'exploitation	0,65	0,16	0,15	-0,27	-0,05
<i>en % du produit total</i>	18,92%	4,81%	3,91%	-7,34%	-1,18%

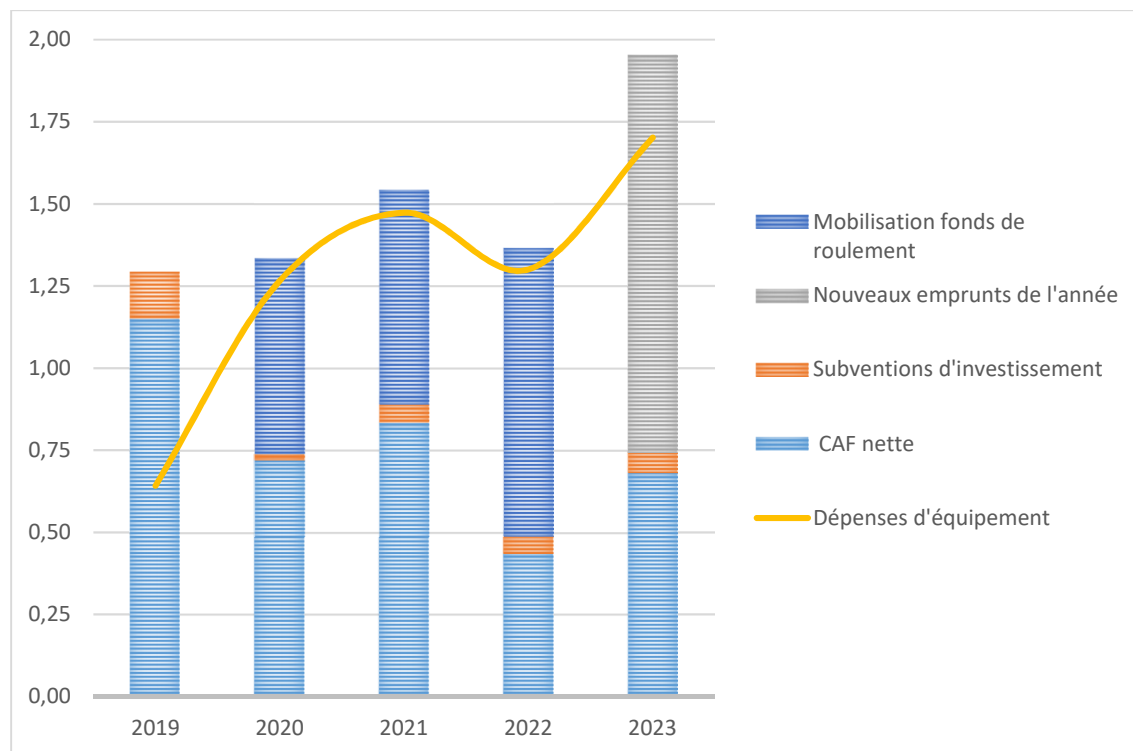
Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Tableau n° 14 : Financement des investissements

en M€	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
CAF brute	1,27	0,83	0,93	0,53	0,80	4,35
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	0,12	0,11	0,09	0,09	0,12	0,53
= CAF nette ou disponible (C)	1,15	0,72	0,83	0,44	0,68	3,82
en % du produit total	33,50%	21,10%	21,00%	11,70%	16,30%	
+ Subventions d'investissement	0,14	0,02	0,06	0,05	0,06	0,33
+ Produits de cession	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0,14	0,02	0,06	0,06	0,06	0,34
= Financement propre disponible (C+D)	1,29	0,74	0,89	0,49	0,74	4,16
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	201,60%	58,40%	60,40%	37,90%	43,70%	
- Dépenses d'équipement	0,64	1,27	1,47	1,30	1,70	6,38
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0,25	0,07	0,07	0,07	0,07	0,53
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	0,40	-0,60	-0,65	-0,88	-1,03	-1,40
Nouveaux emprunts de l'année					1,21	1,21
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	0,40	-0,60	-0,65	-0,88	0,18	-1,54

Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Graphique n° 12 : Financement des investissements par année (en M€)



Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Tableau n° 15 : Bilan fonctionnel

<i>au 31 décembre, en M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dotations et réserves</i>	14,42	16,32	16,97	17,14	17,29	17,02
<i>dont résultat reporté N-1</i>		1,90	2,55	2,71	2,10	0,71
<i>+ Résultat (exploitation)</i>	1,90	0,65	0,16	0,15	-0,27	-0,05
<i>+ Subventions d'investissement</i>	2,43	2,46	2,37	2,31	2,25	2,22
<i>+ Provisions pour risques et charges</i>					0,02	0,02
= Ressources propres élargies	18,76	19,44	19,50	19,60	19,29	19,21
<i>+ Dettes financières</i>	1,41	1,04	0,86	0,70	0,54	1,56
Capacité de désendetttement en années (dette / CAF brute)	0,6	0,8	1,0	0,8	1,0	2,0
= Ressources stables (E)	20,16	20,47	20,36	20,30	19,83	20,77
<i>Immobilisations propres nettes</i>	0,72	1,07	1,54	1,57	1,74	4,63
<i>+ Immobilisations en cours nettes des immos reçues</i>	0,12	0,37	1,06	2,36	3,33	1,92
<i>+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition</i>	15,83	15,14	14,47	13,73	12,99	12,27
= Emplois immobilisés (F)	16,67	16,58	17,06	17,65	18,06	18,82
= Fonds de roulement net global (E-F)	3,50	3,90	3,30	2,65	1,77	1,95
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	576,3	633,7	388,5	319,2	200,1	213,2
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	0,53	-0,59	1,02	0,52	0,74	0,63
=Trésorerie nette	2,97	4,48	2,28	2,13	1,03	1,32
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	489,1	729,3	268,0	256,3	116,6	144,3

Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

- **BA Assainissement**

Tableau n° 16 : Résultat et capacité d'autofinancement brut

<i>en M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Chiffre d'affaires</i>	2,03	2,31	2,48	2,91	2,62
= Ressources d'exploitation	2,03	2,31	2,48	2,91	2,62
= Produit total	2,03	2,31	2,48	2,91	2,62
- Consommations intermédiaires	1,05	1,17	1,04	0,98	1,44
= Valeur ajoutée	0,98	1,13	1,44	1,93	1,18
- Charges de personnel	0,31	0,87	0,52	0,48	0,55
+ Subvention d'exploitation perçues	0,00	0,11	0,00	0,00	0,00
- Autres charges de gestion	0,01	0,01	0,00	0,01	0,02
= Excédent brut d'exploitation	0,66	0,37	0,92	1,44	0,60
<i>en % du produit total</i>	32,50%	16,00%	37,00%	49,50%	23,00%
+/- Résultat financier	-0,10	-0,07	-0,07	-0,08	-0,09
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	0,00	0,32	0,01	0,01	-0,02
= CAF brute	0,56	0,62	0,86	1,37	0,50
<i>en % du produit total</i>	27,90%	26,70%	34,50%	46,90%	18,90%
- Dotations nettes aux amortissements	0,92	0,94	0,99	1,03	1,02
- Dotations nettes aux provisions				0,02	0,00
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0,32	0,32	0,32	0,33	0,35
= Résultat section d'exploitation	-0,03	-0,01	0,19	0,64	-0,18
<i>en % du produit total</i>	-1,5%	-0,3%	7,5%	22,0%	-7,0%

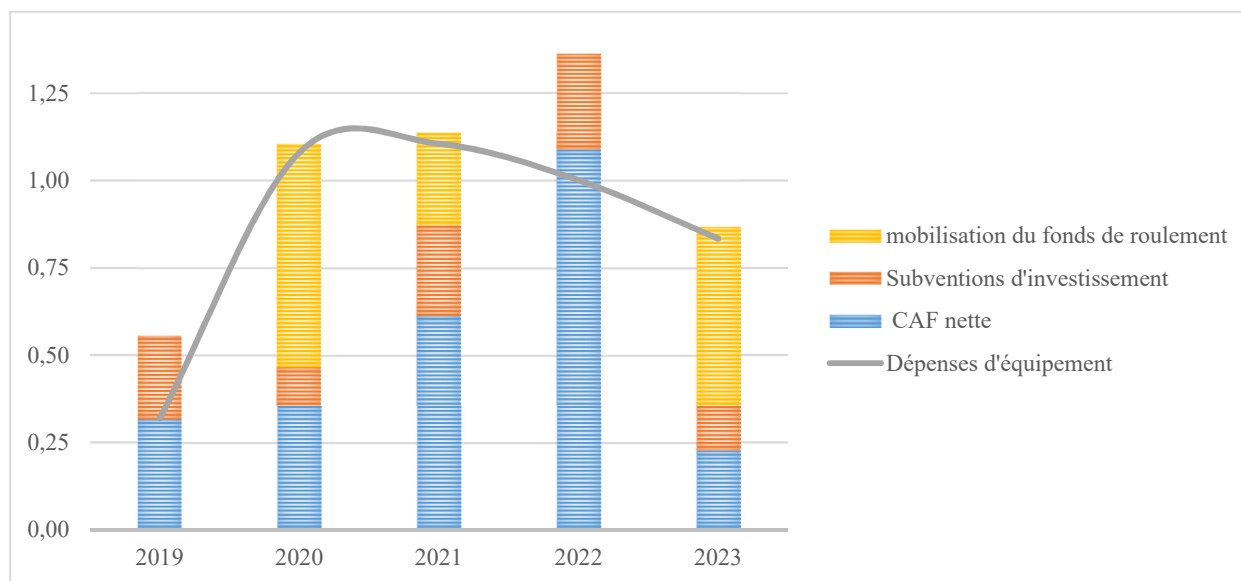
Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Tableau n° 17 : Financement des investissements

en M€	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
CAF brute	0,56	0,62	0,86	1,37	0,50	3,90
=- Annuité en capital de la dette	0,27	0,30	0,27	0,31	0,28	1,43
= CAF nette ou disponible (C)	0,29	0,32	0,58	1,06	0,21	2,47
+ Subventions d'investissement	0,24	0,11	0,26	0,27	0,13	1,01
+ Produits de cession						0,01
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0,24	0,11	0,26	0,27	0,13	1,01
= Financement propre disponible (C+D)	0,53	0,43	0,85	1,33	0,34	3,48
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	167%	40%	77%	133%	41%	80%
- Dépenses d'équipement	0,32	1,08	1,11	1,00	0,83	4,34
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés					0,02	0,02
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	0,21	-0,65	-0,26	0,33	-0,51	-0,88
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0,00	0,01	-0,01	-0,01		0,00
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	0,21	-0,64	-0,26	0,32	-0,51	-0,88
Nouveaux emprunts de l'année						
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	0,21	-0,64	-0,26	0,32	-0,51	-0,88

Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Graphique n° 13 : Financement des investissements (en M€)



Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Tableau n° 18 : Bilan fonctionnel

<i>au 31 décembre, en M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dotations et réserves</i>	13,59	15,35	15,39	15,38	15,57	16,19
<i>dont résultat reporté N-1</i>		1,22	1,17	1,16	1,16	1,47
<i>+ Résultat (exploitation)</i>	1,22	-0,03	-0,01	0,19	0,64	-0,18
<i>+ Subventions d'investissement</i>	11,26	11,18	10,97	10,91	10,86	10,65
<i>+ Fonds affectés à l'équipement</i>	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05
= Ressources propres élargies	26,13	26,56	26,41	26,54	27,14	26,73
<i>+ Dettes financières</i>	3,32	3,04	2,75	2,47	2,17	1,88
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	1,9	5,4	4,5	2,9	1,6	3,8
= Ressources stables (E)	29,45	29,60	29,16	29,01	29,31	28,61
<i>Immobilisations propres nettes</i>	0,59	0,76	1,19	1,42	1,84	2,02
<i>+ Immobilisations en cours nettes des immos reçues</i>	0,15	0,25	0,83	1,61	2,03	2,52
<i>+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition</i>	26,80	25,93	25,06	24,17	23,30	22,44
<i>+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers</i>			-0,07	-0,07	-0,06	-0,06
= Emplois immobilisés (F)	27,54	26,94	27,01	27,13	27,11	26,92
= Fonds de roulement net global (E-F)	1,91	2,66	2,15	1,88	2,20	1,69
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	495,8	664,3	369,1	420,8	512,1	288,5
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	0,86	0,61	1,09	0,89	1,22	0,85
= Trésorerie nette	1,05	2,05	1,06	0,99	0,98	0,84
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	272	513	182	222	231	145
<i>Dont trésorerie active</i>	1,82	2,05	1,06	0,99	0,98	0,84
<i>Dont trésorerie passive</i>	0,77					

Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

- **Budget annexe déchets et économie circulaire**

Tableau n° 19 : Résultat et capacité d'autofinancement brut

<i>en M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Chiffre d'affaires</i>	3,58	3,75	4,03	4,98	5,49
= Ressources d'exploitation	3,58	3,75	4,03	4,98	5,49
+ <i>Production immobilisée</i>				0,01	
= Produit total	3,58	3,75	4,03	4,99	5,49
- <i>Consommations intermédiaires</i>	2,88	3,08	3,53	3,40	3,86
= Valeur ajoutée	0,70	0,67	0,50	1,59	1,63
<i>en % du produit total</i>	19,6%	17,8%	12,4%	31,9%	29,8%
- <i>Charges de personnel</i>	1,04	1,06	1,00	1,26	1,42
+ <i>Subvention d'exploitation perçues</i>	0,72	0,65	0,86	0,63	0,67
- <i>Autres charges de gestion</i>		0,02	0,03	0,05	0,05
= Excédent brut d'exploitation	0,38	0,24	0,33	0,91	0,84
<i>en % du produit total</i>	10,6%	6,3%	8,3%	18,3%	15,3%
+/- <i>Résultat financier</i>		0,00	0,00	0,00	-0,03
+/- <i>Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)</i>	-0,03	-0,01	0,13	-0,06	0,06
= CAF brute	0,35	0,22	0,46	0,85	0,87
<i>en % du produit total</i>	9,8%	5,9%	11,3%	17,0%	15,8%
- <i>Dotations nettes aux amortissements</i>	0,33	0,34	0,34	0,29	0,44
- <i>Dotations nettes aux provisions</i>				0,03	0,00
+ <i>Quote-part des subventions d'inv. transférées</i>	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
+/- <i>Values de cessions</i>					0,02
= Résultat section d'exploitation	0,04	-0,11	0,13	0,54	0,46
<i>en % du produit total</i>	1,0%	-2,9%	3,2%	10,8%	8,3%

Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Tableau n° 20 : Financement des investissements

<i>en M€</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Cumul</i>
CAF brute	0,35	0,22	0,46	0,85	0,87	2,75
- Annuité en capital de la dette	0,07	0,07	0,07	0,07	0,12	0,40
= CAF nette ou disponible (C)	0,28	0,15	0,39	0,78	0,75	2,35
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0,08	0,01	0,01	0,16	0,28	0,54
+ Subventions d'investissement	0,00	0,00	0,00	0,07	0,16	0,24
+ Produits de cession					0,02	0,02
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	0,08	0,01	0,02	0,23	0,46	0,80
= Financement propre disponible (C+D)	0,36	0,16	0,40	1,01	1,21	3,15
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	256%	254%	334%	54%	145%	104%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	0,14	0,06	0,12	1,87	0,83	3,03
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	0,22	0,10	0,28	-0,86	0,38	0,11
Nouveaux emprunts de l'année					0,90	0,90
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	0,22	0,10	0,28	-0,86	1,28	1,01

Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Tableau n° 21 : Bilan fonctionnel

<i>au 31 décembre, en M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Dotations et réserves	2,62	2,70	2,74	2,64	2,93	3,75
dont plus-values de cessions			0,02	0,02	0,02	0,02
+ Résultat (fonctionnement)	0,00	0,04	-0,11	0,13	0,54	0,46
+ Subventions d'investissement	0,08	0,07	0,06	0,06	0,11	0,25
+ Provisions pour risques et charges					0,03	0,04
= Ressources propres élargies	2,70	2,81	2,69	2,83	3,62	4,50
+ Dettes financières (hors obligations)	0,50	0,43	0,36	0,29	0,22	1,00
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	2,0	1,2	1,6	0,6	0,3	1,2
= Ressources stables (E)	3,20	3,24	3,05	3,11	3,83	5,50
Immobilisations propres nettes	3,02	2,89	2,58	2,36	3,09	2,91
+ Immobilisations en cours	0,05	0,00	0,03	0,03	0,87	1,44
= Emplois immobilisés (F)	3,07	2,89	2,61	2,39	3,97	4,36
= Fonds de roulement net global (E-F)	0,13	0,35	0,44	0,73	-0,13	1,14
en nombre de jours de charges courantes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
- Besoin en fonds de roulement global	0,55	0,24	0,95	0,79	0,48	0,77
= Trésorerie nette	-0,42	0,11	-0,51	-0,06	-0,61	0,37
en nombre de jours de charges courantes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dont trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)	-0,42	0,11	-0,51	-0,06	-0,62	0,37

Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

- **Budget annexe Mouillage Aber Benoît**

Tableau n° 22 : La capacité d'autofinancement brut

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Chiffre d'affaires</i>	97 573	130 433	131 312	130 410	151 399
= Ressources d'exploitation	97 573	130 433	131 312	130 410	151 399
= Produit total	97 573	130 433	131 312	130 410	151 399
- Consommations intermédiaires	21 552	20 696	30 731	27 076	30 899
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	37 518	37 222	37 725	39 234	43 227
= Valeur ajoutée	38 503	72 515	62 857	64 100	77 273
<i>en % du produit total</i>	39,5%	55,6%	47,9%	49,2%	51,0%
- Charges de personnel	66 200	40 500	68 058	70 700	69 250
- Autres charges de gestion				242	260
= Excédent brut d'exploitation	-27 697	32 015	-5 201	-6 842	7 763
<i>en % du produit total</i>	-28,4%	24,5%	-4,0%	-5,2%	5,1%
+/- Résultat financier					-1 105
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-434	0	0	2 014	20
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices	-28 130	32 015	-5 201	-4 828	6 678
<i>en % du produit total</i>	-28,8%	24,5%	-4,0%	-3,7%	4,4%
= CAF brute	-28 130	32 015	-5 201	-4 828	6 678
<i>en % du produit total</i>	-28,8%	24,5%	-4,0%	-3,7%	4,4%

Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Tableau n° 23 : Financement des investissements

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Cumul</i>
CAF brute	-28 130	32 015	-5 201	-4 828	6 678	533
- Annuité en capital de la dette	0	0	0	0	9 750	9 750
= CAF nette ou disponible (C)	-28 130	32 015	-5 201	-4 828	-3 072	-9 217
<i>en % du produit total</i>	-28,8%	24,5%	-4,0%	-3,7%	-2,0%	0
+ Produits de cession	0	0	0	0	3 167	3 167
= Financement propre disponible (C+D)	-28 130	32 015	-5 201	-4 828	94	-6 050
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>						11%
- Dépenses d'équipement	9 546	2 275	23 196	64 941	1 165	101 123
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-37 677	29 740	-28 398	-69 769	-1 070	-125 047
Nouveaux emprunts de l'année				40 000	35 000	75 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-37 677	29 740	-28 398	-29 769	33 930	-32 174

Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Tableau n° 24 : Bilan fonctionnel

<i>au 31 décembre, en €</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Dotations et réserves</i>	157 177	182 875	173 094	192 339	174 060	159 093
<i>+ Résultat</i>	25 698	-9 781	19 245	-18 279	-14 967	-9 665
<i>+ Subventions d'investissement</i>	470 498	403 191	365 854	332 595	299 336	266 077
= Ressources propres élargies	653 373	576 285	558 193	506 655	458 480	415 593
<i>+ Dettes financières</i>					40 000	65 250
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)					-8,3	9,8
= Ressources stables (E)	653 373	576 285	558 193	506 655	498 480	480 843
<i>Immobilisations propres nettes</i>	630 628	591 217	543 385	520 245	541 840	490 272
= Emplois immobilisés (F)	630 628	591 217	543 385	520 245	541 840	490 272
= Fonds de roulement net global (E-F)	22 744	-14 932	14 807	-13 590	-43 359	-9 429
en nombre de jours de charges courantes	77	-44	55	-36	-115	-24
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-6 728	4 381	119 895	148 472	24 251	12 135
=Trésorerie nette	29 473	-19 313	-105 088	-162 062	-67 610	-21 564
en nombre de jours de charges courantes	100	-56	-390	-433	-180	-54
Dont trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)	29 373	-19 413	-105 188	-162 162	-67 994	-21 664

Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

- **Budget annexe zones d'activités économiques**

Tableau n° 25 : Liste des zones d'activités communautaires

<i>Zone</i>	<i>Commune d'implantation</i>	<i>Surface (m2)</i>	<i>Années de création</i>
<i>BREIGNOU COZ*</i>	BOURG-BLANC	29 111	1978
<i>RUE DE BREST*</i>	BOURG-BLANC	39 750	2008
<i>GROAS VEN</i>	BOURG-BLANC	118 576	2024
<i>GOAREM GOZ</i>	KERSAINT-PLABENNEC	68 761	2004
<i>PENN-AR-FOREST*</i>	KERSAINT-PLABENNEC	108 929	1990
<i>KERLOUIS*</i>	LANNILIS	155 347	1999
<i>PENHOAT</i>	PLABENNEC	530 733	1982
<i>CALLAC*</i>	PLABENNEC	243 563	1980
<i>HELLEZ*</i>	PLOUGUERNEAU	73 645	2009
<i>KER-HEOL*</i>	PLOUGUIN	38 433	1990

*reprises en 2017 par la CCPA.

Source : CCPA.

Tableau n° 26 : Résultat et bilan fonctionnel redressés

<i>En M€</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
<i>Compte de résultat redressé</i>						
<u><i>Coûts de production</i></u>		<u>0,13</u>	<u>0,45</u>	<u>0,21</u>	<u>0,41</u>	<u>0,18</u>
<i>dont terrains</i>		0,08	0,27	0,08	0,00	0,01
<i>dont travaux</i>		0,01	0,16	0,13	0,41	0,05
<i>dont frais financiers</i>						0,04
<u><i>Produits des ventes</i></u>		<u>0,08</u>		<u>0,10</u>		<u>0,82</u>
<u><i>Autres produits</i></u>						<u>0,02</u>
<u><i>Ecritures d'inventaire (ordre)</i></u>		<u>0,05</u>	<u>0,45</u>	<u>0,12</u>	<u>0,41</u>	<u>-0,65</u>
<i>Bilan fonctionnel redressé</i>						
<i>Fonds de roulement</i>					1,20	1,20
<i>dont report à nouveau N-1</i>						
<i>dont résultat N</i>						
<i>dont dettes financières</i>					1,20	1,20
<i>Besoin en fonds de roulement (hors ponction sur la trésorerie du BP)</i>	0,82	0,90	1,45	1,50	0,41	1,17
<i>dont stocks</i>	0,92	0,97	1,42	1,54	1,96	1,31
<i>Ponction sur la trésorerie du budget principal</i>	0,82	0,90	1,45	1,50	0,79	0,03

Source : Chambre régionale des comptes (données : comptes de gestion).

Annexe n° 5. Prospectives financières

Budget principal

Tableau n° 27 : Prospective 2024-2027 – Section de fonctionnement et constitution de l'épargne nette

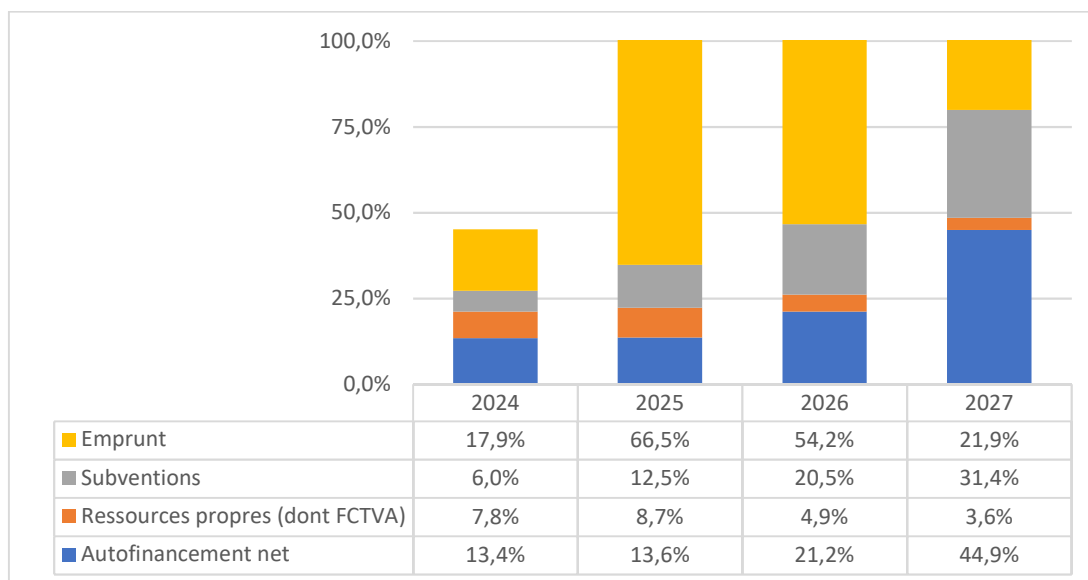
<i>en €</i>	2024	2025	2026	2027	Évolution
Produits de fonctionnement courant	16 708 182	17 264 853	17 832 012	18 430 651	10,3%
<i>impôts et taxes</i>	11 358 674	11 730 908	12 106 730	12 502 426	10,1%
<i>Dotations et participations</i>	2 782 761	2 900 591	2 978 662	3 053 656	9,7%
<i>Autres produits</i>	2 496 747	2 563 354	2 676 620	2 804 569	12,3%
<i>Atténuations de charges</i>	70 000	70 000	70 000	70 000	0,0%
Charges de fonctionnement courant	15 455 000	15 795 393	16 084 696	16 478 425	6,6%
<i>Charges à caractère général</i>	3 669 650	3 526 745	3 582 217	3 736 018	1,8%
<i>Charges de personnel</i>	5 223 270	5 686 500	5 855 664	6 029 026	15,4%
<i>Autres charges de gestion courante</i>	2 732 450	2 801 073	2 865 507	2 931 837	7,3%
<i>Atténuations de produits</i>	3 829 630	3 781 075	3 781 308	3 781 544	-1,3%
Autofinancement brut	1 224 048	1 388 366	1 469 309	1 607 670	31,3%
<i>Remboursement en capital de la dette</i>	105 521	180 708	471 299	599 279	467,9%
Autofinancement net	1 118 527	1 207 658	998 009	1 008 391	-9,8%

Source : simulation 7- Regard – CCPA.

Tableau n° 28 : Financement des investissements en €

<i>en €</i>	2024	2025	2026	2027	Cumul
Dépenses d'investissement hors dette	8 366 967	8 861 721	4 700 925	2 246 850	24 176 463
<i>dont dépenses directes d'équipement</i>	5 918 675	7 345 190	3 168 425	1 036 600	17 468 890
<i>Dont dépenses indirectes (FdC et SE)</i>	2 448 292	1 516 531	1 532 500	1 210 250	6 707 573
Autofinancement net	1 118 527	1 207 658	998 009	1 008 391	4 332 585
Ressources propres (dont FCTVA)	656 710	771 171	228 699	79 924	1 736 504
Subventions	502 500	1 110 750	964 500	705 250	3 283 000
Emprunt	1 494 231	5 802 143	2 549 717	491 285	10 337 376

Source : simulation 7- Regard – CCPA.

Graphique n° 14 : Financement des investissements (en M€)

Source : scénario n°1, simulation 7- Regard – CCPA.

Budgets annexes

Tableau n° 29 : Prévision pluriannuelle des investissements 2024-2028 des SPIC en €

	2023	2024	2025	2026	2027	2028	Total 2024- 2028
BA Eau	2 750 000	3 400 000	4 050 000	3 380 000	2 320 000	2 210 000	15 360 000
BA Assainissement	2 055 190	1 353 990	1 251 990	1 242 240	1 221 240	1 710 238	6 779 698
BA Déchets -	834 421	2 033 000	1 832 035	590 035	1 115 000	1 465 000	7 035 070
Total	5 639 611	6 786 990	7 134 025	5 212 275	4 456 240	5 385 238	29 174 768

Source : CCPA.

Annexe n° 6. Réponse des ordonnateurs



Le 11/07/2025

Le Président

A

**Madame la Présidente de la Chambre
Régionale des comptes
3, rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 Rennes Cedex**



Objet : Réponse au rapport d'observations définitives notifié le 13 juin 2025

Madame la Présidente,

Dans le cadre du contrôle exercé par la Chambre régionale des comptes et considérant la possibilité de vous adresser quelques observations, avant la validation du rapport définitif, je tenais à vous indiquer que le Conseil de communauté lors de sa séance du 26 juin dernier a délibéré sur les points en lien avec les recommandations qui figurent dans le rapport provisoire.

A cet effet, vous trouverez en annexe du présent courrier les délibérations suivantes :

- Adoption des programmations pluriannuelles des investissements
- Création des comptes S15 des budgets « déchets-économie circulaire » et mouillages de l'Aber Benoit

Par ailleurs, je vous informe que la Commission locale d'évaluation des charges transférées s'est réunie le mardi 11 juin 2025. Celle-ci a pu statuer sur les transferts de charges des compétences suivantes :

- compétence n°5 « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations »
- compétence n°6 « eau »
- compétence n°7 de « l'assainissement »
- compétence n°16 « construction, gestion et exploitation d'un crématorium et jardin cinéraire contigu »
- compétence n°15 « Financement des contributions au budget du SDIS »
- compétence n°17 « organisation des mobilités »
- compétence n°18 « création et gestion de Maison des Services au Public (MSAP) »
- compétence n°19 « construction et gestion d'abattoirs (y compris l'exploitation du service public associé) »

Je vous prie de recevoir, Madame la Présidente, mes meilleures salutations.

Jean-François TREGUER



Hôtel de Communauté 58 avenue de Waltenhofen CS 54003 29860 Plabennec
www.paysdesabers.bzh

République Française
Département du Finistère

Envoyé en préfecture le 30/06/2025
Reçu en préfecture le 30/06/2025
Publié le
ID : 029-04390553-20250626-4DCC260625-DE

COMMUNAUTE DE COMMUNES 	EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL DE COMMUNAUTE	Délibération
	Séance du 26 juin 2025	N° 4dcc260625

Le Conseil de communauté se réunit le jeudi 26 juin 2025, à 20h00 à l'hôtel de communauté à Plabennec. Il a été présidé par Monsieur Jean-François TREGUER, Président.

Date de convocation : 19 juin 2025
Nombre de membres : 49
Quorum : 25
Nombre de membres présents : 37
Nombre de votants : 43

Enregistré au Greffe le :

18 JUL. 2025

Présents :

Béatrice DUPONT, Yves LE GOFF, Martial CLAVIER, Patrice BOUCHER, Karine HELIES, Christine CHEVALIER, Jean Luc CATTIN, Danielle FAVE, Daniel GODEC, Jean-François TREGUER, Monique LOAEC, Jean-Christophe FERELLOC, Marie Annick CREACHCADEC, Fabien GUIZIOU, Anne-Thérèse ROUDAUT, Marcel LE FLOCH, Sylvie RICHOUX, Jean Michel LALLONDER, Paul TANNE, Marie-Claire LE GUEVEL, Yannig ROBIN, Andrew LINCOLN, Catherine LE ROUX, Alain ROMÉY, Nadine ABJEAN, Lédie LE HIR, Roger TALARMAIN, Christine SALJOU, Olivier MARZIN, Hervé OLDANI, Denise MERCELLE, Olivier LE FUR, Valérie GAUTIER, Jacques LUCAS, Bernard CALVARIN, Nadège HAVET, André BECOC,

Excusés(s) :

Gwendal LE COQ donne pouvoir à Jean-François TREGUER, Bernard GIBERGUES donne pouvoir à Yves LE GOFF, Marie BOUSSEAU donne pouvoir à Alain ROMÉY, Eline MICHOT donne pouvoir à Martial CLAVIER, Hélène KERANDEL donne pouvoir à Jean-Michel LALLONDER, Sandrine LAVIGNE donne pouvoir à Valérie GAUTIER, Caroline PRIGENT, Nadine KASSIS, Ludovic MORIN, Alain FLOUR, Philippe LE POLLES, Guy TALOC,

Adoption des programmations pluriannuelles des investissements

La Communauté de communes dispose de données prospectrices sur lesquelles les orientations budgétaires sont déterminées pour les exercices à venir. Ces prospectives permettent notamment de déterminer dans quelle mesure les politiques en matière de tarifications sont cohérentes avec les besoins de financement des services et budgets communautaires.

Cependant, à l'exception du budget général en 2022, les programmations pluriannuelles des investissements n'ont jusqu'à présent pas fait l'objet d'un vote formel.

Afin de respecter les réglementations et recommandations des organismes de contrôle comptable, il sera proposé aux élus du conseil de communauté de se prononcer sur les projets d'investissement des budgets suivants : le budget général, le budget des déchets-économie circulaire, le budget de l'eau et le budget de l'assainissement.

Le budget des zones d'activités ne répond pas aux impératifs en matière d'investissement, du fait de sa conception en budget de stocks. Cependant, des éléments chiffrés pourront faire l'objet d'une présentation.

Le faible volume d'investissement du budget des mouillages de l'Aber Benoît et l'absence de dépenses d'équipement au budget du G4DEC les excluent de cet exercice.

Les programmations pluriannuelles sont détaillées en annexe du présent document.

Le bureau de communauté du 5 juin 2025 a donné un avis favorable à l'unanimité.

Document communiqué en vertu de la loi n° 2016-1312 du 10 octobre 2016

Document communiqué en vertu de la loi n° 2016-1312 du 10 octobre 2016

Envoyé en préfecture le 30/04/2025
Reçu en préfecture le 30/06/2025
Publié le
ID : 029-04290553-20250626-4DOC260626-DE

Après en avoir délibéré, le Conseil de communauté décide, à l'unanimité, d'approuver les programmations pluriannuelles d'investissement présentées.

Fait et délibéré à Plabennec
le 30 juin 2025,

Le Président,
Monsieur Jean François TRÉGUER

Monseigneur Jean François TB



Envoyé en préfecture le 30/06/2025
Placé en préfecture le 30/06/2025
Publié le

ID : 009 242500653 20250620-4CC2P00625-DE

La programmation pluriannuelle des investissements pris en compte lors du ROB 2025

Le budget général

	2025	2026	2027	2028	2029	Total de la période
20, 21, 23... - Dépenses directes d'équip	6 915 727	4 585 814	2 548 254	2 412 000	2 540 775	18 964 569,00 €
142 - Sages CC	45 500,00 €	31 000,00 €	10 000,00 €	10 000,00 €	10 000,00 €	106 500,00 €
1472 - Ile Verte Grand Phare	339 200,00 €	566 800,00 €	404 200,00 €	100 800,00 €	- €	1 411 000,00 €
127 - Val de la Vierge	115 485,00 €	123 485,00 €	168 000,00 €	202 823,00 €	201 520,00 €	809 273,00 €
525 - Matériel roulant voirie	467 527,00 €	487 685,00 €	257 050,00 €	232 500,00 €	250 000,00 €	1 694 772,00 €
128 - Parc Plabennec gare routière	19 500,00 €	10 500,00 €	- €	- €	- €	30 000,00 €
131 - PLUPH	65 000,00 €	67 500,00 €	107 000,00 €	58 500,00 €	20 000,00 €	313 000,00 €
132 - Tourisme	78 000,00 €	46 550,00 €	2 450,00 €	- €	- €	127 000,00 €
140 - Centre technique communautaire	3 504 665,00 €	20 000,00 €	20 000,00 €	20 000,00 €	20 000,00 €	3 674 665,00 €
502 - Matériel informatique / logiciels	42 575,00 €	39 175,00 €	25 000,00 €	25 000,00 €	25 000,00 €	156 750,00 €
505 - Politique basique versant GEMAPI	216 804,00 €	407 941,00 €	358 300,00 €	209 500,00 €	300 000,00 €	1 586 545,00 €
Opérations d'équipements non détaillées	6 500,00 €	10 000,00 €	10 000,00 €	10 000,00 €	10 000,00 €	46 500,00 €
513 - opérations de zones	36 400,00 €	39 100,00 €	10 500,00 €	10 500,00 €	38 500,00 €	196 000,00 €
146 - Breizh bocage	84 500,00 €	120 250,00 €	108 500,00 €	158 250,00 €	110 000,00 €	591 500,00 €
504 - gens du voyage	16 250,00 €	25 000,00 €	171 250,00 €	108 750,00 €	25 000,00 €	541 250,00 €
521 - Gardamaries	1 269 359,00 €	1 649 024,00 €	- €	- €	- €	2 918 383,00 €
515 - Energies renouvelables	308 750,00 €	280 000,00 €	175 000,00 €	175 000,00 €	175 000,00 €	1 113 750,00 €
518 - Equipements de sécurité	4 486,00 €	6 316,00 €	6 000,00 €	6 000,00 €	6 000,00 €	28 802,00 €
519 - Pôles accès aux droits	182 000,00 €	659 500,00 €	687 500,00 €	210 000,00 €	- €	1 739 000,00 €
Autres opérations d'équipement, provision pour investissements à venir	3 250,00 €	5 000,00 €	37 500,00 €	774 377,00 €	1 331 755,00 €	2 151 882,00 €
204 - Fonds de concours (Rout 2040)	1 588 460,00 €	1 752 691,00 €	1 402 600,00 €	588 000,00 €	487 225,00 €	5 828 376,00 €
133 - Trés Haute Dériv	650 000,00 €	690 000,00 €	690 000,00 €	- €	- €	2 070 000,00 €
515 - Energies renouvelables	97 500,00 €	150 000,00 €	150 000,00 €	150 000,00 €	150 000,00 €	697 500,00 €
1325 - Tourisme	150 000,00 €	190 000,00 €	60 000,00 €	60 000,00 €	- €	560 000,00 €
511 - Pays Commerces	52 544,00 €	50 000,00 €	50 000,00 €	50 000,00 €	50 000,00 €	252 544,00 €
1263 - Intervention fédéral privé	90 000,00 €	50 000,00 €	90 000,00 €	90 000,00 €	90 000,00 €	410 000,00 €
1262 - Intervention logement social	315 000,00 €	315 000,00 €	315 000,00 €	315 000,00 €	315 000,00 €	1 575 000,00 €
508 - Subventions aux associations	40 000,00 €	30 000,00 €	30 000,00 €	30 000,00 €	30 000,00 €	160 000,00 €
1312 - Intervention contre boue	30 000,00 €	15 000,00 €	30 000,00 €	30 000,00 €	30 000,00 €	135 000,00 €
514 - Mobilité et vélo route	146 248,00 €	269 524,00 €	124 500,00 €	53 000,00 €	22 225,00 €	615 497,00 €
145 - FIF	97 500,00 €	150 000,00 €	52 500,00 €	- €	- €	300 000,00 €
509 - Grands équipements abaisse	33 148,00 €	33 147,00 €	- €	- €	- €	66 295,00 €
Autres fonds de concours et subventions	6 500,00 €	10 000,00 €	10 000,00 €	10 000,00 €	10 000,00 €	46 500,00 €
Total hors dette	8 504 187,00 €	6 338 505,00 €	3 950 253,00 €	3 000 000,00 €	3 000 000,00 €	24 792 945,00 €

Envoyé en préfecture le 30/06/2025
Reçu en préfecture le 30/06/2025
Publié le

ID : 029-24290653-20250526-4DOC260625-DE

La programmation pluriannuelle des investissements pris en compte lors du ROB 2025
Le budget des déchets

	2025	2026	2027	2028	2029	Total de la période
20, 21, 23... - Dépenses directes d'équip	3 065 565,00 €	1 020 397,00 €	1 440 000,00 €	1 790 000,00 €	140 000,00 €	7 455 962,00 €
Bacs, tous types	162 422,00 €	30 000,00 €	30 000,00 €	30 000,00 €	30 000,00 €	282 422,00 €
Déchetteries modernisations/optimitisations	2 001 590,00 €	500 397,00 €	- €	- €	- €	2 501 987,00 €
Acquisition bennes	570 849,40 €	350 000,00 €	- €	350 000,00 €	- €	1 270 849,40 €
Déchetterie Plabennec	20 000,00 €	30 000,00 €	1 300 000,00 €	1 300 000,00 €	- €	2 650 000,00 €
chariot téléco	80 000,00 €	- €	- €	- €	- €	80 000,00 €
Composteurs	152 018,00 €	60 000,00 €	60 000,00 €	60 000,00 €	60 000,00 €	392 018,00 €
Autres opérations d'équipement	78 685,60 €	50 000,00 €	50 000,00 €	50 000,00 €	50 000,00 €	278 685,60 €
Total hors dette	3 065 565,00 €	1 020 397,00 €	1 440 000,00 €	1 790 000,00 €	140 000,00 €	7 455 962,00 €

Envoyé en préfecture le 30/06/2025
Reçu en préfecture le 30/06/2025
Publié le

ID : 025-242900553-20250626-4XCC260625-DE

La programmation pluriannuelle des investissements pris en compte lors du ROB 2025

Le budget de l'eau

	2025	2026	2027	2028	2029	Total de la période
20, 21, 23... - Dépenses directes d'équip	3 174 365,00 €	2 489 103,00 €	2 517 348,00 €	2 352 600,00 €	2 500 000,00 €	13 033 416,00 €
Aquisitions	348 000,00 €	- €	- €	- €	- €	348 000,00 €
Travaux de réseaux	1 140 000,00 €	1 154 500,00 €	987 500,00 €	317 450,00 €	- €	3 599 450,00 €
Travaux d'ouvrages	825 000,00 €	1 126 553,00 €	1 307 348,00 €	488 950,00 €	- €	3 747 851,00 €
Grands entretiens de renouvellement	180 365,00 €	57 750,00 €	70 000,00 €	24 500,00 €	- €	332 615,00 €
Autres équipements, hors GER	- €	150 300,00 €	152 500,00 €	1 521 700,00 €	- €	1 824 500,00 €
Enveloppe non affectée, provision pour investissements à venir	- €	- €	- €	- €	2 500 000,00 €	2 500 000,00 €
Total Di hors dette	3 174 365,00 €	2 489 103,00 €	2 517 348,00 €	2 352 600,00 €	2 500 000,00 €	13 033 416,00 €

Envoyé en préfecture le 30/06/2025
Reçu en préfecture le 30/06/2025
Publié le

ID : 029-249200553-20250626-40CC260625-DE

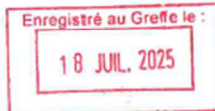
La programmation pluriannuelle des investissements pris en compte lors du ROB 2025
Le budget de l'assainissement

	2025	2026	2027	2028	2029	Total de la période
20, 21, 23... - Dépenses directes d'équip	3 968 243,00 €	1 374 750,00 €	1 273 500,00 €	1 500 000,00 €	1 500 000,00 €	9 616 493,00 €
Travaux d'ouvrages	1 045 850,00 €	831 500,00 €	696 000,00 €	224 000,00 €	- €	2 797 350,00 €
Travaux de réseaux	2 650 000,00 €	432 500,00 €	515 000,00 €	192 500,00 €	- €	3 790 000,00 €
Autres équipements, hors GER	272 393,00 €	110 750,00 €	62 500,00 €	15 500,00 €	- €	461 143,00 €
Enveloppe non affectée, provision pour investissements à venir	- €	- €	- €	1 068 000,00 €	1 500 000,00 €	2 568 000,00 €
Total DI hors dette	2 551 898,00 €	2 849 866,00 €	2 592 000,00 €	2 786 000,00 €	2 599 000,00 €	13 378 764,00 €

République Française Département du Finistère		Envoyé en préfecture le 30/06/2025 Reçu en préfecture le 30/06/2025 Publié le ID : 029-242903553-20250626-SDCC260625-DE
COMMUNAUTE DE COMMUNES 	EXTRAIT DU REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL DE COMMUNAUTE	Délibération
	Séance du 26 juin 2025	N° 5dcc260625

Le Conseil de communauté se réunit le jeudi 26 juin 2025, à 20h00 à l'hôtel de communauté à Plabennec. Il a été présidé par Monsieur Jean-François TREGUER, Président.

Date de convocation : 19 juin 2025
 Nombre de membres : 49
 Quorum : 25
 Nombre de membres présents : 37
 Nombre de votants : 43



Présents :

Béatrice DUPONT, Yves LE GOFF, Martial CLAVIER, Patrice BOUCHER, Karine HELIES, Christine CHEVALIER, Jean Luc CATTIN, Danielle FAVE, Daniel GODEC, Jean-François TREGUER, Monique LOAEC, Jean-Christophe FERRELOC, Marie Annick CREACHCADEC, Fabien GU ZIOU, Anne-Thérèse ROUDAUT, Marcel LE FLOCH, Sylvie RICHOUX, Jean Michel LALLONDER, Paul TANNE, Marie-Claire LE GUEVEL, Yannig ROBIN, Andrew LINCOLN, Catherine LE ROUX, Alain ROMÉY, Nadine ABJEAN, Lédie LE HIR, Roger TALARMAN, Christine SALIOU, Olivier MARZIN, Hervé OLDANI, Denise MERCELLE, Olivier LE FUR, Valérie GAUTIER, Jacques LUCAS, Bernard CALVARIN, Nadège HAVET, André BEGOC,

Excusé(s) :

Gwendal LE COQ donne pouvoir à Jean-François TREGUER, Bernard GIBERGUES donne pouvoir à Yves LE GOFF, Marie BOUSSEAU donne pouvoir à Alain ROMÉY, Eline MICHOT donne pouvoir à Martial CLAVIER, Hélène KERANDEL donne pouvoir à Jean-Michel LALLONDER, Sandrine LAVIGNE donne pouvoir à Valérie GAUTIER, Caroline PRIGENT, Nadine KASSIS, Ludovic MORIN, Alain FLOUR, Philippe LE POLLES, Guy TALOC,

Création des comptes 515 des budgets « déchets-économie circulaire » et « mouillages de l'Aber Benoît »

Lors de la mise en place des budgets des services à caractère industriel et commercial, un certain nombre d'obligations sont fixées, aux fins de gestion dans le cadre des régies à autonomie financière.

Parmi ces obligations, figurent le nécessaire financement du budget par des ressources propres, dont l'essentiel provient des redevances perçues, l'emploi de personnels relevant du statut privé, la mise à disposition de l'ensemble des biens et équipements en lien avec l'exercice des missions. Les budgets de l'eau et de l'assainissement ont été créés au 1^{er} janvier 2018 et leur instauration a été accompagnée de l'observation de ces obligations.

Par ailleurs, afin de différencier les moyens financiers dont ils disposent, ces budgets ont été soumis à la mise en place de comptes individuels au Trésor Public (compte 515), conformément au cadre comptable de la norme M4.

Cependant, historiquement, deux autres budgets existaient avant 2018, qui n'ont jamais disposé de ce type de compte : « déchets-économie circulaire » et « mouillages de l'Aber Benoît ». Il convient donc, en accord avec la réglementation en matière de gestion des SPIC, de doter ces deux budgets d'un compte 515.

Après en avoir délibéré, le Conseil de communauté décide, à l'unanimité, d'autoriser la création de ce compte 515 pour les budgets « déchets-économie circulaire » et « mouillages de l'Aber Benoît », dont la prise d'effet est fixée au 1^{er} janvier 2026.

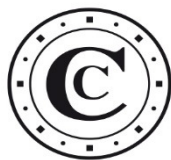
Fait et délibéré à Plabennec
le 30 juin 2025,

Le Président,
Monsieur Jean François TREGUER




Réponse aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières

Aucune réponse écrite de l'ancien ordonnateur destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée à la chambre régionale des comptes.



Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue d'Arbrissel
C.S. 64231
35042 Rennes Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne