



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTE DE COMMUNES DU
PAYS DE LANDERNEAU-DAOULAS
(département du Finistère)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 12 octobre 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	7
1.1 Les caractéristiques du territoire de la communauté.....	7
1.1.1 Un territoire dans l'aire d'attraction de Brest Métropole	7
1.1.2 Une structure socio-économique dynamique	8
1.2 La situation institutionnelle.....	9
1.2.1 Un EPCI en lien avec son environnement	9
1.2.2 Le champ d'action de la communauté.....	9
1.2.3 Les enjeux d'une évolution vers le statut de communauté d'agglomération	12
2 LA GOUVERNANCE et la stratégie de la CCPLD.....	14
2.1 Les modalités de gouvernance	14
2.2 Les déclarations obligatoires du président de l'EPCI à la HATVP	15
2.3 L'information des élus et des citoyens.....	15
2.4 Une stratégie territoriale insuffisamment adossée à une stratégie financière	16
2.4.1 Les outils de stratégie et de planification de la communauté.....	16
2.4.2 Le projet de territoire de la CCPLD	17
2.4.3 Les actions de mutualisation	18
2.4.4 Les relations financières avec les communes membres	20
2.5 Une stratégie financière ni contextualisée ni mise à jour.....	23
3 LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES	26
3.1 L'organisation de l'EPCI	26
3.1.1 Une structure à quatre pôles	26
3.1.2 Une direction des moyens généraux maître d'œuvre de la mutualisation.....	26
3.1.3 Les systèmes d'informations (SI).....	27
3.1.4 Contrôle interne et contrôle de gestion.....	29
3.2 Les relations avec les associations	29
3.2.1 Les enjeux et les modalités d'attribution.....	29
3.2.2 Un retour d'information lacunaire.....	30
3.3 La gestion de différents équipements et activités	32
3.3.1 Le développement économique et la gestion des zones d'activité	32
3.3.2 La gestion de trois équipements emblématiques	37
3.3.3 Le déploiement du très haut débit (THD).....	42
3.3.4 Le fonctionnement des régies d'avances et de recettes	43
3.4 La commande publique.....	44
3.4.1 Le fonctionnement du service	44
3.4.2 L'analyse des contrats	45

3.5	La gestion et les effets de la Covid-19.....	46
4	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	49
4.1	Évolution des effectifs et de la masse salariale.....	49
4.1.1	Des effectifs en diminution du fait notamment de la mise en place d'une gestion déléguée	49
4.1.2	Une évolution modeste de la masse salariale	50
4.1.3	L'organisation du service des RH et le pilotage des ressources humaines	51
4.2	Le régime indemnitaire et la NBI	52
4.2.1	Le régime indemnitaire.....	52
4.2.2	Le versement des autres primes et de la NBI	52
4.3	La formation professionnelle	53
4.4	La gestion du temps de travail et l'absentéisme	54
4.4.1	Le temps de travail	54
4.4.2	Les modalités de la gestion des congés	54
4.4.3	L'absentéisme.....	55
4.5	Le recrutement et l'avancement.....	57
4.5.1	Le recrutement.....	57
4.5.2	Les agents contractuels.....	57
4.5.3	La politique d'avancement	58
5	LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIÈRE	59
5.1	Le service des finances	59
5.2	La fiabilité des comptes	60
5.2.1	Le suivi du patrimoine.....	60
5.2.2	Les provisions.....	61
5.2.3	La gestion des charges et produits constatés d'avance.....	61
5.3	La gestion budgétaire	62
5.4	La situation financière.....	63
5.4.1	Le budget principal.....	63
5.4.2	Un équilibre à nuancer dans une approche consolidée des budgets	69
5.5	Les enjeux prospectifs.....	73
	ANNEXES	76

SYNTHÈSE

La communauté de communes du Pays de Landerneau-Daoulas (CCPLD), dont Landerneau (16 527 habitants) est la commune centre, regroupe 22 communes et 50 108 habitants. Traversée par deux grands axes routiers, elle jouit d'une situation géographique favorable au sein de l'aire d'attraction de Brest métropole. Elle présente une structure socio-économique privilégiée et une activité économique dynamique.

Le territoire communautaire est demeuré stable depuis son origine. L'analyse des compétences exercées, parfois sans fondement juridique, a révélé la nécessité d'une révision des statuts. L'éventuelle transformation en communauté d'agglomération¹ pourrait en fournir l'occasion.

Une stratégie communautaire à articuler avec les capacités financières

Le nouveau projet de territoire de l'établissement public de coopération intercommunale est en cours d'élaboration. Il conviendrait de l'adosser d'une part à une démarche évaluative (avec plan d'action, échéancier et information sur les coûts) et d'autre part à une stratégie financière formalisée. Cette dernière démarche serait facilitée par la constitution d'un réel pacte financier et fiscal, aujourd'hui embryonnaire, pour matérialiser la stratégie de coopération financière avec les communes membres. La chambre rappelle que chaque transfert de compétence doit s'accompagner d'une réunion de la commission locale d'évaluation des charges transférées.

La CCPLD doit définir précisément la stratégie que lui permettent ses marges de manœuvre financières, afin de ne pas faire supporter aux contribuables un niveau de prélèvement fiscal non adossé à la production de services publics.

Ainsi, une actualisation de la stratégie financière en lien avec le futur projet de territoire, le schéma de mutualisation et un pacte financier et fiscal s'avère indispensable.

Un fonctionnement des services qui doit s'appuyer sur un renforcement de la culture du contrôle interne et de gestion

La communauté doit développer son contrôle de gestion pour améliorer sa connaissance des équipements et activités, coordonner ses nombreux projets, qui sont pour beaucoup d'entre eux menés au sein de la direction des moyens généraux, et améliorer le contrôle interne sur ses services. Ainsi, le suivi des associations subventionnées, des délégations de services publics, du temps de travail et des régies s'en trouverait amélioré.

La communauté possède plusieurs équipements tels que Aqualorn, la Cimenterie et le centre de vacances de Gorre-Menez, qui occasionnent des investissements importants, sur lesquels l'information économique pourrait être améliorée. La commande publique est bien suivie même si des améliorations sont ponctuellement souhaitables. En matière de systèmes d'information, la communauté devrait établir un schéma directeur pour articuler ses différents projets.

¹ Rendue possible par l'atteinte en 2021 du seuil démographique requis.

Une gestion des ressources humaines globalement maîtrisée dont les enjeux doivent être affirmés

En matière de ressources humaines, l'évolution de la CCPLD s'est traduite par une diminution des effectifs permanents sur la période 2016-2019, reflétant le choix d'externaliser les services eau et assainissement à la SPL Eau du Ponant au 1^{er} janvier 2019. La CCPLD doit faire face à différents défis dont celui de l'attractivité et de l'adaptation de ses compétences pour accompagner ses différents projets et missions. Si elle est amenée à recruter davantage de contractuels, elle doit veiller au respect des règles de la fonction publique territoriale.

Il convient de formaliser davantage les objectifs de la politique des ressources humaines, en particulier dans le cadre de la mutualisation. La chambre constate que la CCPLD ne s'est saisie que tardivement des possibilités offertes en matière de régime indemnitaire par le RIFSEEP et que le plan de formation est encore très sommaire dans l'expression de ses objectifs.

Au regard des nombreuses procédures manuelles s'appliquant à la gestion du temps de travail et des congés, la chambre recommande de sécuriser les processus dans un dispositif de contrôle interne.

L'évolution du taux d'absentéisme au sein des services ainsi que la réduction régulière de l'absentéisme de courte durée sont satisfaisantes. L'efficacité du dispositif de suppression des primes en cas d'absentéisme ne peut toutefois être évaluée par rapport à celui du jour de carence. Ce dispositif devrait pouvoir être adapté en période de crise sanitaire.

Une situation financière confortable qui se doit d'être mise au service du projet communautaire

Les comptes sont globalement fiables même si quelques améliorations restent à mener en matière d'information financière (déclaration des provisions, gestion de l'inventaire, niveaux de dépenses couvertes par la TEOM) et des pratiques non règlementaires doivent être corrigées (gestion de stock des terrains des zones d'activité, contenu des rapports sur les orientations budgétaires relatifs aux budgets annexes).

Porté par une fiscalité dynamique et une maîtrise globale des charges, le budget principal dispose d'un niveau d'épargne confortable, qui lui a permis de mener un programme d'investissement de l'ordre de 5 M€ en moyenne annuelle sur la période 2016-2019, comportant toutefois pour moitié des dépenses indirectes (fonds de concours, subventions Megalis, soutien aux budgets annexes). La situation favorable du budget principal est toutefois à nuancer au vu du besoin de financement des budgets action économique et Moulin-Mer.

L'endettement de l'EPCI est concentré sur les budgets annexes, notamment sur le budget action économique. Principalement à taux fixe, il n'a pas permis à la CCPLD de bénéficier de la baisse des taux des dernières années, d'autant qu'elle ne procède pas à une gestion dynamique de sa dette et de sa trésorerie.

Le plan pluriannuel d'investissement produit lors du contrôle se caractérisait par l'absence d'affectation à des projets pour 19 % de son montant total et ne prévoyait pas les sources de financement à mobiliser, ce qui illustre le manque de visibilité du projet communautaire. Il a été adapté depuis.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations et rappels au respect des lois et règlements suivants :

Recommandation n° 1	Mettre en cohérence les statuts avec les pratiques relatives aux compétences exercées, conformément aux dispositions prévues à l'article L. 5214- 16 du CGCT.	11
Recommandation n° 2	Réunir sans délai la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) afin d'évaluer les transferts des charges relatifs à l'eau potable, à la politique commerce et à la voirie.	21
Recommandation n° 3	Actualiser la stratégie financière et intégrer ses objectifs au projet de territoire.	25
Recommandation n° 4	Élaborer un schéma directeur des systèmes d'information.	28
Recommandation n° 5	Mettre en œuvre une comptabilité de stock sur le budget action économique conformément à l'instruction comptable M14.	35
Recommandation n° 6	Procéder au contrôle des régies, dans le cadre de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.	44
Recommandation n° 7	Sécuriser les processus de gestion du temps de travail et des congés dans le cadre du contrôle interne.	55
Recommandation n° 8	Se doter d'un outil performant permettant de s'assurer de l'exhaustivité du patrimoine géré.	60
Recommandation n° 9	Mettre en place une procédure qualité permettant d'assurer recensement, inscription et suivi des provisions obligatoires.	61
Recommandation n° 10	Améliorer la qualité de l'information apportée aux élus relative au déséquilibre du financement de la gestion des déchets par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).	67
Recommandation n° 11	Mettre en place une gestion dynamique de la dette et de la trésorerie.	71

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, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la communauté de communes du Pays de Landerneau-Daoulas à compter de l'exercice 2016.

Ce contrôle a été ouvert par lettre du 4 septembre 2020 adressée au président, M. Patrick Leclerc.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 19 février 2021 avec le président de la communauté et son directeur général des services.

La chambre, lors de sa séance du 22 mars 2021, a arrêté ses observations provisoires. Le rapport d'observations provisoires a été adressé au président le 6 mai 2021. Ce dernier a demandé un délai de réponse complémentaire, qui lui a été accordé jusqu'au 15 septembre 2021.

Après avoir examiné la réponse du président, enregistrée au greffe de la chambre le 15 septembre 2021, la chambre, lors de sa séance du 12 octobre 2021, a arrêté ses observations définitives.

1 LA PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

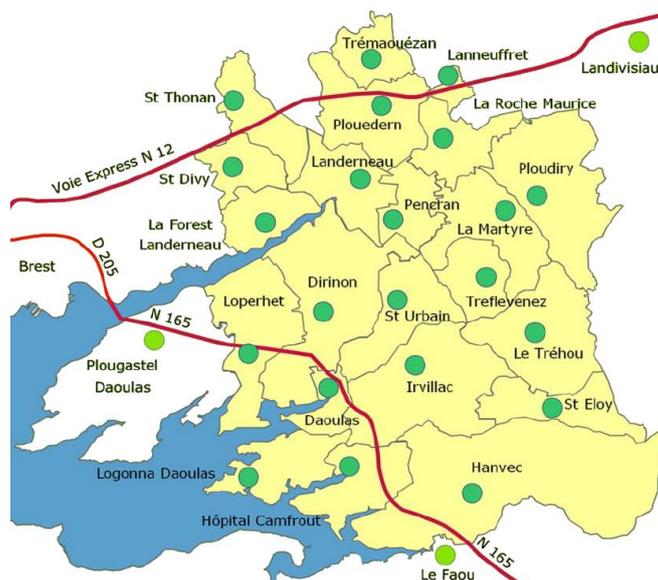
La communauté de communes du Pays de Landerneau-Daoulas (CCPLD) a globalement mis en œuvre les précédentes observations et recommandations de la chambre à l'exception de trois d'entre elles qui sont développées *infra*.

1.1 Les caractéristiques du territoire de la communauté

1.1.1 Un territoire dans l'aire d'attraction de Brest Métropole

La CCPLD regroupe 22 communes et compte 50 108 habitants. Landerneau, quatrième commune du département du Finistère, en est la commune-centre. Avec 16 527 habitants², elle représente un tiers de la population de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Les communes membres sont à la fois urbaines, périurbaines, rurales ou littorales. Si Landerneau constitue un bassin de vie³, ce n'est pas le cas des autres communes de la CCPLD.

Carte n° 1 : Positionnement des communes membres de la CCPLD



Source : rapport d'activités 2018 de la CCPLD.

² Populations légales millésimées 2018 par l'Insee, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021.

³ Les bassins de vie sont définis depuis 2012 par l'Insee comme « les plus petits territoires au sein desquels les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants ». C'est dans ces contours que s'organise une grande partie du quotidien des habitants.

Le territoire de l'EPCI est composé à 58 % de surfaces agricoles et à 33 % d'espaces naturels⁴.

La CCPLD jouit d'une situation géographique favorable puisqu'elle se situe à proximité immédiate de la métropole de Brest et de son port, jouxtant également la commune de Guipavas avec ses zones économiques et son aéroport. Elle est traversée par deux grands axes routiers, Brest-Quimper dans sa partie sud-ouest et Brest-Morlaix-Rennes sur la partie nord du territoire.

C'est également un nœud ferroviaire : les liaisons Rennes-Brest et Quimper-Brest convergent à Landerneau qui dispose d'une gare TGV. Elle dispose enfin d'une façade maritime au sud-ouest de son territoire, qui ouvre sur la rade de Brest et la presqu'île de Crozon pour six communes.

1.1.2 Une structure socio-économique dynamique

La densité de population est de 130 hab./km², semblable à celle de la Bretagne dans son ensemble (122 hab./km²)⁵.

Forte de son positionnement, la communauté a vu sa population Insee (cf. annexe 1) augmenter de 2,8 % (+ 1 381 hab.) entre 2016 et 2021, avec toutefois des situations contrastées selon les communes. Les reculs les plus importants parmi les communes les plus peuplées concernent Dirinon (2 295 hab. ; - 5,1 %) et La Roche Maurice (1 842 hab. ; - 6,8%), pourtant traversées par une route nationale. La plus forte progression (+ 19,7 %) est enregistrée par la commune de Saint-Thonan (1 911 hab. en 2021), située à l'entrée de la métropole de Brest. La population de la commune de Landerneau progresse légèrement.

La population est composée majoritairement de familles, les 30-60 ans représentant 41 % de la population (38 % en Bretagne) et les moins de 15 ans, 20 % (17,5 % en Bretagne).

La communauté compte 25 400 foyers fiscaux environ dont 53 % non imposables, soit un taux significativement inférieur à la moyenne régionale (59,8 %)⁶.

La CCPLD apparaît comme un territoire dynamique sur le plan économique⁷, avec un taux de chômage de 7,6 % inférieur à la moyenne régionale (8,7 %) et une proportion d'actifs supérieure (75,8 % contre 68,3 %). Les emplois sont concentrés à 39 % dans le commerce, les services et dans une moindre mesure dans l'administration publique et la santé (34 %).

Le Pays de Landerneau-Daoulas fournit un emploi à 16 000 personnes, dont près de la moitié sur le pôle de Landerneau⁸.

⁴ Source : plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) de la CCPLD.

⁵ Données 2018.

⁶ Source : analyse fiscale de la trésorerie.

⁷ Source Insee, comparateur de territoires, données 2017.

⁸ Projet d'aménagement et de développement durables (PADD) de 2020.

1.2 La situation institutionnelle

1.2.1 Un EPCI en lien avec son environnement

La CCPLD est intégrée à son environnement et coopère avec ses voisins en adhérant à plusieurs structures (cf. annexe 2), en particulier du pays brestois, telles que l'agence d'urbanisme du Pays de Brest (ADEUPa), la SPL SOTRAVAL pour le traitement des déchets, la SPL Eaux du Ponant, son délégataire pour l'eau et l'assainissement.

1.2.2 Le champ d'action de la communauté

Contrairement aux communes qui disposent d'une clause de compétence générale, les établissements publics de coopération intercommunale sont soumis au principe de spécialité.

1.2.2.1 Les compétences statutaires

Outre les compétences obligatoires prévues par l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la communauté exerce selon diverses modalités toutes les compétences optionnelles mentionnées par le même article, parmi lesquelles l'assainissement et l'eau, que la communauté de communes a choisi d'exercer avant la date butoir de 2026.

L'EPCI a également retenu cinq compétences facultatives, dont la création et la gestion de réseaux de chaleur, d'infrastructures et de réseaux de communications électroniques (via Mégalis Bretagne), ou la défense contre l'incendie (comprenant la prise en charge des contingents incendie).

1.2.2.2 La définition de l'intérêt communautaire

Pour les communautés de communes, les dispositions du IV de l'article L. 5214-16 du CGCT précisent que « *Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil de la communauté de communes à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. À défaut, la communauté de communes exerce l'intégralité de la compétence transférée* ».

L'intérêt communautaire de la CCPLD a été défini par délibérations successives des 8 décembre 2017 (aménagement, habitat et logement, équipements culturels et sportifs, actions sociales - CLIC), 7 février 2018 (politique du commerce) et 13 décembre 2019 (protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques, voirie).

Il a été défini le plus souvent par énoncé de listes et rarement par des critères.

L'EPCI a ainsi retenu nommément, comme équipements d'intérêt communautaire dans les domaines sportif et culturel, le complexe Aqualorn, la salle de sports de La cimenterie et le centre nautique Moulin-Mer. En revanche, la CCPLD a eu recours à la définition de critères pour la compétence politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales.

Pour la compétence aménagement de l'espace, la CCPLD a retenu les seules ZAC à vocation économique, excluant ainsi les autres outils d'aménagement que sont les lotissements et zones d'aménagement différé.

1.2.2.3 Des interventions hors du champ de compétence

Le soutien à des associations sportives

La CCPLD verse des subventions (175 000 € en 2020) à une douzaine d'associations sportives⁹, alors que sa compétence statutaire, conformément au 4° du II de l'article L. 5214-16 du CGCT, se limite à la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire (...). Ces subventions ne sauraient s'entendre dans le cadre d'une politique dite « d'animation » qui ne serait pas en relation avec les compétences statutaires. L'EPCI les justifie au travers d'une notion de rayonnement de la communauté. Pour le soutien au club résident de La cimenterie (association LBB – 150 000 €/an, examinée *infra*), l'EPCI considère que les subventions sont également versées dans le cadre de la gestion de l'équipement. Or, les communes de Dirinon ou de Landerneau versent déjà des subventions à ces associations (LBB et les trois clubs cités en exemple).

Les contours de cette politique devraient être définis dans le cadre d'une compétence facultative ad hoc.¹⁰ À défaut de transfert de compétence ou de déclinaison dans l'intérêt communautaire, la CCPLD ne peut attribuer de telles subventions qui excèdent la notion de gestion des équipements.

Dans sa réponse aux observations provisoires l'ordonnateur indique que la communauté s'est engagée dans une modification de ses statuts.

La prise en charge des frais de transports scolaires

La CCPLD intervient également via une participation financière auprès des familles (coût total de 170 000 € par an) dans la prise en charge des frais de transports scolaires, sans que cette action ne soit prévue par les statuts. Cette intervention a été régularisée en 2021, l'EPCI étant devenu autorité organisatrice de la mobilité.

1.2.2.4 La nécessaire correction rédactionnelle des statuts

Ainsi, en confondant parfois intérêt communautaire et compétence, la CCPLD a procédé à des adjonctions ou des modifications de compétences obligatoires et optionnelles, telles que définies par les textes.

⁹ Comme l'association sportive de Dirinon (7 800 €/an) ou les clubs de canoé-kayak (les alligators de l'Elorn – 3 000 €/an) et de natation (les dauphins de l'Elorn – 9 500 €/an) de Landerneau.

¹⁰ « Les communes sont libres de transférer à une communauté (...), à titre facultatif, des compétences de toute nature au nombre desquelles peuvent figurer les actions d'animation et de promotion d'activités sportives, dont l'attribution de subventions aux associations sportives est l'une des modalités, en complément ou non du groupe optionnel « équipements culturels et sportifs » d'intérêt communautaire qui n'emporte transfert que de la compétence relative aux infrastructures. » (Q. n° 40156 ; rép. JO 05/06/2000 p. 3453).

Sur la compétence aménagement de l'espace (1° du I de l'article L. 5214-16 du CGCT), la CCPLD a ainsi ajouté une compétence zone d'aménagement concerté (ZAC) d'intérêt communautaire, alors que la ZAC est un outil au service d'une compétence, et non pas une compétence à part entière. De plus, la compétence aménagement prévoit la déclinaison d'actions en termes d'intérêt communautaire, ce qui permet le cas échéant, sans qu'il soit nécessaire de modifier la compétence, de viser telle ou telle opération. Dans sa réponse aux observations provisoires l'ordonnateur indique avoir retenu cette rédaction en liaison avec un conseil juridique.

Sur la compétence obligatoire « *collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés* » (5° du I de l'article L. 5214-16 du CGCT), la CCPLD a apporté des précisions à la fois inutiles (l'intitulé se suffit à lui-même) et incomplètes, puisqu'elle a limité son ajout aux collectes sélectives et aux équipements (déchèteries, etc.), en omettant de citer la principale composante qu'est la collecte des ordures ménagères résiduelles (OMR).

La communauté de communes a par ailleurs inséré dans la catégorie compétences facultatives des thèmes qui ont trait à des compétences obligatoires ou optionnelles (développement économique, tourisme ou assainissement par exemple). Ces adjonctions doivent, selon les cas, être insérées dans la définition de l'intérêt communautaire s'il est prévu par les textes de le définir, ou en tant qu'illustration des interventions de la communauté dans le bloc de compétence concerné.

Enfin, l'adhésion à un syndicat mixte, prévue de manière générique en fin des statuts, ne constitue pas une compétence mais une modalité d'exercice.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise qu'une modification statutaire en préparation et présentée en conseil communautaire du 17 septembre 2021, viendra modifier les références à la gestion des déchets et l'adhésion à un syndicat mixte.

Recommandation n° 1 Mettre en cohérence les statuts avec les pratiques relatives aux compétences exercées, conformément aux dispositions prévues à l'article L. 5214- 16 du CGCT.

1.2.2.5 La prise de compétence « eau potable »

La compétence eau potable était, en 2018, exercée de manière hétérogène sur le territoire communautaire, en régie, en délégation de service public (DSP) ou via des syndicats.

Le conseil communautaire a approuvé lors de sa séance du 29 juin 2018 le lancement de la procédure de transfert de la compétence « Eau », avec comme échéance le 1^{er} janvier 2019, et approuvé le principe du recours à une délégation de service public pour l'exploitation du service d'eau potable confiée à la SPL Eau du Ponant dans le cadre d'un contrat de quasi-régie.

Les conditions de la prise de compétence amènent deux observations importantes développées *infra* :

- la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) ne s'est pas réunie (cf. § 2.4.4.1), malgré l'obligation de le faire lors du transfert de la compétence eau ;
- deux ans après, le transfert des immobilisations de la compétence entre les communes et l'EPCI n'est pas encore finalisé, les procès-verbaux de transfert n'étant pas encore signés et l'inventaire des biens mis en DSP pas encore totalement arrêté (cf. § 4.2.1).

Au surplus, une régularisation au profit de la CCPLD d'un montant de 670 537 €, correspondant à des recouvrements réalisés au titre de la période antérieure à la délégation d'une part et à des trop-perçus d'autre part, reste en attente depuis 2019.

1.2.2.6 Le niveau d'intégration

Certaines des compétences de la communauté de communes paraissent peu approfondies. Ainsi, la voirie d'intérêt communautaire est limitée à un tronçon de quelques centaines de mètres ; seuls les équipements sportifs emblématiques ont été transférés ; il n'y a aucun équipement culturel ; les missions des services techniques communautaires sont limitées à la collecte, au garage et à deux cellules d'ingénierie¹¹.

Les charges les plus évolutives (hors contingent incendie¹²), qui concernent les services au profit des familles (social, écoles, centres de loisirs, petite enfance) ou nécessitent des moyens matériels et humains importants (restauration collective, espaces verts, services techniques hors collecte des déchets) restent totalement assumées par les communes, qui parfois les ont mutualisées entre elles, soit au travers de syndicats, soit par le biais de conventions.

En conséquence, même si l'EPCI exerce toutes les compétences obligatoires et optionnelles dévolues aux communautés de communes, ainsi que de nombreuses compétences facultatives, son coefficient d'intégration fiscale (CIF¹³) reste un peu en deçà de la moyenne des groupements de même nature (37,1 % contre 38,1 % en 2020 en moyenne nationale).

1.2.3 Les enjeux d'une évolution vers le statut de communauté d'agglomération

Parvenue en 2021 au seuil démographique (50 000 habitants, dont une commune d'au moins 15 000 habitants) lui permettant de se transformer en communauté d'agglomération, la CCPLD se trouvait confrontée à un choix structurant.

En optant pour ce statut, elle deviendrait la cinquième communauté d'agglomération du Finistère et la seule du Pays de Brest, ce qui lui offrirait une visibilité et un poids plus importants au sein du département.

La communauté de communes a voté, le 17 septembre 2021, sa transformation en communauté d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2022.

¹¹ Pas d'agents d'espaces verts, de voirie, de bâtiments, d'entretien..., qui constituent habituellement le cœur de métier des « ateliers ».

¹² Le contingent incendie a connu une évolution annuelle moyenne de l'ordre de + 1,7 % depuis son transfert des communes à l'EPCI en 2007 (1,07 M€ en 2019) mais n'a eu aucun impact organisationnel.

¹³ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est égal au rapport entre :

- certaines recettes fiscales de l'EPCI minorées des dépenses de transfert entre groupement et communes ;
- les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci (syndicats intercommunaux inclus).

Cette transformation aura obligatoirement pour effet la prise de la compétence mobilité (ce qui a été fait par délibération du 11 février 2021) et celle de la compétence eaux pluviales urbaines prévue par la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La CCPLD regroupe 22 communes et 50 108 habitants, avec comme commune-centre Landerneau (16 527 habitants). Traversée par deux grands axes routiers, elle profite d'une bonne situation géographique au sein de l'aire d'attraction de Brest métropole. Sa structure socio-économique est favorable et l'activité économique y est dynamique.

Le territoire de la communauté de communes est demeuré stable depuis son origine. L'analyse des statuts et des compétences exercées, parfois sans fondement juridique, a révélé la nécessité d'une révision.

Si la communauté de communes exerce formellement de nombreuses compétences, son niveau d'intégration reste dans la moyenne des EPCI de sa strate. Ayant atteint en 2021 le seuil démographique adéquat, elle a engagé sa transformation en communauté d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2022, ce qui implique la prise de nouvelles compétences.

2 LA GOUVERNANCE ET LA STRATEGIE DE LA CCPLD

2.1 Les modalités de gouvernance

L'EPCI et ses communes membres ont délibéré en 2019 afin, comme en 2014, de porter l'effectif du conseil communautaire de 45 à 48 membres¹⁴. Landerneau dispose d'un tiers des sièges, soit un poids proportionnel à sa population. La commune de Loperhet a quant à elle trois sièges, neuf autres communes en ont deux ; les onze communes les moins peuplées ont chacune un seul siège mais disposent d'un suppléant.

Le président de la communauté a entamé en 2020 son deuxième mandat. Le conseil lui a délégué de nombreuses compétences.

Les vice-présidents constituent 19 % de l'effectif du conseil communautaire réel et 24 % de l'effectif de droit commun¹⁵, respectant le plafond de 30 % de l'article L. 5211-6-2 du CGCT. Le premier vice-président est maire de Plouédern, siège des zones d'activité économiques les plus importantes de l'EPCI. Deux autres vice-présidents sont élus de la commune de Landerneau, dont l'adjoint aux finances.

Le bureau, composé du président et des neuf vice-présidents, a reçu délégation entre autres pour conclure les conventions de groupements de commande, la passation des marchés supérieurs à 90 000 € HT ou solliciter des subventions.

Une conférence des maires, qui rassemble l'ensemble des premiers magistrats y compris ceux qui ne sont pas au bureau, existe depuis 2004. Elle se réunit environ une dizaine de fois par an, afin notamment de travailler les sujets qui seront présentés ensuite au conseil communautaire.

Parmi les fonctionnaires, seul le directeur général des services (DGS) dispose d'une délégation de signature. Celle établie en 2014 pour le précédent mandat paraît critiquable à double titre. D'une part, concernant « *les courriers, pièces et documents relevant de la délégation donnée aux vice-présidents* », il n'y a pas de cohérence avec la délégation accordée au DGS. D'autre part elle est imprécise puisqu'elle ne fixe pas de seuil concernant les « engagements de dépenses et de recettes ».

La délégation rédigée à l'occasion de l'actuelle mandature régularise ces deux points.

¹⁴ Les trois sièges supplémentaires bénéficient à la Forest-Landerneau, la Roche-Maurice et Daoulas, afin qu'elles conservent le nombre de sièges qu'elles avaient avant l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM.

¹⁵ Sur la base de 45 sièges.

2.2 Les déclarations obligatoires du président de l'EPCI à la HATVP

Le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) prévoit, en application de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, l'établissement d'une déclaration de situation patrimoniale (en début et fin de mandat) et d'une déclaration d'intérêts (éventuellement mise à jour selon l'évolution des situations personnelles), pour un certain nombre d'élus et notamment pour « *le président élu d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants* ».

À la tête de l'EPCI depuis 2014, le président de la CCPLD a bien produit deux déclarations d'intérêts. En revanche, la déclaration de patrimoine n'a été établie que pour le second mandat.

2.3 L'information des élus et des citoyens

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, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT. Ce rapport sert notamment de support de communication aux élus.

Le site internet communautaire offre une large information, diversifiée et utile (délibérations, cartographies, présentations diverses), qui devrait toutefois être complétée par certaines informations, obligatoires pour plusieurs d'entre elles.

D'abord, le CGCT (article L. 2313-1) impose la publication sur internet d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles de la collectivité ainsi que les rapports relatifs aux orientations budgétaires (ROB), des notes explicatives annexées au budget primitif et au compte administratif. Si toutes les délibérations du conseil communautaire sont publiées, les documents évoqués précédemment faisaient défaut. Depuis l'intervention de la chambre, le ROB 2021 a été ajouté. Cette information ne paraît néanmoins pas suffisamment accessible aux citoyens, au regard des exigences légales.

Ensuite, le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention impose leur mise à disposition du public gratuitement en consultation ou en téléchargement sur le site internet de l'autorité administrative attributaire.

L'information figurant sur le site de la CCPLD, produite suite à l'intervention de la chambre, reste incomplète en ce qu'elle présente des subventions à hauteur de 175 000 € pour une dizaine d'entités regroupées sous l'intitulé générique « associations sportives », sans que celles-ci soient nommées comme l'impose le décret précité. Il en est de même pour les centres nautiques ou les associations dans le domaine touristique.

En outre, les articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique imposent la publication, sur un profil d'acheteur, des données essentielles relatives aux marchés publics de plus de 40 000 €. La publication¹⁶ de la liste des marchés passés l'année précédente fait défaut, la liste la plus récente affichée sur le site concernant l'exercice 2015. Cet oubli a été corrigé durant le contrôle.

Enfin, bien que cela ne soit pas obligatoire, les rapports annuels du président de la CCPLD sur la gestion des services publics de l'eau, de l'assainissement et des déchets y auraient toute leur place. Il en est de même des actions menées par les services communs EPCI / commune de Landerneau.

La chambre observe que dans les principaux documents officiels d'information des élus et citoyens (rapport d'activité, rapport d'orientation budgétaire, notes sur le vote du budget et du CA), la situation financière de plusieurs équipements de la CCPLD (centre nautique de Moulin-Mer, centre de vacances de Gorre-Menez, centre Aqualorn), comme celle de certaines activités (financement de la gestion des déchets, action économique), n'est présentée que d'une manière comptable (dépenses et recettes) et non pas sous un angle économique, qui mettrait plus clairement en évidence les déséquilibres financiers éventuels et, en conséquence, les modalités de soutien mises en œuvre par le budget principal pour y remédier (cf. *infra* § 3.3).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur reconnaît qu'une information plus précise est nécessaire, notamment sur les subventions aux associations.

2.4 Une stratégie territoriale insuffisamment adossée à une stratégie financière

2.4.1 Les outils de stratégie et de planification de la communauté

Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables. Ce schéma est de la compétence du pôle métropolitain du pays de Brest auquel la CCPLD adhère. Sur ce territoire de 86 communes et 6 EPCI, un premier SCoT a été approuvé et rendu exécutoire fin 2011. Mis à jour suite aux lois Grenelle II et ALUR, un second SCOT a été approuvé fin 2018. Enfin, l'intégration du volet littoral de la loi ELAN a permis d'élaborer la dernière version, exécutoire depuis fin 2019.

¹⁶ L'article L. 2196-3 du code de la commande publique oblige les acheteurs à publier, chaque année, une liste d'informations relatives aux marchés conclus l'année précédente et aux modifications de marchés apportées.

Dans ce cadre la CCPLD dispose de plusieurs documents définissant sa politique et ses stratégies en matière de développement territorial (projet de territoire et schéma de mutualisation - cf. *infra*), du logement¹⁷, du tourisme (schéma de développement touristique) et de l'économie (schéma de développement) qui traduisent la mise en œuvre des compétences communautaires.

En matière d'urbanisme, la communauté s'est fortement impliquée en se dotant, avant la majorité des communautés de communes, d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI) qui a remplacé le règlement national d'urbanisme d'une commune, cinq cartes communales, deux plans d'occupation des sols et quatorze plans locaux d'urbanisme.

En revanche, elle a du retard dans la préparation de son plan climat-air-énergie territorial (PCAET) obligatoire pour toute intercommunalité à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants. Ce plan décline et met en œuvre sur son territoire les objectifs internationaux, européens et nationaux en matière de qualité de l'air, d'énergie et de climat. L'article L. 229-26 du code de l'environnement fixait l'échéance au 31 décembre 2018 pour les EPCI de la strate de la CCPLD.

Deux communes membres de la CCPLD (Landerneau et Daoulas) ont été retenues dans le programme « Petites Villes de demain »¹⁸. Ces communes vont s'engager dans une opération de revitalisation du territoire (ORT) en coopération avec leur EPCI de rattachement.

En 2016 la CCPLD a co-créé un conseil de développement¹⁹ commun avec Brest Métropole et les EPCI du Pays de Brest. Souhaitant une activité plus soutenue de cette instance²⁰, la CCPLD a décidé de créer son propre conseil au cours de l'année 2021.

2.4.2 Le projet de territoire de la CCPLD

L'article L. 5214-1 du CGCT dispose que « *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* ».

Document de référence, le projet de territoire permet de formaliser une vision commune et partagée entre les membres sur une période de 5 à 10 ans, avec une série d'objectifs.

¹⁷ La compétente en matière de politique locale de l'habitat se concrétise par la formalisation d'un programme local de l'habitat (PLH). Le deuxième PLH de la CCPLD, adopté en 2015 est applicable jusqu'en 2021.

¹⁸ Initié le 1^{er} octobre 2020 par l'État, ce projet devrait globalement bénéficier des trois milliards d'euros au plan national sur six ans.

¹⁹ Article L. 5211-10-1 du CGCT : I. - Un conseil de développement est mis en place dans les établissements publics à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. En dessous de ce seuil, un conseil de développement peut être mis en place par délibération de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

²⁰ Les avis publiés sur le site du conseil de développement du pays de Brest (<http://www.conseil-developpement-brest.fr/les-publications/avis.html>) concernent peu la CCPLD, en dehors du projet de PLUi et de l'élaboration du projet de territoire de la précédente mandature.

Dans son projet de territoire 2017-2020 adopté le 8 février 2017, la CCPLD avait retenu dix thèmes (économie et agriculture, commerce, tourisme, aménagement et habitat, transports et déplacements, action sociale - petite-enfance - enfance - jeunesse, sports et loisirs, culture, santé, enseignement et environnement) et pour chacun une série d'orientations classées selon une gradation des priorités décroissantes (P1 à P3), sur la base de deux facteurs : la valeur ajoutée et la faisabilité. Il y avait ainsi 43 orientations réparties en 14 P1, 25 P2 et 4 P3.

Malgré l'ancienneté de l'EPCI et la stabilité du nombre de ses membres, le contenu du projet de territoire apparaît insuffisant. Celui-ci ne détaille pas systématiquement les orientations en actions, et ne présente ni échancier ni coût, limitant son évaluation à un simple décompte du nombre d'actions réalisées, en cours ou non réalisées.

La démarche de préparation du projet de territoire 2021-2025 a démarré par le diagnostic du précédent qui portait sur la période 2017-2020. Au final, 21²¹ des 58²² orientations ne sont pas réalisées (soit 36 %) ; 31 (54 %) le sont partiellement et seules 5 le sont entièrement.

Après le diagnostic, une phase de réflexion stratégique a été lancée avec de nombreuses concertations. Afin de formuler des propositions au bureau communautaire et au comité de pilotage des maires, des temps d'échanges ont été organisés entre élus municipaux. Ils ont permis de dégager quatre ambitions partagées, à maintenir ou à renforcer dans le cadre du projet, qui liste 17 grandes orientations, suivies en lien avec les soutiens à demander aux principaux financeurs (État, Région, Département).

La chambre relève que pour être pertinent, le projet de territoire devra être complété par un plan d'action assortis d'indicateurs et d'échéances en lien avec la stratégie financière (plan pluriannuel d'investissement, pacte financier, etc.).

2.4.3 Les actions de mutualisation

2.4.3.1 La démarche ambitieuse du schéma de mutualisation 2014-2020

Dans son schéma de mutualisation 2014-2020, alors obligatoire (L. 5211-39-1 du CGCT), la CCPLD avait marqué sa volonté de tendre progressivement vers une intégration de l'ensemble des services communaux et communautaires sous la forme de services communs²³. Elle fondait sa stratégie d'une part sur le noyau fort de mutualisation préexistant entre l'EPCI et la commune centre, d'autre part sur la mutualisation fondatrice des systèmes d'information.

Bien que l'obligation de rédaction d'un tel schéma ait été remplacée par une simple possibilité de le faire, la CCPLD a décidé de le renouveler à l'occasion du nouveau mandat électoral.

Le précédent schéma qui s'est achevé en 2020 a fait l'objet d'un suivi annuel.

²¹ Dont 5 de priorité 1 sur 16, et 10 de priorité 2 sur 22.

²² Décomposées en 16 P1, 22 P2, 6 P3 et 14 objectifs non côtés (Tourisme).

²³ Article L. 5211-4 du code général des collectivités territoriales.

En plus des objectifs assortis de fiches d'impacts, le schéma contenait une vue d'ensemble du projet et du calendrier de mutualisation. Fin 2020, au regard de ce planning, de nombreuses actions prévues sur la période 2015-2018 ont été menées en matière de GRH, finances, droit des sols, services techniques (option A²⁴), action sociale et écoles de musiques.

Les objectifs étaient ambitieux et certains n'ont pas été atteints. Les rapports annuels produits, bien que détaillés et de qualité, ne présentent pas les raisons pour lesquelles ces objectifs et actions n'ont pas été menés à leur terme.

Ainsi pour la commande publique (extension du service commun à l'ensemble de la communauté), les systèmes d'information (SI - harmonisation des systèmes et extension du service commun à l'ensemble de la communauté - cf. *infra*), et la mise en place d'une GPEC au sein de la CCPLD, les objectifs ne sont pas encore réalisés. Ces deux derniers éléments ont pourtant été posés comme préalables aux avancées futures.

De même, le schéma de mutualisation prévoyait l'extension du service commun à l'ensemble des communes du territoire sur la période 2015-2020 dans les missions d'ingénierie financière. Cette action n'a pas encore été menée à son terme. De manière moins ambitieuse mais plus cohérente avec les moyens humains, le service des finances a proposé un abonnement à une plateforme à titre gracieux pour un accès à des informations utiles à la prospective et à la gestion de la dette pour chacune des communes. Fin 2020, seules deux d'entre elles se sont déclarées intéressées.

Ainsi, les dernières années ont plutôt permis d'approfondir les mutualisations préexistantes entre la commune centre et l'EPCI, plutôt que d'avancer sur de nouveaux projets structurants, même si des progrès réels ont été faits en termes d'offre de prestation en direction des communes.

Un nouveau projet de mutualisation devrait être établi après l'adoption du projet de territoire.

L'EPCI considère que ces mutualisations ont permis une convergence des méthodes dans le respect de l'autonomie de chaque collectivité. Pour autant, les réflexions en cours dans le cadre du projet de territoire semblent privilégier un renforcement des démarches de soutien en ingénierie au bénéfice des communes plutôt que d'élargir et d'approfondir le périmètre des mutualisations au sein du bloc communal.

²⁴ L'option « A » a été totalement mise en place sur la partie groupement de commandes, pas encore sur le partage de matériels.

2.4.3.2 Les modalités de mutualisation

Les mutualisations sont déployées selon différents niveaux d'intégration, allant de la simple prestation de services (lorsque les communes ne souhaitent pas participer aux services communs, tout en bénéficiant de l'expertise des services communautaires²⁵) aux services communs intra-communautaire, jusqu'à une entente avec trois autres communautés de communes voisines (économie circulaire et gestion des déchets au travers d'une coopération appelée G4DEC rassemblant quatre communautés de communes voisines et 160 000 habitants) ou des mises à disposition d'agents ou de services. L'intégration la plus poussée porte sur l'instruction des autorisations d'urbanisme, pour laquelle la communauté a été jusqu'à mutualiser ses moyens avec ceux de la communauté voisine de Lesneven – Côte des légendes (CLCL), dans une démarche à souligner.

Les services communs concernent principalement la commune de Landerneau, dans le cadre des dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. Le champ d'action de ces services, qui regroupent des fonctions transversales, est néanmoins assez étendu, plus d'un tiers des effectifs y contribuant (cf. annexe 4).

Les communes membres bénéficient du savoir-faire du service de la commande publique et des systèmes d'information de l'EPCI. Sur ce dernier, la communauté envisage la mise à disposition d'un système de six « packs » de gestion, auxquels les communes peuvent adhérer successivement pour aller vers davantage d'expertise (cf. § systèmes d'information).

Qu'il s'agisse des mises à disposition, des prestations ou des services communs, les relations entre la communauté et les collectivités, selon les cas bénéficiaires ou pourvoyeuses, sont réglées par un ensemble de conventions, prévoyant tant les modalités d'intervention que les conditions financières de participation, y compris le cas échéant, le coût des locaux et du matériel. Elles font l'objet d'un suivi et sont régulièrement mises à jour.

Le partage des coûts entre commune et EPCI est clair et facilement auditable.

2.4.4 Les relations financières avec les communes membres

2.4.4.1 Des attributions de compensation (AC) à réévaluer

Les attributions de compensation n'ont été modifiées qu'une seule fois sur la période de contrôle, en 2017, pour prendre en compte le transfert des aires d'accueil des gens du voyage. À cette occasion, l'AC de la seule commune de Landerneau a été minorée de 58 281 €. L'évaluation, menée conformément aux dispositions de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI) prend en compte la moyenne sur quatre ans des dépenses (personnel, fluides, entretien, etc.) et des recettes (droits de stationnement, subventions) de fonctionnement, ainsi que le coût annuel d'investissement sur 20 ans.

²⁵ Cf. annexe 3.

Concernant le transfert de la compétence eau potable, évoqué *supra*, aucune modification des AC n'a été calculée, le conseil communautaire ayant considéré que s'agissant d'un service public industriel et commercial, les dépenses étaient par nature égales aux recettes. Le conseil s'est donc prononcé sans réunion ni rapport préalable de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT).

Or le IV de l'article 1609 nonies C du CGI prévoit que cette commission « *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* » et que « *Le coût des dépenses transférées est réduit, le cas échéant, des ressources afférentes à ces charges* ».

La commission ne s'est pas davantage réunie à l'occasion du transfert ou de la définition de l'intérêt communautaire des compétences commerce et voirie. La réunion de la CLECT constituant un préalable obligatoire à la fixation des attributions de compensation, c'est en toute irrégularité que la communauté a décidé de leur maintien suite à ces transferts de compétence.

Dans ce contexte, les AC sont reconduites chaque année depuis 2017 à hauteur de 3,5 M€ pour les AC positives reversées aux treize communes bénéficiaires (Landerneau, Plouédern et Dirinon perçoivent les AC les plus élevées), à hauteur de 0,2 M€ pour les AC négatives dues à l'EPCI par les neuf autres communes.

Recommandation n° 2 Réunir sans délai la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) afin d'évaluer les transferts des charges relatifs à l'eau potable, à la politique commerce et à la voirie.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur objecte que la réunion de la CLECT n'était pas obligatoire pour les transferts des compétences eau et commerce, en l'absence de charges transférées.

Or, comme le relève la chambre et comme l'indiquent les textes précités, c'est précisément à l'occasion des travaux de la CLECT que la collectivité vérifie l'existence et le niveau des charges transférées, et qu'elle mesure l'impact éventuel de ces charges sur l'attribution de compensation. C'est d'ailleurs ainsi que l'EPCI a pu constater, dans un cas similaire, l'absence d'impact sur l'AC du transfert de la compétence CLIC (centre local d'information et de coordination gérontologique).

Enfin, en l'absence de réunion de la CLECT dans le délai de neuf mois prévu au IV de l'article 1609 nonies C du CGI²⁶, le préfet du Finistère pourrait être amené à fixer le montant des charges transférées.

²⁶ Majoré d'un an par la loi de finances rectificative 2020 pour les charges transférées en 2020.

2.4.4.2 Le fonds de péréquation intercommunale comme substitut à l'absence de dotation de solidarité communautaire

En 2015, la communauté a abandonné la distribution d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) aux communes, suite à la mise en œuvre du fonds de péréquation intercommunale (FPIC), distribué aux communes selon les modalités de droit commun. Elle a jugé qu'il pouvait remplacer le prélèvement sur les ressources communautaires, tout en n'affectant pas l'équilibre des finances communales.

Le FPIC a représenté jusqu'à 413 000 € de ressources nouvelles pour l'EPCI. L'ensemble intercommunal voit toutefois sa dotation diminuer (126 000 € perçus par la communauté en 2020, 214 000 € par les communes) pour disparaître en 2021, le dispositif de garantie dont il bénéficiait depuis 2017 arrivant à son terme.

2.4.4.3 Une politique développée de fonds de concours

La communauté complète depuis les années 2000 ses interventions statutaires par une politique de fonds de concours au profit de ses communes membres. Elle leur a versé en moyenne 0,2 M€ par an sur la période 2016-2019. Au travers de ces fonds, l'EPCI intervient sur différents sujets, tant en investissement qu'en fonctionnement.

En parallèle, la communauté de communes perçoit également chaque année un fonds de concours en fonctionnement de la part de la commune de Landerneau pour l'animation de La cimenterie. Celui-ci est passé de 50 000 € à 75 000 € en 2018, pour un coût d'exploitation de l'équipement de 150 000 € (hors subventions aux clubs).

Le dispositif retenu par la CCPLD est conforme aux dispositions de l'article L. 5214- 16-V du CGCT et le guide établi par l'EPCI est bien respecté.

2.4.4.4 Un pacte financier et fiscal embryonnaire

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

L'adoption de ce document stratégique n'est pas obligatoire pour la CCPLD²⁷. Toutefois de nombreux EPCI, non concernés par cette obligation, ont tout de même fait le choix de se doter d'un tel pacte pour mieux formaliser les relations entre communes et l'établissement public, afin d'accompagner les évolutions du périmètre des compétences intercommunales.

Cette démarche, bien que revendiquée²⁸ par la CCPLD, reste embryonnaire et ne porte que sur le partage de la taxe d'aménagement, pour laquelle il est prévu le reversement à l'EPCI de la part communale perçue sur les zones d'activité économique intercommunales (soit 179 000 € versés en 2019 par quatre communes).

²⁷ Elle n'est pas signataire d'un contrat de ville.

²⁸ Dans le préambule du projet de territoire 2017-2020, la vice-présidente de la CCPLD indique : « Pour accompagner ce projet de territoire, une stratégie financière solidaire à l'échelle communautaire, le pacte fiscal, financier et de solidarité, se met en place ».

Si ce premier pas est intéressant, il apparaît très insuffisant, pour une structure de la taille de la CCPLD, pour intégrer une vision globale des différents dispositifs fiscaux et d'aides communautaires et présenter leur articulation (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, attribution de compensation, fonds de concours, etc.) comme le préconisait déjà une étude commandée en 2016 pour l'élaboration d'un pacte financier et fiscal de solidarité.

Le président de l'EPCI indique avoir préféré une charte de gouvernance politique, adoptée en 2017 par le conseil de communauté et l'ensemble des conseils municipaux. Cette charte s'avère en définitive essentiellement centrée sur la politique de fonds de concours présentée *supra*.

Sans nécessairement introduire de nouveaux dispositifs, et au-delà des mécanismes de solidarité existants au niveau national qu'évoque l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, le pacte actuel ne présente qu'un des mécanismes mis en place par l'EPCI avec ses membres.

Aussi la chambre invite-t-elle la communauté de commune du Pays de Landerneau-Daoulas à se doter d'un pacte financier et fiscal pour rassembler, formaliser et coordonner sa stratégie de coopération financière avec ses membres, en lien avec les ambitions du projet de territoire à venir (cf. *supra*).

2.5 Une stratégie financière ni contextualisée ni mise à jour

La CCPLD, alors préoccupée par les conséquences sur son équilibre de la contribution au redressement des finances publiques, a confié en 2016 la réalisation d'une étude prospective pour la période 2016-2020 à un cabinet spécialisé en finances locales.

Elle en a déduit sa « stratégie financière » qui repose sur la déclinaison de trois « impératifs »²⁹ portant globalement sur le budget principal et ses deux budgets annexes M14 (action économique et Moulin-mer) :

- dégager une capacité d'autofinancement nette d'au moins 1 M€ ;
- respecter un ratio de désendettement inférieur à 8 ans ;
- disposer d'un fonds de roulement d'au moins 30 jours de charges de fonctionnement.

Parallèlement, l'EPCI s'est astreint à une modération de ses investissements, ce qu'il rappelle dans ses rapports d'orientations budgétaires (ROB) en ajoutant une cible de 5 M€ de dépenses d'investissement inscrites par an.

Le maintien de cette stratégie depuis 2016, y compris en 2021, s'est traduit par des résultats allant au-delà des objectifs visés.

²⁹ Cf. rapports d'orientation budgétaire – ex délibération du 13 décembre 2019 : « Depuis 2016, trois impératifs sont édictés afin de contenir le budget communautaire : (etc.) ».

Tableau n° 1 : Évolution des « impératifs » de la stratégie financière

<i>Budget principal+BA Activités éco+Moulin- Mer</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Objectifs
<i>CAF nette (€)</i>	2 357 850	1 968 050	1 672 484	2 861 484	2 214 967	1 000 000
<i>Dépenses d'équipement + subv° éq. (€)</i>	8 075 804	5 964 062	4 487 931	5 283 924	5 952 930	5 000 000
<i>Encours / CAF brute (ans)</i>	4,9	4,4	4,2	3,2	4,2	8 ans
<i>Fonds de roulement (jours de fonctionnement)</i>	32,5	71,6	60,8	54,7	54,9	30 jours

Source : chambre régionale des comptes sur la base des comptes de la CCPLD.

Sur la période, la CAF nette cumulée des trois budgets s'est ainsi élevée en moyenne à 2,2 M€, le ratio de désendettement s'est établi à 4,2 ans, le fonds de roulement se situe à hauteur de 55 jours de charges de fonctionnement et l'investissement approche les 6 M€ par an.

Même s'il s'agit de ratios prudentiels, ces chiffres illustrent l'absence d'adaptation et de questionnement de la stratégie financière depuis 2016, alors que trois des quatre objectifs étaient déjà atteints dès la première année (cf. tableau ci-dessus) et tous dépassés après la seconde année. Or le maintien de ces ratios a des conséquences sur l'effort d'investissement ou sur la pression fiscale exercée par l'EPCI. À titre d'exemple, toutes choses égales par ailleurs et tout en préservant largement ses objectifs, la communauté de communes pourrait tout en conservant une cible sécurisée d'épargne nette de 2 M€ (soit le double de l'objectif défini), baisser d'environ quatre points son taux de cotisation foncière des entreprises (CFE)³⁰.

En réponse aux observations provisoires l'ordonnateur indique qu'un travail sur une nouvelle stratégie financière pourrait être mené au plus tard au cours de ce mandat, en fonction des évolutions, afin de doter le projet de territoire des moyens financiers nécessaire à réalisation.

La politique financière mise en œuvre, non contextualisée, apparaît comme un objectif en soi, non adossée à une stratégie globale. En effet elle ne figure pas dans un pacte financier et fiscal ou dans la charte de gouvernance, il est vrai embryonnaire (cf. *supra*).

D'ailleurs, dans ses rapports sur les orientations budgétaires (ROB), la communauté n'affichait jusqu'en 2021 (cf. § enjeux prospectifs) aucune orientation budgétaire pour ses budgets annexes à caractère industriel et commercial, qui recouvrent pourtant des pans de compétence majeurs et alors même que certains d'entre eux s'avèrent délicats à équilibrer.

À l'instar des autres documents stratégiques, le projet de territoire 2014-2020 est muet sur son articulation avec la stratégie financière. Il se borne à évoquer dans son préambule une « *stratégie financière solidaire* » sans décliner les objectifs opérationnels. Comme évoqué *supra* (§ 2.4.2), le projet de territoire ne contient ni échéancier ni coût permettant de le lier à une stratégie financière ou au plan pluriannuel d'investissement (PPI).

³⁰ Au vu de l'exercice 2019 : un taux de 20,11% donne un produit de CFE de 3,2 M€ au lieu des 4 M€ perçus avec le taux actuel de 24,19 %. La perte de produit (0,8 M€) s'imputerait directement sur l'épargne nette, qui s'établirait alors globalement à hauteur de 2 M€.

Recommandation n° 3	Actualiser la stratégie financière et intégrer ses objectifs au projet de territoire.
----------------------------	--

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si l'information disponible à destination des élus et citoyens est riche dans les documents de la communauté, deux sujets méritent d'être améliorés : les données publiées sur le site internet et l'information relative à la gestion de plusieurs équipements ou activités de la CCPLD. En effet, elle n'est présentée que d'une manière comptable (dépenses et recettes) et non sous un angle économique, qui mettrait plus clairement en évidence les déséquilibres financiers éventuels et, en conséquence, les modalités de soutien mises en œuvre par le budget principal pour y remédier.

Un schéma de mutualisation ambitieux 2015-2020 a été élaboré dans une démarche volontariste. Il doit être renouvelé en 2021 pour notamment faire aboutir plusieurs projets du schéma précédent.

Le nouveau projet de territoire de la communauté est en cours d'élaboration, alors que l'évaluation de celui qui vient de s'achever a montré ses limites. Ce nouveau projet est à adosser d'une part à une démarche évaluative (avec plan d'action, échéancier et information sur les coûts) et d'autre part à une stratégie financière. Cette dernière démarche serait facilitée par la constitution d'un réel pacte financier et fiscal, aujourd'hui embryonnaire, pour formaliser sa stratégie de coopération financière avec ses membres.

À cet égard, la chambre rappelle que chaque transfert de compétence doit s'accompagner d'une réunion de la CLECT pour faire le point sur les attributions de compensation (AC), dispositif parfois oublié par la communauté.

Enfin, il revient à la CCPLD de définir précisément la stratégie que lui permettent ses marges de manœuvre financières, afin de ne pas faire supporter aux contribuables un niveau de prélèvement fiscal non adossé à la production de services publics. Ainsi une actualisation de la stratégie financière en lien avec le futur projet de territoire s'avère indispensable.

3 LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES

3.1 L'organisation de l'EPCI

3.1.1 Une structure à quatre pôles

L'organigramme en date du 3 mars 2020 est bâti autour de cinq ensembles : une direction générale (7 personnes) et quatre pôles : ressources (appelé direction des moyens généraux : RH, finances, systèmes d'information et commande publique – 25 personnes), services à la population (une vingtaine de personnes), aménagement (une douzaine de personnes) et technique (une quarantaine de personnes). Cet organigramme est assez classique, avec des services techniques essentiellement constitués d'agents de collecte des déchets, activité réalisée en régie.

Il ne met pas en évidence des fonctions transversales et, en l'absence de DGA, l'organisation est centrée autour du DGS.

Alors que les fonctions support de l'EPCI et de la commune de Landerneau sont quasi totalement mutualisées au sein de la direction des moyens généraux (DMG), l'EPCI et la commune conservent chacun un directeur général des services, choix assumé de l'ordonnateur. Chaque semaine, les deux DGS se réunissent pour coordonner et articuler les projets et les travaux.

3.1.2 Une direction des moyens généraux maître d'œuvre de la mutualisation

La DMG évoquée *supra*, instaurée en 2015, est un service porté par la CCPLD entièrement mutualisé avec la commune de Landerneau, constitué à partir de mutualisations anciennes mises en place à partir de 2013. Elle regroupe les services des ressources humaines, des systèmes d'information, le service commande publique et depuis 2016, celui des finances.

L'EPCI a fait le choix de financer ce service commun, dont les modalités sont définies par une convention de 2016, sur la base d'un remboursement des frais de fonctionnement du service commun calculés à partir du coût unitaire de fonctionnement établi pour chaque service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par la communauté ou la commune. Pour le service des finances, il était basé sur l'effectif pour la première année puis, depuis 2017, il est calculé à partir du nombre d'écritures.

Plusieurs constats sont réalisés sur cette mutualisation des fonctions support.

En premier lieu, cette direction doit positionner son action quotidienne dans un triple environnement par nature évolutif : EPCI, commune de Landerneau et plateforme de services (relations et projets) entre l'EPCI et autres communes membres. Ces trois dimensions nécessitent des processus de coordination, de gouvernance et de conduite de projets propres (réunions des services organisées par les DGS, réunions de coordination des DGS de la commune centre et de l'EPCI, conférences des maires, réunions des DGS et SG de l'EPCI et des communes membres, etc.), ce qui est chronophage (le temps passé dans ces réunions étant estimé à 60 % par la directrice de la DMG).

En second lieu, le processus de convergence des outils et méthodes entre l'EPCI et la commune centre, après quatre années de mise en place, n'est pas encore achevé malgré un fort investissement en termes de conduite du changement.

En troisième lieu, cette direction ne bénéficie pas d'un positionnement suffisamment affirmé au regard du projet de service élaboré en 2020. Ce projet de service indique que « *les services de la DMG sont des services supports : services de gestion interne dont les utilisateurs sont les autres services. Ils sont également appelés services fonctionnels car leur mission consiste à porter l'intendance des autres services* ». La dimension de service à l'utilisateur a ainsi été fortement mise en exergue, dans une logique de plate-forme de service, au détriment de celle liée à l'appui au pilotage de l'EPCI.

Par ailleurs, cette direction pourrait également être fortement mobilisée pour l'accompagnement du passage en communauté d'agglomération. Notamment le service des finances, qui a déjà pour objectif de contribuer au changement du progiciel financier en 2021 ainsi qu'à la réalisation de l'inventaire.

Enfin, les équipes de la CCPLD sont réparties³¹ sur trois sites distincts : la direction des moyens généraux est située dans des locaux appartenant à la commune et proche de la mairie ; les services techniques (environnement) proches de Aqualorn ; la direction générale avec les services à la population dans la maison des services à la population (MSAP), où se situe également la trésorerie. Cette organisation génère de nombreux déplacements.

3.1.3 Les systèmes d'informations (SI)

L'équipe en charge des services d'information (7 personnes) est mutualisée avec Landerneau et travaille au profit des autres communes membres, sous convention. Elle développe des services sous forme de pack successifs (expertise, protection des données, support à distance, etc.) auxquels les communes de la communauté peuvent adhérer. Seuls les deux premiers packs sont aujourd'hui disponibles³².

³¹ L'office de tourisme est localisé sur un autre site (pont habité de Landerneau).

³² Le pack expertise (conseils et propositions d'ingénierie) et pack sécurité (pour garantir un socle minimal de sécurité des SI), préparés en 2020, seront en déployés en 2021.

Si le service dispose d'une gestion bien organisée du matériel, de nombreux outils font encore défaut : schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) pour l'investissement et la programmation des projets, sécurisation du poste de travail, charte utilisateur pour les usages informatiques (bonnes pratiques, gestion des mots de passe, etc.), cartographie du réseau et des applications (prévue pour 2021) pour mieux appréhender le périmètre et les interconnexions des outils et des sites.

D'autre part, un plan de continuité d'activité (PCA) est en préparation pour 2021. Le plan de reprise d'activité (PRA) existant, qui s'appuie sur les deux salles techniques interconnectées situées dans des locaux distants de la CCPLD, n'a pas été testé. Le réseau d'interconnexion entre les cinq sites de la communauté et d'autres sites de la commune est en train d'être rénové.

Enfin la CCPLD gère de nombreuses données personnelles (usagers, personnel, fournisseurs). Dans ce domaine, le règlement général de protection des données (RGPD³³) impose un encadrement depuis mai 2018.

La CCPLD s'est activement impliquée et organisée pour y répondre, dès 2018, en lançant un audit en avril 2019. Le rapport produit fin 2019 dresse un état des lieux et propose des conduites à tenir. Tous les services ont été informés et un plan d'action a été diffusé, s'appuyant sur un échéancier et des priorités. Compte tenu de ses effectifs, la CCPLD a choisi de nommer un délégué à la protection des données (DPD) externalisé, dans le cadre d'un groupement de commandes avec une vingtaine de collectivités et établissements publics. Un registre des activités et des traitements, clair et détaillé, a été élaboré fin 2019, ainsi que de nombreuses fiches actions³⁴. L'avancement du projet, prévu tout au long de 2020, a été perturbé par les deux confinements. Il se poursuit en 2021.

L'élaboration un schéma directeur apparaît nécessaire pour structurer et coordonner les nombreux projets en cours dont certains sont à réaliser en liaison avec les autres communes dans le cadre de la mutualisation : plan de continuité d'activité, cartographie du SI pour la CCPLD et la quasi-totalité des communes membres, virtualisation des postes³⁵, outil de gestion financière en relation avec l'outil de gestion patrimonial, portail de relations avec les familles, mise en place d'une gestion électronique de documents (GED).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le développement du schéma directeur, qui s'appuie sur les cartographies des systèmes d'information initiées dans l'ensemble des communes, est actuellement en cours.

Recommandation n° 4 Élaborer un schéma directeur des systèmes d'information.
--

³³ Il s'inscrit dans la continuité de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et s'impose à toute structure privée ou publique effectuant de la collecte et/ou du traitement de données, et ce quel que soit son secteur d'activité.

³⁴ Seule la gestion de l'eau, récemment transférée, n'est pas incluse dans les traitements prévus.

³⁵ Système permettant la dissociation du PC utilisateur d'une part et de la machine physique d'autre part.

3.1.4 Contrôle interne et contrôle de gestion

Le contrôle de gestion constitue un système de pilotage permettant à la fois d'optimiser les performances des services et d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus. La fonction même de contrôle de gestion est absente de l'organigramme, même si la composante contrôle budgétaire est logiquement confiée à la direction des finances.

Le directeur général des services dispose de nombreux tableaux de bord principalement financiers mais qui restent parcellaires. Ainsi dans le domaine des RH, les données sont produites uniquement à la demande. Il n'y a pas de tableaux de bord relatifs au coût de la gestion des déchets (cf. § TEOM) et au suivi des équipements confiés en DSP (Gorre-Menez, Moulin Mer, crèche d'entreprise). Les tableaux de suivi produits sur les zones d'activités sont également insuffisants, sauf pour la zone aménagée la plus récente.

Le contrôle interne est l'ensemble des dispositifs, organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement, mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leur activité ; ces dispositifs sont destinés à fournir une assurance raisonnable quant à la qualité des données manipulées et à la réalisation des objectifs.

Même s'il existe de manière informelle, la chambre a relevé plusieurs domaines pour lesquels il mérite d'être consolidé : le suivi de l'inventaire, la gestion des congés et absences, le suivi du temps de travail, la gestion des recrutements, le suivi des conventions avec les associations, le contrôle des régies de recettes et dépenses, les procédures d'engagement par les gestionnaires de crédit et de provisionnement et le suivi des équipements (cf. chapitres *infra*).

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'à l'occasion d'une réorganisation récente du service des finances, un poste de contrôleur de gestion vient d'être créé.

3.2 Les relations avec les associations

3.2.1 Les enjeux et les modalités d'attribution

En 2020, les subventions allouées aux associations représentaient 0,46 M€ à destination d'une cinquantaine d'organismes.

Les modalités de demande de subventions et de leur instruction sont directement gérées par les services concernés. Pour les activités touristiques, la demande détaillée précisant les critères d'attribution et les modalités d'accord est disponible sur le site internet de la CCPLD. Pour la politique d'animation locale, une démarche de candidature à appels à projet a été mise en œuvre au travers d'une délibération annuelle.

Les aides en nature³⁶ (matériels, locaux, personnels, etc.) sont peu nombreuses et font l'objet d'un suivi par association, mais elles ne sont pas financièrement valorisées dans le compte administratif, contrairement aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT. Il appartient à la communauté de mettre en œuvre cette disposition légale.

Les conventions relatives aux six organismes ayant reçu plus de 10 000 € en 2020 ont été examinés.

3.2.2 Un retour d'information lacunaire

La mission locale du Pays de Brest est une association qui, en concertation avec différents partenaires, exerce une mission de service public d'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans, sortis du système scolaire.

La chambre fait deux constats sur la contractualisation qui porte sur 80 000 € / an.

D'une part et de manière irrégulière, l'exercice 2020 n'a été couvert par aucune convention, malgré l'obligation existante pour le versement de subventions de plus de 23 000 €³⁷. Pour les exercices 2019 et 2021 les conventions ou avenants ont été rétroactifs (avenant pour l'exercice 2019 signé le 10 juin 2019, aucun support juridique n'était disponible mi-février 2021, pour l'exercice 2021).

Malgré l'absence de convention, la subvention 2020 a quand même été intégralement versée (mandats n° 423 du 25 février et n° 2599 du 4 août 2020).

D'autre part, comme documents de suivi, la CCPLD ne disposait que du rapport du commissaire aux comptes et du rapport d'activité de l'association, portant que sur des données globales à l'ensemble de ses membres (une métropole et six communautés de communes). Ce suivi paraît des plus sommaires au regard du montant de la subvention.

L'association Landerneau Basket Ball (LBB) est soutenue dans le cadre d'une convention 2019-2021, signée le 3 mai 2019.

Le soutien annuel au LBB, de 150 000 €³⁸, se décompose en deux parties : 50 000 € pour les activités sportives des équipes³⁹ et 100 000 € pour des actions de communication de la CCPLD et de sensibilisation de différents publics (jeunes du territoire, ou éloignés de la pratique sportive) notamment à La cimenterie. Ces actions devaient être listées dans une annexe jointe à la convention qui n'a pas été produite.

La convention prévoit également la production par l'association, chaque année, d'un rapport d'activité, d'un compte rendu financier, du rapport du commissaire aux comptes, des comptes annuels et d'un compte rendu d'exécution du projet d'intérêt général. Une évaluation doit être menée par la CCPLD sur la réalisation du projet d'intérêt général.

³⁶ Essentiellement pour le club de basket LBB et les clubs utilisant le centre Aqualorn.

³⁷ La loi du 12 avril 2000 impose aux collectivités versant à des associations des subventions dont le montant annuel dépasse 23 000 € de signer une convention définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

³⁸ 125 000 € en 2018, dont 100 000 € au titre de l'organisation d'évènements à La cimenterie.

³⁹ Le haut niveau compte quatre équipes : ligue féminine, nationale 2, U18 nationale et U15 nationale, dont les deux premières sont professionnelles.

En janvier 2021, aucun de ces documents n'avaient été produits sur la saison 2019-2020.

La précédente convention annuelle, signée le 30 juillet 2018, prévoyait en complément d'un rapport moral et financier, et pour illustrer le rôle de « *composante des marqueurs du territoire et de cohésion sociale* », la rédaction par le club d'une annexe détaillée sur les actions de sensibilisation et de prévention, et des actions ciblées en faveur de la santé qui seront mises en place. Cet engagement a été repris dans la dernière convention.

La chambre observe que les documents produits par la CCPLD pour illustrer les actions⁴⁰ prévues par le LBB sont assez sommaires et concernent seulement quatre actions. Un retour d'information n'est délivré que pour deux d'entre elles, malgré l'importance du soutien.

Enfin les comptes financiers de l'association ne mentionnent pas l'aide en nature conséquente fournie par la communauté sous la forme de la mise à disposition quotidienne de la salle de sports et des équipements associés (vestiaires dédiés et salle de musculation notamment) depuis plusieurs années (cf. § sur La cimenterie).

Suite à la convention signée avec la Maison de l'emploi de Lesneven, avec les communautés de communes du pays de Landerneau Daoulas et du pays de Lesneven, aucun document financier n'a été produit.

Or l'article L. 1611-4 du CGCT dispose que les associations bénéficiaires de subventions sont tenues de fournir à la collectivité qui les a mandatées une copie certifiée des budgets et des comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité.

S'agissant de la convention triennale (2017-2019) signée avec l'amicale des agents territoriaux du pays de Landerneau, la chambre relève que parmi les documents prévus par la convention et à produire par l'association, certains n'ont pu être produits par la communauté (compte d'emploi des subventions, bilan moral, budget prévisionnel, bilan financier intermédiaire).

Enfin, la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif prévoit dans son article 20 que les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 €, et qui reçoivent des collectivités des subventions de plus de 50 000 €, ont l'obligation de publier chaque année dans leur compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature.

Cette information n'est pas présente dans les documents produits par la communauté et relatifs aux conventions avec les associations suivantes : LBB, Mission locale du Pays de Brest.

⁴⁰ Tous les 15 jours, à La cimenterie, le vendredi après-midi, les joueuses accueillent des résidents des foyers de Don Bosco et des Genêts d'Or ainsi que des élèves du territoire landernéen, soit une vingtaine de séances par saison. En parallèle, le club offre environ 600 billets d'entrée au match de la ligue aux écoles et aux foyers logement liés au handicap du territoire de Landerneau. D'autre part, le club envisageait de rassembler des chefs d'entreprises féminines, les joueuses professionnelles ainsi que les élus du département pour échanger et continuer à sensibiliser le grand public sur notre responsabilité à rééquilibrer la balance homme/femme. Enfin le club souhaitait proposer un temps de sport, yoga, musculation/gainage ; cardio à La cimenterie les mardis midis (non mis en place à cause de la Covid-19).

3.3 La gestion de différents équipements et activités

3.3.1 Le développement économique et la gestion des zones d'activité

3.3.1.1 La politique économique de l'EPCI et l'organisation mise en place

La communauté de communes a voté son schéma de développement économique en mars 2017. Il affirme l'objectif de conforter l'identité entrepreneuriale du territoire⁴¹ et de porter une stratégie économique propre, au-delà d'un rôle parfois perçu comme simple « délestage économique » de la métropole brestoise. Si cette stratégie apparaît ambitieuse, des retards importants dans sa mise en œuvre et des moyens limités du service économique sont constatés.

Les orientations retenues dans ce cadre⁴² étaient déclinées en 18 objectifs, classés par ordre de priorité, sans toutefois qu'un échéancier ou des indicateurs aient été définis. En septembre 2020, les réalisations ont été évaluées en vue du prochain projet de territoire. Seuls deux objectifs sont considérés comme ayant été pleinement mis en œuvre⁴³. Même si certains objectifs impliquaient une action concertée avec d'autres partenaires⁴⁴, le taux de réalisation apparaît faible. Des actions pourtant à la main de l'EPCI n'ont pas été réalisées, même partiellement, telles que la mise en place d'un dispositif de soutien financier aux entreprises en lien avec la politique régionale, le développement d'une nouvelle offre d'accueil ou le renforcement de la qualité et de la fonctionnalité des sites d'activités.

Début 2020, la « Maison de l'entreprise », guichet unique d'accompagnement des entrepreneurs, a été mise en place. Elle s'articule avec la convention signée entre les EPCI et la région Bretagne, qui vise à développer le service public de l'accompagnement des entreprises (SPAÉ), et dont l'EPCI a entendu renforcer la portée. Le fonctionnement de cette Maison de l'entreprise était initialement confié à un agent mis à disposition par la CCI. La mission de cet agent, financée au départ pour moitié par la communauté de communes, a finalement été intégrée au poste de responsable du service économique de l'EPCI, aidé par un chargé d'accueil. Les moyens du service économique sont donc assez limités, même si la responsable du pôle aménagement de l'EPCI contribue également au pilotage de cette politique pour 15 à 20 % de son temps. Par ailleurs, le président de la CCPLD et le vice-président en charge de l'économie s'investissent directement dans l'accueil des projets d'implantation d'entreprises.

⁴¹ Le taux de création d'entreprises du territoire (12,3 %) est supérieur de 0,4 points à la moyenne régionale (il se situe à 13,5 % sur le territoire de Brest Métropole et à 14,5 % sur celui de Rennes Métropole) source ADEUPA, portrait économique du territoire. Le taux de création rapporte le nombre d'entreprises créées au nombre d'entreprises existantes sur la même année, ce qui permet de mesurer le renouvellement de l'appareil économique d'un territoire.

⁴² Renforcer l'attractivité économique du territoire, favoriser le parcours résidentiel des entreprises, tout en veillant à une maîtrise foncière, mieux accompagner les entreprises et l'emploi, accompagner et soutenir les filières, piliers de l'économie du territoire, tout en favorisant celles d'aujourd'hui et de demain, faire du tourisme et de la culture un vecteur de développement, renforcer le maillage et l'offre commerciale du territoire.

⁴³ Maîtrise des prix de vente pour les terrains à vocation économique, mise en place du SPAÉ en lien avec la Région.

⁴⁴ Notamment l'amélioration de la desserte du territoire, la constitution d'une politique foncière en cohérence avec les autres EPCI du Pays de Brest, l'optimisation de l'articulation des différentes structures intervenant dans l'action sociale liée à l'emploi.

3.3.1.2 Une offre foncière bien positionnée à l'échelle du Pays de Brest, mais des perspectives de développement de plus en plus réduites

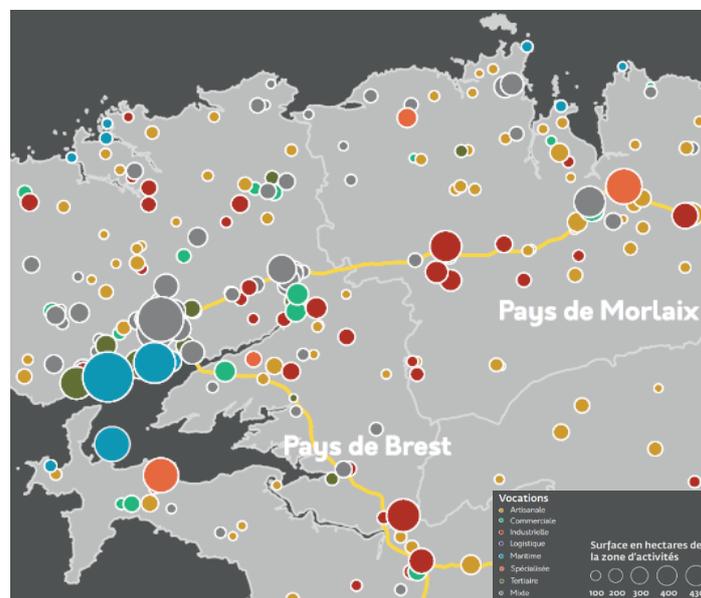
La CCPLD gère en régie 16 zones d'activités économiques (ZAE) communautaires. L'application de la loi NOTRÉ, qui a rendu obligatoire cette compétence pour les EPCI au 1^{er} janvier 2017, n'a entraîné aucun transfert de zones par les communes par application d'un faisceau d'indices⁴⁵ destiné à qualifier les zones communales potentiellement concernées par un transfert.

Ces zones sont gérées dans le cadre du budget annexe « action économique », dont l'intitulé prête à confusion, puisqu'il porte davantage sur des opérations liées à un patrimoine (biens et zones d'activité) que sur des actions économiques (aides financières aux jeunes agriculteurs et aux commerces, fonctionnement de la maison de l'entreprise) qui sont en réalité portées par le budget principal.

La CCPLD gère également des pépinières et des immeubles loués à des entreprises ainsi que treize logements, qui entraînent des charges lourdes pour le budget économie. Depuis 2018, la communauté a lancé une démarche d'optimisation de ce patrimoine. Elle a réalisé à cette fin une étude approfondie qui a débouché sur une stratégie de cession progressive, en cours de mise en œuvre en 2021. Pour d'autres locaux, une éventuelle gestion déléguée auprès d'une SPL spécialisée, à construire avec des EPCI voisins, est à l'étude.

Les principales zones d'activités du territoire (Mescoat, Kergonidec, Kériel, Saint-Eloi) sont attractives, grâce à un accès rapide au réseau de voies express et à la métropole brestoise. Elles ont pour vocation l'accueil de grands projets industriels.

Carte n° 2 : Les zones d'activités économiques de la CCPLD dans leur environnement



Source : CCIR Bretagne.

⁴⁵ En l'absence de définition légale, réglementaire ou jurisprudentielle des zones d'activités, les associations d'élus (AdCF, AMF) ont proposé l'utilisation d'un faisceau d'indices.

Le SCoT du Pays de Brest souligne cette position privilégiée du pôle urbain de Lanerneau pour les implantations d'entreprises, ainsi que le besoin important du territoire brestois en foncier économique viabilisé, situé à proximité des grandes infrastructures de transport et permettant une connexion avec les réseaux numériques de très haut débit. En effet, la visibilité sur les disponibilités ne dépasse pas deux années⁴⁶.

Les zones situées plus au sud, ont plutôt une vocation d'accueil des entreprises artisanales. À partir de 2012, les zones situées au nord ont été raccordées au haut débit sans attendre le projet THD, dans le cadre d'un groupement de commandes avec les EPCI voisins (cf. § 3.3.3).

La surface totale des zones existantes représente 158 hectares, sur laquelle la disponibilité pour l'accueil de projets économiques n'est plus que de 10 hectares. Les ventes ont représenté 2,8 M€ sur la période 2016-2019.

Cette situation favorable dispense de mettre en œuvre une politique commerciale offensive, les demandes de terrain étant fréquentes, autorisant même une sélectivité des projets par les élus.

L'aménagement d'une nouvelle zone, Saint-Eloi / Sant-Alar, est en cours de réalisation le long de la RN12 (Rennes-Brest), projet mené dans le cadre d'un groupement de commandes associant la communauté de communes de Lesneven, la zone se situant sur le territoire des deux EPCI, qui mutualisent ainsi la conduite de projet. Cette zone offrira 12 hectares pour la CCPLD, dont un bon tiers de la surface a déjà été réservé par des entreprises.

Le projet de zone de Reun Ar Moal (10 hectares), située au sud près de Daoulas, est en projet depuis 2012. Ce projet a dû être reconfiguré au regard des règles du nouveau PLUI. D'autres sont encore au stade exploratoire, tel l'important projet de zone de Lanvian porté par la métropole brestoise auquel la CCPLD serait associée.

Le développement de nouvelles zones s'avère de plus en plus contraint du fait des orientations en matière de maîtrise de la consommation foncière, nécessitant un arbitrage entre artificialisation des sols et développement économique.

En effet, comme le relève le PADD de la communauté (mai 2020), *« le PLUi (...) s'inscrit dans un objectif global de réduction de la consommation d'espaces naturels et agricoles, porté plus particulièrement par l'habitat, qui sera, a minima, de l'ordre de 15 % à l'échelle du territoire intercommunal par rapport à la consommation d'espaces de la décennie passée »*.

Dans ses conclusions, la commission d'enquête publique de 2019 sur le PLUi souligne : *« un effort significatif en matière de consommation foncière pour les besoins de l'économie est à noter : l'ensemble des zones 1AUI et 2AUI⁴⁷ représentent 85 hectares sur 20 ans, soit une réduction de 25 % comparé à la consommation d'espaces passée »*. Le diagnostic de territoire réalisé en 2020 évoque également ce manque de disponibilité foncière.

⁴⁶ Extraits du SCoT du Pays de Brest, version du 19/11/2019, résumé non technique, point 1.3.4.

⁴⁷ Le secteur 1AUI est une zone à urbaniser à court/moyen terme, à vocation d'activités économiques « mixtes » : toutes les activités économiques et de services y sont autorisées, y compris le commerce de détail lorsque la zone est inscrite dans un périmètre commercial. Le secteur 2AUI est une zone à urbaniser à long terme à vocation d'activités économiques « mixtes ».

La capacité du territoire à accueillir de futurs projets d'implantations économiques se réduit. Par ailleurs, le territoire de la communauté de communes ne dispose pas de réserve en termes de friches à réhabiliter.

3.3.1.3 La gestion budgétaire des ZAE : l'absence de comptabilité de stocks

L'instruction comptable M14 rend obligatoire la tenue d'une comptabilité de stocks⁴⁸, obligation qui n'est pas respectée par la CCPLD alors même qu'elle justifie la création d'un budget annexe.

La communauté estime que cette obligation ne s'applique qu'aux lotissements au regard de l'article L. 3000-1 du code de l'urbanisme. Ce texte, s'il vise des opérations d'aménagement, n'en réduit pas la portée à une vision juridique des procédures suivies mais entend y inclure les opérations ayant pour but « d'organiser l'activité économique ». La chambre avait déjà fait cette observation lors de son précédent contrôle, qui n'a pas été mise en œuvre. Cette absence de comptabilité de stock conduit l'EPCI à intégrer les biens dans le patrimoine de la communauté de communes et à ne pas traiter les cessions de biens destinés à être vendus conformément à l'instruction comptable précitée, alors que l'intérêt de la technique comptable est précisément de permettre d'organiser le portage de ce type d'opération par l'EPCI qui doit supporter en amont la charge des dépenses afférentes à la production du bien, dans l'attente de sa revente sur la base d'un coût de revient calculé.

Dans une pratique habituelle, le budget annexe est ainsi amené dans un premier temps à supporter un déficit de la section d'investissement, déficit qui est résorbé au moment de la vente des terrains. Deux solutions peuvent être utilisées pour équilibrer la section d'investissement : l'emprunt, les frais financiers devant alors être intégrés au coût de production jusqu'à l'achèvement des travaux, ou l'avance remboursable octroyée par le budget principal.

Le document budgétaire devrait ainsi retracer fidèlement les différentes phases des projets et permettre d'objectiver les apports du budget général, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Les documents budgétaires (supports de présentation du budget, supports de présentation des débats d'orientation budgétaire) donnent une information limitée sur ce budget annexe, qui regroupe l'ensemble des opérations d'aménagement, explicitant des facteurs d'évolution en dépenses et en recettes sans en déduire des éléments conclusifs ou de propositions, notamment quant à son équilibre et à son impact sur le budget principal.

La chambre réitère donc la recommandation de mettre en œuvre une comptabilité de stock sur le budget action économique.

Recommandation n° 5 Mettre en œuvre une comptabilité de stock sur le budget action économique conformément à l'instruction comptable M14.

⁴⁸ M14, tome 2, titres 3, chapitre 4, § 4 : Lorsqu'il s'agit de retracer le cycle d'une activité de production de terrains aménagés destinés à être revendus : « Pour toutes les communes quelle que soit leur taille, la tenue d'une comptabilité de stocks pour le suivi des opérations d'aménagement de terrains et des activités de production est obligatoire ».

3.3.1.4 Un suivi récent et une prise en compte encore partielle du coût de revient des zones d'activités dans la politique de commercialisation

Le budget annexe (BA) est en déséquilibre structurel du fait de la politique historique de commercialisation (cf. *infra*), alors même qu'il n'intègre pas l'ensemble des charges qui lui incombent (cf. § situation financière) : ainsi aucune charge de personnel ne lui est imputée alors que la cellule ingénierie du pôle technique pilote les opérations d'aménagement et que de nombreux services de l'EPCI y concourent (environ un ETP).

Jusqu'à récemment, le sujet de la couverture du coût de revient des ZAE n'était pas une préoccupation pour la communauté de communes, au regard des priorités politiques d'implantation des entreprises et de l'accueil de nouveaux emplois. C'est ainsi que pour dix zones, les tarifs pratiqués ces dernières années pour les cessions se fondaient sur des délibérations anciennes⁴⁹, fixant des montants de 7,62 € HT et 6,10 € HT au mètre carré selon la position ou les modalités d'acquisitions pour six d'entre elles, de 4,57 € pour deux autres et de 15,24 € pour les deux dernières, sans aucune justification de ces tarifs à partir d'un coût de revient par zone.

Or, le coût de revient devrait être déterminé par l'addition des frais d'acquisition et d'aménagement, des charges directes de production (études) et de la fraction des charges indirectes (emprunts) pouvant être rattachée à la production. En ce qui concerne les frais financiers, seuls ceux constatés pendant la période de production peuvent être imputés au coût de production jusqu'à l'achèvement des travaux. En principe, le prix de vente est fixé par délibération en fonction du prix de revient prévisionnel, éventuellement réajusté en fonction du coût réel des opérations d'aménagement.

Au regard de ces principes, la chambre relève que la pratique de la CCPLD présente encore des marges de progrès.

Tout d'abord, depuis 2009, date de création du budget annexe, des dépenses liées aux fouilles archéologiques effectuées sur une zone ont été imputées à plus des deux tiers sur le budget principal (près de 0,84 M€ - subventionné à hauteur de 10 %), contre 0,37 M€ sur le budget annexe (uniquement pour la dernière zone de Saint- Eloi/Sant Alar).

Par ailleurs, l'absence de tableaux de bord de pilotage en dépenses et en recettes ne permet pas d'appréhender l'équilibre économique de chaque zone d'activités. Si les dépenses apparaissent correctement suivies, tel n'est pas le cas des recettes faute d'une ventilation par zone des subventions obtenues et des cessions réalisées.

Un tel suivi a toutefois été mis en œuvre à partir de 2017, au démarrage du projet de la nouvelle zone de Saint-Eloi/Sant Alar⁵⁰. Pour autant, l'objectif d'équilibre économique global du budget annexe tenant compte des coûts de revient ne ressort pas clairement de la délibération du 27 septembre 2019 fixant les tarifs de cette zone. Selon cette délibération, il convient de « prendre en compte » le coût de revient au même rang que d'autres éléments (localisation, concurrence avec les autres zones).

⁴⁹ Délibérations du 15 mars 2002 et du 18 décembre 2002, ponctuellement actualisées depuis.

⁵⁰ Il en résulte un coût de revient calculé de 22,84 € du m² et des tarifs de commercialisation allant de 25 à 35 € selon la situation des terrains.

En réalité, l'objectif politique de maîtrise des prix de vente des terrains par référence à des tarifs « historiques » très attractifs demeure, en dépit d'un contexte décrit précédemment de raréfaction de l'offre et de besoins croissants sur le Pays de Brest. Si une recherche d'équilibre est souhaitée sur les nouvelles opérations, le passif accumulé sur les anciennes zones, qui ne généreront plus que marginalement des recettes, continuera à peser sur le budget de l'EPCI pour les prochaines années⁵¹.

Le manque de suivi du coût de revient ne permet pas d'anticiper et d'ajuster dans le temps l'équilibre économique de chaque ZA, ni d'objectiver les apports nécessaires du budget principal, qui subit ainsi ces déséquilibres, alors même qu'un passif a été accumulé pour les anciennes zones.

La chambre invite donc l'EPCI, après avoir mis en place la comptabilité de stocks, à recalculer le coût de revient réel des opérations d'aménagement afin d'objectiver le besoin lié à l'apurement du passif du budget annexe.

3.3.2 La gestion de trois équipements emblématiques

3.3.2.1 La gestion du centre aquatique Aqualorn

- Un des principaux équipements de la communauté

C'est en 1973 que fut construit, à Landerneau, un premier bâtiment abritant un bassin initial de 25 x 12,5 mètres et d'une profondeur hors norme de 3,40 mètres, générant un volume d'eau de 1 000 m³. Cette première piscine déjà gérée dans le cadre d'une structure de coopération intercommunale (SIVOM), a été agrandie en 2004 par l'EPCI pour un coût de 9 M€ en partie financé par le fonds européen (FEDER).

L'équipement, d'une surface couverte et de plein air de 1 000 m², comporte ainsi aujourd'hui en plus du bassin d'origine, un bassin intérieur plus ludique avec toboggan, des bassins extérieurs ouverts en été, et un espace de balnéothérapie (saunas, hammam et jacuzzi), de conception toutefois ancienne.

En 2018, un incendie, dont l'origine n'a pas encore été établie, a notamment ravagé l'accueil, les vestiaires publics, la salle de pause et a dégradé l'ensemble de l'équipement. Les travaux de remise en état se sont élevés à 0,5 M€.

Cet équipement sportif et de loisirs est géré en régie directe avec un budget annuel d'environ 1,5 M€ et un déficit structurel de 0,7 M€. Par ailleurs, l'EPCI prend à sa charge, pour un montant de 0,35 M€ annuel, le coût d'apprentissage de la natation et du transport pour tous les enfants scolarisés sur le territoire communautaire. Il n'y a pas eu de compensation de transfert de charges lorsque la communauté a mis en place cette politique.

En additionnant l'apport en fonctionnement de l'EPCI, destiné à couvrir le déficit moyen sur quatre ans (l'année 2020 étant écartée en raison de la crise sanitaire), et le montant moyen des investissements réalisés sur cinq ans (hors amortissement au regard de l'ancienneté de l'équipement), le coût moyen par habitant peut être estimé à 20 € par an, et à 5,9 € par usager en complément du coût d'entrée acquitté (cf. annexe 5).

⁵¹ L'encours de dette du budget économie fin 2019 s'élève à 8,3 M€, soit 168 € / hab.

En 2020, Aqualorn emploie 13 % des agents de l'EPCI, soit 12,5 permanents, dont 9 ETP animateurs sportifs (contre 12 en 2004), auxquels s'ajoutent des étudiants sous contrats. La mise en place de l'annualisation du temps de travail des animateurs sportifs d'Aqualorn au 1^{er} janvier 2018 (cf. *infra* § RH), a permis d'adapter la réponse à la demande des usagers, notamment par l'offre de cours collectifs à des horaires appropriés, avec un effet immédiat sur le volume des recettes.

Les horaires d'ouverture, avancés à 16 heures depuis 2017, permettent également d'augmenter la fréquentation et un nouveau planning de vidange permet d'ouvrir le site pendant les vacances de Noël.

La chambre a constaté que la comptabilité analytique permet une individualisation des comptes de cet équipement. Néanmoins, il serait souhaitable que l'EPCI exploite pleinement ces éléments financiers aux fins de communiquer aux élus et aux citoyens l'équilibre financier de l'équipement et l'investissement réalisé par la communauté de communes lors des débats d'orientation budgétaire ainsi qu'à l'occasion des rapports d'activité⁵².

- Un équipement confronté à un défi énergétique

Aqualorn est le bâtiment le plus énergivore du parc immobilier de la communauté de communes, avec 66 % de la facture énergétique totale. Ainsi 357 000 € ont été nécessaires en 2019 pour l'énergie, soit le quart de son budget de fonctionnement.

Au cours des dernières années, l'EPCI a engagé une politique de transition énergétique⁵³. Depuis 2016, le centre nautique est raccordé au réseau de chauffage urbain de Landerneau (dont la chaleur provient d'une chaufferie bois), complété par deux chaudières au gaz dont l'excédent de production est revendu au réseau de chaleur.

Si les coûts des consommations ont été stabilisés, les besoins énergétiques n'ont pas diminué. La conception même de l'équipement, qui ne correspond plus aux normes actuelles⁵⁴, en font un équipement particulièrement énergivore.

Enfin, le bassin principal construit en 1973 présente une fuite dont l'origine n'a pas encore été identifiée.

- Un environnement devenu très concurrentiel

Cet équipement de neuf bassins est confronté aujourd'hui à une concurrence d'au moins trois centres nautiques dans un rayon de 20 km. Situés au Relecq-Kerhuon, Lesneven et Landivisiau, ces trois centres datent respectivement de 2008, de 2014 et de 2018. L'EPCI a constaté une baisse de fréquentation d'Aqualorn à l'ouverture de chacun de ces équipements.

Les tarifs des entrées proposés par Aqualorn se situent dans la moyenne de ses concurrents de conception plus récente, Aqualorn ayant l'avantage de disposer de bassins extérieurs ludiques, accessibles en saison estivale (cf. annexe 5).

⁵² Seuls des anciens rapports d'activité permettent d'avoir une présentation assez complète d'Aqualorn.

⁵³ Diversification des sources d'énergie avec la chaudière bois, nouvelle ventilation, recyclage et déshumidification de l'air ambiant (2017), gestion intelligente des éclairages (2017), remplacement des pompes de circulation de l'installation de chauffage et du dispositif de circuit de traitement de l'eau.

⁵⁴ De nombreux éléments ne peuvent être maîtrisés : volume d'eau hors normes, volumétrie globale du bâtiment et isolation, températures extérieures, températures d'eau d'alimentation du réseau de la Ville, ou encore conditions climatiques de juillet et août qui impactent fortement la consommation des bassins extérieurs.

Aujourd'hui, malgré les efforts réalisés en matière d'offre de cours et d'activités, l'équipement rencontre des difficultés à diversifier ses recettes : l'offre liée à l'espace balnéothérapie, de conception vieillissante, ne peut en particulier générer des recettes spécifiques, la configuration des lieux empêchant un accès direct sans acquitter un prix d'entrée incluant la piscine.

L'EPCI estime qu'il est nécessaire d'engager une étude de positionnement et d'analyse structurelle d'Aqualorn afin d'en préparer l'avenir. La chambre souscrit à l'intérêt de cette réflexion, qui implique d'objectiver les enjeux financiers qui s'y attachent.

3.3.2.2 La gestion de la salle de sports « la Cimenterie »

La communauté possède un complexe omnisports tourné vers le haut niveau situé à Landerneau. Construit en 2015, avec 1 499 places assises, il accueille des matchs de basket, mais aussi, ponctuellement, des compétitions départementales, régionales, nationales et même internationales multidisciplinaires (judo, GRS, karaté, handball).

L'équipement héberge un club professionnel résident, le Landerneau Bretagne Basket (LBB), appartenant à la première division de la ligue féminine de basket, qui rassemble 12 équipes. Ce club, avec son centre de formation, est le principal utilisateur de la salle avec ses entraînements quotidiens et les rencontres de l'équipe 1, au niveau national et même européen en 2020. L'équipement est finalement peu affecté à d'autres usages : sur la saison septembre 2018 à aout 2019, la salle a accueilli 30 manifestations (d'une à deux journées), dont les trois quarts sont en lien avec le basket.

L'EPCI utilise cette salle en tenant compte de deux contraintes, d'une part la présence d'un club professionnel permanent et d'autre part les effectifs disponibles pour l'organisation des manifestations et l'entretien de la salle (environ 1 ETP - en comptant une partie du temps de travail du responsable de pôle et de son adjoint).

Le club résident est accueilli gracieusement (il ne paye pas de redevance). Il reçoit en sus une subvention annuelle de la communauté de communes de 150 000 € (cf. *supra*). Il gère également la billetterie et une buvette, dont il conserve les recettes. Le fonctionnement de la salle représente une dépense annuelle de fonctionnement de l'ordre de 150 000 € (fluides, assurances, entretien divers) pour l'EPCI que compense partiellement un fonds de concours de 70 000 € reçu de la commune de Landerneau. À ces dépenses de fonctionnement, s'ajoutent les charges de personnel, soit environ 40 000 €. En contrepartie, les recettes sont marginales, constituées de quelques locations de l'équipement, soit environ 20 000 € en 2019.

La chambre évalue à environ 13 €/hab. par an⁵⁵ l'effort consenti par la communauté de communes pour disposer de cet équipement principalement dédié au club de basket professionnel.

⁵⁵ En 2019 : fonctionnement 250 000 € + quote-part investissement (7,6 M€ + 0,18 M€ de parquet) sur 20 ans soit 390 000 € ; pour l'année : 640 000 € pour 50 000 habitants, soit environ 13 €/hab.

3.3.2.3 Le centre de vacances de Gorre-Menez à Loperhet

- Un site dont la destination a changé depuis son acquisition

Avec l'ambition de « dynamiser l'initiation à l'environnement et le développement des classes natures » selon la délibération du 30 mars 2012, la CCPLD a acquis le site de Gorre-Menez en deux temps, en 2010 et 2012 pour un montant de 710 000 €.

Jusqu'en 2018, le site relevait de la compétence « protection et mise en valeur de l'environnement », les statuts de la CCPLD prévoyant « la création et la gestion d'une maison de l'environnement ».

Après l'acquisition la CCPLD a entrepris de le réhabiliter pour donner au site une vocation d'hébergement. Le coût prévisionnel en 2012 était de 2,3 M€ HT dont 0,4 M€ de subventions. Les travaux ont été réalisés en 2015 et 2016.

En 2015, une étude de faisabilité économique concluait « (...) que le centre n'arrive pas à une exploitation économique positive avec un taux d'autofinancement d'environ 85 % (hors charge d'entretien et fluides⁵⁶) (...). Dans ces conditions⁵⁷, le porteur de projet ne sera pas en capacité de verser un loyer à moins de recevoir des subventions par ailleurs (...). Mais afin d'améliorer l'équilibre économique, l'enjeu est de trouver un opérateur compétent et pouvant avoir d'autres activités complémentaires engendrant ainsi des économies d'échelles ».

Selon la communauté, le site de Gorre-Menez constitue un nouvel équipement dans l'offre touristique et de découverte du patrimoine naturel du territoire. La mission de service public confiée au délégataire porte sur l'accueil des scolaires pour l'initiation, l'apprentissage et le perfectionnement dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

Globalement, le montant de l'investissement de la CCPLD sur ce site (acquisition, travaux, adaptations et aménagements divers, mobilier) s'élève à 3,8 M€ HT.

- Le choix d'une gestion déléguée

Le choix du recours à un tiers pour la gestion du site a été arrêté par délibération du 11 décembre 2015. Le seul candidat, l'association PEP Brétil'Armor, a été retenu pour l'attribution d'une délégation de service public d'une durée de sept ans, à compter du 1^{er} mai 2017⁵⁸. Le délégataire est autorisé à développer des activités annexes pour équilibrer l'exploitation du site⁵⁹.

⁵⁶ Et sans loyer.

⁵⁷ « Cette insuffisance brute d'exploitation s'explique par plusieurs raisons : Un secteur tourné vers la mission de service public, qui est par expérience déficitaire au strict niveau économique, Par ailleurs, les activités comme les locations de canoé plus lucratives sont déjà proposées par le centre nautique de Rostiviec notamment, une capacité limitée, inférieure à une masse critique favorisant les économies d'échelles, l'absence d'atouts de premier plan comme la mer ou de rivière ».

⁵⁸ Basée à Rennes et dont le site internet indique qu'elle intervient dans deux domaines : la gestion de centres de vacances et l'accompagnement du handicap.

⁵⁹ Le site est composé de 4 hectares de forêt et de parc et 1200 m² de locaux, avec 70 couchages, deux grandes salles de réception (équipées pour des séminaires), un accueil, une cuisine et une salle à manger.

La chambre relève en premier lieu que la durée de cette délégation est anormalement longue, s'agissant d'un contrat de type affermage. La CCPLD a fait une application inadaptée des dispositions du code de la commande publique⁶⁰.

D'ailleurs, la durée de cette DSP avait été fixée à sept ans pour que sa fin coïncide avec celle d'une autre délégation de service (également en affermage), relative à la gestion du centre nautique du Moulin-Mer⁶¹. Pour les mêmes raisons, la durée de cette dernière, de 10 ans, est également très contestable au regard du code de la commande publique.

En second lieu, le retour d'information auprès de la CCPLD paraît insuffisant. Deux principaux dispositifs de suivi étaient prévus : un comité de gestion bipartite qui devait se réunir deux fois par an (un bilan d'exploitation en début d'année et un bilan financier en fin d'année) ; la production de documents, notamment un rapport annuel d'activité de la DSP, avec des volets activité et financier.

Le comité de gestion s'est finalement peu réuni : une seule réunion en 2018 et en 2019, aucune en 2020, du fait de la crise sanitaire et des élections municipales. De plus, le volet financier du rapport annuel d'activité se limite à la liste des dépenses et des recettes de fonctionnement, ce qui très insuffisant.

La présentation du résultat, de l'évolution des principales dépenses, des recettes (en distinguant activité de services public et activités annexes) sont en effet nécessaires à la compréhension et au suivi de la gestion. Le rapport pourrait davantage mettre en évidence les données principales de gestion (fréquentation, nombre de nuitées, charges d'exploitation) et leur évolution dans le temps.

De la lecture des documents de suivi, il ressort que l'association est confrontée à des difficultés qui n'avaient pas été anticipées (notamment des travaux d'aménagement pour la CCPLD et des dépenses de fonctionnement pour le délégataire).

3.3.2.4 Un équilibre financier que le délégataire peine à atteindre depuis 2017

Le délégataire verse au délégant une redevance annuelle révisable, payable par douzième, d'un montant minimum de 24 000 € pour l'occupation du site.

Le rapport d'activité 2019 de la CCPLD indique qu'après une mise en service du site difficile (*turn-over* des directeurs, difficulté de relancer un équipement fermé depuis longtemps), l'année 2019 a permis la stabilisation et le développement des produits d'accueil en direction des scolaires, des entreprises et de commercialisation des offres du site.

Par avenant n° 1 (délibération du 27 septembre 2019), l'EPCI a racheté au délégataire le mobilier qu'il a mis en place, pour un montant de 70 000 €, et l'a intégré dans la DSP.

⁶⁰ Article L. 3114-7 : La durée du contrat de concession est limitée. Elle est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire.

Article R. 3114-1 : Pour la détermination de la durée du contrat de concession, les investissements s'entendent comme les investissements initiaux ainsi que ceux devant être réalisés pendant la durée du contrat de concession, lorsqu'ils sont nécessaires à l'exploitation des travaux ou des services concédés.

Sont notamment considérés comme tels les travaux de renouvellement, les dépenses liées aux infrastructures, aux droits d'auteur, aux brevets, aux équipements, à la logistique, au recrutement et à la formation du personnel.

⁶¹ Le centre nautique Moulin Mer est d'ailleurs le seul équipement à être géré en budget annexe, sans que ce choix ne soit justifié par la CCPLD.

Le délégataire a honoré ses redevances sur la période 2017-2019.

Néanmoins, par délibération du 12 février 2020, l'assemblée communautaire a constaté que « *Au regard de la situation financière du centre, des difficultés d'exploitation et des travaux sur site (travaux initialement prévus mais non encore finalisés en raison de malfaçons ou dysfonctionnements), l'exploitant, l'association PEP Brétil'Armor, a cumulé, en 3 ans, un déficit exploitation de l'ordre de 340 000 €. En 2020, un nouveau déficit de l'ordre de 100 000 € est attendu* ». Un avenant n° 2, intervenu en février 2020, avant le confinement, a eu pour objet l'attribution d'une aide exceptionnelle de 50 000 € au délégataire.

L'exercice 2020 était prévu à l'équilibre. Mais les confinements successifs liés à la Covid-19 ont bouleversé les prévisions initiales. La CCPLD a de ce fait voté une exonération de redevance pour le premier semestre 2020. Puis par avenant n° 3 de la DSP, la redevance a été ramenée à 12 000 €.

Selon les données du comité de gestion de juin 2019, il y a eu 2 258 usagers en 2018⁶² ; soit, hors loyer (remboursé par la subvention exceptionnelle de mars 2020), une aide publique représentant 84 €⁶³ par usager accueilli au centre de Gorre-Menez.

3.3.3 Le déploiement du très haut débit (THD)

Ce projet, décidé en 2013, est le plus gros investissement de l'EPCI. Il permet, en trois phases, de mettre en place cette infrastructure numérique et apporter la fibre à toutes les habitations et entreprises du territoire.

Dans les documents initiaux⁶⁴ la première phase devait être achevée en 2018.

Des contraintes techniques et organisationnelles indépendantes de la CCPLD ont entraîné un retard de plus de deux ans dans la mise à disposition des réseaux de la première phase et un étalement de la dépense. Ainsi, les deux premières plaques (Landerneau et Hanvec / Saint- Eloy), qui devaient être totalement livrées en 2020, devraient l'être finalement courant 2022. La Covid-19 explique une partie du retard le plus récent.

La participation financière prévue par la CCPLD entre 2018 et 2026 pour déployer la fibre optique sur son territoire et assurer la desserte de près de 25 000 usagers potentiels représente près de 11 M€, versés à Mégalis Bretagne, syndicat mixte chargé de sa réalisation. La participation financière de l'EPCI revient à environ 445 €⁶⁵ par prise, montant qui devrait se réduire dans le cadre du plan de relance gouvernemental.

⁶² Les données 2019 n'ont pas été communiquées.

⁶³ 3,8 M€ d'investissement– soit / 20 ans un amortissement annuel de 190 000 €, pour 2 258 usagers.

⁶⁴ Délibérations communautaires du 8 février 2013 et du 11 décembre 2017.

⁶⁵ Qui devrait être réduit de 100 € dans le cadre des dispositions du plan de relance de l'État, avec rétroactivité.

Malgré l'existence préalable d'un réseau d'initiative publique (RIP - *Penn Ar Bed* numérique) pour la desserte THD de huit ZAE, déployé depuis 2012 par le département du Finistère, le retard observé touche les particuliers et les entreprises (plusieurs zones d'activités⁶⁶ ne sont pas encore raccordées au haut débit filaire).

En parallèle aux réseaux filaires, la CCPLD bénéficie du programme national d'amélioration de la couverture en téléphonie mobile au profit de plusieurs de ses communes membres.

3.3.4 Le fonctionnement des régies d'avances et de recettes

Début 2021, la communauté comptait six régies : Aqualorn, taxe de séjour, office du tourisme, aire des gens du voyage, environnement (régies de recettes) et menues dépenses (régie d'avance). Les montants d'encaisses maximum autorisées sont modestes (inférieurs à 2 000 €), celui d'Aqualorn faisant exception (15 000 €).

La chambre a procédé sur place au contrôle de deux régies (office du tourisme et Aqualorn). Dans les deux cas, ces régies sont correctement tenues. Toutefois, quelques points d'amélioration ont été identifiés.

Premièrement, la mise en place d'un logiciel à l'office du tourisme, qui enregistre près de 23 000 € de recettes annuelles, pourrait faciliter et sécuriser le suivi de la régie et des stocks qui est actuellement réalisé sur tableur, méthode qui comporte des risques d'erreur de saisie, de report de données entre les fichiers, et surtout ne garantit pas l'intangibilité des écritures, étant toutefois précisé qu'aucune erreur n'a été relevée sur l'échantillon analysé.

La régie d'Aqualorn est équipée d'un logiciel qui donne globalement satisfaction pour la réalisation des encaissements. Ce logiciel ne permet cependant pas d'éditer les bons d'entrée gratuite, qui sont délivrés via des carnets à souche, ni les bons d'achat à destination des comités d'entreprise. Ceux-ci sont édités directement par la régisseuse à partir d'un tableur ; dans la mesure où cette pratique ne permet pas de contrôler avec certitude le nombre de bons distribués, elle doit être abandonnée au profit a minima de carnets à souche, au mieux de bons délivrés par le logiciel. Le logiciel ne permet pas non plus d'éditer avec une fiabilité suffisante les états de suivi de la régie, ce qui conduit la régisseuse à assurer un suivi sur tableur, source d'erreurs pour une régie de cette importance. Le remplacement ou le paramétrage du logiciel contribuerait à la sécurité des fonds maniés.

Deuxièmement, des éléments de sécurisation sont à apporter dans chacune des deux régies. Pour Aqualorn, il s'agit de sécuriser le serveur actuellement situé dans un bureau : tout dysfonctionnement ou panne du système d'encaissement et de suivi oblige les préposés à suivre manuellement les opérations d'encaissement le temps de l'indisponibilité. Dans les deux régies, des valeurs inactives (bons gratuits à Aqualorn, chèques cadeaux à l'office de tourisme) n'étaient pas remisées au coffre. À l'office de tourisme, des stocks importants de produits (sacs, guides de randonnée, etc.) sont placés sur des étagères ou dans des armoires ne fermant pas à clé. L'EPCI pourrait équiper l'office de mobilier davantage sécurisé.

⁶⁶ Zones d'activité de Kergonidec (sud et nord), de Gorrequer, des Quatre vents, de Keruel, du Stum et de Kerangueven. Le raccordement des zones de Kergonidec nord et sud, des quatre vents et de Gorrequer, devrait intervenir en 2021, celui de Kerangueven, de Kerhuel et du Stum à partir de 2022.

Enfin, si les tarifs sont clairement affichés dans les deux cas, le panneau d'Aqualorn, relativement ancien et qui ne peut être modifié, est à changer car plusieurs tarifs sont maintenant obsolètes, sans que la régisseuse ne puisse intervenir.

Seule la régie d'Aqualorn a fait l'objet de contrôles du comptable public en 2017 et 2019. Des réunions d'information et de sensibilisation des régisseurs sont d'ailleurs organisées régulièrement par ce dernier.

En revanche, les services de la CCPLD n'opèrent pas de contrôle, dont les modalités seraient à définir par l'ordonnateur dans le cadre de l'article R. 1617-17 du CGCT (modalités et périodicités).

Recommandation n° 6 Procéder au contrôle des régies, dans le cadre de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.
--

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'il a initié mi-2021 le contrôle de la régie Aqualorn.

3.4 La commande publique

3.4.1 Le fonctionnement du service

L'équipe « commande publique » de la CCPLD, rattaché aux services généraux, est composée de cinq personnes, dont la responsable, juriste de formation. Depuis mars 2020, le suivi financier des marchés a été intégré au service finances.

La CCPLD dispose d'un guide de la commande publique, actualisé et partagé avec la commune de Landerneau. Le document est pédagogique (principe et procédure) et détaillé. Il pourrait utilement être complété d'informations relatives à l'expression du besoin (pour des besoins éventuellement récurrents au regard de la computation des seuils – cf. *infra*), sur le rôle des deux commissions⁶⁷ et sur les éléments utiles à l'analyse comparative des offres (objectiver les notes des candidats quand elle ne sont pas fondées sur des données uniquement numériques).

En matière de gestion des échéances, la CCPLD utilise un tableau de suivi et de renouvellement des contrats. Elle travaille à l'établissement d'un tableau à destination des communes du territoire, qui recense l'ensemble des groupements de commandes et permet d'anticiper les renouvellements de marchés.

⁶⁷ Commission d'appel d'offres (5 membres sont le pdt de la CCPLD - articles L. 1414-2 et L. 1411-5 du CGCT) pour donner un avis sur les marchés en procédure formalisée, et commission achat, pour les procédures adaptées, avec les mêmes membres mais sans notion de délai de convocation et de quorum.

Le décret n° 2014-907 du 31 janvier 2014 précise les mesures auxquelles doivent se conformer les élus et agents des collectivités territoriales pour se prémunir contre toute situation de conflit d'intérêt. La CCPLD n'a pas adopté de mesure spécifique permettant notamment de s'assurer que les élus intercommunaux (membre des deux commissions précitées) et les agents susceptibles d'être affectés par des conflits d'intérêts s'abstiennent lors de l'examen des offres, des commissions, ou encore des débats et des délibérations du conseil communautaire.

La chambre invite l'EPCI à adopter et formaliser de telles mesures afin de se prémunir de ce risque juridique.

3.4.2 L'analyse des contrats

La chambre a examiné les conditions de passation et d'exécution d'un échantillon de treize contrats qui n'appellent pas d'observation majeure. Quelques voies d'amélioration ponctuelles demeurent toutefois sur quatre sujets.

Ainsi, les conditions de notification aux entreprises candidates doivent s'améliorer. En effet, dans trois cas⁶⁸ sur dix qui concernaient des marchés de moins de 90 000 €, l'information des candidats (retenus et non retenus) est intervenue avant la décision de l'ordonnateur, contrairement aux dispositions du guide interne. Dans un cas, la notification du contrat est même intervenue une semaine avant la décision du président, dénotant un manque de contrôle et de coordination dans ce domaine. Ces erreurs sont de nature à générer un risque juridique pour l'ordonnateur.

En matière d'expression des besoins, l'analyse devrait être approfondie pour regrouper ou anticiper certains contrats, comme l'illustrent les trois exemples suivants :

- le remplacement des filtres de la piscine Aqualorn a donné lieu à plusieurs contrats (2018, 2019, 2021) dans des conditions de faible concurrence (1 à 2 candidats) ;
- le règlement de la consultation pour l'achat d'une tribune télescopique pour la Cimenterie exprimait un besoin peu précis, situé « *entre 200 et 300 places assises* ». L'entreprise retenue avait fait une offre à 238 places, qui est passée à 264 places dans le cadre de la négociation, puis à 296 places dans le cadre d'un avenant signé deux mois après le contrat initial ;
- les véhicules, certes peu nombreux du fait de la taille de l'EPCI, sont acquis au coup par coup (deux utilitaires neufs et deux occasions entre 2019 et 2020). En l'absence de spécificité technique sur les véhicules achetés, une stratégie de regroupement devrait être menée, éventuellement avec les communes membres.

⁶⁸ Deux semaines avant pour la mission « AMO État des lieux du réseau de sentiers communaux » et pour la fourniture et installation d'une tribune télescopique à La cimenterie ; trois semaines avant pour l'étude sur la gestion du patrimoine locatif : état des lieux et préconisations du mode de gestion.

L'analyse comparative des offres, menée par les services de la communauté ou par un prestataire extérieur, est généralement très bien menée. Elle pourrait ponctuellement être améliorée en précisant les avantages de l'offre la mieux positionnée ou les inconvénients des autres offres, au moins dans deux cas rencontrés parmi ceux analysés⁶⁹.

Enfin, la CCPLD s'est fortement impliquée dans une démarche à visée sociale, en prévoyant dans certains de ses contrats une clause d'insertion.

Dans ces contrats, le CCAP précise que pour la formalisation de son offre en matière d'insertion, le candidat peut faire appel à la Maison de l'Emploi du Pays de Brest. Cette dernière travaille d'ailleurs en liaison avec la communauté de communes pour mener certaines vérifications (sur papier) sur ce sujet et développer ce type de dispositifs en conseillant les prestataires retenus dans les marchés.

La chambre constate toutefois que cet engagement, dont les modalités ne sont pas évaluées dans le cadre des critères de sélection, ne donne pas lieu à un retour formalisé de l'entreprise retenue vers la CCPLD sur l'effectivité de l'engagement pris. Cela en réduit la portée, d'autant plus que sur le marché examiné, aucune pénalité n'était prévue en cas de non-respect de la clause d'insertion.

3.5 La gestion et les effets de la Covid-19

Depuis avril 2020, la collectivité réalise un bilan régulier de l'impact de la crise sanitaire sur les dépenses et les recettes. Le CHSCT se réunit régulièrement pour faire le point sur les consignes de prévention et de sécurité édictées par la communauté.

Un plan de continuité de l'activité (PCA) du service a été activé le 17 mars 2020, organisant un confinement des services. Mi-mai le déconfinement s'est traduit par la mise en œuvre d'un plan de reprise de l'activité (PRA). Ces deux documents sont très détaillés sur les consignes à suivre.

Le CLIC a élargi son champ d'action à de nouveaux publics et a assuré pour la CCPLD et pour toutes les communes du territoire une cellule d'écoute et de solidarité.

L'EPCI considère que seuls les services en relation avec la population ou chargés de gérer des équipements collectifs (Aqualorn, Cimenterie) ont été touchés par la crise sanitaire. Les délégataires des DSP ont également rencontré des difficultés en l'absence de public lors des périodes de confinement (sites de Gorre-Menez et de Moulin-Mer).

⁶⁹ Analyses sur le critère technique du lot 1 du marché « Collecte, traitement et valorisation des déchets reçus en déchèteries » et sur le critère technique du marché de restructuration de l'unité de traitement des eaux usées de la commune de Dirinon.

Au plan financier, l'effet le plus significatif est la perte de recettes⁷⁰ de la piscine Aqualorn (- 350 000 €), entièrement fermée lors du premier confinement et très partiellement ouverte (scolaires uniquement) pendant le deuxième. Une conséquence plus inattendue concerne la chute des recettes liées aux matières recyclables dans le tri des déchets ménagers (- 30 000 €), la filière s'étant presque totalement arrêtée. En parallèle, plusieurs dépenses n'ont pas été nécessaires (transports scolaires, frais de nettoyage, consommation de fluides).

Des subventions exceptionnelles ont été versées à des associations (centres nautiques, centre de vacances) et un soutien en terme d'ingénierie a été mis en place en direction des entreprises (cellule réservée aux entrepreneurs du territoire) pour du conseil sur les aides Covid, le plan de relance de l'État, le fonds de la région (Covid résistance) et le *pass* commerce.

Le décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 a donné la possibilité de verser une prime exceptionnelle (plafonnée à 1 000 €) à certains agents de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. Par une délibération du 17 juillet 2020, le conseil de la communauté a décidé de verser cette prime exceptionnelle de 1 000 € à la quinzaine d'agents contractuels et titulaires du service de collecte des déchets (conducteurs et ripeurs) ayant assuré le service dans des conditions particulières, le montant individuel étant fixé par arrêté.

Face aux dépenses sanitaires engagées en 2020, (masques, produits divers - 233 000 €), la CCPLD a reçu une participation de l'État à l'achat de masques de protection (49 000 €).

Par ailleurs, la communauté, à l'instar des autres EPCI, contribue au financement du fonds de solidarité à destination des entreprises, instauré par l'État et géré par la région à hauteur de 2 € par habitant, soit une contribution de 99 404 €. Une moitié a été versée en 2020.

S'agissant des projets d'investissement, l'EPCI indique qu'en janvier 2021, la crise n'avait pas eu d'impact sur les projets en cours, sauf sur les délais d'aménagement des zones d'activités et sur le déploiement du très haut débit, déjà retardé par ailleurs pour ce dernier.

Sur l'exercice 2020, l'impact budgétaire global de la Covid-19 est ainsi estimé par l'EPCI à une perte nette de l'ordre de 236 000 €, soit environ 5 € par habitant, représentant 1,7 %⁷¹ des charges de fonctionnement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La communauté doit développer son contrôle de gestion pour améliorer sa connaissance des équipements et activités, coordonner ses nombreux projets, qui sont pour beaucoup d'entre eux menés au sein de la direction des moyens généraux (DMG), et améliorer le contrôle interne sur ses services. Ainsi par exemple le suivi des associations subventionnées, des DSP, du temps de travail et des régies s'en trouverait amélioré.

⁷⁰ Baisse des recettes d'exploitation et remboursement des leçons.

⁷¹ 14 M€ de charges de fonctionnement en 2019.

L'EPCI possède plusieurs équipements, Aqualorn, la Cimenterie et le centre de vacance de Gorre-Menez, qui occasionnent des investissements importants sur lesquels l'information économique pourrait être améliorée. La commande publique est bien suivie même si des améliorations sont ponctuellement attendues. En matière de systèmes d'information, la communauté devrait établir un schéma directeur pour articuler ses différents projets.

Si la crise sanitaire de la Covid-19 a engendré des contraintes sur le fonctionnement des services, son impact financier est resté modéré : évalué en 2020 à 236 000 €, il représente 1,7 % des dépenses annuelles de fonctionnement du budget principal.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Évolution des effectifs et de la masse salariale

4.1.1 Des effectifs en diminution du fait notamment de la mise en place d'une gestion déléguée

De manière globale, les effectifs permanents ont diminué sur la période 2016-2019, reflétant principalement, mais pas seulement, les effets de l'externalisation des services eau et assainissement à la société publique locale (SPL) Eau du Ponant au 1^{er} janvier 2019, qui s'est traduite par le départ vers cette entreprise de quinze agents.

Tableau n° 2 : Évolution des emplois budgétaires et des effectifs

<i>Emplois budgétaires</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution en %
<i>À temps complet</i>	120	119	113	107	105	-12 %
<i>À temps non complet</i>	1	1	1	1	1	0
<i>Total</i>	121	120	114	108	106	-15 %
<i>Effectifs</i>						
<i>Agents titulaires en ETPT</i>	98	94,8	95,8	90,8	82,21	-15,7 %
<i>Agents non titulaires en ETPT</i>	17,8	17	17	8	20,06	+ 2,2 %
<i>Total</i>	115,8	111,8	112,8	98,8	102,27	-13,5 %

Source : comptes administratifs (sauf année 2020 : services de la CCPLD).

L'organisation des services est également demeurée relativement stable. En isolant l'impact du départ des services eau et assainissement, on peut constater que la moitié des créations de poste a été compensée par des départs (cf. annexe 6).

L'organisation a été ajustée par des redéfinitions de fiches de poste, sur lesquelles l'assemblée délibérante s'est régulièrement prononcée via des modifications du tableau des emplois, qui portaient en réalité sur les missions ou sur l'intitulé des postes et pas nécessairement sur la filière ou le grade du poste.

En 2020, les agents de catégorie A représentent 20 % des effectifs, les agents de catégorie B, 30 % et les agents de catégorie C 50 %. Le taux d'encadrement de l'EPCI s'élève ainsi à 50 %, se situant au-dessus de la moyenne nationale pour les intercommunalités (30 %⁷²), ce qui traduit les modalités d'intervention de l'EPCI, portées fortement sur des missions d'expertise et de conduite de projets plus que sur le management d'équipes importantes, en l'absence de gestion directe de grands services à la population.

⁷² Synthèse nationale des rapports sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2017.

4.1.2 Une évolution modeste de la masse salariale

Entre 2016 et 2019, l'évolution annuelle moyenne des charges totales nettes de personnel s'est située à + 0,9 %.

En 2018, La CCPLD a dépensé 96 € par habitant au budget principal pour ses charges de personnel⁷³, soit un montant inférieur à celui des collectivités de la même strate en Bretagne (104 € / hab.) et de la France (121 € / hab.). La part de ces charges de personnel représente 25,9 % des produits de gestion en 2019, proportion stable depuis 2016 (25,6 %).

Entre 2016 et 2019, une augmentation des rémunérations de personnels non titulaires est constatée, liée à plusieurs recrutements de contractuels sur des postes difficiles à pourvoir par des agents titulaires (tension sur le marché du travail en matière informatique, animateurs sportifs). Par ailleurs, l'EPCI a souhaité recourir à certaines compétences pour des durées limitées via des recrutements de contractuels pour des missions d'ingénierie (projet de territoire, travail sur la compétence mobilité).

Tableau n° 3 : Évolution des charges de personnel 2016 - 2020

En €	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
<i>Rémunérations du personnel</i>	3 117 859	3 198 626	3 338 403	3 180 179	0,7%
+ <i>Charges sociales</i>	1 238 683	1 344 239	1 305 139	1 374 277	3,5%
+ <i>Impôts et taxes sur rémunérations</i>	89 786	93 756	96 872	93 130	1,2%
+ <i>Autres charges de personnel</i>	2 576	991	808	2 174	-5,5%
= <i>Charges de personnel interne</i>	4 448 903	4 637 612	4 741 222	4 649 760	1,5%
+ <i>Charges de personnel externe</i>	219 881	233 245	205 932	278 494	8,2%
= <i>Charges totales de personnel</i>	4 668 784	4 870 857	4 947 154	4 928 254	1,8%
- <i>atténuations de charges</i>	-26 575	-101 858	-109 100	-156 152	80,5%
= <i>Charges nettes de personnel</i>	4 642 210	4 768 999	4 838 055	4 772 101	0,9%

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

Cette maîtrise globale recouvre toutefois des réalités différentes. Ainsi, on constate une montée en puissance de la direction des moyens généraux mutualisée avec la commune de Landerneau et les autres communes (ressources humaines, finances, système d'information), qui se traduit par une augmentation de 18 % des charges de personnel en matière d'administration générale (+ 295 000 €). En sens inverse, la baisse des effectifs des animateurs-éducateurs sportifs, passés de 12 agents en 2016 à 9 agents en 2019, explique la diminution des dépenses de personnel en matière d'animation.

⁷³ Source fiche AEF – DGFIP 2018.

4.1.3 L'organisation du service des RH et le pilotage des ressources humaines

Le service des ressources humaines est intégré à la direction mutualisée des moyens généraux (DMG, voir *infra*). Il comprend sept agents : un responsable, un assistant, un coordinateur carrières-paies, trois gestionnaires dont un gestionnaire du système d'information (SIRH) et de la paie, un chargé de formation et développement des compétences. Ce service gère en moyenne 450 paies par mois et plus de 300 agents.

Bien qu'étant une structure de taille modeste, la CCPLD doit faire face à différents défis dont celui lié à l'attractivité et à l'adaptation de ses compétences pour accompagner les différents projets et missions dont elle a la charge, comme en attestent les difficultés de recrutement rencontrées sur certains postes, l'environnement RH étant de plus en plus concurrentiel.

De réels efforts ont été menés les dernières années pour structurer la fonction RH, différents outils ayant été mis en place⁷⁴. Cependant, la collectivité n'a pas formalisé ses objectifs en matière de ressources humaines.

Un document identifiant les enjeux dans ce domaine, par exemple en matière de régime indemnitaire, de formation et de gestion des compétences, pourrait utilement accompagner le développement de l'EPCI et de ses spécificités. Les lignes directrices de gestion, adoptées en décembre 2020 à la suite de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et qu'évoque l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires, ne traitent en effet que des aspects d'avancement et de promotion en reprenant les règles définies de longue date en interne, et ne définissent pas les objectifs de l'EPCI en matière de politique des ressources humaines.

La consultation des relevés des instances de dialogue social (comités techniques, comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail) montre que celui-ci s'exerce régulièrement et de manière apaisée, notamment lors d'évolutions notables telles le transfert des services eau et assainissement ou encore l'annualisation du temps de travail des animateurs sportifs d'Aqualorn.

Du point de vue des outils, l'EPCI a changé de logiciel de ressources humaines au 1^{er} janvier 2019 en optant pour l'outil CIRIL, proposé via la plateforme du centre de gestion du Finistère. Les services sont encore en cours d'appropriation de ce nouvel outil, notamment sur les restitutions des données de pilotage. Il n'existe pas à ce jour de tableaux de bord structurés et récurrents en matière de RH, le service réalisant des extractions à la demande du DGS et pour les étapes de préparation budgétaire (comme évoqué *supra*).

⁷⁴ Procédures et guide de l'entretien d'évaluation, règles internes de progression de carrière, règlement de formation, politique de prévention des risques professionnels.

4.2 Le régime indemnitaire et la NBI

4.2.1 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire au sein de la collectivité était régi par une délibération du 11 décembre 2015. L'objectif était alors de rétablir une équité dans le traitement des agents à fonctions équivalentes. Considérant que cette délibération était compatible avec le régime instauré par le RIFSEEP, l'EPCI n'a dans un premier temps pas modifié le système en place.

Cette analyse était erronée au regard de plusieurs éléments.

Le régime instauré différait du RIFSEEP qui s'appuie sur plusieurs points : absence de prise en compte des grades et des filières, approche privilégiée par groupes de fonctions sur la base d'une réflexion sur la place des postes dans l'organisation ou, de manière plus approfondie au regard des spécificités des missions, des sujétions, des expertises et compétences. On peut ainsi regretter que la collectivité ne se soit pas saisie de cet outil managérial en accompagnement de sa politique en matière de ressources humaines jusqu'à une période très récente.

Le cadre juridique applicable, issu de l'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, vise à articuler deux principes : d'une part, le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales selon lequel elles sont libres de choisir d'instituer un régime indemnitaire dans les conditions fixées par délibération, et d'autre part, le principe législatif de parité entre la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique de l'État (FPE)⁷⁵.

Au regard des cadres d'emploi présents dans ses effectifs et des modifications opérées pour la fonction publique de l'État, la CCPLD aurait dû mettre en place le RIFSEEP depuis plusieurs années.

La délibération du 11 décembre 2020 est venue régulariser la situation.

4.2.2 Le versement des autres primes et de la NBI

La chambre a contrôlé dix dossiers d'agents titulaires et cinq dossiers d'agents contractuels, soit 9 % de l'effectif du mois d'octobre 2020. Les dossiers sont uniformes, complets et bien tenus et le suivi de la rémunération est satisfaisant.

⁷⁵ Cf. article 88 de la loi du 26 janvier 1984 : « Lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État ».

Le rapprochement entre les pièces du dossier RH et le dernier salaire liquidé de chaque agent, dont l'octroi des primes, n'appelle aucune observation.

Par ailleurs, 16 agents perçoivent une NBI dans des conditions qui n'appellent pas d'observation.

4.3 La formation professionnelle

Le précédent contrôle de la chambre avait abouti à la recommandation d'élaborer un plan de formation conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi du 12 juillet 1984. La mise en place du service mutualisé des ressources humaines en 2014 a intégré cette dimension en réalisant le recrutement d'un agent en charge de la politique de formation.

L'EPCI dispose d'un plan de formation, soumis à l'avis du comité technique, le dernier en date étant pour la première fois pluriannuel (2020-2021). La communauté de communes y exprime le souhait que chaque agent développe ses compétences, critère d'évaluation professionnelle qu'elle entend favoriser, avec un objectif de cinq jours par an de formation par agent en moyenne sur deux ans⁷⁶. En 2019, 285 jours de formation ont été réalisés par 70 agents sur 97, soit un ratio de quatre jours pour ces agents, un certain nombre de formations ayant été annulées ou les agents n'ayant pu être disponibles (62 jours).

Plusieurs remarques peuvent être faites sur ce plan dont la rédaction est assez sommaire :

- ce plan n'exprime pas clairement des priorités stratégiques de l'EPCI en matière de formation pour répondre aux besoins de son fonctionnement et de son développement. Les objectifs décrits étant particulièrement succincts, ce document ne constitue pas un levier managérial ;
- la part dédiée aux « besoins collectifs », recensés auprès des responsables hiérarchiques de la collectivité, apparaît finalement minoritaire dans ce plan, dont les bilans font apparaître une proportion de trois quarts d'actions dédiées aux formations individuelles (1 750 € de dépenses au titre des besoins collectifs en 2019 concernant essentiellement la bureautique et la formation des membres du CHSCT) ;
- en 2020, le recensement des besoins individuels a été décorrélé des entretiens individuels ; il en est de même concernant le recensement des besoins collectifs alors que ces entretiens sont l'occasion pour les responsables d'échanger avec les agents sur les objectifs de la collectivité et sur les moyens de les atteindre et pourraient donc contribuer à l'élaboration du plan de formation.

Ainsi, la chambre invite l'EPCI à renforcer la dimension managériale du plan de formation.

⁷⁶ Elle mobilise un budget de 13 000 € annuel, en complément du « droit de tirage » calculé de 23 358 € au titre des formations proposées par le CNFPT par référence au montant de la cotisation annuelle de la collectivité.

4.4 La gestion du temps de travail et l'absentéisme

4.4.1 Le temps de travail

L'EPCI respecte la durée légale du temps de travail de 1 607 heures. Le régime horaire applicable est de 39 heures par semaine avec 22 jours de RTT octroyés pour un agent à temps plein.

Trois régimes spécifiques coexistent aux côtés de ce régime général, qui concernent le service environnement (temps de travail hebdomadaire de 35 heures sans jour de RTT), le service Aqualorn (voir ci-dessous), enfin un cycle annualisé à vocation expérimentale mais qui a finalement perduré dans le temps, s'applique aux services mutualisés de la direction des moyens généraux et du garage commun. Dans ce cadre, chaque agent doit déclarer son temps de travail via un planning individuel : la réalisation d'heures effectuées au-delà des 1 607 heures génère des jours de RTT dans la limite de 22 jours par an. Cette expérimentation n'a pas véritablement fait l'objet d'une évaluation mais permet à certains agents qui le souhaitent de moduler leur temps de travail sur l'année.

En 2018, un protocole d'annualisation du temps de travail des animateurs sportifs d'Aqualorn a été mis en place. Cette démarche, appliquée pour le fonctionnement d'un équipement ouvert sept jours sur sept, permet de mobiliser les agents lors des pics d'activités en offrant des cours collectifs aux moments les plus pertinents. Le temps de travail est ainsi défini en une part fixe (1 201 heures en période scolaire ainsi que 72 heures de temps dédié à l'entraînement et à la préparation des cours) et une part flexible organisée pour les périodes hors temps scolaires sous la responsabilité du chef de bassin, en charge de définir un planning prévisionnel pour chaque agent sous la forme d'un fichier Excel.

Cette nouvelle organisation a eu un effet sur le volume d'heures supplémentaires qui a été divisé par quatre (cf. annexe 6).

Le compte épargne temps a été mis en place par la communauté de communes. En 2019, il concerne un tiers des agents et représente une trentaine de jours par agent en moyenne.

4.4.2 Les modalités de la gestion des congés

Si la gestion des absences pour raison de santé (maladie ordinaire, congés de longue maladie, accidents de service, maladie professionnelle) est informatisée via le logiciel métier RH, les congés, les autorisations spéciales d'absences et les jours enfant malade sont gérés manuellement sous format Excel.

Chaque chef de service est chargé du suivi des congés, RTT et des autorisations spéciales d'absences des agents de son service. Il existe donc au sein des services plusieurs procédures manuelles, qui reposent sur la responsabilisation des agents et des encadrants.

Suite à l'examen des fiches de congés de 2019 (échantillon d'une vingtaine d'agents concernant les services Aqualorn et du garage), la chambre a pu constater que le contrôle réalisé par le service RH en fin d'année reste perfectible, comme le montrent les exemples suivants.

D'une part, la quasi-totalité des fiches (à l'exception d'une seule) ne comporte pas de date de validation des congés par le chef de service, ne permettant pas d'écarter des pratiques de régularisation a posteriori pour justifier d'un solde au service RH.

D'autre part, le suivi des jours de fractionnement, directement attribués par le chef de service, n'est pas exempt d'erreurs : jours non dus ou manque de traçabilité de jours basculés en CET.

Concernant le protocole applicable à Aqualorn, le pilotage du temps de travail annualisé se réalise dans un tableau Excel relativement complexe, que ne maîtrise pas le service RH dans le détail. À titre d'exemple il a été constaté qu'un agent a présenté un solde négatif de 39 h au 31 décembre 2019, dépassant dès lors le cadre défini par l'annualisation alors que son objectif est d'organiser le temps de travail par année civile. Par ailleurs, la constitution de ce planning n'aurait pas dû générer des majorations de temps sur des dimanches, alors que ceux-ci sont concernés par la fermeture de l'équipement suite à vidange (exemple novembre 2019).

L'informatisation de ces processus n'est pas souhaitée par l'EPCI qui considère que les avantages n'en compenseraient pas les inconvénients (recrutement, fiabilité relative). Par ailleurs, l'EPCI n'a pas identifié de système de gestion adapté à son mode d'annualisation du temps de travail.

Au regard des nombreuses procédures manuelles utilisées pour la gestion du temps de travail et des congés, la chambre considère que la sécurisation de ces processus nécessite à minima un dispositif de contrôle interne (voir § 3.1.3).

Recommandation n° 7 Sécuriser les processus de gestion du temps de travail et des congés dans le cadre du contrôle interne.

4.4.3 L'absentéisme

L'absentéisme a doublé depuis 2016 dans l'EPCI, passant d'un taux de 7,98% à 15,6 %, cette situation étant liée à une forte augmentation des congés de longue maladie et des congés de longue durée.

L'absentéisme pour maladie ordinaire a légèrement augmenté, passant de 4,81 % à 5,44 %⁷⁷ (cf. annexe 7). L'année 2020 apparaît totalement atypique du fait du bouleversement de l'organisation due à la crise sanitaire et aux confinements.

La moyenne de jours d'absence pour maladie ordinaire par agent est de 12,30 jours pour l'année 2019 (10,9 en 2016, 13,64 jours en 2017 et 12,38 jours en 2018). En 2020, ce chiffre ne s'est élevé qu'à 7,12 jours.

Les durées des arrêts augmentent : 28 jours en moyenne pour les agents titulaires en 2019 (37 agents concernés). Le service le plus concerné par les problématiques d'absentéisme est le service environnement.

⁷⁷ L'absentéisme est calculé sur la base de la formule préconisée par la Cour des Comptes : Nombre de jours d'absence x 100 / Effectifs en ETP x 226 (cf. données en annexe 8).

Afin de lutter contre l'absentéisme de courte durée, la CCPLD a décidé la suppression des primes à compter du 1^{er} jour d'arrêt maladie, mesure qui s'ajoute à la retenue du jour de carence.

Cette mesure est légale au regard du principe de libre administration des collectivités territoriales et en l'absence de textes propres à la fonction publique territoriale fixant les conditions de versement des primes en cas de congé de maladie.

Ce régime est toutefois plus strict que celui de la circulaire du 15 février 2018⁷⁸ relative au jour de carence. Celle-ci inclut en effet dans la base de retenue le traitement de base ou la rémunération principale ainsi que les primes et indemnités liées à l'exercice des fonctions (IFSE par exemple) ou la NBI ; mais elle exclut explicitement les éléments de rémunération qui se rattachent aux autres jours et qui répondent au critère de service fait et, en particulier, les primes ou indemnités modulables en fonction des résultats et de la manière de servir (tel le CIA).

Le tableau ci-dessous relatif à l'évolution de la durée des congés de maladie ordinaire montre une réduction de moitié des arrêts d'une durée inférieure à trois jours ainsi qu'une réduction significative des arrêts inférieurs à cinq jours.

Tableau n° 4 : Durée des arrêts de maladie ordinaire

Répartition des arrêts de maladie ordinaire consécutifs en fonction de la durée des arrêts de 2015 à 2019					
	2015	2016	2017	2018	2019
< à 3 jours	31	23	25	16	16
de 3 à 5 jours	27	24	16	21	17
de 6 à 10 jours	6	9	16	16	10
de 11 à 20 jours	9	8	8	10	8
de 21 à 29 jours	0	3	2	2	5
> à 30 jours	9	11	15	10	11
	82	78	82	75	67

Source : CCPLD.

Certains effets pervers peuvent résulter de l'application de ce dispositif de suppression des primes. Pour éviter la pénalité financière, certains agents préfèrent continuer à travailler alors que leur état nécessiterait un arrêt de travail, ou transformer leur arrêt en jours de congés.

Par ailleurs, il convient de questionner le maintien de cette mesure dans les circonstances exceptionnelles de la crise sanitaire où les consignes gouvernementales conduisent à ce que les agents s'isolent et ne viennent pas travailler en cas de suspicion de Covid-19.

La chambre souligne donc l'évolution globalement satisfaisante du taux d'absentéisme au sein des services de la communauté de communes ainsi que la réduction régulière de l'absentéisme de courte durée. L'effet du dispositif mis en œuvre par l'EPCI ne peut toutefois être clairement démontré par rapport à celui du jour de carence. Ce dispositif nécessiterait une approche plus qualitative et devrait être adapté en période de crise sanitaire.

⁷⁸ Circulaire du 15 février 2018 relative au non-versement de la rémunération au titre du premier jour de congé de maladie des agents civils et militaires.

4.5 Le recrutement et l'avancement

La collectivité n'emploie aucun collaborateur de cabinet. Le poste de directeur général des services est le seul poste fonctionnel.

4.5.1 Le recrutement

Une note interne à la direction des moyens généraux précise les étapes de la procédure de recrutement au sein des services de la CCPLD. Cette note étant relativement sommaire, une plus grande formalisation de la procédure explicitant les principes à respecter, destinée à l'ensemble des services, serait nécessaire.

La chambre a pu constater pour deux dossiers sur sept procédures de recrutement de contractuels menées en 2019, le non-respect d'un délai suffisant entre la déclaration de vacance du poste et l'acte de recrutement⁷⁹. Dans ces conditions, l'impossibilité de recruter un agent titulaire, qui permet de justifier le recours à des contractuels, n'est pas démontrée, et fragilise la procédure.

4.5.2 Les agents contractuels

Le nombre de contractuels est resté relativement stable entre 2015 et 2019.

Seuls deux postes sont pourvus par des non-titulaires à titre permanent sur la base de l'article 3.3⁸⁰ de la loi du 26 janvier 1984.

Par ailleurs, la collectivité recourt à des recrutements temporaires sur postes permanents, qui ont concerné en 2019 :

- 19 contrats de remplacement sur la base de l'article 3-1 de la loi précitée ;
- 5 contrats conclus sur le fondement de l'article 3-2 de la loi précitée (vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire) face à la difficulté de recruter des agents titulaires pour certains cadres d'emploi. Ce type de contrat est alors conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an.

Cependant, sur les deux de ces cinq dossiers contrôlés sur 2019 au titre de l'article 3-2, une succession de contrats excessive a été constatée : cinq contrats d'une année concernant le poste de technicien administrateur réseau, quatre contrats de six mois puis un contrat d'un an pour le poste de chargé d'opération de rénovation et du gros entretien-maintenance, situation irrégulière au regard de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

⁷⁹ CE, 14 mars 1997, Département des Alpes-Maritimes : le délai ayant séparé la date de la déclaration de vacance au centre de gestion de la date de la signature du contrat, inférieur à un mois, ne peut être regardé comme raisonnable et comme ayant rendu possible une réelle publicité.

⁸⁰ Recrutement d'agents contractuels de manière permanente lorsque la nature des fonctions les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté.

4.5.3 La politique d'avancement

Des règles internes de progression de carrière ont été élaborées et mises en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2017, mais elles n'ont pas fait l'objet d'une validation du conseil communautaire. Ces règles insistent sur la double prise en compte de la valeur professionnelle des agents et des besoins de l'EPCI. Une délibération ancienne du conseil communautaire du 22 juin 2007 a cependant fixé à 100 % le ratio maximal d'avancement de grade pour la communauté de communes.

La politique d'avancement pratiquée par la CCPLD reste très maîtrisée et représente un coût inférieur à 25 000 € par an.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En matière de ressources humaines, l'évolution de la CCPLD s'est traduit par une diminution des effectifs permanents sur la période 2016-2019, reflétant principalement le choix de l'externalisation des services eau et assainissement à la SPL Eau du Ponant au 1^{er} janvier 2019. La masse salariale est maîtrisée.

Bien qu'étant une structure de taille modeste, la CCPLD doit faire face à différents défis dont celui de l'attractivité et de l'adaptation de ses compétences pour accompagner les différents projets et missions dont elle a la charge. Si elle est amenée à recruter davantage de contractuels que par le passé cela doit se faire dans le respect des règles de la fonction publique territoriale.

Il convient de formaliser davantage les objectifs la politique des ressources humaines en particulier dans le cadre de la mutualisation. La chambre constate que la CCPLD ne s'est saisie que tardivement des possibilités offertes en matière de régime indemnitaire par le RIFSEEP et que le plan de formation est encore très sommaire dans l'expression de ses objectifs.

L'EPCI respecte la durée légale du temps de travail de 1607 heures. Au regard du constat de l'existence de nombreuses procédures manuelles pour la gestion du temps de travail et des congés, la chambre recommande d'intégrer la sécurisation de ces processus dans un dispositif de contrôle interne.

L'évolution du taux d'absentéisme au sein des services de la communauté de communes ainsi que la réduction régulière de l'absentéisme de courte durée sont satisfaisantes. L'efficacité du dispositif de suppression des primes en cas d'absentéisme ne peut toutefois être évaluée par rapport à celui du jour de carence. Ce dispositif devrait pouvoir être adapté en période de crise sanitaire.

5 LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIÈRE

5.1 Le service des finances

L'ancien responsable des finances de la commune centre est devenu responsable de ce service de huit agents dont l'effectif est resté stable sur la période examinée, à savoir cinq agents issus de la commune et trois agents de l'EPCI.

L'EPCI et la commune de Landerneau disposent du même progiciel financier mais avec des paramétrages différents. Compte tenu des limites de cet outil (interfaces, pilotage perfectible, etc.) et de l'absence d'évolution, un changement d'éditeur est prévu pour 2022.

Depuis 2016, en intégrant la direction des moyens généraux (DMG), l'un des objectifs assignés au service des finances est d'optimiser et d'homogénéiser l'ensemble des procédures budgétaires et comptables suivies par les deux entités. Cette convergence n'est pas encore achevée.

Si un véritable travail de répartition des tâches a été recherché dans le cadre d'une adaptation formalisée de l'organisation en septembre 2020, la spécialisation du chef de service sur la commune et celui de son adjoint sur l'EPCI a nui à la continuité de service.

Des fiches procédures, très pédagogiques, ont été élaborées et accompagnent les agents de bout en bout de la chaîne comptable et financière dans le cadre d'une dématérialisation totale. La qualité du mandatement a pu être constatée même si les libellés « objet » des pièces comptables mériteraient d'être davantage explicites et homogénéisés.

Cette organisation assure également une continuité de service afin de répondre aux sollicitations des 25 gestionnaires de crédits répartis dans les différentes directions, lesquels peuvent engager la dépense dans le cadre d'un circuit de validation.

Toutefois, s'agissant de ce circuit de validation au moment de l'engagement comptable, ces agents ne disposaient pas d'arrêtés leur confiant une délégation et définissant les seuils d'engagement de la dépense. Ainsi les bons de commande créés exclusivement sous CEGID étaient validés par une griffe de l'ordonnateur apposée informatiquement.

Cette pratique irrégulière a été corrigée suite à l'intervention de la chambre.

Enfin, les gestionnaires de crédits confient le code d'accès de leur station de travail à un de leur collègue afin d'assurer la continuité de service en leur absence. Cette pratique doit être proscrite et la continuité assurée par l'ouverture de droits d'accès adaptés au système d'information.

Au demeurant, la comptabilité d'engagement est tenue, le circuit des dépenses maîtrisé et la chaîne de recettes efficace puisque le taux de recouvrement des titres des exercices précédents est en progression et se situe à 99,6 %.

5.2 La fiabilité des comptes

La chambre constate que le suivi des comptes par la communauté de communes est globalement satisfaisant, sous réserve des trois problématiques suivantes.

5.2.1 Le suivi du patrimoine

Les moyens mis en œuvre par la communauté pour suivre l'inventaire ne sont pas adaptés. Le rapprochement entre l'inventaire tenu par les services de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable, permettant de s'assurer de leur cohérence, n'a ainsi pu être effectué.

En effet, le suivi du patrimoine est assuré par un module du logiciel financier qui ne permet pas de produire une extraction ou de constituer de manière automatisée les fiches inventaire (une fiche = un bien = un compte par nature). Ces fiches sont ainsi enrichies manuellement avec des risques d'erreur dans la saisie. Les mises à jour ne sont pas effectuées au fil de l'eau. Les amortissements se pratiquent sur une base Excel extérieure au logiciel financier.

Compte tenu des limites de cet outil financier, les services de l'ordonnateur sont obligés de se référer à l'état de l'actif tenu par le comptable pour suivre leur inventaire. Devant cette situation peu satisfaisante, la CCPLD a procédé récemment à l'acquisition d'un outil de suivi de son patrimoine.

Cet outil devra pouvoir s'interfacer, comme c'est le cas d'autres outils du service des finances (gestion de la dette, etc.), avec le logiciel financier à venir.

D'autre part, un travail de fiabilisation de l'inventaire physique a été parallèlement engagé afin d'étiqueter notamment les biens mobiliers. Cette bonne pratique pourrait être réduite à néant puisque ce travail mené sur plusieurs années n'a pas été enregistré informatiquement. L'acquisition d'un nouveau logiciel patrimoine évoqué *supra*, imposera donc une nouvelle fiabilisation.

Par ailleurs, le transfert de la compétence eau et assainissement des communes vers l'EPCI, puis, sous la forme d'une DSP, de l'EPCI à la SPL Eau du Ponant, a été initié au 1^{er} janvier 2019 mais il n'est à ce jour pas finalisé comptablement. Les procès-verbaux de transferts des biens des communes à l'EPCI sont en cours de signature. Des ajustements sur l'inventaire seront encore à réaliser au 1^{er} semestre 2021 (qualité du libellé des biens, harmonisation des durées d'amortissement). En outre, la liste des biens transférés figurant sur la DSP est encore incomplète. Elle devrait être complétée à la fin du 1^{er} trimestre 2021 selon la communauté.

Les opérations liées aux amortissements et à l'intégration des immobilisations en cours n'appellent pas d'observation.

Recommandation n° 8 Se doter d'un outil performant permettant de s'assurer de l'exhaustivité du patrimoine géré.
--

5.2.2 Les provisions

Onze dossiers contentieux sont identifiés par l'EPCI, dont cinq concernant les budgets annexes, sans qu'aucune provision n'ait été enregistrée au cours de la période et sans estimation chiffrée des risques encourus. Plusieurs cas sont susceptibles d'engager la responsabilité de la CCPLD, comme celle relative à la chute d'un usager à Aqualorn.

Cette liste, tenue par le service des affaires générales, ne paraît d'ailleurs pas complète puisque le service des finances évoque également un dossier contentieux relatif à l'acquisition d'un terrain sur une zone d'activité (La Grande Palud).

En outre, l'unique provision comptabilisée sur la période n'est plus justifiée et aurait dû être reprise intégralement en 2020 et non partiellement comme constaté, conformément à l'instruction comptable M14.

À la suite du contrôle de la chambre plusieurs provisions ont finalement été constatées pour plus de 150 000 € sur trois budgets, par délibération du 11 décembre 2020.

Il convient donc que la communauté constitue d'une part les provisions pour litiges et contentieux dès l'ouverture d'une instance, conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT et assure la mise en place effective d'une procédure qualité permettant d'assurer l'identification des provisions et leur suivi.

Recommandation n° 9 Mettre en place une procédure qualité permettant d'assurer recensement, inscription et suivi des provisions obligatoires.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique avoir entamé une démarche d'inscription des provisions pour créances douteuses et vouloir mettre en place un recensement des autres provisions à inscrire.

5.2.3 La gestion des charges et produits constatés d'avance

Si l'examen du rattachement des factures non parvenues et des factures à établir n'appelle pas d'observation, l'usage des charges et produits constatés d'avance s'effectue de manière très résiduelle, avec seulement 1 000 € de charges inscrites au titre de 2019, pour l'ensemble de la période et des budgets.

Si une procédure spécifique est dorénavant en place pour les charges, aucun dispositif de recensement n'est prévu pour les produits constatés d'avance alors même que la collectivité bénéficie d'acomptes relatifs aux subventions d'investissement⁸¹ et de loyers, paiement d'assurances ou d'abonnements de fluides par exemple.

La chambre invite donc la communauté à respecter le principe d'indépendance des exercices en comptabilisant réellement les charges et les produits constatés d'avance.

⁸¹ Dans le cadre du plan de relance, par exemple.

5.3 La gestion budgétaire

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, applicable également aux établissements publics de coopération intercommunale, prévoit la tenue d'un débat de l'assemblée délibérante sur les orientations générales du budget de l'exercice et sur « les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette », dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci.

Une note encadre la préparation budgétaire, qui est maintenant organisée par grande compétence. Elle permet aux élus référents⁸² d'appréhender les crédits budgétaires par services ou secteurs et de favoriser des pré-arbitrages avec les chefs de services. Des fiches actions susceptibles de générer une réduction des dépenses ou de créer des recettes supplémentaires sont élaborées par les services et soumises aux élus.

Les rapports relatifs aux orientations budgétaires (ROB) présentent chaque année dans les délais réglementaires un éclairage à la fois sur l'exécution budgétaire et la trajectoire attendue en termes de dépenses et de recettes ainsi que sur les orientations en matière d'investissement avec des perspectives quinquennales.

La présentation des budgets annexes (BA) y apparaît néanmoins succincte et est circonscrite à celle des BA gérés en M14 (Moulin mer et Action économique). Une information complémentaire apparaît nécessaire, notamment sur les budgets eau et assainissement, porteurs d'investissements.

Dans les autres documents budgétaires, la qualité de l'information délivrée aux élus s'avère satisfaisante sous réserve de régulariser les annexes suivantes⁸³.

En effet, l'examen des comptes administratifs 2016 à 2019 a mis en évidence le caractère incomplet voire discordant des annexes liées aux états de la dette. Les taux indiqués à l'annexe A-2-1 ne sont pas cohérents avec ceux indiqués à l'annexe A-2-2. Ces mêmes tableaux présentaient des discordances importantes avec les informations contenues dans le compte de gestion du comptable public notamment sur le capital restant dû pour le BA Action économique (différence de 62 000 €) et le BA Eau DSP (différence de 630 000 €)⁸⁴ en 2019. Les deux annexes relatives à la TEOM (A-7-3-1 et A-7-3-2) sont également à fiabiliser (cf. *infra*).

La prévision budgétaire apparaît sincère tant en fonctionnement qu'en investissement. En matière de délai global de paiement (DGP), l'objectif au sein du bloc communal est un paiement en moins de 30 jours. Avec une moyenne de 18 jours constatée en 2018 et 2019, ce délai apparaît très satisfaisant.

La CCPLD suit toutes ses opérations à caractère pluriannuel en AP / CP, depuis 2015, sauf pour l'habitat. Cette gestion n'appelle pas d'observation.

⁸² Dont le périmètre est défini par leur délégation.

⁸³ La M14 ainsi que les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT fixent le cadre budgétaire et la liste des états à annexer obligatoirement au budget primitif et au compte administratif.

⁸⁴ Concernant ce dernier budget, il s'agit de nouveaux prêts récupérés par la Communauté en cours d'année suite à la dissolution de syndicats (SMAEP, SI Keranchoat et du Cranou) non pris en compte par le comptable public. Ces points vont être repris entre la collectivité et la trésorerie.

5.4 La situation financière

La CCPLD dispose d'un budget de fonctionnement d'environ 25 M€ (budget principal), auquel s'ajoutent huit budgets annexes d'ampleur différente représentant globalement 5 M€ et correspondant à des services publics administratifs (action économique) ou à des services publics industriels et commerciaux (eau, assainissement, réseau de chaleur).

L'analyse financière qui suit porte sur le seul budget principal, sur la période 2016-2020 à l'exception des éléments bilanciaux consolidés. Elle sera complétée par un examen de deux budgets annexes à caractère administratif (action économique, Moulin Mer) qui entretiennent des relations étroites avec ce même budget.

5.4.1 Le budget principal

5.4.1.1 Une situation confortable

La situation du budget principal est restée favorable tout au long de la période 2016-2020, même si la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la collectivité a connu une diminution en 2017 et 2018 avant finalement de s'établir en 2019 à son niveau le plus élevé. En 2020, elle s'élève à 2,06 M€.

Tableau n° 5 : Équilibre financier du budget principal

En €	2016	2017	2018	2019	Var° moy. an. 2016/2019	2020
Ressources fisc. propres (nettes des restitutions)	16 200 983	16 481 888	16 645 531	17 190 643	2,0%	17 672 940
+ Fiscalité reversée	-5 303 990	-5 380 598	-5 239 459	-5 392 928	0,6%	-5 470 449
= Fiscalité totale (nette)	10 896 993	11 101 289	11 406 072	11 797 715	2,7%	12 202 491
+ Ressources d'exploitation	3 013 734	3 364 887	3 335 451	3 143 275	1,4%	2 461 282
+ Ress. institutionnelles (dot° et particip°)	2 618 453	2 634 893	2 538 653	2 736 861	1,5%	2 596 040
= Produits de gestion (A)	16 529 180	17 101 070	17 280 175	17 677 851	2,3%	17 259 813
Charges à caractère général	5 243 569	5 614 310	6 281 570	5 916 102	4,1%	5 882 313
+ Charges de personnel	4 642 210	4 768 999	4 838 055	4 772 101	0,9%	4 757 303
+ Subventions de fonctionnement	777 443	987 329	902 644	918 862	5,7%	867 226
+ Autres charges de gestion	2 164 665	3 085 660	3 178 152	2 383 265	3,3%	3 760 773
= Charges de gestion (B)	12 827 887	14 456 298	15 200 420	13 990 330	2,9%	15 267 615
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 701 292	2 644 772	2 079 754	3 687 521	-0,1%	1 992 198
en % des produits de gestion	22,4%	15,5%	12,0%	20,9%		11,5%
+/- Résultat financier	-163 590	-151 328	-134 638	-123 569	-8,9%	-110 691
+/- Autres produits et charges excep. réels	-9 123	58 470	191 608	141 790		175 738
= CAF brute	3 528 579	2 551 913	2 136 724	3 705 742	1,6%	2 057 245
en % des produits de gestion	21,3%	14,9%	12,4%	21,0%		11,9%
- Annuité en capital de la dette	355 448	752 816	395 686	387 975	3,0%	391 009
= CAF nette ou disponible (C)	3 173 131	1 799 097	1 741 038	3 317 767	1,5%	1 666 236
Encours dette budget principal au 31/12	6 357 403	5 603 059	5 207 828	4 821 335	-8,8%	4 429 041
Capacité désendett. (dette / CAF brute BP.)	1,8 ans	2,2 ans	2,4 ans	1,3 ans		2,2 ans

Source : comptes de gestion 2016-2020.

Sur la période 2016-2019, les charges de personnel du BP (4,8 M€, soit 34 % des charges de gestion en 2019) n'ont que peu évolué (+ 0,9 % en moyenne annuelle), ce qui s'explique par une maîtrise des effectifs et des ajustements permanents de l'organisation des services, contribuant au niveau de CAF atteint sur la période 2016-2019, de même que la hausse régulière des produits de gestion et notamment des ressources fiscales (+ 2 % en moyenne).

La baisse des autres charges de gestion résulte exclusivement de la diminution de la participation du budget principal aux budgets annexes, passée de 1,8 M€ en 2018 à 1 M€ en 2019 et qui est concentrée sur le budget action économique (cf. § 5.4.2.2).

La baisse des charges à caractère général est intervenue malgré une hausse significative des contrats de prestation de service (+ 0,3 M€, soit + 9,7 %), mais qui est compensée par la baisse du poste entretien et réparations (- 0,4 M€, soit - 57 %), et celle des remboursements de frais (-0,3 M€, soit - 45 %). La première baisse permet de revenir à l'étiage habituel du poste réparations qui avait connu une inflation ponctuelle en 2018 liée à l'incendie d'Aqualorn. La seconde correspond principalement à la fin des remboursements effectués aux communes dans l'attente de l'effectivité des transferts de personnel consécutive aux transferts de compétence ou aux mutualisations de service. Ces frais sont à partir de 2019 imputés directement dans les dépenses de personnel.

La capacité de désendettement⁸⁵ est restée à un niveau satisfaisant sur toute la période 2016-2020, particulièrement en 2019 où elle s'établissait à 1,3 ans de CAF brute.

L'épargne nette suit une tendance similaire et s'élève fin 2019 à 3,3 M€, permettant de financer une très grande partie des investissements dont le montant était de 3,6 M€ en 2019.

La situation financière du budget principal, déjà très favorable, pourrait l'être encore un peu plus si les charges correspondant aux budgets annexes leur étaient correctement imputées. En effet, la plupart des budgets annexes ne comportent ni charges de structure, ni dépenses indirectes (services, véhicules, fluides, etc.).

En 2020, l'EPCI a modifié d'une part la politique d'abondement de ses budgets annexes par le budget principal (cf. § 5.4.2.2), ce qui représente un impact sur ses charges de 1,3 M€ et d'autre part, a absorbé les conséquences de la crise sanitaire, soit un second impact sur ses charges de 236 000 € (cf. § 3.5).

L'équilibre reste toujours satisfaisant fin 2020, avec une CAF nette de près de 1,7 M€ et une capacité de désendettement de 2,2 années.

5.4.1.2 La croissance des bases soutient l'évolution des produits fiscaux

La communauté de communes du Pays de Landerneau-Daoulas a opté pour le régime de la fiscalité professionnelle unique.

Outre la contribution économique territoriale (CET) et les autres impôts économiques (taxe sur les surfaces commerciales, imposition sur les entreprises de réseau), elle perçoit une part de taxe d'habitation (TH), ainsi qu'une part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB).

⁸⁵ La capacité de désendettement correspond au montant de la dette rapportée à la CAF brute de l'année : elle indique la durée nécessaire au remboursement de la dette si l'intégralité de la CAF brute y était consacrée.

Les produits issus de la fiscalité directe ont progressé de 1,8 % en moyenne entre 2016 et 2019 (cf. annexe 7) et représentaient en 2019 un montant de plus de 14 M€, dont 7,5 M€ issus des impôts économiques, avec une stabilité de la cotisation à la valeur ajoutée (CVAE).

Cette progression résulte principalement de la dynamique intrinsèque des bases, mais également de l'augmentation du coefficient TASCOM porté par l'EPCI à 1,10 en 2017 et de l'ajustement à la hausse des bases minimum de cotisation foncière économique (CFE)⁸⁶.

Les taux des autres impôts sont restés inchangés sur la période.

Néanmoins, grâce à la dynamique des bases, la progression de la fiscalité directe, supérieure à celle de ses principales charges, permet à l'EPCI d'accroître son épargne.

Le taux de CFE s'élève à 24,19 %. Il reste inférieur à la moyenne nationale (26,45 %⁸⁷) et équivalent au taux moyen régional (24,06 %⁸⁸).

En 2019, l'EPCI est contributeur, à hauteur de 3,1 M€, au mécanisme du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Il a donc bénéficié à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle de 2010, de nouvelles ressources d'un montant supérieur à celui qu'il percevait dans le dispositif antérieur. Logiquement, la CCPLD n'est pas éligible à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

La communauté compte près de 22 000 logements, dont 5 % seulement sont des résidences secondaires (moyenne régionale à 16,9 %). La valeur locative moyenne s'élève à 3 427 €, contre 2 910 € pour la moyenne régionale.

5.4.1.3 Le cas particulier de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)

Depuis 2019, l'article 1520 du CGI précise que la TEOM pourvoit désormais « *aux dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et des déchets mentionnés à l'article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales ainsi qu'aux dépenses directement liées à la définition et aux évaluations du programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés mentionné à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, dans la mesure où celles-ci ne sont pas couvertes par des recettes ordinaires n'ayant pas le caractère fiscal* ».

Le même article précise que les dépenses du service de collecte précitées comprennent les participations versées par le bloc communal à des structures de traitement des ordures ménagères. Elles incluent également soit le montant annuel des dotations aux amortissements des immobilisations, soit le montant annuel des dépenses réelles d'investissement.

La chambre constate tout d'abord que les données des annexes OM (A7-3-1 et A7-3-2) de la maquette 2019 du CA (de même pour 2018), pour la TEOM sont erronées. Elles ne permettent pas de présenter le coût de ce que finance la TEOM, alors que c'est leur seul objet.

⁸⁶ 1 863 établissements y sont assujettis, dont 87 % au titre de la cotisation minimum.

⁸⁷ Source : état 1259 FPU de 2020 de la CCPLD.

⁸⁸ Source : analyse fiscale trésorier.

Ensuite, sur la base de données corrigées par la CCPLD, les taux de TEOM retenus sur le territoire de la communauté ne permettent pas de couvrir les dépenses correspondantes. Ainsi, en 2019 il manquait 15 % au produit de la TEOM collectée, les recettes nécessaires provenant finalement d'autres ressources du budget général de la communauté (cf. annexe 7). Cette situation se répète sur la plupart des exercices de la période examinée, y compris sur le budget 2020.

Si l'équilibre des dépenses du service de collecte et de traitement des déchets ménagers et assimilés par la TEOM n'est pas une obligation⁸⁹, il apparaît que le besoin de financement est de plus en plus important, et le financement insuffisant à hauteur d'un montant annuel moyen de 0,45 M€.

En outre, les dépenses présentées ci-dessus n'incluent pas l'amortissement de toutes les infrastructures concernées (deux déchetteries, un centre de transfert et sept aires de déchets verts) ni les dépenses d'investissement dans ce domaine.

Enfin, depuis 2016, jusque 2021 inclus, les taux⁹⁰ de la TEOM sont stables au sein de l'EPCI.

Teom	Taux votés en 2016 et maintenus depuis
Zone >200 m	6,28%
1 tournée	6,99%
2 tournées	8,10%

Source : CCPLD - Délibération sur le vote de la TEOM - février 2020.

Ces taux correspondent à un taux moyen pondéré de 7,16 % à la CCPLD.

Il apparaît donc naturellement très inférieur aux moyennes régionale (9,42 %) et nationale (9,55 %)⁹¹ puisqu'il n'est pas proportionné au montant total des dépenses à couvrir. Le taux de TEOM qui permettrait d'équilibrer le service se situe à environ 8,30 %.

Au final les taux de TEOM retenus ne permettent pas de dégager des ressources, alors que d'une part plusieurs investissements (au moins 2 M€) se présentent dans les deux prochaines années⁹² et que d'autre part deux mouvements vont faire progresser les coûts appliqués aux usagers : un surenchérissement important de la taxe sur les activités polluantes (TGAP), qui va faire croître le coût du traitement, et une baisse des recettes pour les collectivités en relation avec la baisse des cours des marchés de reprise des matériaux triés.

⁸⁹ C'est le cas pour le financement par la redevance REOM, dans un budget géré en SPIC.

⁹⁰ Une tournée en général, sauf au centre-ville de Landerneau (2 tournées). Il existe une minoration de taux pour certains foyers éloignés des points de collecte.

⁹¹ Source : analyse fiscale de la Trésorerie 2018 – moyenne nationale à 9,55 % pour les groupements à fiscalité propre et les syndicats en 2020 – cf. « Les collectivités locales en chiffres 2020 » du Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités.

⁹² Restructuration de la déchetterie de Daoulas qui a plus de 30 ans, acquisition de trois bennes à ordures, gardiennage en journée des aires de déchets verts, et éventuellement la construction d'une troisième déchetterie, la CCPLD étant sous dotée (2 déchetteries pour 50 000 habitants, alors que la moyenne nationale est d'une déchetterie pour 14 000 habitants, soit près de 3 pour le territoire de la CCPLD – chiffres clés de l'ADEME 2018).

Le budget 2021 traduit d'ailleurs ce besoin avec une augmentation de 1 M€ en investissement par rapport à 2020.

Suite à une étude menée en 2012 la CCPLD avait déjà modifié les modalités de collecte des déchets pour améliorer l'équilibre financier. Ce sujet devrait être réexaminé.

Recommandation n° 10 Améliorer la qualité de l'information apportée aux élus relative au déséquilibre du financement de la gestion des déchets par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

5.4.1.4 Un effort d'investissement avec une forte proportion de dépenses indirectes

Sur la période 2016-2019, les investissements du budget principal de la CCPLD se répartissent en deux catégories de même importance : les dépenses propres d'équipement (10,4 M€) auxquelles s'ajoutent les investissements indirects via des subventions d'équipement et fonds de concours (10,5 M€) versés notamment au syndicat mixte Mégalis pour le déploiement du réseau très haut débit (THD) et aux budgets annexes de la communauté.

La moyenne annuelle des investissements est de l'ordre de 5,2 M€, représentant 105 € par habitant⁹³, proche de celle de la moyenne nationale des communautés de communes (94 €).

Tableau n° 6 : Financement des investissements du budget principal

En €	2016	2017	2018	2019	Cumul 2016-2019	2020
CAF nette ou disponible	3 173 131	1 799 097	1 741 038	3 317 767	10 031 034	1 666 236
+ Recettes d'inv. hors emprunt	3 114 956	1 110 629	1 715 341	279 395	6 220 321	320 723
= Financement propre disponible	6 288 087	2 909 727	3 456 379	3 597 162	16 251 355	1 986 959
Financ. propre dispo / dép. d'équipement (y c. tx en régie)	102,6%	155,0%	385,8%	234,8%	-	241,5%
- Dépenses équipt. (yc tx. en régie)	6 131 553	1 877 500	895 790	1 531 690	10 436 533	822 793
- Subven° d'équipement (y compris subventions en nature) hors AC	1 328 564	3 793 446	2 794 831	2 596 012	10 512 854	1 885 017
+/-dons, subv°, prises participa° en nature, reçus ou donnés	0	0	2 433	0	2 433	0
- Participa° et inv. financiers nets	2 122	0	546	450	3 118	-2 184
+/- Var. autres dettes / cautionn.	-557	1 528	-455	-1 482	-967	1 285
= Besoin (-) ou cap. (+) de financ. propre	-1 173 595	-2 762 747	-236 765	-529 509	-4 702 615	-719 953
+/- Solde opé. pour compte de tiers	-39 121	87 856	188 823	0	237 558	0
= Besoin (-) ou cap. (+) de financ.	-1 212 716	-2 674 891	-47 942	-529 509	-4 465 058	-719 953
Nvx. emprunts (yc pénalités)	1 350 000	0	0	0	1 350 000	0
Mobilisa* (-) ou reconstitu* (+) du fonds de roulement net global	137 284	-2 674 891	-47 942	-529 509	-3 115 058	-719 953
Fonds de roulement (pour mémoire)	5 429 736	2 754 845	2 706 903	2 177 394	-	1 457 442

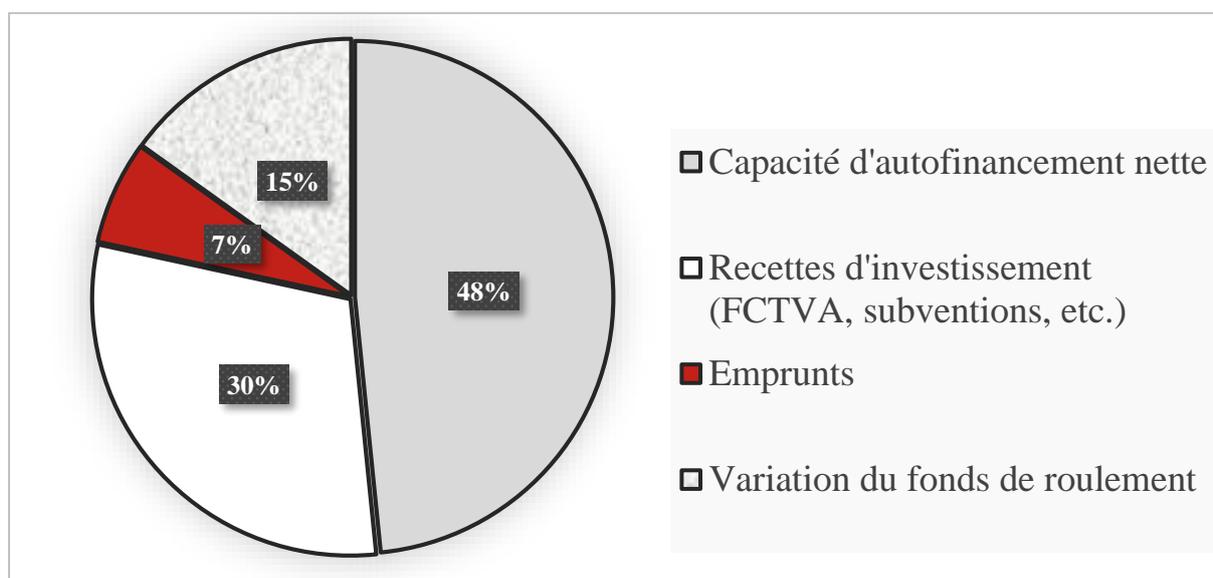
Source : comptes de gestion 2016-2020.

⁹³ Dépenses d'équipement du budget principal par population Insee.

Malgré l'absence d'emprunt depuis 2016, la communauté n'a eu aucune difficulté à financer ce programme, au vu de sa situation financière et du niveau de son fonds de roulement, qu'elle a ainsi pu mobiliser à hauteur de 3 M€ sur la période⁹⁴. Après s'être élevé à 5,4 M€ en début de période, le fonds de roulement atteint encore 2,1 M€ en 2019.

Ainsi, la CAF nette couvre près de la moitié des dépenses d'investissement, la collectivité ayant privilégié cette ressource, d'origine essentiellement fiscale à l'emprunt (cf. tableau ci-dessus), pour financer ses investissements sur la période.

Graphique n° 1 : Financement des investissements du budget principal sur 2016-2019



Source : comptes de gestion.

En 2020, en l'absence d'emprunt nouveau, l'EPCI a de nouveau mobilisé son fonds de roulement qui s'élève en fin d'année à près de 1,5 M€, pour financer plus de 0,8 M€ de dépenses d'équipement et verser près de 1,9 M€ de subventions d'équipement.

5.4.1.5 La gestion de la dette et de la trésorerie

En présence d'une CAF nette confortable, la communauté a eu recours à l'emprunt pour la dernière fois en 2016. Dans ce contexte, l'encours de dette du budget principal a baissé de 1,5 M€ (- 25 %) pendant la période sous contrôle pour atteindre un montant de 4,4 M€ fin 2020, soit 89 € par habitant contre 192 €⁹⁵ en moyenne pour les communautés de communes à fiscalité propre.

La communauté effectue un suivi quotidien de sa trésorerie qui s'élevait fin 2020 à 3 M€ au budget principal et représentait 71 jours de charges courantes.

La situation faciale de l'endettement du budget principal doit être fortement nuancée, l'encours de ce budget ne représentant que 18 % de l'encours total de l'EPCI fin 2020.

⁹⁴ Source : agrégation données sur la base des comptes de gestion.

⁹⁵ Source : DGFIP - Les finances des groupements de communes à fiscalité propre 2020 (chiffres 2018).

5.4.2 Un équilibre à nuancer dans une approche consolidée des budgets

5.4.2.1 La dette et la trésorerie

Deux autres services à caractère administratif et isolés dans un budget annexe par l'EPCI hébergent une part très significative de l'encours de dette, étant par ailleurs rappelé que leur équilibre est assuré par le budget principal (cf. chapitre suivant).

Le budget action économique représente ainsi près de 29,5 % de l'encours et le budget Moulin Mer, 4 %, soit au total un tiers de la dette de la communauté en 2020.

Concernant les services industriels et commerciaux, au financement propre, le budget assainissement concentre 42 % de l'endettement. Le remboursement des emprunts est pris en charge par la SPL Eau du Ponant, dans le cadre du contrat de DSP.

Tableau n° 7 : Dette au 31/12/2020 du budget principal et des budgets annexes

<i>Budget</i>	Dette (en €)	Dette (en €/habitant*)	Ventilation en %
<i>Budget principal</i>	4 429 041	89	17,94%
<i>Action économique</i>	7 264 899	146	29,42%
<i>Moulin Mer</i>	983 926	20	3,99%
<i>CLIC</i>	0	0	0,00%
<i>s/total 1 - serv. pub. adm.</i>	12 677 866	255	51,35%
<i>Eau DSP en cours</i>	408 469	8	1,65%
<i>Eau DSP</i>	545 564	11	2,21%
<i>Assainissement (coll. et non coll.)</i>	10 346 932	208	41,91%
<i>Photovoltaïque</i>	146 466	3	0,59%
<i>réseau chaleur</i>	564 983	11	2,29%
<i>s/total 2 - serv. pub. ind. et comm.</i>	12 012 414	242	48,65%
<i>TOTAL</i>	24 690 280	497	100,00%

Source : comptes de gestion ; * : pop° totale 2020 (source INSEE) : 49 703 hab.

Le rapport de la dette totale (24,7 M€) sur la CAF brute du BP (2,06 M€) représentait une capacité de désendettement de 12 années en 2020, contre un peu plus de deux années au seul BP.

D'autre part, les emprunts contractés (76 contrats) sont exempts de risques quel que soit le budget (classement en catégorie A1 de l'annexe typologie de l'encours du compte administratif).

La dernière mobilisation d'emprunt sur le budget principal remonte à 2016 ; la communauté avait alors contracté deux emprunts de 1 et 0,35 M€. Ce dernier, un prêt relais de 350 000 € remboursé dès 2017 résulte de la partition d'un emprunt initialement contracté sur le budget réseau de chaleur⁹⁶ et devenu superflu en raison de la perception d'une subvention. Un autre prêt relais de 380 000 € réalisé en 2016 et remboursé en 2018 sur le budget action économique en vue d'une acquisition-cession s'est lui révélé inadapté, le bien concerné n'étant toujours pas revendu début 2021 en raison d'un contentieux.

⁹⁶ Montant global de 626 000 €, dont 350 000 € reventilés sur le budget principal.

Les emprunts de 2016 ont permis au fonds de roulement consolidé des budgets M14 de se reconstituer, passant de 1,2 M€ en 2016 à plus de 3 M€ en 2017 pour atteindre 2,2 M€ en 2019.

La politique d'endettement privilégie les taux fixes qui représentent 88 % de l'encours⁹⁷. L'importance du nombre d'emprunts à taux fixe a privé l'établissement du bénéfice des baisses de taux enregistrées ces dernières années.

Si l'ordonnateur estime, en réponse aux observations provisoires, que ce constat n'est lié qu'à l'évolution des marchés, la chambre observe qu'il existe de nombreux outils de gestion financière à disposition des professionnels⁹⁸ pour mener une gestion active et sécurisée de la dette, sans qu'il soit nécessaire de recourir quasi-systématiquement aux taux fixes.

Nonobstant la présence dans son encours d'emprunts à des taux aujourd'hui élevés (jusque 4 %) et une situation financière devenue confortable, la communauté de communes n'a pas mené d'opération de refinancement en dehors de deux remboursements anticipés d'emprunts anciens du budget assainissement. En réponse, sans aborder les opérations plus complexes de refinancement, l'ordonnateur indique avoir procédé à des tentatives infructueuses de renégociation de certaines lignes de prêt auprès des établissements titulaires.

Dès lors, le taux moyen des emprunts avoisine 2,8 %⁹⁹, loin des conditions actuelles de marché¹⁰⁰, dont la CCPLD peine à se rapprocher en l'absence de gestion active de sa dette.

Le tableau de bord tenu par les services indique un gain potentiel de renégociation de près de 0,55 M€ tous emprunts et budgets confondus, déduction faite des indemnités actuarielles estimées à 1,45 M€. Les services communautaires mentionnent leur intention de travailler cet encours à l'occasion de l'appel d'offres prévu en 2021 pour la réalisation d'un nouvel emprunt.

Coté trésorerie, seul le budget annexe réseau de chaleur dispose de l'autonomie financière et de sa propre trésorerie, au demeurant modeste¹⁰¹. Les autres budgets n'utilisent pas ou peu la trésorerie du budget principal.

La trésorerie commune du budget principal et des autres budgets annexes hors réseau de chaleur s'est élevée à 2,6 M€ en moyenne sur la période. Après avoir atteint un pic de 4,2 M€ en 2018, elle s'est établie à 3 M€ fin 2020. La CCPLD dispose depuis 2018 d'une ligne de trésorerie d'un montant de 1 M€, qu'elle n'utilise pas compte tenu de ce niveau d'encaisse.

Le président de la CCPLD indique que « (...) le niveau élevé de la trésorerie s'explique non seulement par le report ou le décalage de certaines dépenses, mais aussi par les régularisations qui restent encore à opérer suite au transfert de la compétence eau potable et de la mise en place des services publics délégués Eau et Assainissement (...) ».

⁹⁷ Source : support d'accompagnement au rapport d'orientations budgétaires 2021.

⁹⁸ Par exemple, contrats multi-index, instruments de couverture ou plus simplement emprunts à taux variables fréquemment sans indemnité actuarielle, ou avec une indemnité faible.

⁹⁹ Source : réponse de la CCPLD du 26 octobre 2020 ; taux moyen tous budgets confondus (2,4 % pour le seul budget principal et 3 % pour le budget action économique).

¹⁰⁰ Selon l'observatoire Finance Active 2020 de la dette des Collectivités Locales, 70 % des taux fixes obtenus ont été inférieurs à 1 % en 2019, alors que le taux moyen de la dette s'établissait à 2,10 %.

¹⁰¹ 18 000 € à fin 2020.

Comme évoqué dans le paragraphe sur la prise de compétence eau, en l'absence de convocation de la CLECT par le président de l'EPCI, le niveau de ces régularisations est difficile à apprécier. D'autant que le service des finances n'a pu éclairer la chambre sur ces régularisations à venir qui grèveraient la trésorerie. En revanche, une régularisation qui augmenterait le niveau de la trésorerie est toujours attendue de la part du délégataire.

Par ailleurs, l'attente de dépenses à portée pluriannuelle n'exclut pas une gestion annuelle dynamique. À l'instar de l'inertie en matière de pilotage de la dette existante, la CCPLD n'a pas davantage d'objectif d'optimisation de la trésorerie, ce qui l'amène à mobiliser inutilement des ressources financières.

Pour un niveau moyen de 3,3 M€ de trésorerie constaté en 2020, en retenant un fonds confortable de précaution de 1 M€, le coût pour la communauté s'est élevé à 64 400 €¹⁰².

À niveau équivalent d'encaisse évalué a minima¹⁰³ (soit 2,3 M€) sur la période 2017- 2020, le coût est de 257 000 € sur quatre ans, témoignant d'une gestion de la dette et de la trésorerie qui peut être facilement améliorée.

Recommandation n° 11 Mettre en place une gestion dynamique de la dette et de la trésorerie.

5.4.2.2 L'impact des budgets annexes sur la situation du budget principal

La communauté compte huit budgets annexes d'ampleur différente. On distingue six budgets relatifs à des activités industrielles et commerciales qui s'équilibrent de manière autonome, nonobstant le cas particulier du budget réseau de chaleur qui connaît en fin de période un déséquilibre, avec un solde des opérations financières déficitaire de 25 000 €.

Parmi les trois budgets annexes à caractère administratif, le budget CLIC, créé en raison de la nomenclature spécifique à laquelle il s'adosse (M22), a un poids marginal (130 000 € par an), sans impact sur le budget principal.

Le budget action économique, et dans une moindre mesure, le budget Moulin Mer, par les participations d'équilibre qu'ils requièrent et l'endettement qu'ils représentent (cf. chapitre précédent), pèsent en revanche sur l'équilibre du budget principal.

Le budget annexe Moulin-Mer connaît ainsi des difficultés sur la période 2017-2019, malgré la baisse continue de l'endettement. En 2020, grâce au soutien du budget principal, ce budget est de nouveau équilibré, avec une CAF nette de près de 79 000 €.

¹⁰² 2,3 M€ au taux moyen de la dette communautaire : 2,8 %.

¹⁰³ La trésorerie a eu tendance à diminuer sur la période, au fur et à mesure de la consommation du fonds de roulement.

Tableau n° 8 : Indicateurs financiers clés du budget Moulin Mer

En €	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne 2016- 2019	2020
<i>Produits de gestion (A)</i>	416 268	86 361	93 409	94 675	-39,0%	322 450
<i>Dont participation budg. princ.</i>	379 668	49 761	53 376	58 075	-46,5%	284 700
<i>- Charges de gestion (B)</i>	26 941	17 160	21 735	44 615	18,3%	39 902
<i>= Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	389 327	69 202	71 674	50 060	-49,5%	282 549
<i>CAF brute</i>	320 696	7 315	17 906	11 847	-66,7%	250 257
<i>CAF nette ou disponible</i>	152 931	-161 301	-151 594	-158 572	-52,0%	78 883
<i>Encours de dette au 31/12</i>	1 663 834	1 495 218	1 325 718	1 155 299	-11,4%	983 926
<i>Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)</i>	5,2	204,4	74,0	97,5		3,9

Source : comptes de gestion 2016-2020.

La CAF nette est restée négative pendant plusieurs années, en raison d'une participation du budget principal diminuée de 330 000 € en 2017 et allant depuis de 50 000 à 58 000 € entre 2017 et 2019.

La réduction drastique de cette participation, qui a fait fondre les produits de gestion, a changé totalement la physionomie du budget annexe, qui est passée en une année d'une situation confortable à une situation tendue.

Le choix d'un calage de la participation du budget principal sur le seul résultat de fonctionnement apparaissait inadapté et ne permettait pas d'atteindre l'équilibre global.

Le soutien permanent du budget principal au budget annexe action économique s'inscrit dans le contexte irrégulier de l'absence de comptabilité de stock.

Néanmoins, le soutien permanent, mais variable, du budget principal à ce budget annexe lui permet de supporter ses investissements et le remboursement de ses emprunts, en forte baisse sur la période.

Tableau n° 9 : Indicateurs financiers du budget annexe action économique

En €	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Produits de gestion (A)</i>	1 061 954	2 327 910	2 412 780	1 528 504	2 568 913
<i>Dont participation budg. princ.</i>	375 823	1 678 905	1 690 282	875 351	1 941 445
<i>- Charges de gestion (B)</i>	376 331	402 656	438 823	427 503	288 026
<i>= Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	685 623	1 925 254	1 973 956	1 101 001	2 280 886
<i>Encours de dette au 31/12</i>	12 290 805	11 050 137	9 459 048	8 348 275	7 264 899
<i>Dépenses d'équipement</i>	587 709	432 027	720 508	451 669	683 815

Source : comptes de gestion 2016-2020.

Les revenus locatifs, après avoir connu un pic en 2018 s'érodent légèrement pour atteindre 0,7 M€ en 2019. Surtout, l'abondement à géométrie variable du budget principal influe directement sur l'équilibre de ce budget, à l'instar du budget Moulin-Mer.

Après s'être élevée à près de 1,7 M€ en 2017 et 2018, la participation consentie par l'EPCI n'a atteint que 0,9 M€ en 2019.

L'établissement explique ce rebasage par sa volonté d'atteindre un résultat de fonctionnement nul. Ce faisant, il n'était pas en mesure de prendre en compte l'ensemble des besoins du budget annexe liés non seulement au remboursement de la dette, mais aussi aux aménagements de zone, aux dépenses d'entretien diverses et non linéaires, dépenses par ailleurs pondérées par les recettes provenant notamment des produits de cessions, qui ont oscillé entre 0,2 M€ et 1,1 M€ sur la période.

Ainsi, sur ces deux budgets, l'effort du budget principal n'était pas réellement piloté par l'EPCI avant 2020, puisque cette baisse des participations amène depuis trois ans à un déséquilibre des opérations financières (- 87 000 € en 2019)¹⁰⁴ au demeurant régulier, l'équilibre s'appréciant tous budgets confondus. Il ne reflète toutefois pas la situation financière réelle du budget principal et de ces deux budgets annexes, et nuit à leur lisibilité respective.

Lors du contrôle, la CCPLD indique avoir modifié sa politique d'abondement des budgets annexes en 2020, de façon à dégager un autofinancement suffisant à la couverture du programme d'investissement, confirmant ainsi les éléments du rapport d'activité 2019¹⁰⁵.

Les données financières de l'exercice 2020 montrent que les participations respectives du budget principal à ces deux budgets annexes (0,3 M€ pour Moulin Mer et 1,9 M€ pour l'action économique) permettent à ces deux budgets d'atteindre désormais l'équilibre.

5.5 Les enjeux prospectifs

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2020-2024¹⁰⁶, adoptés à l'occasion des débats budgétaires de 2021 et qui atteint 28 M€, n'apparaît pas complet puisqu'il n'intègre pas les projets liés aux budgets annexes correspondant à des SPIC.

Il est établi sur la base d'un volume d'investissement fixe à hauteur de 5 M€ par an qui comprend de 2022 à 2024, des enveloppes non affectées allant de 1,5 M€ à 2 M€ (19 % des crédits totaux du PPI). Cette pratique consistant à demander au conseil communautaire de se prononcer a priori sur des montants sans projet apparaît contestable, l'autorisation donnée par l'assemblée n'étant de fait pas éclairée. Le PPI gagnerait en transparence, en étant ajusté au fur et à mesure de l'émergence des projets, notamment au titre du futur projet de territoire.

Ayant pris conscience de la nécessité de présenter un PPI complet, la CCPLD a amélioré la présentation de ces points à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires 2021.

¹⁰⁴ Cf. annexe A-6-2 des comptes administratifs 2017, 2018 et 2019.

¹⁰⁵ Rapport d'activité 2019 (page 34) : « Autre mouvement qui s'est poursuivi en 2019, le moindre appel des budgets annexes (Moulin Mer, économie) au budget général en cherchant les conditions de leur équilibre non plus dans le prélèvement sur le budget général mais en générant leurs propres recettes ».

¹⁰⁶ Délibération du 12 février 2020.

L'ordonnateur ajoute en réponse aux observations provisoire que le nouveau PPI (2021- 2025) intègre désormais ces différentes pratiques (prise en compte de tous les budgets et absence d'enveloppe non affectée).

En outre, ce PPI est incomplet puisqu'il n'est pas adossé à une programmation du financement des investissements, permettant de sélectionner les ressources à mobiliser (fiscalité, tarifs des services, emprunts, etc.).

Malgré le non recours à l'emprunt depuis plusieurs années, le niveau d'épargne a permis de maintenir le fonds de roulement aux alentours de 2 M€ (quasi-exclusivement sur le budget principal) et l'EPCI pourra encore puiser dans celui-ci pour réaliser une partie de son programme d'investissement.

La perte programmée en 2021 du FPIC (cf. § relations avec les communes membres), qui n'a représenté en 2020 qu'un montant de 0,1 M€, ne menace pas l'équilibre financier.

À l'occasion de chaque débat d'orientations budgétaires, l'établissement se livre à un exercice prospectif sur des bases prudentes. Elle anticipe une baisse de ses ressources fiscales en 2021 de 0,6 M€ due à la crise sanitaire, avant un retour au rythme habituel de progression en 2022¹⁰⁷. En fonction de ces éléments, elle déduit une trajectoire ne nécessitant pas d'augmentation d'impôts, mais en revanche la réalisation de nouveaux emprunts, malgré la bonne tenue de sa capacité de désendettement qui atteindrait en fonction de ces hypothèses un pic à 5,2 ans en 2021, toujours très en deçà des impératifs résultant de sa stratégie financière.

¹⁰⁷ Cf. rapport d'orientations budgétaires 2021 présenté en décembre 2020.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes sont globalement fiables même si l'information est insuffisante ou erronée (déclaration des provisions, gestion de l'inventaire, niveaux de dépenses couvertes par la TEOM), ou les pratiques non réglementaires (gestion de stock des terrains des zones d'activité, contenu des rapports sur les orientations budgétaires relatifs aux budgets annexes).

Porté par une fiscalité dynamique et une maîtrise globale des charges, le budget principal dispose d'un niveau d'épargne confortable, qui lui a permis de mener un programme d'investissement de l'ordre de 5 M€ en moyenne annuelle sur la période 2016-2020, comportant toutefois pour moitié des dépenses indirectes (fonds de concours, subventions Megalis, soutien aux budgets annexes). La situation flatteuse dont jouit le budget principal sur la période 2016-2019 est à nuancer au vu du besoin de financement des budgets action économique et Moulin-Mer, alimentés par ses participations variables qui ne reflètent pas la situation réelle de ces trois budgets. Cette présentation a été corrigée à partir de 2020.

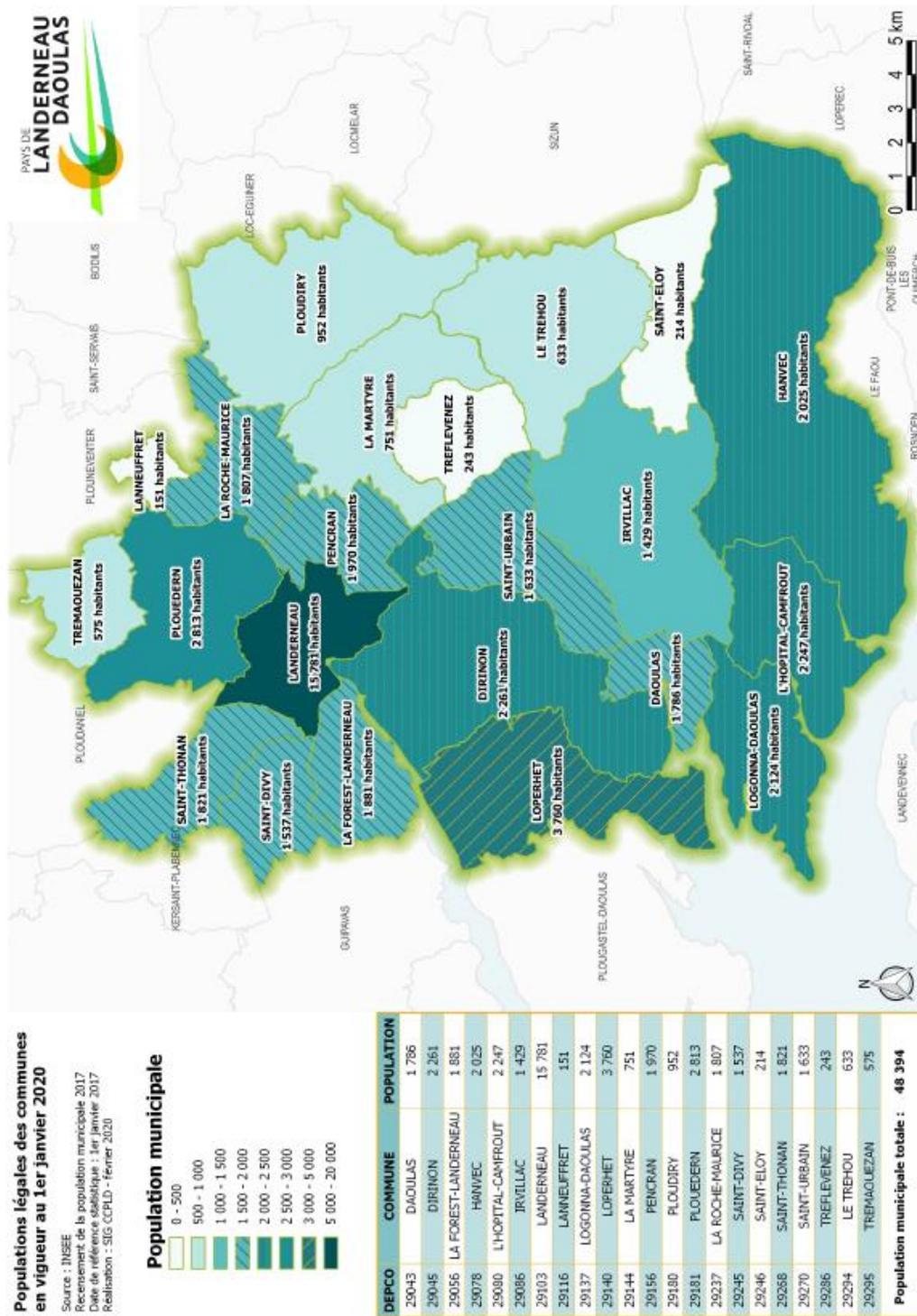
L'endettement de l'EPCI est concentré sur les budgets annexes, notamment sur les budgets action économique et assainissement. Principalement à taux fixe, il n'a pas permis à la CCPLD de bénéficier de la baisse des taux des dernières années, d'autant qu'elle n'a pas de gestion dynamique de sa dette. Dans ce contexte, le niveau de trésorerie atteint un niveau moyen de plus de 3 M€, représentant un coût de 257 000 € sur quatre ans, compte tenu de l'impossibilité de placement des fonds.

Le plan pluriannuel d'investissement établi avant 2021 se caractérisait par l'absence d'affectation à des projets pour 19 % de son montant total et ne prévoyait pas les sources de financement à mobiliser, ce qui illustre le manque de visibilité du projet communautaire. Cette situation a été corrigée depuis.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Populations légales des communes de la CCPLD au 1 ^{er} janvier 2020.....	77
Annexe n° 2.	Organismes auxquels adhère la CCPLD	78
Annexe n° 3.	Les mutualisations réalisées par et pour la CCPLD	79
Annexe n° 4.	Les services communs de la CCPLD	80
Annexe n° 5.	Le centre aquatique Aqualorn	81
Annexe n° 6.	Gestion des ressources humaines	82
Annexe n° 7.	La fiscalité	86

Annexe n° 1. Populations légales des communes de la CCPLD au 1^{er} janvier 2020



Source : CCPLD.

Annexe n° 2. Organismes auxquels adhère la CCPLD

Dénomination	Objet	Nature juridique	Participation au capital	participation versée 2020
<i>Mégalis Bretagne</i>	haut débit	syndicat mixte ouvert		3 048,00 €
<i>Pôle métropolitain du pays de Brest</i>	développement territorial	pôle métropolitain		123 274,00 €
<i>Syndicat d'études pour la gestion durable des déchets du Finistère - SYMEED</i>	gestion des déchets	syndicat mixte ouvert		7 268,85 €
<i>Syndicat de bassin de l'Elorn</i>	gestion ressource en eau	établissement public territorial de bassin		87 463,00 €
<i>Syndicat du Spernel</i>	gestion de l'eau potable	syndicat mixte fermé		
<i>Syndicat d'eau potable de Pont-An-Ilis</i>	gestion de l'eau potable	syndicat mixte fermé		
<i>Syndicat des eaux du Bas Léon</i>	gestion de l'eau potable	syndicat mixte fermé		1 200,00 €
<i>Eco-pôle industriel et logistique de Lanvian</i>	Économie	syndicat mixte ouvert		30 000,00 €
<i>SIVOM du plateau de Ploudiry</i>		syndicat mixte fermé		
<i>s/total groupements de collectivités</i>	9	structures		252 253,85 €
<i>SOTRAVAL</i>	gestion des déchets	société publique locale	61 339,20 €	
<i>Eau du Ponant</i>	gestion de l'eau et de l'assainissement	Société publique locale	71 951,19 €	
<i>Brest terres océanes</i>	tourisme	Groupement d'intérêt public		36 295,00 €
<i>ADEUPa</i>	agence d'urbanisme	Association		48 394,00 €
<i>s/total autres organismes</i>	4	structures	133 290,39 €	84 689,00 €

Source : CCPLD et chambre régionale des comptes.

Annexe n° 3. Les mutualisations réalisées par et pour la CCPLD**Tableau n° 10 : Mises à disposition entrantes et sortantes – situation à fin 2019**

<i>Fonction</i>	ETP entrants	ETP sortants	bénéficiaire MAD sortante / Pourvoyeur MAD entrante	Dépense (-) / Recette (+) en 2019	remarque
<i>Direction moyens généraux (mise en place en 2015)</i>		0,50	Landerneau	32 610,77 €	refacturation 50% prélevée sur AC
<i>CLIC : travailleur social</i>	0,70		Landerneau	-21 000,00 €*	travailleur social à 70% de son temps
<i>CLIC : évaluation pour SAAD</i>		0,50	CCAS Daoulas	19 053,52 €	fin au 1er janvier 2020 après arrêt activité du SAAD
<i>Prévention risques prof.</i>	0,17		Landerneau	-5 793,40 €*	refacturation sur base de 266 h/an d'activité
<i>Tourisme</i>		1,00	pays de Brest	46 012,72 €	Une participation est par ailleurs versée à BTO
<i>Secrétariat de syndicats</i>		0,85	syndicat départemental d'électrification + SIAR + commune du Faou	30 340,24 €	refacturation au prorata de la MS
<i>Écoles de musique : direction</i>	sans objet	sans objet	Loperhet + Landerneau	sans objet	recette pour Loperhet et dépense pour Landerneau
<i>Total</i>	0,87	2,85	sans objet	101 223,85 €	

Source : CCPLD.

Tableau n° 11 : Prestations communes / CCPLD – situation à fin 2019

<i>Service (date mise en place)</i>	ETP concernés	Bénéficiaire	Dépense (-) / Recette (+) en 2019	remarque
<i>Services techniques : AMO infrastructure (2011)</i>	1,00	communes CCPLD	12 697,20 €	facturation selon coût horaire et type mission
<i>Services techniques : AMO Voirie (2011)</i>	1,00	communes CCPLD	10 256,00 €	facturation selon coût horaire et type mission
<i>Garage</i>	3,00	communes CCPLD	95 697,93 €	Grille tarifaire selon opération
<i>Commande publique (2014)</i>	4,00	communes CCPLD	9 781,91 €	facturation selon coût horaire
<i>Écoles de musique : DUMI Loperhet</i>	nec	CCPLD	-9 396,75 €	Facturation selon taux horaire
<i>Écoles de musique : DUMI Landerneau</i>	nc	CCPLD	-15 709,29 €	Facturation selon taux horaire
<i>Total</i>	9,00	sans objet	103 327,00 €	

Source : chambre régionale des comptes selon données CCPLD.

Annexe n° 4. Les services communs de la CCPLD

Tableau n° 12 : Services communs de la CCPLD – situation à fin 2019 (article L. 5211-4-2 du CGCT)

Service (date mise en place)	ETP concernés	bénéficiaire	Recette en 2019	remarque
<i>Instruction Autorisations droit des dols (2015)</i>	5,70	communes communauté Lesneven	110 650,00 €	Service commun CCPLD/CCLCL. Facturation selon population
<i>Instruction Autorisations droit des dols (2015)</i>		communes CCPLD	97 505,00 €	Service commun CCPLD/CCLCL. Facturation selon population prélevée sur AC
<i>Garage (2016)</i>	3,00	Landerneau	119 963,51 €	Facturation selon temps passé et coût fct. selon nb. véh. prélevés sur AC
<i>Ressources humaines (2014)</i>	7,00	Landerneau	533 608,28 €	Facturation MS selon temps passé et coût fct. selon nb. véh. prélevés sur AC
<i>Finances (2016)</i>	8,00	Landerneau		Facturation MS selon nb. bull. sal. prélevée sur AC et coût fct. hors AC
<i>SIG (2013)</i>	1,00	Landerneau		100% CCPLD
<i>Systèmes d'information (2013)</i>	4,00	Landerneau		Facturation MS selon nb. d'ordinateurs prélevé sur AC et coût fct. hors AC
<i>Systèmes d'information - expert qualité sécurité (à 2020)</i>	1,00	communes CCPLD		facturation MS selon population prélevé sur AC
<i>DMG - Commande publique (2014)</i>	4,00	communes CCPLD		Facturation MS selon nb.marchés pour Landerneau et selon gpt. Commandes pour autres communes prélevé sur AC et coût fct. hors AC
<i>Total</i>	33,70		861 726,79 €	

Source : chambre régionale des comptes selon données CCPLD.

Annexe n° 5. Le centre aquatique Aqualorn**Tableau n° 13 : Synthèse des comptes d'exploitation et fréquentation sur la période d'Aqualorn**

	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution 2016-2019 ¹⁰⁸
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	1,482 M€	1,526 M€	1,856 M€	1,396 M	1,412 M€	-5,8 %
<i>Recettes de fonctionnement</i>	0,702 M€ Dont billetterie 0, 669 M€	0,744 M€ Dont billetterie 0, 686 M€	0,879 M€ Dont billetterie 0,599 M€	0,968 M€ Dont billetterie 0,702 M€	0,567 M€ Dont billetterie 0, 428M€	37,9 %
<i>Résultat brut</i>	- 0,780 M€	- 0,782 M€	-0,977 M€	-0.428 M€	-0,845 M€	45,1 %
<i>Investissements</i>	0,229 M€	0,472 M€	0,126 M€	0,290 M€	0,203 M€	-
<i>Entrées piscine</i>	170 476	174 117	150 302	179 242	82 520	5,3 %
<i>Dont entrées public</i>	107 656	115 137	89 512	112 965	49 929	4,9 %
<i>Dont entrées scolaires</i>	33 528	30 592	31 192	31 466	15 053	-6,2 %
<i>Dont entrées associations</i>	10 800	10 800	10 800	10 800	5 500	-
<i>Dont activités/leçons</i>	18 492	17 588	18 798	24 011	12 038	29,9 %

Tableau n° 14 : Évolution des consommations énergétique d'Aqualorn

Années	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Eau m³</i>	29 753	29 312	30 276	27 966	31 388
<i>Eau € TTC</i>	58 475,03	59 253,65	61 319,65	58 280,13	64 410,24
<i>Élec kwh</i>	1 422 386	1 386 967	1 663 861	1 498 100	1 303 006
<i>Élec € TTC</i>	148 074,55	140 925,05	167 105,80	158 002,71	139 498,81
<i>Gaz kwh</i>	2 112 311	830 630	386 833	438 338	406 032
<i>Gaz € TTC</i>	95 486,03	41 783,43	20 904,26	24 890,77	22 699,91
<i>Bois kwh</i>		1 196 280	1 249 140	1 255 320	1 692 080
<i>Bois € TTC</i>		110 414,82	112 533,98	112 781,74	130 291,44
<i>Total énergie kwh</i>	3 534 697	3 413 877	3 299 834	3 191 758	3 401 118
<i>Total énergie € TTC</i>	243 560,68	293 123,30	300 544,04	295 675,22	292 490,16
<i>Total fluides € TTC</i>	302 035,61	352 376,95	361 863,69	353 955,35	356 900,40

Tableau n° 15 : Comparatif des tarifs 2020 des centres aquatiques environnants (en euros)

	Adultes	Enfants
<i>Aqualorn</i>	5	4
<i>Landivisiau</i>	4,8	3,5
<i>Spadium – Relecq-Kerhuon</i>	5,30	4,30
<i>Spadium Lesneven</i>	5,15	4,15
<i>Aqualorn- 10 entrées</i>	42	33
<i>Landivisiau-10 entrées</i>	40	30
<i>Spadium-10 entrées Relecq-Kerhuon</i>	45	36,40

Source : sites Internet des organismes.

¹⁰⁸ Hors 2020, impactée par la fermeture à plusieurs reprises de l'équipement liée aux mesures sanitaires nationales.

Annexe n° 6. Gestion des ressources humaines

Tableau n° 16 : Évolution des charges de personnel

Total charges de personnel (012)	Comptes administratifs				Evolution en %
	2016	2017	2018	2019	
Budget principal	4 668 784	4 870 857	4 947 154	4 928 254	6
<i>dont administration générale</i>	1 622 863	1 782 941	1 829 149	1 918 136	18
<i>dont sécurité et salubrité publique</i>	-	-	-	7 538	
<i>dont culture</i>		35 395	26 169	25 106	
<i>dont sport et jeunesse</i>	722 712	727 008	669 639	618 447	- 14
<i>dont interventions sociales et santé</i>	5 187	672	869	-	- 100
<i>dont famille</i>	78 796	83 802	87 413	70 019	- 11
<i>dont logement</i>	38 127	34 155	33 397	33 597	- 12
<i>dont aménagement, services urbains, environnement</i>	1 953 831	1 981 435	2 080 738	1 998 694	2
<i>dont action économique</i>	247 269	225 450	219 781	256 717	4
	4 668 784	4 870 857	4 947 155	4 928 254	6

Source : CCPLD.

Tableau n° 17 : Régime des autorisations spéciales d'absence

Évènements	Nombre de jours ouvrables pouvant être accordés	Règles générales (1)
<i>Mariage ou souscription PACS de l'agent</i>	6 jours	5 jours ouvrables
<i>Mariage d'un enfant, père, mère</i>	3 jours	
<i>Mariage d'un frère, sœur, beau-frère, belle sœur</i>	2 jours	
<i>Mariage d'un oncle, tante, neveu, nièce</i>	1 jour	
<i>Décès du conjoint ou partenaire lié par un PACS</i>	5 jours	3 jours ouvrables
<i>Décès d'un enfant, père, mère, beau-père, belle mère</i>	3 jours	3 jours ouvrables (parents et enfant de l'agent)
<i>Autres descendants et ascendants</i>	2 jours	
<i>Décès du frère, sœur, beau-frère, belle sœur</i>	2 jours	
<i>Décès d'un oncle, tante, neveu, nièce</i>	1 jour	
<i>Maladie très grave du conjoint ou partenaire lié par un PACS</i>	5 jours	3 jours ouvrables pour maladie ou accident avec hospitalisation
<i>Maladie très grave d'un enfant, père, mère</i>	3 jours	3 jours ouvrables pour maladie ou accident d'un enfant avec hospitalisation
<i>Enfant malade (enfant à charge de moins de 16 ans)</i>	Obligation hebdomadaire + 1 jour*	

Source : CCPLD ; (1) : article 59 4° de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et application dans la fonction publique de l'Etat – site fonction publique.gouv.fr (ces règles prévoient également l'octroi de trois jours ouvrables pour une naissance ou une adoption).

Tableau n° 18 : Répartition par type d'absence (titulaires et non titulaires)

Type d'absence	2016	2017	2018	2019	2020*	Evolution 2016/2020 %
Maladie ordinaire	1340	1527	1374	1193	729	-46%
Congé longue maladie	121	235	874	1460	1097	807%
Congé longue durée	0	138	365	365	365	#DIV/0!
Accident du travail	200	392	123	54	62	-69%
Maladie professionnelle	186	597	273	69	0	-100%
Congés maternité et pathologiques	252	114	357	241	123	-51%
Autres raisons (hors absences syndicales)	73	57	22	47	37	-49%
Total Collectivité	2172	3060	3388	3429	2413	58%

Source : CCPLD - * : chiffres 2020 établis à la date du 26/01/2021, sous réserve des avis des commissions médicales pouvant requalifier certains congés.

Tableau n° 19 : Évolution du nombre d'agents ayant déposé un congé de maladie ordinaire

	2016	2017	2018	2019	2020*	Evolution 2016/2020 %
Nb d'agents titulaires ayant déposé un congé maladie ordinaire	40	35	31	37	16	-60,00%
Nb d'agents non titulaires ayant déposé un congé maladie ordinaire	10	9	4	3	6	-40,00%
Total	50	44	35	40	22	-56,00%

Source : CCPLD.

Tableau n° 20 : Absentéisme par service

<i>Service</i>	Nbre agents total dans le service	Nbre agents absents dans le service	Nbre jours d'absence par service	Moy. Jrs abs dans le service/effectif total du service
<i>Administration technique</i>	1	0	0	0,00
<i>Affaire générales</i>	4	2	15	3,75
<i>Bâtiment/infrastructure</i>	2	1	1	0,50
<i>Clic</i>	2	0	0	0,00
<i>Commandes publiques</i>	5	0	0	0,00
<i>Direction</i>	5	0	0	0,00
<i>Eau assainissement</i>	1	0	0	0,00
<i>Économie</i>	2	0	0	0,00
<i>Entretien</i>	3	0	0	0,00
<i>Environnement</i>	24	14	685	28,54
<i>Extérieur</i>	2	1	24	12,00
<i>Finances</i>	8	3	84	10,50
<i>Garage</i>	4	3	34	8,50
<i>Habitat</i>	1	1	4	4,00
<i>Ingénierie territoriale</i>	2	0	0	0,00
<i>Régie</i>	5	1	2	0,40
<i>Ressources humaines</i>	7	4	88	12,57
<i>Sport</i>	14	7	188	13,43
<i>Systèmes d'information</i>	5	2	32	6,40
<i>Tourisme</i>	1	0	0	0,00
<i>Urbanisme</i>	4	1	36	9,00
	102	40	1193	11,70

Source : CCPLD.

Tableau n° 21 : Impact financier des promotions et avancements au sein de la CCPLD

GVT	2017	2018	2019	Pourcentage des traitements de base de l'année
Avancements d'échelons	13 466	16 621	16 335	0,90%
Avancements de grades	5 845	4 667	7 423	1,06%
Promotion interne	843	3 430	787	1,09%
TOTAL	20 154	24 718	24 545	

Source : CCPLD.

Tableau n° 22 : Ratios « promus / promouvables » au sein de la CCPLD

	Promouvables	promus	ratio
2016	22	8	36%
2017	32	9	28%
2018	30	9	30%
2019	22	9	41%

Source : CCPLD.

Annexe n° 7. La fiscalité

Tableau n° 23 : Composantes de la fiscalité 2016-20

	2016	2017	2018	2019	Var. ann. Moy.
<i>Taxes foncières, d'habitation et CFE</i>	9 682 976	9 664 668	9 987 683	10 316 854	2,1%
+ <i>Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)</i>	2 361 374	2 204 034	2 273 741	2 362 211	0,0%
+ <i>Taxe surfaces commerciales (Tascom)</i>	478 487	644 269	529 710	535 645	3,8%
+ <i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)</i>	777 433	789 277	801 243	801 575	1,0%
+ <i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	0	183 126*	0	0	
= <i>Impôts locaux</i>	13 300 270	13 485 374	13 592 377	14 016 285	1,8%
- <i>Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation, AC et DSC)**</i>	84 819	33 000	32 022	35 435	-25,2%
= <i>Impôts locaux nets des restitutions</i>	13 215 452	13 452 374	13 560 356	13 980 850	1,9%

Source : chambre régionale des comptes selon données DGFIP - * : reversement au titre de la participation au plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée (PVA) afin de ne pas fausser les montants de la CVAE - ** : partie de la CFE reversée à trois communes extérieures à la communauté en vertu d'une convention de partage des produits conclue avec un SIVOM depuis dissout et auquel la communauté et ces communes appartenaient.

Tableau n° 24 : Le coût de la gestion des déchets ménagers

En €	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	BP 2020	2016-2020
<i>Recettes TEOM (A)</i>	2 975 576	3 012 557	3 076 456	3 171 285	3 219 000	15 454 874
<i>Dép. réelles fct + dot° aux amts. (B)</i>	4 735 666	4 730 064	5 068 098	5 114 539	5 131 747	24 780 114
<i>recettes non fiscales + redevances (C)</i>	1 345 154	1 654 746	1 347 221	1 450 110	1 289 748	7 086 979
<i>Coût réel du service (E) = B - C</i>	3 390 513	3 075 318	3 720 877	3 664 429	3 841 999	17 693 135
<i>Excédent = A - E</i>	-414 937	-62 761	-644 421	-493 144	-622 999	-2 238 261

Source : CCPLD.



Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel

CS 64231
35042 RENNES CEDEX

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