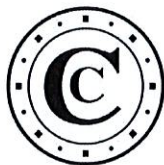


Chambre régionale
des comptes

Pays de la Loire



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES ESTUAIRE ET SILLON (Département de la Loire-Atlantique)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 27 octobre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	8
1.1 Situation géographique et données institutionnelle	8
1.2 Le contexte de la création de l'établissement : deux communautés de communes dissemblables	9
1.2.1 Une fusion non spontanée.....	9
1.2.2 Des communautés fusionnées aux structures différentes.....	10
2 LE PACTE DE GOUVERNANCE 2020, BASE DU PROJET DE TERRITOIRE, DU PACTE FISCAL ET FINANCIER ET DU PROJET DE SERVICES : UNE CONSTRUCTION TOUJOURS EN COURS	11
2.1 Le pacte de gouvernance 2020 : une règle commune pour construire et faire vivre l'établissement	11
2.1.1 Un transfert massif de compétences	12
2.1.2 La compétence « Enfance-jeunesse » : une mise en œuvre non probante qui connaît une crise organisationnelle	13
2.1.3 Un retard dans le déploiement des outils stratégiques de l'EPCI	15
2.2 Le projet de service à l'heure de la « remutualisation »	15
2.2.1 La démutualisation en cours des services RH et bâtiments, avant une « remutualisation » indispensable à l'échelle de l'ensemble du territoire intercommunal	15
2.2.2 Les enjeux organisationnels de la CCES : la rationalisation géographique et des services dans un établissement qui regroupe près de 40 000 habitants	17
2.3 La construction d'un équipement sportif non communautaire sur la commune de Savenay	19
3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	20
3.1 L'information financière.....	20
3.1.1 Le débat d'orientation budgétaire (DOB) et le contenu du rapport	20
3.1.2 La qualité des annexes budgétaires.....	22
3.2 La fiabilité des comptes	22
3.2.1 La connaissance du patrimoine.....	22
3.2.2 Les provisions.....	24
3.2.3 Les régies.....	25
3.2.4 Les restes à réaliser	27
3.2.5 Les flux entre budget principal et budgets annexes de l'EPCI	28
4 SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE : LES ENJEUX LIÉS À LA PROBABILITÉ DE LA FERMETURE DE LA CENTRALE DE CORDEMAIS	31
4.1 L'évolution des grands équilibres du budget principal depuis 2017	32

4.1.1	Présentation synthétique des principaux indicateurs de la communauté de communes	32
4.1.2	L'analyse détaillée des ressources de la communauté de communes Estuaire et Sillon.....	34
4.1.3	L'analyse détaillée des charges de la communauté de communes Estuaire et Sillon.....	37
4.1.4	Le financement des investissements	39
4.1.5	Analyse du bilan	40
4.2	Essai de prospective financière dans le contexte de la probable fermeture de la centrale de Cordemais.....	41
4.2.1	Les conséquences de la fermeture de la centrale dans le cadre du pacte charbon : impact salarial et fiscal	41
4.2.2	Une politique ambitieuse d'investissement de 30 M€ sur les huit prochaines années ...	42
5	LA SITUATION DES RESSOURCES HUMAINES	44
5.1	Le suivi insatisfaisant des effectifs	44
5.2	Le temps de travail.....	46
5.3	L'harmonisation du régime indemnitaire.....	47
5.3.1	L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS).....	48
5.3.2	La prime de responsabilité au DGA	49
6	LA COMMANDE PUBLIQUE INTERCOMMUNALE	50
6.1	Une pédagogie avérée en matière de commande publique, mais une organisation territoriale perfectible.....	50
6.1.1	La pédagogie développée par la direction générale.....	50
6.1.2	Une compétence et une répartition territoriales à optimiser	51
6.1.3	La rationalisation de l'acte d'achat et la nécessaire maîtrise des délais de paiement.....	51
6.2	Analyse du marché d'arrachage de la jussie : une mauvaise qualification du besoin ..	53
	ANNEXES	55

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Estuaire et Sillon (Loire-Atlantique) sur les exercices 2017 et suivants. Elle a notamment examiné à cette occasion les conditions de sa création et son fonctionnement, la fiabilité de ses comptes et sa situation financière, ainsi que la gestion des ressources humaines et la commande publique.

Une fusion imposée par la loi, mais une intercommunalité qui tarde à s'organiser

Au 1^{er} janvier 2017, conformément aux dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe qui fixe pour les intercommunalités une taille minimale d'au moins 15 000 habitants, et dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), les communautés de communes (CC) Cœur d'Estuaire (12 628 habitants) et Loire et Sillon (24 910 habitants) ont fusionné, dans des délais contraints et sans réelle volonté, pour constituer une seule intercommunalité nouvelle, sous le nom de « communauté de communes Estuaire et Sillon » (CCES). De nombreuses compétences ont été alors transférées à la CCES dont celle de l'enfance jeunesse : or cette dernière rencontre des difficultés d'organisation quotidiennes et affiche un coût deux fois supérieur à celui qui avait pourtant été initialement calculé par la commission d'évaluation des charges transférées (CLECT). Au regard de cette dérive constatée des coûts, qui impacte défavorablement ses équilibres financiers, l'EPCI doit s'interroger sur le niveau de service qu'il est en mesure d'offrir à sa population pour un coût supportable.

S'agissant des différents projets stratégiques qui doivent guider et encadrer son action, l'EPCI, plus de six années après sa création, n'a finalisé que son projet de gouvernance. La CCES se doit d'enfin finaliser dans les meilleurs délais les différents projets stratégiques dont elle doit se doter.

Par ailleurs, une mutualisation mais limitée en réalité aux trois ex-communes de la CC Cœur d'Estuaire en matière de service RH et bâtiments, est en cours de « démutualisation » ; la chambre en prend acte, et invite la CCES à refonder un schéma de mutualisation permettant cette fois de constituer des services communs à l'échelle de tout le territoire intercommunal.

Une information budgétaire claire, mais une fiabilité des comptes à améliorer

L'information délivrée aux élus, notamment par les rapports d'orientation budgétaire, apparaît satisfaisante ; la CCES devra cependant mettre en ligne ses principaux documents budgétaires et financiers afin de satisfaire aux prescriptions de l'article L. 2313-1 du CGCT en direction du citoyen. La fiabilité de ses comptes est sur différents points perfectible. Trois actions prioritaires doivent être menées par la CCES : la constitution d'une provision obligatoire pour risques contentieux ; la mise en œuvre d'un plan de contrôle de ses régies ; la mise en place d'un échéancier organisant les modalités de remboursement d'avances budgétaires et de trésorerie consenties par le budget principal aux budgets annexes « Déchets » et « Immobilier d'entreprises ».

Une situation financière saine, sous la menace de la probable fermeture de la centrale de Cordemais

Entre 2017 et 2021, les produits de gestion de la CCES ont connu une légère progression, de 1,1 %. La situation financière de la CCES a été marquée par la fermeture, en 2017 et 2018, de deux unités de production d'électricité au fioul de la centrale de Cordemais qui a généré des pertes de ressources fiscales notables. En 2021 au surplus, le produit des impôts locaux s'est dégradé, en raison d'une disposition fiscale de l'État conduisant à réduire de moitié la valeur locative des établissements industriels. En contrepartie, la CCES a perçu de l'État des recettes dites de compensation-péréquation qui ont crû très fortement, passant de 0,6 M€ en 2017, à 5,7 M€ en 2021.

Les charges de gestion sont sur la période en progression plus forte que celle des produits (10,9 % pour les charges contre 1,1 % pour les produits). Les charges totales de personnel ont en particulier progressé de 2 M€ entre 2018 et 2019 (+ 40 %). Cette forte augmentation trouve notamment son origine dans la prise de compétence « Enfance-jeunesse », qui est possiblement aujourd'hui à « recalibrer » aux possibilités financières de la CCES.

Malgré une compensation de l'État, la probable fermeture complète de la centrale de Cordemais va entraîner à la fois des pertes de recettes fiscales pour la CCES, mais touchera aussi tout le tissu économique. Elle affecterait 400 emplois directs, 400 emplois indirects (sous-traitants de rang 1) et environ 400 emplois induits, soit 1 200 emplois au total. Dès lors la politique d'investissement de la CCES et les charges de fonctionnement induites, doivent bien évidemment être réajustées à l'aune de ce nouveau contexte.

Les ressources humaines : la hausse des effectifs, l'importance des contractuels

Sur la période, les effectifs de la CCES sont caractérisés par un profond renouvellement de près de la moitié des agents communautaires. Les emplois ont crû tant en matière budgétaire (+ 95 postes) qu'en matière d'effectifs pourvus (+ 37 ETPT), notamment en raison de la prise de compétence « Enfance-jeunesse ». La chambre constate une augmentation plus marquée des agents contractuels (+ 26 ETPT) que des titulaires (+ 11 ETPT).

La gestion des ressources humaines s'écarte sur deux points au moins du respect des dispositions réglementaires. La chambre demande ainsi à l'établissement de supprimer l'attribution irrégulière, à certains de ses agents, de trois jours de congés annuels en plus des 25 jours maximaux légaux prévus par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985. Elle l'invite également à prendre une nouvelle délibération en matière d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), qui soit conforme aux dispositions du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

La nécessaire mutualisation du service de la commande publique à l'ensemble des communes membres

L'établissement a fait preuve de pédagogie auprès des élus et des services opérationnels, par la diffusion de la réglementation de la commande publique (CP) et diverses actions de formation. Le service mutualisé de la CP possède les ressources internes nécessaires afin d'étendre ses activités à tout le territoire désormais. La chambre relève toutefois des délais de paiement longs, auxquels il conviendra d'être attentif afin d'éviter le paiement d'intérêts moratoires. Le service devra veiller à déterminer plus sûrement les procédures de marchés publics à utiliser (cas du marché de travaux de la jussie, requalifié en marché de prestations de services).

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Interroger le niveau de service de la compétence « Enfance-jeunesse » au regard du coût supportable par la CCES.

Recommandation n° 2 : Finaliser dès 2022 les documents stratégiques de l'établissement (projet de territoire, pacte fiscal et financier, projet de services).

Recommandation n° 3 : Élaborer un schéma de mutualisation avec les services afférents, qui soit désormais en cohérence avec l'ensemble du périmètre territorial.

Recommandation n° 4 : Constituer une provision pour risque contentieux conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

Recommandation n° 5 : Réaliser un plan de contrôle des régies de l'EPCI conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du CGCT.

Recommandation n° 6 : Mettre en place un échancier soutenable organisant les modalités de remboursement des avances budgétaires et de trésorerie, consenties par le budget principal aux BA « *Immobilier d'entreprises* » et « *Déchets* » gérés sous la forme de SPIC.

Recommandation n° 7 : Supprimer par voie de délibération pour les cycles de travail autres que le cycle 1A, l'attribution irrégulière de trois jours de congés annuels supplémentaires au-delà des 25 jours maximaux légaux conformément à l'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.

INTRODUCTION

La procédure et l'organisme contrôlé

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Estuaire et Sillon (CCES), à partir de l'exercice 2017, est inscrit au programme de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire de l'année 2022 (arrêté n° 2021-110 du 15 décembre 2021).

La CCES, située dans le département de la Loire-Atlantique, est située entre les deux centres urbains du département que sont Nantes et Saint-Nazaire, au nord de la Loire, et au carrefour de la Bretagne et du Sud Loire. Elle est à 20 minutes de Nantes, 15 minutes de Saint-Nazaire. Elle s'étend sur 306 Km², regroupe 11 communes et quelque 39 055 habitants.

Fin 2021, sa section de fonctionnement s'élevait à quelque 17,8 M€, ses dépenses d'investissement, hors remboursement d'emprunt, à 1,8 M€. Elle emploie un peu plus de 240 agents.

Le courrier de notification d'ouverture du contrôle a été adressé à l'ordonnateur en fonction, M. Rémy Nicoleau, en date du 11 mai 2022, unique ordonnateur sur la période. Le comptable en fonction, M. Vincent Ledroit, a été informé de l'ouverture du contrôle à la même date. L'entretien d'ouverture du contrôle avec l'ordonnateur, a eu lieu au siège de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à Savenay, le mardi 17 mai 2022. L'entretien de fin de contrôle a été conduit, le lundi 18 juillet 2022, avec l'ordonnateur en fonction, M. Rémy Nicoleau.

La chambre a arrêté, le 28 juillet 2022, ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à l'ordonnateur de la CCES le 8 août 2022. Par courriel enregistré au greffe de la chambre le 7 octobre 2022, l'ordonnateur a fait connaître qu'il ne souhaitait pas apporter de réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre. Le comptable public a répondu, quant à lui, le 6 octobre 2022 à la communication administrative qui lui avait été transmise sous le timbre du Ministère public. La chambre a délibéré le présent rapport d'instruction d'observations définitives le 27 octobre 2022.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

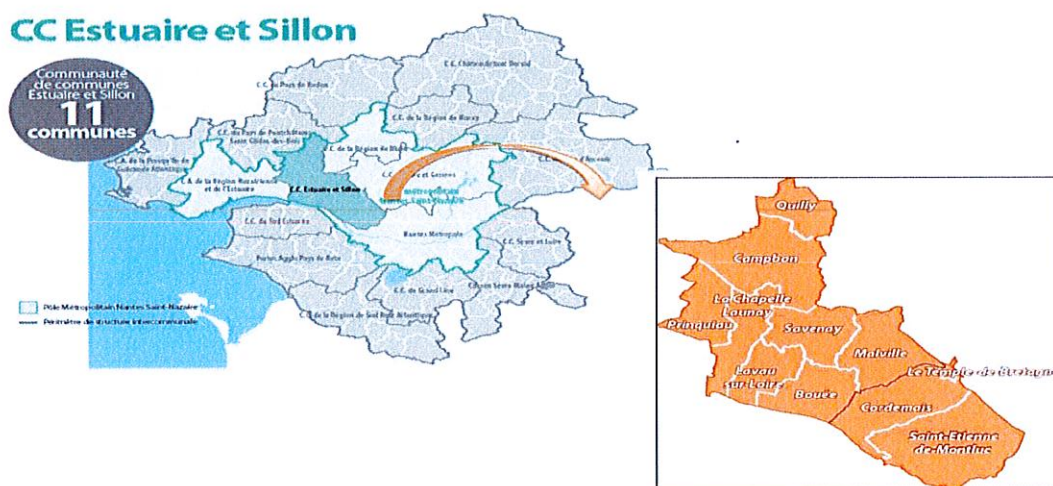
1.1 Situation géographique et données institutionnelle

Au 1^{er} janvier 2017, conformément aux dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, qui fixe pour les intercommunalités une taille minimale d'au moins 15 000 habitants, et dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI), les communautés de communes (CC) Cœur d'Estuaire (12 628 habitants) et Loire et Sillon (24 910 habitants) ont fusionné, dans des délais contraints et sans réelle volonté, pour constituer une seule intercommunalité nouvelle, sous le nom de « communauté de communes Estuaire et Sillon » (CCES). Cette fusion a été officialisée par arrêté préfectoral du 22 décembre 2016. Son siège est situé au 2 boulevard de la Loire, à Savenay.

La CCES est située dans le département de la Loire-Atlantique, au nord de la Loire, entre les deux centres urbains du département que sont Nantes, située à 20 minutes, et Saint-Nazaire, à 15 minutes, et au carrefour de la Bretagne et du Sud Loire. Le réseau routier l'irrigue facilement vers le Sud-Bretagne et le nord du département de Loire-Atlantique.

La communauté s'étend sur 306 Km², regroupe 11 communes et compte une population de 39 055 habitants en 2020. L'actuel président, M. Remy Nicoleau a été élu en 2017 et reconduit dans ses fonctions en 2020. Le conseil communautaire est composé de 36 membres, dont le président.

Carte n° 1 : La Communauté de communes Estuaire et Sillon et ses onze communes membres



Source : CCES

La CC Estuaire et Sillon se caractérise également par le fait qu'elle emploie 242 agents, et compte sur son territoire 2 167 entreprises, dont 259 établissements ont été récemment créés, en 2018, 11 611 emplois et 20 parcs d'activités.

Le conseil communautaire¹, organe délibérant, est composé de 36 membres :

- 7 représentants pour la commune de Saint-Etienne-de-Montluc ;
- 8 représentants pour Savenay (siège) ;
- 4 représentants pour Campbon ;
- 3 représentants pour Cordemais ;
- 3 représentants pour Prinquiau ;
- 3 représentants pour Malville ;
- 3 représentants pour La Chapelle-Launay ;
- 2 représentants pour Le Temple-de-Bretagne ;
- 1 représentant pour Quilly ;
- 1 représentant pour Bouée ;
- 1 représentant pour Lavau-sur-Loire.

Les différentes compétences de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sont listées au dernier arrêté préfectoral relatif aux statuts en date du 23 novembre 2021. Les CC Loire et Sillon et Cœur d'Estuaire étaient toutes deux à fiscalité professionnelle unique (FPU) ; dès lors la CC Estuaire et Sillon l'est aussi.

1.2 Le contexte de la création de l'établissement : deux communautés de communes dissemblables

1.2.1 Une fusion non spontanée

Cette fusion n'est pas le fruit d'une démarche volontariste des deux EPCI. Elle résulte des dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, qui fixe pour les intercommunalités une taille minimale d'au moins 15 000 habitants, qui a été mise en œuvre par les services préfectoraux dans le cadre du schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI : arrêté préfectoral du 7 mars 2016) et décidée dans des délais très courts (dernier trimestre 2016).

¹ Chaque commune est représentée au conseil communautaire a minima par un conseiller. L'attribution du nombre de siège se fait à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne en fonction de la population de l'EPCI (article L. 5211-6-1 du Code général des collectivités territoriales). Sa composition a été fixée par l'arrêté préfectoral du 18 novembre 2016.

Le tableau ci-dessous retrace les délibérations des communes membres de la CCES, et exprime la réserve de deux communes de l'ex CC Cœur d'estuaire, et l'avis défavorable d'une troisième commune.

Tableau n° 1 : L'approbation des communes au nouvel EPCI

communes	date délibération	périmètre de fusion	choix du nom	choix du siège
Cordemais	26/09/16	prend acte	CC Estuaire et Sillon	Savenay
Le Temple-de-Bretagne	10/10/16	prend acte	CC Estuaire et Sillon	Savenay
Saint-Etienne-de-Montluc	06/10/16	favorable	CC Estuaire et Sillon	Savenay
Bouée	02/11/16	favorable	CC Estuaire et Sillon	Savenay
Campbon	20/10/16	défavorable	CC Estuaire et Sillon	Savenay
La Chapelle-Launay	20/10/16	favorable	CC Loire Estuaire	Savenay
Lavau-sur-Loire	21/10/16	favorable	CC Estuaire et Sillon	Savenay
Malville	20/10/16	favorable	CC Loire Estuaire et Sillon	Savenay
Prinquiau	19/10/16	favorable	CC Loire Estuaire et Sillon	Savenay
Quilly	24/10/16	favorable	CC Estuaire et Sillon	Savenay
Savenay	19/10/16	favorable	CC Estuaire et Sillon	Savenay

Source : Préfecture Loire-Atlantique et CCES

1.2.2 Des communautés fusionnées aux structures différentes

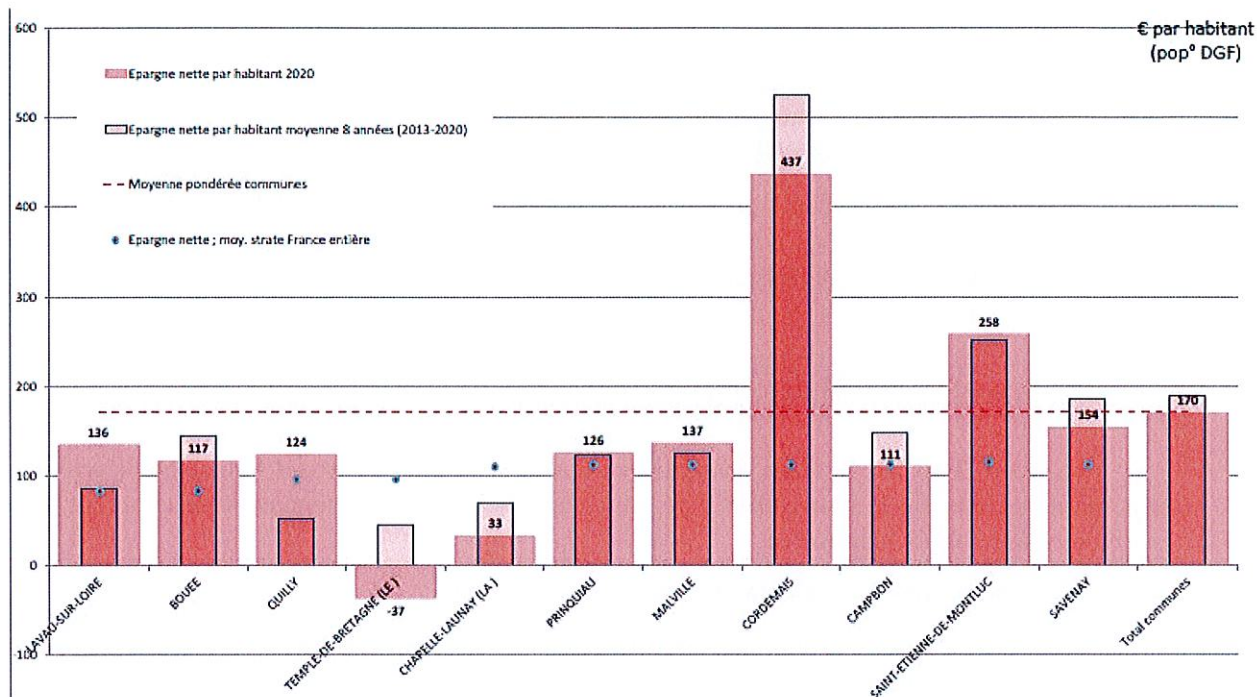
La CC Cœur d'estuaire bénéficiait de ressources financières (fiscales) « hors normes » dues à la présence de la centrale à charbon de Cordemais. La CC Loire et Sillon disposait pour sa part de ressources liées au développement économique sur ses parcs d'activités (notamment sur la commune de Savenay).

Tableau n° 2 : Les ex-communautés de communes avant fusion (31/12/2016)

	Population	Recettes fiscales économiques	Potentiel fiscal
<i>Cœur d'Estuaire</i>	12 628	10 591 068	13 857 866
<i>Loire et Sillon</i>	24 910	2 204 413	7 240 063

Source : CRC/comptes de gestion

Graphique n° 1 :



Source : CCES

2 LE PACTE DE GOUVERNANCE 2020, BASE DU PROJET DE TERRITOIRE, DU PACTE FISCAL ET FINANCIER ET DU PROJET DE SERVICES : UNE CONSTRUCTION TOUJOURS EN COURS

2.1 Le pacte de gouvernance 2020 : une règle commune pour construire et faire vivre l'établissement

Afin d'améliorer le fonctionnement des EPCI à fiscalité propre, la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (codifiée à L. 5211-11- 2 du CGCT²) a institué la possibilité de réaliser un pacte de gouvernance.

² I. – Après chaque renouvellement général des conseils municipaux ou une opération prévue aux articles L. 5211-5-1 A ou L. 5211-41-3, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant :

1° Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public ;

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

Ce pacte vise à organiser les relations entre les communes et leur intercommunalité. Par délibération du conseil communautaire du 24 septembre 2020, les conseillers communautaires ont décidé, à l'unanimité, d'élaborer un pacte de gouvernance entre la CC Estuaire et Sillon et ses communes membres. Initialement fixée par la loi « Engagement et proximité » au 28 mars 2021, la date d'adoption des pactes de gouvernance a été reportée au 28 juin 2021 dans le cadre de la loi du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

Ce document est le résultat d'une démarche de co-construction conduite par un groupe de travail « Référents Pacte de gouvernance ». La CCES a élaboré son pacte de gouvernance en associant l'ensemble des conseillers municipaux à la démarche.

2.1.1 Un transfert massif de compétences

Courant 2016, les bureaux respectifs de Loire et Sillon et Cœur d'Estuaire ont acté du principe de reprise par le nouvel EPCI de toutes les compétences détenues précédemment par les intercommunalités fusionnées.

Quelques compétences étaient spécifiques à chacune :

- CC Cœur d'Estuaire : plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), Assainissement collectif, Enfance-jeunesse ;
- CC Loire et Sillon : Lecture publique, logements d'urgence, emploi.

Les autres compétences étaient communes aux deux ex-CC.

Tableau n° 3 : Historique du transfert des compétences non communes aux deux EPCI

<i>Date transfert</i>	COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES
<i>01/01/2017</i>	GENS DU VOYAGE
<i>30/03/2017</i>	PLUi
<i>01/01/2018</i>	<i>LOGEMENTS D'URGENCE</i>
<i>01/01/2019</i>	ANIMATION MUSICALE
<i>01/01/2019</i>	<i>EMPLOI</i>
<i>01/01/2019</i>	<i>LECTURE PUBLIQUE</i>
<i>01/01/2019</i>	ENFANCE-JEUNESSE
<i>01/01/2019</i>	ASSAINISSEMENT COLLECTIF
<i>23/11/2021</i>	ORGANISATION DES MOBILITÉS

Source : CCES

Les deux EPCI dissous n'avaient pas l'habitude d'échanger ni de coopérer : l'ex-CC Cœur d'estuaire privilégiait pour l'exercice de ses compétences, l'externalisation (piscine Aquamaris, pépinière d'entreprises de la Croix Gaudin, gestion du site de la Croix Gaudin, assainissement collectif et non collectif, collecte des déchets, etc.). L'ex-CC Loire et Sillon privilégiait la gestion directe, en régie (collecte des déchets, piscine du lac, assainissement non collectif).

2.1.2 La compétence « Enfance-jeunesse » : une mise en œuvre non probante qui connaît une crise organisationnelle

2.1.2.1 Les difficultés de répondre au plus près aux besoins de la population dans le cadre d'une compétence qui reste en partie communale

Au moment de la fusion, les élus ont décidé qu'il n'y aurait pas de retour de la compétence enfance / jeunesse aux communes s'agissant de l'ex-CC Cœur d'Estuaire à laquelle elle avait été transférée.

Pour les communes de l'ex-CC Loire et Sillon, lesquelles avaient gardé cette compétence, le transfert de cette compétence au nouvel EPCI a été effectif le 1^{er} janvier 2019.

La mise en œuvre de cette compétence est marquée par les pratiques différentes des deux anciennes communautés de communes :

- la compétence « Enfance jeunesse » était gérée en partenariat avec des associations locales et en régie pour les communes de l'ex-CC Loire et Sillon ;
- elle l'était en régie directe, par le service enfance / jeunesse, pour l'ex-CC Cœur d'Estuaire.

De plus, au sein de ce service, deux communes, Malville et Campbon ont choisi de mettre à disposition leur service municipal auprès de la CCES tout en conservant une partie de la compétence enfance jeunesse en direct.

Le service enfance-jeunesse est ainsi composé aujourd'hui de 120 agents au total, agents titulaires, dont certains sont mis à disposition, et agents contractuels.

Surtout, le transfert de cette compétence n'a pas été accompagné d'une réflexion sur le nouveau périmètre de l'action du service et sur son impact en termes d'organisation. Cette organisation est aujourd'hui déséquilibrée, selon la CCES. Les charges de travail sur des mêmes missions, à quotité de temps équivalente, ne sont pas forcément identiques ; les missions des agents sur des postes similaires ne sont pas harmonisées ; des conditions d'exercice des missions diffèrent selon la localisation de la structure concernée.

Le contexte sanitaire lié à la crise du Covid-19 et les difficultés de recrutement ont été des éléments déclencheurs et révélateurs d'un profond malaise au sein du service, qui connaît aujourd'hui de fortes tensions, des mouvements de grève à répétition sur certains sites et de nombreux arrêts de travail y compris dans l'encadrement.

Au printemps 2022, la CCES a rédigé un plan d'action dans le cadre du dialogue social avec le service enfance jeunesse. Suite à ces réflexions, l'établissement a décidé de :

- missionner un cabinet extérieur pour établir un diagnostic du fonctionnement, définir les principes d'harmonisation et établir un nouveau schéma organisationnel ;

- établir des fiches de poste pour préciser les responsabilités / périmètres d'intervention de chacun ;
- définir des plans de stagiairisation et de formation ;
- préciser les modalités internes pour favoriser les évolutions professionnelles, mettre en place une politique salariale cohérente, organiser (sanctuariser) des temps d'échanges collectifs, proposer un temps d'échanges annuel avec les élus ;
- définir des process « techniques » : modalités d'interpellation clarifiées pour la gestion de l'entretien, de la maintenance des bâtiments, le renouvellement de matériel (ex. informatique).

2.1.2.2 Le coût croissant d'une compétence transférée en deux temps

Les communes concernées par un transfert de cette compétence au 1^{er} janvier 2019 sont les huit communes anciennement membres de l'ex-communauté de communes Loire et Sillon, pour lesquelles il convenait d'évaluer en 2019 les charges nettes de fonctionnement transférées ainsi que les dépenses annualisées correspondant au renouvellement des équipements nécessaires à l'exercice de cette compétence, en respect des dispositions de l'article 1609 nonies C du CGI.

Les trois communes membres de l'ex-communauté de communes Cœur d'Estuaire avaient déjà transféré cette compétence. Les charges nettes de fonctionnement avaient, à l'époque du transfert, fait l'objet d'une évaluation qui ne nécessitait pas de révision. En revanche, les travaux de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) n'avaient pas pris en compte la dimension « investissement » et la communauté n'avait reçu aucun transfert de moyens en la matière. La CLECT a proposé, par souci d'équité, que l'évaluation 2019 des dépenses annualisées correspondant au renouvellement des équipements nécessaires à l'exercice de la compétence, englobe également ces trois communes. Lors de cette seconde vague de transfert de compétence, le rapport de la CLECT avait estimé, en 2019, à 861 235 € le coût de la compétence « Enfance-jeunesse ». Or le rapport quinquennal de la CLECT de décembre 2021 affiche un montant très supérieur, de 1,3 M€ au compte administratif (CA) 2019 et 1,5 M€ au CA 2020. La chambre souligne que la sous-évaluation initiale par la CLECT, au regard des dépenses effectives de 2020, pèse toujours sur la situation actuelle.

Ce différentiel mis ainsi à la charge de l'établissement impose aujourd'hui à ce dernier des arbitrages. Face à ces difficultés organisationnelles et financières, il doit choisir entre :

- investir massivement dans cette politique intercommunale (différentiel actuel de plus de 800 000 € entre le prévisionnel de la CLECT 2016 et les montants constatés au CA 2020), en révisant l'attribution de compensation en faveur de l'EPCI ;
- s'interroger sur la qualité du service qu'il entend offrir à sa population pour un coût qui soit supportable par lui.

Recommandation n° 1 : Interroger le niveau de service de la compétence « Enfance-jeunesse » au regard du coût supportable par la CCES.

2.1.3 Un retard dans le déploiement des outils stratégiques de l'EPCI

Alors que l'EPCI a été créé au 1^{er} janvier 2017, soit depuis bientôt six années, la chambre constate le retard pris par lui dans la mise en œuvre des outils stratégiques (projet de territoire, projet de services, pacte fiscal et financier). Face à ce constat, l'établissement a avancé des justifications, temporelles et extérieures à lui :

- éléments temporels : selon l'établissement, en 2016, compte tenu des effets de la fusion (transferts de compétences majeures massifs) et de leur situation à « mi-mandat », les élus communautaires n'auraient eu, ni le temps, ni souhaité s'engager dans une démarche d'élaboration d'un projet de territoire. Ils ont cependant élaboré un ensemble de politiques publiques (PLH, PCAET, schéma des mobilités) qui s'intègrent aujourd'hui pleinement dans le projet de territoire, en cours de finalisation. En 2020, le mandat 2020-2026 aurait été installé tardivement (juillet 2020), du fait d'un 2^{ème} tour aux élections municipales pour la commune de Prinquiau. Près de 60 % des élus ont été renouvelés, pour la plupart nouvellement élus. De plus, les élus communautaires (sauf Prinquiau) ont été réunis quelques jours avant les élections pour qu'une présentation de la CCES leur soit faite et qu'ils soient bien informés des politiques publiques actées précédemment ou en voie de l'être et informés des représentations à pourvoir dans les organismes extérieurs ;
- élément exogène : l'annonce de la probable fermeture de la centrale à charbon de Cordemais aurait également été un élément nouveau, amenant la CCES à contractualiser avec l'État un pacte pour la transition écologique dit « pacte charbon » signé en janvier 2019. Cet élément a remis en cause les hypothèses de prospective financière en cours (voir infra) et par voie de conséquence les orientations stratégiques pour le projet territoire et le pacte fiscal et financier.

Quelle que soit la portée des justifications ainsi avancées par la CCES, la chambre tient à rappeler à la CCES et à ses dirigeants que plus de six années se sont maintenant écoulées depuis sa création, et que seul le projet de gouvernance est aujourd'hui acté. En conséquence, les différents projets stratégiques doivent être finalisés rapidement. Lors des échanges avec l'ordonnateur, celui-ci s'est engagé à finaliser les projets stratégiques avant fin 2022.

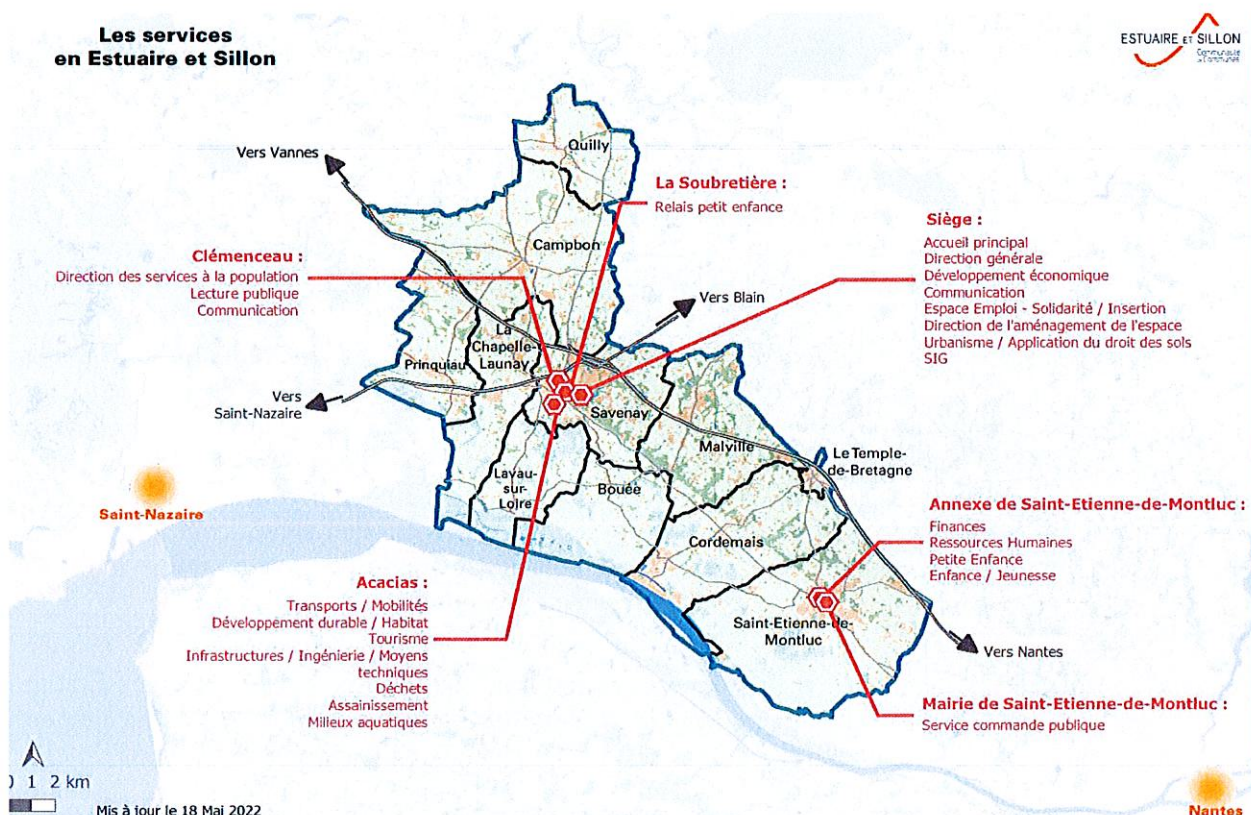
Recommandation n° 2 : Finaliser dès 2022 les documents stratégiques de l'établissement (projet de territoire, pacte fiscal et financier, projet de services).

2.2 Le projet de service à l'heure de la « remutualisation »

2.2.1 La démutualisation en cours des services RH et bâtiments, avant une « remutualisation » indispensable à l'échelle de l'ensemble du territoire intercommunal

La carte ci-dessous indique l'emplacement des différents services de la CCES, hébergés sur six sites différents et deux communes.

Carte n° 2 : La dissémination des services de l'EPCI sur le territoire



Source : Carte fournie par la CCES

Le 26 mai 2016, par voie de conventions, soit très peu de temps avant la fusion des deux EPCI et donc sa dissolution, la communauté de communes Cœur d'Estuaire et ses trois communes membres (Cordemais, Saint-Etienne-de-Montluc et le Temple-de-Bretagne), ont décidé de créer des services communs mutualisés pour la commande publique, les ressources humaines et les bâtiments. L'objectif affiché était de mutualiser les compétences afin d'améliorer la technicité des services dans la réalisation de leurs missions, sans augmentation des charges financières afférentes. Au 1^{er} janvier 2017, le nouvel EPCI a ainsi repris la convention relative à la mutualisation des services concernés.

Après quatre années de fonctionnement, le conseil communautaire a décidé le 18 mars 2021, de démutualiser les services RH et entretien des bâtiments qui comprenaient, en 2020, 20 agents.

Cette décision procède de plusieurs constats :

- s'agissant de la gestion des RH, l'organisation s'est structurée par pôles de compétences, avec des agents de moins en moins polyvalents et de plus en plus spécialisés. Il a pu être constaté par les communes un manque de transversalité au sein du service RH conduisant à des difficultés du service à répondre avec réactivité à l'ensemble des problématiques RH que rencontrent les adhérents. Une perte de proximité et des difficultés relationnelles du service RH ont également été observées, l'organisation du service laissant peu de place aux échanges directs avec les agents et élus souhaitant le solliciter ;
- s'agissant de l'entretien des bâtiments, les agents du service commun sont « fléchés » sur des services municipaux (notamment à Saint-Etienne-de-Montluc) alors que le propre d'un service commun est d'intervenir pour l'ensemble de ses adhérents. Des agents du service commun bâtiments sont ainsi affectés à des services communaux au sein de la commune de Saint-Etienne-de-Montluc, avec des fonctions d'encadrement d'agents communaux, ce qui a pu générer des difficultés relationnelles, de management et de pilotage des activités. Des recrutements ont alors été effectués par les communes de Cordemais et du Temple-de-Bretagne sur des postes de responsables des services techniques pour pallier au manque d'encadrement des agents du service commun.

Seul le service « mutualisé » de la commande publique est toujours en vigueur et hébergé en mairie de Saint-Etienne-de-Montluc. Le DGS de la commune (15 % de son temps) en assure la responsabilité sous l'autorité de la DGS d'Estuaire et Sillon.

À la lecture des débats communautaires, la chambre a constaté que les élus ont pris acte de cette mutualisation incomplète et source de complexité. Dès lors, la chambre souligne la nécessité de refonder le pacte de mutualisation et notamment la mise en place de services communs désormais à l'échelle de tout le territoire intercommunal.

Recommandation n° 3 : Élaborer un schéma de mutualisation avec les services afférents, qui soit désormais en cohérence avec l'ensemble du périmètre territorial.

2.2.2 Les enjeux organisationnels de la CCES : la rationalisation géographique et des services dans un établissement qui regroupe près de 40 000 habitants

2.2.2.1 Rationalisation géographique : la perspective d'un siège unique portée par l'EPCI

Les agents (hors structures petite enfance, enfance-jeunesse, médiathèques, piscine du lac), sont donc aujourd'hui disséminés sur six sites différents et deux communes : Savenay et Saint-Etienne-de-Montluc. Un ensemble de services est proposé aux habitants d'Estuaire et Sillon (service emploi, Point Information Jeunesse, guichet habitat, permanence des partenaires, etc.) sans que ces derniers puissent identifier la CCES comme pourvoyeuse de ces services.

Cette organisation, non efficiente, tend à distendre les liens entre les agents, répartis sur plusieurs sites. Des économies d'échelle sont susceptibles d'être réalisées à terme à travers la réalisation d'un siège. Ainsi le plan pluriannuel d'investissement (PPI) de la CCES prévoit la construction, en 2024, d'une maison de l'intercommunalité et des services aux usagers. De même, l'office de tourisme de Savenay, qui occupe aujourd'hui un petit local en centre-ville, serait transféré également dans ce bâtiment.

Le dimensionnement du siège, et la maîtrise induite de ses charges de fonctionnement, pourraient selon la CCES, sur la base de l'expérience observée avec le télétravail, être optimisés par un usage mutualisé de bureaux « individuels », et la création d'espaces de type « coworking » pour les agents et permettre ainsi une économie de charges de fonctionnement.

Ce projet devra néanmoins être précisément défini, au regard des baisses attendues de recettes suite à la probable fermeture de la centrale de Cordemais et du site de Candia.

2.2.2.2 Rationalisation organisationnelle des services : la création de nouvelles directions structurant l'organigramme

- Une direction du développement et de l'attractivité

Cette nouvelle direction réunirait les services développement économique, touristique et emploi. Ces derniers ne dépendraient plus directement de la Direction Générale des Services. Le service emploi aujourd'hui rattaché à la direction des services à la population rejoindra cette nouvelle direction et interconnectera davantage l'emploi et le développement économique. La création d'un poste de directeur/rice du développement et de l'attractivité (cadre A) est prévue en 2022.

- Une direction des moyens et des ressources à créer

Cette nouvelle direction réunirait les services finances, RH, commande publique, informatique et téléphonie. Ces derniers ne dépendraient plus directement de la direction générale des services. Cette nouvelle organisation impliquerait la création d'un poste de DGS-Adjoint. Par ailleurs, courant 2022, il est également prévu d'établir l'organigramme-cible de la CCES permettant ainsi à chaque agent, de connaître ses possibilités d'évolution au sein de l'EPCI.

Ces orientations organisationnelles peuvent sembler cohérentes en considération de la taille de la CCES, qui regroupe aujourd'hui près de 40 000 habitants et emploie plus de 240 agents (208 agents exprimés en équivalents temps plein -ETPT-).

2.3 La construction d'un équipement sportif non communautaire sur la commune de Savenay

Alors que le projet de territoire et le pacte fiscal et financier sont en cours de rédaction, la définition de l'intérêt communautaire revêt une importance particulière.

Par une délibération du conseil communautaire du 4 juillet 2019, l'établissement a listé les domaines d'intérêt communautaire : le développement économique, l'eau et les milieux aquatiques, la création ou aménagement et entretien de voirie, l'aménagement et le fonctionnement du pôle d'échange multimodal de Savenay et de ses abords et enfin le développement et l'aménagement culturel et sportif du territoire. Ce dernier point précise entre autres équipements l'équipement sportif des Cinq Continents attendant au collège Mona Ozouf de Savenay.

Or la chambre a observé que le projet en cours de construction d'un équipement sportif à La Colleraye (à proximité du nouveau lycée, d'une capacité de 800 élèves à la rentrée 2022) n'entre pas dans le champ communautaire mais sera supporté intégralement par la seule commune de Savenay pour un montant estimé à plus de 5 M€. Cette différence d'approche est d'autant plus étonnante que les équipements sont sensiblement les mêmes et complémentaires des équipements sportifs de la structure scolaire. Selon le président de la CCES, un montage intercommunal n'est pas exclu mais aucune décision n'a été encore actée. La chambre estime qu'il serait à l'évidence de bonne gestion de mutualiser ce type d'équipement et de l'intégrer dans le périmètre de l'intérêt communautaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fusion des deux EPCI précédents n'a pas été le fruit d'une démarche spontanée mais résulte de l'application des dispositions de la loi NOTRe. Les deux structures dissoutes ont disposé de peu de temps pour organiser des conditions favorables à cette évolution et élaborer rapidement un projet de territoire partagé à cette nouvelle échelle. De nombreuses compétences ont néanmoins été transférées au nouvel EPCI dont « l'Enfance-jeunesse », qui connaît aujourd'hui de graves difficultés dans son organisation quotidienne et affiche un coût double de celui initialement calculé par la CLECT. Dès lors, l'EPCI doit s'interroger sur la qualité du service qu'il entend offrir à sa population pour un coût supportable par lui.

Si la CCES a connu une fusion rapide et non préparée au 1er janvier 2017 et a cumulé différents retards qui ne sont pas tous de son fait, la chambre constate que près de six années se sont toutefois écoulées depuis sa création. Or seul le projet de gouvernance est aujourd'hui opérationnel. Les différents projets stratégiques doivent être finalisés dans des délais courts, en 2022 comme s'y est engagé le président de la CCES.

En raison principalement de considérations organisationnelles, la CCES a pris la décision de « démutualiser » les services RH et bâtiments qui regroupaient uniquement les trois ex-communes de la CC Cœur d'Estuaire. La chambre y voit pour la CCES l'opportunité de reconstituer des services communs et refonder un schéma de mutualisation qui soit désormais en adéquation avec l'ensemble du territoire intercommunal.

3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

L'assurance de la fiabilité des comptes constitue un préalable à l'analyse financière de tout organisme. La chambre, sur la période, a examiné divers aspects relatifs à l'information financière et à la qualité des comptes produits.

3.1 L'information financière

La chambre a centré ses investigations sur le débat d'orientation budgétaire (DOB) et la qualité des annexes budgétaires.

3.1.1 Le débat d'orientation budgétaire (DOB) et le contenu du rapport

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-36 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le président de la communauté de communes Estuaire et Sillon (CCES) est tenu de présenter à son conseil communautaire, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires (ROB) qui doit être obligatoirement transmis aux communes membres de l'établissement.

Sur la période de contrôle, le DOB n'a pas eu lieu en 2017, année de fusion-crétion de l'EPCI, mais ce dernier, selon la jurisprudence du conseil d'État, n'est pas obligatoire l'année de leur création. De 2018 à 2022, au vu des délibérations transmises, la chambre a pu s'assurer que les DOB se sont toujours tenus dans un délai de deux mois avant la séance relative à l'examen des budgets (principal et annexes) et qu'ils ont donné lieu à une délibérations spécifique conformément à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi NOTRÉ).

Tableau n° 4 : Dates du vote des DOB et des budgets de l'EPCI – BP + BA

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Vote DOB</i>	01/03/2018	28/02/2019	30/01/2020	04/02/2021	03/02 et 13/04/2022
<i>Vote BP et BA</i>	12/04/2018	28/03/2019	11/03/2020	18/03/2021	31/03 et 14/04/2022

Source : Délibérations transmises par la CCES

En 2022, la séance du conseil communautaire consacrée notamment au vote des budgets de l'établissement n'a pu se tenir à la date initialement prévue du 31 mars 2022. En effet, le président de l'EPCI a été informé, par courrier, le 30 mars, de la démission d'un conseiller communautaire. Dès lors, et compte tenu de l'impossibilité de convoquer dans les délais requis (soit pour le 31 mars) le nouveau conseiller communautaire, il a été décidé de reporter la séance du vote du budget au 14 avril 2022 et de tenir à nouveau un débat d'orientation budgétaire en date du 13 avril.

La chambre a examiné le contenu du rapport d'orientation budgétaire (ROB) communiqué chaque année, en amont de la séance du DOB³, aux élus communautaires. Il se compose d'une présentation du contexte économique général et du projet de loi de finances de l'année, d'une analyse rétrospective de l'exécution du budget principal précédent, ainsi que des données chiffrées essentielles du budget primitif de l'année. En outre, le ROB comprend également quelques ratios prospectifs (EBF, CAF brute et nette) et retrace les principaux investissements et fonds de concours envisagés sur l'année budgétaire. Enfin, il contient un développement portant sur les budgets annexes et l'état de la dette de l'établissement.

Conformément à l'article 107 de la loi NOTRÉ qui prévoit que dans les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 10 000 habitants comprenant au moins une commune de 3 500 habitants (cf. article L. 5211-36 alinéa 2 du CGCT), le rapport doit également comporter une présentation de l'évolution des effectifs et des dépenses de personnel, ce que la chambre a pu constater. Par ailleurs, l'établissement a apporté la preuve qu'il transmettait aux communes membres du groupement le ROB conformément à la réglementation.

En conséquence, les informations contenues dans les ROB permettent aux élus de bénéficier d'une information budgétaire et financière complète et les mettent en capacité d'exercer effectivement leur pouvoir de décision à l'occasion du vote des budgets.

Au chapitre de l'information financière, la CCES ne satisfait par contre pas aux prescriptions de l'article L. 2313-1 du CGCT et du décret 2016-834 du 23 juin 2016, relatifs à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières. Il n'existe pas sur le site internet de l'EPCI, de page dédiée regroupant tous les documents d'informations financières à destination des citoyens. Si la présence des ROB est avérée, en revanche les budgets primitifs, les comptes administratifs et les notes explicatives de synthèse qui doivent leur être annexées sont absents.

Dès lors, la chambre invite l'EPCI à mettre en ligne l'ensemble des documents budgétaires et financiers sur son site internet.

³ Le ROB est joint à la convocation transmise aux élus.

3.1.2 La qualité des annexes budgétaires

Les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT applicables aux EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, fixent la liste des états qui doivent être annexés aux documents budgétaires.

Certaines des annexes figurant aux comptes administratifs du budget principal de l'EPCI, n'ont jamais été renseignées sur la période 2018 - 2020.

En l'espèce, il s'est agi des états C1.2 « Action de formation des élus », C2 « Liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier », C3.1 « Liste des organismes de regroupement auxquels adhère l'établissement » et C3.3 « Liste des services individualisés dans un budget annexe ». Il est cependant à noter que depuis l'année 2021, l'EPCI les complète au moment de la présentation de son budget principal primitif.

En outre, la CCES n'a jamais rempli les états C3.5 et C3.6 relatifs à l'identification des flux croisés (à savoir, les flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes, ainsi que ceux entre le groupement et les communes membres). Enfin, concernant l'état du personnel C1.1 et plus particulièrement la rubrique inhérente aux agents contractuels en fonction sur emplois permanents ou non permanents, cette dernière ne mentionne ni leur rémunération, ni le fondement et la nature du contrat (cf. article 3 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée) qui lient ces agents à l'EPCI.

Au regard de ce qui précède, la chambre invite l'établissement à être plus rigoureux dans la complétude des états devant être annexés aux documents budgétaires et ainsi produire une information budgétaire et financière exhaustive.

3.2 La fiabilité des comptes

Le contrôle de la fiabilité des comptes permet d'appréhender si les comptes d'un organisme sont réguliers et sincères et s'ils donnent une image fidèle du résultat de sa gestion, de son patrimoine et de sa situation financière.

3.2.1 La connaissance du patrimoine

La qualité de la tenue de l'inventaire de l'ordonnateur permet de connaître, à tout moment, le suivi précis du patrimoine de tout organisme.

Un contrôle de cohérence, sur le seul budget principal, a été réalisé entre l'inventaire comptable de l'ordonnateur (arrêté au 31 décembre 2020), l'état de l'actif du comptable et le montant du bilan inscrit au compte de gestion 2020 (cf. actif immobilisé net – page 6). Le tableau ci-dessous en présente la synthèse.

Tableau n° 5 : Comparaison entre l'inventaire comptable tenu par la CCES, l'état de l'actif et la valeur du bilan de l'actif immobilisé du compte de gestion du comptable – Exercice 2020 – budget principal

<i>En €</i>	<i>Actif brut</i>	<i>Amortissements</i>	<i>Actif net</i>	<i>Écart par rapport à l'inventaire (Actif net)</i>
<i>Inventaire de l'ordonnateur de l'EPCI</i>	119 445 210,41	16 202 282,98	99 680 893,14	
<i>État de l'actif</i>	114 712 006,05	15 578 025,82	99 133 980,23	- 546 912,91
<i>Compte gestion</i>	124 166 737,36	15 591 454,19	108 575 283,17	

Source : d'après l'inventaire de l'ordonnateur, l'état de l'actif et le compte de gestion du comptable 2020

De cette vérification découle plusieurs constats. En premier lieu, l'inventaire 2020 de l'ordonnateur transmis par l'EPCI présente un total « *Actif net* » erroné. En effet, sur un plan purement arithmétique, le montant total « *Actif brut* » de 119 445 210,41 € diminué du montant des amortissements subis (soit 16 202 282,98 €) devrait aboutir à un résultat « *Actif net* » de 103 242 927,43 € et non de 99 680 893,14 €.

La chambre demande à l'établissement dans le cadre de la présente contradiction, de rechercher les causes de cette anomalie.

En deuxième lieu, est observé un écart modique entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable (soit 546 612,91 € représentant 0,5 % de l'actif net) qu'il conviendra d'identifier. Enfin, l'écart existant entre le montant de l'actif brut figurant au compte de gestion 2020, et celui inscrit à l'état de l'actif (soit 9 454 731,31 €) correspond au compte 181 qui a été mouvementé lors de l'affectation – à un budget annexe - des éléments d'actif (et le cas échéant du passif) du patrimoine du budget principal⁴. Dès lors, le compte 181 demeure à l'actif du bilan du compte de gestion du budget principal alors que les biens correspondants se retrouvent au sein de l'état de l'actif des budgets annexes concernés. En revanche, il subsiste, entre ces deux documents élaborés par le comptable public, une faible différence de 13 428,37 € en ce qui concerne le montant des amortissements qu'il sera nécessaire de corriger.

En conséquence, la chambre recommande à l'ordonnateur de se rapprocher des services du comptable afin de déterminer les écarts relevés et ainsi parvenir à une parfaite correspondance des montants entre ces documents.

Durant la phase contradictoire, le comptable public a proposé à l'ordonnateur de l'EPCI les écritures patrimoniales correctives à saisir, qui doivent ainsi permettre une parfaite correspondance des montants entre les documents comptables.

⁴ Au cas d'espèce, le budget principal a affecté des biens aux trois budgets annexes suivants pour des montants respectifs de : 7 424 130,89 € (budget annexe CCES Piscine), 1 395 166,52 € (budget annexe CCES Déchets) et 635 433,90 € (budget annexe CCES Électricité).

3.2.2 Les provisions

3.2.2.1 L'absence de provision pour compte épargne temps

Le compte épargne-temps (CET) a été mis en place par la CCES par délibération en date du 20 décembre 2018 et actualisé par délibération du 19 novembre 2020. L'accord passé pose notamment le principe que les 15 premiers jours cumulés du CET d'un agent doivent être utilisés uniquement sous forme de congés et qu'au-delà de ces 15 jours, les jours épargnés peuvent être éventuellement indemnisés.

Si le code général des collectivités territoriales (CGCT) et son article R. 2321-2 n'imposent pas à une collectivité ou à un établissement de constituer une provision en matière de CET, néanmoins l'instruction M14 (Tome 1, titre 1, chapitre 2) indique que « *Des provisions sont constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que le service supporte du fait des conditions de consommation des droits ouverts aux personnels concernés (indemnisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique...)* ».

Interrogé sur ce point, l'EPCI a indiqué à la chambre qu'au 31 décembre 2020, le total des jours CET cumulés épargnés par les agents communautaires est de 1 810,5 jours et qu'une monétisation des jours au-delà des 15 premiers jours représenterait un coût pour la CCES de 46 987,50 €. Ainsi, quelles que soient les modalités de consommation des droits ouverts, les coûts potentiels qui en résultent doivent donner lieu à provisionnement. La chambre invite la commune à comptabiliser au passif le montant de la totalité des engagements CET.

Durant la phase contradictoire, le comptable public a utilement précisé aux services de l'ordonnateur les modalités de constitution de ces provisions.

3.2.2.2 Les provisions obligatoires pour risques contentieux

En application du principe comptable de prudence, et des dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, une provision doit être obligatoirement constituée, par décision⁵ du maire, notamment dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre cette dernière. Ces dispositions s'appliquent également aux EPCI.

Au cas d'espèce, la CCES a communiqué une liste de plusieurs contentieux actuellement en attente de jugement du tribunal administratif (TA) de Nantes. Il y est notamment mentionné une affaire où le requérant (la SNCF) conteste un titre exécutoire émis en février 2021 par l'EPCI à son encontre portant sur un montant de 61 569,65 €. Des litiges en matière de ressources humaines⁶ y sont également répertoriés.

⁵ Décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales

⁶ À titre d'exemples, une demande d'indemnisation à l'encontre de la CCES pour réparation d'un vol d'effets personnels (1 017 €), une demande d'un agent contestant l'annulation prise par la CCES de son arrêté d'avancement d'échelon (montant de l'indemnisation non précisé), une demande d'indemnisation d'un agent suite au non renouvellement de son contrat (montant du préjudice non spécifié).

Dès lors, en raison de l'ouverture de ces contentieux en première instance, et sans préjuger de la décision du TA de Nantes dans ces affaires, la CCES se trouve dans l'obligation réglementaire de constituer une provision. Le montant de celle-ci doit correspondre au coût estimé par l'EPCI de la charge qui peut résulter de ces situations, en fonction des risques financiers encourus.

La chambre demande à l'ordonnateur de l'EPCI de constituer une provision pour risques contentieux.

Recommandation n° 4 : Constituer une provision pour risque contentieux conformément aux dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

3.2.3 Les régies

La CCES dispose actuellement (tous budgets confondus) de sept régies (cinq régies de recettes, une régie d'avances et une régie mixte). Pour un fonctionnement plus commode de la régie de recettes « *Lecture publique* » du budget principal, onze sous-régies ont été créées (soit une sous-régie dans chaque commune du groupement).

Le tableau présentant la moyenne annuelle des recettes et dépenses des régies de l'EPCI entre 2017 et 2021 est situé à l'annexe n° 1 du présent rapport.

La chambre a examiné plus particulièrement les documents constitutifs de la régie mixte « *Aire d'accueil des gens du voyage* » rattachée au budget principal et ceux de deux régies de recettes à enjeux financiers en lien respectivement avec les budgets annexes « *Immobilier d'entreprises* » et « *Piscines* » (régie Piscine du Lac).

Concernant la régie mixte, le montant maximum de l'avance fixé à 2 000 € (cf. article 9) contrevient aux dispositions de l'article R. 1617-12 du CGCT qui précise, que sauf circonstances exceptionnelles qui doivent alors être stipulées dans l'acte constitutif de la régie, cette avance ne doit pas excéder le quart du montant prévisible des dépenses annuelles à payer. Or, si l'on prend en considération l'année 2019, année la plus marquée en termes de dépenses annuelles pour cette régie sur la période (3 400 €), le montant maximum de l'avance à consentir au régisseur devrait être de 850 € et non de 2 000 €.

Par ailleurs, le montant maximum de l'encaisse (article 8) que le régisseur est autorisé à conserver est fixé à 12 000 € pour le compte de dépôt de fonds détenu au trésor. Sachant que, sur la période 2017 à 2021, la recette annuelle moyenne de cette régie est de 16 100 €, cela veut dire que le régisseur est autorisé à ne dégager ses fonds au comptable qu'une seule fois par an. Dès lors, il conviendrait de compléter l'article 10 de la régie mixte en mentionnant que le régisseur est tenu de verser et justifier au comptable public le montant d'encaisse au trésor au moins une fois par mois. Enfin, le cautionnement de 1 220 € auquel est astreint le régisseur de cette régie mixte est erroné compte tenu des règles de calcul fixées en ce domaine par l'arrêté du 28 mai 1993 modifié⁷. La chambre estime que celui-ci devrait être de 300 €.

⁷ L'arrêté du 28 mai 1993 modifié par l'arrêté du 3 septembre 2001 précise entre autres que les régisseurs doivent constituer un cautionnement en fonction de l'importance des fonds maniés d'après le barème ci-après :

S'agissant des deux régies de recettes examinées, il s'avère que pour la régie « *Piscine du lac* » le mandataire suppléant n'a pas signé son acte de nomination et pour la régie relevant du budget annexe « *Immobilier d'entreprises* », la décision de nomination du régisseur et du mandataire suppléant contrevient à une formalité obligatoire, à savoir, la formule manuscrite « *Vu pour acceptation* » qui doit précéder la signature des intéressé(e)s est absente.

En ce qui concerne le domaine de la surveillance et de la vérification des régies, l'article R. 1617-17 du CGCT prévoit que les régisseurs et les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés. La circulaire n° 2013/05/11118 du 5 juin 2013 de la direction générale des finances publiques a actualisé les consignes de contrôle des régies de recettes et/ou d'avances du secteur public et hospitalier⁸.

Seuls trois procès-verbaux de vérification réalisés par le comptable public en date du 31 août 2017 – pour la régie « *Office de tourisme* » -, du 29 août 2018 pour celle des « *gens du voyage* » et du 30 novembre 2018 – pour celle du BA « *Immobilier d'entreprises* » - ont été communiqués à la chambre. Des problèmes et anomalies notables ont été relevés lors de ces trois contrôles⁹.

La chambre considère que l'activité de surveillance des régies instituées par l'EPCI a été manifestement insuffisante. Elle relève l'absence d'implication des services de l'ordonnateur en ce domaine, dans la mesure où l'établissement n'a effectué aucun contrôle de ses régies sur la période. De son côté, le comptable a précisé qu'une vérification de la régie « *Immobilier d'entreprises* » (régie classée à enjeux financiers) serait réalisée en 2022 avec l'appui de la Mission départementale des risques et de l'audit de la DRFIP44.

s'agissant des régisseurs d'avances et recettes, soit le montant total du maximum de l'avance et du montant moyen des recettes effectuées mensuellement. Au cas d'espèce, le montant maximum de l'avance calculé par la chambre n'est plus que de 850 € (et non 2 000 €, voir supra) et la moyenne mensuelle des recettes est de 1 700 €, soit un total de 2 550 €. En conséquence, le régisseur relève d'après le barème fixé par l'arrêté suscité d'un cautionnement de 300 € (recettes + avances comprises entre 2 441 € et 3 000 €).

⁸ Celle-ci précise que « la périodicité du contrôle est désormais proportionnée aux enjeux et risques variables de chaque régie, et non plus quadriennale de façon uniforme pour toutes les régies. Le comptable doit ainsi tenir à jour une programmation des contrôles sur place de l'ensemble des régies en distinguant celles connaissant le plus de risques et qui doivent être contrôlées sur place au moins tous les deux ans, de celles connaissant le moins de risques et qui doivent être contrôlées sur place au moins tous les six ans. »

⁹ Le PV de vérification de la régie de recettes « *Office de tourisme* » mentionne qu'un manquant de 353 € a été constaté lors de ce contrôle, qui s'explique par le vol sans effraction dans le coffre même de la régie. Quant au PV de vérification de la régie des « *Gens du voyage* », le comptable stipule l'absence de suivi rigoureux des opérations de la régie non retracées dans un logiciel, outil informatique ou livre journal. Il indique aussi la non délivrance de quittance pour les cautions versées en espèces. Enfin, s'agissant de la régie du BA « *Immobilier d'entreprises* », il précise que la décision tarifaire fixant les redevances d'occupation relève d'une délibération communautaire ancienne datée du 8/10/2013 et le comptable propose à l'ordonnateur de prendre une nouvelle délibération au titre de l'EPCI juridiquement créé en 2017 et de revaloriser les loyers des occupants principaux (GRDF, ENEDIS et RIE) inchangés depuis 2012. Enfin, le comptable relève l'absence de contrôle interne de l'ordonnateur sur cette régie fragilisant ainsi la sécurisation de l'ensemble de la chaîne comptable.

En conséquence, la chambre rappelle à l'ordonnateur qu'il est responsable du contrôle des régies, au même titre que le comptable public. Il lui incombe donc de mettre en œuvre dans les meilleurs délais un plan de contrôle des régies – notamment pour celles à enjeux financiers – et de renforcer le plan d'accompagnement de ses agents dans leur fonction respective de régisseur ou mandataire.

Recommandation n° 5 : Réaliser un plan de contrôle des régies de l'EPCI conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du CGCT.

3.2.4 Les restes à réaliser

L'article R. 2311-11 du CGCT dispose que « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre... ».

S'agissant de la CCES, la chambre a décidé de réaliser un contrôle ciblé d'une partie des restes à réaliser (RAR) inscrits au seul compte administratif 2020 du budget principal. À savoir, pour les RAR en recettes, la vérification du compte 13 « *Subventions d'investissement* » (soit 1 042 530,72 €) représentant près de 93 % du montant total des RAR en recettes déclaré et pour les RAR en dépenses, le compte 204 « *Subventions d'équipement versées* » (soit 2 121 113 €) représentant 75 % du montant total des RAR.

Elle s'est en premier lieu assurée de l'effectivité du report, au budget primitif 2021 du budget principal de l'EPCI, de la totalité des RAR en dépenses et recettes inscrits au compte administratif de l'exercice 2020 dudit budget, ce qu'elle a pu constater.

Il ressort de ce contrôle que la comptabilité des RAR en dépenses et en recettes, à fin 2020, a été perfectible. En effet, la chambre a deux points d'attention à mentionner à l'EPCI.

D'une part, l'établissement a inscrit un RAR en recettes¹⁰ pour un montant de 140 137 € en transmettant à la chambre, comme pièce justificative, la demande de subvention du bureau communautaire à la Région établie en novembre 2020. Or, la pièce attendue, à savoir la notification de subvention de la Région à l'EPCI, n'a été réalisée qu'en mars 2021. Dès lors, cette opération ne pouvait constituer un RAR à fin 2020. D'autre part, en dépenses, l'EPCI a consigné, fin 2020, un RAR de 500 000 € correspondant à un fonds de concours attribué au Département¹¹ de la Loire Atlantique. Or, le véritable montant sur lequel s'est engagée la CCES en cette affaire – Cf. le vote du conseil communautaire en date du 30 janvier 2020 - a été en réalité de 1 500 000 €. En conséquence, à fin 2020, ce RAR aurait dû être enregistré pour ce montant et non 500 000 €.

Pour l'avenir, la chambre demande à la CCES d'apporter une attention renforcée à la tenue de sa comptabilité des RAR.

¹⁰ Demande de subvention de l'EPCI à la Région PDL au titre de l'acquisition de véhicules électriques et l'installation de bornes de recharge.

¹¹ Dans le cadre de travaux pour l'aménagement d'une voie de contournement du bourg de Saint-Etienne-de-Montluc – soutien et participation financière de la CCES au Département de Loire Atlantique.

3.2.5 Les flux entre budget principal et budgets annexes de l'EPCI

3.2.5.1 Les relations financières entre budget principal et budgets annexes à caractère administratif

La chambre a recensé les aides de fonctionnement du budget principal à ses budgets annexes à caractère administratif qui sont détaillées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 6 : Subventions de fonctionnement du budget principal de la CCES à ses budgets annexes à caractère administratif de 2017 – 2021

En €	Comptes	2017	2018	2019	2020	2021
Budget Principal	C/6521	75 000	2 074 000	2 412 000	2 062 000	1 828 000
BA Tourisme	C/7552	75 000	130 000	100 000	152 000	135 000
BA Piscines	C/7552		1 920 000	1 456 000	1 534 000	1 321 000
BA Parcs Activités	C/7552		24 000	856 000	376 000	372 000
TOTAL BA		75 000	2 074 000	2 412 000	2 062 000	1 828 000

Source : D'après les comptes administratifs

Il ressort de ce contrôle que le budget principal a pris en charge, depuis l'exercice 2018, le déficit de trois budgets annexes à caractère administratif. En moyenne sur la période 2018 à 2021, l'aide du budget principal a représenté, pour le budget annexe (BA) « *Tourisme* » 96 % des recettes réelles de la section de fonctionnement dudit budget annexe, pour le BA « *Piscines* » 77 % et pour le BA « *Parcs d'activités* » 89 %. En contrepoint et en moyenne sur la même période, l'aide du budget principal aux trois BA a représenté, chaque année, 9 % du total de ses dépenses réelles de fonctionnement.

3.2.5.2 Les relations financières entre budget principal et budgets annexes industriels et commerciaux

- L'avance de trésorerie du budget principal au BA « *Déchets* » :

Durant la période au contrôle, la chambre a constaté que perdue une avance de trésorerie de 700 000 € figurant au budget principal de la CCES au bénéfice du budget annexe (BA) « *Déchets* » qui dispose de l'autonomie financière et constitue un service public industriel et commercial (SPIC) soumis à l'instruction budgétaire et comptable M4.

Il s'avère que par une délibération du 18 décembre 2013, la communauté de communes Cœur d'Estuaire a créé un budget annexe pour le service de collecte et de traitement des ordures ménagères financé par la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), elle-même instaurée dès le 15 décembre 2009. En effet, afin de pouvoir payer les premières factures de ce BA et compenser les décalages entre le paiement des factures (mensuel) et l'encaissement de la redevance (semestriel), les élus communautaires ont décidé de consentir une avance de trésorerie du budget général, de 800 000 €, débloquée au fur et à mesure des besoins.

En conséquence, la chambre recommande à l'EPCI de mettre en place, sans délai, un échéancier soutenable organisant les modalités de remboursement par le BA « Déchets » de l'avance de 700 000 € au budget principal.

Durant la phase contradictoire, le comptable public a rappelé à l'ordonnateur que la mise en place d'un échéancier organisant le remboursement par le BA déchets de l'avance de trésorerie qui lui a été accordée par le budget principal nécessitera au préalable une décision de l'organe délibérant de la CCES. En outre, il a estimé que la trésorerie au 31 décembre des trois derniers exercices du BA déchets semble ne pas permettre d'envisager un remboursement rapide de ladite avance.

- Les avances budgétaires du budget principal aux budgets annexes :

La chambre s'est également intéressée aux dettes financières des budgets annexes à l'égard du budget principal à fin 2021. Elles sont retracées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 7 : Dettes financières des BA (C/1687) envers le BP (C/2763) de la CCES à fin 2021

<i>Budget principal (C/2763)</i>		BA Déchets (C/1687)	BA Dév Eco (C/1687)	BA Immo Entr (C/1687)	Total des 3 BA (C/1687)
<i>Compte 276358</i>	3 811 583,54 €	501 826,77 €	2 650 185,09 €	659 571,68 €	3 811 583,54 €
<i>Compte 27638</i>	17 937 588,93 €		16 682 588,93 €	1 255 000,00 €	17 937 588,93 €
TOTAL BP	21 749 172,47 €				21 749 172,47 €

Source : D'après les comptes de gestion

La chambre relève que ces avances financières par opérations budgétaires concernent notamment deux budgets annexes (BA) à caractère industriel et commercial, à savoir les BA « Déchets » et « Immobilier d'entreprises », le troisième étant un BA à caractère administratif (budget dit de lotissement – BA Développement économique). Or, l'article L. 2224-2 du CGCT interdit aux communes, à leurs groupements de prendre en charge dans leur budget principal des dépenses au titre des SPIC sauf exceptions limitativement énumérées et nécessitant alors une décision motivée de leurs assemblées délibérantes.

S'agissant des avances consenties aux deux SPIC, la chambre a interrogé à la fois le comptable public et la CCES sur l'origine et la régularité de ces aides. Il en ressort que ces dernières ont toutes été octroyées avant 2016 et ont été reprises dans la comptabilité (en bilan d'entrée) de la CCES au moment de la fusion en 2017.

Plus précisément, pour le BA « *Déchets* », en 2007 et 2008, l'ex CC Loire et Sillon (CCLS) a versé audit BA, via son budget principal, deux avances budgétaires pour un total de 501 826,77 €. À cet effet, la CCES a transmis à la chambre une délibération de l'ex EPCI en date du 20 décembre 2007 où son assemblée délibérante a approuvé le principe de la mise en place d'un dispositif d'avances remboursables sans intérêts, et ce, afin d'éviter que le BA « *Déchets* » ne lève ses propres emprunts. De surcroît, à la lecture de cette dernière, la CCLS ne justifie à aucun moment l'interdiction de subventionner le SPIC au regard des six exceptions mentionnées à l'article L. 2224-2 du CGCT en vigueur à l'époque. Dès lors, la décision de l'ex-EPCI apparaît irrégulière. Au surplus, la délibération prévoyait que, chaque année, à partir de 2008, le BA « *Déchets* » rembourserait au budget principal une partie de l'avance selon un rythme défini par un tableau d'amortissement ; clause qui n'a pas été respectée.

S'agissant du BA « *Immobilier d'entreprises* », il s'avère que la somme de 659 571,68 € correspond à un reliquat d'avances octroyées, entre 2011 et 2013, par le budget principal de l'ex CCLS à deux budgets annexes « *Immobilier d'entreprises* » à caractère industriel et commercial¹². Ce solde n'ayant pas fait l'objet d'un remboursement au budget principal de l'ex établissement avant la fusion en 2017, il a été repris en bilan d'entrée dans la comptabilité des budgets afférents de la CCES.

Concernant le montant de 1 255 000 € comptabilisé à ce même BA, il coïncide avec quatre versements effectués, entre 2013 et 2016, par le budget principal de l'ex communauté de communes Cœur d'Estuaire (CCCE) à son budget annexe (BA) « *Développement économique* » géré sous la forme de SPIC à sa création en 2013 (Nomenclature M4), puis de SPA à partir de 2014 (Nomenclature M14). Sur les trois pièces justificatives transmises à la chambre à l'appui desdites avances budgétaires, il y est uniquement indiqué qu'il s'agit d'aides de « *Trésorerie* » qui devront faire l'objet d'un remboursement au budget principal dès que le BA dégagera un excédent suffisant. Au moment de la fusion, cette somme a été reprise intégralement dans la comptabilité du BA « *Immobilier d'entreprises* » de la CCES.

La chambre recommande donc à la CCES de mettre en place, sans délai, un échéancier soutenable organisant les modalités de remboursement des dettes financières des BA « *Déchets* » et « *Immobilier d'entreprises* » envers le budget principal de l'EPCI.

Recommandation n° 6 : Mettre en place un échéancier soutenable organisant les modalités de remboursement des avances budgétaires et de trésorerie, consenties par le budget principal aux BA « *Immobilier d'entreprises* » et « *Déchets* » gérés sous la forme de SPIC.

¹² Ces budgets annexes tenus en nomenclature M4 assuraient le suivi comptable d'opérations de construction et de gestion de locaux à usage commercial.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En résumé, si l'information délivrée aux élus, par le biais du contenu des rapports d'orientation budgétaire, apparaît satisfaisante et précise, en revanche, l'EPCI devra mettre en ligne ses principaux documents budgétaires et financiers afin de satisfaire aux prescriptions de l'article L. 2313-1 du CGCT.

En outre, différents points relatifs à la fiabilité des comptes apparaissent perfectibles. Trois chantiers d'actions prioritaires devront être menés par la CCES : la constitution d'une provision obligatoire pour risques contentieux mais également celle en lien avec les charges afférentes aux jours épargnés sur le CET par l'ensemble de ses agents, la mise en œuvre d'un plan de contrôle de ses régies et la mise en place d'un échancier soutenable organisant les modalités de remboursement des avances budgétaires et de trésorerie consenties par le budget principal aux budgets annexes « Déchets » et « Immobilier d'entreprises » gérés sous la forme de SPIC.

Enfin, l'établissement devra également veiller à corriger le faible écart de valorisation constaté par la chambre entre l'inventaire physique de l'ordonnateur et l'état de l'actif du compte public, ainsi que s'attacher à apporter une plus grande attention à la tenue de sa comptabilité des restes à réaliser.

4 SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE : LES ENJEUX LIÉS À LA PROBABILITÉ DE LA FERMETURE DE LA CENTRALE DE CORDEMAIS

Les comptes 2017-2021 de la communauté de communes Estuaire et Sillon sont composés d'un budget principal (BP) et de neuf budgets annexes (BA parc d'activités, BA développement économique, BA immobilier d'entreprises, BA piscines, deux BA électricité (dont l'un est inactif), BA déchets, BA assainissement, BA office de tourisme.

Fin 2021, deux budgets (le BP et le BA développement économique) sur les dix mentionnés supra représentaient près de 82 % du budget global consolidé en termes de recettes de fonctionnement. Compte tenu que le BA « Développement économique » constitue un budget de lotissement possédant essentiellement une comptabilité de stock de terrains (classe 3) de 19 M€ au total (dont près de 16 M€ de travaux en cours – compte 3351 « Travaux en cours terrains »), dès lors seul le budget principal de la CCES fera l'objet d'une analyse financière rétrospective sur la période au contrôle.

Tableau n° 8 : Budgets consolidés CC Estuaire et Sillon – exercice 2021

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Budgets retenus pour l'onglet 2-conso tous budgets	Budgets retenus pour l'onglet 3-conso budgets M14	Recettes de fonctionnement	
						2021 (en €)	%
20007273400011	Budget principal	CC ESTUAIRE ET SILLON	M14	X	X	25 228 355	49,97%
20007273400029	Budget annexe	CCES PARCS D'ACTIVITES	M14	X	X	404 958	0,80%
20007273400037	Budget annexe	CCES DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE	M14	X	X	16 036 277	31,76%
20007273400045	Budget annexe	CCES IMMOBILIER ENTREPRISES	M4	X		1 585 947	3,14%
20007273400052	Budget annexe	CCES PISCINES	M14	X	X	1 639 440	3,25%
20007273400060	Budget annexe	CCES ELECTRICITE	M4	X		37 712	0,07%
20007273400060	Budget annexe	CCES ELECTRICITE	M41	X		0	0,00%
20007273400078	Budget annexe	CCES DECHETS	M4	X		3 461 606	6,86%
20007273400086	Budget annexe	CCES ASSAINISSEMENT	M49	X		1 954 222	3,87%
20007273400094	Budget annexe	CCES OFFICE DE TOURISME	M14	X	X	139 810	0,28%
9					Somme totale :	50 488 329	100,00%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Les tableaux des indicateurs financiers du budget principal de l'EPCI sont retranscrits à l'annexe n° 2 du présent rapport.

4.1 L'évolution des grands équilibres du budget principal depuis 2017

4.1.1 Présentation synthétique des principaux indicateurs de la communauté de communes

Le tableau synthétique situé ci-dessous présente les principales informations financières de la communauté de communes Estuaire et Sillon sur la période 2017 – 2021 :

Tableau n° 9 : Données financières synthétiques du budget principal de la communauté de communes Estuaire et Sillon

CCES Budget Ppal en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var Annu Moy	Cumul Années
Produits de gestion (A)	17 118 762	15 709 302	18 120 444	18 941 540	17 867 544	1,1%	
Charges de gestion (B)	10 276 062	12 078 658	15 899 817	15 301 381	15 538 701	10,9%	
Exced brut de fctio (A-B)	6 842 700	3 630 644	2 220 627	3 640 159	2 328 843	-23,6%	
(+) Solde des opér financières	-164 477	-146 025	-120 298	-103 002	-87 120	-14,7%	
(+) Solde des opér exceptio	147 716	228 230	118 706	-158 869	44 201		
(=) CAF brute	6 825 939	3 712 849	2 219 035	3 378 288	2 285 924	-23,9%	18 422 035
(-) Annuité en capital de la dette	1 167 588	1 214 852	1 061 148	549 267	549 092	-17,2%	4 541 947
(=) CAF nette ou disponible (C)	5 658 351	2 497 997	1 157 887	2 829 021	1 736 832	-25,6%	13 880 088
Recettes d'Inv hors emprunt (D)	2 289 590	801 980	833 075	1 071 127	588 193	-28,8%	5 583 965
(=) Financ propre disponible (C+D)	7 947 941	3 299 977	1 990 962	3 900 148	2 325 025	-26,5%	19 464 053
Déps d'Inv hors remb d'emprunt	4 739 893	7 883 480	3 484 161	1 074 508	1 815 031	-21,3%	18 997 073
<i>dont dépenses d'équip (y compris Trav régie)</i>	<i>3 892 649</i>	<i>7 143 630</i>	<i>3 195 505</i>	<i>1 391 479</i>	<i>1 390 301</i>	<i>-22,7%</i>	<i>17 013 564</i>
(+/-) Solde des affect d'immob	0	0	0	0	0		
(+/-) Solde des opér pour cpte tiers	52 972	69 149	-133 529	8 310	0		
(-) reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0		
(=) Besoin (-) ou capacité (+) de Financ (E)	3 261 020	-4 514 354	-1 626 728	2 833 950	509 994		463 882
(+) Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0		0
Variation du Fds de roulement	3 261 020	-4 514 354	-1 626 728	2 833 950	509 994		463 882
Encours de dette au 31/12	7 705 661	6 491 609	5 638 945	5 089 679	4 540 187	-12,4%	
Capacité désendettement en années (soit dette BP / CAF brute du BP)	1,1	1,7	2,5	1,5	2,0		
Provisions semi-budgétaires	0	0	0	0	0		
Intégration Résultats Budgets transférés par opération d'ordre non budgétaire	0	0	0	0	0		
Fonds de roulement budgétaire (FRB) du BP	12 182 132	7 667 778	6 041 050	8 875 000	9 384 994	-6,3%	
FRB en nbre jours de charges courantes	426	229	138	210	219		

Source : CRC PDL d'après les comptes de gestion

Il résulte de ce tableau que les charges de gestion sont en nette progression sur la période (VAM de 10,9 %) en contrepoint de produits qui n'augmentent que de 1,1 %. On peut ainsi évoquer un effet ciseaux notable. De ce fait, l'excédent brut de fonctionnement (- 23,6 %) ainsi que la CAF brute (- 23,9 %) subissent également un repli.

En 2021, l'EBF et la CAF brute représentent respectivement 13 % et 12,8 % des produits de gestion, ce qui est considéré comme un niveau faible. En 2021, l'EBF et la CAF brute par habitant de l'EPCI sont inférieurs à la moyenne de ceux de sa strate. Pour l'EBF, il s'élève à 59 €/hbt pour l'établissement contre 72 €/hbt pour les EPCI régionaux de la strate et s'agissant de la CAF brute, elle représente 57 €/hbt pour la CCES contre 62 €/hbt (EPCI de la Région) et 64 €/hbt au niveau National.

Le poids du remboursement de l'annuité en capital de la dette diminue significativement sur la période pour atteindre 549 092 € en 2021 (contre 1 214 852 € en 2018).

La CAF nette est erratique et suit une trajectoire identique à celle des deux autres indicateurs (EBF et CAF brute) passant de 5,6 M€ en 2017 à 1,7 M€ en 2021.

Le financement propre disponible cumulé sur la période – composé de la CAF nette et des recettes d'investissement hors emprunt – s'élève à 19 464 053 €. Il a permis de financer intégralement le programme d'investissement de la CCES (soit 18,9 M€ dont 17 M€ de dépenses d'équipement). La réalisation de ce programme d'équipement s'est concentrée sur les trois premières années (2017 à 2020) avec un total de 14,2 M€ de dépenses sur cette période, puis a considérablement ralenti sur les deux derniers exercices sous contrôle (soit 2,8 M€ de dépenses). En 2021, les dépenses d'équipement par habitant de la CCES sont inférieures à la moyenne de celles de sa strate, elles s'élèvent à 46 €/hbt pour l'EPCI contre 106 €/hbt (Région) et 103 €/hbt (National).

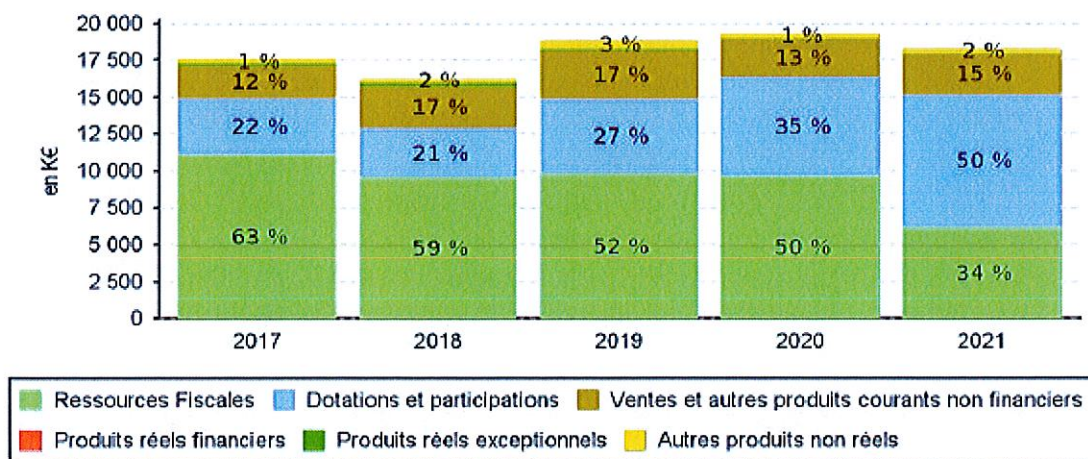
Ainsi, la variation cumulée du fonds de roulement de la CCES sur la période 2017 à 2021 affiche un montant positif de 463 882 €. L'EPCI qui possédait, au 1^{er} janvier 2017, un fonds de roulement de 8,9 M€ atteint, à fin 2021, un fonds de roulement de 9,4 M€. Il s'élève à 236 €/hbt pour la CCES contre 169 €/hbt (Région) et 152 €/hbt (National).

Enfin, l'encours de dette de la CCES s'est rétracté sur la période passant de 7,7 M€ fin 2017 à 4,5 M€ au 31 décembre 2021. La capacité de désendettement de l'établissement en nombre d'années est de deux ans à fin 2021.

4.1.2 L'analyse détaillée des ressources de la communauté de communes Estuaire et Sillon

Le tableau ci-dessous présente la structure et l'évolution des recettes de fonctionnement de la CCES.

Tableau n° 10 : Évolution des produits de fonctionnement de la CCES 2017 – 2021



Source : DGFIP

4.1.2.1 Les ressources fiscales et la fiscalité reversée

4.1.2.1.1 Les ressources fiscales

La communauté de communes Estuaire et Sillon a maintenu ses taux d'imposition sur toute la période, soit un taux de 7,78 % en matière de TH, 0 % pour la TFB, 24,89 % pour la TFNB (dont 23,04 % de taxe additionnelle) et 24,18 % au titre de la CFE.

Le total des ressources fiscales diminue sur la période passant de 19,1 M€ en 2017 à 12,8 M€ en 2021. En premier lieu, la fermeture des deux unités de production d'électricité au fioul de la centrale de Cordemais (1^{ère} tranche en 2017, puis seconde en mars 2018) a généré des pertes de CFE, d'IFER et de CVAE. En second lieu, en 2021, le produit du compte 73111 (impôts directs locaux – soit taxes foncières et d'habitation) a chuté drastiquement (9,5 M€ en 2020 contre 4,1 M€ en 2021) principalement en raison d'une disposition fiscale de l'État visant à réduire de moitié la valeur locative des établissements industriels.

Lors de l'établissement du ROB 2019, l'EPCI a évalué que la fermeture d'une unité de production d'électricité au fioul générerait environ une perte de CFE de 840 000 €. L'IFER a vu son produit régresser de 4,7 M€ en 2017 à 2,7 M€ en 2021. Enfin, la CCES a perçu 3,1 M€ de CVAE en 2017 contre 2,6 M€ en 2021.

En 2021, pour la première année, et afin de compenser l'exonération de la TH pour les résidences principales – voulue par l'État - puis sa suppression en 2023, l'EPCI a été bénéficiaire d'une fraction de TVA nationale pour un montant de 2,9 M€ (compte/7382).

4.1.2.1.2 La fiscalité reversée

Elle est constituée de l'attribution de compensation, de la dotation de solidarité communautaire (DSC) et des deux fonds de péréquation, à savoir le FPIC et le FNGIR.

La fiscalité totale reversée par l'EPCI a accusé un repli sur la période passant de 8,1 M€ en 2017 à 6,7 M€ en 2021.

À partir de 2019, l'attribution de compensation (AC) en faveur des communes membres a sensiblement baissé en raison de transfert de compétences¹³ des communes vers l'EPCI (7,4 M€ d'AC versés aux communes en 2017 contre 6 M€ de 2019 à 2021).

La DSC en faveur des communes membres a très peu évolué sur la période passant de 147 000 € à 252 500 €. En 2020, l'EPCI a pris une délibération en cette matière, afin de prendre en considération les nouvelles règles applicables à la DSC modifiées par la loi de finances pour 2020¹⁴.

¹³ L'EPCI a récupéré en 2019 les compétences enfance-jeunesse, lecture publique, animation musicale et assainissement collectif.

¹⁴ Le régime de la dotation de solidarité communautaire (DSC) a été profondément modifié dans la loi de finances pour 2020. À compter de 2021, les DSC devront respecter les règles de l'article L. 5211-28-4 du CGCT. Parmi les nouveautés, les critères de droit commun (potentiel financier ou fiscal par habitant et revenu par habitant) doivent être majoritaires et représenter au moins 35 % de la répartition totale de l'enveloppe, ces critères sont pondérés par la population totale ou la population DGF de chaque commune au sein de l'EPCI. Les critères

Dans le cadre de la préparation du futur pacte fiscal, l'EPCI décidera probablement de reconsidérer les critères d'attribution de la DSC.

S'agissant de la fiscalité reversée par l'intermédiaire des deux fonds de péréquation (FPIC et FNGIR), la contribution de l'EPCI à ces derniers a été relativement constante et a représenté, chaque année, le versement d'une somme moyenne de 520 000 € sur la période.

4.1.2.2 Les ressources d'exploitation et institutionnelles

Les ressources d'exploitation de la CCES s'élèvent au total à 2,7 M€ à fin 2021. Elles connaissent une hausse de 5,3 % par an, en moyenne, entre 2017 et 2021.

Les deux principaux postes de recettes concernent les revenus tirés des prestations de service proposées à la population par l'établissement (notamment celles en lien avec la compétence enfance-jeunesse) et le produit issu des personnels communautaires mis à la disposition d'autres organismes (communes membres, autres) et des frais associés.

À partir de 2019, année de transfert à l'EPCI de la compétence enfance-jeunesse, la ligne de recette des prestations de services croît sensiblement de près de 400 000 € passant de 1,3 M€ en 2018 à 1,7 M€ en 2019. Les deux années suivantes, ce produit se rétracte (0,9 M€ en 2020 et 1,2 M€ en 2021) en raison de la baisse d'activités en lien avec la crise sanitaire.

Le remboursement à l'EPCI des traitements des agents communautaires mis à disposition et celui des frais associés, atteint son maximum en 2019 et 2020 avec un produit de 1,3 M€. Enfin, et plus modestement, la CCES perçoit des revenus locatifs - en moyenne, chaque année, de 276 000 € notamment ceux provenant de la location des bâtiments des gendarmeries de Savenay et de Saint-Etienne-de-Montluc -.

Les ressources institutionnelles sont composées notamment de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des autres attributions versées par l'État sous la forme de compensation et de péréquation. Au global, ces ressources augmentent - en VAM - de 23,4 % entre 2017 et 2021 et représentent un produit de 3,9 M€ en 2017 contre 9 M€ en 2021.

La DGF progresse, en moyenne, de 4,6 % par an. Elle affiche un montant de 1,2 M€ en 2017 et 1,4 M€ en 2021. Elle représente, en 2021, 36 €/hbt pour l'établissement contre 46 €/hbt pour les EPCI régionaux de la strate de référence et 49 €/hbt au niveau National.

Les compensations et péréquations versées par l'État sont très notablement à la hausse sur la période (VAM de 78 % - cf. les produits figurant au tableau n° 13 ci-dessous). En 2021, l'EPCI a perçu de l'État 0,9 M€ au titre de la compensation des pertes de bases d'imposition à la CET, 0,4 M€ au titre de la réforme de la TP, 1,5 M€ au titre des pertes d'IFER et 2,9 M€ au titre des pertes de la CET (CVAE, CFE¹⁵).

supplémentaires « librement » choisis doivent viser à réduire les disparités de ressources et de charges entre ces communes, ce qui exclut certains critères qui ont pu être utilisés jusqu'à présent par des EPCI (ex. la dynamique des recettes fiscales) ; ils ne peuvent pas représenter une répartition supérieure (en pourcentage) à celle des critères de droit commun.

¹⁵ Dont principalement la compensation suite à la réduction de moitié de la valeur locative des établissements industriels (Article 4 de la loi de finances pour 2021).

La CCES bénéficie également de participations d'autres organismes dont celle de la CAF, à partir de 2019, en lien avec la prise de compétence enfance-jeunesse et le produit total de ce poste s'élève, chaque année, en moyenne sur la période 2019 - 2021, à 1,8 M€. Au final, en 2021, toutes les participations et compensations sus évoquées (soit 7,6 M€) équivalent à un produit de 191 €/hbt pour la CCES contre 61 €/hbt pour les EPCI régionaux de la même strate et 71 €/hbt au niveau National.

Tableau n° 11 : Effets de la compensation par l'État des pertes de recettes fiscales (dont fermeture probable de la centrale de Cordemais et fiscalité IFER¹⁶)

	2017	2018	2019	2020	2021	VAM
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	19 111 869	17 449 136	16 482 403	16 326 940	12 881 432	-9,4%
<i>Compensation et péréquation</i>	565 146	565 415	1 528 475	3 224 150	5 701 910	78,2%
<i>Total</i>	19 677 015	18 014 551	18 010 878	19 551 090	18 583 342	-1,4%

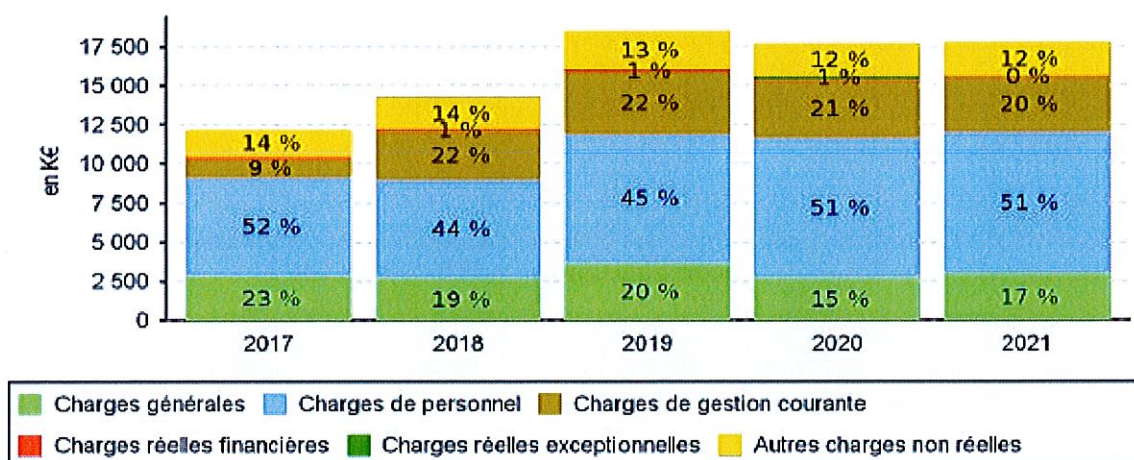
Source : CRC d'après comptes de gestion

4.1.3 L'analyse détaillée des charges de la communauté de communes Estuaire et Sillon

Le tableau ci-dessous présente la structure et l'évolution des dépenses de fonctionnement de l'établissement.

¹⁶ Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER) : il s'agit des centrales nucléaires et des centrales thermiques à flamme produisant de l'électricité. Seules les centrales dont la puissance électrique est supérieure ou égale à 50 mégawatts sont concernées. Le montant de l'IFER est établi en fonction de la puissance installée dans chaque installation. Il s'élève à 3 254 € par mégawatt de puissance installée au 1^{er} janvier 2022.

Tableau n° 12 : Évolution des charges de fonctionnement de la CCES 2017 - 2021



Source : DGFIP

4.1.3.1 L'évolution des charges de gestion

Comme déjà indiqué supra, les charges de gestion dans leur globalité sont en augmentation sur la période (VAM de 10,9 %). En 2021, ces charges sont supérieures aux moyennes de la strate de référence de l'EPCI [soit 393 €/hbt pour la CCES, contre 312 €/hbt (Région) et 327 €/hbt (National)].

4.1.3.2 Le détail des charges de gestion

Les charges à caractère général nettes des remboursements de frais restent stables en VAM sur la période de 0,6 %.

Les autres charges de gestion progressent en VAM de 62,6 % sur la période en raison notamment, à partir de 2018, de la couverture par le budget principal du déficit de trois budgets annexes à caractère administratif (contribution moyenne chaque année du BP à hauteur de 2,1 M€) et dans une moindre mesure du fait de la hausse de la contribution de l'EPCI au service incendie.

Les dépenses relatives aux subventions de fonctionnement augmentent significativement de 12,8 % en VAM sur la période. Cela est dû notamment à une hausse importante des dépenses relatives aux subventions dévolues aux associations (VAM de + 28%). À ce niveau, c'est le transfert de la compétence jeunesse qui impacte cette ligne de dépenses (2018 : 276 K€ / 2019 : 714 K€ / 2020 : 729K€, 2021 : 759K€) car cette compétence s'exerce soit par le biais de l'intervention de prestataires extérieurs, soit en régie (voir supra).

Les charges totales de personnel sont également à la hausse sur la période (VAM de + 8,2 %) et ces mêmes charges, nettes des remboursements des mises à disposition, le sont également de + 8,6 % (VAM sur la période 2017 – 2021).

Les charges totales de personnel de l'EPCI progressent de 2 M€ entre 2018 et 2019 (+ 40%). Cette augmentation significative trouve son explication notamment dans la prise de compétence enfance-jeunesse. En effet, sur cette même période, la masse salariale hors charges des personnels non titulaires a augmenté de 700 000 € passant d'1 M€ à 1,7 M€. En 2021, ces charges représentent 228 € de charges par habitant contre 154 €/hbt au niveau régional et 133 €/hbt au niveau national. Elles constituent 59 % des charges courantes de gestion de l'établissement (contre 41 % en moyenne pour les EPCI régionaux de la même strate) et les indicateurs de référence (guide Anafi) considèrent qu'un tel taux (inférieur à 60 %) est élevé mais soutenable.

Enfin, les charges de dotations aux amortissements sont quasi constantes sur la période et s'élèvent en moyenne à 2 M€.

4.1.4 Le financement des investissements

Les dépenses d'investissement cumulées de l'EPCI atteignent 19 M€ sur la période dont 17 M€ de dépenses d'équipement. Celles-ci ont été accomplies majoritairement entre 2017 et 2019 (14,2 M€ de dépenses d'équipement au total sur ces trois exercices).

L'opération majeure réalisée par l'EPCI a été le centre de découverte¹⁷ « *Terre d'Estuaire* » situé face au port de Cordemais, dont la construction s'est déroulée sur deux ans, et qui a ouvert ses portes en février 2019. Cet équipement a coûté environ 10 M€ à la communauté de communes Estuaire et Sillon.

Le financement propre disponible cumulé de la CCES sur la période – composé de la CAF nette et des recettes d'investissement s'élève à 19,5 M€. Dès lors, il a permis de financer intégralement le programme d'investissement de l'établissement.

L'épargne nette (CAF) dégagée en cinq ans par l'EPCI représente 14 M€ et les recettes d'investissement reçues 5,5 M€. Sur ces 5,5 M€ de recettes, 1 M€ provient du FCTVA, 4,2 M€ émanent de subventions d'investissement reçues (chapitre 13) et des produits de cession (0,3 M€).

Dès lors, sur cette période, la variation du fonds de roulement a été favorable à l'EPCI à hauteur de près de 0,5 M€.

¹⁷ Sur 2000 m², le centre Terre d'Estuaire abrite un parcours de visite permanent, une exposition temporaire, des activités pour petits et grands, sans oublier l'ascension en ballon (à 25 mètres de hauteur) qui offre un point de vue exceptionnel sur l'estuaire de la Loire.

4.1.5 Analyse du bilan

4.1.5.1 La dette

L'encours de la dette du budget principal de la CCES a fléchi sur la période passant de 7,7 M€ au 31/12/2017 à 4,5 M€ à fin 2021, soit une variation annuelle moyenne de - 12,4 %. Rapporté à l'épargne brute de l'exercice 2021, le délai de désendettement de l'établissement s'établit à deux années.

L'encours de la dette du budget principal représente, fin 2021, une dette de 114 €/hbt pour la CCES contre 180 €/hbt pour les EPCI régionaux de la même strate et 204 €/hbt au niveau National.

Cet encours se répartit en quatre emprunts classés « A-1 » selon la grille de la charte Gissler représentant 87,63 % de l'encours et un emprunt classé « B-1 » représentant 12,37 % dudit encours. Ces emprunts apparaissent donc ne pas présenter de risques particuliers pour l'EPCI.

4.1.5.2 Le fonds de roulement

Le fonds de roulement net global (FRNG) est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (notamment les dotations, les réserves, les subventions d'équipement et les emprunts) et les immobilisations (investissements réalisés et en cours de réalisation). Le fonds de roulement permet de couvrir le décalage entre encaissement des recettes et paiement des dépenses.

Le FRNG de la CCES s'élève à 9,4 M€ au 31 décembre 2021 et représente 219 jours de charges courantes. Il peut être considéré comme confortable. Son montant en euros par habitant affiche 236 € pour l'établissement contre 169 €/hbt pour les EPCI régionaux de la même strate et 152 €/hbt au niveau National.

4.1.5.3 La trésorerie

Elle est constituée du FRNG auquel vient s'ajouter, lorsque celui-ci est négatif, le besoin en fonds de roulement (BFR) qui est lui-même égal à la différence entre l'ensemble des créances et des stocks et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales, etc.). Dès lors, une créance constatée par un organisme, non encaissée, génère un besoin de fonds de roulement ou de financement, alors qu'une dette non encore réglée vient diminuer ce besoin. Le BFR traduit donc le décalage entre encaissement des recettes et paiement des dépenses.

À fin 2021, le BFR est négatif à hauteur d'1 M€ et il vient donc s'additionner au fonds de roulement de 9,4 M€ de la CCES afin de constituer une trésorerie au 31 décembre de cette année-là, de 10,4 M€. Le niveau de trésorerie généralement attendu d'un organisme doit être compris entre 30 et 90 jours de charges courantes de fonctionnement. S'agissant de l'EPCI, sur la période, la trésorerie de fin d'année a représenté entre 76 jours (2019) et plus de 300 jours (2017) de charges courantes. La CCES dispose donc d'une trésorerie de fin d'année confortable.

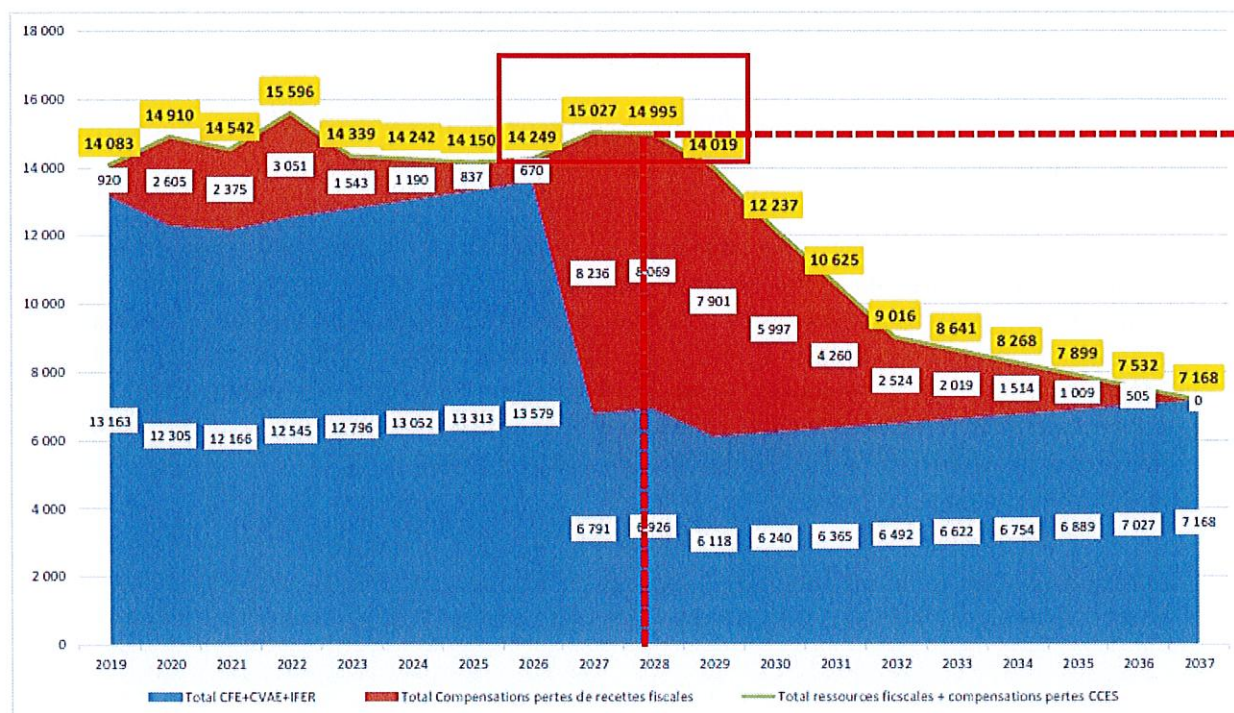
4.2 Essai de prospective financière dans le contexte de la probable fermeture de la centrale de Cordemais

4.2.1 Les conséquences de la fermeture de la centrale dans le cadre du pacte charbon : impact salarial et fiscal

La probable fermeture complète de la centrale de Cordemais¹⁸ va entraîner à la fois des pertes de recettes fiscales pour la CCES mais également touchera le tissu économique. En effet, elle affectera 400 emplois directs, 400 emplois indirects (sous-traitants de rang 1) et environ 400 emplois induits.

Sur le plan fiscal, l'État a pris l'engagement de compenser les pertes de recettes de l'établissement. Ainsi, suite à la réunion du 26 avril 2022 entre les services préfectoraux et les différents acteurs impliqués, l'État estime que les compensations versées à l'EPCI en prenant en compte l'ensemble des dispositifs pour la fermeture des tranches n° 4 et n° 5 s'élèveraient à un montant variant de 22,4 M€ à 24,3 M€.

Graphique n° 2 : Compensation prévisionnelle par l'État des pertes de recettes 2019-2037



Source : CCES

¹⁸ Il existe encore 4 centrales électriques fonctionnant au charbon en France métropolitaine (Cordemais, Le Havre, Gardanne, Saint-Avold). Elles contribuent entre 1 et 3 % de la production électrique nationale selon les années mais représentent près d'un tiers des émissions de gaz à effet de serre associées à la production électrique du pays (source RTE, bilan électrique 2018)

Si l'État compense en partie les pertes de recettes de l'EPCI, il n'y aura pas de compensation du dynamisme¹⁹ fiscal de cette taxe. L'établissement devra donc prendre en considération deux facteurs importants :

- la non évolution à la hausse de ses recettes fiscales dès aujourd'hui ;
- la disparition à moyen terme de la compensation de l'État.

Tableau n° 13 : Perte de recettes différentielle annuelle entre le maintien et la fermeture probable du site de CORDEMAIS (dont compensation de l'État)

2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
- 1 373 267 €	- 2 886 286 €	- 3 243 619 €	- 3 600 198 €	- 3 770 433 €	- 3 266 446 €	- 3 574 778 €	- 4 832 319 €
2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037
- 6 882 676 €	- 8 768 031 €	- 10 655 808 €	- 11 327 325 €	- 12 001 343 €	- 12 677 902 €	- 13 357 044 €	- 14 038 811 €

Source : CCES

Par ailleurs, la fermeture de l'usine CANDIA (troisième contributeur de CFE, 171 emplois) en juin 2023 accentuera cette contraction des recettes fiscales et aura également des incidences en termes de projet de territoire, de PPI et de PPF.

4.2.2 Une politique ambitieuse d'investissement de 30 M€ sur les huit prochaines années

La PPI fournie par l'établissement (le projet de territoire étant toujours en cours d'élaboration) n'est pas consolidée. Néanmoins, elle laisse apparaître un volume d'investissement (tous budgets confondus) qui avoisinent 30 M€. A ce montant, il conviendrait d'ajouter les projets non budgétés mais qui semblent être onéreux et qui seront financés a priori par le biais de fonds de concours : Travaux d'extension de l'école élémentaire Orange Bleue (classes supplémentaires et accueil périscolaire) à Malville, réhabilitation du restaurant scolaire de Cordemais en périscolaire, réhabilitation de l'ancien groupe scolaire de Quilly pour nouveau périscolaire, etc.).

Cette politique d'investissement (et les charges de fonctionnement inhérentes) doit bien évidemment être mise en perspective des pertes de recettes fiscales évaluées supra et plus particulièrement à l'horizon 2028, année où les compensations de l'État amorceront une décrue.

¹⁹ Conformément au II de l'article 1635-0 quinquies du code général des impôts (CGI), les montants et tarifs de chacune des composantes de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sont revalorisés chaque année comme le taux prévisionnel, associé au projet de loi de finances de l'année, d'évolution des prix à la consommation des ménages, hors tabac, pour la même année. Pour l'année 2022, ce taux s'élève à 1,5 %.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2017 et 2021, la CCES connaît une très légère progression annuelle moyenne de 1,1 % du total de ses produits de gestion. La situation financière de l'EPCI est marquée par la fermeture, en 2017 et 2018, de deux unités de production d'électricité au fioul de la centrale de Cordemais qui a généré des pertes de ressources fiscales notables (CFE, IFER et CVAE). En 2021, le produit des impôts locaux (notamment la TFB et la CFE) s'est dégradé en raison d'une disposition fiscale de l'État conduisant à réduire de moitié la valeur locative des établissements industriels. Dès lors, et en contrepoint, l'EPCI a perçu de l'État des recettes dîtes de compensation-péréquation qui ont crû substantiellement passant de 0,6 M€ en 2017 à 5,7 M€ en 2021. Parallèlement, la fiscalité reversée par l'EPCI a baissé sur la période conjuguée à une progression de sa DGF et de ses ressources d'exploitation.

Les charges de gestion sont en nette progression sur la période (VAM de 10,9 %) en contrepoint de produits qui n'augmentent que de 1,1 %. On peut ainsi évoquer un effet ciseaux notable. Les charges totales de personnel de l'EPCI progressent de 2M€ entre 2018 et 2019 (+ 40%). Cette augmentation significative trouve son explication notamment dans la prise de compétence enfance-jeunesse. En effet, entre 2018 et 2019, la masse salariale des personnels non titulaires a augmenté de 700 000 € passant d 1M€ à 1,7 M€. Elles représentent, en 2021, 228 € de charges par habitant contre 154 €/hbt au niveau régional et 133 €/hbt au niveau national. Enfin, ces mêmes charges constituent 59 % des charges courantes de gestion de l'établissement (contre 41 % en moyenne pour les EPCI régionaux de la même strate) et les indicateurs de référence considèrent qu'un tel taux (inférieur à 60%) est élevé mais soutenable.

Sur la période 2017 – 2021, l'EPCI a autofinancé intégralement son programme d'investissement et a reconstitué son fonds de roulement de près de 0,5 M€.

Malgré une compensation par l'État, la probable fermeture complète de la centrale de Cordemais va entraîner des pertes de recettes fiscales pour la CCES mais touchera également le tissu économique. En effet, elle affectera 400 emplois directs, 400 emplois indirects (sous-traitants de rang 1) et environ 400 emplois induits. Dès lors, la politique d'investissement et les charges de fonctionnement inhérentes doivent bien évidemment être mise en perspective des pertes de recettes fiscales évaluées supra et plus particulièrement à l'horizon 2028, année où les compensations de l'État amorceront une décrue.

5 LA SITUATION DES RESSOURCES HUMAINES

Les investigations de la chambre en matière de ressources humaines (RH) ont porté sur la gestion des effectifs, le respect des obligations légales relatives au temps de travail et le régime indemnitaire des agents communautaires suite à la fusion de 2017.

5.1 Le suivi insatisfaisant des effectifs

L'évolution des effectifs a été appréciée au travers les annexes budgétaires transmises par la CCES. Le tableau ci-dessous en présente la synthèse.

Tableau n° 14 : Évolution des emplois et des effectifs du budget principal au 31/12/N

	Emplois Budgétaires			Effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT		
	Emplois permanents à Temps complet	Emplois permanents à Temps non complet	Total	Agents titulaires	Agents contractuels	Total
2017	128	43	171	128	43	171
2018	133	52	185	133	50	183
2019	153	120	273	153	67	220
2020	145	121	266	141	68	209
2021	139	127	266	139	69	208
Variation 2017 - 2021	7,91 %	66,14 %	35,71 %	7,91 %	37,68 %	17,79 %

Source : Données transmises par la CCES

La chambre observe qu'à compter de 2019, le nombre d'emplois budgétaires est largement supérieur aux effectifs pourvus et s'interroge sur un tel taux de vacance. Par ailleurs, elle note un accroissement des postes tant en matière budgétaire (+ 95 postes budgétaires, soit une variation de près de 36 %) qu'en matière d'effectifs pourvus en équivalents temps plein travaillé (+ 37 ETPT, soit une variation de près de 18 %). En effet, l'année 2019 a été marquée par le transfert de plusieurs compétences²⁰ à la CCES et notamment celle de l'Enfance-jeunesse. À ce titre, la délibération du 20 décembre 2018 de la CCES portant sur ce transfert de compétence précise que 6 agents communaux lui seront transférés dans ce cadre, que 42 seront mis à la disposition de l'établissement et que 15 agents contractuels (animateurs saisonniers) seront directement recrutés en CDD. La DGS de l'EPCI a précisé que le service Enfance-jeunesse²¹ est composé à ce jour de 120 agents (titulaires, contractuels et agents mis à disposition).

La chambre note également l'augmentation plus prononcée des ETPT des agents contractuels (+ 26 ETPT) de celle des titulaires (+ 11 ETPT). D'ailleurs, la rémunération totale (principale + indemnitaire) de l'ensemble du personnel titulaire n'évolue que de 3,5 % en variation annuelle moyenne entre 2017 et 2021 contre 17,5 % pour celle du personnel contractuel. S'agissant des budgets annexes (BA) de l'établissement, à fin 2021, la CCES emploie et rémunère sur les BA « Déchets » et « Assainissement » respectivement 14 et 4 ETPT.

Par ailleurs, la synthèse 2020 du rapport social unique (RSU) transmis à la chambre indique, qu'à fin 2020, la CCES emploie 242 agents physiques dont 149 fonctionnaires territoriaux, 85 contractuels permanents et 8 non permanents (représentant 39 % du total des agents en 2020). 13 % des contractuels permanents bénéficient d'un CDI. 12 % des agents appartiennent à la catégorie A, 14 % à la catégorie B et 74 % à la C. Les mouvements de personnel en 2020 sont notables avec 49 arrivées d'agents en contrepoint de 34 départs²². Sur ce point précis, une étude sur les risques psychosociaux des personnels de la CCES réalisée par le CNAM des Pays de la Loire au 2^{ème} semestre 2019 mentionne (cf. page 20 du document) que depuis la fusion, près de la moitié des agents (1/3 en catégorie A, la moitié en B et 1/3 en C) ont été renouvelés et comptabilisent ainsi moins de deux ans d'ancienneté au sein de l'EPCI.

Les quatre filières les plus représentées au sein de l'EPCI sont respectivement celles de l'animation (31 % du total du personnel permanent), de l'administration (23 %) puis du technique (21 %) et enfin du médico-social (15 %). Deux tiers des agents permanents de la CCES sont des femmes. L'âge moyen de l'ensemble des agents est de 42 ans (45 ans pour les fonctionnaires contre 37 ans pour les contractuels).

²⁰ Compétences transférées à la CCES au 1^{er} janvier 2019 : Animation musicale, Emploi, Lecture publique, Enfance-jeunesse et Assainissement.

²¹ Service comprenant la gestion des accueils périscolaires (APS), accueils de loisirs sans hébergement (ALSH), multi accueil et accueil jeunes.

²² Les 3 principales causes de départ d'agents permanents : fin de contrats (47 %), démission (35 %) et mutation (9 %). Les 3 principaux modes d'arrivée d'agents permanents : arrivées de contractuels (57 %), remplacements de contractuels (37 %) et voie de mutation (4 %).

Fin 2020, le RSU mentionne la présence de 7 assistants de prévention au sein du personnel et de 11 travailleurs handicapés sur emploi permanent. En matière de formation, près de 40 % des agents permanents ont suivi une formation d'au moins un jour en 2020 (358 jours de formation suivis au total) et un budget de 75 278 € a été consacré à ce secteur. Enfin, la CCES participe à la complémentaire santé et aux contrats de prévoyance de ses agents (montant moyen par bénéficiaire : 162 € pour la santé et 160 € pour la prévoyance).

5.2 Le temps de travail

Les règles en matière de durée légale du temps de travail instituées dans la fonction publique de l'État, sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 600 heures (35h/semaine), résultent du décret n° 2000-815 du 25 août 2000. La loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 ainsi que l'article 1er du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ont transposé aux agents de la fonction publique territoriale le régime de l'aménagement du temps de travail applicable aux fonctionnaires de l'État. Conformément aux lois n° 2004-626 du 30 juin 2004 et n° 2008-351 du 16 avril 2008 relatives à la journée de solidarité, le temps de travail annuel des agents territoriaux a été porté à 1 607 heures.

Au sein de la CCES, l'organisation du temps de travail est régie par les délibérations du 20 décembre 2018 et du 19 novembre 2020. La première délibération a entériné le protocole d'accord relatif à l'organisation et à l'aménagement du temps de travail des agents des services communautaires signé le 12 décembre 2018 entre le Président de l'EPCI et les représentants des personnels au comité technique. Ce protocole fixe le principe d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures aux agents à compter du 1^{er} janvier 2019. La seconde délibération a annexé audit protocole la charte du télétravail elle-même adoptée par délibération en date du 16 juillet 2020 et a défini les particularités du temps travail s'appliquant aux agents de l'EPCI exerçant leurs activités au sein des médiathèques et des centres multi-accueils présents sur le territoire.

Le protocole de 2018 a déterminé six cycles de travail dont cinq relèvent d'une organisation du temps de travail définie de manière hebdomadaire ou par quinzaine. Seul le dernier cycle est annualisé (1 607h/an). Pour chacun de ces cycles, l'EPCI semble respecter en théorie et arithmétiquement les obligations légales de travail, même si seul un décompte automatisé des heures effectuées pourrait en attester. En effet, sur ce dernier point, l'établissement a précisé à la chambre : « *La CCES n'a pas fait le choix de mettre en place un système de contrôle automatisé de décompte du temps de travail au sein des services de l'EPCI puisqu'il relève de la responsabilité hiérarchique de contrôler les horaires des agents qui sont sous leur responsabilité* ».

En revanche, la chambre constate que le droit à congé annuel des agents de l'EPCI peut être augmenté de trois jours supplémentaires, si l'agent opte pour un cycle de travail autre que le cycle 1A (cf. article 6.1 du protocole). Or, l'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 précise que : « *Tout fonctionnaire territorial en activité a droit [...], pour une année de service accompli du 1er janvier au 31 décembre, à un congé annuel d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service. Cette durée est appréciée en nombre de jours effectivement ouverts [...]* ». Il ressort de ce décret qu'un agent à temps plein travaillant 5 jours par semaine ne peut bénéficier d'un congé annuel supérieur à 25 jours, hors jours de fractionnement. Cependant, au sein de l'EPCI, un tel agent – qui a choisi un autre cycle de travail que le cycle 1A – peut se voir attribuer 28 jours de congés annuels.

En conséquence, en accordant trois jours de congés annuels supplémentaires à certains de ses agents, la CCES déroge manifestement aux dispositions du décret précité et l'attribution de ces trois jours supplémentaires peut être qualifiée d'irrégulière.

Par contre, la chambre rappelle que lorsque la durée annuelle réelle de travail effectif des agents d'un organisme est supérieure à 1 607 heures, ces derniers peuvent bénéficier – en plus des 25 jours de congés annuels – de jours supplémentaires de récupération mais uniquement sous la forme de RTT (jours de réduction du temps de travail).

Il résulte de ce qui précède que la chambre demande à la CCES de saisir dans les meilleurs délais le conseil communautaire afin de supprimer l'attribution irrégulière, à certains de ses agents, de trois jours de congés annuels supplémentaires en saisissant la possibilité d'octroyer à leur place des jours de RTT aux agents dont le temps de travail annuel effectif est supérieur à 1 607 heures, après avis du comité technique de l'EPCI.

Recommandation n° 7 : Supprimer par voie de délibération pour les cycles de travail autres que le cycle 1A, l'attribution irrégulière de trois jours de congés annuels supplémentaires au-delà des 25 jours maximaux légaux conformément à l'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.

5.3 L'harmonisation du régime indemnitaire

La détermination du régime indemnitaire est fondée sur l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique (CGFP) qui donne toute liberté aux collectivités pour déterminer les régimes indemnitaires de leurs agents – dans la limite de ceux dont bénéficient les agents de l'État -. Ces dernières sont donc libres d'instituer ou non un régime indemnitaire.

S'agissant de la CCES, le contrôle du régime indemnitaire de ses agents a porté sur le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) et la prime de responsabilité attribuée à la Directrice générale adjointe des services. L'étude du RIFSEEP n'appelle pas d'observation de la chambre.

5.3.1 L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS)

Par deux délibérations en date du 20 décembre 2018, la CCES a instauré les primes et indemnités au profit de ses agents²³ (dont les IHTS) et adopté les modalités de réalisation et de récupération des heures supplémentaires. Les IHTS demeurent cumulables avec le RIFSEEP.

L'assemblée délibérante de la CCES a décidé de faire bénéficier les IHTS à tous les agents titulaires, stagiaires ou contractuels de droit public, de toutes les filières, relevant des catégories C et B.

La chambre observe que les bénéficiaires ainsi désignés le sont de manière trop générale et imprécise. Elle rappelle à l'ordonnateur qu'il conviendrait que l'assemblée délibérante de l'EPCI, conformément au décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié (cf. son article 2), fixe précisément la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires.

La CCES pourrait ainsi tirer profit de l'élaboration de cette liste – par cadres d'emplois et fonctions - pour circonscrire les IHTS aux seuls emplois dont les missions nécessitent ponctuellement un dépassement des bornes horaires fixées par les cycles de travail adoptés par l'établissement.

À titre illustratif, en 2020 et 2021, l'EPCI a versé respectivement 45 300 € et 87 000 € au titre des heures supplémentaires et complémentaires effectuées par les agents concernés.

L'EPCI ne dispose pas d'un moyen de contrôle automatisé - obligatoire sous certaines conditions²⁴ – lui permettant d'enregistrer de façon exacte le dépassement du temps de travail de l'ensemble de ses agents. La CCES a précisé que les IHTS ne reposaient actuellement que sur un système exclusivement déclaratif – établi sous la forme d'un formulaire à compléter par l'agent et validé par son chef de service – qui, par essence, est perfectible.

Or, sur certains de ses sites (Siège de l'EPCI, les Acacias, la Piscine du Lac), la chambre a pu constater que les agents de catégories C et B de la CCES susceptibles d'être bénéficiaires des IHTS étaient nettement supérieurs à 10 (respectivement 16, 30 et 22). En conséquence, l'établissement contrevient aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 qui subordonne le versement des IHTS, lorsque sur un site plus de dix agents sont susceptibles de les percevoir, à la mise en place par l'employeur d'un moyen de contrôle automatisé.

En conclusion, la chambre invite l'EPCI à mettre en place un contrôle automatisé et à prendre une nouvelle délibération en matière d'IHTS qui soit conforme à la réglementation.

²³ Cette délibération concerne les agents de la CCES appartenant à certaines filières qui, à fin 2018, ne pouvaient pas encore être éligibles au RIFSEEP.

²⁴ Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux IHTS précise en son article 2-I-2° que : « Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10 ».

5.3.2 La prime de responsabilité au DGA

La prime de responsabilité des emplois administratifs de direction (PREAD) est une prime de sujétions spécifiques liée au poste occupé. Elle peut être accordée aux agents occupant un emploi fonctionnel de direction placés à la tête de l'administration d'une collectivité territoriale ou d'un établissement public local.

Le décret n° 88-631 du 6 mai 1988 prévoit l'attribution de cette prime à certains emplois administratifs de direction²⁵. Son octroi n'étant pas obligatoire, il doit être prévu par délibération. La PREAD est fixée à 15 %, maximum, du traitement soumis à retenue pour pension, c'est-à-dire du traitement indiciaire brut auquel est ajouté la NBI.

La CCES par deux délibérations du 3 février 2017 a créé, d'une part, les emplois fonctionnels de direction suivants, à savoir, un poste de Directeur général des services (DGS) et un autre de Directeur général adjoint des services (DGAS) d'EPCI à fiscalité propre de 20 000 à 40 000 habitants et a décidé, d'autre part, d'octroyer aux deux agents occupant ces fonctions une prime de responsabilité fixée à 15 % maximum de leur traitement brut respectif.

L'actuel DGS a été nommé dans cet emploi au 1^{er} septembre 2020. Au moment de la fusion, en 2017, il occupait les fonctions de DGA de l'EPCI et a perçu irrégulièrement, à partir du 1^{er} mars 2017, la PREAD en sa qualité de DGA.

En effet, l'article 1^{er} du décret de 1988 restreint le versement de la PREAD aux seuls directeurs généraux de collectivités et d'établissements publics, en leur qualité de responsable de l'administration et des services des organismes dans lesquels ils ont été nommés. L'article 53 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT étend la liste des entités dans lesquelles le DGS peut recevoir la PREAD mais nullement celle des emplois bénéficiaires. L'article 3 du même décret²⁶ vient conforter cette analyse en indiquant la catégorie des agents pouvant assurer l'intérim du DGS et percevoir alors la PREAD.

Au surplus, la jurisprudence des juridictions financières²⁷ ainsi qu'une réponse écrite du Ministère de la transformation et de la fonction publiques suite à une question n° 26545 d'une sénatrice du Pas-de-Calais publiée au Journal officiel du Sénat (3 février 2022 page 557), confirment l'impossibilité et le caractère irrégulier du versement, au regard de la réglementation actuelle, de la prime de responsabilité aux DGAS.

L'EPCI aurait été plus avisé d'octroyer l'équivalent de cette prime par le recours à l'IFSE.

²⁵ Décret n° 88-631 du 6 mai 1988 (dernière version du 29 décembre 2015) : Article 1 : « *Les directeurs généraux des services des régions ou des départements, les secrétaires généraux des communes de plus de 2 000 habitants, les directeurs généraux des services des mairies d'arrondissement et de groupe d'arrondissements des communes de Lyon et de Marseille, et des conseils de territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, le directeur général et les directeurs de délégation du Centre national de la fonction publique territoriale ainsi que les directeurs des établissements publics figurant sur la liste prévue au deuxième alinéa de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée peuvent bénéficier d'une prime de responsabilité dans les conditions fixées par le présent décret* ».

²⁶ Article 3 : « *[...]. Le directeur général adjoint, le secrétaire général adjoint ou le directeur adjoint chargé de l'intérim du fonctionnaire défaillant mentionné à l'alinéa précédent peut, pendant la même période, se voir attribuer le bénéfice de cette prime dans les mêmes conditions* ».

²⁷ À titre d'exemple, CRC Ile-de-France, jugement du 30 mars 2018, Commune de Garges-lès-Gonesse.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période examinée (2017-2021), les effectifs de la CCES sont caractérisés par un profond renouvellement de près de la moitié des agents communautaires. Les emplois ont crû tant en matière budgétaire (+ 95 postes) qu'en matière d'effectifs pourvus (+ 37 ETPT) et ce, notamment en raison de la prise de compétence « Enfance-jeunesse » par l'EPCI au 1^{er} janvier 2019. La chambre constate une augmentation plus marquée des agents contractuels (+ 26 ETPT) de celle des titulaires (+ 11 ETPT).

Par ailleurs, il ressort que la gestion des ressources humaines s'écarte sur divers points de la stricte application des dispositions règlementaires en vigueur. À ce titre, la chambre demande à l'établissement de supprimer l'attribution irrégulière, à certains de ses agents, de trois jours de congés annuels en plus des 25 jours maximaux légaux prévus par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985. Elle l'invite également à prendre une nouvelle délibération en matière d'IHTS qui soit conforme aux dispositions définies par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

6 LA COMMANDE PUBLIQUE INTERCOMMUNALE

6.1 Une pédagogie avérée en matière de commande publique, mais une organisation territoriale perfectible

6.1.1 La pédagogie développée par la direction générale

La direction générale et le service de la commande publique ont, au cours de la période sous revue, mis en place de nombreux outils visant à développer la connaissance des règles de la commande publique auprès des élus et des agents de l'établissement (note aux maires relative au fonctionnement du service commun, comité de direction élargi sur l'actualité de la commande publique, formations aux nouveaux CCAG)

Par ailleurs, plusieurs guides et logigrammes ont été confectionnés permettant de répartir les tâches dévolues à chaque services (guide interne de la commande publique, annexe guide des modalités internes du circuit d'attribution, etc.).

6.1.2 Une compétence et une répartition territoriales à optimiser

Le service commun²⁸ commande publique a été créé le 1^{er} juin 2016 (4 ETP) et ne concerne que les trois communes qui constituaient Cœur d'estuaire. L'encadrement est assuré depuis 2016 par le directeur général des services de la commune de Saint-Etienne-de-Montluc, lequel est sous l'autorité de la DGS de la CCES (pour les 15 % du temps affecté à la mission).

Ce service mutualisé est installé dans les locaux de la mairie de Saint-Etienne-de-Montluc. Le service commun intervient pour les marchés soumis à publicité : au-dessus de 25 000 € puis 40 000 € HT. Conformément au guide interne de procédure, pour les marchés inférieurs à ces seuils, les services « pilote » mettent en œuvre directement les procédures de mise en concurrence en application des règles internes. Les annexes du guide de procédure interne fixent, à cet égard, les circuits décisionnels et les modalités à respecter. Chaque service « pilote » est à même de solliciter l'accompagnement du service commun commande publique en cas de besoin particulier. Le service assure la passation jusqu'à la notification du marché y compris les actes modificatifs (avenants) hors exécution technique et financière (bons de commandes, OS, PV de réception, sous-traitance, certification service fait, DGD).

La chambre constate qu'après les échanges conduits avec les services de la commande publique et au regard du dispositif mis en place en matière de commande publique, la CCES est à même de développer un service mutualisé à l'ensemble de son territoire. Celui-ci pourrait de manière optimale s'appuyer sur des référents marchés publics positionnés au sein de chaque direction opérationnelle assurant ainsi un premier filtre pour garantir la bonne qualification des marchés publics. Au surplus, elle devra réaliser une cartographie de ses achats, inexistante actuellement, à l'échelle de son territoire.

6.1.3 La rationalisation de l'acte d'achat et la nécessaire maîtrise des délais de paiement

6.1.3.1 Le développement de l'achat groupé

La rationalisation des achats passe par l'adhésion à des groupements d'achats gérés par d'autres entités²⁹. Par ailleurs depuis 2020, l'établissement recourt à l'UGAP pour l'achats de ses photocopieurs, PC et fournitures de bureaux.

²⁸ Le service commun constitue un outil juridique de mutualisation permettant de regrouper les services et équipements d'un EPCI à fiscalité propre et de ses communes membres afin de favoriser l'exercice des missions de ces structures et de rationaliser les moyens nécessaires.

²⁹ -Département de Loire-Atlantique : Adhésion à la centrale d'achats proposée par le Département pendant la pandémie (achat d'une 1ère série de masques).

- Sydela : groupement de commandes pour la fourniture d'électricité et de gaz
- CDG44 : groupement de commandes pour l'assurance des risques statutaires
- Syndicat mixte du Haut Brivet : groupement de commandes pour l'étude de faisabilité pour la gestion intégrée et la valorisation des boues produites par les stations d'épuration situées sur le territoire d'estuaire et sillon
- Commune de Cordemais : groupement de commande pour la modification du réseau eaux pluviales et déplacement du poste de refoulement de la Joncherais à Cordemais

Tableau n° 15 : L'évolution du volume d'achat groupé (2017-2021)

2017	2018	2019	2020	2021
19 500,00 €	187 033,00 €	583 276,00 €	94 953,00 €	104 110,00 €

Source : CRC

6.1.3.2 Des délais moyens de paiement proches du maximum règlementaire et engendrant épisodiquement le versement d'intérêts moratoires³⁰

Au regard du code de la commande publique (article R. 2192-10³¹), les délais de paiement de l'établissement se situent en-dessous du maximum autorisé soit 30 jours.

En matière de délais de paiement, les informations recueillies révèlent que l'établissement est depuis 2020 dans une fourchette haute au regard des structures de cette strate. Ainsi à titre de comparaison, l'observatoire des délais de paiement note que les groupements à fiscalité propre connaissent pourtant une amélioration de leur délai de paiement, celui-ci s'établissant à 21,7 jours en 2020 contre 24,4 jours en 2019.

Dès lors, si la crise sanitaire peut expliquer en partie les délais importants en 2020, la CCES reste au-dessus des délais moyens.

Tableau n° 16 : Les délais de paiement de la CCES

Année	2020	2021	2022
Jours	28,40	24,20	20,24

Source : DGFIP

Au regard de ces délais moyens, la CCES a dû s'acquitter d'intérêts moratoires repris dans le tableau ci-dessous :

³⁰Article R2192-32 du CCP : « Les intérêts moratoires courent à compter du lendemain de l'expiration du délai de paiement ou de l'échéance prévue par le marché jusqu'à la date de mise en paiement du principal incluse. »

³¹ Article R2192-10 du CCP : « Le délai de paiement prévu à l'article L. 2192-10 est fixé à trente jours pour les pouvoirs adjudicateurs, y compris lorsqu'ils agissent en tant qu'entité adjudicatrice ».

Tableau n° 17 : Intérêts moratoires payés par l'établissement depuis 2017

<i>Exercice</i>	<i>Libellé</i>	<i>Libellé tiers</i>	<i>Nature</i>	<i>Montant</i>
2018	FAC. 2018-08-153187 DU 30/07/2018 FRAIS DE RETARD PAIEMENT FACT 2018-06-150015	STELLA TELECOM	6711	40,37
2018	FAC. 2018-08-155724 DU 08/08/2018 FRAIS DE RETARD SUR FACT 2018-06-150014	STELLA TELECOM	6711	44,9
2018	FAC. 2018-08-153196 DU 30/07/2018 FRAIS DE RETARD PAIEMENT FACT 2018-06-150017	STELLA TELECOM	6711	40,19
2021	FAC. 20210218 DU 18/02/2021 INTERETS MORATOIRES	INCITAT ENVIRONNEMENT	6711	188,27

Source : CCES

6.2 Analyse du marché d'arrachage de la jussie : une mauvaise qualification du besoin

Le marché examiné concerne la réalisation de travaux de lutte contre la jussie, espèce végétale envahissante, présente principalement dans les zones de marais du bassin versant. Ils sont réalisés par arrachage : manuel ou mécanique en fonction de l'importance de la colonisation.

Par une décision du 30 avril 2020, la CCES a informé les conseillers communautaires de l'attribution de 3 lots d'un accord cadre à bon de commande. La procédure retenue relevait dans le cadre d'un marché de travaux d'une procédure dite adaptée (MAPA) avec un minimum de 48 000 € HT et un maximum de 440 000 € HT sur sa durée globale (une année reconductible trois fois).

En application de l'article du CCP R. 2123-1, un MAPA est passé si le montant de la valeur estimée du marché est inférieur à 214 000 € pour un marché de services ou de 5 350 000 € pour un marché de travaux. La chambre relève que le marché de la jussie ne correspond pas à des travaux mais à des prestations de services³². En conséquence, la CCES aurait dû opter pour une procédure formalisée. Cette qualification erronée constitue un manquement qui aurait pu conduire à son annulation (CAA de Bordeaux, 27 avril 2017, n° 15BX02731). La chambre s'étonne de la mauvaise qualification faite par le service de la commande publique, qui a permis de contourner les règles du code de la commande publique (CMP). La préfecture de Loire-Atlantique avait d'ailleurs alerté l'établissement sur ce point précis.

³² Code CPV (vocabulaire commun des marchés européens) 77312000 « service d'enlèvement des mauvaises herbes » et non le CPV 45112500-0 « Travaux de terrassement »

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CCES

En 2021, la CCES a procédé après une année de mise en œuvre de ce marché, à sa non reconduction et a relancé une procédure formalisée de prestations de service, ce qui n'appelle plus de commentaire de la part de la chambre.

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableaux relatifs aux régies	56
Annexe n° 2. Tableaux financiers du budget principal de la CCES	57

Annexe n° 1. Tableaux relatifs aux régies

Tableau n° 1 : Moyenne annuelle des recettes et des dépenses des régies de la CCES sur la période 2017 à 2021

<i>Statut</i>	Type	Libellé	Recettes	Dépenses	Observations	PV de vérification sur période
<i>Régie</i>	Recettes	Lecture publique	615,55 €		Moyenne calculée de 2019 à 2021	NON
<i>Régie</i>	Recettes (mixte)	Gens du voyage	16 110 €		Travaux de juin à Août 2021. Fermeture temporaire de l'aire.	OUI
<i>Régie</i>	Avances (mixte)	Gens du voyage		1 686 €		OUI
<i>Régie</i>	Avances	Enfance jeunesse		870 €		NON
<i>Régie</i>	Recettes	Office tourisme	3 154€			OUI
<i>Régie</i>	Recettes	Immobilier entreprises	1 259 570 €			OUI
<i>Régie</i>	Recettes	Piscine Aquamaris	196 928 €		Clôture de la régie en 2022 suite DSP à société Vert Marine	NON
<i>Régie</i>	Recettes	Piscine du Lac	216 253 €		Fermeture des piscines entre 2020 et 2021 – Covid19	NON

Source : Données transmises par la CCES

Annexe n° 2. Tableaux financiers du budget principal de la CCES

Tableau n° 1 : Le total des produits de gestion :

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	19 144 847	17 497 269	16 520 488	16 354 149	12 899 858	-9,4%
+ Fiscalité reversée	-8 113 090	-7 975 733	-6 717 959	-6 726 763	-6 759 338	-4,5%
= Fiscalité totale (nette)	11 031 757	9 521 536	9 802 530	9 627 387	6 140 521	-13,6%
+ Ressources d'exploitation	2 191 437	2 835 543	3 268 928	2 561 478	2 696 012	5,3%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 895 569	3 352 223	5 048 986	6 752 676	9 031 012	23,4%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	17 118 762	15 709 302	18 120 444	18 941 540	17 867 544	1,1%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Tableau n° 2 : Le détail des ressources fiscales

en €	2017	2018	2019	2020	2021	VAM
Impôts locaux nets des restitutions	19 111 869	17 449 136	16 482 403	16 326 940	12 881 432	-9,4%
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	32 978	48 133	38 085	27 209	18 426	-13,5%
+ Taxes sur activités industrielles	0	0	0	0	0	
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des reversements)	0	0	0	0	0	
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO, fiscalité spécifique d'outre-mer)	0	0	0	0	0	
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	19 144 847	17 497 269	16 520 488	16 354 149	12 899 858	-9,4%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Tableau n° 3 : La fiscalité reversée

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	2 656	0	35 929	35 929	35 929	91,8%
+ Reversements d'attribution de compensation	-7 433 439	-7 268 613	-6 016 163	-6 016 163	-6 016 163	-5,2%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	0	0	0	
+ Reversements de dotation de solidarité communautaire	-147 222	-147 222	-252 502	-252 502	-252 502	14,4%
+ Reversement du prélèvement du bloc communal sur le produit brut des jeux (perçu)	0	0	0	0	0	
+ Reversement du prélèvement du bloc communal sur le produit brut des jeux (versé)	0	0	0	0	0	
+ Dotation de soutien à l'investissement territorial	0	0	0	0	0	
+ Reversements conventionnels de fiscalité (nets)	0	0	0	0	0	
+ Autres fiscalités reversées entre collectivités locales (nettes)	0	0	0	0	0	
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	-7 578 005	-7 415 835	-6 232 737	-6 232 737	-6 232 737	-4,8%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	-331 250	-356 063	-281 387	-290 191	-322 766	-0,6%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	-203 835	-203 835	-203 835	-203 835	-203 835	0,0%
+ Fonds départemental des DMTO pour les communes de - 5000 hab.	0	0	0	0	0	
+ Reversement du prélèvement sur les jeux et les paris hippiques	0	0	0	0	0	
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	0	0	0	0	0	
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	-535 085	-559 898	-485 222	-494 026	-526 601	-0,4%
= Fiscalité reversée	-8 113 090	-7 975 733	-6 717 959	-6 726 763	-6 759 338	-4,5%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Tableau n° 4 : Le détail des ressources institutionnelles

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	1 186 451	1 191 940	1 397 979	1 416 491	1 420 653	4,6%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	1 253 332	1 227 160	1 415 590	1 416 491	1 420 653	3,2%
Autres dotations	14 061	8 645	0	0	0	-100,0%
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	14 061	8 645	0	0	0	-100,0%
FCTVA	14 556	4 933	3 967	3 701	11 586	-5,5%
Participations	2 115 355	1 581 290	2 118 565	2 036 127	1 896 863	-2,7%
<i>Dont Etat</i>	3 000	0	0	6 368	112 859	147,7%
<i>Dont régions</i>	6 836	143 145	156 325	135 356	97 995	94,6%
<i>Dont départements</i>	295 898	192 104	58 534	76 726	7 229	-60,5%
<i>Dont communes</i>	650 022	497 606	7 072	0	0	-100,0%
<i>Dont groupements</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont fonds européens</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont autres</i>	1 159 598	748 434	1 896 635	1 817 677	1 678 780	9,7%
Autres attributions et participations	565 146	565 415	1 528 475	3 296 356	5 701 910	78,2%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	565 146	565 415	1 528 475	3 224 150	5 701 910	78,2%
<i>Dont autres</i>	0	0	0	72 206	0	
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 895 569	3 352 223	5 048 986	6 752 676	9 031 012	23,4%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Tableau n° 5 : Le détail des ressources d'exploitation

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	0	0	0	0	
+ Domaine et récoltes	10 603	22 400	15 750	15 268	20 378	17,7%
+ Travaux, études et prestations de services	1 359 985	1 347 534	1 718 814	915 080	1 242 935	-2,2%
+ Mise à disposition de personnel facturée	547 366	1 181 522	1 203 484	1 289 993	1 044 449	17,5%
+ Remboursement de frais	5 599	5 694	74 177	72 359	80 000	94,4%
+ Rabais, remises et ristournes accordés (pass Culture)	0	0	0	0	0	
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	1 923 554	2 557 150	3 012 225	2 292 701	2 387 762	5,6%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	267 883	278 393	256 704	268 778	308 250	3,6%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	0	0	0	
= Autres produits de gestion courante (b)	267 883	278 393	256 704	268 778	308 250	3,6%
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0	
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	2 191 437	2 835 543	3 268 928	2 561 478	2 696 012	5,3%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Tableau n° 6 : Les charges à caractère général

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 824 846	2 693 117	3 620 054	2 696 236	2 969 257	1,3%
- Remboursement de frais	5 599	5 694	74 177	72 359	80 000	94,4%
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	2 819 247	2 687 422	3 545 877	2 623 876	2 889 257	0,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	16,5%	17,1%	19,6%	13,9%	16,2%	

Source : CRC d'après comptes de gestion

Tableau n° 7 : Les autres charges de gestion

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	311 599	2 398 633	2 764 250	2 399 039	2 175 648	62,6%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	94 003	148 469	149 490	126 931	132 834	9,0%
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	66 568	2 919	36 000	37 000	28 000	-19,5%
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	0	2 074 000	2 412 000	2 062 000	1 828 000	
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	149 343	163 700	164 382	165 015	168 167	3,0%
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	0	0	248	248	1 559	
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	1 685	7 598	0	5 790	8 050	47,8%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Tableau n° 8 : Les subventions de fonctionnement

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	825 251	711 290	1 222 875	1 245 646	1 334 415	12,8%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	75 000	0	0	0	0	-100,0%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	467 432	434 981	508 212	515 836	574 652	5,3%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	282 819	276 309	714 664	729 810	759 763	28,0%

Source : CRC d'après comptes de gestion

Tableau n° 9 : Les dépenses de personnel

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	6 314 366	6 275 618	8 292 638	8 960 461	9 059 382	9,4%
- Remboursement de personnel mis à disposition	547 366	1 181 522	1 203 484	1 289 993	1 044 449	17,5%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	5 766 999	5 094 096	7 089 154	7 670 468	8 014 933	8,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	33,7%	32,4%	39,1%	40,5%	44,9%	

Source : CRC d'après comptes de gestion



Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25, rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes Cedex 1

Adresse mél : paysdelaloire@ccomptes.fr