



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE PLOEMEUR (Département du Morbihan)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 11 janvier 2021.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	5
1 Présentation de la commune	6
1.1 Présentation générale	6
1.2 Positionnement institutionnel.....	6
2 La gestion budgétaire et comptable	7
2.1 La transparence de l'information	7
2.1.1 Les documents budgétaires et comptables	7
2.1.2 La publicité à destination du citoyen.....	7
2.2 Le pilotage budgétaire.....	8
2.2.1 Le rapport d'orientations budgétaires et le programme pluriannuel d'investissement	8
2.2.2 La qualité des prévisions budgétaires.....	9
2.3 La gestion des régies	10
2.4 La fiabilité des comptes	11
2.4.1 Le suivi du patrimoine.....	11
2.4.2 La couverture des risques	11
3 La situation financière	13
3.1 Les performances financières	13
3.1.1 Le cycle de fonctionnement.....	13
3.1.2 Le financement des investissements.....	15
3.2 La solidité du bilan.....	16
3.2.1 La formation de la trésorerie	16
3.2.2 L'endettement.....	17
4 Les achats	18
4.1 Le processus d'achat	18
4.2 Les marchés pluriannuels d'entretien et d'aménagement de l'espace public	20
4.2.1 Le périmètre et le choix de la procédure	20
4.2.2 L'exécution des marchés	22
4.3 Le marché de maîtrise d'œuvre pour le renouvellement urbain du centre-ville	22
4.4 Le marché global de performance énergétique du complexe Océanis	24
5 Les ressources humaines	26
5.1 Les effectifs et la masse salariale.....	26
5.1.1 Les effectifs	26

5.1.2 La masse salariale.....	29
5.2 Les recrutements	30
5.3 Les rémunérations et avantages	31
5.3.1 Le régime indemnitaire.....	31
5.3.2 Les véhicules de service	32
5.3.3 Les avantages en nature.....	32
5.4 L'organisation du travail.....	33
5.4.1 Le temps de travail	33
5.4.2 Les autorisations spéciales d'absence	34
5.4.3 Les heures complémentaires et supplémentaires.....	34
5.4.4 Les astreintes	36
5.4.5 L'absentéisme.....	37
ANNEXES	39

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Ploemeur pour les années 2013 à 2019.

La commune de Ploemeur est située dans le Morbihan, à la périphérie ouest de Lorient et est membre de Lorient Agglomération. Elle compte 17 911 habitants et sa population est en croissance constante, à la fois du fait de l'attractivité de ses 17 kilomètres de littoral comme lieu de villégiature et du développement démographique de l'agglomération en périphérie de Lorient. Son territoire présente la particularité d'être deux fois plus vaste que celui de la ville de Lorient, mais moins urbanisé, car mité de villages disséminés autour du centre-ville. Commune résidentielle, elle héberge une population plutôt aisée et composée de deux catégories principales, aux besoins et aux attentes parfois divergents : les retraités d'une part (38 %), les actifs plutôt qualifiés qui s'installent en famille d'autre part (32 % de cadres et professions intermédiaires). Elle constitue également un pôle économique dans l'agglomération de Lorient, dans la mesure où elle accueille des zones d'activités et l'aéroport de Lann Bihoué.

La commune présente une situation financière satisfaisante. Son cycle de fonctionnement est stable, notamment du fait d'un effort réalisé sur les dépenses, mais comporte peu de marges de manœuvres en raison de la rigidité des charges et du niveau élevé des taux d'imposition, comparés aux moyennes. Le cycle d'investissement engagé depuis 2014 a conduit la commune à s'endetter sensiblement mais à un niveau qui reste soutenable et dans des conditions peu risquées. Pour absorber l'amortissement de cette dette et préserver sa soutenabilité, et pour financer les investissements à venir liés au renouvellement urbain du centre-ville, la commune devra continuer à consolider son autofinancement, comme elle l'a fait en 2019. Elle pourra également renforcer le pilotage de ses finances en élaborant un programme pluriannuel d'investissement, dont elle est jusqu'à présent dépourvue.

L'action communale s'appuie sur des services support de qualité mais qui conservent des pistes d'amélioration.

La qualité du processus d'achat est dans l'ensemble assurée par un service juridique réunissant les compétences nécessaires et un contrôle interne. Toutefois, pour renforcer la culture de la commande publique au sein des services, le droit applicable et les procédures internes gagneraient à être davantage formalisés et diffusés. L'approche économique et l'appréciation du besoin devraient également être renforcées s'agissant des marchés complexes, comme ceux passés pour l'entretien de la voirie et de l'espace public, ou encore le contrat de performance énergétique du complexe Océanis.

La gestion des ressources humaines s'est améliorée depuis 2014 mais présente encore quelques insuffisances ou irrégularités, en matière de temps de travail et de prévention des risques psychosociaux, que la commune s'est engagée à corriger. De plus, le recours depuis 2015 à un contrat d'intérim pour répondre aux besoins ponctuels, notamment en saison touristique, a engendré des surcoûts non négligeables (600 000 € en quatre ans). La commune limite désormais ce recours au remplacement des absences de courte durée et au recrutement d'animateurs, pour lequel elle rencontre des difficultés.

RECOMMANDATIONS

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

Recommandation n° 1	Elaborer un programme pluriannuel d'investissement et le soumettre à l'approbation du conseil municipal.	8
Recommandation n° 2	Constituer des provisions pour couvrir les risques contentieux.	12
Recommandation n° 3	Elaborer un guide de la commande publique et le diffuser au sein des services	20
Recommandation n° 4	Supprimer la prime annuelle.	32
Recommandation n° 5	Etablir un règlement d'utilisation des véhicules de service.	32
Recommandation n° 6	Respecter la durée légale annuelle du travail de 1 607 heures.	33
Recommandation n° 7	Adopter un plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux.	38

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Ploemeur à compter de l'exercice 2013. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 25 février 2019.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 2 mars 2020 avec M. Ronan LOAS, maire en fonction, et M. Loïc LE MEUR, maire jusqu'en mars 2014.

La chambre, lors de sa séance du 14 mai 2020, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 13 août 2020 à M. Ronan LOAS. Des extraits ont été également adressés aux tiers mis en cause.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 11 janvier 2021, a arrêté ses observations définitives.

Avertissement

L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 entrée en vigueur le 25 mars 2020. Les possibles incidences de la crise sanitaire sur la thématique abordée n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Présentation générale

La commune de Ploemeur est située dans le Morbihan, à la périphérie ouest de Lorient. Elle compte 17 911 habitants¹ et sa population est en croissance constante, à la fois du fait de l'attractivité de ses 17 kilomètres de littoral comme lieu de villégiature et du développement démographique de l'agglomération de Lorient par sa périphérie.

Son territoire présente la particularité d'être deux fois plus vaste que celui de la ville de Lorient, mais moins urbanisé car mité de villages disséminés autour du centre-ville. Commune résidentielle, elle héberge une population plutôt aisée² et composée de deux catégories principales, aux besoins et aux attentes parfois divergents : les retraités d'une part (38 %), les actifs plutôt qualifiés qui s'installent en famille d'autre part (32% de cadres et professions intermédiaires).

Elle constitue également un pôle économique dans l'agglomération de Lorient dans la mesure où elle accueille des zones d'activités et l'aéroport de Lann Bihoué. Elle bénéficie enfin d'une activité touristique non négligeable, son littoral accueillant sept campings.

1.2 Positionnement institutionnel

La commune de Ploemeur fait partie de la communauté d'agglomération de Lorient, qui regroupe 25 communes pour une population totale de 207 857 habitants.

Lorient Agglomération est compétente en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire (schéma de cohérence territoriale -SCOT-), d'habitat, de politique de la ville, de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, de collecte et de traitement des déchets, de voirie d'intérêt communautaire, d'assainissement, d'eau potable, de protection environnementale, de construction, d'aménagement, d'entretien et de gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire. Depuis 2013, la répartition des compétences avec les communes a légèrement évolué, celles de l'agglomération étant notamment étoffées par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe) : zones d'activités économiques³, tourisme⁴, gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), gens du voyage, réseaux publics et services locaux de communication électronique.

Parmi ses compétences, la commune de Ploemeur conserve l'entretien de l'important réseau de voirie communale, qui compte plus de 160 km, ainsi que la gestion d'équipements publics structurants : les écoles communales, une piscine, une école de musique, la salle de spectacle « Océanis » et l'espace culturel « Passe Ouest ».

¹ Chiffres INSEE 2016.

² Niveau de vie médian de 23 904 € contre 20 520 € de moyenne nationale ; taux de pauvreté de 6,2 % contre 14 % au niveau national (INSEE 2016).

³ Le transfert des zones d'activités économiques a donné lieu à des désaccords en ce que, s'agissant des zones communales existantes, il a prévu la compétence de l'agglomération à la condition que ces zones soient reconnues d'intérêt communautaire. La définition de ces zones a été validée par le tribunal administratif de Rennes par jugement en date du 26 novembre 2018.

⁴ Compétence ainsi définie : « animation, accueil et promotion touristique dans le cadre du schéma de développement touristique du territoire, notamment par le soutien à l'office du tourisme communautaire ». Le financement d'un éventuel bureau de l'office de tourisme communautaire à Lomener, sur la commune de Ploemeur, fait l'objet d'un désaccord entre la commune et l'agglomération.

2 LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE

2.1 La transparence de l'information

2.1.1 Les documents budgétaires et comptables

Les budgets et les comptes des communes doivent présenter des informations détaillées sur la situation de la collectivité, selon une maquette homogène, afin de permettre aux citoyens qui les consultent d'exercer leur souveraineté en pleine connaissance de cause⁵.

Les budgets et comptes de la commune de Ploemeur comportent l'ensemble des informations réglementaires, à l'exception des concours en nature apportés aux tiers (locaux mis à disposition des associations, etc.) qui ne sont pas valorisés. La commune n'y a pas remédié alors que la chambre avait déjà souligné cette lacune dans son précédent rapport. Elle indique avoir initié un recensement de ces concours, mais qui n'a abouti que pour les aides indirectes attribuées aux associations sportives. La chambre l'invite dès lors à se conformer à ses obligations, en finalisant sans délai cette valorisation, ce à quoi la commune s'est engagée pour l'exercice 2021.

2.1.2 La publicité à destination du citoyen

La loi a adapté l'impératif démocratique de diffusion des informations budgétaires et financières aux nouvelles technologies. Les communes ont l'obligation depuis 2015 de publier chaque année sur leur site internet « *une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles* », le rapport d'orientations budgétaires et les notes explicatives annexées au budget primitif et au compte administratif⁶. Il en va de même pour les données essentielles des subventions qu'elle accorde aux tiers⁷.

La commune de Ploemeur satisfaisait incomplètement à cette obligation jusqu'en 2019. Les délibérations du conseil municipal ont été mises en ligne sur son site internet, ce qui inclut leurs annexes financières : rapport sur l'état de la dette et de la trésorerie, liste des subventions versées avec leur montant et les organismes bénéficiaires, rapports d'orientations budgétaires. En revanche, aucun élément relatif aux budgets et aux comptes n'y figuraient.

Les éléments publiés sont conformes à la réglementation depuis 2020.

⁵ Article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), précisé par l'instruction codificatrice M14 Tome 2, Titre 1 Chapitre 4 § 1.2.1.4 pour le budget primitif et Titre 4 Chapitre 1 § 6.2 pour le compte administratif.

⁶ Article L. 2313-1 du CGCT tel que modifié par l'article 107 de la loi NOTRe du 7 août 2015 : article R. 2313-8 du CGCT.

⁷Article 2 du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017.

2.2 Le pilotage budgétaire

2.2.1 Le rapport d'orientations budgétaires et le programme pluriannuel d'investissement

Le conseil municipal vote le budget et prend ainsi les principales décisions engageant les finances de la commune, en vertu de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales. Pour ce faire, il doit débattre des orientations budgétaires avant ce vote, sur la base d'un rapport circonstancié du maire⁸.

Dans le détail, ce rapport doit comporter les informations suivantes : « *Les orientations budgétaires envisagées par la commune portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement ; la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes ; des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget ; (...) la structure des effectifs ; les dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ; la durée effective du travail dans la commune ; (...) l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget* »⁹.

En outre, l'article 13 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit, à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, la présentation des objectifs concernant l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, et du besoin de financement annuel (emprunts minorés des remboursements de dette), en prenant en compte le budget principal et l'ensemble des budgets annexes.

Auparavant incomplets, notamment en matière de projections pluriannuelles d'investissement, de perspectives en matière de recettes de fonctionnement et de besoin de financement, et enfin, de ressources humaines, les rapports d'orientations budgétaires de la commune de Ploemeur sont conformes aux exigences de la loi depuis 2020.

Par ailleurs, la commune ne s'est pas dotée d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI). Or, un tel outil, dès lors qu'il prévoit le financement des investissements, permet de piloter le budget et ainsi de mieux maîtriser la trajectoire financière de la commune. En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué qu'un tel programme était en cours d'élaboration. Des premiers éléments prospectifs jusqu'à la fin du mandat (2026) figurent d'ailleurs dans le rapport d'orientations budgétaires pour 2021.

Recommandation n° 1 Elaborer un programme pluriannuel d'investissement et le soumettre à l'approbation du conseil municipal.

⁸ Article L. 2312-1 du CGCT, précisé par le décret n° 2016-841 du 24 juin 2016.

⁹ Article D. 2312-3 du CGCT.

2.2.2 La qualité des prévisions budgétaires

Les communes sont tenues d'adopter un budget annuel en équilibre dans la mesure où le conseil municipal, assemblée délibérante élue, est compétent pour autoriser les dépenses et les recettes, les premières justifiant le prélèvement des impôts locaux¹⁰. Cet exercice implique que la collectivité procède à une estimation sincère des dépenses et des recettes.

Eu égard aux masses financières en jeu, la chambre a concentré son analyse sur le budget principal.

Tableau n° 1 : Exécution du budget principal en section de fonctionnement

<i>en K€</i>		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Dépenses réelles</i>	Prévu	16 860	17 535	19 940	17 562	18 111	18 274	18 079
	Réalisé	16 716	16 908	17 970	16 968	17 188	17 294	16 958
	Taux d'exécution	99,10%	96,42%	90,10%	96,60%	94,90%	94,6%	93,8%
<i>Recettes réelles</i>	Prévu	22 398	20 453	21 047	20 204	20 087	20 322	20 244
	Réalisé	22 459	20 546	21 661	20 209	20 142	20 525	21 813
	Taux d'exécution	100,30%	100,50%	102,90%	100,00%	100,30%	101%	107,8%

Source : comptes administratifs.

Les taux d'exécution des recettes de fonctionnement sont satisfaisants ; ceux des dépenses de fonctionnement sont corrects sauf en 2015 du fait du versement au CCAS d'une subvention moindre que prévu et d'un étalement du reversement des résultats de la régie eau et assainissement à Lorient Agglomération, à la suite du transfert de cette compétence à l'intercommunalité.

¹⁰ Voir notamment les articles L. 2311-1 et L.1612-4 du CGCT.

Tableau n° 2 : Exécution du budget principal en section d'investissement

en k€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	Dépenses réelles d'investissement						
Crédits ouverts	16 938	15 728	13 380	13 118	15 276	14 690	11 616
exécution	13 298	11 159	9 382	5 337	8 233	9 429	8 527
Taux d'exécution	78,50%	70,90%	70,10%	40,68%	53,90%	64,20%	73,41%
Restes à réaliser	3370	2 475	2 271	3 979	3 269	2 655	2 714
	Recettes réelles d'investissement						
Crédits ouverts	13 879	14 424	13 208	8 885	12 523	11 078	11 322
exécution	11 819	11 167	11 054	3 758	6 051	6 521	9 207
Taux d'exécution	85,20%	77,40%	83,70%	42,29%	48,30%	58,90%	81,32%
Restes à réaliser (subventions et emprunts)	1 484	1 113	169	92		83	0
Crédits annulés	494	2 144	1 985	5 036	6 472	4 474	1 518
Taux d'annulation	3,56%	14,86%	15,03%	56,67%	51,68%	40,39%	13,41%

Source : comptes administratifs.

Le taux d'exécution des dépenses d'investissement est correct sauf en 2016 et 2017, années au cours desquelles la commune avait prévu d'engager des opérations d'investissement dont la réalisation a été retardée par les conflits qui ont émaillé l'exécutif municipal¹¹.

2.3 La gestion des régies

La commune de Ploemeur gère directement de nombreux services à la population. Par souci opérationnel, elle a désigné des régisseurs qui, sous le contrôle du comptable public et pour son compte, sont chargés d'opérations d'encaissement ou de paiement directement auprès des usagers¹². Les régisseurs sont nommément désignés et leurs prérogatives sont encadrées par un acte constitutif, ils sont tenus de tenir une comptabilité et sont personnellement et pécuniairement responsable de la gestion des fonds qui leur sont confiés¹³. Le montant des fonds qu'ils sont en droit de manipuler est plafonné et ils sont tenus de déposer régulièrement leur fonds de caisse auprès du comptable public, auquel ils doivent pouvoir justifier de l'origine des fonds.

La commune de Ploemeur dispose de huit régies de recettes¹⁴ et quatre régies d'avance¹⁵. Les plus importantes sont celles de la piscine et de l'école de musique dont le plafond d'encaisse est fixé à 40 000 €.

¹¹ Le 12 décembre 2016, le conseil municipal s'est prononcé contre le maintien de M. Loïc Tonnerre dans les fonctions de 2^{ème} adjoint en charge de l'urbanisme et du logement, suite au retrait de sa délégation de signature par le Maire le 28 novembre 2016. La 1^{ère} adjointe, Mme Téaki Dupont, a été démise de ses fonctions en juin 2018 suite au retrait de sa délégation de signature.

¹² Article 22 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

¹³ Articles R. 1617-1 et suivants du CGCT.

¹⁴ Culture, droits de place, école de musique, bibliothèque, spectacles Océanis, piscine, cimetière et restauration scolaire.

¹⁵ Menues dépenses de la mairie, camps et activités extérieures, spectacles, service culturel.

Le comptable a contrôlé l'ensemble des régies de recettes en novembre 2017 et les régies d'avance en juin et juillet 2017. Il n'a détecté aucune anomalie dans les régies d'avance.

Les contrôles des régies de recettes n'ont fait apparaître que des irrégularités formelles, (adaptation des plafonds d'encaisse, actualisation des arrêtés constitutifs, mise à jour des tarifs, etc.) que la commune a corrigées le 19 juin 2020.

2.4 La fiabilité des comptes

Les comptes de la commune n'appellent pas d'observations de fiabilité à l'exception de deux points : l'inventaire des immobilisations et le provisionnement des risques.

2.4.1 Le suivi du patrimoine

L'instruction budgétaire et comptable M 14 prescrit à l'ordonnateur de tenir un inventaire physique et comptable des immobilisations corporelles et financières, qui a pour fonction de localiser, de caractériser et de valoriser les biens détenus par la collectivité. Le comptable public tient parallèlement un état de l'actif détaillant les immobilisations inscrites au compte de gestion. L'inventaire physique des immobilisations de l'ordonnateur doit correspondre à l'état d'actif du comptable.

Or, l'inventaire et l'état de l'actif de la commune de Ploemeur au 31 décembre 2018 divergent de 11,7 M€ sur un total de 103 M€, soit 11% du total (cf. annexe 1). Les différences proviennent principalement des comptes d'immobilisations corporelles (c/ 21).

La chambre invite la commune à se rapprocher du comptable public afin de mettre son inventaire en cohérence avec l'état d'actif, ce qu'elle s'est engagée à faire.

2.4.2 La couverture des risques

Les communes doivent prévoir dans leurs comptes la couverture des risques financiers auxquels elles sont exposées, sous la forme de provisions constituées lorsqu'une somme d'argent leur est réclamée au contentieux, lorsque certaines créances peuvent s'avérer irrécouvrables ou lorsque le taux d'intérêt de certains emprunts présente un fort risque de variabilité. Des provisions peuvent également être constituées pour couvrir tout autre risque financier¹⁶.

La commune de Ploemeur a 10 contentieux en cours devant les tribunaux, au titre desquels une somme totale de 70 000 € lui est demandée. Elle détient de plus un stock de créances douteuses, c'est-à-dire potentiellement irrécouvrables, qui s'élevait à 64 000 € à la fin de l'exercice 2018. Depuis 2013, elle a ainsi admis en non-valeur, c'est-à-dire reconnu l'irrécouvrabilité, de près de 50 000 € de créances.

¹⁶ Articles L. 2321-2-29° et R. 2321-2 du CGCT.

Tableau n° 3 : Evolution du risque d'irrecouvrabilité des créances (budget principal)

<i>en €</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
<i>Créances contentieuses au 31/12</i>	52 696	49 740	235 512	71 815	51 561	63 914	21,2%
<i>Créances admises en non-valeur au cours de l'année</i>	0	0	0	18 141	22 019	8 706	

Source : : comptes de gestion.

Or, la commune n'avait comptabilisé jusqu'en 2019 aucune provision pour risques et charges pour couvrir ces aléas, en méconnaissance de la réglementation. Par délibération du 1^{er} juillet 2020, elle a constitué une provision de 20 000 € pour couvrir le risque d'irrecouvrabilité, et s'est engagée auprès de la chambre à faire de même pour les contentieux en cours.

Recommandation n° 2 Constituer des provisions pour couvrir les risques contentieux.

3 LA SITUATION FINANCIERE

En 2018, le budget de la commune de Ploemeur atteignait 29 M€ dont 19 M€ en fonctionnement et 10 M€ en investissement. Il est composé d'un budget principal et de deux budgets annexes, relatifs à la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Kerdrouel et à la cuisine centrale¹⁷.

Tableau n° 4 : Structure du budget communal (2018)

<i>en M€</i>	Dépenses de fonctionnement	Part du total	Dépenses d'investissement	Part du total
<i>Budget principal</i>	17,6	92,6 %	9,8	99 %
<i>Budget annexe ZAC Kerdrouel</i>	0,002	0,01 %	0	0 %
<i>Budget annexe Cuisine centrale</i>	1,4	7,4 %	0,068	1 %

Source : comptes de gestion.

Compte tenu des volumes en jeu, l'analyse des performances financières sera ciblée sur le budget principal. L'analyse du bilan sera en revanche consolidée.

3.1 Les performances financières

3.1.1 Le cycle de fonctionnement

Le cycle de fonctionnement de la commune de Ploemeur apparaît relativement stable bien que ses excédents se soient tassés entre 2014 et 2016, et lui permet de dégager un autofinancement satisfaisant qu'elle a même consolidé en 2019.

¹⁷ Depuis le 1^{er} janvier 2018, le budget annexe des Affaires économiques a été réintégré dans le budget principal.

Tableau n° 5 : Le cycle de fonctionnement et la formation de l'autofinancement

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres	13 032 223	13 596 861	13 375 200	13 796 979	14 060 925	14 551 836	2,2%
+ Ressources d'exploitation	1 802 857	1 572 944	1 579 195	1 324 700	1 644 149	1 739 927	-0,7%
= Produits "flexibles" (a)	14 835 080	15 169 804	14 954 395	15 121 679	15 705 075	16 291 763	1,9%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 612 485	4 682 811	3 958 107	3 653 861	3 602 017	3 764 629	-4,0%
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat	353 584	475 970	489 113	464 529	428 371	429 058	3,9%
= Produits "rigides" (b)	4 966 069	5 158 780	4 447 220	4 118 390	4 030 388	4 193 687	-3,3%
= Produits de gestion (a+b = A)	19 801 149	20 328 585	19 401 614	19 240 069	19 735 462	20 485 450	0,7%
Charges à caractère général	3 856 216	3 547 271	3 609 697	3 546 152	3 654 355	3 336 949	-2,9%
+ Charges de personnel	10 058 907	10 091 683	10 016 493	10 305 191	10 596 337	10 549 119	1,0%
+ Subventions de fonctionnement	1 357 749	1 305 323	1 337 198	1 346 343	1 483 580	1 504 317	2,1%
+ Autres charges de gestion	640 467	668 885	707 846	705 908	657 200	667 052	0,8%
= Charges de gestion (B)	15 913 338	15 613 162	15 671 234	15 903 594	16 391 472	16 057 436	0,2%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 887 811	4 715 423	3 730 380	3 336 475	3 343 990	4 428 014	2,6%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>19,6%</i>	<i>23,2%</i>	<i>19,2%</i>	<i>17,3%</i>	<i>16,9%</i>	<i>21,6%</i>	
+/- Résultat financier	-424 064	-409 332	-401 927	-354 569	-360 306	-335 482	-4,6%
+/- Résultat exceptionnel	165 846	-909 989	-256 755	-278 328	19 529	54 550	-19,9%
= CAF brute	3 629 593	3 396 102	3 071 698	2 703 578	3 003 213	4 147 082	2,7%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>18,3%</i>	<i>16,7%</i>	<i>15,8%</i>	<i>14,1%</i>	<i>15,2%</i>	<i>20,2%</i>	

Source : comptes de gestion ; calculs CRC.

La diminution des dotations de l'Etat, d'1,5 M€ entre 2014 et 2019¹⁸, a été compensée par l'augmentation des ressources fiscales. Cette dernière résulte de la seule dynamique des bases¹⁹, les taux d'imposition étant inchangés depuis 2013.

La commune dispose toutefois de marges de manœuvre limitées en matière fiscale car ses taux d'imposition sont déjà supérieurs à la moyenne des communes comparables²⁰, de même que l'effort fiscal consenti par le contribuable ploemeurois²¹.

Les produits de gestion sont donc demeurés stables depuis 2014, oscillant entre 19 et 20,5 M€.

¹⁸ Cette diminution est notamment liée aux mesures de redressement des finances publiques appliquées à l'ensemble des collectivités, décidées au niveau national en 2013.

¹⁹ Taxe d'habitation : +3,3 % entre 2013 et 2018 ; taxe foncière : +4,2 % entre 2013 et 2018 (source DGFIP).

²⁰ Taxe d'habitation : taux communal de 17,34 % contre 16,68 % en moyenne ; taxe foncière : 30,83% contre 22,76% (source DGFIP – chiffres 2018).

²¹ L'effort fiscal est le rapport entre le produit des impôts direct locaux et le potentiel fiscal (c'est à dire le produit théorique qui reviendrait à la commune en appliquant aux bases locales les taux moyens nationaux). Un coefficient supérieur à 1 signifie que la collectivité applique une pression fiscale supérieure à la moyenne. A Ploemeur en 2018, il s'élevait à 1,35 contre 1,21 en moyenne dans les communes comparables.

Dans le même temps, les charges de gestion ont été contenues à une progression de 0,2 % par an, mais se sont rigidifiées²², les charges de personnel représentant en 2019 près des deux tiers du total. L'augmentation des charges de personnel a néanmoins été limitée à 1 % par an et les charges générales ont été stabilisées autour de 3,6 M€ jusqu'en 2018.

L'érosion de l'excédent de fonctionnement qui en a néanmoins résulté a été compensée par la réduction du coût de la dette, ce qui a permis à la commune de stabiliser son autofinancement brut sur la période 2016-2018. A partir de 2019, l'excédent brut de fonctionnement et la CAF brute repartent à la hausse, grâce notamment à l'augmentation des produits de gestion (3,8 %) et à la diminution des charges à caractère général de 8,7 %.

3.1.2 Le financement des investissements

La commune de Ploemeur a conduit un cycle d'investissement soutenu depuis 2014, principalement financé par emprunt.

Elle a investi près de 36 M€ entre 2014 et 2019, notamment dans les opérations suivantes : des travaux de voirie (7 M€), la construction de l'espace culturel (6 M€), la construction d'un nouveau centre technique municipal (4,7 M€), l'amélioration de la performance énergétique du centre aquatique et culturel (1,5 M€), le renouvellement urbain du centre-ville (1,8 M€).

Tableau n° 6 : Le financement des investissements

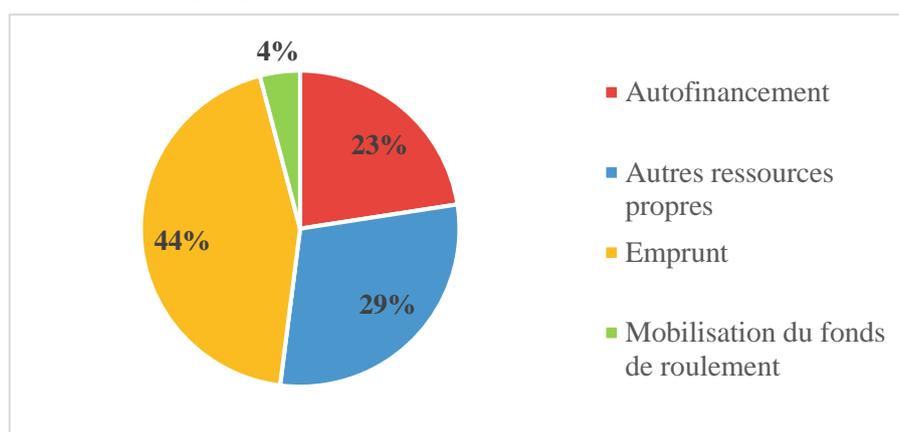
<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019	<i>Cumul sur les années</i>
CAF brute	3 629 593	3 396 102	3 071 698	2 703 578	3 003 213	4 147 082	19 951 267
- Annuité en capital de la dette	1 538 293	1 669 446	1 756 369	1 843 150	1 982 298	1 861 203	11 770 758
= CAF nette ou disponible	2 091 300	1 726 656	1 315 329	860 428	1 020 916	2 285 880	8 180 509
+ TLE et taxe d'aménagement	271 302	208 314	146 053	218 041	239 411	347 599	1 430 720
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 109 782	916 956	519 176	530 137	856 353	925 692	4 858 096
+ Subventions d'investissement reçues	650 241	1 024 227	182 144	295 095	187 874	197 231	2 536 812
+ Fonds affectés à l'équipement	17 939	14 774	9 763	12 934	15 369	13 888	84 667
+ Produits de cession	8 196	295 500	169 241	250 734	208 550	850 610	1 782 831
= Financement propre disponible	4 148 760	4 186 427	2 341 707	2 167 370	2 528 473	4 620 900	18 873 635
<i>Financement propre disponible / Dépenses d'équipement</i>	<i>49,6%</i>	<i>84,0%</i>	<i>66,8%</i>	<i>35,1%</i>	<i>40,7%</i>	<i>71,2%</i>	<i>53%</i>
- Dépenses d'équipement	8 371 312	4 983 614	3 503 264	6 181 424	6 209 853	6 488 250	35 737 716
- Subventions d'équipement	0	0	0	173 702	182 909	82 909	439 520
- Participations et investissements financiers nets	0	0	0	0	500	0	500
+/- Variation autres dettes et cautionnements	32 095	28 335	14 302	14 900	14 169	6 550	110 350
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-4 254 647	-825 522	-1 175 860	-4 202 655	-3 850 620	-1 956 809	-17 414 451
- Nouveaux emprunts de l'année	4 630 000	2 680 000	0	2 500 000	2 000 000	3 000 000	15 935 000
<i>= Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement</i>	<i>375 353</i>	<i>1 854 478</i>	<i>-1 175 860</i>	<i>-1 702 655</i>	<i>-1 850 620</i>	<i>1 043 191</i>	<i>-1 479 451</i>

Source : comptes de gestion ; calculs CRC.

²² Certaines charges sont qualifiées de rigides en raison principalement de l'absence de marge de manœuvre découlant de la difficulté voire l'impossibilité de les réduire à court ou moyen terme (charges de personnel, intérêts de la dette, participations obligatoires...).

La commune a couvert la moitié de ses investissements de la période par des ressources propres, dont 23 % d'autofinancement net. En 2019, elle a notamment bénéficié du produit de la vente de l'ancienne gendarmerie (0,8 M€), qu'elle avait acquise en juillet 2015, à un promoteur immobilier et à deux bailleurs sociaux afin de construire 70 logements dont la moitié de logements sociaux. L'autre moitié du financement a été assurée par l'emprunt (16 M€) et à la marge par une mobilisation du fonds de roulement (1,5 M€).

Graphique n° 1 : Le financement des investissements



Source : CRC

3.2 La solidité du bilan

3.2.1 La formation de la trésorerie

En régime de croisière, la commune a stabilisé son fonds de roulement et sa trésorerie entre 1,5 et 2 M€. Elle dispose ainsi de l'équivalent d'un à deux mois et demi de charges courantes d'avance, soit un niveau correct.

Cette relative stabilité résulte toutefois d'une opération exceptionnelle favorable : le rapatriement des excédents cumulés du budget annexe « Affaires économiques » au moment de sa réintégration dans le budget principal (2,17 M€), qui ont compensé la mobilisation du fonds de roulement à hauteur de 1,5 M€ au total entre 2014 et 2019 pour financer les investissements.

La trésorerie a été abondée en 2019 par la mobilisation anticipée de financements pour poursuivre le programme d'investissement.

Tableau n° 7 : La formation de la trésorerie

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement	2 030 884	4 427 615	3 251 755	1 549 100	1 849 054	2 892 245
- Besoin en fonds de roulement global	76 718	-230 880	-851 510	-93 467	302 135	141 919
=Trésorerie	1 954 166	4 658 495	4 103 265	1 642 567	1 546 919	2 750 326
en nombre de jours de charges courantes	44	106	93	37	34	61

Source : comptes de gestion ; calculs CRC.

La commune indique procéder à une gestion active de trésorerie, dont elle informe le conseil municipal dans le cadre du rapport annuel sur l'état de la dette et la trésorerie. Elle ne mobilise l'emprunt que lorsque le besoin de financement se présente et, pour faire face aux obligations de paiement, dispose d'une ligne de trésorerie. Elle ne l'a toutefois mobilisée qu'une fois en 2014 dans le cadre des travaux de l'espace culturel. Elle en a relevé le plafond d'un à deux millions d'euros en 2019 pour sécuriser le paiement des travaux du programme d'investissement en cours, mais n'a pas eu à la mobiliser.

3.2.2 L'endettement

La commune a transféré la gestion des services de l'eau et de l'assainissement à Lorient Agglomération en 2012, ce qui a emporté le transfert des dettes contractées, intervenu en 2016, pour un montant de 11,14 M€.

Hors eau et assainissement, l'endettement de la commune a progressé de 4 M€ (30 %) entre 2013 et 2019, du fait des emprunts mobilisés pour financer le cycle d'investissement. Fin 2019, l'encours par habitant dépassait ainsi la moyenne des communes comparables²³.

Il reste toutefois soutenable : la capacité de désendettement, c'est-à-dire le temps qu'il faudrait à la commune pour rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement, s'établissait à 4,2 années fin 2019 soit un niveau nettement inférieur au seuil d'alerte de douze ans généralement pris comme référence²⁴. Après une dégradation jusqu'en 2018, elle s'est améliorée en 2019 à la faveur du redressement de l'autofinancement.

Tableau n° 8 : L'endettement communal

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution
Encours de dettes	24,4	27,5	28,5	15,6	16,2	16,2	17,3	-29%
Hors eau et assainissement	13,3	16,3	17,3	15,6	16,2	16,2	17,3	30%
CAF brute *	3,87	3,63	4,27	3,40	3,03	3,00	4,14	7%
Capacité de désendettement	3,4	4,5	4,1	4,6	5,3	5,4	4,2	

Source : comptes de gestion ; calculs CRC.

* : CAF brute retraitée en 2015, 2016 et 2017 du transfert à Lorient Agglomération de l'excédent des régies d'eau et d'assainissement

La dette communale est par ailleurs peu risquée : le taux d'intérêt moyen est faible (2,18 %), *a fortiori* depuis que la commune a renégocié en 2018 un emprunt de 1,125 M€ pour bénéficier d'un taux inférieur à 1 %. 80 % de l'encours présente des taux d'intérêts fixes et 20 % des taux variables indexés sur des indices peu volatils²⁵. De plus, la commune a diversifié ses créanciers, aucun ne possédant plus du quart de sa dette²⁶.

Ainsi, la dette de la commune de Ploemeur, quoiqu'en augmentation depuis 2014 pour financer le cycle d'investissement, reste soutenable et peu risquée.

²³ 965 € contre 864 € en moyenne.

²⁴ Cf. par exemple article 29 de la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018.

²⁵ 89 % de l'encours est classé A1, et 11 % est classé B1 selon la charte Gissler (échelle de risque croissant allant de A à E pour le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts, et de 1 à 5 la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts).

²⁶ Fin 2018 : 26% pour Areka, 24% pour la Caisse d'Epargne, 14% pour le Crédit Agricole, 14% pour la SFIL, 11% pour la Société Générale, 10% pour d'autres banques.

4 LES ACHATS

Pour satisfaire ses besoins, la commune de Ploemeur commande des fournitures, des travaux et des prestations de service auprès de tiers. Entre 2014 et 2018, le montant total de ses achats s'est élevé à 50 M€ dont 20 M€ en fonctionnement et 30 M€ en investissement.

Tableau n° 9 : Volume des achats

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Volume des achats</i>	12 050 385	9 395 659	7 921 449	10 407 370	10 170 858	9 831 984
<i>dont fonctionnement</i>	3 589 919	4 165 223	4 289 380	3 942 183	3 763 806	3 290 462
<i>dont investissement</i>	8 460 466	5 230 436	3 632 069	6 465 187	6 407 052	6 541 522

Source : comptes de gestion et Compte administratif 2019 prévisionnel.

La chambre a examiné un échantillon de dix marchés passés entre 2014 et 2018, constitué selon deux axes : des marchés emblématiques de la municipalité en fonction ; les marchés récurrents des services techniques, ainsi qu'un marché de travaux semblant recouper partiellement leur périmètre²⁷.

4.1 Le processus d'achat

Les achats de la commune de Ploemeur sont pilotés par le service juridique, directement rattaché à la direction générale, dont deux agents sur sept sont chargés de la commande publique. Ce service assure la passation des marchés d'un montant supérieur à 25 000 € HT, les menus achats d'un montant inférieur relevant des services opérationnels concernés. Il réalise également la veille juridique et apporte son expertise aux autres services. Il indique ne pas rencontrer de difficultés à l'achat (infructuosité des consultations, dépassements de coûts récurrents, etc.) qui justifieraient la mise en œuvre d'une analyse et d'un pilotage plus qualitatifs, par exemple à l'aide d'indicateurs.

Le service juridique lance les consultations en vue de la passation de marchés, à la demande des services opérationnels. Un service référent est désigné pour piloter les achats répondant à des besoins transversaux. En l'absence de nomenclature permettant de catégoriser objectivement les besoins homogènes qui devraient être satisfaits par un marché unique pour notamment bénéficier d'économies d'échelle, l'approche de la commune est empirique. Elle recourt également à des groupements de commandes. Elle a constitué avec son centre communal d'action sociale un groupement pour les achats courants (fournitures et services, prestations d'intérim) et participe au groupement constitué par Lorient Agglomération avec ses communes membres pour mutualiser au niveau intercommunal les prestations d'informatique (depuis 2017) et la fourniture d'énergie (depuis 2018).

²⁷ Liste des marchés contrôlés en annexe n°2.

La commission d'appel d'offres attribue les marchés d'un montant supérieur aux seuils européens (0,22 M€ pour les fournitures et services, 5,55 M€ pour les travaux). En deçà, le conseil municipal a donné délégation au maire par délibération du 4 avril 2014, lequel a lui-même délégué sa signature à neuf adjoints selon les matières.

L'exécution des marchés est assurée par les services opérationnels concernés et en premier lieu par la direction des services techniques, qui constitue le principal acheteur de la commune. Ceux-ci émettent les ordres de service, les bons de commande et les procès-verbaux de réception, valident le service fait et le décompte général définitif. Pour la mise en paiement, ils disposent au service des finances d'un correspondant dédié aux marchés. Tous les actes d'exécution sont validés par le maire ou l'un des deux adjoints compétents.

Les dossiers de marchés sont archivés en versions papier et dématérialisée, respectivement dans les locaux et sur le serveur, du service juridique pour la passation, et des services opérationnels pour l'exécution. Ces derniers disposent néanmoins systématiquement de l'ensemble des pièces contractuelles afin qu'ils s'assurent de l'exécution conforme du marché.

En conclusion, l'examen du processus de passation et d'exécution des marchés montre dans l'ensemble une organisation rigoureuse, malgré une certaine absence de formalisation des procédures.

Le service juridique a seulement diffusé en février 2016 une note relative aux achats inférieurs à 25 000 €, qui relèvent des services opérationnels. Cette note rappelle la réglementation applicable et édicte des bonnes pratiques : demande de trois à cinq devis, conservation des traces de la consultation, signature par le prestataire des conditions générales d'achat de la commune. Elle annonçait également la diffusion « d'un guide de la commande publique assorti de modèles de lettres de consultation » pour tenir compte de la réforme du droit de la commande publique par l'ordonnance du 23 juillet 2015. Celui-ci n'a toujours pas été élaboré.

La culture de la commande publique n'est pas davantage diffusée par le biais de la formation. Depuis 2013, seuls trois agents, dont un affecté au service juridique et deux aux services techniques, ont suivi des formations portant sur l'actualité des marchés publics.

La rigueur des processus de passation et d'exécution des achats est toutefois assurée par un double contrôle interne :

- Une chaîne de validation hiérarchique qui comprend le service opérationnel, la responsable de la commande publique, le directeur des ressources, la directrice générale, le directeur de cabinet du maire et le maire ou l' élu délégué. Elle est matérialisée par une fiche navette qui accompagne chaque étape clé de la vie du marché : analyse des offres et attribution, notification, conclusion d'avenants, décompte définitif.
- Une traçabilité informatique centralisée dans le logiciel comptable et financier. Lors du lancement d'une consultation, le service juridique y crée une « fiche marché » et attribue au marché un numéro unique indiqué en référence de tout acte de passation puis d'exécution. Une fois le marché attribué, le prix est saisi dans la comptabilité d'engagement et un blocage de la mise en paiement est configuré si le montant cumulé des paiements enregistrés excède ce prix, éventuellement majoré par des avenants.

Ainsi, la qualité du processus d'achat au sein de la commune de Ploemeur est recherchée à travers l'intervention du service juridique, qui regroupe les compétences en la matière, et le contrôle interne. Toutefois, pour renforcer la culture de la commande publique au sein des services, le droit applicable et les procédures internes gagneraient à être davantage formalisés et diffusés, ce à quoi la commune s'est engagée en réponse aux observations provisoires.

Recommandation n° 3 Elaborer un guide de la commande publique et le diffuser au sein des services

En outre, l'approche économique et l'appréciation du besoin gagneraient à être renforcées sur certains points, ainsi que l'illustrent les exemples des marchés récurrents des services techniques.

4.2 Les marchés pluriannuels d'entretien et d'aménagement de l'espace public

La géographie de la commune de Ploemeur, étendue et composée de plusieurs villages, l'expose à des investissements importants et récurrents dans l'entretien de son espace public : voirie, équipements et espaces verts. Elle recourt pour ce faire à des prestataires extérieurs.

4.2.1 Le périmètre et le choix de la procédure

La commune de Ploemeur procède historiquement à l'entretien de son espace public en concluant quatre marchés à bons de commande de quatre ans relatifs aux travaux bitumeux, à l'entretien de la voirie, à l'aménagement ponctuel de l'espace public et à l'entretien des espaces verts²⁸. En 2014, elle a conclu un cinquième marché ciblé sur les travaux de clôture.

Tableau n° 10 : Les marchés d'entretien et d'aménagement de l'espace public et leurs attributaires

Objet	Montant	entreprises		
		2011-2014	2015-2018	2019-2022
Travaux bitumeux	2 M€ max	Entreprise A	Entreprise A	Entreprise A
Entretien et amélioration de la voirie	2,5 M€ max	Entreprise B	Entreprise C	Non relancé
Aménagements ponctuels de l'espace public	2 M€ max	Entreprise C	Entreprise B	Non relancé
Entretien des espaces verts	0,24 M€ max	Entreprise D	Entreprise E	Non relancé
Travaux de clôture	0,21 M€ max	-	Entreprise E	Non relancé

Source : CRC

²⁸ Si l'acheteur public n'est pas en mesure de connaître précisément à l'avance les quantités à commander ou s'il a des raisons de douter de la possibilité de réaliser en une seule fois l'ensemble d'un programme, il peut avoir recours à un marché à bons de commande. Celui-ci est alors conclu avec un ou plusieurs opérateurs économiques et exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de commande. Le code de la commande publique parle désormais d'accords-cadres à bons de commande.

Or, le périmètre des trois premiers marchés, centrés sur les travaux de voirie, se recouvrait. Il comprenait notamment le terrassement, la mise en place de revêtements bitumeux, d'enrobés et de pavés de voirie, la signalisation et certains réseaux. Le bordereau des prix unitaires (BPU) des marchés d'entretien de la voirie et d'aménagements ponctuels de l'espace public était d'ailleurs identique. La commune en convient et indique que cette architecture avait pour objet de diversifier ses fournisseurs, dont le carnet de commandes cyclique est parfois chargé, pour s'assurer de leur réactivité en cas de besoin urgent ou d'intervention lourde. Elle présente cependant des fragilités juridiques.

En effet, la collectivité était tenue de lancer une procédure unique²⁹ dès lors que les prestations constituaient un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique, et, au sein de cette procédure, d'identifier des lots séparés pour les prestations de natures distinctes (bitume, enrobés, terrassement, etc.). Eu égard aux montants maximaux des trois marchés de voirie conclus en 2015, la valeur estimée du besoin³⁰ excédait le seuil européen de 5,55 M€ au-delà duquel doit être suivie une procédure formalisée, assortie des garanties renforcées en matière de publicité et de mise en concurrence³¹. La commune aurait donc dû lancer une consultation unique, le cas échéant en divisant le marché en lots, et selon une procédure plus encadrée que la simple procédure adaptée qu'elle a choisie³².

Elle pouvait poursuivre son objectif de diversification de ses fournisseurs tout en conduisant une procédure régulière, par le recours à un accord-cadre unique, à bons de commande et multi-attributaire, conformément aux dispositions combinées des articles L. 2125-1 et R. 2162-2 du code de la commande publique. Elle aurait ainsi maîtrisé la mise en concurrence et le choix des fournisseurs multiples au lieu de s'exposer à la fluctuation des offres des différentes entreprises à laquelle elle a été confrontée à l'occasion des procédures conduites séparément.

D'autant qu'en 2015, le découpage des marchés a en pratique atténué les effets de la mise en concurrence, contrairement à l'effet souhaité par la commune. Le caractère sommaire de l'analyse réalisée par les services techniques a de fait conduit à faire prévaloir le critère du prix et à sélectionner l'offre la moins-disante. Or, parmi les cinq candidats, seuls les trois prestataires historiques de la commune ont déposé des offres à un prix compétitif. Seul le prestataire « A » a candidaté au marché de travaux bitumeux, qu'il a obtenu. Puis les prestataires « B » et « C » ont à leur tour été les seuls à avoir présenté une offre compétitive aux marchés d'entretien de voirie d'une part et d'aménagement de l'espace public d'autre part, dont le périmètre était identique. Pour préserver la diversité de ses fournisseurs, la commune a alors analysé les offres de sorte que les deux marchés soient attribués à des prestataires différents.

Le découpage en plusieurs marchés des travaux d'aménagement de la voirie et de l'espace public apparaît donc à la fois irrégulier et économiquement peu pertinent. La commune s'est en effet exposée au risque que ses prestataires historiques, qui ont conservé chacun un marché pluriannuel, exploitent la multiplication des consultations, lancées simultanément ou de manière rapprochée, pour neutraliser l'effet de la mise en concurrence.

²⁹ Art. 27 du code des marchés publics alors en vigueur ; art. R. 2121-4 et -5 du code de la commande publique.

³⁰ Art. 27 du code des marchés publics ; art. R. 2121-8 du code de la commande publique.

³¹ La procédure formalisée est régie par les articles 33 du code des marchés publics et L. 2124-1 et suivants du code de la commande publique.

³² La procédure adaptée est régie par les articles 27 du code des marchés publics et L. 2123-1 du code de la commande publique.

Depuis 2018, la commune y a en partie remédié en relançant seulement le marché de travaux bitumeux, lequel a donné lieu à une concurrence accrue, et en suspendant le renouvellement des autres à une réorganisation de leur périmètre. En 2021, elle devrait ainsi lancer une consultation pour la conclusion d'un accord-cadre unique pour les « *travaux d'aménagement de l'espace public* », d'une durée de quatre ans et d'un montant maximal de trois millions d'euros. Il complètera le marché de travaux bitumeux et se substituera aux anciens marchés d'entretien de la voirie, d'aménagements ponctuels de l'espace public.

Il en va de même pour le marché d'entretien des espaces verts, qui avait été doublé d'un marché de travaux de clôture en 2015, et qui avait d'ailleurs été attribué au même prestataire, contrairement à l'intention initiale de diversification des fournisseurs. Aucun de ces marchés n'a été relancé depuis 2019.

4.2.2 L'exécution des marchés

La commune a exécuté de façon rigoureuse les marchés que la chambre a examinés.

Chaque intervention sollicitée a donné lieu à l'émission d'un bon de commande validé par l'élu délégué sur la base d'un devis du prestataire conforme au bordereau des prix du marché. La facture est systématiquement visée par les services communaux pour validation du service fait. Aucun dépassement injustifié n'a été constaté dans la facturation.

Les prestations complémentaires, facturées hors du bordereau de prix, sont demeurées limitées ce qui traduit une bonne définition du besoin au moment de la consultation.

4.3 Le marché de maîtrise d'œuvre pour le renouvellement urbain du centre-ville

La population ploemeuroise a été multipliée par près de trois depuis les années 1960 et les nouveaux arrivants se sont implantés par étalement urbain, notamment autour du centre-ville et des bourgs côtiers, sans qu'une continuité et une mise en cohérence urbaines ne soient assurées. La commune souhaite y remédier.

Pour ce faire, elle a engagé le renouvellement urbain du centre-ville à l'horizon 2030 (cf. annexe 3), sous la forme d'une zone d'aménagement concerté (ZAC). Le projet a pour objectif de répondre à trois enjeux :

- La reconversion d'anciens équipements publics délabrés dont elle est propriétaire (école Saint-Joseph depuis 2000 et ancienne gendarmerie depuis 2015).
- La réorganisation des locaux communaux, initiée par le déplacement des services techniques et de la cuisine centrale vers la zone d'activités de Kerdroual, et qui doit se poursuivre pour mettre fin à la dissémination des services communaux dans des locaux peu fonctionnels.
- La construction de logements pour répondre à la croissance de la population et compenser le déficit de logements sociaux.

La commune a souhaité désigner des maîtres d'œuvre pour l'accompagner dans la conception et le suivi de ce projet long et complexe. Pour ce faire, elle a conclu un accord-cadre multi-attributaire³³. Cette procédure permet de présélectionner plusieurs opérateurs économiques pour une durée limitée puis, pour chaque prestation, de procéder à une mise en concurrence entre eux sous la forme de marchés subséquents³⁴. La commune y a recouru pour ne « *pas être liée à un maître d'œuvre unique pour un projet d'une telle envergure et d'une durée conséquente* ».

Après autorisation du conseil municipal par délibération du 5 avril 2017, la commune a procédé à une consultation selon la procédure formalisée avec négociation³⁵. Eu égard au montant prévisionnel du marché (1,8 M€ HT) et aux prestations de conception qu'il contient, ce choix de la procédure est adéquat.

L'accord-cadre comprend trois marchés subséquents, qui seront attribués à mesure de l'avancement du projet, donc de la survenance du besoin. Ils portent respectivement sur les études de faisabilité et pré-opérationnelle de conception urbaine et paysagère (1) ; l'assistance à la conception des espaces publics et la maîtrise d'œuvre des espaces publics, sous maîtrise d'ouvrage communale et par tranches opérationnelles (2) ; l'accompagnement de la collectivité sur les parties cessibles de l'amont à l'aval (3).

La commune a retenu trois prestataires, pour une durée de quatre années fermes, tacitement reconductibles deux fois, soit une durée totale maximale de douze ans. Si l'article 78-III du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, alors en vigueur³⁶, limitait à quatre années la durée des accords-cadres, il autorisait une durée supérieure « *dans des cas exceptionnels dûment justifiés, notamment par leur l'objet ou par le fait que leur exécution nécessite des investissements amortissables sur une durée supérieure* ». En l'espèce, l'objet du marché étant le suivi d'un projet dont l'achèvement est prévu en 2030, la durée retenue apparaît justifiée.

La procédure d'attribution de l'accord-cadre a été conduite dans des conditions de publicité, de transparence et de mise en concurrence satisfaisantes³⁷. Sept entreprises ont soumissionné, dont deux hors délais et écartées de ce fait par la commission d'appel d'offres. Leurs offres ont été évaluées conformément au règlement de la consultation, principalement en fonction de leur valeur technique (70 %) et accessoirement selon leur prix (30 %)³⁸, ce qui apparaît cohérent avec l'accompagnement qualitatif qu'escompte la commune pour concevoir et suivre un projet complexe.

³³ Tel que prévu par les dispositions de l'article L. 2125-1 du code de la commande publique.

³⁴ Régis par les articles R. 2162-1 et suivants du code de la commande publique.

³⁵ Prévue à l'article R. 2124-3-3° du code de la commande publique

³⁶ L'alinéa III de l'article 78 du décret du 25 mars 2016 a disparu de la réglementation en vigueur lors de la création du code de la commande publique par décret du 3 décembre 2018.

³⁷ Publication de l'avis d'appel public à concurrence au BOAMP et au JOUE ; critères et sous-critères indiqués dans le règlement de consultation ; délai de réponse de 34 jours, légèrement supérieur aux 30 jours réglementaires ; validation des candidatures puis des offres par la commission d'appel d'offres ; analyse des offres conforme aux critères initiaux ; négociations tracées ; notification motivée des offres rejetées.

³⁸ Sous-critères de la valeur technique : compréhension des enjeux de l'opération, appréciation sur les objectifs énoncés (30%), qualité de l'équipe projet (15%), organisation proposée (25%).

Après examen, la commune a demandé aux cinq candidats de proposer un nouveau chiffrage de leurs offres, eu égard à leur forte disparité³⁹. A cet égard, elle a admis au cours du contrôle que le cahier des charges initial était trop imprécis et que ses besoins n'avaient pas été compris de la même façon par l'ensemble des candidats. Des précisions sur le projet de renouvellement urbain du centre-ville ont donc été apportées par la commune, pour permettre aux candidats d'affiner leurs offres. L'écart entre les prix des nouvelles offres s'est avéré plus réduit, bien qu'allant presque du simple au double⁴⁰.

Le marché a été attribué à trois sociétés dont les offres ne présentaient pas forcément le coût le plus attractif mais qui ont obtenu les meilleures notes techniques. Il a été notifié le 15 novembre 2017.

Le premier marché subséquent, qui porte sur l'étude de faisabilité et l'étude pré-opérationnelle de conception urbaine et paysagère, a été attribué le 19 janvier 2018 pour un prix de 356 070 € HT, sur le fondement des critères et selon des modalités conformes à l'accord-cadre⁴¹. L'entreprise retenue a obtenu la meilleure note technique bien que son offre présentât un coût supérieur de 131 % et 19 % aux deux autres offres. La procédure de mise en concurrence apparaît satisfaisante⁴². L'attribution par la commission d'appel d'offres, facultative pour les marchés subséquents, constitue une bonne pratique.

En conclusion, le choix de l'accord-cadre multi-attributaire permet à la commune de préserver une concurrence minimale dans le choix de son maître d'œuvre pour chaque étape du projet de renouvellement urbain, tout en conservant une cohérence sur la durée du projet. La passation de l'accord-cadre et du premier marché subséquent n'appellent pas d'observations.

4.4 Le marché global de performance énergétique du complexe Océanis

La commune de Ploemeur dispose d'un complexe sportif et culturel construit en 1988, nommé Océanis, comprenant une piscine, une salle de spectacle, des salles de congrès et de réceptions privées et une cafétéria. Elle souhaite améliorer les performances énergétiques et environnementales de cet équipement consommateur de fluides et ainsi réduire les coûts de fonctionnement associés.

Pour ce faire, elle a engagé le 12 décembre 2016 la conclusion d'un marché global de performance, en application de l'article L. 2171-1 du code de la commande publique, afin de charger un même prestataire de la conception, de la réalisation, de l'exploitation et de la maintenance des installations, assorties d'engagements de performance mesurables.

Le marché porte sur : les installations de chauffage, de ventilation et de rafraîchissement ; la rénovation des installations de traitement d'eau ; l'optimisation des installations électriques générales ; la sensibilisation des usagers et des agents aux économies d'énergie. Notifié en décembre 2017, son prix s'élève à 1,63 M€ HT pour une durée de dix ans.

³⁹ Les prix proposés allaient de 42 250 € à 1 298 118 €.

⁴⁰ De 464 245 € à 830 700 €.

⁴¹ Valeur technique 70% (dont 50 pour la qualité méthodologique et 20 pour les moyens affectés) ; prix 30% (dont 15 pour les prix unitaires de référence et 15 pour le prix forfaitaire de la mission).

⁴² Lettre de consultation adressée aux trois attributaires de l'accord-cadre ; dossier de la consultation accessible sur Mégalis ; délais de réponse d'un mois.

La commune a choisi de désigner le prestataire selon une procédure de dialogue compétitif, « *par laquelle l'acheteur dialogue avec les candidats admis à y participer en vue de définir ou développer les solutions de nature à répondre à ses besoins et sur la base desquelles ces candidats sont invités à remettre une offre* »⁴³. Elle y était autorisée dès lors qu'un contrat de performance énergétique comporte des prestations de conception⁴⁴.

Cinq prestataires ont candidaté et quatre ont pu concourir, conformément au règlement de consultation qui fixait ce plafond pour le nombre de candidats⁴⁵. Les quatre groupements ont présenté une offre. Les critères retenus pour l'analyse des offres répondent aux prescriptions réglementaires⁴⁶ : coût global de l'offre (33%), performance énergétique et technique (25%), conception et réalisation (22%), part d'investissement dans le montant global du coût (10%) et qualité de la maintenance (10%). Un seul candidat a respecté l'enveloppe budgétaire de 2,25 M€ TTC fixée par le règlement d'offre finale, et s'est vu attribuer le marché par la commission d'appel d'offres en octobre 2017.

Le marché comporte bien des « *engagements de performance mesurables* »⁴⁷ et définis dans le dossier de consultation : amélioration de la performance énergétique d'au moins 10%, diminution de 15% des consommations finales d'énergie, respect d'une consommation d'eau de 23 081 m³ pour 100 000 entrées annuelles.

Il prévoit un système de bonus-malus pour intéresser le prestataire à sa bonne exécution. En cas de non atteinte des objectifs de performance énergétique, celui-ci doit indemniser la commune de l'équivalent économique de l'écart entre la quantité d'énergie contractuellement garantie et la quantité d'énergie effectivement consommée. A l'inverse, en cas de dépassement des objectifs, le prestataire perçoit un intéressement aux économies supplémentaires réalisées.

Toutefois, la définition du besoin avec les candidats, principal intérêt de la procédure, est insuffisamment traçable, alors que le règlement de la consultation prévoyait un compte-rendu pour chaque réunion (art. 4.3.3). La commune a seulement produit un tableau récapitulatif des questions posées aux candidats, qui s'apparentent à des demandes de précisions davantage qu'à une discussion destinée à affiner le besoin figurant dans le programme initial. Or, au cours de la négociation, l'objectif d'entrées annuelles a été réduit de 45 000 (31 %) à volume d'eau constant, sans que les motifs de cette évolution ne soient explicités.

En conclusion, la consultation a été conduite dans des conditions de publicité et de mise en concurrence globalement satisfaisantes, hormis l'insuffisante traçabilité du dialogue compétitif⁴⁸ et l'absence de définition dans l'avis de marché des besoins et exigences de la commune⁴⁹.

Faute d'une traçabilité suffisante des échanges avec les candidats lors du dialogue compétitif, la chambre n'a pas pu s'assurer que la commune avait tiré le plein profit de cette procédure pour affiner et, le cas échéant, modifier son besoin. En particulier, la diminution de l'ambition des objectifs fixés au prestataire n'est pas justifiée.

⁴³ Art. L. 2124-4 du code de la commande publique.

⁴⁴ Art. R. 2124-3-3° du code de la commande publique.

⁴⁵ Ont été retenus les groupements menés par SPIE, ENGIE, IDAX et AXIMA ; Vinci a été écarté.

⁴⁶ Article R. 2171-3 du code de la commande publique.

⁴⁷ Exigés par l'article L. 2171-3 du code de la commande publique.

⁴⁸ Publication de l'avis de marché au BOAMP et sur Mégalis ; règlement du dialogue rédigé pour chaque étape du marché ; délai de réponse de 42 jours ; examen des candidatures puis des offres par la CAO ; offres appréciées conformément aux critères définis dans le règlement de consultation ; notification motivée du rejet de candidature et des rejets d'offres.

⁴⁹ Obligation fixée par l'article 75 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 alors en vigueur.

5 LES RESSOURCES HUMAINES

Les ressources humaines de la commune de Ploemeur sont gérées par un service dédié de 10 agents⁵⁰, placé sous la responsabilité du directeur des ressources. Ce service prépare et suit le budget annuel dédié à la masse salariale, et gère la carrière (recrutement, avancement, formation, paie, maladie, retraite, etc.) des agents de la commune et du centre communal d'action sociale (CCAS).

5.1 Les effectifs et la masse salariale

5.1.1 Les effectifs

A titre liminaire, il convient de préciser que les documents de référence, c'est-à-dire le compte administratif et le bilan social, sont discordants. La commune devra veiller à fiabiliser ses données, dans le cadre du rapport social unique qu'elle devra élaborer en application de l'article 5 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Fin 2019, Ploemeur comptait 280 agents à temps plein dont 233 permanents, soit un niveau stable par rapport à 2013, bien que marqué par des diminutions ponctuelles en cours de période.

Tableau n° 11 : Effectif des services communaux (en ETP pourvus)

<i>En ETP</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution
<i>Agents permanents</i>	234,5	228,7	226,2	229,3	232,6	225,6	233	-0,6%
<i>dont titulaires</i>	221,7	220,9	217,4	218,4	214,9	212,7	216	-2,6%
<i>dont non titulaires</i>	12,8	7,8	8,8	10,9	17,7	12,9	17	33%
<i>non titulaires / total</i>	5,5%	3,4%	3,9%	4,8%	7,6%	5,7%	7,3%	33%
<i>Agents non permanents</i>	58,5	56	36,4	27,5	33	41,4	47,7	-18,5%
TOTAL	293	284,7	262,7	256,8	265,7	270	280,7	-4,2%

Source : bilan social, commune de Ploemeur.

Le nombre d'agents permanents titulaires a baissé de six postes à temps plein du fait de l'externalisation de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) en 2017 et du non-remplacement de certains départs en retraite. Le recours aux agents non permanents a par ailleurs été divisé par deux entre 2014 et 2016 du fait du recours à l'intérim, mais progresse de nouveau depuis 2017, la commune ayant réduit l'emploi d'intérimaires.

⁵⁰ Soit 8 équivalent temps plein (ETP).

Le recours à l'intérim

Les communes peuvent recourir à des prestations d'intérim pour faire face à leurs besoins ponctuels en personnel, en application de l'article 3-7 du statut de la fonction publique territoriale. La commune de Ploemeur recourt à cette faculté depuis 2015, pour réduire les recrutements d'agents non permanents, qui représentaient en 2014, 20 % de son effectif total. Elle avait en effet constitué un « pool horaire » d'agent non contractuels destinés à remplacer les agents permanents momentanément absents.

Pour ce faire, elle a conclu le 30 juin 2015 avec la société Adecco Travail Temporaire un marché public à bons de commande d'une durée maximale de quatre ans, dont l'objet, conforme aux dispositions de l'article L. 1251-60 du code du travail, est la mise à disposition de personnels intérimaires auprès des services de la commune et du CCAS pour occuper des emplois ne pouvant être immédiatement pourvus, et faire face à un accroissement temporaire de l'activité ou encore à un besoin occasionnel ou saisonnier. La commune y a principalement recouru pour assurer l'entretien des bâtiments, faire fonctionner la cuisine centrale et recruter des animateurs pour sa politique jeunesse.

Le marché a été passé dans des conditions de publicité et de mise en concurrence satisfaisantes⁵¹. Six sociétés ont déposé une offre et la commune a retenu la mieux-disante, sur le fondement d'une analyse qui n'appelle pas d'observations. La commune a souhaité favoriser l'insertion, par la mise en place de prestations d'accompagnement pendant six mois à travers la validation de projets professionnels, ce qui l'a conduite à déclarer deux des six offres irrégulières en l'absence d'un dispositif adéquat.

Outre l'insertion sociale, la commune poursuivait l'objectif de réduire la précarité de ses emplois non permanents, qui se caractérisent par leur intermittence. Elle a pris des mesures pour accompagner ses agents contractuels dans leur transition professionnelle (pérennisation de postes à mi-temps, recrutements au service voirie, obligation de reprise par le prestataire, possibilité de financement de formations qualifiantes). Or, si la commune souligne la réactivité du prestataire et l'allègement de la charge de travail du service des ressources humaines, l'objectif n'a été que partiellement atteint.

L'implication des intérimaires au sein de la commune est moindre que celle des contractuels auparavant recrutés. Alors que la commune avait employé en 2014, 56 agents non permanents pour une quotité de travail moyenne représentant 57 % d'un temps plein, elle en a recruté 42 en 2018, et a recouru en plus à des prestations d'intérim représentant 14 postes à temps plein, soit un total de 56 emplois, à l'instar de l'année 2014. Mais ces prestations ont été réalisées par 111 intérimaires, recrutés sur une durée moyenne de sept jours soit seulement 0,03 % d'un temps plein. Cette dispersion a de plus fragilisé la continuité du fonctionnement de certains services ainsi que la commune l'admet elle-même, en raison de remplacements pas toujours assurés, d'une rotation importante et de la faible motivation des intérimaires.

Par ailleurs, ce mode de gestion engendré un surcoût pour la commune. Le coût de l'heure d'intérim facturé par le prestataire s'est avéré nettement supérieur au coût horaire d'un recrutement temporaire direct par la commune, charges sociales comprises.

⁵¹ Conformément aux dispositions de l'article 30 du code des marchés publics alors en vigueur.

Tableau n° 12 : Coût moyen de l'heure de travail

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019
<i>Agent non permanent par la commune⁵²</i>	18,74	16,90	16,17	13,85
<i>Intérimaire⁵³</i>	22,88	21,16	25,19	19,54
<i>Surcoût de l'heure d'intérim</i>	4,14	4,26	9,02	5,69
<i>Surcoût total de l'intérim⁵⁴</i>	166 644	142 384	228 429	74 649

Source : données commune ; calculs CRC.

La chambre estime ainsi le surcoût total de la prestation d'intérim à environ 612 000 € sur quatre ans.

La commune, qui partage ce diagnostic, a réduit dès 2017 son recours à l'intérim et réembauché 15 agents supplémentaires sur des contrats courts pour répondre à ses besoins ponctuels. Elle a renouvelé le marché d'intérim début 2020, auprès du même prestataire, sur la base d'un coût horaire contractuel légèrement accru mais d'un besoin fortement réduit, limité au remplacement des absences de courte durée et au recrutement d'animateurs, pour lequel elle rencontre des difficultés. Elle indique en effet qu'en dépit de ses inconvénients, le recours à l'intérim reste la meilleure solution pour répondre de façon réactive à ses besoins dans les métiers en tension (animation, restauration).

⁵² Calcul : (rémunération brute totale des agents non permanents / agents non permanents en ETP) / temps de travail annuel à temps plein (1 603 heures). Ne comprend pas le coût de gestion par le service des ressources humaines de la commune, qui est pour cette dernière un coût fixe.

⁵³ Prix facturé à la commune, y compris coûts de gestion. Calcul : Coût de la prestation facturée par l'agence d'intérim / nombre d'heures d'intérim sollicitées.

⁵⁴ Calcul : Surcoût horaire x nombre d'heures d'intérim.

5.1.2 La masse salariale

Les charges de personnel ont progressé de 5 % entre 2014 et 2018. Leur poids dans les charges totales est ainsi passé de 50 % en 2014 à 53 % en 2018.

Tableau n° 13 : Structure de la masse salariale

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Rémunérations du personnel titulaire	5 326 453	5 308 799	5 305 437	5 710 552	5 646 492	1,5%
+ Rémunérations du personnel non titulaire	1 439 599	1 359 054	904 185	887 347	1 111 317	-6,3%
+ Autres rémunérations	210 466	118 241	142 926	161 231	106 414	-15,7%
- Atténuations de charges	527 002	404 501	460 488	543 639	303 826	-12,9%
= Rémunérations du personnel	6 449 516	6 381 593	5 892 060	6 215 491	6 560 398	0,4%
+ Charges sociales	3 081 041	2 967 700	2 717 771	2 977 419	3 009 369	-0,6%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	268 922	250 498	223 201	239 889	243 142	-2,5%
+ Autres charges de personnel	978	3 545	8 104	7	399	-20%
= Charges de personnel interne	9 800 456	9 603 335	8 841 136	9 432 806	9 813 308	0%
+ Charges de personnel externe (dont intérim)	258 450	488 348	1 175 357	872 385	783 029	31,9%
- Remboursement de personnel mis à disposition	55 642	58 746	66 741	75 706	68 409	5,1%
= Charges totales de personnel	10 003 265	10 032 937	9 949 753	10 229 485	10 527 929	1,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>50,5%</i>	<i>49,4%</i>	<i>51,3%</i>	<i>53,2%</i>	<i>53,3%</i>	

Source : comptes de gestion ; calculs CRC.

Deux facteurs expliquent cette augmentation :

- La progression mécanique de la masse salariale des agents titulaires (6 %) alors que leur effectif a diminué de 6 % sur la même période. La commune l'explique par des mesures nationales (revalorisation du point d'indice et des grilles indiciaires de catégorie B en 2016, protocole PPCR⁵⁵ en 2017) et par le glissement vieillesse technicité.
- Le cumul de la rémunération des non titulaires et des charges de personnel externe, qui incluent l'intérim, a augmenté de près de 400 000 € entre 2014 et 2016 sous l'effet notamment du recours à l'intérim. Il a diminué de 200 000 € entre 2016 et 2018 du fait du moindre recours à l'intérim.

⁵⁵ Accord relatif à l'avenir de la fonction publique : modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations.

5.2 Les recrutements

La chambre a procédé au contrôle du recrutement de l'actuelle équipe de direction, des cadres contractuels et des collaborateurs de cabinet. Si les conditions de recrutement et de rémunération n'appellent pas d'observations, les procédures mises en œuvre présentent parfois des irrégularités. En particulier, Ploemeur peine à systématiquement publier une déclaration de vacance de poste, ainsi que l'exige l'article 41 du statut de la fonction publique territoriale, pour susciter des candidatures notamment de fonctionnaires et élargir le vivier des potentiels intéressés.

Depuis 2013, la commune a recruté deux cadres dirigeants (une directrice générale et son adjointe) et cinq cadres contractuels sur les fonctions de directeur de l'enfance et de la jeunesse, d'architecte, de chargé de mission « études urbaines », de graphiste et de chargé de mission « architecture ».

Or, cinq de ces sept recrutements se sont déroulés selon une procédure irrégulière.

D'une part, la directrice générale a été régulièrement recrutée en mars 2013 mais a été renouvelée dans ses fonctions en mars 2018 sans publication préalable d'une déclaration de vacance de poste⁵⁶, alors que ce renouvellement aurait dû être soumis aux mêmes formalités que le détachement initial⁵⁷.

D'autre part, la directrice générale adjointe a été recrutée le 1^{er} octobre 2018 soit avant que les formalités préalables à son embauche ne soient réalisées, rendant celles-ci purement formelles ; le poste a en effet été déclaré vacant le 23 novembre 2018 et la commission administrative paritaire consultée le 29 novembre 2018. De même, le chargé de mission « études urbaines » a signé son contrat de travail le 27 octobre 2016, soit la veille de la déclaration de vacance du poste, ainsi rendue inopérante.

Enfin, les postes de graphiste et de chargé de mission « architecture » n'ont fait l'objet d'aucune déclaration de vacance alors que l'obligation s'appliquait bien, contrairement à ce que soutient la commune, dès lors que les agents concernés ont été recrutés sur un emploi permanent, aux termes mêmes de leurs contrats⁵⁸.

La chambre invite par conséquent la commune de Ploemeur à faire preuve de davantage de rigueur dans le processus de recrutement de ses directeurs généraux et de ses cadres, notamment en matière de publication des postes à pourvoir. En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à porter une attention particulière à la déclaration des futurs postes vacants.

⁵⁶ Les directeurs généraux et leurs adjoints, sur emploi fonctionnel, sont recrutés par la voie du détachement, en application du décret n°87-1101 du 30 décembre 1987.

⁵⁷ Article 3 du décret 86-68 du 13 janvier 1986 : « *Tout détachement est prononcé sur demande du fonctionnaire. Les renouvellements du détachement sont prononcés suivant la même procédure que les détachements.* »

⁵⁸ Les contrats font référence à l'article 3-3-2° de la loi du 26 janvier 1984, qui traite du recrutement contractuel sur des postes permanents non pourvus par des fonctionnaires.

5.3 Les rémunérations et avantages

5.3.1 Le régime indemnitaire

Les communes peuvent accorder à leurs agents un régime indemnitaire qui complète leur traitement.

Conformément à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale,

le régime indemnitaire des agents territoriaux ne doit pas excéder celui dont bénéficient ceux de l'Etat et donc se référer aux règles de la fonction publique de l'Etat⁵⁹. Celle-ci est dotée depuis le 1^{er} juin 2014 d'un régime indemnitaire unique et simplifié : le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Il a vocation à se substituer à la quasi-totalité des primes versées jusqu'alors. Il se compose d'une indemnité attachée aux fonctions et aux sujétions (IFSE), et le cas échéant d'un complément annuel (CIA) attaché à la manière de servir.

La commune a instauré le RIFSEEP par délibération du 9 février 2017. Il est versé aux agents titulaires et non titulaires des filières administrative, technique, sportive et animation, et depuis le 26 février 2019, aux filières culturelle et patrimoine. Les barèmes instaurés sont conformes à ceux en vigueur dans la fonction publique d'Etat.

Le nouveau régime a été mise en œuvre à enveloppe de crédits constante, majorée de 50 000 € pour alimenter le CIA, soit en moyenne 327 € par agent. Elle a choisi de le moduler selon deux critères : l'engagement professionnel et la manière de servir (50 %) et le présentisme des agents (50 %). Le régime indemnitaire ainsi attribué aux agents communaux reste néanmoins inférieur à la moyenne de la fonction publique territoriale : il représente environ 16 % de leur rémunération contre 23 % au niveau national⁶⁰.

La commune a intégré à l'IFSE l'ensemble des primes antérieures avec lesquelles elle n'est pas cumulable en vertu de l'article 5 du décret du 20 mai 2014 instaurant le RIFSEEP, à l'exception de deux indemnités, qu'elle a conservées.

D'une part, 21 agents percevaient l'indemnité de régie, pour un montant total de 2 321 € par an. La commune pourra continuer à valoriser les responsabilités qu'ils assument dans le maniement des fonds publics, à condition de l'intégrer dans l'IFSE, ce qu'elle a fait par délibération du 22 septembre 2020.

D'autre part, la poursuite du versement de la prime annuelle apparaît irrégulière. Celle-ci a été versée jusqu'en 1994 par le comité des œuvres sociales de la commune, puis reprise à son compte par cette dernière, par délibération du 13 mars 1995. Or, une telle reprise au titre des avantages acquis n'était autorisée par la loi⁶¹ que jusqu'à « l'entrée en vigueur du régime indemnitaire des nouveaux corps ou emplois » de la fonction publique territoriale. Ces régimes ayant été introduits par le décret n°91-875 du 6 septembre 1991, la commune ne pouvait reprendre à son compte la prime annuelle que jusqu'à cette date⁶². La chambre invite donc la commune à supprimer la prime annuelle en tant que telle. En réponse aux observations provisoires, la commune a indiqué envisager de l'intégrer au RIFSEEP.

⁵⁹ Principe de parité, détaillé par le décret n°91-875 du 6 septembre 1991.

⁶⁰ Rapport sur l'état de la fonction publique et les rémunérations annexé au projet de loi de finances pour 2019 (chiffres 2016). Dans le détail : 29,9% pour les catégories A, 23,7% pour les B et 21,4% pour les C.

⁶¹ Article 87 de la loi du 26 janvier 1984.

⁶² Conseil d'Etat, 28 octobre 1988, *Syndicat intercommunal de l'informatique des villes de Blanc-Mesnil*, n°73760.

Recommandation n° 4 Supprimer la prime annuelle.**5.3.2 Les véhicules de service**

La commune dispose d'un parc de 71 véhicules de service qu'elle met à la disposition de ses agents, pour le seul exercice de leurs fonctions. Leur usage, s'il est globalement suivi, n'est pas encadré par un règlement d'utilisation, et sa traçabilité est insuffisante en l'absence de carnet de bord des véhicules à renseigner. En réponse aux observations provisoires, la commune s'est engagée à formaliser un règlement d'utilisation.

Recommandation n° 5 Etablir un règlement d'utilisation des véhicules de service.**5.3.3 Les avantages en nature**

Les communes peuvent accorder à leurs agents des avantages en nature liés à l'exercice de leurs fonctions, et dont ils peuvent également faire un usage personnel : véhicule, logement, téléphone portable, etc. Leur attribution est régie par l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT qui dispose que « *selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage* ». La commune de Ploemeur n'a formellement adopté aucune délibération en ce sens.

Or, le maire, la directrice générale, la directrice générale adjointe et le directeur des services techniques disposent d'un véhicule attribué, pour l'usage duquel ils bénéficient d'une autorisation permanente et non formalisée de remisage à domicile, ce qui les apparente à un véhicule de fonction. En particulier, le kilométrage quotidien moyen constaté pour la directrice générale et le directeur des services techniques en poste jusqu'en juillet 2018, tendent à établir une utilisation quotidienne du remisage à domicile⁶³. Or, le conseil municipal n'avait pas délibéré sur une telle attribution de ces véhicules, en méconnaissance des dispositions précitées du CGCT⁶⁴. En réponse aux observations de la chambre, la commune a régularisé la situation par délibération du 15 décembre 2020.

⁶³ 40 kms/jour en moyenne sur une base de 360 jours.

⁶⁴ La liste limitative des bénéficiaires potentiels est définie par L'article 21 de la loi 90-1067 du 28 novembre 1990 modifiée relative à la fonction publique territoriale ; l'utilisation d'un véhicule de fonction est constitutive d'un avantage en nature et entraîne des obligations sociales et fiscales.

5.4 L'organisation du travail

5.4.1 Le temps de travail

Le temps de travail légal des fonctionnaires et agents publics territoriaux est fixé depuis 2001 à 1607 heures par an⁶⁵. Cette durée constitue à la fois un plafond et un plancher⁶⁶. Une durée inférieure n'est admise que lorsqu'un régime plus favorable existait avant 2001 et a été expressément reconduit par le conseil municipal⁶⁷.

Le temps de travail des agents de la commune de Ploemeur est fixé à 1 603 heures, soit une durée légèrement inférieure à la durée légale⁶⁸. Si ce temps de travail résulte d'une délibération du 15 novembre 2001 faisant suite à un protocole d'accord du 24 octobre 2001 sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, ainsi que l'exige le statut de la fonction publique territoriale, il ne ressort ni de la délibération ni du protocole d'accord que la commune ait ainsi entendu maintenir un régime antérieur plus favorable.

Par ailleurs, les agents communaux jouissent, en plus de leurs droits légaux régis par l'article 57 du statut de la fonction publique territoriale, de cinq jours de congés supplémentaires non prévus par la loi⁶⁹, mais par le protocole d'accord du 24 octobre 2001. Ces congés extra-légaux réduisent le temps de travail annuel effectif à 1 568 heures.

Le temps de travail non effectué par rapport à la durée légale représente l'équivalent de six postes à temps plein, soit un surcoût pour la commune qui peut être estimé à environ 230 000 €⁷⁰.

La chambre rappelle qu'en tout état de cause, la commune devra adopter des dispositions pour fixer à 1 607 heures le temps de travail annuel de ses agents, en application de l'article 47 de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. La commune a indiqué qu'elle se mettrait bien en conformité pour le 1^{er} janvier 2022, comme prescrit par la loi⁷¹.

Recommandation n° 6	Respecter la durée légale annuelle du travail de 1 607 heures.
----------------------------	---

⁶⁵ Loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 et décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

⁶⁶ Voir par ex. CAA Versailles, *Commune d'Evry*, 23 juin 2005, n°03VE01521.

⁶⁷ Article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, dans sa version issue de la loi n°2011-2 du 3 janvier 2011, tel qu'interprété par CAA Paris, *Département des Hauts-de-Seine*, 31 décembre 2004, n°03PA03671.

⁶⁸ 1 596 heures à compter du 1^{er} janvier 2002 en vertu du protocole d'accord, portées à 1 603 heures par note de service du 12 mai 2006 lors de la mise en place de la journée de solidarité.

⁶⁹ 2 « jours du maire » et 3 jours d'accords locaux.

⁷⁰ Charges totales de personnel en 2017 (charges de personnel interne-source anafi) : 9 432 806/246 agents permanents = 38 344 € coût moyen par agent x 6 ETP = 230 064 €.

⁷¹ Les communes disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement des assemblées délibérantes pour adopter les mesures nécessaires, pour une mise en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant.

5.4.2 Les autorisations spéciales d'absence

Les communes peuvent accorder à leurs agents des autorisations spéciales d'absence, notamment pour des motifs familiaux, en plus de leurs droits à congés⁷².

Le régime des autorisations d'absences accordées à ce titre par la commune de Ploemeur est plus favorable que celui appliqué aux agents de la fonction publique d'Etat⁷³. Le volume de jours effectivement accordés demeure toutefois limité. En 2018, la commune en a autorisés 222, ce qui représente moins d'une journée par agent.

L'article 45 de loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit une harmonisation des autorisations spéciales d'absence au sein de la fonction publique, à laquelle la commune de Ploemeur devra se conformer lorsque le décret d'application aura paru.

5.4.3 Les heures complémentaires et supplémentaires

5.4.3.1 Les heures supplémentaires

Les agents qui effectuent des heures supplémentaires peuvent, au choix de la collectivité, les récupérer sous la forme de jours de repos ou percevoir une indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) régie par le décret n°2002-60 du 14 janvier 2002.

Les agents de la commune de Ploemeur bénéficient de ce système mais le conseil municipal n'a délibéré pour l'approuver et en déterminer les modalités que le 28 juin 2018. Par ailleurs, la commune n'a pas fixé de règles pour arbitrer entre le repos et l'indemnisation, choix qui relève de la « *tradition* » au sein de chaque service, les services techniques privilégiant l'indemnisation à l'inverse des autres services. Enfin, la commune a abandonné en 2005 le contrôle automatisé du temps de travail, qui ne concernait que 19 % de l'effectif, pour renforcer le rôle des chefs de service et responsabiliser les agents dans la gestion de leur temps.

Elle est néanmoins parvenue à diminuer fortement le coût des heures supplémentaires entre 2016 et 2018 (de 50 %), en réduisant le volant des agents non permanents, mais sans être en mesure d'en expliquer précisément les causes. Les heures supplémentaires indemnisées aux agents permanents ont été contenues, à l'exception de l'année 2017, marquée par l'organisation des élections présidentielles et législatives.

Tableau n° 14 : Heures supplémentaires des agents communaux

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
<i>Coût total de l'indemnisation</i>	202 494	212 300	206 886	223 988	159 278	108 448	-46%
<i>Dont agents permanents</i>	94 491	97 683	79 581	99 856	126 868	85 774	-9,2%

Source : commune de Ploemeur.

⁷² Article 59 de la loi du 26 janvier 1984.

⁷³ Voir annexe n°4

L'indemnisation d'heures supplémentaires a principalement concerné les agents des services techniques, des espaces verts, de la cuisine centrale et de la police municipale. Elle a parfois excédé le plafond réglementaire de 25 heures mensuelles⁷⁴. Or, ces dépassements, que la commune explique par la surcharge ponctuelle de travail liée à l'organisation des élections présidentielles et législatives en 2017 et par l'accueil de matchs préparatoires à la coupe du monde féminine de football en 2018, n'ont ni été autorisés par décision écrite des chefs de service ni portés à la connaissance des représentants du personnel ainsi que l'exige la réglementation⁷⁵.

La commune devra donc faire preuve de davantage de rigueur dans l'encadrement et le suivi des heures supplémentaires effectuées par ses agents, ce à quoi elle s'est engagée.

5.4.3.2 Les heures complémentaires

Un agent à temps partiel peut être amené à réaliser des travaux supplémentaires à la demande de son employeur. Ces travaux peuvent être rémunérés sous la forme d'heures complémentaires, assimilables à des IHTS, dès lors que le total ne dépasse pas la durée réglementaire du travail des agents à temps complet⁷⁶.

La commune de Ploemeur n'avait pas formellement ouvert droit au bénéfice des heures complémentaires jusqu'au 28 juin 2018, et le réserve depuis aux situations à « *caractère exceptionnel* ».

Depuis 2014, elle a pourtant indemnisé un montant croissant d'heures complémentaires au bénéfice d'agents, au nombre de 19 à 36 selon les années.

Tableau n° 15 : Les heures complémentaires

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
<i>Nombre total d'heures complémentaires</i>	1 905	2 262	5 114	6 201	4 194	120%
<i>Indemnisation des heures complémentaires</i>	19 124 €	22 629 €	51 418 €	63 268	43 348 €	127%

Source : commune de Ploemeur.

Depuis 2016, cinq agents des services jeunesse, animation et vie associative sont principalement concernés et ont pu réaliser jusqu'à 75 heures complémentaires par mois. Si aucun dépassement de la durée du travail à temps complet n'a été constaté, cette situation reflète une inadéquation entre les quotités de travail des agents concernés et leur charge de travail réelle. La commune a identifié le problème lors du comité technique du 15 mai 2018. Suite au contrôle de la chambre, elle a modifié les quotités de travail de deux des cinq agents concernés en septembre 2020.

⁷⁴ Pour 8 agents en 2017 et 5 agents en 2018.

⁷⁵ Article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

⁷⁶ Article 15 du décret n°2004-777 du 29 juillet 2004 relatif à la mise en œuvre du temps partiel dans la fonction publique territoriale.

5.4.4 Les astreintes

Les agents territoriaux dont les fonctions le nécessitent peuvent être soumis à des astreintes, c'est-à-dire à une période pendant laquelle, sans être à la disposition permanente et immédiate de la collectivité, ils sont tenus de rester à leur domicile ou à proximité afin de pouvoir intervenir pour effectuer un travail à sa demande.

En application de l'article 5 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001, le conseil municipal est compétent pour déterminer les emplois qui peuvent être concernés par des astreintes et doit préciser les modalités de leur organisation. Celles-ci sont indemnisées selon un montant forfaitaire identique à celui en vigueur pour les fonctionnaires de l'Etat⁷⁷, et non comme des heures supplémentaires⁷⁸.

La commune de Ploemeur recourt à des astreintes au sein des services techniques (une équipe de deux agents) pour des interventions sur la voirie, les bâtiments communaux et les espaces verts, ainsi qu'à la cuisine centrale (quatre agents par mois à raison d'un agent par semaine) et ponctuellement pour l'animation culturelle et la propreté urbaine.

Le conseil municipal n'avait cependant pas délibéré avant 2018 pour instaurer le dispositif et déterminer ses modalités de mise en œuvre, ainsi que l'exige la réglementation. La situation a été régularisée par une délibération du 2 octobre 2018.

Les conditions d'indemnisation et de compensation pratiquées sont en revanche conformes à la réglementation⁷⁹. Entre 2014 et 2018, 18 à 24 agents ont bénéficié d'indemnités d'astreintes. Le montant total versé a progressé de 15 % sur la période, principalement du fait du renforcement des permanences au sein du service voirie.

Tableau n° 16 : Montant des astreintes indemnisées

<i>en €</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution
<i>Indemnisation totale</i>	32 141	35 092	34 976	36 493	36 810	15%

Source : commune de Ploemeur ; calculs CRC.

L'indemnisation est justifiée par un calendrier et des états pour l'ensemble des agents concernés, sauf pour un technicien territorial, dont la situation a été régularisée en juin 2019.

⁷⁷ Filière générale : décret n° 2002-147 du 7 février 2002 (ministère de l'Intérieur) ; filière technique : décret n° 2003-363 du 15 avril 2003 (ministère de l'Équipement).

⁷⁸ L'article 9 du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires proscriit, pour une même période, le cumul d'indemnités pour astreintes et pour heures supplémentaires.

⁷⁹ Décret n° 2005-542 du 19 mai 2005

5.4.5 L'absentéisme

L'absentéisme est élevé et en croissance. Le nombre total de jours d'arrêt de travail pour raison de santé est presque deux fois supérieur à la moyenne de la fonction publique territoriale. Toutes les catégories d'arrêts y contribuent, à commencer par les arrêts pour maladie ordinaire qui ont progressé de 26 % depuis 2014. Il en va de même pour les accidents et maladies professionnels, supérieurs aux moyennes, même s'ils ont eu tendance à diminuer depuis 2014.

Tableau n° 17 : Absentéisme des agents communaux

<i>en jours</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne nationale	Evolution
Effectif total (en ETP)	293	284,7	262,7	256,8	265,7		-5%
<i>Maladie ordinaire</i>	4 769	5 402	6 342	4 884	6 027		26%
<i>Jours / agent</i>	20	22	27	20	27	13	33%
<i>Accidents</i>	2 326	2 289	1 293	1 187	1 469		-37%
<i>Jours / agent</i>	8,2	8,7	5,0	4,5	5,4	2,5	-33%
<i>Maladie professionnelle</i>	880	734	847	1 310	625		-29%
<i>Jours / agent</i>	3,1	2,8	3,3	4,9	2,3	0,9	-25%
<i>Longue maladie</i>	3 822	2 904	3 207	3 609	3 854		1%
<i>Jours / agent</i>	13	11	12	14	14	7,4	6%
TOTAL	11 797	11 329	11 689	10 990	11 975		2%
<i>Jours / agent</i>	41	43	46	41	44	24	7%

Source : bilans sociaux ; calculs CRC ; moyennes DGAFP.

Les services les plus touchés sont le service « Enfance-Education-Jeunesse-Sport », et les services techniques, concernés par la plupart des arrêts pour accidents et maladies professionnels.

La commune a conscience de ces difficultés, qu'elle estime liées à l'âge moyen élevé de ses agents et à la pénibilité de certaines tâches au sein des services les plus concernés.

Pour y remédier, la commune a mis en place depuis 2011 un dispositif incitatif : la modulation à la baisse du régime indemnitaire au-delà de 16 jours d'absence dans l'année. Ce dispositif a été reconduit dans le cadre de la réforme du régime indemnitaire (RIFSEEP), mais apparaît inefficace.

La commune a également déployé plusieurs dispositifs de prévention : formation et sensibilisation des élus, des cadres et des agents à la santé et à la sécurité au travail (depuis 2014), diagnostic sur les risques psychosociaux (2017), création d'une plateforme d'écoute psychologique (2017), étude de la psychologue du travail sur le rôle de l'encadrement (2019), recrutement d'un chargé de prévention (2020).

Le diagnostic sur les risques psychosociaux, réalisé par le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale, souligne une satisfaction globale au travail mais aussi « *des atteintes à la santé [qui] doivent susciter la vigilance de la collectivité* ». Il préconise de clarifier les rôles des encadrants, d'actualiser les fiches de postes, de trouver le juste milieu entre l'encadrement nécessaire des personnes et leur autonomie, de former le management aux risques psychosociaux, de fédérer les équipes en accompagnant le changement, de développer une politique de prévention avec le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) et la médecine de prévention, d'accompagner le personnel lors de la mise en place d'outils informatiques et d'optimiser les relations avec les usagers.

Or, la commune tarde à faire aboutir la démarche. Elle n'a toujours pas réalisé de plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux, pourtant imposé par le protocole d'accord conclu le 22 octobre 2013 par le Gouvernement et les organisations syndicales⁸⁰.

La chambre invite dès lors la commune à élaborer sans délai un plan d'action en concertation avec ses agents, pour se conformer à l'accord-cadre de 2013 mais aussi et surtout pour répondre aux difficultés reflétées par le niveau élevé de l'absentéisme et aux risques relevés par le diagnostic de juin 2017. En réponse aux observations de la chambre, la commune s'est engagée à élaborer un tel plan dans les meilleurs délais.

Recommandation n° 7 Adopter un plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux.

⁸⁰ Protocole d'accord qui a force contraignante car conclu en application de l'article L. 4121-2 du code du travail, applicable à la fonction publique, y compris territoriale.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Rapprochement de l'état d'actif et de l'inventaire au 31 décembre 2018.....	40
Annexe n° 2.	Echantillon de marchés publics contrôlés.....	41
Annexe n° 3.	Projet de renouvellement urbain du centre-ville.....	42
Annexe n° 4.	Les autorisations spéciales d'absence.....	44

Annexe n° 1. Rapprochement de l'état d'actif et de l'inventaire au 31 décembre 2018

<i>Comptes</i>	Inventaire au 31/12/2018	état d'actif au 31/12/2018	différence
2031	421 413	671 968	-250 555
2041	100 000	100 000	0
2042	167 913	167 914	-1
2046	165 818	82 909	82 909
205	0		
2051	157 606	99 799	57 807
2111	7 771 224	8 408 922	-637 698
2116	1 729 461	500 060	1 229 401
2121	683 791		683 791
2128	2 528 472	2 166 247	362 225
21311	776 544		776 544
21312	9 664 421	1 278 663	8 385 758
21316		85 931	-85 931
21318	37 056 740		37 056 740
2132	1 157	3 044 339	-3 043 182
2135	3 406 308	27 042 123	-23 635 815
2138		7 333 146	-7 333 146
2151	24 951 233	44 455 429	-19 504 196
2152		1 638 145	-1 638 145
21538		208 605	-208 605
2157	0		
2158			
21578		88 420	-88 420
2161	92 569	87 583	4 986
2182	656 568	642 497	14 071
2183	152 407	161 596	-9 189
2184	69 028	57 578	11 450
2188	1 351 428	5 318 102	-3 966 674
Total	91 904 101	103 639 976	-11 735 875

Source : inventaire transmis par la commune de Ploemeur et état d'actif transmis par le comptable.

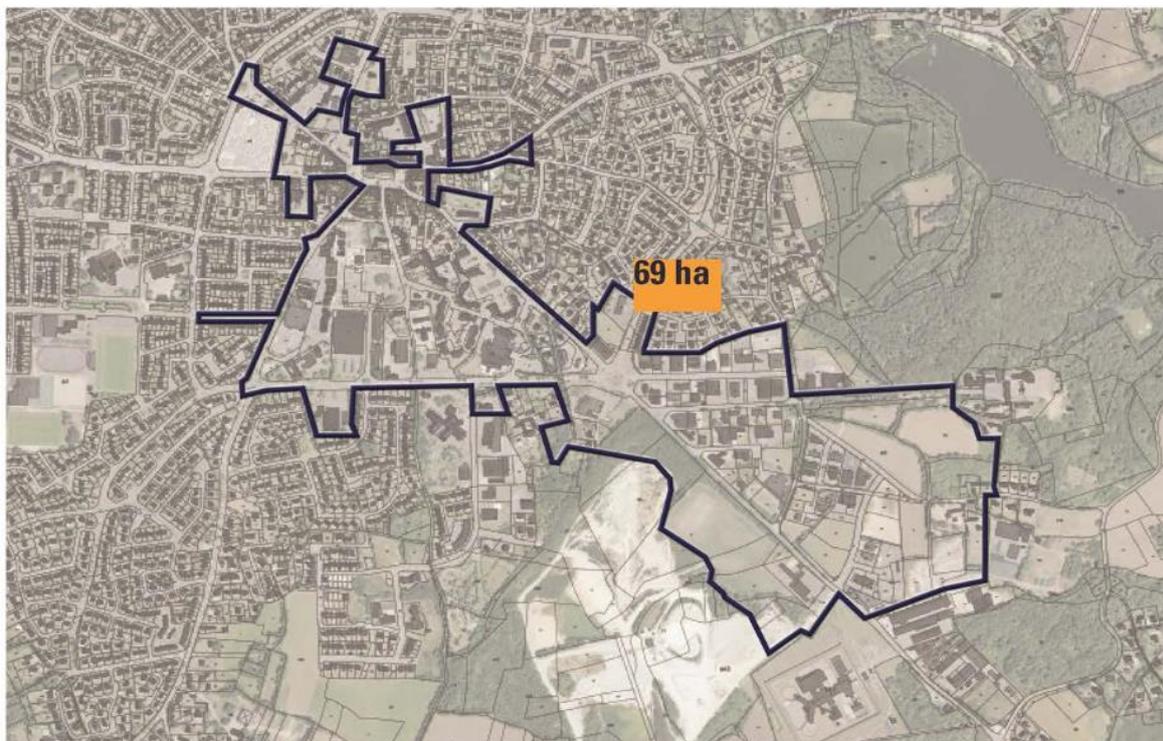
Annexe n° 2. Echantillon de marchés publics contrôlés

<i>Objet</i>	<i>Procédure</i>	<i>Numéro</i>	<i>Date de notification</i>	<i>Montant</i>
<i>Marchés emblématiques</i>				
<i>Contrat de performance énergétique</i>	Dialogue compétitif	2017-02	28 décembre 2017	0,15 M€
<i>Maîtrise d'œuvre pour le renouvellement du centre-ville</i>	Accord cadre multi attributaire	2017-11	15 novembre 2017	1,8 M€ max
<i>Prestations d'intérim</i>	MAPA Bons de commande 4 ans	2015-20	8 juillet 2015	sans max
<i>Marchés récurrents des services techniques</i>				
<i>Travaux bitumeux</i>	MAPA Bons de commande 4 ans	2018-38	19 novembre 2018	2 M€ max
<i>Travaux bitumeux</i>	MAPA Bons de commande 4 ans	2015-17	4 mai 2015	2 M€ max
<i>Entretien, réparation et amélioration de la voirie</i>	MAPA Bons de commande 4 ans	2015-18	19 juin 2016	2,5 M€ max
<i>Travaux d'aménagements ponctuels de l'espace public</i>	MAPA Bons de commande 4 ans	2015-30	5 octobre 2015	2 M€ max
<i>Espaces verts</i>	MAPA Bons de commande 4 ans	2015-19	8 juillet 2015	0,24 M€ max
<i>Clôtures</i>	MAPA Bons de commande 4 ans	2014-19	9 mai 2014	0,21 M€ max
<i>Marché de travaux pour la création d'un parcours sportif sur la plaine des sports</i>				
<i>Lot 1</i>	MAPA	2015-25	25 juin 2015	0,27 M€
<i>Lot 2</i>	MAPA	2015-26	3 juillet 2015	0,13 M€
<i>Lot 3</i>	MAPA	2015-27	31 juillet 2015	0,10 M€

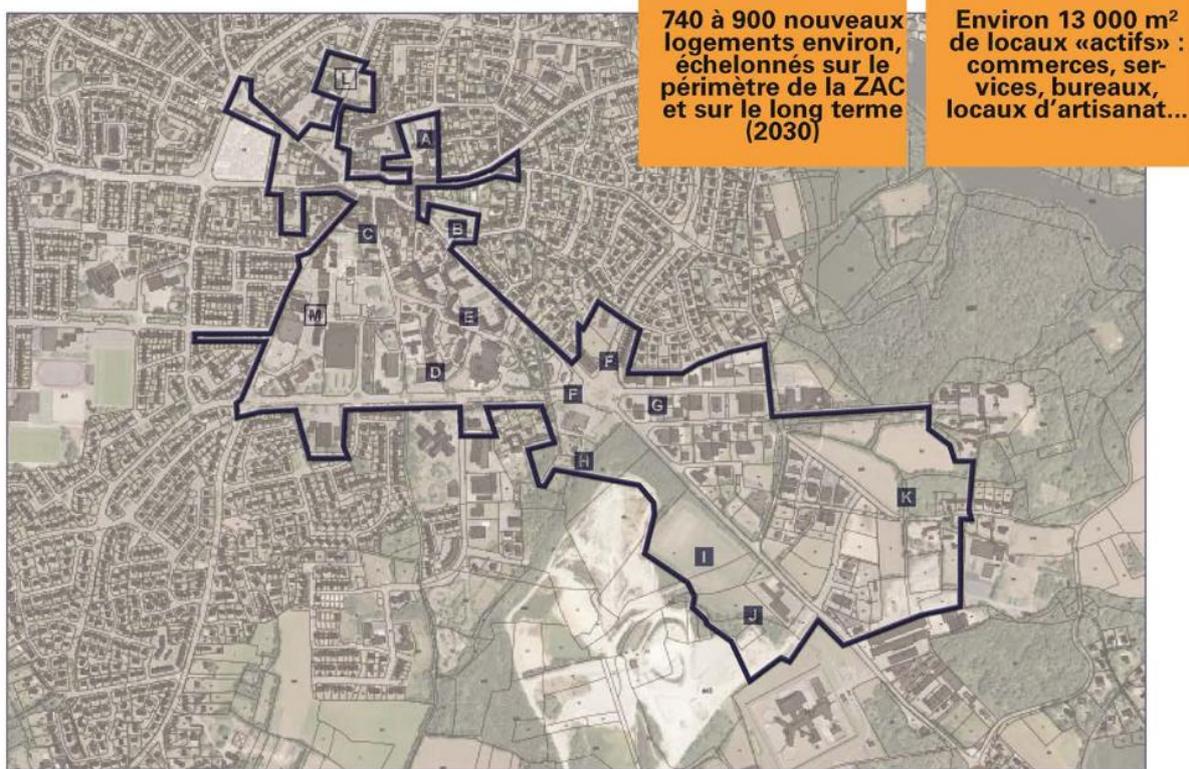
Source : CRC Bretagne

Annexe n° 3. Projet de renouvellement urbain du centre-ville

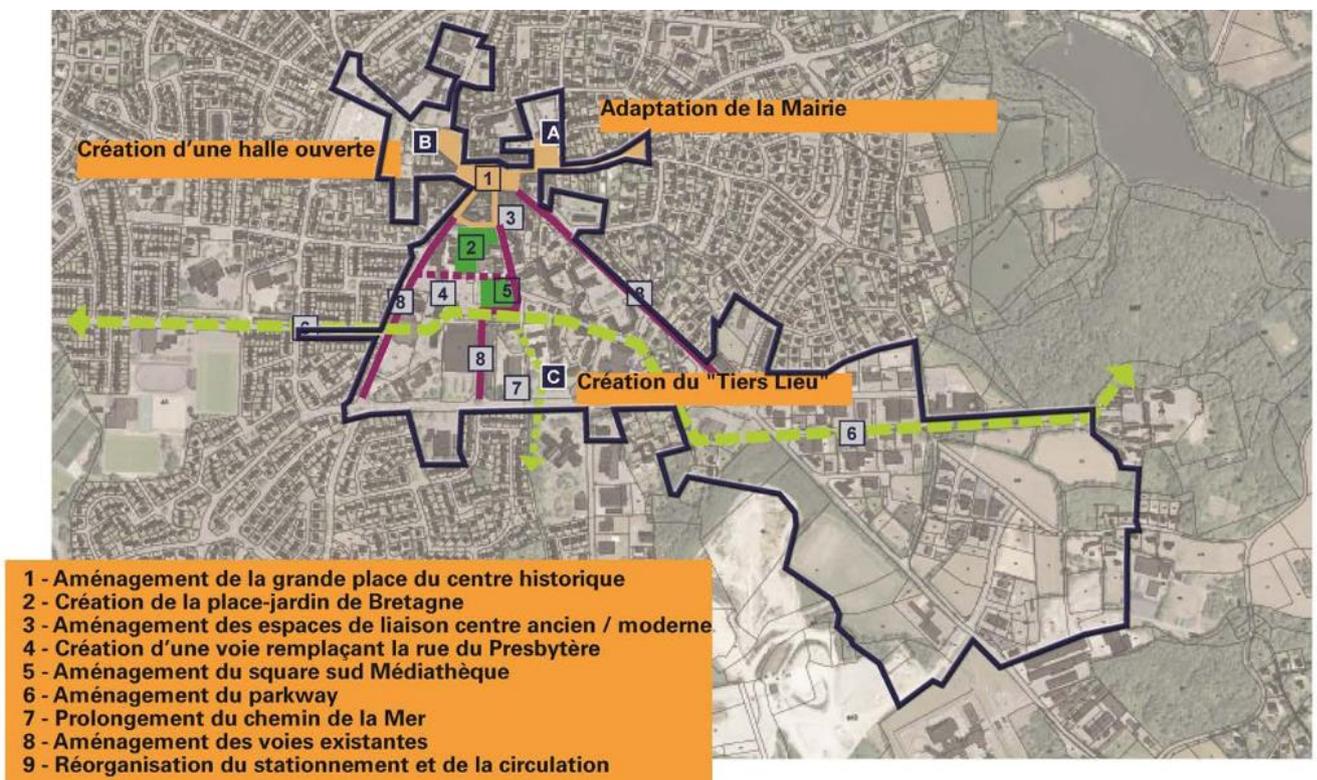
Carte n° 1 : Périmètre de la ZAC



Carte n° 2 : Projets de logements et de locaux commerciaux



Carte n° 3 : Projets d'équipements publics



Source : commune de Ploemeur.

Annexe n° 4. Les autorisations spéciales d'absence

<i>Motif d'absence</i>	<i>Ploemeur</i>	<i>Fonction publique Etat</i>
<i>Mariage/Pacs agent</i>	5 jours	5 jours
<i>Mariage/PACS d'un enfant</i>	2 jours	0 jour
<i>Mariage/PACS frère/sœur/père/mère/beau-père/belle-mère/petits enfants</i>	2 jours	0 jour
<i>Mariage/PACS oncle, tante, neveu et nièce</i>	1 jour	0 jour
<i>Naissance ou adoption</i>	5 jours	3 jours
<i>décès conjoint, enfant, petit enfant</i>	4 jours + jour obsèques	3 jours
<i>décès père, mère,</i>	3 jours + jours obsèques	3 jours
<i>décès beau-père, belle-mère</i>	3 jours + jour obsèques	0 jour
<i>décès frère, sœurs, beau-frère, belle-sœur, gendre, belle fille, petits-enfants et autres ascendants</i>	2 jours + jour obsèques	0 jour
<i>Malade très grave père, mère,</i>	3 jours	3 jours
<i>Malade très grave beaux-parents</i>	3 jours	0 jour
<i>Garde enfant malade</i>		12 jours ouvrés maximum

Source : commune de Ploemeur ; pour l'Etat : Instruction du 23 mars 1950 sur les autorisations d'absence pour événement de famille dans la fonction publique, reprise par les circulaires FP/4 n° 1864 du 9 août 1995 et FP n°2874 du 7 mai 2001.

Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>