



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

POHER COMMUNAUTÉ

(Département du Finistère)

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	8
1 PRÉSENTATION DE POHER COMMUNAUTÉ	9
1.1 UNE COMMUNAUTE INTERDEPARTEMENTALE DE TAILLE MODESTE MAIS ENTREPRENANTE EN CENTRE-OUEST BRETAGNE	9
1.2 LE TISSU SOCIO-ECONOMIQUE	11
1.3 LA GOUVERNANCE DE L'EPCI	12
1.4 LES CAFUILLAGES INSTITUTIONNELS EN LIEN AVEC LA SOIREE FESTIVE DU 10 DECEMBRE 2021 ORGANISEE A CARHAIX-PLOUGUER	15
2 UN DÉFAUT DE STRATÉGIE AUX EFFETS NÉGATIFS SUR LE PILOTAGE DES PROJETS 18	18
2.1 UN TERRITOIRE MORCELE DANS UN ESPACE DE COOPERATION QUI POURRAIT SE DEVELOPPER .	18
2.2 UN EPCI DONT LE TERRITOIRE S'EST RECEMMENT AGRANDI, SANS POUR AUTANT EXERCER CERTAINES COMPETENCES CLES	20
2.3 UNE STRATEGIE COMMUNAUTAIRE NON FORMALISEE QUI TRADUIT UNE COOPERATION PEU DYNAMIQUE	22
2.4 UN MANQUE DE STRATEGIE QUI SE RETROUVE DANS LA CONDUITE DE PLUSIEURS PROJETS STRUCTURANTS.....	26
3 LE MANQUE DE RIGUEUR DANS LA GESTION COURANTE.....	36
3.1 L'ORGANISATION DES SERVICES : UNE ADMINISTRATION MUTUALISEE ET UNE DIRECTION GENERALE TRES SOLLICITEE ALORS QUE LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES N'A PAS ETE DEFINIE	36
3.2 RESSOURCES HUMAINES : DES PROGRES NECESSAIRES DANS LA GESTION DES TEMPS DE TRAVAIL ET DES REMUNERATIONS	37
3.3 UNE GESTION COMMUNE DES SYSTEMES D'INFORMATION QUI DOIT ETRE RENFORCEE ET SUIVIE	41
3.4 L'INFORMATION DES ELUS ET DES CITOYENS EST A RENFORCER	42
3.5 LES PROCEDURES D'ACQUISITIONS ET CESSIONS DE BIENS PAS TOUJOURS RESPECTUEUSES DES TEXTES	44
3.6 UNE MISE EN CONCURRENCE EN MATIERE DE COMMANDE PUBLIQUE A RENFORCER	45
4 LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIÈRE DE LA COMMUNAUTÉ.....	48
4.1 UNE GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE GLOBALEMENT SATISFAISANTE MALGRE QUELQUES AXES D'AMELIORATION.....	48
4.2 LES RELATIONS FINANCIERES AVEC LES COMMUNES MEMBRES : UN DISPOSITIF A REGULARISER ET A ORGANISER.....	50
4.3 LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNAUTE	52
4.4 LES ENJEUX PROSPECTIFS.....	58
ANNEXES	60

SYNTHÈSE

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes Poher communauté à compter de l'année 2017. La communauté, à cheval sur les départements du Finistère et des Côtes-d'Armor, regroupe onze communes et leurs 16 130 habitants sur 301 km². Elle a pour commune-centre Carhaix-Plouguer (7 768 habitants) et emploie près de 75 équivalents temps plein (ETP) fin 2021.

Une communauté de taille modeste, active au sein du pays centre-ouest Bretagne (COB)

Carrefour historique au pied des Monts-d'Arrée, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) souffre d'un relatif enclavement, en voie de résorption avec l'achèvement prévu pour 2026 de la mise à 2 x 2 voies de la RN 164. L'EPCI reste de taille modeste. Il adhère au pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du pays COB qui intervient dans plusieurs dossiers structurants (SCoT, tourisme, santé, etc.).

Poher communauté bénéficie d'une renommée particulière grâce au festival d'envergure européenne « Les Vieilles Charrues » qui se déroule chaque année à Carhaix-Plouguer. Elle fait preuve de dynamisme dans de nombreux domaines, en proposant des équipements de qualité (espace aquatique, centre archéologique) et en s'attachant à développer économiquement le territoire (zones d'activités, nouvelles entreprises, diversification, déploiement rapide du très haut débit).

Outre l'approfondissement des coopérations au sein du pays COB, la communauté pourrait développer le champ de ses compétences, qui ignorent jusqu'alors plusieurs aspects stratégiques (eau, assainissement et plan local d'urbanisme) ou encore la gestion d'équipements municipaux au rayonnement largement intercommunal (espace Glenmor et cinéma par exemple).

Une gouvernance insuffisamment centrée sur les enjeux du territoire

Le conseil communautaire a élu sept vice-présidents (VP) et deux conseillers délégués. Le système de délégations repose principalement sur le bureau. Le conseil a par ailleurs confié aux VP des délégations thématiques qui ont parfois été vidées de leur substance par les arrêtés du président. Ainsi, l'ordonnancement des dépenses de fonctionnement du budget principal, de même que tout ordonnancement relatif aux budgets annexes, ainsi que la gestion des lignes de trésorerie échappent au VP aux finances.

Les réunions du bureau communautaire, suite à la soirée polémique du 10 décembre 2021 à Carhaix-Plouguer, ont mis en évidence des pratiques illégales.

La communauté ne s'est dotée que de peu d'outils stratégiques. Parmi les principaux documents, il est relevé l'absence de projet de territoire (attendu en 2023), de lignes directrices de gestion (LDG) des ressources humaines (2023-2024), de pacte de gouvernance (2023) et de plan de formation. Lorsque sa réalisation était requise (avant 2020), l'EPCI n'avait pas élaboré de schéma de mutualisation. Il n'a toujours pas procédé à un bilan de la mutualisation alors que le dispositif en place est peu intégrateur (essentiellement limité à la commune-centre) et sans LDG en dépit de l'existence de services communs (finances et ressources humaines). Ainsi, l'instruction des autorisations de droit des sols n'est pas mutualisée. L'EPCI n'a pas non plus établi de pacte financier et fiscal (certes facultatif) alors qu'il perpétue depuis 2014 un système de dotation de solidarité communautaire (DSC) irrégulier.

Le pilotage de plusieurs projets interroge : un tâtonnement sur la maison de santé multisites dont le principal équipement tarde à être réalisé ; une tarification incitative pour le financement de la gestion des déchets qui n'a toujours pas abouti ; un projet de palais des sports à l'arrêt depuis trois ans et qui est en concurrence avec l'opération d'aménagement du domaine de Kerampuilh, portée par une société d'économie mixte régionale avec la commune-centre, sans la communauté de communes.

Ce manque de vision d'ensemble est d'autant moins justifié que le président de la communauté est également maire de Carhaix-Plouguer, situation qui devrait être de nature à faciliter les coopérations.

Le manque de cadrage dans la gestion courante

Divers dossiers sont pilotés avec insuffisamment de rigueur et de contrôle (régime indemnitaire, attribution de prestations sociales et des nouvelles bonifications indiciaires (NBI), acquisitions et cessions de biens). S'y ajoute une information des élus et des citoyens insuffisante au regard des obligations légales (annexes budgétaires, débat d'orientation budgétaire, plan pluriannuel d'investissement, site internet).

La commande publique se caractérise par un défaut récurrent de mise en concurrence qui porte atteinte au principe général de liberté d'accès. Le règlement intérieur du conseil communautaire doit intégrer les mesures de prévention des conflits d'intérêt afin d'informer et de sensibiliser plus largement les élus communautaires.

Une situation financière satisfaisante, une gestion de trésorerie à améliorer et un budget annexe à équilibrer

Sur la période 2017-2021, la capacité d'autofinancement (CAF) brute est revenue en 2021 au niveau de 2017, autour de 1,4 M€. L'EPCI a enregistré une progression des recettes de fonctionnement due au relèvement du taux de foncier bâti, ainsi qu'à la création de bases.

Bien que les dépenses de fonctionnement aient augmenté plus fortement et que la gestion des ressources humaines soit peu rigoureuse, la communauté conserve des marges de manœuvres avec une capacité de désendettement de 3,4 ans (fin 2021) et ce malgré l'important effort d'équipement consenti par l'EPCI (de 28 % supérieur à la moyenne de la strate). Le pilotage de la trésorerie est en revanche défailant, la communauté sollicitant constamment et inutilement sa ligne de trésorerie depuis 2018.

Depuis 2020 le budget principal doit soutenir le budget annexe déchets actuellement financé par une taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) au produit insuffisant. Le système de tarification incitative en cours d'expérimentation depuis 2017, qui requiert l'abandon de la participation du budget principal, est d'autant plus complexe à mettre en place que les indicateurs de collecte se dégradent, et que l'inflation et la hausse des prix de l'énergie renchérissent maintenant le coût de la compétence, comme ceux de l'ensemble des budgets.

En conclusion, la chambre souligne que la communauté de communes doit améliorer son pilotage stratégique et sa gestion quotidienne sur de nombreux sujets et lui adresse pour ce faire quatorze recommandations.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1	Définir précisément les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts dans le règlement intérieur.....	15
Recommandation n° 2	Étudier en 2023 les modalités de mise en place d'un service mutualisé relatif à l'autorisation du droit des sols.....	25
Recommandation n° 3	Élaborer en 2023 une stratégie et un phasage des mutualisations à réaliser.	25
Recommandation n° 4	Faire approuver par le conseil communautaire en 2023 les modalités de déploiement de la tarification incitative.....	28
Recommandation n° 5	Se prononcer sur l'intérêt communautaire, pour tout ou partie du projet de Breizh-Park – Parc de la Bretagne.	31
Recommandation n° 6	Adopter sans délai les lignes directrices de gestion des ressources humaines, prévues par la loi du 3 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique.	37
Recommandation n° 7	Revoir en 2023 l'ensemble des arrêtés de régime indemnitaire de façon à les mettre en cohérence avec les délibérations relatives au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep).	40
Recommandation n° 8	Mettre fin, dès 2023, au versement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) aux agents ne remplissant pas les conditions fixées par la réglementation pour pouvoir y prétendre.	40
Recommandation n° 9	Revoir en 2023 la délibération du 19 décembre 2019 relative aux prestations sociales afin de la mettre en conformité avec les articles L. 731-1 et suivants du CGFP.	41
Recommandation n° 10	Publier, dans les meilleurs délais, sur le site internet de la communauté les informations manquantes requises par la réglementation (, liste des marchés publics attribués, subventions attribuées, procès-verbaux des séances du conseil) et actualiser celles qui sont déjà diffusées (informations budgétaires et financières).	414
Recommandation n° 11	Se conformer aux dispositions des articles L. 1311-9 et suivants du CGCT et à l'arrêté du 5 décembre 2016 relatifs aux modalités d'acquisitions et de cessions de biens.	445
Recommandation n° 12	Respecter les principes d'égalité de traitement des candidats, de liberté d'accès et de transparence des procédures, conformément aux dispositions de l'article L. 3 du code de la commande publique.....	46
Recommandation n° 13	Présenter au sein du rapport d'orientation budgétaire (ROB) le plan pluriannuel d'investissement (PPI) de manière exhaustive (prévisions de dépenses et de recettes par budget et par projet).	49

Recommandation n° 14	Revoir en 2023 les mécanismes de calcul de la dotation de solidarité communautaire (DSC) de façon à la mettre en conformité avec l'article L. 5211-28-4 du CGCT 52
----------------------	---	----------

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

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de Poher communauté à compter de 2017. Ce contrôle a été ouvert par lettre de la chambre du 29 mars 2022.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 8 novembre avec M. Christian Troadec, président de la communauté de communes.

La chambre, lors de sa séance du 5 décembre 2022, a arrêté ses observations provisoires.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 16 janvier 2023 à M. Troadec.

Des extraits du rapport ont été notifiés le même jour à quatre autres destinataires.

M. Troadec a présenté ses éléments de réponse par un courrier reçu au greffe de la chambre le 15 mars 2023. Certains destinataires des extraits ont également répondu.

La chambre a délibéré ses observations définitives lors de sa séance du 25 avril 2023.

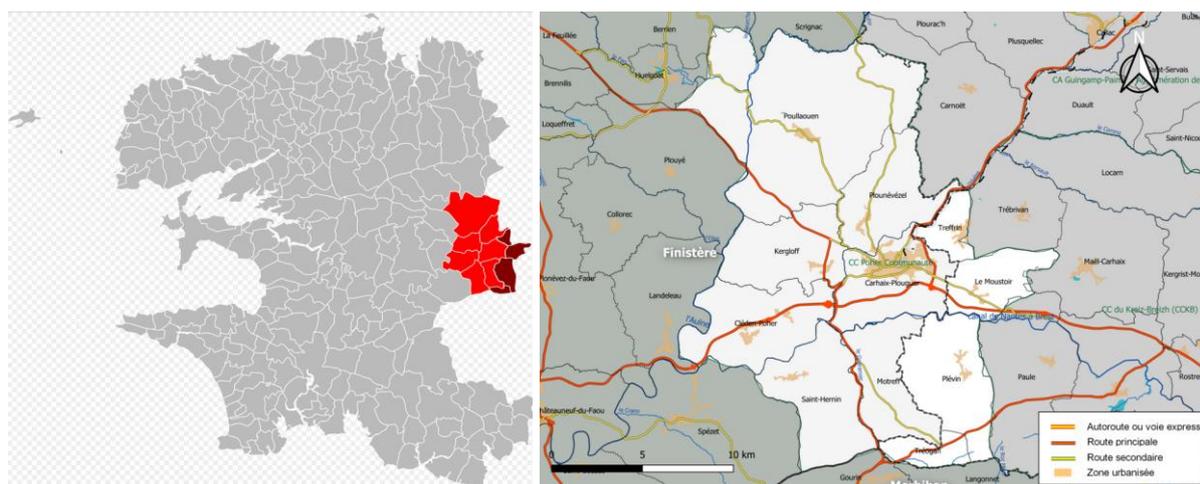
1 PRÉSENTATION DE POHER COMMUNAUTÉ

1.1 Une communauté interdépartementale de taille modeste mais entreprenante en centre-ouest Bretagne

L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre de Poher communauté est une communauté de communes du centre-ouest Bretagne créée en 1993 et située à deux heures de Rennes environ (156 km), 50 minutes de Quimper (68 km) et une heure de Brest (86 km).

Au sud des monts d'Arrée, la communauté souffre d'un relatif enclavement, toutefois en voie de se résorber partiellement avec l'achèvement prévu pour 2026 de la mise à 2 x 2 voies de la RN 164, sachant que l'axe nord-sud Roscoff-Lorient traverse la communauté. Le canal de Nantes à Brest sillonne également la partie sud du territoire.

Carte n° 1 : Situation de Poher communauté



Source : wikipedia.fr – 11 communes dont quatre dans les Côtes-d'Armor, signalées en rouge foncé.

La communauté regroupe onze communes réparties sur deux départements, le Finistère (sept communes) et les Côtes-d'Armor (quatre communes). Aux huit¹ communes originelles, essentiellement finistéennes, se sont rajoutées, en 2015, trois² communes costarmoricaines.

Elle rassemble 16 130 habitants début 2022. Carhaix et Plouguer ayant fusionné en 1957, l'ensemble est la commune-centre³ et siège de la communauté que préside son maire.

¹ Carhaix-Plouguer, Cléden-Poher, Kergloff, Motreff, Plounévezel, Poullaouen et Saint-Hernin dans le Finistère, et Le Moustoir dans les Côtes-d'Armor.

² Plévin, Treffrin, Tréogan – soit près de 1 500 habitants en plus. Elles sont issues de l'ex-communauté de communes de Callac-Argoat, dont les membres ont rejoint soit Poher communauté soit Guingamp-Paimpol Agglomération.

³ Dénommée Carhaix-Plouguer.

La communauté se signale par son dynamisme dans plusieurs domaines, notamment le développement économique (zones d'activités, nouvelles entreprises, diversification) et l'investissement dans les équipements (centre aquatique, centre archéologique).

Ainsi, rapidement inscrite dans le déploiement du haut débit (projet THD), la communauté a signé une première convention dès 2014 avec le syndicat Mégalis. À la fin du premier trimestre 2022⁴, sur les 10 800 prises prévues d'être installées sur le territoire de la communauté, 59 %⁵ l'étaient déjà. Une grande majorité des prises restantes (28 % complémentaires) le sera avant 2024. La communauté apparaît ainsi en avance au regard des prévisions de déploiement en Bretagne. En effet, au niveau régional, il reste en moyenne 50 % des prises à construire sur la dernière phase (phase n°3 / 2023-2026)⁶. Cette démarche illustre une volonté de développer rapidement les capacités de la communauté tant pour ses habitants que pour ses entreprises.

Par ailleurs, le *Vorgium*, équipement éponyme de l'importante cité administrative gallo-romaine située sur le territoire de Carhaix-Plouguer, a été érigé en centre⁷ d'interprétation archéologique virtuel depuis 2018. Il héberge également hors période estivale l'office de tourisme. Ces deux services ont pour directeur l'attaché de conservation du patrimoine recruté pour faire vivre le pôle archéologique⁸ que la communauté entend développer pour diversifier l'offre touristique. La confirmation en 2021 de la découverte d'un important cairn⁹ dans la partie sud de Carhaix-Plouguer vient renforcer la politique archéologique. Les terrains entourant ce site ont été acquis par la communauté. En parallèle un projet¹⁰ privé se développe, encouragé par la commune de Carhaix-Plouguer depuis 2022.

D'autres fouilles ont régulièrement lieu à Carhaix-Plouguer et la communauté espère encore densifier son offre dans les années à venir, sans qu'elle n'ait toutefois de stratégie, ni de programmation dans ce domaine.

Les onze communes de la communauté présentent un aspect hétérogène, malgré des caractéristiques communes (cf. annexe 1).

⁴ Données E-Mégalis Bretagne.

⁵ 99 % sur le territoire de la commune de Carhaix-Plouguer.

⁶ Cf. rapport d'activité 2019 de E-Mégalis Bretagne – p 7 : <https://www.megalix.bretagne.bzh/wp-content/uploads/2022/02/Rapport-dactivite-2019.pdf>.

⁷ Composé d'un jardin archéologique et d'une exposition permanente, il fait appel aux technologies numériques interactives pour faire redécouvrir le passé antique de la capitale des Osismes.

⁸ L'équipement *Vorgium* représente un bâtiment de 240 m² sur une emprise modeste de 0,6 hectare. Le coût global du projet s'élève à 3 M€ dont 1,3 M€ (soit 43 % - 81 € par habitant) supportés par l'EPCI. Jusqu'en 2021, la communauté a bénéficié d'une participation du programme européen LEADER de 32 000 €/an pour le fonctionnement du site. En termes de fréquentation, le recul n'est pas très important puisque 2019 est la seule année pleine d'exploitation, les suivantes ayant été impactées par la crise sanitaire. Près de 12 000 entrées avaient alors été enregistrées, dont 23 % de scolaires.

⁹ Cairn néolithique de Goasseac'h d'une taille *a priori* importante (120 m de long sur 40 de large) datant d'environ 6 000 ans. Un cairn est un amas artificiel de pierres, placé à dessein pour marquer un lieu particulier.

¹⁰ Stone-Breizh, « Stonehenge » breton reconstitué non loin du Cairn et porté par le fondateur du site de la Vallée des Saints, voisin. Le projet consiste en l'édification de cromlechs (36 blocs de granit de 6 à 7 m de haut, disposés en cercle autour d'un menhir central). À l'intérieur de ce cercle, un amphithéâtre de quelques gradins sera aménagé pour permettre des fêtes, des cérémonies.

Carhaix-Plouguer, la plus peuplée, est la seule à présenter un réel tissu urbain avec une densité très supérieure aux autres communes. Elle concentre d'ailleurs l'essentiel du tissu économique. Malgré les difficultés des ménages, mais en raison de la présence de bases économiques, Carhaix-Plouguer et Poullaouen affichent un potentiel fiscal nettement supérieur à la moyenne (cf. annexe 1). Les populations ont un niveau de vie relativement modeste. Seul Treffrin se rapproche de la moyenne de la strate en termes de revenu moyen, toutes les autres communes présentant un revenu moyen sensiblement inférieur.

En matière de chômage, malgré l'engagement des collectivités pour le développement économique du territoire, seules trois communes se situent à un niveau inférieur à la moyenne nationale (9,1 % en 2018). Dans toutes les autres, il est significatif, jusqu'à atteindre près de 15 % à Carhaix-Plouguer et Plévin. Le taux moyen sur la communauté a d'ailleurs fortement augmenté entre 2008 et 2018, passant de 8,3 % à 12 % en 2018¹¹. Pour la zone d'emploi de Carhaix-Plouguer, ce taux est de 7,6 % fin 2022 (source Insee).¹²

1.2 Le tissu socio-économique

En dix ans, la physionomie de la communauté a évolué, avec la croissance de la population la plus âgée, 34 % de la population ayant maintenant plus de 60 ans, contre 29 % en 2008.

Le territoire¹³ est revenu aujourd'hui à son niveau de population des années 1960, après avoir connu une augmentation au début des années 1980.

La situation s'avère toutefois fragile, une lente érosion s'opérant depuis les années 1980, illustrant la difficulté à maintenir, *a fortiori* à attirer dans le bassin des populations nouvelles¹⁴. Cette tendance est encore plus marquée dans les trois communes qui ont rejoint la communauté en 2015.

Le secteur du commerce, comprenant l'hébergement, la restauration et le transport, représente l'essentiel des entreprises de la communauté. Viennent ensuite les activités spécialisées puis les administrations. Le secteur agricole est également présent sur le territoire.

Les principales entreprises présentes sur le territoire sont DS Smith Packaging¹⁵, Aprobois¹⁶, Synutra¹⁷, Nutri'babig¹⁸ et la concession automobile G. Nedelec¹⁹. Une importante plateforme logistique est en voie d'installation (Mondial Relay). L'activité est donc variée et en développement, grâce à l'achèvement de l'évolution en cours de la RN 164.

¹¹ Source Insee la plus récente.

¹² Zone d'emploi de Carhaix-Plouguer (80 communes autour de Carhaix, 80 000 habitants) - 7,9 % en France métropolitaine.

¹³ Incluant les communes qui ont adhéré en 2015.

¹⁴ Une étude de l'Insee sur l'évolution de la population bretonne d'ici 2040 prévoit une progression de la population de + 3,4 % sur la zone d'emploi de Carhaix-Plouguer.

¹⁵ Carton ondulé, 75 M€ de chiffre d'affaires, plus de 200 salariés.

¹⁶ Palettes, caisses et granulés de bois, 14 M€ de chiffre d'affaires, une centaine de salariés.

¹⁷ Produits laitiers, 70 M€ de chiffre d'affaires, près de 350 salariés - implantée de façon très médiatique grâce à des capitaux chinois, en grande partie exploitée par Sodiaal depuis 2019.

¹⁸ Société du groupe coopératif Sodiaal créée en 2019 et spécialisée dans la nutrition infantile.

¹⁹ 20 M€ de chiffre d'affaires, une trentaine de salariés.

1.3 La gouvernance de l'EPCI

1.3.1 Le conseil communautaire

La communauté et ses communes membres ont décidé en 2019 de porter l'effectif du conseil communautaire à 33 membres²⁰. La commune-centre dispose de 13 sièges représentant 39 % du total. Le conseil communautaire se réunit régulièrement, 6 fois en 2020 et 7 fois en 2021. Plus de 25 conseillers ont été présents à chaque réunion en 2021.

La loi relative à l'engagement dans la vie locale et l'action publique de proximité²¹ a étendu l'exercice du droit à la formation des élus. La communauté n'a pas délibéré en ce sens, et n'a prévu aucun crédit. Ainsi, les élus n'ont effectué aucune formation pendant la période sous revue.

Le conseil communautaire a élu sept vice-présidents (VP) et deux conseillers délégués²² en 2020. La première vice-présidente, en charge de l'économie et de l'emploi est également première adjointe au maire à Carhaix-Plouguer. Outre les dix élus précités, le conseil en a désigné sept supplémentaires²³, pour former avec eux un bureau communautaire de dix-sept membres, soit plus de 50 % de l'effectif du conseil.

S'il n'existe aucun groupe politique formellement constitué au sein du conseil communautaire, les conditions d'approbation de certaines délibérations, adoptées à une très courte majorité, témoignent d'une certaine forme d'opposition. Les délibérations du conseil sont détaillées et respectent le format légal. Les comptes rendus font apparaître que le président et le bureau rendent bien compte de leur délégation.

Par ailleurs le bureau, qui dispose de compétences étendues (cf. § ci-après) se réunit régulièrement. Si les convocations au bureau sont assorties d'un ordre du jour et d'un modèle de pouvoir, elles sont très rarement accompagnées d'une fiche de synthèse sur les sujets qui seront abordés, souvent nombreux et parfois très techniques, avec un préavis qui peut être court. S'il n'y a pas d'obligation dans ce domaine, une meilleure information préalable du bureau serait de nature à améliorer la qualité des débats et décisions comme le relèvent certains élus rencontrés.

1.3.2 Un système de délégations reposant principalement sur le bureau

Par délibération du 18 juillet 2020, le conseil a délégué certaines de ses attributions au président et au bureau.

²⁰ L'article L. 5211-6-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit en principe 27 sièges pour les EPCI de 10 000 à 19 999 habitants.

²¹ Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019.

²² Le régime des indemnités des élus, au maximum des montants pouvant être alloués, est conforme à la réglementation. En 2021, les indemnités brutes mensuelles du président et de la première vice-présidente ont été fixées au maximum, soit respectivement 1 896 € et 802 €. Les indemnités des six autres vice-présidentes et des deux conseillers délégués s'élèvent respectivement à 591 € et 233 €.

²³ Dont les maires non déjà élus comme VP ou conseillers délégués.

La délégation au président ne porte que sur cinq compétences²⁴. Le bureau dispose quant à lui de prérogatives plus étendues (sept au total) portant notamment sur les marchés dont le montant est compris entre 40 000 € et 214 000 € HT (fournitures et services), ou entre 40 000 € et 5 350 000 € HT (travaux), sur la gestion des biens immobiliers (affectation, occupation du domaine public²⁵) et sur la réalisation d'emprunts et opérations financières sans limitation de montant²⁶.

Le conseil n'a en revanche pas confié de délégation à l'exécutif sur la fixation des tarifs et redevances, ou sur la possibilité de conclure des baux et de solliciter la direction immobilière de l'État dans les procédures d'acquisitions-cessions. La délégation financière du bureau, bien que très large, ne comprend pas la capacité de souscrire des lignes de trésorerie.

Lors de leur élection, le conseil a par ailleurs affecté à chacun des vice-présidents (VP) un domaine spécifique²⁷, sans toutefois en détailler le contenu. C'est la délégation de fonctions du président qui le précise.

Hormis la première VP qui bénéficie d'un champ assez large et qui seule peut suppléer les autres élus en cas d'absence, ceux-ci ne disposent que d'une délégation très encadrée.

La portée de la désignation des VP par le conseil apparaît ainsi, par la volonté du président, vidée de sa substance dans une démarche très atypique. Ainsi, les prérogatives du septième VP pourtant affecté aux finances sont fortement limitées par le jeu des délégations. Il n'a finalement aucune délégation sur les dépenses et recettes de fonctionnement du budget principal, ni d'ailleurs sur l'ensemble des budgets annexes. Les actes courants de gestion des lignes de trésorerie et de demandes de subventions décidées par le conseil ont ainsi été confiés par le président à la signature de la première VP.

De son côté, l'ordonnancement des dépenses et des recettes est réparti de manière complexe, plusieurs élus étant impliqués à des degrés divers, aucun n'ayant de vision globale des engagements de l'EPCI, en dehors du président. Ainsi, lorsqu'il existe un budget annexe correspondant à leur domaine, ils sont chargés de l'ordonnancement y afférant. Pour le budget général, deux élus sont amenés à signer, selon qu'il s'agit de la section de fonctionnement (première VP – économie et tourisme) ou d'investissement (septième VP – finances).

Ce mode de gouvernance ne facilite pas la gestion des services d'autant qu'aucun fonctionnaire, y compris le directeur général des services, n'a reçu de délégation, ce qui est inhabituel dans un EPCI, et alors que certaines formulations²⁸ restent vagues.

²⁴ Principalement en matière de finances : régies, dons et legs, aliénation de biens jusqu'à 1 500 €, marchés publics inférieurs à 40 000 € HT, actions en justice.

²⁵ Limitées aux seules associations, jusqu'à la délibération de mars 2022.

²⁶ Sauf pour les emprunts *in fine* réalisés sur les zones d'activité, à hauteur de 2 M€.

²⁷ Économie au 1^{er} VP, agriculture, transition énergétique et redevance incitative pour le 2^{ème}, voirie et travaux pour le 3^{ème}, solidarités pour le 4^{ème}, enfance-jeunesse-sports pour le 5^{ème}, mobilité pour le 6^{ème}, finances et aménagement du territoire pour le 7^{ème} et dernier.

²⁸ Notion de « correspondances ordinaires » par exemple, sans autre précision.

1.3.3 Un pacte de gouvernance resté à l'état de projet

Par ailleurs, en matière de gouvernance, l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit depuis 2019 qu'après chaque élection municipale, le président de l'EPCI à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour du conseil :

« 1° Un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance²⁹ entre les communes et l'établissement public ;

2° Un débat et une délibération sur les conditions et modalités de consultation du conseil de développement prévu à l'article L. 5211-10-1³⁰ et d'association de la population à la conception, à la mise en œuvre ou à l'évaluation des politiques de l'établissement public ».

Si un projet de pacte de gouvernance a bien été voté par délibération du 17 décembre 2020, il devait être validé par l'ensemble des conseils municipaux. Cela n'a pas été le cas. Le document est donc resté à l'état de projet.

Au demeurant, du fait de son contenu, l'élaboration du pacte est restée un exercice formel. Il n'a ainsi intégré aucune des huit possibilités d'évolution de la gouvernance des EPCI proposées par le CGCT (L. 5211-11-2) et reprend essentiellement les éléments du règlement intérieur du conseil.

En outre, l'EPCI a omis de se conformer au second point précité, ce qu'il devra s'astreindre à faire, même si un conseil de développement est piloté par le pays COB.

1.3.4 La gestion des conflits d'intérêt et les déclarations obligatoires à la HATVP

Les textes³¹ relatifs à la transparence de la vie publique prévoient l'établissement d'une déclaration de situation patrimoniale (en début et fin de mandat) et d'une déclaration d'intérêts (éventuellement mise à jour selon l'évolution des situations personnelles), pour certains élus³².

Le président de Poher communauté³³ est concerné par cette obligation au titre du montant des recettes de fonctionnement, en 2020 comme en 2014, première année du dispositif. Il a transmis les déclarations (patrimoine et intérêts) faites lors de sa réélection en juillet 2020. Ces dernières ont été réalisées avec retard, en mars 2022, soit bien au-delà des six mois prévus par les textes précités. En outre, celle relative au patrimoine a été corrigée en la complétant le mois suivant, en avril 2022.

²⁹ Le pacte de gouvernance est un nouvel outil par lequel les EPCI et leurs membres peuvent définir leur relation et leurs rôles respectifs, en début de mandat.

³⁰ La constitution d'un conseil de développement est obligatoire uniquement pour les EPCI de plus de 50 000 habitants, elle est possible pour les EPCI de plus petite taille.

³¹ Le décret n° 2013-1212 du 23 décembre 2013 relatif aux déclarations adressées à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (article 11-2).

³² Et notamment pour « ... le président élu d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont la population excède 20 000 habitants ou dont le montant des recettes totales de fonctionnement figurant au dernier compte administratif est supérieur à 5 millions d'euros ... ».

³³ Également concerné, depuis 2020, au titre de sa vice-présidence à la région Bretagne.

En matière de prévention des conflits d'intérêt, l'EPCI n'a pas adopté de mesure spécifique, permettant notamment de s'assurer que les élus et les agents susceptibles d'être affectés par des conflits d'intérêts s'abstiennent bien lors de la commission d'appel d'offres, lors des débats et des délibérations du conseil communautaire.

Ainsi le règlement doit être complété sur le sujet, comme le rappelle l'article 1^{er} de la charte de l'élu³⁴ local qui implique la mise en œuvre de mesures relatives à la prévention des conflits d'intérêt, définis comme « *toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* »³⁵.

Dans sa réponse, le président indique que le règlement intérieur va être revu et que des dispositions précisant la procédure pour éviter tout conflit d'intérêt des élus y seront insérées.

Recommandation n° 1 Définir précisément les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts dans le règlement intérieur.

1.4 Les cafouillages institutionnels en lien avec la soirée festive du 10 décembre 2021 organisée à Carhaix-Plouguer

1.4.1 Une soirée organisée chaque année avec les élus et agents de la communauté, et de la commune de Carhaix-Plouguer

Chaque année un repas est conjointement organisé par la commune de Carhaix-Plouguer et l'EPCI. Il est porté depuis 2022 par le service mutualisé des ressources humaines (RH) de la communauté.

Comme l'a relayé la presse³⁶ l'évènement de Noël 2021 a donné lieu à plusieurs polémiques sur fond d'excès divers. Le repas qui devait être dansant a changé de nature du fait de la pandémie. Le maire et président de l'EPCI a décidé au dernier moment de le remplacer par un simple apéritif, les 140 invités devant finalement repartir avec un panier repas à consommer à leur domicile.

³⁴ Rappelée à l'article L. 1111-1-1 du CGCT.

³⁵ Article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014, article L. 2131-11 du CGCT et article 432- 12 du code pénal.

³⁶ Sites internet du Parisien du 8 janvier 2022, de France 3 : du 5 janvier 2022, du Télégramme du 31 décembre 2021, d'Ouest-France du 5 janvier 2022.

Vers 20 heures, il a été décidé en présence du maire-président, avec les personnes présentes³⁷, de finalement prendre en commun le plateau repas. La suite est narrée par la presse : « une soirée en comité réduit avec plusieurs élus, jusque 6 heures du matin qui s'est terminée par une altercation ». La polémique a pris de l'ampleur et a généré des débats jusqu'au Conseil régional.

Selon la presse³⁸, une plainte contre « X » aurait été adressée au procureur de la République de Brest.

Au vu des factures produites par l'ordonnateur, le prix du repas est revenu à 37 € par personne et à un total de 45 € avec boissons.

1.4.2 Les réunions du bureau de Poher communauté des 20 janvier et 2 février 2022 : un cafouillage institutionnel et des décisions illégales

Lors de la réunion du bureau de Poher communauté du 20 janvier 2022 il a été décidé³⁹ d'attribuer la protection juridique au président de l'EPCI, si la plainte éventuelle évoquée *supra* était instruite.

Lors de la réunion suivante du bureau de la communauté (2 février 2022) et à la suite de la nouvelle polémique déclenchée par la mise en place éventuelle de cette protection juridique, cette décision a été retirée par le président.

Reprenant le même point relatif au repas annuel du 10 décembre 2021 évoqué lors de la réunion précédente du bureau communautaire, le compte rendu précise : « *Le Président informe que le Point 16 de l'ordre du jour du bureau communautaire du 20 Janvier 2022 est nul et non avenue du fait qu'il n'a ni été ni signé ni transmis au contrôle de légalité. Il n'est donc pas nécessaire de voter* ».

L'ordonnateur a apporté durant le contrôle de la chambre une précision complémentaire : « ... *La décision de ne pas publier ni transmettre au contrôle de légalité le compte-rendu est devenue définitive faute d'avoir été contestée dans les délais de recours. Partant, le compte-rendu du 21 janvier 2022 n'est jamais entré en vigueur est donc inopposable et paralysé de tout effet juridique* ».

La chambre observe au final que le bureau communautaire réuni le 20 janvier 2022 n'était pas compétent pour prendre une décision en la matière. Contrairement à ce que soutient l'ordonnateur, cet organe ne s'est pas contenté de rendre un avis mais a bien pris une « *décision du bureau communautaire* » ;

³⁷ 50 à 60 personnes selon le compte rendu du service organisateur adressé à la chambre – une quinzaine de personnes selon le compte rendu du bureau communautaire du 20 janvier 2022.

³⁸ <https://www.letelegramme.fr/finistere/cleden-poher/ac-l-association-qu-place-l-anticorruption-sur-tous-les-domaines-05-03-2022-12933560.php>.

³⁹ Point 16 du compte-rendu : « Poher communauté constate en conséquence, que son Président a été pris à partie dans des conditions intolérables à raison de son mandat et de ses fonctions. Il lui est demandé dès lors d'apporter son soutien et d'agréer la prise en charge des frais rendus nécessaires pour la défense de son Président ».

Compte tenu de l'imprécision du compte rendu de cette séance et de la variation des déclarations faites sur le déroulement des réunions par les principaux concernés (président, 1^{ère} vice-présidente, 2^e vice-président), il n'a pas pu être vérifié par la chambre que cette décision (en tout état de cause illégale sur le fond) avait donné lieu à un débat puis à un vote.

Ces dysfonctionnements se sont poursuivis le 2 février 2022 par l'initiative prise de retirer, sans vote, la décision illégalement prise le 20 janvier au motif juridiquement infondé que cette dernière était « *nulle et non avenue* » faute d'avoir été signée et transmise au contrôle de légalité.

Ce double cafouillage administratif témoigne d'un processus décisionnel peu fiable sur le plan juridique. La chambre appelle donc l'attention de l'ordonnateur sur ce point ; ce d'autant plus que les illégalités commises pourraient, le cas échéant, exposer leur(s) auteur(s) à des risques sur le plan pénal⁴⁰. En réponse le président de Poher communauté considère lors de cette seconde réunion qu'il s'agissait d'une erreur, qu'il n'a pas été compris et qu'il a informé le bureau du retrait du texte en question.

CONCLUSION DE LA PARTIE

Poher communauté compte 11 communes (16 130 habitants), regroupées au sein d'un EPCI interdépartemental (Finistère et Côtes-d'Armor). La communauté se situe en centre-ouest Bretagne voisine avec des EPCI eux aussi modestes, à l'exception de Guingamp Paimpol Agglomération. Elle se signale par un dynamisme économique et culturel.

La gouvernance repose sur un système de larges délégations au bureau, ainsi que sur le président et sept vice-présidents ayant chacun reçu une délégation thématique. Dans le cas du VP aux finances, sa fonction a été vidée de sa substance par la délégation de fonctions que lui a parallèlement accordée le président.

Le pacte de gouvernance qui devait être adopté au début du mandat 2020-2026 est resté à l'état de projet, n'ayant pas été validé par les conseils municipaux. Il est de toute façon à reprendre, son contenu se bornant à reprendre les éléments du règlement intérieur. Ce dernier devra lui aussi être complété de dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêt sur laquelle il est actuellement muet.

Enfin, des cafouillages institutionnels en lien avec la soirée festive du personnel du 10 décembre 2021 ont donné lieu à plusieurs décisions illégales (bureau n'ayant pas reçu délégation, retranscription de la prise de décision inexacte, retrait de délibération par l'ordonnateur non habilité à le faire).

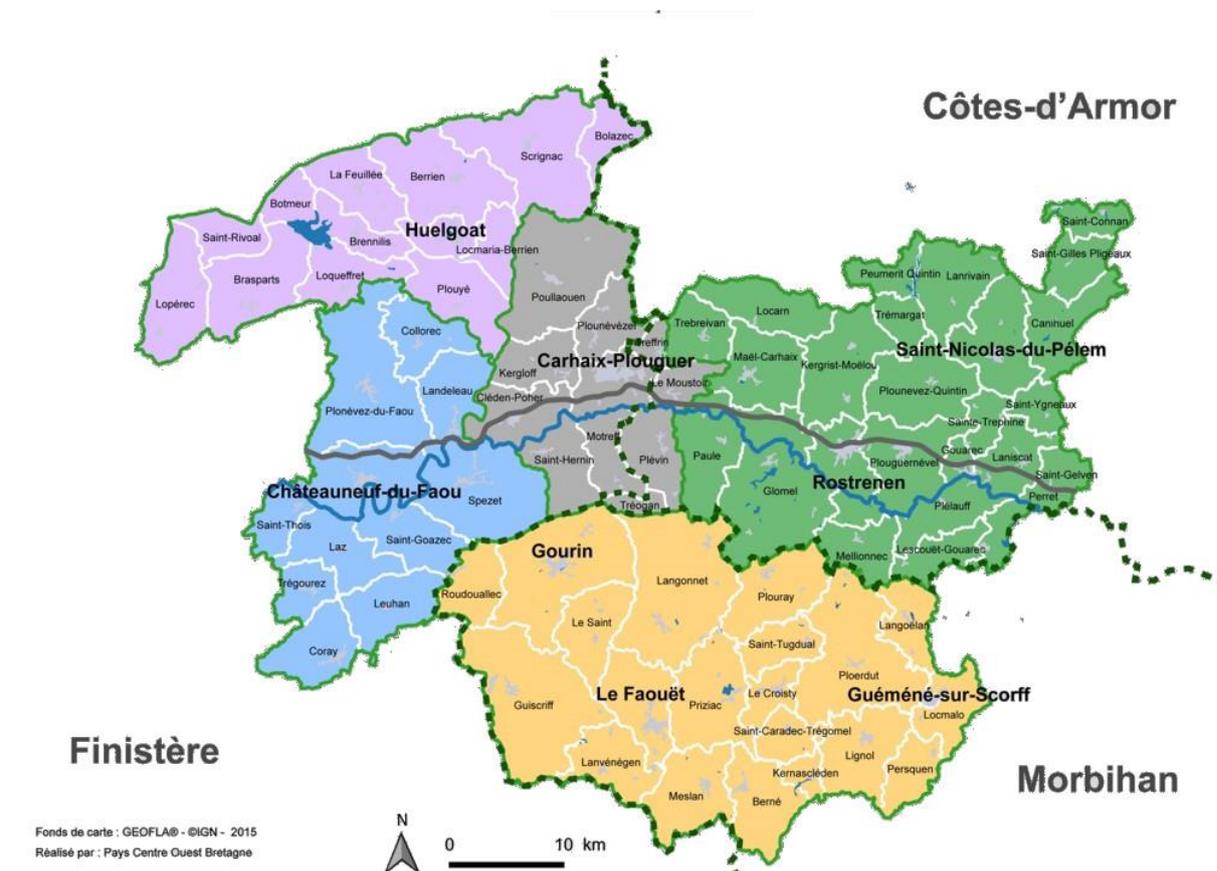
⁴⁰ Article 441-4 du code pénal : « *Le faux commis dans une écriture publique ou authentique ou dans un enregistrement ordonné par l'autorité publique est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros réclusion d'amende. L'usage du faux mentionné à l'alinéa qui précède est puni des mêmes peines. / Les peines sont portées à quinze ans de criminelle et à 225 000 euros d'amende lorsque le faux ou l'usage de faux est commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public agissant dans l'exercice de ses fonctions ou de sa mission* ».

2 UN DÉFAUT DE STRATÉGIE AUX EFFETS NÉGATIFS SUR LE PILOTAGE DES PROJETS

2.1 Un territoire morcelé dans un espace de coopération qui pourrait se développer

Le Finistère est couvert par quatre pays : autour de Brest, de la Cornouaille, de Morlaix et du centre ouest Bretagne, ce dernier étant le seul à n'être pas littoral. Poher communauté adhère au pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du centre ouest Bretagne (COB)⁴¹.

Carte n° 2 : Territoire du PETR Centre ouest-Bretagne (COB)



Source : <http://www.bcd.bzh/pci/fr/pci-bretagne>.

⁴¹ Auparavant constitué en groupement d'intérêt public (GIP), le pays du Centre Ouest Bretagne a changé de statut depuis le 1^{er} janvier 2017 et est désormais constitué en PETR.

Le PETR COB représente un territoire de près de 40 km sur 60 km, sur trois départements : Finistère, Côtes-d'Armor et Morbihan. Il regroupe cinq EPCI (79 communes – 83 000 habitants) dont les populations varient de 7 833 habitants pour Monts-d'Arrée communauté (12 communes du Finistère) à 24 936 habitants pour Roi-Morvan communauté (21 communes du Morbihan)⁴². Hormis Guingamp-Paimpol agglomération (GPA – 74 000 habitants), les EPCI voisins sont plutôt de taille modeste.

Le PETR a lancé la procédure d'élaboration d'un SCoT⁴³ en 2018, pour l'ensemble de son territoire, qui devrait être adopté courant 2023. Il a été retardé du fait de la loi Climat et résilience de 2021 qui a imposé comme période de référence de consommation d'espace la période 2012-2021, nécessitant pour le COB une révision de l'ensemble de ces données pour calculer les marges existantes en termes de surfaces aménageables.

En matière touristique, les destinations de Bretagne ont été mises en place par le Conseil régional en 2014 dans le cadre du schéma régional du tourisme. La destination Cœur de Bretagne, chapeauté par le PETR, rassemble neuf intercommunalités dont Poher communauté. Le comité de pilotage de cette destination a validé un plan d'actions 2021 ainsi que la convention de partenariat 2021-2025 avec les EPCI.

En matière de gestion des déchets, Poher communauté est membre du syndicat intercantonal de réputation du centre ouest Bretagne (SIRCOB⁴⁴), avec trois autres EPCI (Kreiz-Breizh, Haute-Cornouaille et Monts-d'Arrée). Celui-ci a pour objet le traitement des déchets ménagers et assimilés.

Dans le domaine de la santé, le territoire a mené des études pour documenter sa situation défavorable notamment en matière de médecins généralistes (cf. *infra*). Le territoire du COB dispose d'un réseau de dix-huit maisons de santé dont sept pluridisciplinaires (MSP).

Enfin, en matière de développement économique, comme de nombreux PETR, il dispose d'un conseil de développement⁴⁵ et a défini un projet d'aménagement stratégique en 2022. Poher communauté a également arrêté, à l'instar de chaque EPCI, une stratégie dans le cadre d'une convention signée en 2018 avec la région.

Comme c'est le cas pour les déchets, la chambre observe que le PETR pourrait être le lieu de développement d'autres coopérations en matière d'eau, d'assainissement ou de culture.

⁴² Communauté de communes de Haute-Cornouaille (29), Poher communauté (29 et 22) et communauté de communes du Kreiz-Breizh (22), qui ont respectivement 14 932, 15 897 et 18 500 habitants (avec respectivement 11, 11 et 23 communes).

⁴³ Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables.

⁴⁴ Dont le président est, depuis plusieurs mandats, M. Troadec, président de Poher communauté.

⁴⁵ Participer aux travaux permettant d'élaborer et de réactualiser les orientations stratégiques contenues dans la charte de développement du Pays, formuler des avis sur les programmes et les actions à engager, sur les critères d'éligibilité des différentes actions, et sur le choix des projets, participer à l'évaluation des programmes, procédures et actions engagées par le Pays.

2.2 Un EPCI dont le territoire s'est récemment agrandi, sans pour autant exercer certaines compétences clés

2.2.1 Une coopération à renforcer dans de nombreux domaines

Parmi les compétences obligatoires retenues en application de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la communauté a choisi de repousser celles relatives à l'eau et l'assainissement, qu'elle devra néanmoins avoir prises avant la date butoir de 2026. La communauté n'a, pour l'instant, retenu que l'assainissement non collectif (SPANC), s'étant selon la réponse du président, heurtée au refus de certaines communes d'élargir son intervention dans ces autres domaines.

Elle a néanmoins opportunément recruté un agent chargé de préparer ces prises de compétence. Le lancement récent ou à venir de nombreux contrats d'affermage pour des durées importantes (9 à 12 ans), de la part des communes de l'EPCI et de syndicats de regroupement, ne facilitera cependant pas le transfert de compétence (cf. annexe 2).

Aussi la chambre encourage Poher communauté à anticiper au mieux cette prise de compétence technique, structurante, nécessitant à la fois une vision à long terme et des investissements importants.

Pour la compétence aménagement de l'espace (1° du I de l'article L. 5214-16 du CGCT), il est à noter que les communes membres ont choisi, conformément à la loi « ALUR » du 24 mars 2014, de s'opposer au transfert du PLU à l'intercommunalité (cf. *infra*). La communauté n'a pas non plus choisi d'assumer la mission relative aux autorisations du droit des sols (ADS - cf. *infra*).

Les statuts prévoient par ailleurs l'exercice de six compétences optionnelles sur sept possibles mentionnées par le même article du CGCT. La septième⁴⁶, non inscrite dans les statuts, est cependant exercée par l'EPCI à travers son centre intercommunal d'action sociale (CIAS). L'EPCI devra mettre à jour les statuts sur ce point.

Enfin, dans le domaine de l'habitat, Poher communauté a arrêté un PLH⁴⁷ intercommunal et gère plusieurs OPAH⁴⁸.

Compte tenu du nombre des compétences exercées par l'EPCI, son coefficient d'intégration fiscale (CIF⁴⁹) s'établit toutefois à un niveau plus élevé que la moyenne⁵⁰.

⁴⁶ Action sociale d'intérêt communautaire.

⁴⁷ Par délibération en date du 26 janvier 2017, Poher communauté a décidé d'adopter un premier programme local de l'habitat (PLH), permettant de définir des axes de développement et notamment de programmer la revalorisation de l'habitat ancien en centre-ville / centre-bourg.

⁴⁸ Opérations programmées d'amélioration de l'habitat.

⁴⁹ Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est égal au rapport entre : certaines recettes fiscales de l'EPCI minorées des dépenses de transfert entre groupement et communes / les mêmes recettes perçues par les communes regroupées et l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire de celles-ci.

⁵⁰ Soit 43,1 % en 2021, contre 38,8 % en moyenne nationale pour les communautés de communes à fiscalité professionnelle unique (FPU) - Source : fiche AE2F 2021 du comptable public.

2.2.2 Une procédure inadéquate de définition de l'intérêt communautaire pour les compétences obligatoires et supplémentaires

La procédure de définition de l'intérêt communautaire, lorsque l'EPCI y a procédé, doit suivre les dispositions du IV de l'article L. 5214-16 du CGCT : « *lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil de la communauté de communes à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (...)* ».

L'intérêt communautaire sur lequel la communauté s'est prononcée concerne l'aménagement de l'espace, la politique du commerce, l'environnement, le logement et le cadre de vie, la voirie et les équipements culturels, sportifs et d'enseignement.

La chambre observe que deux procédures n'ont pas été respectées. D'une part, l'intérêt communautaire n'a pas été défini dans les statuts pour toutes les compétences facultatives⁵¹. D'autre part, au lieu de délibérations en deux temps sur les compétences obligatoires et supplémentaires (communes et communauté sur les statuts, puis communauté seule sur l'intérêt communautaire⁵²), l'ensemble a fait l'objet d'un seul et même vote, uniquement sur les statuts.

Même si la révision statutaire a été adoptée à l'unanimité, l'intérêt communautaire n'a pas été défini selon les procédures prévues par le CGCT pour ces compétences. Il revient à l'EPCI de régulariser cette situation dès 2023.

2.2.3 La réticence à s'engager dans l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi)

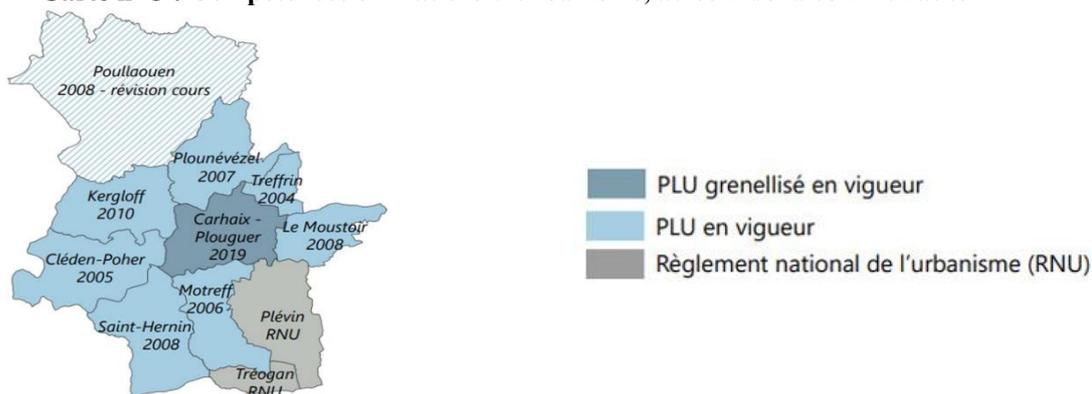
Poher communauté, comme tous les territoires, doit prendre en compte la protection et le respect de l'environnement dans ses politiques et dans ses projets d'aménagements, en tenant compte des nouvelles exigences qu'impose la loi Climat et résilience du 22 août 2021 en matière de consommation foncière. À ce jour, elle ne dispose pas de l'outil PLUi qui lui permettrait de décliner cette politique d'aménagement globale en prenant en compte les différents enjeux sur l'ensemble du territoire, sur lequel la situation est très disparate⁵³ comme le montre la carte ci-dessous.

⁵¹ Compétences relatives aux activités hippiques, aux chemins de randonnée, aux équipements et hébergements touristiques par exemple.

⁵² L'article L. 5214-16 ne concerne pas l'intérêt communautaire des compétences facultatives, qui est lui est à définir dans les statuts, en tant que partie intégrante des transferts de compétence - article L. 5211-17 du CGCT.

⁵³ Certaines communes sont dotées d'un document de planification, mais pour la plupart approuvé il y a plus de 10 ans. Deux communes sont toujours soumises au règlement national d'urbanisme RNU.

Carte n° 3 : Compétences en matière d'urbanisme, au sein de la communauté



Source : CCTP du projet de territoire de Poher communauté – PLU « grenellisé » = PLU prenant en compte les exigences des lois Grenelle 1 du 3 août 2009 et Grenelle 2 du 12 juillet 2010.

La communauté envisage d'élaborer un PLUi en 2024, dans un calendrier qui paraît peu réaliste, compte tenu de la complexité de cette démarche. Le président confirme toutefois cette échéance, dans le cadre de l'adoption du projet de territoire.

2.2.4 Des équipements au rayonnement supra communal qui n'ont pas été transférés

La commune de Carhaix-Plouguer possède au moins deux équipements dont le rayonnement dépasse largement son territoire pour finalement concerner la communauté, voire très au-delà.

Il s'agit d'abord de l'espace Glenmor : centre de congrès et salle de spectacles. La gestion de cet équipement est présentée dans le chapitre « Politique culturelle de la commune de Carhaix-Plouguer » du rapport d'observations de la chambre concernant la commune.

Le cinéma, actuellement hébergé dans l'espace Glenmor et dont le projet d'implantation dans de nouveaux locaux en centre-ville est bien avancé, ne figure pas non plus au rang des compétences communautaires.

2.3 Une stratégie communautaire non formalisée qui traduit une coopération peu dynamique

2.3.1 Le projet de territoire : un investissement tardif pour une mise en place attendue courant 2023

Les communautés de communes ont pour objectif d'associer leurs membres au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement (L. 5214-1 du CGCT) sur une période de 5 à 10 ans. Le projet communautaire de territoire est un outil stratégique pour un EPCI, promu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de 1999.

Plus de vingt ans après, Poher communauté n'a toujours pas adopté de projet de territoire. Un cahier des charges a été établi fin 2021, pour retenir un prestataire chargé d'élaborer une charte de gouvernance puis de préparer un projet de territoire 2023-2040. Il n'y a pas non plus de pacte fiscal et financier au sein de la communauté, sujet abordé *infra*.

Alors que le président est en fonctions depuis trois mandats, la chambre relève l'absence ou le caractère tardif de ces démarches. Leur mise en œuvre ne sera d'ailleurs pas facilitée par la proximité avec les prochaines échéances électorales.

2.3.2 Mutualisation des services : des actions d'opportunité, l'absence de volonté explicite

2.3.2.1 L'absence de schéma de mutualisation

Créé à la suite de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales et alors obligatoire, un schéma de mutualisation (L. 5211-39-1 du CGCT) devait être établi par les EPCI pour établir une stratégie de coopération entre la communauté de communes et ses membres. En 2019⁵⁴, l'obligation d'adoption d'un tel schéma a été remplacée par une simple faculté. En tout état de cause, la communauté de communes n'a jamais engagé la rédaction d'un tel document.

2.3.2.2 Une mutualisation des services peu intégratrice et sans fil conducteur

- Des services communs limités à deux services et 12 agents

Depuis plusieurs années, quelques fonctions sont mutualisées entre la commune de Carhaix-Plouguer et la communauté.

Sont ainsi mutualisées au sein de la communauté, le poste de directeur général des services (DGS)⁵⁵ ainsi que les services de gestion des ressources humaines (RH), des finances et de la commande publique. Au total, 12 agents de la communauté travaillent dans ces services communs⁵⁶. Aucune autre commune que Carhaix-Plouguer n'y participe. Les charges de ces services sont ventilées selon des clés de répartition qui semblent pertinentes.

- L'hétérogénéité des autres modes de mutualisation

D'autres agents (22) sont mis à disposition, par la commune de Carhaix-Plouguer ou la communauté, soit entre elles, soit auprès de différents organismes⁵⁷.

⁵⁴ Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁵⁵ 60 % pour l'EPCI, 40 % pour la commune.

⁵⁶ Direction générale depuis 2015, finances depuis 2016 et RH depuis 2021.

⁵⁷ Les services de la communauté interviennent largement auprès d'autres établissements publics que la commune de Carhaix-Plouguer : centre communal d'action sociale (CCAS) de la commune et syndicat intercommunal d'action sociale et culturelle – SIASC (finances et DRH), CIAS (DRH), Monts-d'Arrée communauté et communauté de Haute-Cornouaille (chargée de tourisme), syndicat des eaux du Stanger (personnel dédié), régies de l'espace Glenmor (finances). Ceux de la commune ont également des missions auprès d'autres organismes que la communauté : CCAS et CIAS (secrétariat, conseillère économie familiale).

En ce qui concerne la communauté et ses communes membres, les services supports autres que finances et RH, ainsi que les services opérationnels intervenant pour le compte de l'une, de l'autre et souvent du CCAS de la commune ou du CIAS communautaire, ne font l'objet que de mises à disposition individuelles. Il en va ainsi du directeur de l'action culturelle, du responsable informatique, du responsable voirie, des services espaces verts (en partie) et entretien des locaux (en partie).

Parfois, notamment lorsqu'il s'agit d'agents contractuels ne pouvant être mis à disposition⁵⁸, c'est le système de prestations de services qui est utilisé. Une dizaine d'agents de la commune et de la communauté intervient ainsi via des prestations rendues à diverses entités (communes, EPCI, syndicat, associations, régies). C'est le cas du service bâtiments, d'une partie du service espaces verts, d'une partie du service entretien des locaux⁵⁹, ou encore de la secrétaire du DGS qui intervient étrangement pour une quotité différente de celle du DGS⁶⁰.

Cet enchevêtrement de conventions de natures diverses, difficile à suivre tant pour les services que pour la DRH, traduit le fait que la communauté et les communes (Carhaix-Plouguer en particulier) sont restées au milieu du gué en termes de services communs. Tout comme les finances et les RH, les services précédemment cités relèvent en effet d'une logique transversale et auraient gagné à être mutualisés.

En dehors de Carhaix-Plouguer et de ses satellites, quelques actions de mutualisation éparses sont mises en place avec les communes membres, mais sans approche globale.

- Des services d'autorisations du droit des sols (ADS) qui restent communaux

Dans l'attente d'un PLUi, la communauté n'a pas mutualisé le service ADS. Plusieurs communes de la communauté disposent d'un service en charge des demandes d'urbanisme. Dans le même temps trois communes⁶¹ extérieures à la communauté ont confié à la commune de Carhaix-Plouguer⁶² l'instruction de leurs autorisations d'urbanisme depuis le 1^{er} janvier 2017.

Les membres de la communauté, lors du bureau communautaire du 7 juillet 2022, ont exprimé une demande dans ce domaine, les maires gardant la main sur la délivrance des permis et autorisations dans un premier temps.

La chambre considère qu'une mutualisation des ressources dans ce domaine, éventuellement avec le soutien de la communauté, permettrait aux communes de Poher communauté de disposer d'une solide expertise collective dans ce domaine technique, évolutif et soumis à un contentieux important, notamment dans l'optique de l'établissement du PLUi.

⁵⁸ Seul un agent titulaire peut faire l'objet d'une mise à disposition. Un agent contractuel ne peut être recruté que directement, le cas échéant par plusieurs collectivités ou EPCI pour la quotité correspondant aux besoins de chacun.

⁵⁹ Espaces verts et entretien des locaux : tantôt ces services font l'objet de mises à disposition, tantôt de prestations de services.

⁶⁰ Et qui aurait plus simplement et plus logiquement pu être intégrée au service commun du DGS.

⁶¹ Les communes de Plonévez-du-Faou, Landeleau et Collorec.

⁶² De leur côté, les communes de Treffrin, Le Moustoir et Poullaouen, appartenant à Poher communauté, ont déjà signé une convention avec la commune de Carhaix-Plouguer sur ce sujet, il y a quelques années.

Recommandation n° 2	Étudier en 2023 les modalités de mise en place d'un service mutualisé relatif à l'autorisation du droit des sols.
----------------------------	---

- L'information des élus

Conformément au CGCT (article L. 5211-39-1), « *Afin d'assurer une meilleure organisation des services, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre peut établir un rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ceux des communes membres* ». Cette démarche n'a jamais été mise en œuvre, ni en 2014, ni en 2020.

À ce jour aucun bilan n'a été réalisé sur ces premières mutualisations et l'intérêt retiré par les entités publiques.

Les membres de la communauté, lors du bureau du 7 juillet 2022, ont également demandé que l'EPCI puisse mettre à la disposition des communes des membres de son personnel, éventuellement de manière ponctuelle, pour compenser des difficultés de recrutement notamment pour les plus petites. Selon la communauté, « *cette demande s'apparente davantage à du prêt de main d'œuvre qu'à de la mutualisation. Elle reste donc à préciser à la lumière du bilan de l'existant* ».

De fait, la mutualisation relève d'une autre ambition, plus approfondie et permanente, comme cela semble être le cas pour les autorisations d'urbanisme. Il s'agirait alors de développer, au-delà de la seule commune-centre, les dispositifs de mutualisation, et en particulier le plus intégrateur d'entre eux : les services communs.

Il revient aux élus de déterminer le schéma qu'ils souhaitent promouvoir. Les réflexions en cours et les outils en préparation devraient permettre à la communauté de définir une stratégie en matière de pilotage de l'aménagement et du territoire. Dans ce contexte et face au constat d'une faible formalisation de la stratégie communautaire et de la vision sur le long terme, qui traduit une coopération peu dynamique, la chambre fait la recommandation suivante.

Recommandation n° 3	Élaborer en 2023 une stratégie et un phasage des mutualisations à réaliser.
----------------------------	---

2.4 Un manque de stratégie qui se retrouve dans la conduite de plusieurs projets structurants

2.4.1 La lente mise en œuvre de la tarification incitative (TI) pour financer la gestion des ordures ménagères

Poher communauté a pris la compétence « élimination et valorisation des déchets ménagers et assimilés » fin 2000. Elle se charge de la collecte et délègue la partie « traitement » de la compétence au SIRCOB. La partie déléguée concerne la prise en charge de l'ensemble des déchets (OMR, CS et dépôts en déchèteries)⁶³.

2.4.1.1 Un budget annexe qui ne reflète ni la réalité des coûts ni les difficultés rencontrées

Bien que non obligatoire quand le financement des déchets est assuré par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la communauté a créé un budget annexe (BA) pour retracer les flux financiers liés à l'exercice de cette compétence. En 2022, avec 18 ETP, le budget de la section de fonctionnement est de 2,8 M€ et celui de la section d'investissement de 0,75 M€. Le budget annexe n'a plus de dette depuis 2019.

Tableau n° 1 : Résultat de fonctionnement du budget annexe « gestion des déchets »

<i>(en milliers d'€)</i>	CA 2017	CA 2018	CA 2019	CA 2020	CA 2021	Prévision 2022
<i>Résultat de fonctionnement</i>	- 133	- 165	9	59	55	
<i>Subvention de fonctionnement du BP</i>				300	250	215
<i>CAF nette</i>	- 87	- 115	77	142	140	

Sources : comptes administratifs (CA) de la communauté.

La communauté a mis en place plusieurs mesures⁶⁴ pour réduire ses dépenses, qui s'avèrent néanmoins insuffisantes pour combler le déficit d'exploitation à partir de l'exercice 2019. Le résultat de fonctionnement est redevenu positif à compter de 2019, mais seulement grâce à des financements de l'Ademe et du budget principal (BP).

Ainsi, si le résultat de fonctionnement présenté aux élus dans le CA 2019 est bénéficiaire (de 9 000 €), ce n'est qu'au prix de pratiques financières irrégulières. En effet, la communauté a notamment rattaché une grande partie d'une subvention de l'Ademe à l'exercice 2019 (86 000 € sur 115 000 €), alors que cette subvention ne pouvait être perçue qu'en fonction de l'avancement du projet de tarification incitative sur l'ensemble du territoire communautaire.

⁶³ Ordures ménagères résiduelles « OMR » ; recyclables secs des ordures ménagères (matériaux issus de la collecte sélective - CS), autres déchets apportés en déchèteries.

⁶⁴ Renouvellement de deux bennes à ordures, réorganisation des tournées de collecte.

Or, la mise en œuvre de ce projet s'est à ce stade limitée à l'expérimentation sur une seule commune. Aussi, ces produits ont-ils été à tort imputés à l'exercice 2019, et la section de fonctionnement aurait dû présenter en 2019 un déficit de 106 000 €, au lieu d'un excédent de 9 000 €.

S'agissant des exercices 2020 et 2021, un soutien du budget principal a été mis en place, représentant en moyenne 11 % des produits de gestion ces trois dernières années. Il a permis de maintenir une capacité d'autofinancement positive et d'abonder le fonds de roulement (150 000 €/an). En conséquence le budget annexe a pu sans problème financer ses deux bennes à ordures (en 2021 et 2022 – pour 220 000 €) sans s'endetter, le fonds de roulement net étant assez important (0,5 M€ fin 2021), au-delà même de ce qui était nécessaire puisque la trésorerie générée par ce budget annexe alimente la trésorerie générale (cf. § ensemble des budgets : endettement et trésorerie).

En définitive, le choix de recourir à un budget annexe n'a pas permis de présenter la situation budgétaire réelle de la gestion des déchets.

2.4.1.2 Les raisons d'un déficit grandissant

Les délibérations relatives au financement de la compétence présentent les quatre principales explications du déséquilibre budgétaire : extension des consignes de tri (et aménagement du centre de tri de Glomel), augmentation des coûts d'incinération⁶⁵ gérés par le SIRCOB, diminution des recettes liées à la valorisation des déchets et diminution du taux de TEOM entre 2010 et 2021, de 12,20 % à 10,7 %.

Ces dépenses induisent un ratio coûts⁶⁶ par habitant élevé et bien supérieur à la moyenne nationale (pour le milieu rural), comme l'illustrent les deux extraits du rapport annuel 2020 (cf. annexe 3). Ce rapport relève une stabilité des volumes de déchets produits et « un ratio de collecte des OMR élevé (279 kg/hab./an) », supérieur à celui de la moyenne nationale, comme pour l'ensemble des déchets collectés.

La chambre considère que le positionnement de ces moyennes par rapport aux moyennes nationales milite pour la mise en œuvre rapide d'une redevance incitative accompagnée d'une action de sensibilisation, aussi bien sur la qualité du tri que sur réduction des déchets produits sur le territoire.

⁶⁵ Notamment du fait de la mise aux normes de l'usine et de l'augmentation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), applicable aux incinérateurs.

⁶⁶ Coût aidé (hors TVA) : ensemble des charges de gestion des déchets desquelles sont déduites les ventes de matériaux et d'énergie, les soutiens des éco-organismes, les aides diverses.

2.4.1.3 Une tarification incitative qui tarde à se mettre en place, malgré une expérimentation depuis 2017 et le soutien financier de l'Ademe

Depuis 2010⁶⁷, la communauté s'intéresse à la tarification incitative⁶⁸. Le 30 juin 2016 (confirmé de nouveau le 27 juin 2017), le conseil communautaire a délibéré sur la mise en œuvre de cette tarification incitative⁶⁹ appliquée sur l'ensemble du territoire, précédée d'une phase test sur la commune de Poullaouen à compter de 2017. La convention signée à cette fin avec l'Ademe en 2017 avait fixé un objectif de déploiement complet en 2022.

Cette expérimentation, riche d'enseignements, se poursuit depuis cinq ans, mais sans mise en œuvre des nouveaux tarifs sur la commune comme le prévoyait le projet. Elle reste donc incomplète. Les données de l'étude produite en mars 2021 par le bureau d'étude Citéxia montrent que la collecte des OMR sur la zone test porte sur deux fois moins de tonnage que sur le reste de la zone. Cette information aurait mérité d'être couplée avec une analyse des reports de charge vers les autres types de collectes (collecte sélective, déchèterie).

L'Ademe relève que le tonnage de déchets globalement collecté par habitant dans les zones soumises à la tarification incitative, au niveau national, est inférieur de 10 % à celui des zones qui ne le sont pas.

La chambre relève tout d'abord que les nouvelles modalités de mise en place de la tarification incitative (échancier⁷⁰, recrutements⁷¹, coûts⁷²) ne sont pas clairement définies dans la délibération du 25 novembre 2021⁷³. Finalement, prévu pour 2022, le déploiement de la tarification incitative (TI) n'interviendra au mieux qu'en 2024, et nécessitera une nouvelle délibération dès 2023.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé, sur la base d'une délibération du 16 février 2023, qu'un marché va être lancé pour acquérir des matériels nécessaires à la collecte pour un montant de 0,9 M€ et qu'une chargée de mission « redevance incitative » a été recrutée en janvier 2023.

Recommandation n° 4 Faire approuver par le conseil communautaire en 2023 les modalités de déploiement de la tarification incitative.

De plus, le soutien de l'Ademe n'est finalement pas acquis du fait de l'important retard de mise en œuvre de la tarification incitative⁷⁴.

⁶⁷ Quatre études ont été commandées sur le sujet (2013, 2015, 2020, 2021).

⁶⁸ La tarification incitative (TI) est la contribution demandée à l'utilisateur pour utiliser le service public des déchets. Cette redevance viendrait remplacer la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

⁶⁹ L'incitation porte sur le nombre de levées de conteneurs.

⁷⁰ C'est-à-dire : définir les modalités de déploiement sur le territoire et une grille de tarifs, informer les usagers.

⁷¹ Deux à trois ETP : gestion de la facturation, information / sensibilisation des acteurs et usagers.

⁷² Autour de 300 000 € : dispositif de badgeage pour les deux déchèteries, conteneurs avec puce, etc.

⁷³ Le conseil communautaire décide « d'étendre et étudier la mise en place de la redevance incitative sur l'ensemble du territoire de Poher communauté à compter du premier janvier 2022 ».

⁷⁴ La convention prévoyait un déploiement effectif avant la fin 2022. La communauté a demandé en octobre 2021 une prolongation (de quatre ans) de cette convention par avenant, en l'absence d'aboutissement avant l'échéance.

Enfin, le contexte est devenu désormais moins favorable pour convaincre les usagers. La communauté est consciente que le passage à la TI imposera que le budget annexe soit géré en service public industriel et commercial (SPIC), et ne pourra plus, sauf situation particulière, présenter de déficit, ni recevoir de soutien du budget principal. Elle considère qu'elle doit d'abord rééquilibrer le budget, d'où la progression du taux de la TEOM voté pour 2022.

Le taux qui permettrait d'équilibrer la compétence (15 %) étant bien supérieur au taux retenu pour 2022 (13 %), une subvention du budget principal reste nécessaire. En l'état, les citoyens ne sont toujours pas à même d'apprécier le vrai coût de ce service public.

2.4.2 Un projet de palais des sports à l'arrêt depuis près de trois ans, et qui a déjà coûté 163 000 € de frais d'études et d'accompagnement

- Une prise de compétence précipitée

Par délibération du 30 novembre 2017, la communauté a complété sa compétence en matière d'équipements culturels et sportifs en ajoutant le palais des sports à la liste des équipements d'intérêt communautaire. Cette compétence n'a été inscrite dans les statuts que par arrêté préfectoral du 17 avril 2018.

Pourtant, lors de la même séance du 30 novembre 2017, et avant que cet ajout ne soit validé par les conseils municipaux⁷⁵ et fasse l'objet d'un arrêté préfectoral, la communauté avait engagé le projet de création d'un palais des sports intercommunal en décidant de solliciter des subventions et en lançant les études nécessaires à la réalisation de l'opération⁷⁶.

La chambre rappelle que les actes de l'EPCI ne sont exécutoires qu'après avoir été d'une part, « portés à la connaissance des intéressés » (affichage, transmission) et d'autre part transmis au contrôle de légalité (art. L. 2131-1 I du CGCT). Ces obligations n'ont pas été respectées par la communauté, qui est intervenue sur un équipement qui ne relevait pas encore de sa compétence.

⁷⁵ Par exemple par la délibération de la commune de Cléden-Poher lors de sa séance du 22 février 2018.

⁷⁶ Par lettre de commande du 22 janvier 2018, la communauté a mandaté la SEM Breizh pour une mission d'accompagnement (23 000 €) à la réalisation d'un pôle sportif et événementiel, mission finalisée en octobre 2018 dont l'objet consistait à préparer un programme de réalisation.

- Un projet brutalement arrêté

Par délibération du 14 mars 2019, l'EPCI a arrêté un programme général de travaux⁷⁷ pour la construction du bâtiment sur le site de Kerampuilh, en validant un planning prévisionnel⁷⁸ ainsi que le lancement d'un concours restreint d'architectes (3 candidats⁷⁹). Le 28 mars 2019 le bureau a attribué un marché de mandat de maîtrise d'ouvrage à la société d'économie mixte (SEM) Breizh⁸⁰ (sur 94 000 €, seuls 5 000 € avait été consommés fin 2022), dont l'objet était de permettre « *l'accueil de différentes manifestations sportives locales afin de mieux répondre aux besoins spécifiques des associations situées sur le territoire de Poher communauté* ».

Le projet de 9,1 M€ HT, portait sur une durée de quatre ans qui sera prochainement atteinte.

Après un jury de concours⁸¹ le conseil communautaire du 13 février 2020 a autorisé le président à procéder à la signature du marché de maîtrise d'œuvre avec le cabinet Studio 02, pour un montant de l'ordre de 1 M€. Il apparait que ce marché n'a pas été notifié et que le mandat de la SEM est toujours en cours, bien que n'ayant généré aucune action (ni dépense) depuis fin 2019.

Ce projet semble s'être brutalement arrêté début 2020, comme le confirme le président qui indique, sans autre explication, que le projet est en attente. Aucune information officielle n'a d'ailleurs depuis été donnée sur le sujet au conseil communautaire. Or, comme le prévoit l'article L. 5211-9 du CGCT « *le président est l'organe exécutif de l'établissement public de coopération intercommunale. Il prépare et exécute les délibérations de l'organe délibérant ...* ». En l'absence d'information officielle du conseil communautaire, le président de l'EPCI a manqué à ses obligations d'exécution de la décision prise sur ce marché (« procéder à la signature du marché de maîtrise d'œuvre ») lors de la réunion du conseil du 13 février 2020.

La chambre observe que ce projet a été mené par la communauté alors que la commune œuvrait sur un projet plus global (présenté ci-après), auquel la communauté n'est pas associée, alors même que les deux organismes partagent le même chef de l'exécutif depuis près de 15 ans.

⁷⁷ D'un montant de 7,2 M€ pour la tranche ferme (3 600 m² + 900 m²) et de 2,2 M€ pour la tranche optionnelle.

⁷⁸ Lancement de la procédure de concours en mars 2019 - attribution du marché de maîtrise d'œuvre en octobre 2019 - Dépôt permis de construire (PC) au printemps 2020 - Démarrage travaux fin 2020 - Mise en service en 2022.

⁷⁹ L'EPCI a voté une indemnité de 45 000 € HT par candidat, soit un total de 135 000 € pour ce concours.

⁸⁰ Ex SEMAEB, SEM de la région Bretagne (76 % du capital) créée en 1957 qui a changé de nom et de missions en 2017. Selon le rapport d'activité 2021 elle avait 332 opérations actives cette année pour 6 M€ de produits d'exploitation et une soixantaine de collaborateurs. La SEM a essentiellement deux missions : investissement et ingénierie dans le patrimoine de la région, notamment dans les lycées mais également dans les domaines économique et touristique.

⁸¹ La passation de ce marché a été examinée *supra*.

2.4.3 Le projet régional de Breizh-Park – Parc de la Bretagne

La commune de Carhaix-Plouguer a lancé une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la coordination du comité de site de Kerampuilh. Confiée en décembre 2018 à la SEM Breizh, elle s'est achevée fin 2019 (coût 24 400 €).

Par délibération du 18 mars 2019, la commune a décidé « *de créer un parc évènementiel à l'année pour lequel sont définies précisément les modalités d'utilisation, de gestion et une tarification en fonction du type de manifestation* ». La délibération précise que la réflexion portera sur le fonctionnement mais également sur les investissements à mener pour améliorer l'accueil des utilisateurs.

Une nouvelle délibération du 5 juillet 2021 de la commune a ensuite acté la création d'un « Breizh Park – Le Parc de la Bretagne »⁸² pour renforcer l'attractivité et la vitalité du centre Bretagne.

Enfin, par délibération du 27 juin 2022, la commune a prévu de passer une convention de partenariat avec la région Bretagne, l'association Les Vieilles-Charrues et la SEM Breizh autour de cette opération (réserves foncières, équipements existants, aménagements, hébergements), avec l'objectif de créer une SEM *ad hoc* chargée de gérer les ressources et les équipements des différentes parties à la convention. Elle aura pour mission de porter le foncier et les équipements qui lui seront confiés et de mettre en œuvre une stratégie de valorisation du site pour y attirer des événements.

Cette démarche s'appuie sur la mise en place d'un comité de suivi ainsi qu'une mission exploratoire (coût d'environ 40 000 €, financé par la région) confiée à la SEM Breizh. La convention arrête la part de la commune à 35 % dans l'actionnariat de cette nouvelle SEM, lequel associe également d'autres associations et entreprises, et une société privée.

La chambre observe que Poher communauté est étrangère au projet alors qu'elle y aurait toute sa place, tant en matière de compétence prévue par ses statuts, qu'au titre des terrains communautaires ou équipements mobilisables dans le périmètre du projet. En réponse, le président a indiqué qu'il proposera à la communauté d'intégrer le projet « Breizh Park » dès lors que le dossier sera plus avancé.

Recommandation n° 5 Se prononcer sur l'intérêt communautaire, pour tout ou partie du projet de Breizh-Park – Parc de la Bretagne.

⁸² Les élus municipaux valident alors « le principe général du Breizh Park – Le Parc de la Bretagne » comprenant la construction d'une grande salle événementielle, la réalisation d'un centre de formation et d'hébergement et la création d'un outil juridique et financier commun entre les différents partenaires » sur le site de Kerampuilh.

2.4.4 Le projet de maison de santé multisites

2.4.4.1 Un territoire en tension sur les postes de médecins généralistes libéraux malgré le régime d'aides mis en place au niveau national

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) sont créées pour dynamiser les territoires. Dans ces zones, les médecins libéraux comme les entreprises bénéficient de divers avantages pour faciliter leur installation et leur fonctionnement. Le territoire de Poher communauté a été classé en ZRR⁸³ en 2017 et en zone d'intervention prioritaire (ZIP⁸⁴) en 2018 du fait de l'insuffisance de l'offre de soins.

Les maisons de santé sont des structures pluriprofessionnelles dotées de la personnalité morale, constituées entre professionnels médicaux, auxiliaires médicaux ou pharmaciens. Les professionnels de santé exerçant en leur sein doivent élaborer un projet de santé attestant de leur exercice coordonné. Les maisons de santé concluent avec l'agence régionale de santé (ARS) un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens préalablement à tout versement d'une aide financière par l'agence⁸⁵.

Une analyse du PETR du COB réalisée fin 2021 recensait 68⁸⁶ médecins généralistes libéraux sur son territoire, soit une densité de 8,7 médecins pour 10 000 habitants, plus faible que la moyenne régionale⁸⁷. Onze médecins étaient alors recensés sur Poher communauté⁸⁸, sachant que le territoire dispose aussi d'un centre hospitalier. L'étude relève également une pénurie de praticiens sur les postes de chirurgiens-dentistes et de masseurs-kinésithérapeutes. Ce n'est pas le cas pour les infirmiers libéraux. Fin 2021 l'étude évoque 14,4 % de personnes âgées de 17 ans et plus sans médecin traitant et 11,4 % pour les plus de 70 ans contre de 9,8 et 5,4 % en moyenne régionale sur ces deux sujets.

Enfin, le PETR est engagé aux côtés de l'ARS et du département des Côtes-d'Armor depuis 2012 par la signature de deux contrats locaux de santé successifs, dont le second s'est terminé fin 2022. Deux des principales actions, sur les 36 recensées, portent sur « l'accompagnement des projets de santé et des projets de maisons de santé pluriprofessionnelles » et sur des « actions visant à améliorer l'accueil des futurs médecins sur le territoire ».

⁸³ Par arrêté du 16 mars 2017, la commune de Carhaix-Plouguer et les communes voisines ont été classée en ZRR et en contrat de ruralité.

⁸⁴ Le directeur général de l'ARS est chargé de publier par arrêté les zones de son territoire dont l'offre de soins est insuffisante ou dont l'accès aux soins est difficile. (réf. : art. L. 1434-4 du code de la santé publique (CSP)) Les centres de santé implantés sur ces zones peuvent bénéficier d'aides destinées à réduire les inégalités d'accès aux soins en favorisant une meilleure répartition géographique des professionnels. Ce classement a eu lieu en 2018 pour le secteur de Carhaix-Plouguer.

⁸⁵ En France en juin 2021, 1 889 maisons étaient en fonctionnement et 366 en projet.

⁸⁶ Dont plus d'un quart (26,5 %) avait 60 ans ou plus.

⁸⁷ Contre 9,4 en Bretagne et 9 en France métropolitaine.

⁸⁸ Dont quatre nouveaux depuis 2008.

2.4.4.2 Un projet attendu de maison de santé multisites sur Poher communauté ; une stratégie peu formalisée

Lors de sa signature en 2017, le second contrat local de santé (CLS) relevait en bilan⁸⁹ d'une part qu'aucune maison de santé n'avait été créée sur Poher communauté, ajoutant que « *l'offre médicale sur Carhaix est préoccupante* » et d'autre part qu'une aide était mise en place pour une association de professionnels qui se constituait sur ce territoire.

Alors que des maisons médicales ou des maisons de santé pluridisciplinaire (MSP) ont été inaugurées puis agrandies depuis plusieurs années⁹⁰ dans les territoires autour de Poher communauté, la maison médicale (2 à 5 médecins selon les moments) de la plus importante commune du centre ouest Bretagne (Carhaix-Plouguer) n'a été appuyée par sa communauté qu'à compter de 2019, et sa principale maison de santé pluridisciplinaire ne sera inaugurée au mieux qu'en 2024. Mi-2022, il existait deux maisons médicales publiques sur la communauté (Carhaix-Plouguer et Poullaouen).

L'EPCI a pris la compétence « création, entretien et gestion d'une maison de santé »⁹¹ fin 2017⁹². Il indique s'inscrire dans le cadre du projet de santé de l'association des professionnels de santé du Pays de Carhaix-Plouguer (créée en 2016), élaboré en février 2018. Dans cette délibération la communauté précise que les professionnels de santé considèrent qu'il y a alors un besoin de 4 médecins généralistes supplémentaires.

Le conseil du 15 mars 2018 précise que « *ce projet constituerait la première étape de la réalisation du projet de « maison de santé communautaire » qui pourrait ultérieurement se développer sur site (extension) et/ou sur d'autres parties du territoire communautaire* ».

Interrogé sur ces délais, le président de l'EPCI indique que jusqu'en 2013, la zone de Carhaix-Plouguer était classée par l'ARS en catégorie « avec peu de difficultés » et que les classements ZRR et ZIP ouvrant des droits et des aides sont assez récents. Il ajoute que Poher communauté a délibéré en 2017 pour prendre la compétence, après être parvenue à convaincre les médecins déjà en exercice et pour certains propriétaires de la maison médicale de Carhaix-Plouguer, d'accepter cette démarche et de vendre leurs parts de la SCI à la collectivité. La recherche de terrains et le montage des projets, avec les fouilles archéologiques expliquent le reste.

La chambre observe que le pilotage a été long à se mettre en place. Ainsi, ce n'est que le 14 novembre 2019, deux ans après la prise de compétence, que le conseil a décidé de la création d'un comité de pilotage de ce projet de maison de santé multisites. Ce comité est chargé de suivre le bon déroulé des opérations en fonction des objectifs généraux de la collectivité et d'entretenir une dynamique avec les différents acteurs impliqués.

⁸⁹ Depuis 2012, le territoire compte 4 MSP créées sur les communes de : Gourin, Ploërdut, Guémené-sur-Scorff, Châteauneuf-du-Faou ; 3 autres MSP sont en construction : Pleyben, Trégouez et Le Faouët-Langonnet.

⁹⁰ Gourin (créée en 2012 – aujourd'hui 4 médecins et une vingtaine de professionnels de santé - 4 000 habitants), Châteauneuf-du-Faou (2014 – 10 médecins et plusieurs professionnels de santé - 3 700 habitants), Maël-Carhaix (2011 - 7 médecins et 4 professionnels de santé – 1 500 habitants), Rostrenen (3 médecins), Callac (4 médecins) et Le Faouët (4 médecins et une dizaine de professionnels de santé).

⁹¹ Article L. 6323-1-3 du code de la santé publique.

⁹² Délibération du conseil communautaire du 18 mai 2017 - arrêté préfectoral du 30 août 2017.

Par ailleurs, bien que la compétence ait été prise en 2017, ce n'est qu'à l'occasion du conseil du 1^{er} octobre 2020 que la démarche stratégique⁹³ du projet a été rappelée, alors que les sites n°1 et 2 étaient déjà mis en place et le troisième était déjà en cours de réflexion. Il n'y a pas à ce jour de stratégie formalisée en dehors de cette liste de sites. La prise de compétence n'a pas été l'occasion, sur la base d'un recensement des besoins et dans le cadre du CLS, de fixer des objectifs, un coût et un échéancier prévisionnel.

D'ailleurs, bien que les statuts ne le prévoient pas, plusieurs documents évoquent un « projet de maison de santé multisites », sans toutefois qu'une stratégie entre ces « sites » n'ait été formalisée (fonctionnement, implantations, coordination). Mi-2022, le projet global de maison de santé prévoit 2,7 M€ d'investissement et une échéance fixée à 2024 pour la maison de santé pluridisciplinaire.

2.4.4.3 La démarche de la communauté s'appuie sur différents projets, dont le principal est attendu début 2024 – l'un d'entre eux a été inutile et coûteux

Les différents projets publics menés par l'EPCI s'ajoutent à la maison médicale privée existante depuis plusieurs années, avec un praticien, sur la commune de Cléden-Poher.

Leur analyse met en évidence deux constats :

- un nombre important de projets ;
- un projet principal long à démarrer, lié à un pilotage insuffisant avant 2019 (expression du besoin, suivi), retardant la réponse aux besoins de la population, retard que la pandémie a renforcé et que des problèmes techniques⁹⁴ pourraient aggraver, malgré l'ancienneté du diagnostic et la stabilité de la majorité communautaire.

Ainsi, du fait des délais de mise en œuvre de ce projet important, et dans l'attente de sa livraison, différentes acquisitions et locations se sont avérées nécessaires pour répondre aux besoins de la population.

Cette inertie a engendré des coûts complémentaires. Parmi les projets, celui du 3 Place du champ de Foire a entraîné une dépense de 98 000 € de fonds publics sur un site finalement abandonné en 2019 à cause d'un manque de stationnements, pourtant prévisible dès le début du projet.

⁹³ La délibération du 1^{er} octobre 2020 précise en effet que « ce projet s'articulera sur 4 sites distincts afin d'assurer la continuité des soins sur tout le territoire :

Site 1 "Création d'une maison de santé pluridisciplinaire communautaire rue Aqueduc Romain - Carhaix"

Site 2 "Acquisition d'une maison de santé située à Poullaouen"

Site 3 "Projet de construction d'une maison de santé pluridisciplinaire en Centre-Ville - Carhaix"

Site 4 : "Maison de santé privée existante située sur le territoire de Cléden-Poher"

⁹⁴ Avec des recherches archéologiques systématiques en centre-ville de Carhaix-Plouguer.

CONCLUSION DE LA PARTIE

La communauté est membre du pôle d'équilibre territorial (PETR) centre-ouest Bretagne (COB), qui est notamment chargé d'élaborer le SCoT, mais dont les compétences restent par ailleurs limitées, tout comme les coopérations que l'EPCI a développées avec ses voisins.

Au sein de la communauté, les compétences sont relativement larges. Toutefois, les communes n'ont pas souhaité transférer certaines compétences clés (eau, assainissement collectif, plan local d'urbanisme intercommunal - PLUi). L'intérêt communautaire des compétences obligatoires et supplémentaires, non défini dans une procédure distincte des statuts, a été adopté irrégulièrement.

Les interventions de l'EPCI ne s'intègrent que très peu dans une stratégie d'ensemble. Outre l'absence de PLUi, la communauté ne s'est engagée que très récemment dans la définition d'un projet de territoire et d'un pacte financier et fiscal. Le manque de stratégie pénalise la mise en œuvre de nombreux projets.

En matière de mutualisation des services, malgré les besoins de coopération au sein d'un territoire rural et enclavé, seuls deux services communs ont été créés, les autres actions, essentiellement entre la commune de Carhaix-Plouguer et la communauté, sont menées sans fil conducteur. Une stratégie reste là aussi à élaborer, à commencer par l'étude de la mutualisation de la gestion des demandes d'urbanisme.

En l'absence de planification et d'objectifs définis, la mise en œuvre de la tarification incitative pour le financement de la compétence ordures ménagères, concrètement lancée en 2017 reste encore en 2022 au milieu du gué, alors que les déficits ne cessent de croître. Il importe désormais de présenter au conseil les modalités précises de son déploiement.

Le projet de palais des sports, mené dans un premier temps de manière précipitée, est depuis trois dans l'impasse, tandis que la communauté est à ce jour exclue du projet de Breizh Park initié par la commune de Carhaix-Plouguer avec la région Bretagne, auquel il est pourtant lié.

Le projet de maison de santé a quant à lui été également retardé, pour ne pas aboutir avant 2024.

3 LE MANQUE DE RIGUEUR DANS LA GESTION COURANTE

3.1 L'organisation des services : une administration mutualisée et une direction générale très sollicitée alors que la politique des ressources humaines n'a pas été définie

Les services de Poher communauté et de la commune de Carhaix-Plouguer reposent sur une direction générale unique depuis 2015, le DGS de la première assurant les mêmes fonctions pour la seconde. En pratique, son action est toutefois tournée davantage vers les affaires intercommunales et il s'appuie sur une directrice générale adjointe (DGA) pour la commune.

Les services techniques n'ont pas de directeur, fonction assurée par le DGS.

Il n'y a pas de poste de responsable juridique partagé entre la commune et l'EPCI, qui superviserait également la commande publique, les assurances, les contentieux et le service des assemblées.

L'organigramme tant de la commune que de la communauté, est organisé en râteau et le DGS a donc un lien direct avec tous les chefs de services. Les services communs sont installés, tout comme le DGS, dans la maison de services au public située à proximité de l'hôtel de ville de Carhaix-Plouguer, où officient les autres services administratifs. Cette configuration facilite les échanges entre les agents. Les locaux communautaires, rénovés récemment, sont fonctionnels.

L'organisation des services, les principes et les projets en matière de ressources humaines ne sont pas déclinés auprès des agents en l'absence de lignes directrices de gestion⁹⁵. Outre l'aspect réglementaire, le non-respect des dispositions de la loi du 3 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique, plus de deux ans après le début du mandat, n'est pas de nature à donner aux agents des perspectives, ni du sens à leur action. La communauté se prive ainsi d'un levier de motivation de ses personnels. Il n'y a pas non plus de plan de formation.

L'absence de ces documents est justifiée dans la réponse de l'ordonnateur par le surcroît d'activité résultant de la crise sanitaire. La chambre observe qu'à l'instar d'autres documents cadres (plan de formation par exemple), la communauté ne s'était toutefois pas encore mise en conformité avec la réglementation fin 2022.

⁹⁵ Elles consistent normalement à :

- déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des RH, notamment en matière de gestion prévisionnelle ;
- fixer des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels ;
- Favoriser, en matière de recrutement, l'adaptation des compétences à l'évolution des missions et des métiers.

Recommandation n° 6 Adopter sans délai les lignes directrices de gestion des ressources humaines, prévues par la loi du 3 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué qu'un travail était en cours et que les lignes directrices de gestion seront adoptées en juin 2023.

Au surplus, la chambre observe que la faible implication du DGS par l'exécutif ne facilite pas le pilotage des services, en le mettant à l'écart de dossiers importants, tels que l'élaboration du pacte financier et du projet de territoire, la prise en charge du dossier du Breizh Park à Kerampuilh (cf. *supra*), la préparation du festival « Les Vieilles Charrues », etc. Il a également été écarté de nombreux conseils communautaires. En outre, il semble y avoir peu d'échanges formalisés entre l'ordonnateur et la direction générale.

3.2 Ressources humaines : des progrès nécessaires dans la gestion des temps de travail et des rémunérations

3.2.1 Une insuffisante gestion des temps de travail qui génère des coûts cachés ou différés

3.2.1.1 Une régularisation tardive de la durée annuelle du temps de travail

Le décret n° 200- 623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 a fixé la durée du travail effectif à 35 heures par semaine. La durée annuelle a ensuite été fixée à 1 607 heures, sauf disposition dérogatoire existante avant 2001 et réadoptée ensuite.

Poher communauté⁹⁶, qui a retenu en 2002 une durée du temps de travail de 1 589 heures par an, n'a pas respecté ces dispositions pendant près de 20 ans, tout comme la commune de Carhaix-Plouguer, dirigée alors par le même ordonnateur, et à laquelle un vain rappel avait été adressé par la chambre dès 2014. C'est à la suite de l'obligation rappelée par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique que la durée annuelle du temps de travail de la communauté⁹⁷ a été régularisée à 1 607 heures, au 1^{er} janvier 2022.

Cette régularisation tardive a représenté 18 heures par agent et par an jusqu'en 2022, soit un coût correspondant à un ETP/an (environ 30 000 €/an, soit 0,6 M€ sur 20 ans).

⁹⁶ Adoptée par délibération du conseil communautaire du 10 juillet 2002, complétée par la journée de solidarité.

⁹⁷ Délibération du 14 décembre 2021.

La situation des autorisations spéciales d'absence (ASA), semblables à celles de la commune de Carhaix-Plouguer, apparaît comme très favorable⁹⁸ par rapport à celle prévalant pour les agents de l'État. Selon les services de l'EPCI, la délibération du 15 décembre 2005, bien que toujours en vigueur, ne serait plus appliquée depuis début 2022. Elle reste cependant opposable et il revient par conséquent à la communauté, dans l'attente du décret qui harmonisera les ASA entre les trois versants de la fonction publique⁹⁹, de prendre la délibération fondant la politique qu'elle entend aujourd'hui mener en l'espèce.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que dans l'attente du décret précité sur les ASA, il appliquera les modalités en vigueur au centre de gestion du Finistère.

3.2.1.2 Une gestion des heures supplémentaires par le prisme budgétaire au détriment d'un pilotage rationnel

Les heures supplémentaires effectuées par les agents doivent normalement donner lieu à récupération ou à paiement. Pour limiter l'impact budgétaire de ces heures, la communauté privilégie la récupération et s'efforce d'éviter leur paiement¹⁰⁰.

Or, la chambre a constaté que ces heures étaient gérées dans les services, sans véritable système de suivi. Ce n'est qu'à l'occasion du présent contrôle qu'un recensement a été effectué et que le service des ressources humaines a pu en avoir une vision d'ensemble. À fin septembre 2022, l'état récapitulatif met en évidence un arriéré de 840 heures, concentré sur quatre agents. Selon le président, certains agents ont accumulé de nombreuses heures en 2020 en raison de la pandémie, mais deux ans plus tard, la situation persiste¹⁰¹.

La gestion des temps décentralisée se caractérise par ailleurs par l'existence de fiches horaires hétérogènes entre les services, ce qui ne permet pas de garantir un décompte fiable du temps de travail. C'est en effet à la DRH que devrait revenir la mission d'apprécier la conformité des déclarations.

Ainsi, la communauté enregistre fin 2021, 422,5 jours déposés par 21 agents¹⁰² sur un compte épargne-temps (CET). Là encore, quatre d'entre eux, dont deux travaillant au service des ressources humaines, concentrent plus de 50 % des jours de CET.

En outre, le système d'astreintes qui date de 2007, est désormais inadapté puisqu'il ne concerne que le service voirie, inexistant dans l'organigramme communautaire. Il s'agit de la viabilité hivernale, en réalité assurée par le service espaces verts, en partie communal. La communauté doit actualiser sa délibération afin de l'adapter à la situation existante.

⁹⁸ Exemples : 6 jours pour le mariage de l'agent, 3 jours pour le mariage d'un enfant, 3 jours pour le mariage du père ou de la mère de l'agent, 2 jours pour le mariage d'un beau-frère ou d'une belle-sœur, 1 jour pour le mariage ou le décès d'un oncle, d'une tante, d'un neveu ou d'une nièce.

⁹⁹ Articles L. 214-3 et L. 622-5 du code général de la fonction publique.

¹⁰⁰ 267 heures comptabilisées et payées en 2021 pour un montant de l'ordre de 6 700 €.

¹⁰¹ Un des agents concernés, pourtant affecté au service des ressources humaines, a ainsi accumulé 460 heures alors qu'il arrive en fin de carrière.

¹⁰² Soit 20 jours par agent concerné en moyenne.

Or, l'accumulation d'heures supplémentaires non compensées par une récupération ou par un paiement induit des engagements hors bilan. Ce sont autant de coûts cachés ou différés que la collectivité n'appréhende pas en l'absence d'une vision consolidée qui lui permettrait au surplus de constituer des provisions (cf. § qualité comptable). Surtout cette accumulation reflète la coexistence de défauts d'organisation générateurs d'heures, d'anomalies dans la gestion des temps de travail dans les services¹⁰³, des surcroûts d'activité qu'il aurait été opportun de traiter par des heures supplémentaires, voire par des renforts.

La chambre considère que l'EPCI gagnerait à réinterroger l'organisation de certains services et à tout le moins à suivre de manière plus précise les temps de travail, de façon à être en mesure de réagir plus rapidement aux dysfonctionnements constatés.

Dans sa réponse, l'ordonnateur a précisé que la réorganisation des services qui suivra l'adoption du projet de territoire, attendue avant l'été 2023, devrait permettre de corriger certains dysfonctionnements (harmonisation en cours des pratiques des heures supplémentaires et des congés, mise en œuvre de pointeuses à l'étude).

3.2.2 Un dispositif de rémunération à sécuriser

3.2.2.1 Le régime indemnitaire des agents : l'inapplication des délibérations votées

Le conseil communautaire a adopté en 2018¹⁰⁴ un nouveau régime indemnitaire fondé sur les principes du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep)¹⁰⁵. Les délibérations prévoient une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) divisée en deux parts (expérience et fonctions), et un complément indemnitaire annuel (CIA).

L'application du Rifseep n'est conforme ni à l'esprit des textes, ni à la lettre des délibérations. Ainsi, en voulant prolonger le schéma du régime indemnitaire antérieur et tenir compte de l'ancienneté (que le Rifseep écarte des critères d'attribution), la communauté attribue, sauf rare exception, un montant d'IFSE évolutif¹⁰⁶ de 8,5 % du traitement indiciaire de base (TIB)¹⁰⁷ en fonction de « l'expérience professionnelle ». Cette modalité d'attribution est contraire au principe du Rifseep qui a précisément pour objet de valoriser les compétences indépendamment de l'ancienneté¹⁰⁸. De plus, elle ne figure pas dans les délibérations votées et rend inopérante la modulation prévue à partir des neuf critères retenus par l'assemblée délibérante. Le président indique cependant vouloir inscrire le taux de 8,5 % dans une prochaine délibération modificative.

¹⁰³ Par exemple, décompte d'heures doublées.

¹⁰⁴ Complément en 2021 pour tenir compte de l'éligibilité de nouveaux cadres d'emploi.

¹⁰⁵ Décret n°2014-513 du 20 mai 2014.

¹⁰⁶ En fonction du déroulement de carrière, par définition lié à l'ancienneté.

¹⁰⁷ C'est-à-dire y compris éléments de traitement complémentaires du type nouvelle bonification indiciaire.

¹⁰⁸ Article 2 du décret n°2014-513 du 20 mai 2014 : « *Le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions* ».

La gestion de ce système est par ailleurs rendue complexe pour le service commun des ressources humaines, du fait que chaque agent a la possibilité de choisir le rythme de versement de cette part, selon des modalités qui en outre diffèrent selon qu'il s'agit de la communauté ou de la commune.

Pour la seconde part de l'IFSE liée aux fonctions exercées, l'EPCI a prévu, conformément aux textes, de tenir compte au travers une trentaine de critères, de la nature des fonctions, du niveau de technicité ou de qualification, ainsi que des sujétions. Toutefois, l'examen d'un échantillon d'arrêtés individuels ne permet pas d'établir l'existence d'un lien entre ces différents critères et le montant attribué. De surcroît, le classement dans les groupes de fonctions apparaît quelquefois erroné par rapport à la situation réelle des agents, parfois à leur avantage, parfois à leur détriment¹⁰⁹.

Selon la directrice des ressources humaines (DRH), la collectivité souhaiterait, via la part fonctions, valoriser l'engagement de certains agents. Or la chambre rappelle que c'est précisément l'objet du CIA. Il revient donc à la communauté, qui l'a instauré, de le mettre en œuvre.

Au final, la pratique de l'EPCI en matière de Rifseep apparaît donc à la fois peu transparente et en contradiction avec ses délibérations. Il y a lieu par conséquent de revoir l'ensemble des arrêtés de régime indemnitaire.

Recommandation n° 7 Revoir en 2023 l'ensemble des arrêtés de régime indemnitaire de façon à les mettre en cohérence avec les délibérations relatives au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep).

3.2.2.2 Des attributions de NBI non justifiées

Treize cas d'attribution de nouvelle bonification indiciaire (NBI) en 2021 ont été examinés, dont près de la moitié se révèlent irréguliers.

Cinq NBI sont attribuées en toute irrégularité dans les cas suivants : motifs non prévus¹¹⁰ par les textes¹¹¹ ; absence en pratique de la situation visée¹¹² ; interprétation extensive du motif¹¹³. Dans deux autres cas, le motif invoqué ne correspond pas à la situation des agents et au nombre de points attribués.

Il revient à l'EPCI de trouver les voies et moyens légaux de gratification des agents indûment bénéficiaires de la NBI. En réponse, l'ordonnateur indique qu'il va régulariser les situations visées.

¹⁰⁹ Cas à la communauté d'une agente du service RH, référencée dans le groupe B1 (responsables de service avec encadrement, expertise), alors qu'elle n'occupe qu'un poste d'assistante gestionnaire de paye.

¹¹⁰ Directeur centre aquatique, directeur Vorgium, directeur mis à disposition de l'association CLAJ.

¹¹¹ Décret n°2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale et décret n°2001-1274 du 27 décembre 2001 portant attribution d'une nouvelle bonification indiciaire aux fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux assimilés.

¹¹² Assistante RH.

¹¹³ Animatrice développement économique.

Recommandation n° 8 Mettre fin, dès 2023, au versement de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) aux agents ne remplissant pas les conditions fixées par la réglementation pour pouvoir y prétendre.

3.2.2.3 Des prestations sociales nombreuses et pour la plupart irrégulières

En l'absence de comité des œuvres sociales, Poher communauté assure directement¹¹⁴ la distribution de prestations sociales aux agents, pour un montant estimé à près de 10 000 € en 2021. Cela concerne classiquement des participations aux frais de séjour des enfants (séjours linguistiques, centres de loisirs, centres de vacances), et des bons d'achat pour l'Arbre de Noël.

Plusieurs autres prestations sont irrégulières.

Il s'agit d'une part des chèques cadeaux pour les vacances d'été¹¹⁵. L'article L. 732-3 du code général de la fonction publique (CGFP) prévoit en effet que les aides aux vacances sont attribuées sous forme de chèque vacances, à l'exclusion par conséquent de toute autre modalité.

D'autre part, diverses « primes » (retraite¹¹⁶, naissance/adoption¹¹⁷, médaille d'honneur¹¹⁸, décès d'un conjoint ou d'un enfant mineur¹¹⁹) sont attribuées en méconnaissance de l'article L. 731-3 du CGFP, selon lequel « le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée ».

Le dispositif de prestations sociales de l'EPCI est donc à revoir, afin de tenir compte des conditions prévues au CGFP. Dans l'intervalle, il doit être mis fin, sans délai, au versement de ces prestations irrégulières.

Recommandation n° 9 Revoir en 2023 la délibération du 19 décembre 2019 relative aux prestations sociales afin de la mettre en conformité avec les articles L. 731-1 et suivants du CGFP.

3.3 Une gestion commune des systèmes d'information qui doit être renforcée et suivie

Sans être un service commun, le service « informatique et téléphonie » est partagé entre Poher communauté et la commune de Carhaix-Plouguer qui utilisent plusieurs serveurs communs (données, applications) tous installés dans les locaux techniques de la commune. Leur dispositif de sauvegarde (serveurs NAS¹²⁰) est installé en totalité dans un local de la communauté, qui doit être rapidement adapté¹²¹, pour améliorer sa sécurité.

¹¹⁴ Délibération du 19 décembre 2019.

¹¹⁵ 50 € pour un agent sans enfant, 80 € pour un agent avec enfant + 20 € par enfant.

¹¹⁶ 152,45 € + 15,25 € par année de présence dans la fonction publique territoriale.

¹¹⁷ 305 € par enfant.

¹¹⁸ De 200 à 400 € pour 20 à 35 ans d'ancienneté.

¹¹⁹ 230 €.

¹²⁰ Serveur de sauvegarde de données (*network attached storage*). Le service utilise en complément une sauvegarde sur disques externes une fois par semaine.

¹²¹ Il s'agit d'un placard technique qui reste ouvert en permanence en l'absence d'une ventilation efficace.

Le réseau est en cours de déploiement, pour permettre notamment, avant la fin de 2022, de raccorder les sites satellites de la commune et de l'EPCI (services techniques, Vorgium, Glenmor, etc.) et d'installer les solutions de sauvegarde et les serveurs sur les deux sites de la commune et de la communauté, d'améliorer la sécurité et d'optimiser les coûts téléphoniques. Le système d'information permet des accès à distance utilisés pour le télétravail depuis la pandémie.

Il n'existe pas de document décrivant l'architecture, la politique de sécurité, les modalités de gestion des serveurs ou les opérations de maintenance. Un bilan annuel des systèmes d'informations est réalisé par un cadre recruté en 2019 mais les priorités des actions à mener n'y sont pas mises en évidence. Il existe un inventaire des matériels informatiques mais celui-ci ne couvre pas ceux des écoles. Un schéma de développement des systèmes d'information (SDSI), adapté à l'échelle de l'organisation, devrait être élaboré afin d'identifier les priorités, les échéances et les investissements à réaliser.

En matière de sécurité, une politique devrait être définie, une charte informatique établie, et les personnels des deux organismes formés aux bonnes pratiques (messagerie interpersonnel, internet, réseaux sociaux). D'ailleurs, au vu des enjeux organisationnels, financiers et juridiques liés à la cybercriminalité, une convention d'assistance a été signée courant 2022.

Enfin, pour le déploiement du règlement général de protection des données (RGPD¹²²), la réglementation impose un encadrement du traitement des données depuis mai 2018. Déjà partiellement mené en lien avec le délégué à la protection des données (DPD) que commune et EPCI ont désigné au sein du centre départemental de gestion (CDG29), plusieurs actions importantes restaient encore à réaliser fin 2022 selon le bilan produit par les services.

La gestion des systèmes d'information s'appuie sur un effectif sous-dimensionné. Les deux entités partagent un seul agent spécialisé depuis trois ans. Même s'il peut recourir à des prestataires (infrastructures, systèmes et téléphonie), cet ingénieur peine à assurer seul la maintenance des matériels et outils (une centaine de postes de travail), la gestion du réseau et la définition d'une politique globale¹²³.

Le président a précisé en réponse que pour seconder le responsable informatique, un technicien a été recruté en mars 2023.

3.4 L'information des élus et des citoyens est à renforcer

Le site internet de la communauté est riche et détaillé. Toutefois de nombreuses obligations, récentes pour certaines, ne sont pas encore respectées.

¹²² Il s'inscrit dans la continuité de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et s'impose à toute structure privée ou publique effectuant de la collecte et/ou du traitement de données.

¹²³ À titre d'exemple, il n'y a pas d'harmonisation des adresses de courriel des agents, qui sont tantôt personnalisées, tantôt génériques, parfois rattachées à l'une ou l'autre entité pour des services mutualisés fonctionnellement rattachés à la communauté, ce qui ne facilite pas les échanges.

Le président de l'EPCI adresse bien chaque année avant le 30 septembre au maire de chaque commune membre, un rapport retraçant l'activité de l'établissement mais il n'est pas simultanément publié sur le site internet.

La loi a adapté l'impératif démocratique de diffusion des informations budgétaires et financières aux nouvelles technologies. Les communautés de communes ont l'obligation depuis 2015 de publier chaque année sur leur site internet « *une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles* »¹²⁴, ainsi que les notes explicatives annexées au budget primitif et au compte administratif¹²⁵. Il en est de même pour les comptes rendus des conseils communautaires¹²⁶, les marchés publics passés dans l'année¹²⁷, les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public (RPQS)¹²⁸ et les subventions aux associations supérieures à 23 000 €¹²⁹.

L'information diffusée sur le site internet de Poher communauté est insuffisante sur certains de ces points. Les informations budgétaires et financières ne présentent aucune donnée datant de moins de quatre ans (2018), tandis que les données essentielles relatives aux marchés publics mises à disposition ne portent que sur les offres en cours, ce qui n'est pas conforme aux dispositions légales. Si des données sont disponibles via le portail achat public du site E-Mégalis, le lien et les modalités d'accès ne sont pas précisés sur le site de la communauté, ce qui rend ardu l'accès aux données.

En outre, aucun RPQS n'est présent sur le site alors même que ce dernier indique que la communauté de communes exerce effectivement les compétences de gestion de l'assainissement non collectif et de la gestion des déchets. Enfin, aucune information sur les subventions aux associations n'est simplement accessible, sauf à connaître la date de la délibération qui les concerne, et à la retrouver.

S'agissant des réunions du conseil, la communauté n'a pas encore mis en ligne les procès-verbaux des séances, disposition rendue obligatoire à compter du 1^{er} juillet 2022 par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021¹³⁰.

¹²⁴ Article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales et décret n°2016-834 du 23 juin 2016.

¹²⁵ Article L. 2313-1 antépénultième alinéa du CGCT tel que modifié par l'article 107 de la loi NOTRé du 7 août 2015 : article R. 2313-8 du CGCT.

¹²⁶ Article L. 2121-25 du CGCT.

¹²⁷ Contrats de plus de 40 000 € HT - article L. 2196-1 du code de la commande publique.

¹²⁸ Articles D. 2224-1 et D. 2224-5 du code général des collectivités territoriales.

¹²⁹ Article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations « *L'autorité administrative ou l'organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial mentionné au premier alinéa de l'article 9-1 qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement, les conditions d'utilisation et les modalités de contrôle et d'évaluation de la subvention attribuée ...* », complété par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

¹³⁰ L'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements prévoit dans son article 1 que l'article L. 2121-15 du CGCT soit notamment complété, à compter du 1^{er} juillet 2022, de l'alinéa suivant : « *Dans la semaine qui suit la séance au cours de laquelle il a été arrêté, le procès-verbal est publié sous forme électronique de manière permanente et gratuite sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, et un exemplaire sur papier est mis à la disposition du public* ».

Recommandation n° 10 Publier, dans les meilleurs délais, sur le site internet de la communauté les informations manquantes requises par la réglementation (liste des marchés publics attribués, subventions attribuées, procès-verbaux des séances du conseil) et actualiser celles qui sont déjà diffusées (informations budgétaires et financières).

3.5 Les procédures d'acquisitions et cessions de biens pas toujours respectueuses des textes

Pour les cessions de biens, la saisine du service de l'État compétent¹³¹ est obligatoire quel que soit le montant pour les communes et leurs EPCI de plus de 2 000 habitants. Pour les acquisitions, la consultation de ce service est obligatoire au-dessus du seuil de 180 000 €.

En ce qui concerne les acquisitions, la communauté a régulièrement acheté au-delà du prix des domaines, et même au-delà de la marge de 10 % préconisée par le service de l'État. Parfois, l'écart est peu¹³² ou pas¹³³ justifié.

Ainsi, pour la plus importante acquisition (terrains et bâtiments destinés à la future zone d'activités -ZA- de la Métairie neuve¹³⁴ : 34 ha), la dépense de la communauté représente près de 1,2 M€. L'EPCI a pris à son compte un écart par rapport à l'évaluation de 27 % (250 000 € environ). Pour d'autres parcelles concernant cette ZA (17 ha), le prix d'achat a été conforme à l'avis des domaines, dont la validité était toutefois dépassée de trois mois au moment de la délibération (octobre 2020).

Si plusieurs arguments sont présentés, certains apparaissent contestables¹³⁵. L'EPCI devrait donc le cas échéant mieux justifier les surcoûts dans ses délibérations.

¹³¹ L'article L. 1311-9 du code général des collectivités territoriales prévoit que les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics doivent, dans le cadre de leurs projets d'opérations immobilières, et avant toute entente amiable, établir au préalable une demande d'avis de l'autorité compétente de l'État (la direction de l'immobilier de l'État (DIE – avec ses services territoriaux), structure qui s'est substituée au service France Domaine depuis l'intervention du décret n° 2016-1234 du 19 septembre 2016). Les seuils de saisine sont fixés par l'arrêté du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en locations immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes.

¹³² Maison, garages et terrain pour le centre de réception du Vorgium acheté en 2021 : écart de 53 % (80 000 €). La délibération évoque la seule situation du bien sans toutefois établir de lien direct avec le surcoût important proposé.

¹³³ Hangar et terrains rue de Bazeilles achetés en 2020 pour le projet d'épicerie sociale. Même si le montant est inférieur au seuil de saisine des domaines, la communauté a décidé d'y procéder pour finalement s'en écarter de 96 % (68 500 €). Une explication au sein de la délibération aurait pu utilement informer les élus appelés à se prononcer.

¹³⁴ Il est à noter que cette ZA, à vocation économique et événementielle, est enclavée entre la RN 164 et le centre-ville, à distance des deux échangeurs existants. À ce jour l'État n'a pas prévu de nouvel échangeur sur le site, même si des emprises sont prévues à cet effet au PLU communal.

¹³⁵ Tels que les suivants pour la ZA de la Métairie neuve : le coût d'une éventuelle expropriation, alors même que la communauté n'a pas encore deux ans après l'acquisition, engagé de procédure d'urbanisme ; d'autres acquisitions, sans plus de détails, de terre agricole au prix de 8 000 €/ha ; la nécessité d'offrir des terrains aux entreprises au vu d'un taux de remplissage satisfaisant (87 %) des zones d'activités existantes. Fin 2022, les taux d'occupation des 3 zones en cours de commercialisation étaient de 64, 76 et 79 %.

Dans le cas d'acquisition de terrains rue de Bazeilles la communauté s'est référée à un avis des domaines périmé de deux ans¹³⁶. Enfin, s'agissant d'une cession dans la ZA de Kervoasdoué¹³⁷, elle n'a pas sollicité l'avis pourtant requis.

La chambre observe que la communauté s'écarte ainsi des obligations réglementaires.

Recommandation n° 11 Se conformer aux dispositions des articles L. 1311-9 et suivants du CGCT et à l'arrêté du 5 décembre 2016 relatifs aux modalités d'acquisitions et de cessions de biens.

3.6 Une mise en concurrence en matière de commande publique à renforcer

Le service mutualisé (au niveau de la communauté) de la commande publique dispose d'un guide des achats, relativement sommaire, et d'un tableau de suivi et de renouvellement des conventions et contrats pour la communauté. Ce dernier pourrait utilement être étendu aux marchés publics de prestations de services et de fournitures pour faciliter le suivi des échéances.

La chambre a examiné une vingtaine de marchés publics (cf. annexe 4), en matière de mise en concurrence. Une problématique de performance est relevée, de même que de nombreuses irrégularités, de trois ordres, présentées en annexe 5 :

- Une absence de publicité dans un dossier, alors que les montants des dépenses récurrentes dépassaient les seuils (25 000 € HT en 2019 et 40 000 € HT en 2020) d'une publicité obligatoire.
- Pour un autre contrat, la pondération des critères de choix des offres présentée dans le règlement de la consultation n'a pas été respectée.
- De nombreuses dépenses pour des valeurs entre 7 000 € et 24 900 € HT sont réalisées sans aucune mise en concurrence, même sous la forme d'une demande de devis concurrents.

Du fait de l'ensemble des irrégularités relevées dans ce chapitre, la chambre observe que le président s'expose à un risque de poursuite pour délit¹³⁸ d'octroi d'un avantage injustifié, et formule la recommandation suivante.

¹³⁶ Pour le projet d'épicerie sociale (+ 96 %).

¹³⁷ Terrains – 38 850 €.

¹³⁸ Article 432-14 du code pénal : « le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les contrats de concession ».

Recommandation n° 12 Respecter les principes d'égalité de traitement des candidats, de liberté d'accès et de transparence des procédures, conformément aux dispositions de l'article L. 3 du code de la commande publique.

Le président a expliqué en réponse que le service « marchés publics » n'était pas encore structuré. Il est prévu de réorganiser les services supports de la collectivité en intégrant une nouvelle compétence dans le domaine des marchés publics.

D'autre part, en termes de performance, pour un dossier important de la communauté (palais des sports présenté *supra*), un marché de maîtrise d'œuvre sous la forme d'un concours restreint d'architecture et d'ingénierie sur esquisse s'imposait. Le projet a été évalué à 9,1 M€ HT.

La procédure de concours s'est déroulée conformément au code. Le jury a proposé un classement des offres des trois candidats admis à concourir dans son procès-verbal du 6 décembre 2019 puis établi un classement des deux offres retenues. Le 19 décembre 2019 la communauté a validé le choix du jury de concours et autorisé le président à négocier avec les deux cabinets lauréats dans le cadre d'un marché de maîtrise d'œuvre, passé sans publicité ni mise en concurrence, comme le permet le code de la commande publique (article R. 2122-6).

Après une analyse technico-financière et des auditions, une commission technique a finalement classé ces deux offres ex-aequo, puis, lors de sa séance du 13 février 2020, le conseil communautaire a retenu le titulaire du contrat lors d'un vote à 21 voix contre 12.

Le classement ex-aequo des deux offres, établi par la commission technique et présenté ci-dessous, pose question.

Tableau n° 2 : Classement des deux offres du marché de maîtrise d'œuvre du palais des sports

	Concurrents	Coût HT après négo	Note
Valeur Financière sur 30 points	Entreprise A	943 000 €	27,46
	Entreprise B	863 000 €	30
Valeur technique sur 70 points	Entreprise A		60
	Entreprise B		57,46
Total / 100 points	Entreprise A		87,46
	Entreprise B		87,46

Source : rapport d'analyse et délibération du 19 décembre 2019.

En effet, si les premières notes sur le prix sont tirées d'un calcul mathématique entre les propositions financières, et ne souffrent apparemment d'aucune contestation, l'évaluation technique interroge tant pour sa précision (deux chiffres après la virgule) que dans son étrange compensation de l'écart des notes financières. Les commentaires apportés dans la délibération ne permettent pas d'expliquer davantage cet écart.

Pourtant, le jury avait, dans son évaluation « technique » des projets, déjà donné les notes suivantes aux deux candidats : « Entreprise A » avec 36 points et « Entreprise B » avec 42 points, c'est à dire un classement opposé au classement technique élaboré *supra* par la commission technique. Cet artifice de notation de la commission lui a permis de ne pas avoir à choisir, permettant à la communauté de retenir l'architecte sur la base du seul vote du conseil.

Au final cette démarche ramène artificiellement au niveau ex-aequo les deux lauréats qu'un jury, spécialement constitué pour les départager, avait déjà classés. De plus, cette commission technique aurait naturellement pu rassembler également les autres membres de la commission d'appel d'offres (CAO) de la communauté et non pas seulement son président. En effet, les six membres de la CAO faisaient, de droit, déjà partie du jury initialement constitué.

Le projet est à l'arrêt depuis début 2020 (cf. *supra*).

CONCLUSION DE LA PARTIE

La gestion courante de la communauté est perfectible dans de nombreux domaines.

S'agissant des ressources humaines, les lignes directrices de gestion qui devaient être adoptées à l'aube du mandat 2020-2026, doivent l'être sans délai.

En leur absence, le temps de travail des agents n'est ni appréhendé par la DRH, ni anticipé et donc non piloté, ce qui se traduit par des coûts cachés (récupérations) ou différés (compte-épargne temps), alors que la durée du temps de travail a été régularisée avec 22 ans de retard. Le dispositif de rémunération est à sécuriser : régime indemnitaire défini dans une délibération que l'EPCI n'applique pas, attribution des nouvelles bonifications indiciaires qui s'écarte des règles de droit, tout comme les prestations sociales.

Le non-respect des textes est également observé en ce qui concerne certaines procédures d'acquisitions-cessions et surtout en matière de commande publique, où il est relevé une insuffisante mise en concurrence.

4 LA GESTION COMPTABLE ET FINANCIÈRE DE LA COMMUNAUTÉ

La communauté de communes compte actuellement un budget principal et six budgets annexes (cf. annexe 6), dont deux relèvent de services publics industriels et commerciaux (SPIC).

4.1 Une gestion budgétaire et comptable globalement satisfaisante malgré quelques axes d'amélioration

4.1.1 La gestion budgétaire

La communauté de communes vote généralement ses budgets en fin d'année. Toutefois pour 2022, alors que le budget principal et les budgets annexes ont été votés le 24 décembre 2021 dans la foulée du débat d'orientation budgétaire (DOB), les budgets annexes « SPANC » et « déchets » ont quant à eux été votés bien plus tard, le 14 avril 2022.

Or le principe de l'unité budgétaire impose que l'ensemble budget principal - budgets annexes soit voté lors d'une seule et même séance, moins de deux mois après la tenue du DOB. Le respect de cette procédure, qui permet d'assurer la sincérité des comptes, est une garantie que confirme la jurisprudence¹³⁹. Le non-respect de cette procédure constitue un motif d'annulation du budget dans sa totalité.

Les budgets et les comptes doivent par ailleurs présenter des informations détaillées sur la situation de l'EPCI. Dans l'ensemble, les documents budgétaires (budget primitif, compte administratif) présentent bien les éléments prévus par le CGCT.

Quelques lacunes (ligne de trésorerie, liste des concours, état des personnels, etc.) ont été constatées dans les annexes du budget primitif ou du compte administratif (cf. annexe 6). Dans sa réponse, l'ordonnateur a indiqué que l'annexe relative aux lignes de trésorerie sera désormais intégrée aux documents budgétaires.

Les rapports d'orientation budgétaire (ROB) de l'EPCI¹⁴⁰, qui comportent quant à eux environ 25 pages, sont riches d'informations notamment concernant le contexte national, l'exécution du budget et la situation fiscale. Ils présentent également des données sur les budgets annexes, mais sont incomplets car ils ne respectent pas les dispositions de l'article D. 5211-18 du CGCT.

¹³⁹ Jugement n° 1905190 du TA de Lyon du 11 février 2021.

¹⁴⁰ L'article D. 5211-18-1 du CGCT prévoit que les dispositions applicables aux communes de plus de 3 500 habitants (article D. 2312-1 et suivants du CGCT) le sont aussi pour les EPCI comportant au moins une commune de cette taille. Le code oblige à la tenue d'un débat d'orientation budgétaire assorti d'un rapport comportant des informations sur l'évolution des dépenses et recettes, les engagements pluriannuels et la gestion de la dette.

D'une part, les dépenses d'investissement ne sont mentionnées que pour le montant prévu au budget suivant. Il n'existe pas d'élément concernant les échéances relatives aux différents projets, alors même que les plans pluriannuels d'investissements ne sont pas suffisamment portés à la connaissance des élus (cf. § éléments prospectifs).

D'autre part, l'information sur la dette ne porte que sur les emprunts à taux fixe, les quatre emprunts à taux variables sont occultés. Tel est également le cas concernant la stratégie de gestion de la dette.

De même, des informations en matière de ressources humaines doivent être fournies par les EPCI de plus de 10 000 habitants, comme c'est le cas de Poher communauté. En l'espèce, ne sont pas mentionnés dans les ROB le détail des éléments de rémunération¹⁴¹, ni ceux concernant la durée du temps de travail y compris pour le ROB 2022, alors même que la délibération régularisant les 1 607 heures a été présentée le même jour au conseil.

Enfin l'information sur le budget annexe déchets, dont l'équilibre financier n'est assuré depuis plusieurs années qu'avec une importante subvention du budget principal, aurait mérité d'être plus développée au ROB 2022. Ce sujet est rendu encore plus nécessaire en présence notamment du déploiement de la tarification incitative (cf. *supra*) et des réflexions sur les taux de TEOM, même si une délibération détaille par ailleurs ce point en particulier.

La chambre invite la communauté à compléter les ROB de ces différents points, en particulier s'agissant des investissements pluriannuels, et formule la recommandation suivante, que l'ordonnateur, dans sa réponse, s'est engagé à suivre.

Recommandation n° 13 Présenter au sein du rapport d'orientation budgétaire (ROB) le plan pluriannuel d'investissement (PPI) de manière exhaustive (prévisions de dépenses et de recettes par budget et par projet).

4.1.2 La qualité comptable

Selon les principes généraux du droit budgétaire et comptable, les comptes annuels doivent être réguliers, sincères et présenter une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat. Parmi les bonnes pratiques, le délai global moyen de paiement de 17,5 jours apparaît satisfaisant au regard du délai maximum de 30 jours, la comptabilité d'engagement est suivie dans le logiciel comptable¹⁴², certaines opérations sont suivies en mode autorisations de programme/crédit de paiement.

Sous réserve d'un inventaire à fiabiliser et de provisions à compléter, la qualité comptable est globalement satisfaisante.

¹⁴¹ Traitements indiciaries, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaries, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature.

¹⁴² Même s'il serait souhaitable de mentionner dans les tableaux de suivi les dates de service fait.

Les montants inscrits dans l'état de l'actif du comptable et dans l'inventaire de l'EPCI ne correspondent pas. Globalement les montants de l'état de l'actif sont plus importants de 120 000 €¹⁴³. La régularisation, qui tarde en raison, selon l'EPCI, de mouvements de personnel, doit être opérée en lien avec la trésorerie. D'autre part, les provisionnements sont à maîtriser davantage. L'article R. 2321-2 du CGCT oblige à procéder à des provisions, en ce qui concerne particulièrement les créances dont le recouvrement est compromis.

Des dotations d'environ 56 000 € sur chacun des exercices 2020 et 2021 ont été passées afin de provisionner les admissions en non-valeur à venir (délibération du 19 décembre 2019). Toutefois elles semblent insuffisantes, les créances impayées de loyers sont en effet à elles seules évaluées à 169 000 € pour l'année 2020.

La communauté indique ne pas faire l'objet de contentieux qui aurait pu donner lieu à provisionnement obligatoire. Au-delà, elle a la faculté de prendre en compte d'autres risques.

Au budget principal, le compte 15182 présente ainsi un solde créditeur de 962 000 €. Mis à part le déficit des zones d'activités¹⁴⁴, l'écart restant de 226 000 € n'est pas détaillé dans l'annexe budgétaire *ad hoc* et ces dotations semblent avoir été perdues de vue. L'EPCI fait état de provisions (14 000 €) pour risque de loyers impayés à la pépinière d'entreprises dont l'admission en non-valeur a été constatée en 2013. Restent 212 000 € qu'il s'emploie à identifier suite au contrôle de la chambre, et à reprendre le cas échéant.

La situation des comptes épargne temps (CET) pourrait quant à elle être intégrée à la politique de provisionnement de la collectivité, au vu des 422 jours en stock fin 2021¹⁴⁵.

La chambre invite l'EPCI à régulariser les deux points concernant l'inventaire et le provisionnement.

4.2 Les relations financières avec les communes membres : un dispositif à régulariser et à organiser

La chambre observe que Poher communauté ne dispose pas de pacte financier et fiscal, même si l'adoption de ce document stratégique n'est pas obligatoire dans son cas¹⁴⁶. En effet, de nombreux autres EPCI dans la même situation ont tout de même fait le choix de s'en doter pour mieux formaliser les relations entre communes et intercommunalité, afin d'accompagner les évolutions des compétences intercommunales¹⁴⁷.

¹⁴³ Sur quatre lignes de comptes : sorties d'inventaire de matériel et terrains, travaux divers.

¹⁴⁴ Provisions depuis 2017 au budget principal pour la participation au déficit des zones d'activités de Kervoasdoué Ouest et Kerhervé Est (toutes deux gérées en budgets annexes), à hauteur d'environ 74 000 €.

¹⁴⁵ Pour assurer la continuité de service, certains agents devront en effet être remplacés pendant leurs congés ou leur radiation des cadres s'ils soldent leur CET à cette occasion. Ces remplacements constitueront un coût pour la collectivité qu'il est utile d'anticiper.

¹⁴⁶ Elle n'est pas signataire d'un contrat de ville et la mise en place d'un pacte est donc facultative (article L. 5211-28-4 du CGCT).

¹⁴⁷ L'association des maires de France (AMF) présente le pacte comme un document formalisant les relations financières entre les communes et leur intercommunalité à fiscalité propre et précisant les moyens pour la mise en œuvre du projet de territoire.

Ainsi, dans le domaine du développement économique, la taxe d'aménagement a toujours été perçue par les communes, alors que l'EPCI investit fortement dans les zones d'activité. Les évolutions du financement de la compétence ordures ménagères pourraient également figurer dans un tel document, tout comme les règles d'attribution des fonds de concours et de la dotation de solidarité communautaire dont l'évolution est indispensable (cf. *infra*).

La chambre invite la communauté à rédiger ce pacte financier et fiscal, qui bien que facultatif, se justifie pleinement en présence d'une commune-centre qui concentre à la fois les ressources (pôle économique) et la quasi-totalité des charges de centralité (avec notamment des équipements à rayonnement communautaire).

Les attributions de compensation (AC) n'ont pas été modifiées sur la période. Pour les trois communes issues en 2015 de la communauté du Kreiz Breizh, les AC, négatives, ont été ramenées à zéro, ce qui constitue pour elles un gain budgétaire net, étant donné que l'EPCI prend à sa charge sans contrepartie, des dépenses¹⁴⁸ qu'elles assumaient auparavant.

Concernant le transfert de la compétence chemins de randonnée en 2017 (intérêt communautaire en 2019), aucune modification des AC n'a été calculée. Or, le IV de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts (CGI) prévoit que la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) « *rend ses conclusions l'année de l'adoption de la cotisation foncière des entreprises unique par l'établissement public de coopération intercommunale et lors de chaque transfert de charges ultérieur* ».

La chambre demande à la communauté de régulariser ce point à la prochaine réunion de la CLECT.

La communauté complète par ailleurs depuis les années 2000 ses interventions statutaires par une politique limitée de fonds de concours au profit de ses membres. Elle leur a versé 242 000 € sur la période 2017-2021 pour la réalisation de divers équipements (écoles, salle polyvalente, équipements sportifs). Le dispositif retenu par la communauté est conforme aux dispositions de l'article L. 5214-16-V du CGCT et à sa délibération s'agissant à la fois des projets concernés et des montants attribués.

La chambre observe enfin que le calcul de la dotation de solidarité communautaire (DSC) est irrégulier. Dès l'adoption du régime de fiscalité professionnelle unique en 2001, la communauté a institué cette dotation qui visait initialement à redistribuer aux communes une part de la croissance des produits de taxe professionnelle (TP). Cette DSC a été évolutive jusqu'en 2011, la suppression de la TP, puis la baisse des dotations de l'État et la contribution au fonds de péréquation intercommunale (FPIC) ayant conduit la communauté à renoncer à modifier l'enveloppe.

Elle s'est abstenue de changer les montants individuels qui sont depuis figés, exception faite des trois communes qui ont intégré l'EPCI en 2015 et dont la dotation stagne également à son niveau d'origine (2017 pour Tréogan).

¹⁴⁸ Contingent incendie par exemple.

Ce faisant, la communauté a méconnu sa propre délibération qui prévoyait, conformément aux textes, que la part principale de la DSC était notamment fonction de la population et du potentiel financier. Or, ces critères évoluent chaque année, ce qui aurait dû amener la communauté à recalculer les montants individuels au même rythme.

Au surplus, durant le contrôle, elle n'avait toujours pas tenu compte des changements introduits par la loi de finances pour 2020 et codifiés à l'article L. 5211-28-4 du CGCT, selon lesquels au moins 35 % de la DSC doit non seulement être calculée sur la base des critères précédents, mais aussi de l'écart de revenu par habitant qui n'a jusqu'alors jamais été retenu par la communauté.

Selon la communauté, le réajustement serait prévu en 2023, dans le cadre de l'adoption d'un pacte financier et fiscal. La révision des mécanismes de la DSC serait ainsi tardivement réalisée, alors que l'EPCI s'écarte maintenant depuis plusieurs années des dispositions légales.

Recommandation n° 14	Revoir en 2023 les mécanismes de calcul de la dotation de solidarité communautaire (DSC) de façon à la mettre en conformité avec l'article L. 5211-28-4 du CGCT.
-----------------------------	--

4.3 La situation financière de la communauté

4.3.1 L'équilibre du budget principal est resté assuré sur la période 2017-2021

Sur la période 2017-2021, la capacité d'autofinancement (CAF) brute revient en 2021 au niveau de celle de 2017, autour de 1,4 M€, après une baisse significative liée entre autres à la crise sanitaire en 2020 (cf. *infra*), sans rejoindre les points hauts de 2018 et 2019 (1,7 M€).

Sur la période examinée, les produits de gestion, bien qu'en hausse, ont en effet évolué moins rapidement que les charges.

Tableau n° 3 : Évolution de la situation financière du budget principal

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. ann. moy.
<i>Ress. fisc. propres (nettes restitu°)</i>	5 376 009	6 024 107	6 254 355	6 052 935	5 919 991	2,4 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-2 270 100	-2 306 472	-2 337 480	-2 330 604	-2 310 762	0,4 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	3 105 909	3 717 635	3 916 875	3 722 331	3 609 230	3,8 %
+ <i>Ress. d'exploit°</i>	1 909 580	1 819 095	1 817 116	1 540 674	1 688 851	-3,0 %
+ <i>Ress. instit. (dot° et part°)</i>	1 624 366	1 789 400	1 816 763	2 037 028	2 804 480	14,6 %
+ <i>Produc° immob., tvx. régie</i>	0	0	0	3 265	11 255	-
= Produits de ges° (A)	6 639 855	7 326 130	7 550 754	7 303 298	8 113 815	5,1 %
<i>Charges à caractère gén.</i>	1 074 289	1 293 421	1 365 221	1 506 951	1 553 662	9,7 %
+ <i>Charges de personnel</i>	2 588 987	2 698 973	2 895 282	2 941 778	3 140 953	5,0 %
+ <i>Subv. de fct.</i>	971 354	1 012 422	1 032 272	1 374 386	1 383 983	9,3 %
+ <i>Autres charges de ges°</i>	521 136	535 436	529 582	575 052	549 842	1,3 %
= Charges de ges° (B)	5 155 767	5 540 251	5 822 356	6 398 167	6 628 440	6,5 %
Excédent brut de fct. (A-B)	1 484 088	1 785 878	1 728 398	905 130	1 485 375	0,0 %
<i>en % des produits de ges°</i>	22,4 %	24,4 %	22,9 %	12,4 %	18,3 %	
+/- <i>Résultat financier</i>	-87 134	-74 254	-64 910	-70 102	-62 531	-8,0 %
+/- <i>Solde opér° aménagt. terr. (ou +/- values cession stocks)</i>	-414	-433	0	-4 345	-7 348	105,2 %
+/- <i>Autres pdts. et ch. excep.</i>	16 193	24 235	20 759	26 328	28 171	14,8 %
= CAF brute	1 412 733	1 735 426	1 684 247	857 011	1 443 667	0,5 %
<i>en % des produits de ges°</i>	21,3 %	23,7 %	22,3 %	11,7 %	17,8 %	
- <i>Annuité en capital de la dette</i>	530 808	419 041	429 383	482 003	495 475	-1,7 %
= CAF nette ou disponible (C)	881 925	1 316 385	1 254 864	375 008	948 192	1,8 %
<i>Encours dette budg. pr. au 31/12</i>	4 550 838	4 130 506	5 202 960	5 718 869	4 831 718	1,5 %
Encours/CAF brute = cap. désend.	3,2 ans	2,4 ans	3,1 ans	6,7 ans	3,4 ans	

Source : comptes de gestion.

4.3.1.1 Une forte progression (5,1 % en moyenne annuelle) des produits de gestion (8,1 M€) liée aux ressources fiscales

Avant la mise en œuvre des réformes fiscales en 2021¹⁴⁹, la fiscalité communautaire avait fortement augmenté grâce notamment à un effet base en 2018 dû à la création de l'entreprise Synutra¹⁵⁰ (produit de cotisation foncière des entreprises (CFE) en hausse de 0,8 M€, +52 %), puis par un effet taux en 2020, année où la communauté a décidé du doublement de son taux de taxe foncière (passé de 2,5 % à 5 %). Parallèlement, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) a également connu une augmentation.

Suite aux récentes réformes fiscales, une partie de ces produits désormais compensée, figure maintenant parmi les ressources institutionnelles (chapitre 74) au même titre que la dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette dernière est relativement stable (+1,2 % en moyenne sur la période), tandis que l'EPCI enregistre quelques nouvelles recettes institutionnelles (subventions liées à une opération programmée de l'habitat notamment).

En ce qui concerne la fiscalité reversée, le fonds de péréquation intercommunale (FPIC, contributeur net¹⁵¹), reste modeste mais en légère progression. Les reversements d'attribution de compensation (AC) et de dotation de solidarité communautaire (DSC) aux communes sont inchangés sur la période à hauteur de 3 M€.

Le taux de cotisation foncière des entreprises de 24,13 % est semblable aux moyennes départementale et régionale, et inférieur à la moyenne nationale (25,51 %¹⁵²).

La bonne tenue des recettes fiscales compense sans difficulté l'affaiblissement des ressources d'exploitation, observé malgré la hausse des remboursements de mises à disposition de personnel aux communes, aux budgets annexes et aux associations notamment.

Les produits des services ont en revanche été fortement touchés par la crise sanitaire, particulièrement en ce qui concerne la piscine, dont les recettes ont chuté de plus de 50 % en 2020 par rapport à 2019 et qui peinent à retrouver leur niveau d'avant crise (0,2 M€ au lieu de 0,4 M€). Même si l'impact est moindre, il en va de même s'agissant de l'école de musique.

4.3.1.2 Une augmentation (en moyenne de 6,5 % par an) encore plus forte des charges de gestion

Cette évolution résulte notamment de la hausse des charges de personnel (+5 % en moyenne annuelle) en lien notamment avec la majoration du régime indemnitaire à partir de 2018, avec la mise en place du Rifseep.

Les charges à caractère général figurent parmi celles qui augmentent le plus (+9,7 % en moyenne annuelle), en raison principalement de l'augmentation des fluides.

¹⁴⁹ Suppression de la taxe d'habitation et exonération des bases de foncier bâti industriel et commercial.

¹⁵⁰ La mise en exploitation d'un nouveau bâtiment a fait passer la base taxable de 1 M€ à 4,2 M€.

¹⁵¹ L'ensemble intercommunal (communauté et communes) est à la fois contributeur (597 000 € en 2021) et bénéficiaire du FPIC (451 000 € en 2021). Les communes et l'EPCI ont opté chaque année pour une répartition de droit commun (en fonction du coefficient d'intégration fiscale) entre communes et communauté.

¹⁵² Source : fiche financière AEF de la DGFIP. Le niveau des taux des autres taxes, largement hérités de ceux pratiqués par d'autres collectivités antérieurement aux réformes de la fiscalité locale de 2010 et 2021, peut difficilement être comparé.

Les autres charges de gestion sont quant à elles relativement stables, contrairement aux subventions de fonctionnement (+9,3 % en moyenne annuelle). L'augmentation de ces dernières s'explique avant tout par la nécessité de participer à partir de 2020 à l'équilibre du budget annexe déchets (versements de 300 000 € en 2020 et 250 000 € en 2021 – cf. *infra*). Cette contribution est venue s'ajouter à celle versée pour l'équilibre du budget transports, d'un niveau stable sur la période, mais significatif du fait de la gratuité du service.

Dans ces circonstances et grâce au maintien du remboursement de la dette en capital, la CAF nette suit la tendance de la CAF brute. Elle atteint 0,95 M€ en 2021, un peu supérieure à celle de 2017, après avoir connu en 2020 une baisse conjoncturelle.

La capacité de désendettement s'élève à 3,4 années de CAF brute en 2021, ce qui laisse des marges de manœuvre pour le financement des dépenses d'investissement à venir¹⁵³.

4.3.2 Un important programme d'équipement porté par la communauté

De 2017 à 2021, la communauté a réalisé un programme de 10,6 M€ de dépenses d'équipement¹⁵⁴. S'y ajoutent des subventions d'équipement, dont les participations versées à Mégalis pour l'installation du très haut débit (2,1 M€).

La moyenne annuelle des investissements est de l'ordre de 2,1 M€ (cf. annexe 7). Cela représente 654 € par habitant Insee en cinq ans, soit davantage (+ 28 %) que les communautés à fiscalité professionnelle unique¹⁵⁵ (FPU).

Outre ces dépenses d'équipement, la communauté a réalisé des dépenses financières (c/27), en consentant de nombreuses avances remboursables (5,9 M€) à ses budgets annexes économiques (ZA de Kervoasdoué ouest, ZA de Kerhervé est, ZA de la Métairie neuve) qui lui ont remboursé 90 % d'entre elles sur la période.

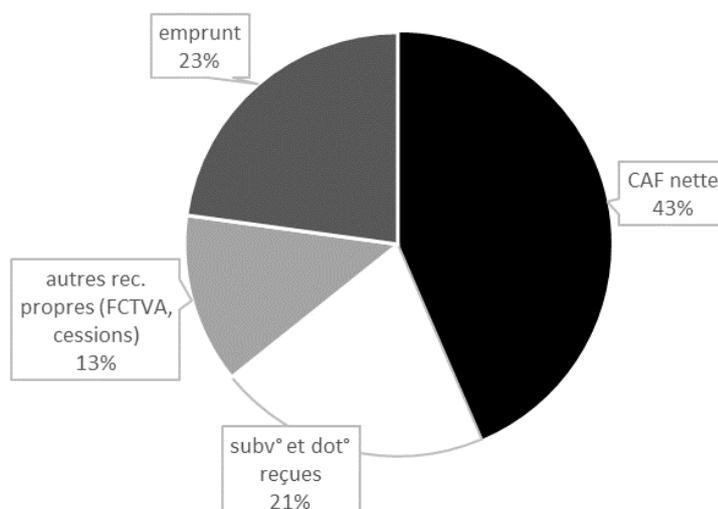
La communauté a eu recours à des sources diversifiées de financement : son effort d'épargne y contribue très largement (43 %), ainsi que l'emprunt (23 %).

¹⁵³ Le ratio CAF brute/produit de gestion remonte à 17,8 %, au-dessus du seuil sécurisé de 15 %, sans toutefois retrouver les taux supérieurs à 21 % d'avant 2020.

¹⁵⁴ Parmi lesquelles figurent la réalisation du Vorgium (1,9 M€), le dernier commerce de Treffrin (250 000 €), et plusieurs acquisitions importantes.

¹⁵⁵ Pour ces dernières, le ratio 2017-2021 s'établit en effet à 510 € par habitant (fiches de la DGFIP).

Graphique n° 1 : Modalités de financement des investissements du budget principal sur 2017-2021



Source : chambre régionale des comptes selon comptes de gestion.

4.3.3 Ensemble des budgets : un endettement en hausse pour financer les projets notamment économiques, avec une trésorerie insuffisamment pilotée

L'endettement communautaire a connu une progression de près de 30 % (5,7% en moyenne annuelle) entre 2017 et 2021.

Tableau n° 4 : Évolution de l'encours de dette communautaire par budget

<i>Dette au 31 décembre/en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Év° moy. ann.
<i>Budget principal</i>	4 550 838	4 130 506	5 202 960	5 718 869	4 831 718	1,5 %
<i>Ordures ménagères</i>	10 444	0	0	0	0	-100,0 %
<i>Voirie</i>	0	0	budg. clôturé.	budg. clôturé.	budg. clôturé.	sans objet
<i>ZA Kervoasdoué</i>	1 086 937	1 122 502	1 134 264	1 151 610	1 169 744	1,9 %
<i>ZA Kerhervé</i>	1 164 870	1 179 692	1 193 294	1 183 102	1 154 959	-0,2 %
<i>ZA Kergorvo Nord</i>	0	budg. clôturé.	budg. clôturé.	budg. clôturé.	budg. clôturé.	sans objet
<i>ZA Métairie neuve</i>	48 915	63 468	97 134	1 672 134	1 672 134	141,8 %
<i>s/total SPA</i>	6 862 005	6 496 168	7 627 652	9 725 716	8 828 556	6,5 %
<i>Transports</i>	380 938	287 854	259 771	231 688	203 604	-14,5 %
<i>Vorgium</i>	0	0	budg. clôturé.	budg. clôturé.	budg. clôturé.	sans objet
<i>SPANC</i>	0	0	0	0	0	sans objet
<i>s/Total SPIC</i>	380 938	287 854	259 771	231 688	203 604	-14,5 %
<i>TOTAL*</i>	7 242 942	6 784 023	7 887 423	9 957 404	9 032 160	5,7 %

Source : comptes de gestion ; * : dette au 1^{er} janvier 2017 = 7 020 445 €.

La hausse est liée à l'encours des budgets relevant de services publics administratifs (SPA), et particulièrement des zones d'activités, compte tenu surtout des besoins de financement de la nouvelle ZA Métairie neuve. Les services publics industriels et commerciaux (SPIC), à l'encours déjà faible, sont à l'inverse en phase de désendettement.

La trésorerie nette¹⁵⁶ est en diminution, jusqu'à ne représenter que 13 jours de fonctionnement courant fin 2021. La trésorerie active¹⁵⁷ disponible a au contraire augmenté (7,3 % en moyenne annuelle).

Tableau n° 5 : Trésorerie au 31/12¹⁵⁸

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Év° moy. ann.
Trésorerie nette	1 316 772	858 503	730 058	1 040 485	242 720	-34,5 %
<i>En nb de jours de ch. courantes</i>	91,7	55,8	45,3	58,7	13,2	-
+ <i>trésorerie passive (lignes)</i>		900 000	1 000 000	1 000 000	1 500 000	-
= trésorerie active	1 316 772	1 758 503	1 730 058	2 040 485	1 742 720	7,3 %

Source : comptes de gestion.

Cette situation s'explique par un pilotage défaillant de la trésorerie passive¹⁵⁹ qui depuis 2018 est systématiquement et inutilement mobilisée, puisque la trésorerie nette est déjà positive. L'examen de la situation quotidienne de trésorerie en 2021 montre que l'EPCI effectue ainsi des tirages inutiles au regard de ses besoins et ne procède, en méconnaissance des principes de gestion active de la trésorerie, pratiquement jamais à des remboursements, y compris lorsqu'il dispose de liquidités pour ce faire. Pour l'année 2020, l'ordonnateur, dans sa réponse, a fait état des difficultés causées par la crise sanitaire (signatures et délibérations retardées, signature électronique mise en place difficilement par les banques). Il a indiqué que des creux dans la trésorerie en cours d'exercice ont nécessité la mobilisation de la ligne.

Il apparaît que sur les quatre autres exercices examinés, hors 2020, l'EPCI a constamment eu recours à sa ligne pourtant destinée à des opérations de court terme (moins d'un an). La chambre rappelle que les besoins à long terme doivent être couverts par des ressources de long terme ; le financement par des ressources de court terme expose l'EPCI aux évolutions soudaines des taux d'intérêts.

¹⁵⁶ Trésorerie spontanée, résultant de la situation à long terme (fonds de roulement) de l'EPCI et de son cycle d'exploitation (besoin en fonds de roulement). Ce dernier comprend la trésorerie dégagée ou demandée par les budgets annexes. Dans le cas d'espèce, il s'agit essentiellement des budgets SPA, le principal budget SPIC (transports) ayant son propre compte au Trésor.

Les budgets SPA sont systématiquement demandeurs de trésorerie sur la période, sans que cela n'appelle de remarque s'agissant en effet de budgets de même nature qui peuvent par conséquent recevoir des concours du budget principal.

¹⁵⁷ Situation du compte au Trésor.

¹⁵⁸ Hors budget transport, dont la trésorerie nette a oscillé entre 16 900 € et 269 000 € sur la période.

¹⁵⁹ Situation de la ligne de trésorerie (tirages en cours si positive).

Compte tenu de l'obligation de dépôt des fonds au Trésor sans rémunération, ces tirages ont un coût que l'EPCI n'avait pas à supporter¹⁶⁰. Dans le contexte de hausse des taux en cours, il conviendrait de réinterroger cette pratique.

4.4 Les enjeux prospectifs

L'EPCI a réalisé à mi-2022 avec son prestataire une étude prospective sur le budget principal, fondée sur un plan pluriannuel d'investissement (PPI) 2022-2027 de près de 15 M€¹⁶¹, évaluant aussi les recettes potentielles.

L'étude présente trois scénarios ayant pour hypothèse le maintien des taux de foncier bâti et de CFE jusqu'en 2027 : le premier est fondé sur la disparition de la contribution au budget déchets grâce à l'ajustement du taux de TEOM ou l'instauration d'une redevance *ad hoc*, le deuxième intègre la création d'un versement mobilité qui permettrait en sus d'éliminer la participation du budget principal au budget transports, et un dernier prenant de surcroît en compte des investissements (0,7 M€) destinés au maintien des commerces en zone rurale.

Les simulations réalisées reposent sur des hypothèses crédibles. Elles montrent dans tous les cas une situation qui reste saine, et encore davantage dans les deux derniers cas où les marges de manœuvre sont confortées.

Toutefois, la situation a évolué en quelques mois et le coût des énergies est devenu préoccupant, la communauté estimant la possibilité d'un surcoût de 1 M€ en 2023, à périmètre de gestion constant.

La trajectoire financière de la communauté dépendra donc de sa capacité à faire face, comme l'ensemble des collectivités, à ces événements exceptionnels.

Enfin, l'établissement et la validation du PPI prêtent à interrogation puisqu'il n'est débattu ni en conseil de communauté, ni même en bureau. Il n'est présenté qu'en conférence des maires, une fois par an, ce qui n'est pas adapté compte tenu de l'insuffisance relevée *supra* sur le contenu du ROB. De ce fait, les autres élus découvrent les projets au fur et à mesure.

Un effort de transparence s'impose donc en matière de programmation des investissements, afin que les élus puissent exercer la plénitude de leur mandat.

En réponse, l'ordonnateur a indiqué que le PPI et la prospective seraient désormais présentés et débattus lors du débat d'orientations budgétaires, en bureau communautaire et en commission des finances.

¹⁶⁰ Au total, l'EPCI a acquitté 13 600 € d'intérêts depuis 2018 au titre de sa ligne de trésorerie.

¹⁶¹ Comprenant notamment la réalisation des maisons de santé (2,8 M€), le projet de parc archéologique du Vorgium (1,1 M€), des travaux à la piscine (1 M€), des participations aux aménageurs de zone (2 M€ pour la SAFI concernant Kergorvo, 1 M€ pour la Métairie neuve, l'aménageur restant à déterminer).

CONCLUSION DE LA PARTIE

La gestion budgétaire est globalement satisfaisante, même si le plan pluriannuel d'investissement (PPI) est à présenter de manière plus détaillée au sein des rapports d'orientation budgétaire et que les documents budgétaires sont à compléter de diverses annexes réglementaires. De son côté la dotation de solidarité communautaire est irrégulièrement figée depuis 2011. Les critères obligatoires définis par la loi doivent ainsi être pris en compte sans délais.

La situation financière n'inspire pas d'inquiétude à court terme. La communauté ayant bénéficié de nouvelles ressources fiscales (entreprise Synutra – Nutri'babig ; doublement du taux de taxe foncière en 2020) pendant la période sous revue, sa capacité de désendettement (de 3,4 ans fin 2021) garantit le maintien de marges de manœuvres pour le financement d'un plan pluriannuel d'investissement qui mériterait d'être plus exhaustif et débattu.

Le pilotage de la trésorerie est défaillant, la communauté sollicitant constamment et inutilement une ligne de trésorerie depuis 2018.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Données socio-économiques de Poher communauté	61
Annexe n° 2.	Structures compétentes Eau et Assainissement Collectif et modes de gestion des communes de l'EPCI avant le transfert de compétences	62
Annexe n° 3.	Données sur la collecte des déchets au sein de l'EPCI	63
Annexe n° 4.	Liste des contrats analysés – Poher communauté	64
Annexe n° 5.	Liste d'irrégularités en matière de commande publique	65
Annexe n° 6.	Poids des différents budgets et liste des éléments budgétaires manquants .	66
Annexe n° 7.	Financement des investissements du budget principal.....	67

Annexe n° 1. Données socio-économiques de Poher communauté

Tableau n° 6 : Données socio-économiques

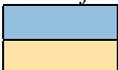
Communes	Pop° Insee (2022)	Part rés. sec. (2021)	Part des logts. vacants (2019)	Part logts. Soc. (2021)	Médiane niveau de vie (2019)	Rev. moyen/hab (€ - 2021)	Écart au rev. Moy* comm. 5 à 10000 hab.(2021)	Nb. étab. actifs (2019)	Taux chô. (2019)**
Le Moustoir	687	11,1 %	10,2 %	6,2 %	21 620	13 155	-17 %	11	8,3 %
Plévin	769	17,3 %	14,5 %	6,3 %	18 740	11 849	-25 %	13	14,6 %
Treffrin	557	3,4 %	7,4 %	3,4 %	21 990	15 005	-5 %	9	10,4 %
Tréogan	106	24,6 %	26,2 %	non comm.	0	8 886	-44 %	4	13,2 %
Carhaix-Plouguer.	7 768	5,3 %	15,4 %	11,4 %	20 430	12 536	-21 %	424	14,7 %
Cléden-Poher.	1 163	10,3 %	13,6 %	6,9 %	21 140	13 119	-17 %	38	8,1 %
Kergloff	880	10,3 %	11,7 %	5,2 %	22 080	14 038	-12 %	24	8,4 %
Motreff	716	14,3 %	9,8 %	5,7 %	21 040	12 552	-21 %	20	10,1 %
Plounévezel	1 200	5,9 %	7,1 %	6,5 %	21 330	13 283	-16 %	26	8,0 %
Poullaouen	1 512	26,9 %	13,5 %	1,9 %	20 580	13 668	-14 %	52	10,8 %
Saint-Hernin	772	22,9 %	10,2 %	3,2 %	19 670	12 278	-23 %	20	12,6 %
Ensemble	16 130	10,9 %	13,4 %	7,8 %	18 965	12 761	-20 %	641	12,1 %

Source : chambre régionale des comptes selon fiches DGF 2022 et dossiers Insee - * : 15 872,36 €. ** chômeurs 15/64 ans / actifs 15-64 ans.

Tableau n° 7 : Caractéristiques des onze communes de Poher communauté

Communes	Superficie (km² - 2022)	Pop° Insee totale (au 1 ^{er} janvier 2022)	Ventilation pop° (2022)	Densité en hab Insee/km² (2022)	Part des 3 à 16 ans dans la pop° (2021)	Nombre de logements (2018)	Densité voirie en km/km² (2022)	Écart au pot. fin. moy. de strate (2021)
Le Moustoir	14,9	687	4 %	46	21 %	325	2,1	6 %
Plévin	27,4	769	5 %	28	15 %	444	1,2	-8 %
Treffrin	7,5	557	3 %	75	17 %	262	1,9	-7 %
Tréogan	7,1	106	1 %	15	15 %	61	1,3	10 %
Carhaix-Plouguer	25,8	7 768	48 %	301	12 %	3 982	3,3	16 %
Cléden-Poher	29,8	1 163	7 %	39	17 %	595	1,8	1 %
Kergloff	24,9	880	5 %	35	18 %	427	1,5	2 %
Motreff	21,6	716	4 %	33	15 %	349	1,6	2 %
Plounévezel	24,4	1 200	7 %	49	20 %	539	1,8	-9 %
Poullaouen	88,6	1 512	9 %	17	11 %	1 074	1,6	18 %
Saint-Hernin	29,3	772	5 %	26	14 %	442	1,1	3 %
Ensemble	301,2	16 130	100 %	54	16 %	8 500	1,7	3 %

Sources : chambre régionale des comptes selon fiches DGF 2022 et dossiers Insee.

Légende (pour chaque indicateur)  Tiers le plus élevé
Tiers le plus faible

Annexe n° 2. Structures compétentes Eau et Assainissement Collectif et modes de gestion des communes de l'EPCI avant le transfert de compétences

Structures compétentes Eau et Assainissement Collectif et modes de gestion avant le transfert de compétences

Compétence Eau Potable

	Production et transport		Distribution	
	Autorité organisatrice	Mode de gestion	Autorité organisatrice	Mode de gestion
Carhaix	Syndicat des eaux du Stanger	Affermage VEOLIA Durée 12 ans Fin de contrat : 31/12/2028	commune	Affermage VEOLIA Durée 12 ans Fin de contrat : 31/12/2028
Kergloff			commune	régie
Plounévezel			commune	régie
Poullaouen			commune	Affermage VEOLIA Durée 9 ans Fin de contrat : 31/12/2025
Cléden-Poher	Syndicat des eaux du Poher	Affermage SAUR - fin de contrat : 31/12/2022	Syndicat des eaux du Poher	Affermage SAUR - fin de contrat : 31/12/2022
Saint Hérnin		Consultation en cours pour démarrage au 01/01/2023 – durée 10 ans		Consultation en cours pour démarrage au 01/01/2023 – durée 10 ans
Motreff	commune	régie	commune	régie
Le Moustoir	Syndicat du Kreiz-Breizh Argoat	Affermage SAUR - démarrage le 01/01/2022 Durée : 12 ans	Syndicat du Kreiz-Breizh Argoat	Affermage SAUR - démarrage le 01/01/2022 Durée : 12 ans
Plévin				
Treffrin				
Tréogan				

Assainissement Collectif

	Autorité organisatrice	Mode de gestion
Carhaix	commune	Affermage VEOLIA Durée 12 ans Fin de contrat : 31/12/2028
Kergloff	commune	régie
Plounévezel	commune	régie
Poullaouen	commune	régie
Cléden-Poher	commune	régie
Saint Hérnin	commune	régie
Motreff	commune	régie
Le Moustoir	commune	régie
Plévin	commune	régie
Treffrin	Pas d'assainissement collectif	
Tréogan	Pas d'assainissement collectif	

Source : Poher communauté.

Annexe n° 3. Données sur la collecte des déchets au sein de l'EPCI

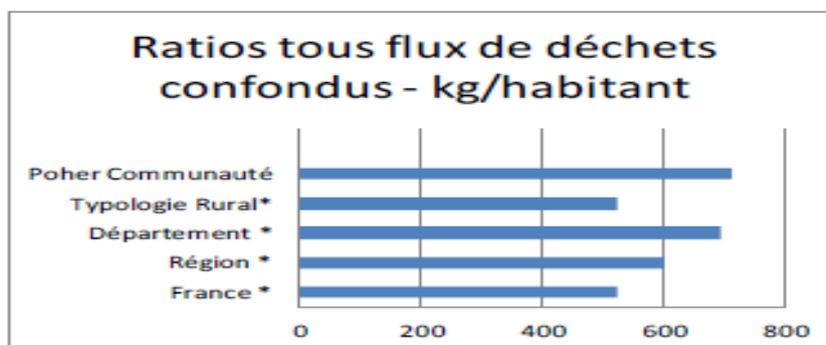
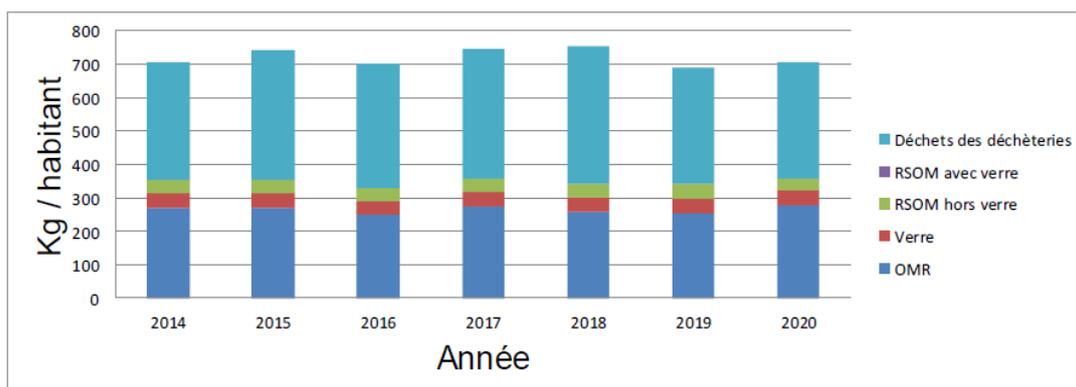
Le dernier RPQS disponible (2020) sur la gestion des déchets met en évidence des coûts¹⁶² moyens à l'habitant bien supérieurs à la moyenne nationale (pour le milieu rural).

Flux collectés	Votre collectivité	France - Milieu Rural
OMR	62,1 €	46,0 €
RSOM hors verre	26,0 €	3,0 €
Verre	0,5 €	1,0 €
Déchets des déchèteries	32,8 €	23,0 €
Autres flux	3,7 €	3,0 €
Tous flux	125,1 €	76,0 €

OMR : Ordures ménagères résiduelles
RSOM hors verre : Recyclables secs des ordures ménagères hors verre

Source : RPQS 2020 de Poher communauté.

Il présente également une stabilité des volumes de déchets produits et « un ratio de collecte des OMR élevé (279 kg/hab./an) », supérieur à celui de la moyenne nationale, comme pour l'ensemble des déchets collectés.



(*) Donnée issue de la dernière enquête collecte publiée par l'ADEME

Source : RPQS 2020 de Poher communauté.

¹⁶² * Coût aidé (hors TVA) : ensemble des charges de gestion des déchets desquelles sont déduites les ventes de matériaux et d'énergie, les soutiens des éco-organismes, les aides diverses.

Annexe n° 4. Liste des contrats analysés – Poher communauté

N°	Tiers	Objet / libellé du mandat	2017	2018	2019	2020	2021	Total Intermédiaire
1	ARTELIA	20130000000016 - DEVELOPEMENT SECTEUR METEORIE NEUVE-MISSION URBANISME - n°: 2013000000001601	3 772,80	1 527,84	25 555,58	12 046,08	42 711,02	30 856,02
2	ATELIER TROISA	202010-2019 - MAINTRISE OEUVRE REHABILITATION BATIMENT POUR EXTENSION VORGIUM- n°: 202010-201900				12 046,08	42 711,02	54 757,10
3	BUT Carhaix	7 LITS MAISON ARCHÉOLOGUES DE GOASSEAC AVEC MATELAS+1 FOUR MICRO ONDES				4 029,28	4 029,28	4 029,28
4	GARAGE NEDELEC	CITROEN JUMPER 2.0 HDI SERVICE CIVIL 373 SZ			21 617,76			21 617,76
5	JONIAUX LE GOEC	CREATION ACROTRES EN TOILE TOTITURE MAISON EVANCE			18 111,12			18 111,12
6	KAN AR MOR	Entretien chemins de randonnés		x	x	x	x	421€
7	KERTRUCKS	Entretien espaces verts				x	x	201€
8	KERTRUCKS	REMISE EN ETAT FOURGON NISSAN 3048 ZV 29		6 006,97				6 006,97
9	LOCHOU MATERIEL	1 BROUEUR IVERNELAND SE 4280 DOUBLE ATTELAGE POUR LE SERVICE ESPACES VERTS					9 480,00	9 480,00
10	NOBEMAT	2019EV LOT1 - LOT N°1-ACQUISITION D'UN TRACTEUR POUVANT RECEVOIR DES EQUIPEMENTS DE COUPE ET REPRISE				119 400,00		119 400,00
11	NOBEMAT	2019EV LOT2 - LOT N°2-ACQUISITION D'UNE EPAREUSE AVEC REPRISE - n°: 201906-201900				60 220,80		60 220,80
12	SOFIMAT	TONDEUSE AUTOPORTEE AMAZONE TYPE PROPHOPPERANDI		39 240,00				39 240,00
13	SOTRAMA	2020-06 - MARCHÉ DE DEVOLITION D'UN BATIMENT POUR LA CONSTRUCTION D'UNE MAISON DE SANTE PLURI-DISCIPLINAIRE					52 072,20	52 072,20
14	LE COP PEINTURE	REFECTION TRAVAUX DE PEINTURE ESPACE DEFENTE			7 827,60			7 827,60
15	REUX	EPILUCHEUSE A POMMES DE TERRE SAMMIC PPC-6-230V-400W-BAR RESTAURANT LE TACHEM-TREFFRIN			3 542,16		2 594,64	2 594,64
16	JARDI EXPERT MO	TONDEUSE ELECTRIQUE VORGIUM						3 542,16
17	DISSERBO ET FILS	PEINTURE SUR MURS ET CANALISATIONS REAGREGE SOL-RIBETEMENT DE SOL 4 RUE DES AUGUSTINS			27 530,98		7 974,60	7 974,60
18	DELIVAS VINCE-01	CREATION D'UN ORGANIGRAMME EN VACHETTE PORTES MSP			27 530,98			27 530,98
19	RESSOURCES CONSULTANTS	ETUDE RETRO PROSPECTIVE ACCOMPAGNEMENT MISE EN PLACE PACTE FISCAL			15 299,52			15 299,52
		ETUDE RETRO PROSPECTIVE INTERCOMMUNALE ET COMMUNALE PHASES A 3			14 539,68			14 539,68
		PACTE FISCAL 1ere phase			23 738,40			23 738,40
20	LE MANACH TR	ORGANISATION RECEPTION VOIEUX AUX ENTREPRISES 2020-TRATEUR				10 500,00		10 500,00
21	STUDIO 02	RECEPTION REPAS DU PERSONNEL LE 13/12/2019				2 881,50		2 881,50
22	Diverses entreprises	concours d'architecte - palais des sports				951€		951€
23	CFTA AUTOCAR BRETAGNE	DERNIER COMMERCES DE TREFFRIN - 11 lots						2001€
24	Compagnie pétrolière de l'ouest	Service transports scolaire						1 ME
		Carburants						
25	ESE	Conteneur de déchets				60 3801€/an		
26	Le Goff Transport	Vitrages colonnes à Verres			191€/an			
					181€/an			

Source : chambre régionale des comptes à partir du fichier des mandats.

Annexe n° 5. Liste d'irrégularités en matière de commande publique

1/ Une absence de publicité dans un dossier¹⁶³, alors que les montants des dépenses récurrentes dépassaient les seuils (25 000 € HT en 2019 et 40 000 € HT en 2020¹⁶⁴) d'une publicité obligatoire¹⁶⁵. En effet depuis début 2020 la communauté achète des carburants¹⁶⁶ pour ses véhicules et engins pour des montants de l'ordre de 75 000 € HT par an sans mise en concurrence. En outre ces montants, cumulés sur trois ans, nécessiteraient une procédure formalisée. Dans sa réponse l'ordonnateur a indiqué qu'un groupement de commandes en procédure formalisée avec la commune était en cours de préparation pour les carburants.

2/ Pour un autre contrat¹⁶⁷, la pondération des critères de choix des offres présentée dans le règlement de la consultation n'a pas été respectée. Elle a été inversée dans l'analyse des offres, ce qui a modifié les notes des candidats des 12 lots et inversé le classement de deux d'entre eux (lots n°1 et 3), les deux lauréats ayant ainsi été désignés à tort.

3/ De nombreuses dépenses¹⁶⁸ pour des valeurs entre 7 000 € et 24 900 € HT sont réalisées sans aucune mise en concurrence, même sous la forme d'une demande de devis concurrents.

La chambre rappelle qu'il est de bonne gestion de recueillir *a minima* des devis concurrents, pour les contrats de plusieurs milliers d'euros, afin de respecter le principe général de liberté d'accès à la commande publique¹⁶⁹.

C'est d'ailleurs ce que prévoit le guide d'achat de la communauté¹⁷⁰ de juin 2022¹⁷¹ : « Si le montant du besoin est compris entre 300 € HT et 24 999 € HT un comparatif des prix doit être réalisé auprès de trois entreprises si c'est possible », pour ces dépenses¹⁷² que le conseil communautaire a d'ailleurs déléguées à la signature du président de l'EPCI. Dans tous ces cas, les règles arrêtées par la communauté ne sont pas respectées.

En outre, même pour ce type de montant et lorsque les besoins sont récurrents, le même article de la commande publique¹⁷³ impose une mise en concurrence qui n'est pas respectée.

C'est le cas de dépenses concernant depuis des années des commandes récurrentes : le vidage des colonnes de verre (en moyenne 18 000 € HT/an) et l'achat de conteneurs/colonnes à ordures ménagères (en moyenne 19 000 € HT/an).

¹⁶³ Dossier n°24.

¹⁶⁴ Seuils imposant une publicité prévue à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique.

¹⁶⁵ Et même en l'absence d'une demande de devis concurrents.

¹⁶⁶ Dossier n° 24 : Gasoil, gazole non routier (GNR) – compte 60622.

¹⁶⁷ Dossier n° 22 – dernier commerce de Treffrin – MAPA de 12 lots d'une valeur globale de 180 000 €.

¹⁶⁸ 11 situations : dossiers n° 4, 6 et 7 (à deux reprises), 14, 17, 18, 19 (à deux reprises), 25 et 26.

¹⁶⁹ L'article R. 2122-8 du code de la commande publique.

¹⁷⁰ Commun avec celui de la commune.

¹⁷¹ Celui de 2018 imposait une obligation similaire.

¹⁷² Avec en plus une synthèse des offres concurrentes à établir pour les dépenses de plus de 5 000 €.

¹⁷³ L'article R. 2122-8 du code de la commande publique dispose que « ... L'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin ».

Annexe n° 6. Poids des différents budgets et liste des éléments budgétaires manquants

Tableau n° 8 : Part des recettes de fonctionnement par budget (2021)

<i>Libellé budget</i>	Nomenclature	Nature (SPA/SPIC)	Recettes de fonctionnement 2021 (en €)	Ventilation (%)
<i>Budget principal</i>	M14	SPA	12 050 491	71,7 %
<i>Ordures ménagères</i>	M14	SPA	2 392 139	14,2 %
<i>ZA Métairie neuve</i>	M14	SPA	1 471 411	8,8 %
<i>ZA Kerhervé est</i>	M14	SPA	200 907	1,2 %
<i>ZA Kervoasdoue ouest</i>	M14	SPA	41 943	0,2 %
S/Total SPA			16 156 891	96,1 %
<i>Transport</i>	M43	SPIC	608 691	3,6 %
<i>SPANC</i>	M49	SPIC	47 464	0,3 %
s/Total SPIC			656 155	3,9 %
TOTAL			16 813 046	100,0 %

Source : comptes de gestion.

Tableau n° 9 : Budgets et comptes administratifs - Éléments manquants

<i>Annexes</i>	État de l'information	Budg. prim.	CA
<i>A2.1 Détail des crédits de trésorerie</i>	Le compte 51931 : « Lignes de trésorerie » comporte un solde créditeur. Pour autant aucune information n'est portée à ce sujet.	2018 2019 2020 2021 2022	2018 2020 2021 2022
A4. État des provisions	Aucune information	2018 2019 2021	2018
	Informations partielles	2020 2022	2019 2020 2021
B1.7 Liste des concours attribués à des tiers	Aucune information	2019 2020 2021	
	Montant indiqué mais pas les prestations en nature	2022	2019 2020 2021
B2.1 Autorisations de programme et crédit de paiement	Aucune information	2018 2019 2020	2019
C1.1 État du personnel	Tout est à 0	2022	2021

Sources : chambre régionale des comptes à partir des documents budgétaires.

Annexe n° 7. Financement des investissements du budget principal

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	<i>Cumul</i>
= CAF nette (A)	881 925	1 316 385	1 254 864	375 008	948 192	4 776 374
<i>TLE et taxe d'aménagt.</i>	0	0	0	0	0	0
<i>FCTVA</i>	52 484	226 575	186 819	333 192	88 650	887 720
+ <i>Subv° inv. reçues hors AC°</i>	30 682	1 199 634	179 628	235 645	432 038	2 077 627
+ <i>Fds. affectés (dont amendes police)</i>	0	3 249	24 600	72 251	86 483	186 583
+ <i>Produits de cession</i>	38 350	26 570	11 783	141 030	317 500	535 233
= Rec. d'inv. hors emprunt (B)	121 516	1 456 028	402 831	782 118	924 671	3 687 163
= Finant. propre disp. (A+B)	1 003 441	2 772 413	1 657 695	1 157 125	1 872 863	8 463 537
<i>Finant. propre dispo / Dép. d'équipt. (y c. tvx en régie)</i>	158,0 %	106,7 %	103,0 %	71,6 %	181,0 %	
- <i>Dép. équipt. (yc tvx. régie)</i>	634 962	2 597 243	1 609 192	1 615 503	1 034 904	7 491 804
- <i>Subv° éq. (yc subv° nature) hs. AC°</i>	142 683	381 696	973 555	927 800	732 327	3 158 060
- <i>Particip° et inv. financiers nets</i>	456 937	138 816	132 906	81 031	-50 380	759 310
+/- <i>Var° autres dettes et cau°</i>	248	1 291	-1 837	2 087	123 478	125 267
= Besoin (-) ou cap. (+) finant.	-231 390	-346 632	-1 056 121	-1 469 295	32 534	-3 070 903
<i>Nvx. emprunts (yc ind. réaménagt.)</i>	0	0	1 500 000	1 000 000	0	2 500 000
<i>Mobilis° (-) ou reconst° (+) FR net global</i>	-231 390	-346 632	443 879	-469 295	32 534	-570 903
<i>+fds. de roul. net global budget annexe clôturé</i>	-	-	353 383*	11 629**	-	365 012
= Fonds de roul. net global (pm)	869 180	522 548	1 319 810	862 145	894 679	<i>Sans objet</i>

Source : comptes de gestion.

* clôture BA voirie

** clôture BA Vorgium



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

CS 64231
35042 RENNES CEDEX

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