

SYNTHÈSE

Guingamp-Paimpol Agglomération (GPA), créée au 1^{er} janvier 2017, est issue de la fusion de 7 communautés regroupant 57 communes et 73 500 habitants. Elle s'étend sur un vaste territoire, hétérogène au regard de sa géographie et des indicateurs socio-économiques, avec une zone littorale touristique au nord, des communes dynamiques autour des pôles urbains de Guingamp et de Paimpol et des communes rurales au sud, où l'on observe un taux d'emploi plus faible que sur les autres secteurs. En matière de tourisme, GPA dispose d'un potentiel important notamment sur les secteurs de Guingamp, Paimpol et de la Vallée des Saints à Carnoët.

La définition d'une stratégie pour le territoire

La stratégie de GPA se décline à travers un projet de territoire, un pacte de gouvernance qui associe plus étroitement les élus communaux à l'agglomération, et un conseil citoyen. Des documents de planification et d'aménagement du territoire traduisant la volonté des élus communautaires de maîtriser la consommation foncière. Un pacte financier et fiscal s'articule autour des notions de solidarité territoriale et d'harmonisation de la fiscalité. Une légère évolution de l'intégration territoriale est constatée à travers une augmentation du coefficient d'intégration fiscale, la diminution du montant des attributions de compensation versées, l'instauration d'un dispositif de redistribution d'une partie de la fiscalité foncière et la mise en place d'un fonds de concours communautaire. Le plan pluriannuel d'investissement devra permettre aux élus de prioriser les projets et d'en prévoir les financements, dans le cadre d'une vision prospective.

Un territoire étendu qui a amené les élus à repenser la répartition des compétences et l'organisation des services

Les élus ont entamé une réflexion sur le juste niveau d'exercice des compétences, avec une perspective de subsidiarité ; l'objectif est de restituer les compétences dites « de proximité » aux communes, notamment le soutien aux associations à vocation caritative et sportive ainsi que les maisons de service au public. Faute d'une définition claire des critères de l'intérêt communautaire, la répartition de la gestion de certaines politiques ou équipements entre GPA et les communes membres, décidée au cas par cas, est hétérogène et peu lisible.

Les services de l'agglomération ont tout d'abord été réorganisés au sein de pôles territorialisés, puis dans le cadre de pôles « métiers ». Des mutualisations de personnel et d'infrastructures sont déployées. L'harmonisation de la tarification des services publics devra être poursuivie, dans le respect du principe d'égalité de traitement des usagers. L'évaluation de la qualité du service rendu reste à mettre en place.

Les relations avec la galaxie « En avant Guingamp »

L'agglomération devra assurer plus de lisibilité à son soutien au football amateur et professionnel. L'octroi d'une subvention annuelle de 121 000€ à l'association « centre de formation - En avant de Guingamp » devra être conditionné à la production de rapports d'activités rendant compte de son emploi. Il en va de même pour l'achat de prestations à la SA de gestion du club professionnel.

La situation financière

Concernant le budget principal, entre 2017 et 2020 les charges de gestion augmentent de 25 % et les produits de gestion de seulement 17 % (respectivement 18 % et 12% entre 2017 et 2019, avant effet de la crise sanitaire). Il en résulte une diminution de 12 % de la capacité d'autofinancement (CAF) brute. L'évolution des produits de gestion est portée par celle de la fiscalité locale ; plusieurs facteurs concourent à alourdir les charges de gestion, au premier rang desquels les coûts de personnel. De 2017 à 2020, GPA a réalisé près de 31 M€ de dépenses d'investissement, au titre de ses équipements et des subventions d'investissement attribuées. Le financement propre disponible en a couvert 55 % ; GPA a eu recours à l'emprunt, sans que sa capacité de désendettement ne suscite d'inquiétude, et a mobilisé fortement son fonds de roulement, ce qui a fragilisé l'équilibre de son bilan. Sa trésorerie était négative à la fin de l'exercice 2020 malgré le recours à une ligne de crédit et l'utilisation des ressources du budget annexe de l'eau.

Sur la gestion des ressources humaines

L'évolution des effectifs et celle, concomitante, des charges de personnel sont sensibles, compte tenu notamment de la montée en charge des compétences de l'agglomération. La durée du temps de travail devra être régularisée.

Sur la gestion de l'eau potable

GPA exerce cette compétence sur l'ensemble de son périmètre territorial, de façon directe, ou en étant membre de sept syndicats. Les ressources proviennent à 90 % d'eaux de surface, qui sont plus coûteuses à exploiter que l'eau issue de forages, compte-tenu de leur pollution.

L'agglomération bénéficie d'une sécurisation de l'approvisionnement en eau potable sur son territoire, dans le cadre d'une convention passée avec le syndicat départemental (SDAEP). Elle gère un patrimoine -unités de production et réseaux d'adduction- qui engendre des coûts de renouvellement (24 M€ pour la période 2021-2023). Un diagnostic patrimonial fiabilisé devra servir de base à l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement.

Les rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS) doivent faire l'objet d'une synthèse afin que les élus et les usagers disposent d'une vision claire et consolidée de la gestion de l'eau sur le territoire de GPA.

L'effort d'harmonisation sur le territoire de la tarification aux usagers, aujourd'hui hétérogène et majoritairement dégressive, doit être poursuivi, de même que l'objectif d'unification de la gestion de la distribution de l'eau potable, en lien avec les syndicats qui interviennent également sur ce champ. La pérennisation de certains d'entre eux pourrait être remise en cause.

RECOMMANDATIONS

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

Recommandation n° 1	Finaliser la définition de l'intérêt communautaire.	30
Recommandation n° 2	À défaut de définition de l'intérêt communautaire, procéder au transfert à Guingamp Paimpol Agglomération de la ZAC communale de Malabry.....	30
Recommandation n° 3	Présenter devant le conseil communautaire un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation, conformément à l'article nonies C du code général des impôts.....	41
Recommandation n° 4	Conditionner chaque année le versement du solde de la subvention à l'association du « centre de formation-En avant de Guingamp » à la production d'un compte d'emploi de la subvention et du bilan d'activités correspondants. ...	45
Recommandation n° 5	Intégrer dans la convention passée avec la SA « En avant de Guingamp », l'obligation de production d'un compte-rendu annuel détaillé de la nature et du montant des prestations réalisées et s'assurer de leur effectivité	46
Recommandation n° 6	Intégrer dans le rapport annuel sur les orientations budgétaires un plan pluriannuel d'investissement intégrant les opérations projetées dans le cadre du budget principal et dans celui des budgets annexes, et répondant aux exigences réglementaires.	47
Recommandation n° 7	Effectuer un travail de rapprochement pour assurer la concordance de l'inventaire tenu par l'ordonnateur avec l'état de l'actif suivi par le comptable public.	48
Recommandation n° 8	Inscrire dans les comptes une provision en cas de risque d'irrecouvrabilité d'une créance et dès l'ouverture d'un contentieux, en fonction du risque financier que l'agglomération estime encourir.....	50
Recommandation n° 9	Régulariser la situation des agents de GPA au regard de la durée légale du temps de travail, soit 1 607 heures.....	64
Recommandation n° 10	Rédiger chaque année une synthèse globale des rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et la présenter en conseil communautaire.	81
Recommandation n° 11	Achever l'harmonisation de la tarification de l'eau sur le territoire de GPA.	95
Recommandation n° 12	Adopter un mode de gestion unique de l'eau sur les secteurs gérés directement par l'agglomération.	95

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.