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 défaillant, 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.