



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Quimperlé Communauté
(Département du Finistère)

Exercices 2016 et suivants

Ce rapport, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 2 mars 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION	8
1.1 Les suites du précédent contrôle	8
1.2 Un périmètre intercommunal stable et de forts enjeux d'articulation interterritoriale	8
1.3 Les caractéristiques du territoire	10
1.3.1 Une croissance de population liée à l'accueil de nouveaux arrivants et qui ne profite pas à la ville-centre.....	10
1.3.2 Un territoire vieillissant	11
1.3.3 Des enjeux de maîtrise de la périurbanisation, de revitalisation des centres-villes, de valorisation et de préservation du patrimoine et de l'environnement	11
1.4 Une rationalisation de la carte des syndicats du territoire à la suite de la loi NOTRé.....	12
2 LE PROJET DE TERRITOIRE ET SES INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE ET DE PILOTAGE	14
2.1 La formalisation des stratégies intercommunales pour le pilotage des politiques publiques à l'échelle de l'EPCI.....	14
2.2 Des documents de planification qui fondent un projet de territoire insuffisamment formalisé	15
2.3 Le service système d'information géographique (SIG), outil au service du projet de territoire.....	16
2.4 L'adhésion en 2018 au Pays de Lorient, nouvel espace pour penser les politiques publiques ?	17
2.4.1 Une adhésion qui permet de bénéficier d'outils d'observation du territoire.....	17
2.4.2 Une adhésion dont les objectifs et les déclinaisons restent à préciser	18
3 LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE	22
3.1 Le conseil communautaire	22
3.2 L'exécutif.....	22
3.3 Le fonctionnement de la gouvernance et l'association des maires	24
3.4 L'organisation des services de la communauté	25
3.4.1 Une organisation qui a crû rapidement	26
3.4.2 Des services support qui n'ont pas suivi le même rythme de croissance et dont la consolidation est progressive	26
3.4.3 Une fonction de la commande publique encore en structuration.....	27
3.5 L'information des élus et du citoyen	29
4 LA DÉFINITION ET LA MISE EN ŒUVRE DES COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES	31
4.1 Le socle de compétences défini à la création de la communauté d'agglomération a connu de nombreuses évolutions	31

4.2	L'appartenance à des groupements	32
4.3	Une définition de l'intérêt communautaire à préciser ou à mettre en conformité avec l'exercice effectif de certaines compétences	32
4.4	Une politique culturelle qui a connu un fort développement mais qui reste à affirmer et à consolider dans ses modes de mise en œuvre	34
4.4.1	Une politique en faveur de la lecture publique qui traduit des relations très imbriquées entre l'EPCI et les communes	34
4.4.2	Un soutien significatif aux enseignements artistiques	37
4.4.3	Un investissement important dans le Festival des Rias qui nécessite une sécurisation juridique.....	38
4.5	Des compétences de l'EPCI qui se traduisent par un appui technique aux communes	40
4.5.1	La formation mutualisée des techniciens et des élus des communes-membres de l'EPCI	40
4.5.2	Le conseil en énergie partagé aux communes	40
4.5.3	L'appui à la gestion des espaces naturels sensibles	40
4.6	Les relations avec l'usager et les initiatives en matière d'amélioration du service rendu	41
5	L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE	44
5.1	La mutualisation des services	44
5.2	La coopération et la solidarité financière	46
5.2.1	L'intégration fiscale.....	46
5.2.2	Les prestations déléguées aux communes	48
5.2.3	Une approche croisée des finances du bloc communal de Quimperlé Communauté promue par l'EPCI.....	49
5.2.4	Le pacte financier et fiscal	49
5.2.5	Les attributions de compensation (AC) lors des transferts de charges	50
5.2.6	La dotation de solidarité communautaire (DSC)	55
5.2.7	Les fonds de concours	55
6	LA GESTION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	58
6.1	Le service des finances	58
6.2	Les documents et l'information budgétaires	58
6.3	La comptabilité analytique.....	59
6.4	La fiabilité des comptes	59
6.4.1	Le respect du principe d'annualité budgétaire	59
6.4.2	Le principe de prudence.....	60
6.4.3	L'état de l'actif et l'inventaire	61
6.4.4	La concordance de l'état de la dette entre le compte administratif et le compte de gestion.....	61
6.4.5	Écritures de mise à disposition d'un bien dans le cadre d'un transfert de compétences.....	61
6.4.6	L'indice de qualité comptable.....	62
7	LA SITUATION FINANCIERE DE L'EPCI.....	63
7.1	La situation du budget principal	63
7.1.1	Les indicateurs du budget principal et la constitution de la CAF	63
7.1.2	Les investissements	66

7.2 L'impact des budgets annexes sur le budget principal	67
7.2.1 Situation de certains budgets annexes industriels et commerciaux	67
7.2.2 La situation du budget annexe du service public administratif « zones d'activités »	71
7.3 La gestion de la dette et la trésorerie	73
7.3.1 La gestion de la dette	73
7.3.2 La trésorerie	73
7.3.3 Les impacts de la crise COVID	74
7.4 Les enjeux prospectifs.....	75
7.4.1 Un programme ambitieux d'investissements pour le territoire communautaire à préciser pour l'ensemble des budgets	75
7.4.2 Un programme d'investissement à stabiliser dans un contexte évolutif nécessitant une réforme du pacte financier et fiscal.....	76
ANNEXES	79

SYNTHÈSE

Créée le 1^{er} janvier 2016, la communauté d'agglomération de Quimperlé, qui rassemble 16 communes pour une population de 57 291 habitants, est issue de la transformation de la communauté de communes du Pays de Quimperlé (Cocopaq). Son périmètre est demeuré stable depuis 2002. C'est la troisième communauté d'agglomération du Finistère après Morlaix et Quimper.

La croissance de la population communautaire ne profite pas à la ville centre qui poursuit son phénomène de vieillissement. Le territoire se caractérise par un cadre de vie privilégié et par un patrimoine historique et naturel remarquable qui bénéficie du label « pays d'art et d'histoire ». Les enjeux de préservation du foncier, notamment agricole, sont prégnants, alors qu'un mouvement de périurbanisation renforce la nécessité d'adapter les capacités en matière d'assainissement en particulier sur le littoral. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) est aussi au cœur des problématiques de gestion du grand cycle de l'eau avec les risques d'inondations qui se concentrent à Quimperlé, situé à la confluence des cours d'eau.

Une intercommunalité vivante

L'intercommunalité apparaît bien ancrée dans le territoire : son périmètre d'intervention a fortement augmenté se traduisant aussi par une montée en puissance de l'offre de services aux usagers.

Certaines compétences nécessitent toutefois d'être précisées dans les statuts. La gouvernance, qui prend appui sur un pacte de gouvernance, révèle une volonté d'un fonctionnement associant largement les maires et d'une articulation fluide avec le niveau communal. Ce mode de fonctionnement n'est cependant pas totalement traduit juridiquement dans les statuts.

L'EPCI est également doté d'un pacte financier et fiscal depuis 2016 englobant les différentes dimensions des relations financières entre l'EPCI et les communes.

Un projet de territoire à décliner plus précisément et à articuler avec les objectifs de l'adhésion au Pays de Lorient

Le projet du territoire s'exprime dans les documents préparatoires du SCoT et du PLUi ainsi que dans les différentes stratégies sectorielles dont s'est doté l'EPCI. Il serait cependant souhaitable de le formaliser et de le rendre lisible par une déclinaison assortie d'un plan d'action adapté au périmètre d'intervention de l'EPCI.

Les enjeux d'articulation avec la toute proche agglomération de Lorient située dans le département voisin du Morbihan ont amené l'EPCI à adhérer en 2018 au Pays de Lorient, tournant alors le dos au projet de pôle métropolitain de Cornouaille. Après trois années d'un partenariat encore très peu formalisé, les objectifs et les déclinaisons attendus de cette adhésion paraissent devoir être précisés, afin que l'EPCI puisse se positionner clairement, notamment dans le cadre des contractualisations avec l'État et la région Bretagne, ou dans le cadre des réflexions sur un futur SCoT.

Une politique culturelle qui s'est fortement développée mais qui reste à affirmer et à consolider dans ses modes de mise en œuvre

Quimperlé Communauté a fortement développé sa politique culturelle, que ce soit par le soutien au développement de la lecture publique, le portage du conservatoire de musique et de danse et le plan de développement des enseignements artistiques, ainsi que par son implication dans le Festival des Rias, qui mobilise annuellement un budget de 600 000 €. Cette politique nécessite d'être affirmée, traduisant des modalités de mise en œuvre souvent imbriquées avec les communes, et consolidée juridiquement, tant du point de vue de la rédaction des statuts de l'EPCI, que dans le cadre de la convention conclue avec l'association Le Fourneau pour le festival des Rias.

Un impact important de la prise de compétences eau et assainissement sur les services support de l'EPCI

Les effectifs de la communauté sont passés de 151,63 emplois équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) en 2016 à 224, 7 ETPT en 2020, soit une augmentation de 33 % en quatre ans. Sur cette même période, les services support n'ont que peu évolué. Les impacts de l'intégration des compétences eau et assainissement n'ont pas réellement été anticipés. Même si des adaptations sont en cours, il convient de repenser l'organisation de certaines fonctions, en particulier la fonction financière, pour l'adapter aux nouveaux enjeux de pilotage. Cette fragilité se ressent aujourd'hui en termes de fiabilité des comptes, et de gestion de la dette et de la trésorerie.

Une situation financière saine mais des arbitrages à réaliser dans le cadre du pacte financier et fiscal au regard du programme pluriannuel d'investissement

La situation financière de l'EPCI est équilibrée, marquée par un niveau de capacité d'autofinancement (CAF) significatif et un faible niveau d'endettement. Le recensement effectué des investissements souhaités dans les prochaines années va cependant nécessiter des arbitrages dans un contexte évolutif de réforme de la fiscalité locale. Une révision du pacte financier et fiscal entre l'EPCI et les communes est nécessaire afin d'arbitrer entre la poursuite d'une logique redistributive importante en direction des communes et l'atteinte des objectifs collectifs portés par l'EPCI. Le modèle financier actuel, ressortant en particulier des modes de calcul des compensations lors des transferts de charge ou le développement de la politique de fonds de concours, n'est pas favorable au développement de l'EPCI. Plusieurs leviers seront à discuter pour accompagner les projets communautaires, que ce soit en matière fiscale ou en termes de stratégie d'emprunt. L'EPCI ne doit pas non plus tarder à arrêter son programme d'investissements et ses modalités de financement, dans le contexte du plan de relance et de la nouvelle génération des fonds européens.

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 : Mettre en forme le projet de territoire, en y précisant les objectifs de l'adhésion au Pays de Lorient et en l'assortissant d'un plan d'action et d'indicateurs.

Recommandation n° 2 : Respecter les obligations en matière d'information des élus et du citoyen conformément aux articles L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique et du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017.

Recommandation n° 3 : Définir de manière plus précise l'intérêt communautaire attaché à l'exercice des compétences qui le prévoient.

Recommandation n° 4 : Respecter les principes de refacturation des services mutualisés aux communes conformément aux dispositions de l'article D. 5211-16 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 5 : Recueillir sans délai l'avis de la CLECT sur les charges transférées.

Recommandation n° 6 : Respecter le principe d'annualité budgétaire, notamment en tenant une comptabilité d'engagement sincère, un rattachement complet des charges et des produits à l'exercice et une intégration des travaux achevés.

Recommandation n° 7 : Mettre en œuvre une comptabilité de stock pour le budget zones d'activité conformément à l'instruction comptable M14.

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 Bretagne a procédé au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la communauté d'agglomération Quimperlé Communauté à compter de l'exercice 2016. Ce contrôle a été ouvert par lettre de la chambre du 2 février 2021.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 16 juillet 2021 avec M. Sébastien Miossec, président de la communauté et de son directeur général des services.

La chambre, lors de sa séance du 20 septembre 2021, a arrêté ses observations provisoires qui ont été adressées le 5 novembre 2021 au président de l'EPCI. Des extraits ont été adressés d'une part au président du conseil de développement du pays de Lorient, et d'autre part, à la présidente de l'association Le Fourneau.

Le président de l'EPCI a répondu au ROP par courrier enregistré au greffe de la chambre le 3 janvier 2022. La présidente de l'association Le Fourneau a répondu à l'extrait qui lui avait notifié par courrier enregistré au greffe de la chambre le 5 janvier 2022 et a sollicité une audition.

Après avoir examiné les réponses reçues et auditionné la présidente de l'association Le Fourneau, la chambre, lors de sa séance du 2 mars 2022, a arrêté ses observations définitives.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION

1.1 Les suites du précédent contrôle

Le précédent contrôle (2015) avait donné lieu à neuf recommandations. Une délibération du 29 septembre 2016 a détaillé, conformément à l'article L. 243-7 du code des juridictions financières, les actions entreprises par l'EPCI. Globalement, ces recommandations ont été suivies d'effet ou sont devenues sans objet du fait de l'évolution de la réglementation. Plusieurs points sont toutefois abordés dans le présent rapport : l'établissement du projet communautaire, la politique d'achat public, dont le précédent rapport avait jugé l'organisation encore trop fragile (cf. partie 4) et enfin la fiabilité des comptes (cf. partie 6).

Par ailleurs, le sujet du recours aux agents contractuels a continué à poser des difficultés, régulièrement soulevées par le contrôle de légalité. Il trouve aujourd'hui sa résolution progressive via la mise en place des nouvelles dispositions issues de la loi de transformation de la fonction publique.

1.2 Un périmètre intercommunal stable et de forts enjeux d'articulation interterritoriale

Créée le 1^{er} janvier 2016, la communauté d'agglomération de Quimperlé est issue de la transformation de la communauté de communes du Pays de Quimperlé (Cocopaq) à la faveur de la possibilité offerte par la loi NOTRÉ. Cette loi a modifié le seuil de population jusqu'alors applicable à la ville centre pour le passage en communauté d'agglomération lorsque celle-ci appartenait à une aire urbaine de plus de 15 000 habitants. Ce passage s'était alors joué à 35 habitants et ne serait plus possible aujourd'hui, la population de l'aire urbaine de Quimperlé ayant diminué pour atteindre 14 381 habitants en 2017. La communauté rassemble 16 communes pour une superficie de 606 km² et une population de 57 291 habitants¹. Le périmètre intercommunal est demeuré stable depuis 2002. C'est la troisième communauté d'agglomération du Finistère après Quimper et Morlaix.

Le territoire est contrasté entre un littoral résidentiel et touristique, la ville centre de Quimperlé, un tissu de villes moyennes exerçant des fonctions de centralité, et un arrière-pays rural, ce qui implique de faire face à des problématiques diversifiées.

¹ Insee 2019.

Carte n° 1 : Carte du territoire intercommunal



Source : *Quimperlé Communauté, portrait de territoire (CIAS) 2017.*

La ville centre de Quimperlé compte 12 188 habitants en 2018, soit 22 % de la population totale de la communauté. Plusieurs autres communes ont une taille significative².

La communauté jouit d'une position géographique favorable au sein du système côtier du sud de la Bretagne qui s'étire à partir des communautés de Quimper, de Concarneau, de Lorient, de Vannes, et jusqu'à Saint-Nazaire et Nantes. La communauté d'agglomération est traversée par la RN 165 (Nantes – Brest) : la ville de Quimperlé se situe à 20 minutes de trajet de Lorient et à 30 minutes de Quimper. Elle est connectée au réseau TGV qui place Quimperlé à 3 h 15 de Paris.

Le territoire de la communauté d'agglomération coïncide, en y ajoutant deux communes du Morbihan³, avec le périmètre de la zone d'emploi définie en 2020 par l'Insee⁴. En 2010, la définition Insee incluait en quasi-totalité le territoire communautaire à la zone d'emploi de Lorient.

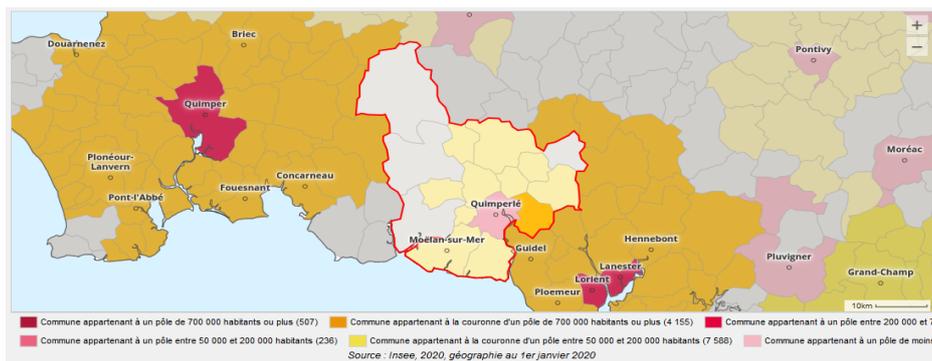
La communauté est en interaction à la fois avec la Cornouaille, avec le territoire du Centre-Bretagne mais aussi avec celui de l'agglomération lorientaise, dont l'aire d'attraction s'étend de plus en plus à son territoire⁵. Le flux de navetteurs depuis Quimperlé Communauté a progressé de 4,2 % par an en moyenne entre 2010 et 2015 et concerne 4 400 actifs allant travailler sur le territoire lorientais par la voie express ou par le train, tandis que 5 600 navetteurs viennent dans l'autre sens travailler à Quimperlé. Par ailleurs, Quimperlé Communauté appartient au programme territorial de santé « Lorient-Quimperlé » dans le cadre du programme régional de santé (PRS), situation liée à la présence de l'hôpital à Quimperlé qui dépend du centre hospitalier Bretagne sud (CHBS) de Lorient.

² Moëlan-sur-Mer (6 898 habitants), Bannalec (5 821 habitants), Scaër (5 457 habitants), Clohars-Carnoët (5 443 habitants), Riec-sur-Bélon (4 289 habitants), Mellac (3 261 habitants).

³ Guisriff et Lanvenegen.

⁴ Zone géographique à l'intérieur de laquelle la plupart des actifs résident et travaillent.

⁵ Cf. l'analyse de l'Insee « Nouveau Pays de Lorient : quatre types de territoires aux dynamiques propres et aux fortes interactions », juin 2019.

Carte n° 2 : Quimperlé Communauté au regard des aires d'attraction des villes⁶

Source : observatoire des territoires.

Cette situation de fortes interactions a conduit Quimperlé Communauté en 2018 à adhérer formellement au Pays de Lorient situé dans le département voisin du Morbihan, ainsi qu'à l'agence d'urbanisme et de développement économique de l'agglomération lorientaise (AUDÉLOR), au détriment de la structuration d'un pôle métropolitain de Cornouaille (cf. § 4.2).

1.3 Les caractéristiques du territoire

1.3.1 Une croissance de population liée à l'accueil de nouveaux arrivants et qui ne profite pas à la ville-centre

Après une phase de stagnation de 30 ans, le territoire a connu une croissance de 12,3 % de la population entre 1999 et 2015. Depuis 2012, la croissance est en moyenne de 0,3 % par an, cette augmentation étant liée à l'installation de nouveaux ménages, et non au solde naturel qui est négatif (0,2 % en moyenne). Le solde migratoire est favorable pour deux catégories de population : les actifs de 25 à 54 ans d'une part, dont les jeunes actifs attirés par un coût du foncier attractif, et d'autre part, au sein de la tranche d'âge des 55 à 64 ans, du fait de l'arrivée de résidents préparant leur retraite. La densité de population (91,6) est inférieure à la moyenne régionale (122) avec des situations très contrastées sur le territoire. La population de la ville centre de Quimperlé évolue faiblement⁷. La part des résidences secondaires (13,7 %) est un peu plus importante qu'au niveau régional (13,3 %). Ces éléments se traduisent dans l'évolution des effectifs scolaires du premier degré (écoles maternelles et primaires publiques et privées sur le territoire communautaire) qui montre un tassement général des effectifs sur la période 2015-2020, deux communes seulement voyant les effectifs progresser de manière significative (Mellac et Moëlan-sur-Mer)⁸.

⁶ L'aire d'attraction d'une ville définit l'étendue de son influence sur les communes environnantes. Ce zonage succède en 2020 au zonage en aires urbaines de 2010. Une aire est composée d'un pôle, défini à partir de critères de population et d'emploi, et d'une couronne, constituée des communes dont au moins 15 % des actifs travaillent dans le pôle.

⁷ 10 877 habitants en 2007, 12 052 en 2012, 12 057 en 2017, 12 188 en 2018 (source Insee).

⁸ Annexe 1.

1.3.2 Un territoire vieillissant

La proportion de personnes âgées de 60 à 74 ans est importante sur le territoire, s'élevant à 19,8 % en 2017 (17,6 % en Bretagne) et atteignant 20,5 % en 2018, tandis que la part des plus de 75 ans s'élève à 11,6 % (10,5 % en Bretagne). Les retraités représentent 37,3 % des ménages en 2017 (31,1 % en Bretagne). Ce territoire est, par ailleurs, marqué par une dépendance accrue des personnes âgées. La communauté d'agglomération enregistre une part plus importante de bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) GIR 1 et 2 au domicile, par rapport au département⁹.

1.3.3 Des enjeux de maîtrise de la périurbanisation, de revitalisation des centres-villes, de valorisation et de préservation du patrimoine et de l'environnement

Le territoire offre un cadre de vie privilégié ainsi qu'un patrimoine naturel et immatériel remarquable avec en particulier 104 kilomètres de côtes et six rias organisées à partir des rivières du Scorff, de la Laïta, de l'Ellé et de l'Isole, du Bélon et de l'Aven. Trois sites sont classés « sites patrimoniaux remarquables », trois sites sont référencés au titre de Natura 2000, quatre espaces sont protégés par le conservatoire du littoral et dix sites sont classés ZNIEFF¹⁰.

Le territoire compte également 55 édifices protégés au titre des monuments historiques. Il a été labellisé « pays d'art et d'histoire » en 2019.

Cette richesse patrimoniale et environnementale se conjugue avec un mouvement de périurbanisation et d'une dévitalisation des centres villes. L'EPCI s'est inscrit dans l'appel à projets « Petites Villes de demain », pour lequel les villes de Quimperlé et de Scaër ont été retenues. L'environnement est aussi porteur de vulnérabilités liées aux inondations fluviales¹¹, ce phénomène se concentrant sur la ville de Quimperlé à la confluence des cours d'eau. Les enjeux environnementaux et de gestion de l'urbanisation sont traduits par les orientations du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) approuvé le 19 décembre 2017, qui promeut une « stratégie de croissance choisie », c'est-à-dire conciliant dynamisme et préservation du cadre de vie.

⁹ Diagnostic du contrat local de santé 2016 – 2019.

¹⁰ Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

¹¹ Plan climat air énergie territorial de Quimperlé Communauté, juin 2019.

1.4 Une rationalisation de la carte des syndicats du territoire à la suite de la loi NOTRÉ

Le schéma départemental de coopération intercommunal (SDCI) du Finistère approuvé le 30 mars 2016 avait prescrit la dissolution et le rattachement de deux syndicats à la communauté de communes de Quimperlé : le SIVU d'incendie et de secours et le SI dédié aux travaux communaux (périmètre de 10 communes). Le premier a été dissous lors de la prise de compétence relative au contingent incendie par la communauté¹² et le second a été intégré à l'EPCI le 1^{er} janvier 2017 en tant que budget annexe.

En matière de gestion de l'eau et de l'assainissement, les conséquences de la loi NOTRÉ sur les syndicats ne se sont traduites que plus tardivement, en lien avec la prise de ces compétences par l'EPCI¹³ qui a abouti à la dissolution de cinq syndicats.

À la suite de la prise de compétences par les EPCI en matière de gestion des milieux aquatiques et de lutte contre les inondations le 1^{er} janvier 2018, un scénario de fusion des trois syndicats mixtes Ellé-Isole-Laïta, du Bassin du Scorff, et celui du Blavet (9 EPCI concernés) a été validé afin de mutualiser le portage des SAGE Ellé-Isole-Laïta, du Scorff et du Blavet. Cette fusion est intervenue le 1^{er} janvier 2021.

La chambre constate l'impact positif de la loi NOTRÉ en termes de rationalisation de la carte des syndicats sur le territoire.

¹² Ce syndicat portait le financement de la caserne des pompiers de Quimperlé, pour lesquelles les communes concernées assurent désormais une contribution directe ainsi que le remboursement des emprunts.

¹³ Dissolution au 1^{er} janvier de 2019 de cinq syndicats : SI d'alimentation en eau potable de Mellac, SI eau de Riec-Moëlan-Clohars, SI de production d'eau du Ster Goz, Syndicat mixte de production d'eau potable de Quimperlé, SITER.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Créée le 1^{er} janvier 2016, la communauté d'agglomération de Quimperlé est issue de la transformation de la communauté de communes du Pays de Quimperlé (Cocopaq) à la faveur de la possibilité offerte par la loi NOTRe qui avait abaissé le seuil de population applicable. La communauté rassemble 16 communes pour une superficie de 606 km², une population de 57 291 habitants et son périmètre est demeuré stable depuis 2002. C'est la troisième communauté d'agglomération du Finistère après Morlaix et Quimper.

Le territoire de Quimperlé Communauté jouit d'une position géographique favorable au sud de la Bretagne sur l'axe Nantes-Brest, et est bien connecté.

Il est confronté à différents défis : une croissance de population liée à l'accueil de nouveaux arrivants, dont la ville centre ne profite pas ; un vieillissement de la population, accru par l'accueil de retraités ; un niveau de revenu inférieur à la moyenne régionale. L'économie est marquée par une forte présence de l'industrie agro-alimentaire et de l'agriculture, secteurs exposés à de fortes mutations. Le territoire se caractérise aussi par son cadre de vie privilégié et par son patrimoine historique et naturel remarquable mais des risques et défis y sont associés : inondations, enjeux de préservation du foncier, notamment agricole, capacité des infrastructures en matière d'assainissement, alors qu'un mouvement de périurbanisation et de dévitalisation des centres villes est constaté. L'ensemble de ces enjeux a donné lieu à des étapes de validation successives du préfet du Finistère dans le cadre de l'élaboration du PLUi.

Ces enjeux nécessitent des processus d'articulation territoriale avec les EPCI alentours de Cornouaille, du centre-Bretagne et en particulier avec l'agglomération lorientaise, dont l'aire d'influence s'étend. Cette situation a amené Quimperlé Communauté à souhaiter adhérer en 2018 au Pays de Lorient, situé dans le département voisin.

2 LE PROJET DE TERRITOIRE ET SES INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE ET DE PILOTAGE

2.1 La formalisation des stratégies intercommunales pour le pilotage des politiques publiques à l'échelle de l'EPCI

La réalisation de diagnostic, la formalisation de stratégies ou l'inscription dans des dispositifs déclinés en plans d'action thématiques constituent un indicateur de l'intégration intercommunale et de la capacité du territoire à construire et porter des politiques cohérentes à l'échelle de l'EPCI en réponse aux enjeux identifiés.

Outre les travaux d'analyse menés dans le cadre de l'élaboration du schéma de cohérence territoriale (SCoT), du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) et du plan climat air énergie territorial (PCAET), qui revêtent un caractère transverse, les interventions de Quimperlé Communauté s'appuient sur des analyses et diagnostics thématiques et sur des stratégies formalisées dans la plupart des politiques portées par l'EPCI. Tel est le cas en matière de politique de l'habitat¹⁴, en matière économique par l'élaboration d'une stratégie déclinée en 21 fiches-actions, présentée en juin 2018 en bureau communautaire et qui n'a cependant pas été votée par le conseil, stratégie complétée en janvier 2021 dans le cadre du PLUi, par un document d'orientation en matière de foncier économique.

Par ailleurs, l'EPCI a adopté un schéma vélo, un plan de développement des enseignements artistiques et un plan de développement de la lecture publique. En matière touristique, la communauté s'inscrit dans la mise en œuvre du plan d'action défini avec la région Bretagne pour la destination touristique « Cornouaille » sur la période 2018-2022. Quimperlé a également été labellisé « Pays d'art et d'histoire » en novembre 2019, ce qui se traduit par un plan d'action spécifique de valorisation du patrimoine.

La communauté a décidé d'inscrire son plan climat air énergie territorial dans le cadre de la démarche Cit'ergie¹⁵, entraînant son évaluation au regard de ses compétences dans six domaines affectant les consommations d'énergie, les émissions de CO² et la qualité de l'air : le développement territorial, le patrimoine, l'approvisionnement énergétique, l'eau, l'assainissement, la mobilité, l'organisation interne, la communication et les coopérations.

Les schémas directeurs dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et des eaux pluviales urbaines sont en cours d'élaboration avec l'aide de cabinets spécialisés.

En matière de transport, l'EPCI considère que ses priorités d'action se sont traduites dans le cahier des charges de renouvellement de la délégation de service public (DSP) en 2020, qui a permis une redéfinition des besoins.

¹⁴ Le Plan local de l'habitat (2020-2024) faisant suite au précédent PLH 2014-2019, a fait l'objet d'un bilan à mi-parcours en décembre 2017, et s'appuie sur un diagnostic détaillé. Ce PLH est complété d'une OPAH (opération programmée d'amélioration de l'habitat).

¹⁵ Délibération n° 2019-124 du 27 juin 2019 approuvant la labellisation Cit'ergie. Cit'ergie est un programme de l'ADEME en matière de management et de labellisation qui récompense les collectivités pour la mise en œuvre d'une politique climat-air-énergie ambitieuse.

L'EPCI inscrit également ses interventions dans le cadre de la déclinaison de politiques portées et définies par le département du Finistère (contrats territoriaux milieux aquatiques, coordination de la gestion des espaces naturels sensibles), ou la région Bretagne (dispositif Breizh bocage, « pass commerce et artisanat », convention en matière économique 2017-2021) se traduisant par une contractualisation avec ces collectivités. L'EPCI a également conclu un contrat local de santé associant l'ARS, la préfecture, la région, le département du Finistère, la Carsat et la MSA. En matière de dynamique commerciale et de confortement des centralités, l'EPCI s'est inscrit dans le dispositif de l'État « opération de revitalisation du territoire (ORT), puis dans le dispositif « petites villes de demain » en apportant un soutien en ingénierie aux communes pour le montage des dossiers¹⁶.

Pour autant, l'articulation entre ces différents documents, qui ne sont pas de même nature, n'apparaît pas toujours clairement. Si certains sont assortis d'indicateurs ou d'éléments chiffrés, cela n'est pas systématique comme pour les plans en faveur de la lecture publique, des enseignements artistiques, ou encore certains axes de la stratégie de développement économique qui renvoient à des discussions avec les partenaires économiques ou à des actions à développer à l'échelle du pays de Lorient.

L'ensemble de ces stratégies n'est pas non plus nécessairement accessible pour le public ou les partenaires de l'EPCI, notamment via le site internet.

2.2 Des documents de planification qui fondent un projet de territoire insuffisamment formalisé

Ainsi que le prévoit l'article L. 5216-1 du code général des collectivités (CGCT), une communauté d'agglomération réunit les communes qui « s'associent au sein d'un espace de solidarité, en vue d'élaborer et de conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire ».

Quimperlé Communauté n'a pas formalisé de « projet de territoire » en tant que tel. L'EPCI considère que sa stratégie prend appui sur une « feuille de route du mandat » adoptée le 18 février 2021. Ce document identifie de grandes priorités autour de deux axes transverses : le défi de la transition environnementale, l'emploi, la culture et les solidarités.

Cependant, si cette « feuille de route » oriente l'action de l'EPCI pour le mandat, elle ne saurait constituer à elle seule un projet de territoire, même complétée par le projet d'aménagement et de développement durable du SCoT et le PLUi, qui n'embrassent pas toutes les politiques publiques mises en œuvre par l'EPCI, notamment en matière de services à la population.

De plus, le diagnostic du SCoT, tel que complété par le document d'orientation et d'objectifs (DOO), n'est pas assorti d'un véritable plan d'action, ni des indicateurs ou objectifs quantifiés usuels en matière d'urbanisme et arrivera en tout état de cause à échéance à mi-mandat en 2023.

¹⁶ Ces démarches avaient été précédées par l'inscription dans des appels à projets de la région Bretagne « dynamique des bourgs ruraux » et « dynamique des centres villes ».

Enfin, le caractère particulièrement dense et complexe de ces documents stratégiques ne permet pas d'appréhender directement les choix de l'EPCI et leur traduction ou hiérarchisation dans les politiques qui en relèvent directement.

La chambre regrette que l'EPCI ne rende pas son projet de territoire plus explicite, afin de le rendre plus accessible pour le citoyen et les acteurs locaux. De plus la déclinaison d'un véritable projet de territoire en plan d'action permettrait d'objectiver la stratégie financière de l'EPCI au travers du pacte financier et fiscal (cf. § 5.2.4).

2.3 Le service système d'information géographique (SIG), outil au service du projet de territoire

Quimperlé Communauté s'est vu confier la création, la gestion et l'animation d'une base de données centrale par un système d'information géographique (SIG) dans le cadre des compétences d'aménagement de l'espace communautaire.

Un service a été constitué à cette fin qui comprend trois agents : un responsable SIG, une technicienne SIG et un assistant SIG pour une masse salariale globale de 134 000 €. Le budget annuel du service s'élève à 21 100 €, auquel s'ajoute un budget spécifique de 16 000 € en investissement et 8 000 € en fonctionnement pour le projet de fond de plan de corps de rue simplifié¹⁷.

Sa mission principale est de mettre à disposition des agents et des élus de l'EPCI et des communes les données géographiques nécessaires à leurs missions (cadastre, fichiers fonciers, photographie aérienne, carte IGN, etc.). Il est chargé de l'administration et de la diffusion des données d'urbanisme communales et communautaires et s'appuie sur des logiciels de stockage, de traitement et de diffusion (outil WebSIG).

Le périmètre de ses activités s'est progressivement ouvert aux différents métiers de l'EPCI et permet d'offrir de nouveaux services : gestion de la collecte des déchets et des points d'apport volontaire, suivi des données géographiques de la régie des eaux en lien avec la géomaticienne de ce service, recensement du patrimoine, géolocalisation des assistantes maternelles du territoire, gestion des circuits de randonnée, gestion des zones d'activités, gestion des arrêts de bus, signalement des nids de frelons asiatiques, usages développés au fil de l'eau selon les besoins exprimés dans la conduite des différentes politiques.

On compte 214 utilisateurs métiers du service dont 99 agents communaux, ces utilisateurs bénéficiant d'une formation de la part du service SIG.

Ce service se verra confier le suivi des indicateurs annuels du PLUi et projette la mise en place d'un référentiel d'occupation des sols avec l'agence AUDÉLOR, afin de suivre en particulier l'évolution de l'artificialisation des sols.

¹⁷ Ce projet vise à disposer d'un fond de plan unique pour les travaux enterrés à proximité des réseaux enterrés sensibles, dont il facilitera l'utilisation par les communes.

L'EPCI s'investit positivement dans la gestion de cette base de données SIG, dont l'objet initial était de venir en appui des politiques d'urbanisme, mais qui est désormais utilisée dans différentes politiques de l'EPCI et qui permet aux communes de bénéficier d'une ingénierie mutualisée. La feuille de route de ce service, qui apparaît encore trop résulter des demandes au fil de l'eau des différents services, pourrait toutefois être consolidée sur la base d'une hiérarchisation des priorités dans le cadre du projet de territoire.

2.4 L'adhésion en 2018 au Pays de Lorient, nouvel espace pour penser les politiques publiques ?

Quimperlé Communauté a fait le choix en 2018, d'adhérer au Pays de Lorient, situé dans le département voisin du Morbihan.

La délibération du 28 septembre 2017 relative aux « orientations sur les coopérations territoriales »¹⁸, indique que *« l'histoire du pays de Quimperlé est finistérienne et cornouaillaise. Mais il est aisé d'observer que le territoire de vie, pour une grande majorité des habitants du pays de Quimperlé, est orienté chaque jour davantage vers l'agglomération de Lorient. C'est une réalité, que ce soit en termes de loisirs, de santé, d'emploi, de certaines fonctions commerciales »*.

Ce choix a été opéré en réaction à la décision de l'agglomération de Quimper de s'orienter vers une intégration plus forte au sein d'un projet de pôle métropolitain de Cornouaille, dans lequel Quimperlé Communauté ne se retrouvait pas¹⁹, sans envisager à terme une fusion avec l'agglomération de Lorient.

L'EPCI a refusé d'adhérer au projet de pôle métropolitain de Cornouaille²⁰ en septembre 2017 et s'est retiré de l'agence Quimper Cornouaille Développement.

L'adhésion de Quimperlé Communauté au conseil de développement du Pays de Lorient a été entérinée le 19 décembre 2017²¹, entraînant l'adhésion à l'association du Pays de Lorient.

2.4.1 Une adhésion qui permet de bénéficier d'outils d'observation du territoire

Quimperlé Communauté a également adhéré à l'agence d'urbanisme et de développement économique de l'agglomération lorientaise (AUDELOR)²².

¹⁸ Délibération n° 2017-139 du 28 septembre 2017.

¹⁹ « In fine, il apparaît que la perspective d'adhérer à ce futur pôle métropolitain ne recueille pas l'assentiment des élus. En revanche, des coopérations souples, renforcées, pragmatiques avec des acteurs du Pays de Lorient pourraient constituer d'une part une alternative aux services fournis par Quimper Cornouaille développement, et d'autre part, une opportunité pour développer des politiques publiques adaptées à l'échelle du bassin de vie des habitants. » délibération précitée.

²⁰ Ce projet de pôle métropolitain n'a finalement pas abouti.

²¹ Délibération n° 2017-176.

²² Délibération n° 2017-175 du 19 décembre 2017.

Cela lui permet de disposer de capacités d'ingénierie et d'études sur les problématiques territoriales issues de plusieurs observatoires existants qui intègrent désormais pleinement le territoire de la communauté (développement économique, habitat, tourisme, déplacements, agriculture, dynamiques socio démographiques). Un observatoire du foncier agricole à l'échelle du pays de Lorient a été mis en place, intégrant les données issues de la préparation du PLUi de Quimperlé Communauté²³. Par ailleurs, la convention d'adhésion prévoit aussi la possibilité de réaliser des études à la demande telle que celle réalisée dans le cadre de l'élaboration du plan local de l'habitat en 2019.

Le service information géographique (SIG) de Quimperlé Communauté étudie actuellement les modalités du partage de ses données avec AUDÉLOR afin de contribuer à fluidifier encore ces travaux.

2.4.2 Une adhésion dont les objectifs et les déclinaisons restent à préciser

L'EPCI semble cependant être resté au milieu du gué. En premier lieu, après trois années, les objectifs de cette coopération apparaissent encore peu formalisés et explicités au regard des enjeux de mise en œuvre du projet de territoire de la communauté. Au-delà des conventions d'adhésion au Pays de Lorient et à AUDÉLOR, ce partenariat qui ne s'est pas traduit dans une adaptation de la charte du pays de Lorient, ne s'est pas non plus matérialisé par un document d'objectifs. Les changements de gouvernance intervenus à Lorient à la suite des municipales nécessitent également de nouvelles discussions entre les EPCI.

Une ambiguïté demeure : s'agit-il pour la communauté de penser ses politiques en articulation avec celles des autres EPCI au sein de ce nouvel espace pour répondre aux enjeux du bassin de vie, ou s'agit-il de coopérer avec le territoire voisin sur des sujets d'intérêt commun pour répondre à des problématiques identifiées ? La réponse, sans doute au caractère évolutif, ne ressort pas clairement des éléments à disposition : alors que la délibération initiale d'adhésion au Pays de Lorient évoque des « coopérations territoriales » aux modalités souples et pragmatiques, la feuille de route du mandat 2020-2026, votée en février 2021, exprime le souhait pour l'EPCI de pouvoir s'inscrire à l'avenir dans l'élaboration d'un SCoT à l'échelle du Pays de Lorient, ce qui serait un engagement d'une autre portée. Un projet de pôle métropolitain à l'échelle du Pays de Lorient a également fait l'objet d'un séminaire des élus de Lorient agglomération et de Quimperlé Communauté le 27 novembre 2019, sans suite à ce jour depuis les dernières élections municipales.

Par ailleurs, les moyens d'action et de financement apparaissent parfois contraints pour les coopérations avec le Pays de Lorient du fait d'un certain décalage entre les objectifs et les leviers d'intervention possibles, en particulier au regard des cadres existants des politiques régionales ou des outils d'intervention existants.

²³ « Afin d'avoir un suivi plus fin et de s'inscrire dans une dynamique d'uniformisation de la donnée à l'échelle de l'Ouest Breton et demain à l'échelle de la Région (dans le cadre du SRADDET), Quimperlé Communauté vient de valider (en mai 2021) son partenariat avec AUDÉLOR pour mettre en œuvre la méthode développée initialement par l'ADEUPa (agence d'urbanisme Brestoise) : le « MOS ADEUPa » (MOS pour Mode d'Occupation des Sols). Cette méthode permettra de passer d'une analyse de la consommation d'espace à une analyse de l'artificialisation des sols par type d'occupation tous les 3 ans ».

L'EPCI s'est inscrit par exemple dans des réflexions approfondies en matière d'emploi et de gestion territoriale de l'emploi et des compétences à l'échelle du Pays de Lorient, mais le territoire de Quimperlé dépend de la Mission Locale de Cornouaille pour l'accompagnement des jeunes et de l'association ACTIFE Quimper Cornouaille pour l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi, qui ne sont pas parties prenantes de ces réflexions. Par ailleurs, Quimperlé Communauté appartient encore à la commission territoriale emploi formation (CTEF) du Pays de Cornouaille, outil d'animation des politiques d'emploi et de formation mis en place par l'État et la région²⁴, tout en confirmant participer désormais aux réunions de la CTEF de Lorient.

Concernant les relations avec la région Bretagne, les élus avaient décidé qu'à compter du 1^{er} janvier 2018, les trois intercommunalités de Lorient agglomération, Quimperlé Communauté et la communauté de communes Blavet-BelleVue-Océan constitueraient le nouveau cadre de discussion dans les relations contractuelles avec la région Bretagne, ce qui s'est traduit en particulier par le rattachement de Quimperlé Communauté au contrat de partenariat conclu à cette échelle ainsi qu'au programme européen LEADER²⁵ porté par Lorient agglomération. Les trois EPCI ont également produit une contribution commune dans le cadre de la préparation du SRADDET²⁶. Cependant la convention signée avec la région en matière économique demeure à l'échelle de chaque EPCI.

En matière de politique touristique, Lorient agglomération et Quimperlé Communauté auraient souhaité que leur coopération se concrétise par une nouvelle destination touristique « Lorient-Quimperlé », projet que la région Bretagne n'a pas validé, considérant que les destinations touristiques déjà définies répondent à une « logique visiteur » qui s'affranchit des frontières administratives. La région laisse cependant ouverte la possibilité pour les deux EPCI de se regrouper sous l'une ou l'autre des destinations existantes (Quimper Cornouaille ou Bretagne sud golfe du Morbihan)²⁷. À ce stade, le positionnement de Quimperlé Communauté a été maintenu : l'EPCI poursuit, sans en être désormais formellement adhérent, une coopération avec l'agence Quimper Cornouaille Développement, chargée du portage des actions de promotion touristique soutenues par la région, tout en développant des projets avec Lorient agglomération (lancement conjoint entre Quimperlé Communauté et Lorient agglomération d'une application numérique commune Rando Bretagne Sud, organisation de navettes estivales par bateaux, élaboration de supports touristiques conjoints). Si Quimperlé Communauté peut apparaître en situation de bénéficier des deux espaces de promotion, la question de sa capacité à peser sur les politiques touristiques dans un tel contexte morcelé peut aussi être posée.

Dans le cadre du plan de relance national signé avec l'État, un contrat de relance et de transition écologique (CRTE)²⁸ a été signé à l'échelle de Quimperlé, un autre à l'échelle de l'agglomération lorientaise.

²⁴ Cf. note trimestrielle CTEF relative à la conjoncture des territoires d'avril 2021 – site internet du GREF.

²⁵ Délibération n° 2018-003 du 22 février 2018 concernant le contrat de partenariat Europe - Région Bretagne - Pays de Lorient 2014-2020.

²⁶ Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires.

²⁷ Courrier de la vice-présidente de la région Bretagne chargée du tourisme du 22 août 2019.

²⁸ Les contrats de relance et de transition écologique ont vocation à regrouper l'ensemble des contrats entre l'État et les collectivités territoriales, majoritairement avec les EPCI, permettant l'accompagnement des projets de territoire en y intégrant les budgets dédiés à la relance économique à la suite de la crise sanitaire.

En matière économique, l'adhésion à AUDÉLOR s'est traduite par des missions d'étude (réalisation d'un panorama économique du territoire, étude sur les centralités commerciales, étude sur l'économie productive, étude en cours sur la densification des zones d'activités) ainsi que par la mise en place de la plateforme « acheterenpaysdequimperle.bzh » à la suite de la crise sanitaire, permettant en ce domaine une mutualisation de l'expertise. Elle n'a pas emporté d'autres actions opérationnelles, Quimperlé Communauté souhaitant par ailleurs conserver la maîtrise de son action économique en interne.

Les deux EPCI ont également mené les coopérations suivantes : entrée au capital de la société publique locale Bois énergie renouvelable, participation au dispositif Territoires d'industrie, ou encore la mise en place d'accords tarifaires entre les réseaux de transport urbain.

Par ailleurs, la politique de l'eau est très imbriquée entre les deux territoires, ce qui s'est traduit par la fusion en un syndicat unique des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) Ellé, Laïta, Isole, Scorff et Blavet.

Il convient que Quimperlé Communauté intègre pleinement les enjeux d'articulation interterritoriale au sein de son projet de territoire, qui est à formaliser, et précise tout particulièrement les objectifs poursuivis à la suite de son adhésion au Pays de Lorient. Dans le cadre de cet exercice, il conviendra de veiller à l'adéquation entre ces objectifs, et les leviers d'action disponibles et mobilisables à cette fin. Cette clarification apparaît être un préalable nécessaire pour aborder de futures contractualisations avec l'État et la région Bretagne, dont les cadres d'intervention n'apparaissent pas stabilisés.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de l'EPCI indique qu'une reprise des travaux communs à l'échelle du pays de Lorient est en cours, avec Lorient agglomération mais aussi avec la communauté de communes Blavet Océan. L'année 2022 sera consacrée à l'émergence d'une feuille de route partagée avec Lorient agglomération, démarche qui prendra appui sur un pacte de cohérence régionale et territoriale qui sera élaboré avec la région Bretagne.

<p>Recommandation n° 1. Mettre en forme le projet de territoire, en y précisant les objectifs de l'adhésion au Pays de Lorient et en l'assortissant d'un plan d'action et d'indicateurs.</p>

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Quimperlé Communauté n'a pas formalisé de projet de territoire en tant que tel mais considère que celui-ci est exprimé par différents documents stratégiques. L'EPCI gagnerait à formaliser ce projet et à le rendre lisible et accessible par une déclinaison embrassant ses différents champs d'intervention et assortie d'un plan d'action et d'indicateurs. L'EPCI a par ailleurs formalisé différentes stratégies thématiques pour le pilotage des politiques intercommunales. Cependant, là aussi, l'articulation entre ces différents documents n'est pas toujours facilitée en raison de leur faible accessibilité notamment pour le citoyen.

L'EPCI gère un système d'information géographique développé initialement dans le cadre des politiques d'urbanisme, ouvert aux communes, et qui est mis progressivement au service d'autres politiques ou d'objectifs nouveaux tels celui du suivi de l'artificialisation des sols ou l'amélioration du service à l'usager. L'affirmation de cet outil au service du déploiement du projet de territoire pourrait être encore confortée par une feuille de route plus explicite.

Les enjeux d'articulation avec la toute proche agglomération de Lorient située dans le département voisin du Morbihan, ont amené l'EPCI à adhérer en 2018 au Pays de Lorient, tournant alors le dos au projet de pôle métropolitain de Cornouaille. Cependant, après trois années d'un partenariat encore très peu formalisé, les objectifs et les déclinaisons attendus de cette adhésion paraissent devoir être précisés, cela, alors que les cadres d'intervention des politiques de l'État ou de la Région ne s'y sont pas encore complètement adaptés et qu'un changement de gouvernance est intervenu à Lorient également. Il apparaît nécessaire en particulier que l'EPCI exprime clairement dans un projet de territoire à formaliser les enjeux et objectifs opérationnels de cette adhésion et identifie les leviers d'action réellement possibles au service des différentes politiques. Cela apparaît nécessaire pour appréhender de futures contractualisations avec l'État et la région Bretagne ou dans le cadre des réflexions sur un futur SCoT.

3 LA GOUVERNANCE INTERCOMMUNALE

3.1 Le conseil communautaire

Aux termes des articles L. 5211-6-1 et L. 5211-6-1 IV du CGCT, le conseil communautaire de Quimperlé Communauté est composé de 42 conseillers.

Jusqu'aux dernières élections municipales, le nombre de conseillers communautaires avait été augmenté en 2018 par accord local à 49 membres. Un nouvel accord local est intervenu le 23 mai 2019, validé le 3 octobre 2019 par le préfet du Finistère²⁹, portant ce nombre à 52 à compter du renouvellement issu des élections municipales de 2020, respectant l'augmentation possible jusqu'à 25 % du nombre de sièges. Cette modification de la composition du conseil, constatée par le préfet du Finistère³⁰, n'était toujours pas traduite dans les statuts de la communauté, plus de 9 mois après l'entrée en fonction des nouveaux délégués communautaires.

Quimperlé dispose de 10 sièges, soit une proportion (19 %) légèrement inférieure à son poids en termes de population (22 %), tandis que certaines des communes les plus petites sont légèrement sur représentées³¹. Les quatre communes les plus importantes (Quimperlé, Moëlan-sur-Mer, Bannalec, Scaër soit 54 % de la population) disposent de la moitié des sièges.

Sept commissions thématiques ont été créées : ressources, aménagement, cadre de vie, solidarités, culture, initiatives sociales, attractivité.

Bien que la mention du nombre de sièges au sein de l'EPCI ne soit plus une mention obligatoire des statuts d'un EPCI depuis 2010, une mise en concordance de leur rédaction apparaît nécessaire dans la mesure où les statuts sont demeurés dans leur version initiale³².

3.2 L'exécutif

Le président de la communauté d'agglomération entame en 2020 son deuxième mandat³³.

²⁹ Arrêté du 3 octobre 2019.

³⁰ L'article L. 5211-6-1 VII du CGCT : « Au plus tard le 31 août de l'année précédant celle du renouvellement général des conseils municipaux, il est procédé aux opérations prévues aux I, IV et VI. Au regard des délibérations sur le nombre et la répartition des sièges prévues aux I et VI et de la population municipale authentifiée par le plus récent décret publié en application de l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 précitée, le nombre total de sièges que comptera l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ainsi que celui attribué à chaque commune membre lors du prochain renouvellement général des conseils municipaux est constaté par arrêté du représentant de l'État dans le département ».

³¹ Guilligomarc'h : 2 % des sièges, 1 % de la population ; Le Trévoux : 4 % des sièges, 3 % de la population ; Arzano : 4 % des sièges, 2 % de la population.

³² Depuis la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, la mention du nombre de sièges au sein de l'EPCI n'est plus une mention obligatoire dans les statuts de l'EPCI.

³³ Il est maire de la commune de Riec-sur-Belon (4 190 hab.).

Il dispose d'une large délégation de pouvoir du conseil qui lui permet notamment de procéder aux opérations de gestion active de la dette et de procéder dans la limite de 3 M€ à la réalisation des emprunts, de conclure les marchés sans limitation autre que celle relative à l'inscription des crédits au budget, d'autoriser au nom de la communauté, le renouvellement de l'adhésion des associations dont elle est membre, de demander à tout organisme financeur l'attribution de subventions dans la limite d'un montant de 200 000 €.

Le président respecte ses obligations de déclarations auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) : il a effectué sa déclaration de situation patrimoniale en début et fin de mandat et sa déclaration d'intérêts.

Il s'appuie sur un bureau composé des 13 vices présidents (25 % de l'effectif du conseil communautaire respectant le seuil de 30 % prévu par l'article L. 5211-10 du CGCT), et de 3 conseillers délégués à certaines missions³⁴ depuis les dernières élections de 2020. L'équipe des 13 vice-présidents et des 3 conseillers délégués est constituée d'élus de 14 communes sur 16 (Querrien et Saint-Thurien ne sont pas représentées), dont huit maires et trois adjoints de la ville de Quimperlé, traduisant une recherche d'équilibre territorial. La composition du bureau est paritaire.

L'octroi des indemnités aux élus communautaires n'appelle pas d'observations.

La communauté n'a pas adopté de mesures spécifiques destinées à prévenir les conflits d'intérêt dans son fonctionnement, permettant notamment de s'assurer que les élus intercommunaux et les agents de la collectivité susceptibles d'être affectés par des conflits d'intérêts s'abstiennent bien lors de la commission d'appels d'offres, lors des débats et des délibérations du conseil communautaire.

Le président de l'EPCI, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, a indiqué son souhait d'adapter le règlement intérieur du conseil pour y intégrer les dispositions adéquates après l'adoption de la loi « 3DS³⁵ » intervenue le 21 février 2022.

La chambre invite l'EPCI à mettre en place des procédures internes afin de respecter les dispositions de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, ainsi que son décret d'application³⁶.

³⁴ Une conseillère communautaire déléguée chargée de l'égalité femmes/hommes, de la démocratie locale et de la formation des élus, un conseiller communautaire délégué chargé du grand cycle de l'eau, une conseillère communautaire déléguée chargée du projet alimentaire de territoire.

³⁵ Loi « différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification ».

³⁶ Décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

3.3 Le fonctionnement de la gouvernance et l'association des maires

Les dernières élections municipales ont entraîné un fort renouvellement des maires du territoire intercommunal, nouveaux pour la moitié d'entre eux. L'EPCI s'est investi dans l'accueil des nouveaux élus via la réalisation d'un guide d'accueil, la communication d'un portrait de territoire lors d'un séminaire de l'exécutif en septembre 2020, et également par la mise en œuvre d'un plan de formation des élus au titre des compétences confiées en la matière par les statuts.

Un pacte de gouvernance³⁷ a été adopté le 17 décembre 2020 à la suite de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Ce pacte confirme la pratique suivie jusqu'alors, en prévoyant notamment « l'association des maires à toutes les décisions stratégiques et leur intégration à toutes les réunions du bureau communautaire », y compris les maires qui ne sont pas conseillers communautaires afin de permettre « l'association permanente des 16 communes aux décisions de Quimperlé Communauté ».

Si cet élément s'inscrit dans le pacte de gouvernance, il ne figure pas dans les statuts de la communauté mais seulement dans le règlement intérieur³⁸ qui précise qu'en cas de vote, seuls les membres du bureau ayant qualité de conseillers communautaires prennent alors part au vote, puisque les maires ne sont pas formellement membres du bureau au sens des statuts³⁹. À ce jour, le conseil communautaire n'a pas délégué de pouvoir au bureau, comme les statuts en prévoient la possibilité.

Le bureau se réunit quasiment tous les mois et environ 9 conseils communautaires se tiennent dans l'année. La conférence des maires, désignée sous le nom de « comité des maires » ne se réunit que très peu : une fois en 2018 pour adopter la charte de gouvernance dans le cadre de la compétence PLUi, aucune réunion en 2019, deux réunions en 2020. Cette instance, comme le précise le règlement intérieur, a pour objet de « traiter les questions dites d'ordre stratégique quant à l'avenir de la communauté et du territoire ». Il apparaît que ce comité des maires ne joue pas un rôle actif dans la gouvernance, son utilité pratique étant fortement réduite du fait de la participation des maires au bureau.

Le pacte de gouvernance prévoit également certaines bonnes pratiques visant à fluidifier les relations entre l'EPCI et les communes sur un plan opérationnel :

- . la poursuite, sur le plan financier et fiscal, de la réalisation d'un état des lieux annuel, dans le cadre de la mise à jour du début de mandat, permettant à chacun d'avoir une connaissance des moyens financiers et des leviers budgétaires et fiscaux des seize communes et de Quimperlé Communauté ;⁴⁰

³⁷ Délibération n° 2020-228.

³⁸ Délibération n° 2020-107 portant adoption du règlement intérieur.

³⁹ Les statuts prévoient que le bureau peut comprendre « d'autres membres », ceux-ci devant alors être désignés à la majorité absolue et au scrutin à bulletin secret par l'assemblée délibérante, ce qui n'a pas été le cas pour les maires, ne leur conférant pas la qualité de membre du bureau au sens défini par ces statuts.

⁴⁰ Cet élément s'est appuyé sur une étude intitulée « analyse comparée des perspectives financières des communes-membres sur la période 2014-2020 » présentée le 2 septembre 2015. Une nouvelle étude réalisée en octobre 2020, a fait l'objet d'une présentation en séminaire des élus.

- . une articulation avec les éléments de cadrage du mandat via l'actualisation, courant 2021, du pacte financier et fiscal, du schéma de mutualisation⁴¹, et leur intégration, avec le pacte de gouvernance, dans un document plus global – le pacte de territoire⁴² soumis à l'avis des conseils municipaux des 16 communes ;
- . l'organisation de conférences territoriales afin de permettre un dialogue direct entre les élus municipaux qui ne sont pas élus communautaires, et l'exécutif de Quimperlé Communauté concernant des débats jugés particulièrement structurants : passage en communauté d'agglomération, coopération avec le pays de Lorient, prise de compétence eau et assainissement, ce dernier sujet ayant entraîné la territorialisation de ces réunions du fait des différents modes de gestion présents sur le territoire. Ces réunions, pour lesquelles 345 élus sont invités, réunissent en moyenne 80 personnes ;
- . la désignation, pour plusieurs compétences, d'élus référents des communes lorsque la mise en œuvre de ces compétences nécessite une articulation particulièrement forte entre l'EPCI et les communes, avec l'objectif d'un meilleur relais au sein des conseils municipaux et de la prise en compte des spécificités locales. Des élus référents communaux ont été désignés pour la formation des élus, la gestion de l'eau et de l'assainissement, les déchets et l'urbanisme.

La feuille de route du mandat, votée le 18 février 2021 a exprimé le souhait de renforcer encore la gouvernance en offrant davantage une vision transversale du projet communautaire ou l'information sur les grands projets, tant à destination des vice-présidents, des maires, des élus communautaires ainsi que des citoyens en intégrant la dimension de la participation citoyenne pour chaque nouveau projet.

La recherche de l'équilibre territorial et de l'égale participation des communes se traduit également dans la composition de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) composée d'un élu titulaire et d'un élu suppléant par commune, quel que soit son poids démographique.

3.4 L'organisation des services de la communauté

L'organigramme des services mis à jour au 1^{er} janvier 2021 rattache, de manière classique, quatre pôles, structurés en services, au directeur général des services : un pôle aménagement, un pôle technique, un pôle solidarités et un pôle ressources, ce dernier pôle étant dirigé par le DGS. Par ailleurs, une chargée de mission auprès du DGS et du président est rattachée à la direction générale, ainsi qu'une mission de revitalisation des centres villes/bourgs, poste créé en 2018, qui vient désormais en appui du programme « Petites villes de demain ».

⁴¹ Cette actualisation a été approuvée par délibération n° 2021-064 du 25 mars 2021.

⁴² Délibération n° 2021-001 du 18 février 2021.

Les services sont localisés au siège communautaire, inauguré en 2016, bâtiment moderne et fonctionnel situé en périphérie de Quimperlé à proximité des grandes zones d'activités, à l'exception de certains services aux usagers ayant des implantations de proximité : conservatoire de musique et de danse, ALSH, piscines intercommunales, Maison de l'économie, etc. L'évolution des missions et l'exercice de nouvelles compétences ont entraîné l'arrivée de nouvelles équipes, telles la régie des eaux (située en centre-ville de Quimperlé), et l'intégration de nouvelles implantations. L'implantation des nouveaux services sera désormais privilégiée dans les centres villes afin de contribuer à leur redynamisation. Tel sera le cas pour la Maison de l'habitat qui sera implantée en centre-ville de Quimperlé.

3.4.1 Une organisation qui a crû rapidement

Les effectifs de la communauté sont passés de 151,63 à 224,7 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) entre 2016 et 2020, soit une augmentation de 33 % (84 agents supplémentaires).

Les principales évolutions résultent de l'intégration du conservatoire de musique et de danse en 2017 (+ 27 agents au sein du pôle culture), du syndicat des travaux communaux (+ 9 agents), de la prise de la compétence eau via la régie des eaux (+ 38 agents). Le pôle technique a augmenté de 45 agents, le pôle solidarités de 21 agents (déduction faite des 10 agents ayant rejoint le centre intercommunal d'action sociale), le pôle aménagement de 10 agents.

3.4.2 Des services support qui n'ont pas suivi le même rythme de croissance et dont la consolidation est progressive

Le service ressources humaines est passé de trois à quatre agents. Au moment du contrôle, le poste de gestionnaire paye carrières était vacant et la communauté rencontrait des difficultés à le pourvoir. Entre 2014 et 2019, le nombre de paies gérées a augmenté de 43 % et celui des candidatures dans le cadre des procédures de recrutement est passé de 1 491 en 2014 à 2 328 en 2020. En mars 2021, un poste de gestionnaire RH (catégorie B) supplémentaire a été créé.

Le service finances est passé de cinq à six agents mais dans le même temps, le nombre de mandats est passé de 6 797 en 2014 à 12 378 en 2019, et à 13 756 en 2020, tandis que le responsable du service finances s'est vu confier l'encadrement du pôle finances, achats et informatique en plus de l'encadrement de son service, qui ne compte pas d'autre agent de catégorie A⁴³. Fin 2020, un poste de responsable de la programmation financière et du suivi des investissements (catégorie B) a été créé.

⁴³ L'adjoint au directeur des finances, diplômé Bac + 5 en contrôle de gestion, a été recruté sur un emploi de catégorie C.

Le pôle achat compte un agent, en plus d'une mise à disposition partielle de la commune de Quimperlé (cf. § 5.1). Ce poste a été vacant une longue période, après le départ à l'été 2018 de la première personne recrutée sur cette fonction achat en 2017. Le poste est pourvu depuis janvier 2019.

Après la création en 2019 d'un emploi de technicien bâtiment, un poste d'ingénieur en bâtiment a été créé en mars 2021, ce service ayant également été renforcé d'un adjoint technique à mi-temps. L'EPCI a souligné à cette occasion la forte croissance du patrimoine communautaire, passé de 16 600 m² en 2014 à 46 614 m² en 2021. Jusqu'ici, l'EPCI appuyait sa gestion bâtiminaire sur une mise à disposition de quatre heures par semaine d'un ingénieur de la commune de Quimperlé et sur des conventions de mises à disposition ponctuelles d'agents de certaines communes pour le suivi de projets importants.

Les fonctions support de l'EPCI sont par ailleurs très fortement touchées par l'intégration en régie de la compétence eau et assainissement au sein des services de la Communauté. Une étude relative à l'« audit du processus de gestion des abonnés et facturation pour l'eau potable et l'assainissement » conclut à la nécessité de renforcer les moyens de gestion dès à présent au sein de la régie et d'ici 2024, date de l'intégration de l'ensemble des communes au périmètre de la régie portant le nombre d'abonnés aux services de l'eau à 34 228, en plus des 19 848 abonnés à l'assainissement. Un renforcement de l'encadrement de ces fonctions de gestion est également nécessaire pour accompagner une meilleure organisation et la modernisation des procédures. Depuis 2019, l'EPCI a dû recourir à des renforts sur poste non permanents pour faire face à l'accroissement de l'activité⁴⁴. L'étude préconise une cible de 8,62 équivalents temps plein dès 2021, puis de 10,58 en 2024 pour les activités de gestion de la régie.

L'évolution des services support de l'EPCI au regard des prises de compétences a été peu anticipée, tant en termes de moyens qu'en termes d'organisation de ces fonctions pour faire face aux tâches de pilotage. Des projets de service ont été élaborés en matière de RH et de finances, mais ces documents relèvent plus d'un exercice de justification des postes à créer, que d'une volonté de repenser l'organisation des fonctions financières et RH dans une structure en forte évolution.

3.4.3 Une fonction de la commande publique encore en structuration

Le précédent rapport d'observation de la chambre avait relevé que : « *la gestion de la commande publique n'est pas structurée. La formalisation des procédures est inexistante et la formation des agents insuffisante. (...) L'analyse des marchés a (...) révélé des insuffisances, notamment concernant leur mise au point et le suivi de leur exécution.* »

Au regard des manquements précédemment relevés, le champ du contrôle a porté prioritairement sur les marchés passés à partir de janvier 2019, date d'arrivée de l'actuel responsable des achats publics.

⁴⁴ Un à deux renforts en continu et deux CDD en renfort ponctuel selon la période.

3.4.3.1 Organisation générale

Jusqu'en 2016, la commande publique était confiée à un assistant à maîtrise d'ouvrage, la SAFI⁴⁵, par voie de convention de maîtrise d'ouvrage déléguée. Actuellement, un agent est dédié à la commande publique en interne. Par ailleurs, les marchés qui concernent les travaux pour l'eau et l'assainissement sont gérés par un agent de la commune de Quimperlé, qui est mis à disposition de l'EPCI pour 20 % de son temps. Ces tâches s'effectuent sous l'autorité hiérarchique du responsable du service, même si en réalité cet agent travaille en grande autonomie. Cette organisation atypique n'apparaît pas optimale en termes de pilotage de la fonction commande publique.

Les procédures mutualisées avec les communes sont en voie de développement. Il existe trois accords-cadres, portant sur le matériel informatique, la mise en conformité avec le règlement général sur la protection des données et la fourniture des équipements de protection individuelle.

Le responsable des marchés suit la phase de passation alors que l'exécution est gérée par les services, à l'exception des avenants ou des pénalités. En pratique, il apparaît que les pénalités ne sont pas systématiquement appliquées, le responsable marché n'étant pas toujours informé suffisamment tôt de la mauvaise exécution du contrat. À la suite de l'observation de la chambre, l'EPCI a formalisé des fiches de retour d'expérience pour le renouvellement des contrats et l'application des pénalités.

Un travail de recensement des besoins reste à mener pour les dépenses récurrentes, en matière d'articles de quincaillerie ou de pièces pour le garage notamment. À titre d'exemple, les dépenses pour la fourniture de pièces de poids lourds s'élèvent à environ 50 000 € par an et ne font pas l'objet d'une procédure de marché. L'ordonnateur a indiqué qu'une procédure serait initiée en 2022.

Aucun logiciel n'est utilisé pour les différentes étapes de la passation. En revanche, le suivi de l'exécution financière est effectué dans le logiciel de finances et de comptabilité.

Le nombre de consultations menées annuellement par la communauté a doublé entre 2016 et 2020 et est passé d'une quinzaine à une trentaine⁴⁶.

Un contrôle de la passation des marchés a été effectué sur la base d'un échantillon de 15 marchés, qui n'appelle pas de d'observation. Toutefois, la fonction achat de l'EPCI étant récente, plusieurs éléments de procédure restent à mettre en place.

Depuis l'intervention de la chambre, l'ordonnateur a affecté une assistante au service achats pour environ 25% de son temps et a procédé au recrutement d'un agent supplémentaire au service des finances.

⁴⁵ SAFI : société d'aménagement du Finistère. Il s'agit d'une société d'économie mixte départementale d'aménagement.

⁴⁶ 2016 : 17 consultations. 2020 : 33 consultations + 15 marchés d'un montant inférieur à 40 000 €HT.

3.4.3.2 La formalisation de la politique d'achat

Jusque fin 2021, il n'existait pas de guide interne de la commande publique en tant que tel, l'agent récemment arrivé sur son poste ayant concentré ses efforts sur la formation de ses collègues⁴⁷ et sur plusieurs dossiers majeurs⁴⁸. Des fiches de procédure, réduites à trois pages utiles, étaient accessibles à l'ensemble des agents. Dans le cadre de ses observations provisoires, la chambre avait recommandé à Quimperlé Communauté d'élaborer un guide interne de la commande publique. En réponse, son président a produit le guide établi en janvier 2022, rendant la recommandation de la chambre sans objet.

Ce guide pourrait toutefois être complété d'un modèle de cahier des charges simplifié, d'une trame de rapport d'analyse des offres, d'une nomenclature des fournitures et des services et d'une liste des acheteurs ou référents marchés publics par service.

3.5 L'information des élus et du citoyen

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39 du CGCT, le président de l'EPCI adresse chaque année au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement, ainsi que le compte administratif de l'établissement public. Chaque année un « rapport d'activité, de développement durable et d'égalité femmes-hommes » est établi par l'EPCI.

Les données financières gagneraient cependant à être complétées, tant au niveau de la présentation du budget, que dans la présentation des différentes politiques afin de mettre en évidence l'investissement consenti par l'EPCI dans les domaines d'activités, les données apparaissant assez sommaires.

Le site internet offre une entrée usagers très détaillée, mettant à disposition l'ensemble des éléments nécessaires aux particuliers pour bénéficier des dispositifs gérés par l'EPCI. La communauté retransmet en direct les séances du conseil communautaire sur son site internet. Le site permet également une consultation des données géo localisées issues du système d'information géographique (SIG) de la communauté.

En revanche, le volet institutionnel de ce site apparaît beaucoup trop réduit (les délibérations de l'EPCI sont en ligne seulement à partir du 9 février 2017), ou ne répond pas aux prescriptions légales et réglementaires.

En premier lieu, il manque la publication de la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles de la collectivité ainsi que les rapports d'orientations budgétaires, des notes explicatives annexées au budget primitif et au compte administratif (avant dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT).

⁴⁷ Depuis début 2021, le responsable dispense des formations de sensibilisation à la commande publique en interne aux agents des services acheteurs (50 personnes concernées à début avril).

⁴⁸ Ces dossiers concernent l'organisation de la compétence eau et assainissement, le renouvellement de la DSP transport et l'organisation du concours pour le projet de conservatoire.

En second lieu, les articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique imposent la publication, sur un profil d'acheteur, des données essentielles relatives aux marchés publics de plus de 40 000 €. Cette obligation, bien que réalisée via un lien vers le site de Mégalis, ne comprend pas la liste des marchés passés l'année précédente.

En outre, le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 impose la publication sur le site internet de l'organisme des données essentielles relatives aux subventions attribuées. Aucune donnée n'y figure à ce jour.

Recommandation n° 2. Respecter les obligations en matière d'information des élus et du citoyen conformément aux articles L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique et du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'EPCI a adopté un pacte de gouvernance en 2020 qui formalise un certain nombre de principes dans les relations entre l'intercommunalité et les communes, avec l'objectif d'une association la plus large possible des maires à la prise de décision. Cela se traduit par la formalisation de la pratique antérieure suivie par l'EPCI de participation systématique des maires au bureau de l'EPCI, sans que toutefois cette participation n'ait de traduction juridique, le bureau n'ayant pas délégué du conseil communautaire et les maires n'en étant pas membres au regard des statuts. Ce mode de fonctionnement a abouti par ailleurs à ôter son utilité pratique à la conférence des maires qui ne se réunit presque plus. Le souhait d'un fonctionnement fluide entre l'EPCI et ses communes-membres se traduit par le partage d'une vision prospective des finances du bloc communal, la formalisation d'une feuille de route du mandat, d'un pacte de territoire, la désignation d'élus référents des communes pour une meilleure articulation des actions dans certains domaines de compétences, recherche d'un équilibre territorial dans la composition des instances.

L'organisation des services de la communauté a sensiblement évolué les dernières années au gré des prises de compétences. Les services support ont vu leur activité croître très fortement et sont en cours d'adaptation pour faire face à cette situation insuffisamment anticipée. Ainsi, malgré les recommandations du précédent rapport de la chambre, la fonction achat est demeurée fragile dans son organisation jusqu'au recrutement intervenu en janvier 2019. Cette situation explique que plusieurs éléments de procédure ou certains outils ne soient pas encore déployés au sein de l'EPCI. Or, l'impact de la prise en régie des compétences eau et assainissement est particulièrement marqué.

Bien que les actions de l'EPCI soient développées en matière de communication, certains manques importants ont été relevés en matière de respect des prescriptions légales et réglementaires relatives à l'information des élus et des citoyens sur le site internet de la communauté.

4 LA DÉFINITION ET LA MISE EN ŒUVRE DES COMPÉTENCES COMMUNAUTAIRES

4.1 Le socle de compétences défini à la création de la communauté d'agglomération a connu de nombreuses évolutions

Quimperlé Communauté exerce les compétences obligatoires prévues par la loi, et dont le périmètre a beaucoup évolué les dernières années. Elle a pris des compétences facultatives très diverses, qui concernent de nombreux services aux habitants. Elle se caractérise par des compétences développées dans le domaine de l'environnement et de la politique culturelle. Seule la compétence en matière de politique de la ville, obligatoire pour les communautés d'agglomération, mais pour laquelle le territoire n'est pas concerné, n'a pas été traduite en pratique.

Tableau n° 1 : Évolution des compétences de Quimperlé Communauté depuis 2016

<i>Objet du transfert de compétence</i>	<i>date délibération</i>	<i>date entrée en vigueur</i>
<i>Construction, gestion et entretien d'un conservatoire musique et danse</i>	30/06/2016	01/01/2017
<i>Transfert de la base de kayak Saint Nicolas</i>	25/02/2016	01/01/2017
<i>Aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage et gestion des grands passages</i>	30/06/2016	01/01/2017
<i>Transfert des zones d'activité économique</i>		01/01/2017
<i>Plan local d'urbanisme, document d'urbanisme en tenant lieu, et carte communale</i>	14/12/2016	01/01/2018
<i>GEMAPI</i>	04/07/2017	01/01/2018
<i>Eau et assainissement collectif</i>	27/09/2018	01/01/2019
<i>Conseil en énergie partagé</i>	28/03/2018	01/01/2019
<i>Financement du SDIS</i>	07/11/2018	01/01/2019
<i>Politique locale du commerce et soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire</i>	20/12/2018	01/01/2019
<i>Gestion des eaux pluviales</i>	26/09/2019	01/01/2020

Source : chambre régionale des comptes.

La communauté gère plusieurs équipements structurants⁴⁹ et porte plusieurs projets importants tels que la construction d'un nouveau conservatoire de musique et de danse (7,6 M€).

Outre le siège de la communauté et ses locaux techniques annexes, qui avaient été inaugurés en 2016, il faut noter la forte augmentation du patrimoine communautaire depuis quelques années.

⁴⁹ Les deux piscines aqua-ludiques du territoire, les bases nautiques intercommunales, les bases de surf et de canoë-kayak, l'office de tourisme intercommunal, le conservatoire de musique et de danse de Quimperlé, mais aussi 23 zones d'activités, une Maison de l'économie et une pépinière d'entreprises.

4.2 L'appartenance à des groupements

Dans le cadre de ses compétences, Quimperlé Communauté adhère à plusieurs syndicats : Valcor (gestion des déchets), SYMEED 29 (gestion durable des déchets du Finistère), syndicats de gestion des SAGE, Mégalis Bretagne (très haut débit). L'EPCI a également pris des participations dans deux sociétés d'intérêt collectif (La Coop des Masques, Bois énergie) et dans une société publique locale (Bois énergie renouvelable). Enfin, elle est membre d'un certain nombre d'associations qu'elle soutient, dans le cadre de la politique culturelle.

Elle a adhéré à l'agence d'urbanisme et de développement économique du Pays de Lorient et au Pays de Lorient comme évoqué précédemment.

4.3 Une définition de l'intérêt communautaire à préciser ou à mettre en conformité avec l'exercice effectif de certaines compétences

La définition de l'intérêt communautaire, prévue par l'article L. 5216-5-III du CGCT⁵⁰ permet d'apprécier le périmètre d'intervention confié à la communauté. Cette définition doit s'appuyer sur des critères objectifs permettant de fixer une ligne de partage claire et stable entre les compétences communautaires et les compétences communales, ce qui peut se traduire aussi par une liste des équipements confiés à l'EPCI.

Il apparaît que Quimperlé Communauté doit préciser la rédaction de ses statuts au regard de ses interventions réelles ou du fait d'un manque de précision dans le périmètre d'action confié à la communauté sur plusieurs points.

En matière d'action sociale d'intérêt communautaire :

Les statuts de Quimperlé Communauté définissent le rôle de l'EPCI concernant le centre intercommunal d'action sociale en termes de « contribution financière ». Le CIAS, créé en 2018, dispose d'une autonomie juridique par rapport à l'EPCI. Les missions relatives au soutien aux personnes âgées et handicapées ont été retirées de la rédaction des statuts de Quimperlé Communauté au moment de la création du CIAS⁵¹ auquel ces activités ont été transférées.

Cependant, en pratique, l'investissement de l'EPCI va bien au-delà d'une simple contribution financière : le service du CIAS est pleinement intégré à l'organigramme de l'EPCI, y compris les agents rémunérés sur le budget annexe du CIAS chargé du service de portage de repas à domicile. La gestion de ces budgets et la gestion du personnel (paye) est effectuée par les services de l'EPCI, qui y met également des agents à disposition. L'implication de l'EPCI dans le déploiement du CIAS, qui s'apparente à celle en faveur d'un service commun, mériterait une clarification dans les statuts.

⁵⁰ « Lorsque l'exercice des compétences mentionnées aux I et II du présent article est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil de la communauté d'agglomération à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés. Il est défini au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de l'arrêté prononçant le transfert de compétence. À défaut, la communauté d'agglomération exerce l'intégralité de la compétence transférée. ».

⁵¹ Suppression au 1^{er} janvier 2018 de la compétence portage de repas à domicile des compétences facultatives ; suppression de la mention des compétences en faveur du soutien aux personnes âgées et handicapées en 2019.

De plus, Quimperlé Communauté porte un projet de logement d'associations caritatives (Secours populaire, Restos du Cœur). Or, cette intervention décidée par la communauté⁵² apparaît difficilement rattachable à l'action sociale d'intérêt communautaire telle que rédigée dans les statuts, qui ne prévoient pas ce type de projet. La communauté envisage un investissement de près de 500 000 € pour l'acquisition et l'aménagement d'un bâtiment dédié à ces activités. Ce projet se rattache en réalité à la compétence en matière d'aide alimentaire portée par le CIAS, montrant la confusion existante entre l'EPCI et le CIAS. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de Quimperlé Communauté a fait part de son intention de transférer cet équipement au CIAS au moment de sa livraison. La chambre relève néanmoins que son portage aurait dû être assuré dès le départ par ce dernier.

En matière d'équipements sportifs d'intérêt communautaire et à ce titre, en matière d'actions en faveur du développement du sport :

Les statuts prévoient le soutien par l'EPCI à la construction, la modernisation, l'aménagement et à l'équipement de sites sportifs communaux uniques sur le territoire et homologués pour accueillir des compétitions, sans que ces critères soient précisés.

En matière de politique locale du commerce :

Les subventions aux unions commerciales pour le financement de projets d'envergure portés par ces dernières sont décrites de manière imprécise quant aux critères applicables.

En matière d'action culturelle, compétence facultative de l'EPCI :

Les statuts de Quimperlé Communauté prévoient le soutien à la création, à la diffusion et à la promotion d'actions culturelles, pour des projets d'envergure communautaire. Cette notion d'envergure communautaire n'a cependant fait l'objet de précisions ni dans les statuts, ni dans des délibérations ultérieures. Or, l'intervention de l'EPCI a connu différents développements. La communauté a été conduite à soutenir cinq festivals dits communautaires, dont l'important Festival des Rias⁵³ pour lequel la communauté mobilise annuellement plus de 0,416 M€⁵⁴. La communauté soutient également des résidences d'artistes⁵⁵. Enfin, elle a décidé un soutien à la diffusion d'actions culturelles dans les communes de moins de 2 500 habitants par appel à projets annuel⁵⁶. Cette politique évolutive a manqué de formalisation et d'explicitation des critères permettant d'apprécier la dimension communautaire des projets soutenus. Une rédaction des statuts plus précise au regard des objectifs poursuivis par l'EPCI en matière culturelle serait de nature à sécuriser ses interventions en la matière.

Recommandation n° 3. Définir de manière plus précise l'intérêt communautaire attaché à l'exercice des compétences qui le prévoient.
--

⁵² Délibérations n° 2018-144 et 2019-128.

⁵³ Délibération n° 2019-059 du 28 mars 2019.

⁵⁴ Bilan financier 2019 consolidant les dépenses de Quimperlé Communauté et les subventions versées au Fourneau.

⁵⁵ Délibération n° 2019-064 du 28 mars 2019.

⁵⁶ Délibération n° 2017-044 du 30 mars 2017, à ce titre la communauté a octroyé 11 363 € en 2017, 10 084 € en 2018 et 11 420 € en 2019 (et seulement 2 568 € en 2020 du fait du contexte sanitaire).

4.4 Une politique culturelle qui a connu un fort développement mais qui reste à affirmer et à consolider dans ses modes de mise en œuvre

4.4.1 Une politique en faveur de la lecture publique qui traduit des relations très imbriquées entre l'EPCI et les communes

Quimperlé Communauté s'est dotée en 2014 d'un plan de développement de la lecture publique, assorti d'un schéma d'aménagement des bibliothèques. Ce plan, reconduit jusqu'au 31 décembre 2022⁵⁷, se traduit par la coordination du réseau des bibliothèques, la gestion du réseau informatique et la mise en place d'actions culturelles associées. Ce plan a été complété le 28 juin 2018 par l'adoption d'un schéma d'accessibilité du réseau pour les personnes en situation de handicap.

Le territoire est doté de 16 équipements, soit un par commune, l'EPCI ayant accompagné 11 projets de construction, de réhabilitation ou d'aménagement depuis 2012 via sa politique de fonds de concours. Sur la période 2012-2020, huit projets consistant en des constructions neuves ou des réhabilitations de bâtiments ont été menés pour y implanter une bibliothèque, ayant abouti à une augmentation globale des surfaces des bibliothèques de 1 745 m². Trois projets de nouvelles constructions ou d'extension sont en cours pour une surface supplémentaire de 804 m² : Bannalec en 2021, Scaër et Moëlan-sur-Mer en 2022 pour une participation de l'EPCI de 612 991 €.

Le schéma définit trois types d'établissements, qui obtiennent le soutien de la communauté pour atteindre les critères d'équipement communaux tels que définis par la DRAC, pour assurer une homogénéisation du service à l'échelle du territoire en termes de surface, de budget d'acquisition, d'horaires d'ouverture et d'encadrement. Par ailleurs, l'ensemble du réseau est intégré dans un système d'abonnement unique (carte unique depuis 2016), de tarification unique et de gratuité pour les jeunes de moins de 25 ans. En 2020, 36 salariés employés par les communes (28,8 ETP) font fonctionner les bibliothèques, avec l'appui de 90 bénévoles.

Tableau n° 2 : Critères de soutien des bibliothèques communales par l'EPCI

	Critères de population	Surface minimum en m ² par habitant	Budget d'acquisition par la commune en € par habitant	Ouverture hebdomadaire	Personnel
<i>Bibliothèques de proximité</i>	Communes de moins de 5 000 habitants ⁵⁸	0,07 m ²	2,50 €	12 heures minimum	1 ETP par tranche de 2 000 habitants
<i>Médiathèques "rayonnantes"</i>	Communes de plus de 5 000 habitants ⁵⁹	0,08 m ²	3 €	25 heures minimum	1 ETP par tranche de 2 000 habitants
<i>Médiathèque "urbaine et rayonnante"</i>	Ville centre : Quimperlé	0,12 m ²	5 €	30 heures minimum	1 ETP par tranche de 2 000 habitants

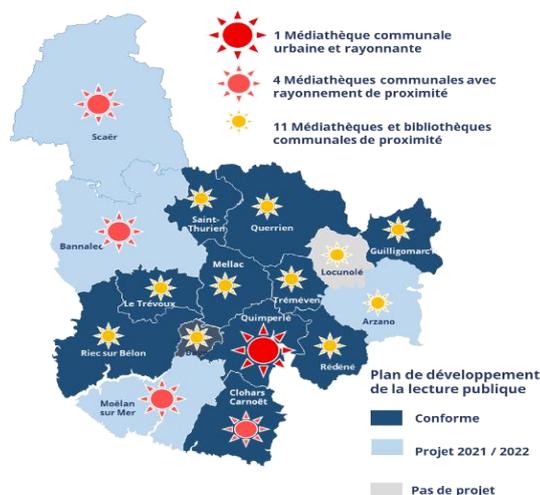
Source : chambre régionale des comptes.

⁵⁷ Délibération n° 2020-175 du 19 novembre 2020.

⁵⁸ Arzano, Baye, Guilligomarc'h, Locunolé, Mellac, Querrien, Rédéné, Riec-sur-Belon, Saint-Thurien, Tréméven, Le Trévoux.

⁵⁹ Bannalec, Clohars-Carnoët, Moëlan-sur-Mer, Scaër.

Carte n° 3 : Réseau des bibliothèques et conformité aux critères du plan de développement de la lecture publique



Source : Quimperlé Communauté.

Les modalités de mise en œuvre de cette politique en faveur de la lecture publique sont très imbriquées entre les communes et l'EPCI comme en atteste le tableau ci-dessous :

Tableau n° 3 : Répartition des interventions entre les communes et l'EPCI en matière de soutien à la lecture publique

	Communes	EPCI
<i>Construction, extension, réhabilitation des bâtiments</i>	X	X (via fonds de concours)
<i>Entretien des bâtiments</i>	X	
<i>Recrutement et gestion du personnel</i>	X	
<i>Gestion du réseau informatique des bibliothèques (SIGB, système de gestion des postes publics)</i>		X
<i>Accès internet</i>	X	
<i>Acquisition et gestion des matériels et équipements informatiques des bibliothèques</i>	X	X (via fonds de concours)
<i>Acquisitions du fonds documentaire</i>	X	X (via fonds de concours)
<i>Animation du réseau des bibliothèques</i>		X

Source : chambre régionale des comptes.

Sur la base des critères exposés ci-dessus, l'EPCI a alloué différents fonds de concours aux communes.

En investissement, l'EPCI a contribué entre 2016 et 2020 à la réhabilitation, l'aménagement, l'extension ou la construction des équipements pour un montant de 618 382 €.

En fonctionnement, depuis 2015, l'EPCI apporte des aides aux acquisitions, proportionnelles et complémentaires à celles réalisées par les communes⁶⁰. La médiathèque de Quimperlé perçoit en supplément, au titre des charges de centralité, un fonds de concours compensatoire de 10 590 € annuels depuis la mise en place de la carte unique en 2016. Entre 2016 et 2020, ces aides aux acquisitions se sont élevées à 134 963 € (31 798 € en 2020).

La politique d'acquisition des ouvrages fait l'objet d'une concertation via des groupes de travail entre les bibliothèques, mais reste du ressort communal. Si les usagers ont bien accès à l'ensemble du catalogue, ils ne peuvent à ce jour obtenir l'accès en proximité à un ouvrage en provenance d'une autre médiathèque. Le projet de mise en place d'une navette, identifié dès 2014, sera étudié dans le cadre du prochain plan.

Tableau n° 4 : Dépenses directes de Quimperlé Communauté pour la lecture publique (hors fonds de concours)

En €	CA 2016	CA 2017	CA 2018	CA 2019	CA 2020	Total
Dépenses de fonctionnement	177 893	156 330	151 238	166 632	128 547	780 640
Dépenses d'investissement	5 910	0	16 740	1 380	7 002	31 032
Total	183 803	156 330	167 978	168 012	135 549	811 672

Source : Quimperlé Communauté.

Cet effort du territoire en faveur de la lecture publique s'est traduit dans l'évolution de la fréquentation du réseau avec des évolutions variables selon les communes et selon le rythme des projets de rénovation⁶¹.

Les modalités d'articulation entre les communes et l'EPCI relèvent de la commission culture de l'EPCI et d'un groupe de travail spécifique dédié à la lecture publique, réunissant des élus et des techniciens communaux et de l'EPCI.

Cependant, il n'existe pas aujourd'hui de vision consolidée à l'échelle du territoire des moyens qui ont été consacrés à cette politique de la lecture publique tant par l'EPCI que par les communes. Cette conjonction des moyens entre les communes et l'EPCI ne fait pas l'objet d'un pilotage global. Si elle a permis l'accompagnement d'un mouvement de croissance des interventions et des surfaces dédiées à cette politique, ce mode d'organisation pourrait ne pas être suffisamment efficace pour assurer une meilleure maîtrise des moyens et leur optimisation. Le choix de s'appuyer sur un réseau d'équipements implantés dans chaque commune a nécessité et nécessite encore un accompagnement de long terme pour assurer la convergence du service sur l'ensemble du territoire, mouvement amorcé en 2012. Par ailleurs, les taux d'utilisation du service varient fortement selon les communes.

⁶⁰ Aide équivalente à 15 % du budget d'acquisition communal pour les médiathèques de proximité, aide équivalente à 20 % du budget d'acquisition communal pour les médiathèques rayonnantes.

⁶¹ À noter : les indicateurs de fréquentation se basent aujourd'hui sur le nombre des inscrits et des prêts, ce qui ne reflète pas la totalité de l'activité des médiathèques, celles-ci tendant à devenir des lieux d'accueil des publics en dehors d'inscriptions formelles, mais les structures ne sont pas encore équipées de systèmes de comptage de cette fréquentation.

Ce choix aurait pu être mis en balance avec d'autres modes d'organisation, qui auraient pu notamment autoriser la mise en place de nouveaux services d'accès aux ouvrages permettant une circulation et une meilleure mutualisation des fonds, objectif qui n'a pas encore pu aboutir.

Il faut d'ailleurs noter que le rapport de mutualisation de l'EPCI présenté en 2015 soulignait l'intérêt qu'il pourrait y avoir à gérer le personnel des bibliothèques de manière mutualisée dans l'optique de l'amélioration globale du service à l'utilisateur.

Dans la perspective de la préparation du nouveau schéma de la lecture publique prévu en 2022, la chambre invite l'EPCI à intégrer la nécessité de renforcer le pilotage de cette compétence ainsi qu'à étudier les scénarios possibles d'évolution de sa mise en œuvre. Un meilleur pilotage pourrait aussi être trouvé via une démarche de mutualisation dont le périmètre pourrait être soumis à réflexion.

4.4.2 Un soutien significatif aux enseignements artistiques

Le transfert du conservatoire de musique et de danse effectué en 2017 a représenté un investissement important pour l'agglomération (cf. *infra* § 5.2.5) et s'est accompagné d'un plan de développement des enseignements artistiques. En 2020, 1 045 élèves suivent ces enseignements, dont 445 au conservatoire.

En premier lieu, ce plan s'est traduit par la création d'un réseau des écoles de musique associant désormais le conservatoire, tête de réseau, et cinq structures associatives d'enseignement musical⁶² réparties sur le territoire et hébergées par les communes. Le directeur du conservatoire est devenu le directeur pédagogique du réseau, et formalise un projet pédagogique afin d'accompagner l'ensemble des partenaires vers une amélioration qualitative de l'enseignement. Ce réseau a permis de structurer pour les élèves des parcours d'enseignement permettant *in fine* la passation des certifications au conservatoire, y compris celles du niveau du cycle 3 dans le cadre d'un partenariat instauré avec le conservatoire de Lorient.

En second lieu, cette mise en réseau s'est traduite par une harmonisation des tarifs des cours pratiqués par les associations, par une homogénéisation en matière pédagogique et par un soutien à la formation et la participation à des projets communs. Les associations se sont engagées dans cette voie en contrepartie d'un soutien financier apporté par l'EPCI en matière d'enseignement sur temps scolaire et périscolaire⁶³.

Enfin, l'EPCI a impulsé et soutenu la création d'un groupement d'employeurs (financement d'un poste pour un montant de 33 380 € en 2021), hébergé au conservatoire, permettant de prendre en charge la gestion des ressources humaines des associations qui exprimaient de grosses difficultés pour faire face à leurs obligations en la matière (gestion des vacataires et professeurs de musique) et afin de contribuer à la déprécarisation des personnes recrutées⁶⁴.

⁶² Espace musique à Bannalec, Musica Moëlan à Moëlan-sur-Mer, Kloar Musiques à Clohars-Carnoët, Viva la Musica à Querrien et l'école de musique de la MJC La Marelle à Scaër.

⁶³ En 2020, l'EPCI a consacré 143 480 € en fonctionnement et a reçu une aide de 37 500 € du département.

⁶⁴ Le groupement d'employeurs gère 27 salariés et 298 bulletins de paye en 2019.

Une démarche similaire a été adoptée par l'EPCI en matière d'enseignement de la danse, par la mise en place d'un réseau des écoles de danse.

4.4.3 Un investissement important dans le Festival des Rias qui nécessite une sécurisation juridique

Le Festival des Rias a été créé en 2009, initialement à l'échelle des trois communes côtières de Moëlan-sur-Mer, de Clohars-Carnoët et de Riec-sur-Bélon, à l'initiative des élus de ces collectivités. Son périmètre s'est progressivement étendu au territoire de l'intercommunalité. Il est désormais porté par Quimperlé Communauté qui a signé une convention pluriannuelle (2019-2021) de partenariat avec l'association Le Fourneau. Cette association, dont le siège est à Brest, est labellisée centre national des arts de la rue et de l'espace public par le ministère de la culture, et intervient dans l'organisation de ce festival depuis l'origine.

Ce festival est devenu l'évènement majeur de la saison estivale du territoire du pays de Quimperlé, réunissant 60 000 spectateurs (2019). Organisé fin août, la convention prévoit que ce festival se produit à chaque édition dans dix communes du territoire structurées en cinq pôles, permettant à chacune des seize communes de recevoir le festival au moins une année sur deux, exceptées les trois communes littorales et la ville de Quimperlé concernées tous les ans.

Le budget total de l'opération s'est élevé en 2019 à 602 808 € : 501 579 € sont pris en charge sur le budget de l'association, à qui Quimperlé Communauté octroie 315 519 € de subvention, et un budget complémentaire de 101 229 € est pris en charge directement sur le budget intercommunal pour des dépenses de personnel, de communication, de sécurité. L'autofinancement de l'association représente 10 % de l'opération.

Tableau n° 5 : Bilan financier 2019 du Festival des Rias – dépenses portées par l'association Le Fourneau

<i>Dépenses Le Fourneau</i>	<i>En€</i>	<i>Recettes Le Fourneau</i>	<i>En €</i>
<i>Artistiques (achats de spectacles, restauration, hébergement, droits d'auteurs, déplacements)</i>	234 222	<i>Quimperlé Communauté (convention cadre)</i>	285 000
		<i>+ aide à la sécurité</i>	30 519
<i>Services extérieurs (matériel technique, équipements, honoraires, véhicules et assurances)</i>	62 839	<i>Région Bretagne</i>	75 000
<i>Autres services (déplacements, repérages, frais postaux, sécurité et gardiennage)</i>	62 678	<i>Département du Finistère</i>	15 000
<i>Salaires (personnel technique, production, prévention)</i>	141 840	<i>Aides à la diffusion (SVB, OARA)</i>	7 800
		<i>État aide à la sécurité</i>	25 207
		<i>Autres recettes</i>	42 949
		<i>Autofinancement</i>	20 104
Total	501 579	Total	501 579

Source : Quimperlé Communauté.

Au regard de la jurisprudence administrative⁶⁵, et sous réserve de l'appréciation souveraine du juge, l'organisation du Festival des Rias pourrait s'analyser comme un service public en matière culturelle compte tenu du rôle d'initiative important joué par les élus des communes et de la communauté dans sa mise en place. L'engagement de l'EPCI s'est inscrit dans la durée autour de cet événement conçu comme un élément phare du territoire, de la valorisation de son patrimoine et de son attractivité, Quimperlé Communauté poursuivant donc un objectif d'intérêt général. L'EPCI s'engage également à assurer la gratuité de l'évènement pour les publics et apporte 69 % de son budget, couvert à 89,5 % par les subventions publiques.

Comme l'a rappelé la directrice de l'association dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre et lors de son audition, l'association Le Fourneau est labellisée « centre national des arts de la rue et de l'espace public » par l'État et agit dans le cadre d'une convention d'objectifs signée pour la période 2019-2022 avec l'État, la région Bretagne, le département du Finistère et la ville de Brest. Cette labellisation se traduit par des objectifs à poursuivre en termes de diffusion des arts de la rue sur les territoires bretons, de diversification des publics, de professionnalisation des acteurs et de formation. Ainsi, l'initiative des élus de la communauté d'agglomération a-t-elle rencontré la volonté de l'association de déployer un festival important des arts de la rue en Bretagne.

Pour autant l'objet social de l'association ne saurait exclure par lui-même la non-application des règles de la commande publique dans ses relations avec des collectivités territoriales. Cela est particulièrement vrai alors que le périmètre de l'intervention confié à l'association est large, concernant à la fois le conseil à la collectivité dans la conception du projet et dans la formalisation de son besoin, mais aussi la mise en œuvre complète de celui-ci en termes de programmation, de choix des compagnies, d'organisation logistique.

Ainsi, même dans le cadre d'une démarche de construction partagée entre l'association et l'agglomération pour le déploiement de ce festival, la chambre considère que ce partenariat n'est pas exempt d'un risque de requalification en marché public, en fonction des modalités pratiques de mise en œuvre de ce projet et du degré de contrôle de la collectivité publique sur cette opération.

De ce fait, indépendamment de toute autre dispositif qui pourrait aussi être mis en place pour l'organisation d'un tel événement, la chambre invite Quimperlé Communauté à inscrire et formaliser ce partenariat dans le cadre d'une démarche d'appel à projets permettant à la fois de recueillir de manière ouverte l'initiative associative tout en l'articulant avec les objectifs de l'EPCI.

⁶⁵ CE 6 avril 2007, n° 284736, Commune d'Aix-en-Provence ; CAA Marseille 17 juin 2010, n° 09MA01507, Commune de Six-Fours-Les-Plages ; CE, 23 mai 2011, Commune de Six Fours-Les-Plages, n° 342520. Cf. les articles de J.M. Pontier : « Festival, service public et délégation de service public », note sous CAA Marseille, 17 juin 2010. La Semaine Juridique - Administrations et collectivités territoriales, LexisNexis, 2010. hal-02119592 ; « Marchés publics et culture » Cairn, Légicom 2004/2.

4.5 Des compétences de l'EPCI qui se traduisent par un appui technique aux communes

4.5.1 La formation mutualisée des techniciens et des élus des communes-membres de l'EPCI

Dès 2008, l'EPCI s'est vu confier la compétence de formation des élus des communes membres. Un plan de formation est construit avec des élus référents des communes et depuis les dernières élections, par une élue de l'EPCI déléguée à l'égalité femmes/hommes, à la démocratie locale et à la formation des élus. En 2020, un effort particulier a été réalisé pour l'accueil des nouveaux élus par l'organisation de deux « pack d'intégration », comprenant des formations en présentiel et des webinaires⁶⁶.

4.5.2 Le conseil en énergie partagé aux communes

Le service de conseil aux communes en énergie a été internalisé par Quimperlé Communauté depuis 2018, ce service étant préalablement porté par Quimper Cornouaille Développement. À cette fin, la communauté a procédé au recrutement de deux agents. Ce service accompagne l'EPCI et les communes dans la réalisation d'économies d'énergie et le développement des énergies renouvelables. Il s'agit d'un transfert de compétences et non d'un service mutualisé.

La mission initiale de ce service consiste à suivre les consommations et dépenses d'énergies et d'eau des équipements communaux (bâtiments, éclairage public, véhicules), améliorer le fonctionnement des installations en termes de réduction des consommations et dépenses d'énergies et d'eau, accompagner les communes pour les projets de construction ou de réhabilitation d'équipements et pour le développement de la production d'énergie renouvelable sur son territoire. L'appui à la mise en œuvre du plan climat air énergie territorial et les actions d'appui à l'optimisation des achats d'énergie y ont été ajoutés.

4.5.3 L'appui à la gestion des espaces naturels sensibles

La communauté a validé le 25 février 2016 la prise de compétence de la coordination de la gestion des Espaces Naturels Sensibles (ENS), propriétés du conservatoire du littoral et du département, et gérées par les six communes concernées⁶⁷ qui interviennent au titre des pouvoirs de police du maire. L'objectif était d'améliorer la gestion des espaces naturels par la coordination des actions de gestion, par la mise en valeur des sites et la mise en réseau des acteurs.

⁶⁶ Ces formations ont été assurées par l'association régionale d'information des collectivités territoriales (ARIC) Bretagne.

⁶⁷ Clohars-Carnoët, Moëlan-sur-Mer, Riec-sur-Bélon, Guilligomarc'h, Querrien, Quimperlé.

Dans ce cadre, le conservatoire du littoral, le département et l'EPCI construisent de manière concertée un projet pour les sites et définissent les orientations du plan de gestion des sites⁶⁸.

Quimperlé Communauté assiste également techniquement les communes gestionnaires et doit assurer la valorisation des actions à l'échelle du territoire de la communauté de d'agglomération. Elle aide les communes dans l'identification des besoins de gestion, la définition des objectifs d'aménagement et de gestion des sites, la définition des priorités d'acquisition, la préparation et le suivi des programmes de travaux, la coordination et le suivi des associations et organismes divers intervenant sur les sites, la coordination des missions de surveillance des sites, la rédaction des bilans annuels de gestion. Pour la réalisation de cette mission, Quimperlé Communauté mobilise 25 % du temps de travail d'un chargé de mission chiffré à 12 229 € en 2020, pour lequel elle perçoit une subvention départementale d'un peu plus de 12 000 € chaque année.

4.6 Les relations avec l'utilisateur et les initiatives en matière d'amélioration du service rendu

Quimperlé Communauté gère de longue date des services directs rendus à l'utilisateur tels les deux Aquapaqs, la collecte en régie des déchets, le réseau de transport public, les actions en faveur de la jeunesse, l'accueil en matière touristique. Le périmètre de ces services a été progressivement étendu : transfert du conservatoire de musique et de danse en 2017, gestion de l'eau et de l'assainissement depuis 2019. L'EPCI a également développé ponctuellement une offre complémentaire aux usagers : mise en place d'un réseau Wifi gratuit déployé dans 70 bâtiments répartis dans les 16 communes, service de location et d'aide à l'acquisition de vélos à assistance électrique, aides d'acquisition de composteurs, etc.

L'EPCI interroge progressivement ses modalités de relation à l'utilisateur avec la mise en place, dans plusieurs champs de compétence, de guichets uniques d'information destinés à faciliter l'accompagnement des personnes. Tel est le cas du point d'accueil au droit, du point d'information jeunesse (budget de 168 470 € en 2020) qui développe des actions sur l'ensemble du territoire, ou du relais assistante maternelle (167 422 €). La future Maison des services au public (MSAP) labellisée France service et dont l'ouverture est prévue en 2022, va faire l'objet d'un portage par la ville centre de Quimperlé et non par l'EPCI, s'inscrivant dans un projet plus global de mutualisation des accueils des services publics impulsé par la commune.

En matière économique, l'EPCI porte le service d'accompagnement aux entreprises (SPAÉ) dans le cadre d'un cahier des charges défini avec la région. Ce SPAÉ vise à confier à l'EPCI un rôle de coordination et d'animation des partenaires locaux du développement économique, afin de faciliter l'accompagnement des projets des entreprises.

⁶⁸ Dont les aménagements et les travaux nécessaires à la préservation, à la réhabilitation ainsi qu'à l'accueil du public sur le site et les études complémentaires nécessaires.

L'EPCI vient de créer au 1^{er} janvier 2021 la Maison de l'habitat (budget prévisionnel de 127 200 €) qui s'inscrit dans le cadre du dispositif régional d'appui à la rénovation énergétique et qui a pour objectif de conseiller et d'accompagner les particuliers à la fois dans leurs démarches de rénovation énergétique et dans leurs démarches de rénovation ou d'adaptation des logements.

La gestion intercommunale s'est également traduite par un travail de renouvellement et de professionnalisation des procédures de relation avec les usagers comme dans le cadre de la prise de compétences eau et assainissement par l'EPCI, avec l'appui d'un cabinet spécialisé. La création d'un poste de cadre chargé de la relation usagers, responsable de l'amélioration des procédures de gestion et de l'encadrement des gestionnaires, en particulier la révision des processus d'accueil, de gestion des abonnements, de la facturation et du suivi des réclamations, est envisagée.

En matière de transport, le service Allobus (transport sur réservation) a été étendu aux lignes urbaines en heures creuses, la billettique a été modernisée avec la carte Korrigo, et des applications permettent le paiement sur téléphone mobile ainsi que l'information des voyageurs en temps réel.

Le site internet de l'EPCI traduit cette volonté d'un accompagnement par une entrée destinée aux usagers pour les différents services intercommunaux, avec l'existence de formulaires en ligne de signalement d'incidents ou de questionnements pour les usagers.

Enfin, l'intervention intercommunale s'est concrétisée dans certains domaines par une extension territoriale du service. Tel est le cas par exemple, en matière de petite enfance, le nombre d'ALSH étant passé de un à quatre pour couvrir le territoire, et en matière de lecture publique avec la volonté d'accompagner un réseau de la lecture publique sur l'ensemble des communes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Quimperlé Communauté a vu son périmètre de compétences fortement augmenter depuis 2016. L'EPCI est marqué par des interventions développées en matière de protection de l'environnement et de politique culturelle. L'EPCI se voit confier de plus en plus le portage d'équipements structurants pour le territoire. Dans certains domaines, une rédaction plus précise des statuts concernant le périmètre d'intervention dévolu à l'intercommunalité est nécessaire.

La mise en œuvre de certaines compétences s'appuie parfois fortement sur les communes avec une imbrication des interventions. Tel est le cas en matière culturelle. La politique en faveur de la lecture publique, fondée sur l'existence d'un équipement par commune, souffre d'un manque de pilotage global des moyens qui lui sont consacrés à l'échelle de l'intercommunalité. Ce choix aurait pu aussi être mis en balance avec d'autres modes d'organisation, et notamment la mise en place de nouveaux services d'accès aux ouvrages permettant une circulation plus fluide et une meilleure mutualisation des fonds.

Devant le risque de requalification de la subvention à l'association « Le Fourneau » en prestation de service assujettie au droit de la commande publique, la chambre invite Quimperlé Communauté à inscrire et formaliser ce partenariat dans le cadre d'une démarche d'appel à projets permettant à la fois de recueillir de manière ouverte l'initiative associative tout en l'articulant avec les objectifs de l'EPCI.

L'intercommunalité se positionne aussi en soutien technique aux communes dans plusieurs domaines d'intervention et recourt également aux prestations des communes pour la mise en œuvre de certaines compétences.

Enfin, l'intercommunalité est montée en puissance dans l'offre de service directe aux usagers, avec des initiatives d'amélioration de la relation et du service à l'utilisateur, rendues nécessaires lors de transferts de compétences, et qui se traduisent tantôt par une extension territoriale du service, tantôt par la modernisation des processus de gestion ou par la mise en place de guichets uniques.

5 L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE

5.1 La mutualisation des services

Jusqu'au 29 décembre 2019, l'établissement d'un schéma de mutualisation constituait une obligation pour l'EPCI⁶⁹. Celui-ci avait été approuvé le 26 mars 2015 par le conseil de l'ancienne communauté de communes. Il a fait l'objet d'une actualisation en novembre 2016, en mars 2017, puis en mars 2021.

Conduite avec l'appui d'un cabinet spécialisé, la démarche a consisté à examiner les différentes modalités d'organisation des services communaux. Compte tenu de situations parfois hétérogènes selon la taille des communes, elle a permis d'envisager des mutualisations à géométrie variable, adaptées aux besoins.

Tableau n° 6 : Priorités du schéma de mutualisation de Quimperlé Communauté

<i>Niveau de priorité</i>	<i>Axes de mutualisation</i>	
<i>Priorité 1</i>	✓	Instruction des autorisations d'urbanisme
	✓	Programmation / ingénierie de travaux
<i>Priorité 2</i>	✓	Marchés publics et groupements d'achats
	✓	Expertise juridique
	✓	Maintenance informatique
<i>Priorité 3</i>	✓	Prévention et santé au travail
	✓	Garage mutualisé ville centre / EPCI

Source : chambre régionale des comptes.

Depuis 2015, à l'exception de l'année 2020, le schéma de mutualisation a fait l'objet de rapports annuels en conseil communautaire⁷⁰. Ils sont assez synthétiques et ne sont pas assortis d'indicateurs précis relatifs aux différentes activités menées. Ils n'analysent pas les difficultés rencontrées ou points d'appui possibles pour le développement des actions de mutualisation. Le schéma et ses évolutions ne sont pas corrélés à un état des lieux des ressources humaines présentes sur le territoire.

⁶⁹ La loi du 27 décembre 2019 dite « Engagement et proximité » a rendu facultative l'élaboration d'un schéma de mutualisation. Désormais, l'article L. 5211-39 du CGCT prévoit qu'afin d'assurer une meilleure organisation des services, le président de l'EPCI **peut** établir un rapport relatif aux mutualisations de services. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Le projet de schéma prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées et sur leurs dépenses de fonctionnement.

⁷⁰ Cf. tableau de synthèse en annexe 4.

Concernant la fonction de gestion des bâtiments et de maîtrise d'ouvrage, le schéma initial prévoyait une action de mutualisation au bénéfice de l'EPCI et des communes dans ce domaine identifié comme priorité n°1. Cette ambition s'est heurtée dès 2016 à la limitation des moyens mobilisables au regard de la seule mise à disposition partielle d'un agent de la commune de Quimperlé, constat réitéré chaque année. L'augmentation du patrimoine communautaire a finalement conduit l'EPCI à constituer son propre service immobilier en 2021 avec plusieurs recrutements, sans que le schéma de mutualisation ne fasse état d'une instruction des voies possibles de réorganisation de ces compétences sur le territoire. La problématique de l'appui aux petites communes est restée sans réponse dans un contexte cependant évolutif⁷¹. L'organisation d'un service mutualisé en matière d'achat n'a pas non plus été corrélée à des indicateurs chiffrés ou à un état des lieux de l'activité liée aux marchés publics sur le territoire.

Ainsi, les initiatives les plus abouties en termes de mutualisation concernent des domaines où l'EPCI a été contraint d'agir, tels l'instruction des autorisations du droit des sols à la suite de l'arrêt de ces missions par l'État, ou les travaux communaux à la suite de la décision du préfet du Finistère de dissoudre le syndicat existant. L'intégration du service intercommunal de travaux communaux (SITC) ne s'est à ce jour pas traduite par un périmètre d'intervention plus large, le syndicat continuant à intervenir pour les dix communes concernées au départ.

Par ailleurs, un service commun commune-centre / EPCI en matière informatique s'est ouvert aux autres communes via des prestations de conseil et d'ingénierie. L'EPCI finance 2,5 ETP et 50 % des frais généraux du service informatique (soit 118 078 € en 2020), la commune de Quimperlé finance 2 ETP et 40 % des frais généraux du service (soit 94 462 € en 2020). Les autres communes financent 0,5 ETP et 10 % des frais généraux (soit 23 616 € en 2020). Ces modalités de calcul n'apparaissent pas corrélées à des éléments objectifs de mobilisation du service par les différentes communes comme prescrit par le code général des collectivités territoriales (CGCT)⁷². Par ailleurs, les quatre transferts de personnel réalisés pour les services autorisations droit des sols (ADS) et informatique n'ont pas donné lieu à l'établissement de fiches d'impact comme préconisé par l'alinéa 3 de l'article L. 5211-4-1 I du CGCT.

L'EPCI ne rattache pas certaines de ses actions à sa stratégie de mutualisation alors qu'elles s'en rapprochent pourtant : formation mutualisée des élus et des agents communaux, conseil en énergie partagé aux communes, service SIG, voire même certaines initiatives décrites précédemment en matière de lecture publique. Il en va de même pour l'offre proposée par Quimperlé Communauté en matière d'ingénierie financière, via les services de Finances Actives aux communes pour le suivi de leur dette, même si ce service apparaît aujourd'hui peu utilisé.

Globalement ces mutualisations ont été de faible portée sur l'organisation des services communaux. Elles se sont davantage traduites par des offres de service nouvelles, portées par l'EPCI en direction des communes, sans que celles-ci en aient d'ailleurs supporté corrélativement le coût. Le chiffrage des impacts en termes d'amélioration de moyens ou de coûts de fonctionnement n'est pas réalisé.

⁷¹ Mise en place de Finistère ingénierie assistance par le département du Finistère en 2014.

⁷² Cf. l'article D. 5211-16 : Le remboursement des frais de fonctionnement du service mis à disposition en application du II de l'article L. 5211-4-1 s'effectue sur la base d'un coût unitaire de fonctionnement du service, multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement constatées par l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune bénéficiaire de la mise à disposition.

En mars 2021, le conseil communautaire a validé, dans le cadre à venir de la réactualisation du pacte financier et fiscal 2020-2026, la mise en place des attributions de compensation (AC) de mutualisation à compter de 2021 dans un objectif de maximisation du coefficient d'intégration fiscale en permettant, via l'imputation sur les AC d'un montant estimé de 426 000 €, d'obtenir un gain de dotation globale de fonctionnement (DGF) versé par l'État de 25 000 € par an.

La chambre invite l'EPCI à renforcer son action en matière de mutualisation, en étudiant plus résolument les possibilités en termes d'amélioration des moyens et d'efficacité du fonctionnement des services du bloc communal. Par ailleurs, il convient que la communauté se mette en conformité avec l'article D. 5211-16 du CGCT en matière de refacturation des services mutualisés, tel le service informatique. Le président de l'EPCI s'est engagé, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, à mener en 2022 un travail sur la révision de ce mode de calcul.

Recommandation n° 4. **Respecter les principes de refacturation des services mutualisés aux communes conformément aux dispositions de l'article D. 5211-16 du code général des collectivités territoriales.**

5.2 La coopération et la solidarité financière

5.2.1 L'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est la mesure économique de l'intégration fiscale d'un EPCI à travers le ratio rapportant la fiscalité qu'il lève à la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement. C'est un paramètre essentiel du calcul de la dotation globale de fonctionnement des EPCI.

Le CIF⁷³ de Quimperlé Communauté n'est pas probant pour 2016 et 2017, car il s'agit d'un coefficient moyen qui est attribué par défaut aux EPCI les deux premières années après leur transformation en communauté d'agglomération.

Pour 2018, le CIF est proche de la moyenne de la catégorie (0,36 en 2019, 0,37 en 2020). Il augmente sensiblement entre 2019 (0,33) et 2020 (0,39)⁷⁴ principalement du fait de la présence de la redevance assainissement⁷⁵ et du transfert de charges liées au contingent incendie (1,4 M€).

⁷³ CIF : rapport entre le produit fiscal levé par l'EPCI (minoré, le cas échéant, des dépenses de transfert) et le produit fiscal total levé sur le territoire (communes + EPCI). Plus le rapport est élevé, plus l'intégration fiscale est forte.

⁷⁴ Cf. annexe 5.

⁷⁵ À la suite du transfert de la compétence assainissement ayant eu lieu en 2019. Le CIF prend en compte les dépenses et recettes de N-2.

Globalement, les produits fiscaux consolidés de l'EPCI et des communes ont augmenté de 2 806 793 € (+ 7, 11 %) entre 2016 et 2020.

La part de la fiscalité du bloc communal conservée par la communauté a augmenté sur la période, passant de 16 à 20 %, ce qui s'est traduit par une augmentation de 3 185 858 € de recettes fiscales pour l'EPCI par rapport à 2016. Cette évolution s'explique d'une part par la diminution des reversements de fiscalité aux communes (- 2 M€ entre 2016 et 2020) et d'autre part, par la dynamique des bases fiscales. En 2020, les produits fiscaux représentent 63 % des produits de gestion de l'EPCI contre 61 % en 2016.

Tableau n° 7 : Évolution de l'intégration fiscale de la communauté

En €	2016	2017	2018	2019	2020
Fiscalité levée par les communes (A)	23 226 327	23 250 849	24 033 478	24 756 735	24 837 904
Fiscalité levée par le groupement (B)	16 238 676	16 486 612	16 545 778	17 261 225	17 433 891
Total communes et groupement (C=A+B)	39 465 003	39 737 461	40 579 256	42 017 960	42 271 796
Fiscalité conservée par le groupement (E)	6 451 698	6 982 120	7 209 506	9 404 582	9 637 556
Part fiscalité du bloc conservée par le groupement (E/C)	16,35 %	14,91 %	15,16 %	19,86 %	20,29 %
Part fiscalité du groupement conservée par le groupement (E/B)	39,73 %	35,93 %	37,17 %	48,35 %	49,21 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 8 : Détail de la fiscalité reversée par l'EPCI aux communes

En €	2016	2017	2018	2019	2020
Attribution de compensation - 7321 jusqu'en 2017 : 73211 à compter de 2017	8 128 8710	7 745 697	7 571 181	6 240 690	6 157 671
Dotations de solidarité communautaire 7322 jusqu'en 2017- 73212 à compter de 2017	1 658 1070	1 755 187	1 720 405	1 702 135	1 600 312
Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales - 7325 jusqu'en 2017 :73223 à compter de 2017	1 112 2280	986 451	862 030	637 062	314 138
Autres reversements de fiscalité - 7328	87 655	14 892	48 858	82 079	71 601
Prélèvements pour reversements de fiscalité - 7392 à/c 2012	-10 845 628	-10 563 142	-10 394 922	-8 929 691	-8 869 383

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Les reversements de fiscalité de l'EPCI aux communes ont diminué en volume du fait des baisses des attributions de compensation définies lors des transferts de charge, et de l'extinction progressive du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) dont bénéficiait Quimperlé Communauté. Cependant *in fine*, du fait de la croissance des bases de fiscalité, les communes ont bénéficié de ressources fiscales stables entre 2016 et 2020.

Tableau n° 9 : Évolution des produits fiscaux communaux en y intégrant les reversements de l'EPCI

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Fiscalité levée par les communes (A)</i>	23 226 327	23 250 849	24 033 478	24 756 735	24 837 904
<i>Reversements de fiscalité par l'EPCI</i>	10 845 628	10 563 142	10 394 922	8 929 691	8 869 383
<i>Total des produits fiscaux pour les communes</i>	34 068 955	33 813 991	34 428400	33 686 426	33 707 287

Source : chambre régionale des comptes.

5.2.2 Les prestations déléguées aux communes

Dans la réalisation de ses missions, l'EPCI s'appuie sur des prestations déléguées et remboursées aux communes pour un montant annuel moyen de 560 000 €. Ces prestations concernent des locations de locaux, des entretiens d'équipements ou d'infrastructures, des frais de fonctionnement de certains services comme les ALSH ou les offices de tourisme. Les remboursements de frais pour les montants les plus élevés correspondent aux ALSH (50 %), à l'entretien des sentiers de randonnée (13 %) et des zones d'activité (8 %).

Les trois communes qui refacturent le plus sont Moëlan-sur-Mer (42 %), Quimperlé (25 %) et Scaër (16 %). Plusieurs communes ne refacturent pas de frais⁷⁶.

Estimant impossible la prise en charge de la compétence de gestion des eaux pluviales urbaines au 1^{er} janvier 2020, l'EPCI a décidé par les délibérations du 26 septembre 2019 et du 19 décembre 2019, de déléguer par convention pour deux ans la mise en œuvre de cette compétence aux communes. Cette délégation devait se traduire par des compensations financières qui n'ont finalement pas été mises en place. Un travail, accompagné par un bureau d'études, est en cours pour finaliser le transfert de cette compétence.

L'EPCI n'assure pas un suivi rigoureux de ces facturations par les communes. Le compte 62875 « remboursement de frais aux communes membres du groupement » ne retrace que 111 113 € au compte administratif en 2020, soit un cinquième de ces facturations, du fait d'imputations hétérogènes. La chambre demande à l'EPCI de veiller à une correcte imputation comptable de ces facturations et de renforcer le suivi des refacturations des communes. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président a indiqué qu'un agent est depuis peu chargé du suivi des facturations aux communes.

⁷⁶ Arzano, Baye, Locunolé, Mellac, Querrien, Saint-Thurien, Tréméven et Le Trévoux.

5.2.3 Une approche croisée des finances du bloc communal de Quimperlé Communauté promue par l'EPCI

Le pacte financier et fiscal de Quimperlé Communauté prend appui, comme indiqué dans le cadre du pacte de gouvernance, sur une analyse partagée entre l'EPCI et les maires, de la situation des finances des communes en début de mandat, en faisant appel à un cabinet extérieur. Cette vision s'articule avec la présentation par l'EPCI d'une note de prospective financière.

Déjà réalisée en 2015, et réactualisée en octobre 2020, cette analyse met en avant les éléments suivants concernant les communes-membres de l'EPCI :

- une maîtrise globale de l'évolution des dépenses de fonctionnement des communes, qui a permis d'absorber l'impact de la contribution au redressement des finances publiques mise en place en 2014 (depuis 2017 cette contribution a représenté un prélèvement annuel de 2,745 M€ sur les ressources des 16 communes) ;
- un niveau global d'équipement des communes qui s'est élevé chaque année en moyenne à 15 M€ (sur les budgets principaux) sur la période 2010-2019, avec une intensification sur la période 2016-2020 (15,5 M€ /an) par rapport à la période 2010-2015 (14,5 M€/an) ;
- un recours plus important à l'emprunt (le stock de dettes du budget principal des communes est passé de 37,4 M€ en 2010 à 44,8 M€ en 2019).

L'objectif de ces présentations croisées est de mettre en perspective la situation des communes et de l'objectiver. Il s'agit également de montrer les apports de l'EPCI aux communes et de partager la trajectoire des finances communales et intercommunales par une réflexion plus globale au regard des enjeux de financement des politiques publiques sur le territoire. Cet exercice est d'une nature pédagogique, à vocation préparatoire des discussions sur le pacte financier et fiscal, même s'il ne se traduit pas à ce stade, par des ratios ou objectifs chiffrés.

5.2.4 Le pacte financier et fiscal

Quimperlé Communauté a adopté un pacte financier et fiscal dès 2016⁷⁷, ce qui n'était pas obligatoire. Ce pacte, qui doit être réactualisé en 2021, exprime neuf objectifs traduits en principes d'intervention pour les relations entre l'EPCI et les communes. Il fait l'objet d'un suivi afin de mesurer le degré d'avancement des actions.

La chambre souligne positivement l'existence du pacte financier et fiscal de Quimperlé Communauté qui englobe les différentes dimensions des relations financières entre les communes et l'EPCI. Cependant, ce pacte n'est pas assorti d'objectifs chiffrés ni d'une hiérarchisation des objectifs poursuivis. Les objectifs exprimés en matière de capacité d'autofinancement de l'EPCI ne sont pas adossés à des objectifs de réalisation du plan pluriannuel d'investissement (PPI) et apparaissent déconnectés de la stratégie territoriale. Par ailleurs, il faut également noter le degré divers de mise en œuvre des différentes mesures de ce pacte. L'EPCI n'a pas atteint ses objectifs en matière de retour d'une partie de la fiscalité afférente à la compétence économique.

⁷⁷ Délibération n° 2016-001.

5.2.5 Les attributions de compensation (AC) lors des transferts de charges

5.2.5.1 La volumétrie et les variations des attributions de compensation

L'objectif de la détermination des attributions de compensation (AC) est d'assurer la neutralité financière des transferts de charges à la fois pour l'EPCI et pour ses communes membres. Le montant des attributions de compensation versées par Quimperlé Communauté est passé de 8 128 871 € en 2016 à 5 878 783 € en 2021 soit une diminution de 27,6 %⁷⁸.

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* ».

5.2.5.2 La réunion de la CLECT

La CLECT, installée le 25 avril 2016, est composée d'un représentant par commune quel que soit son poids démographique selon le choix de l'EPCI. Depuis 2016, les transferts de compétence et les modalités de fixation des attributions de compensation destinées à les compenser, ont été traités lors de six réunions de la CLECT.

Cependant, certains transferts n'ont pas donné lieu à un examen par la CLECT :

- le transfert de l'eau et de l'assainissement collectif : le conseil communautaire a validé cette prise de compétence sans réunion, ni rapports préalables de la CLECT. Selon le directeur des finances, il a été considéré que s'agissant de cette compétence industrielle et commerciale, les dépenses étaient par nature égales aux recettes.

- la politique locale du commerce ;

Cependant, la réunion de la CLECT constitue bien une condition substantielle à la fixation des AC, la CLECT étant seule compétente tant pour évaluer le montant des charges transférées que pour en constater l'absence⁷⁹. C'est donc de manière irrégulière que la communauté a décidé de leur maintien à la suite de ces transferts de compétence.

Il revient à la communauté de réunir la CLECT dans les meilleurs délais afin de procéder aux évaluations consécutives aux transferts de compétence et à la définition de l'intérêt communautaire, en respect du principe de neutralité budgétaire exposé à l'article 1609 nonies C du CGI.

Recommandation n° 5. Recueillir sans délai l'avis de la CLECT sur les charges transférées.

⁷⁸ Cf. annexe 5, tableau n°5.

⁷⁹ Voir le guide des attributions de compensation de la DGCL, page 21. « Seule la CLECT est compétente pour évaluer le montant des charges transférées ou constater l'absence de charges transférées entre l'EPCI et ses communes membres. ».

5.2.5.3 Les modalités d'évaluation des charges transférées

L'examen des modalités d'évaluation des charges transférées de Quimperlé Communauté appelle les remarques suivantes.

Une évaluation des charges parfois sous-estimée et non auditable

En 2017, le coût net du transfert du conservatoire de musique et de danse est évalué à 351 447 € pour Quimperlé Communauté. Dès 2018, le compte administratif de l'EPCI fait apparaître des charges nettes de fonctionnement de 555 773 €. Concernant les charges d'investissement, un coût de renouvellement est calculé par référence à la charge d'investissement d'un nouvel équipement identique en termes de capacité d'accueil, estimé alors à 931 500 € pour 521 m². Le projet en cours de reconstruction d'un nouveau conservatoire est estimé à 6,24 M€ HT assorti d'un montant de 954 300 € HT pour la maîtrise d'œuvre pour un bâtiment de 2 974 m² (soit en proportion un surcoût de 2 M€ par rapport à l'estimation réalisée en 2017 pour les charges de renouvellement). Le président de l'EPCI dans ses réponses aux observations provisoires de la chambre confirme le bilan négatif du transfert du conservatoire de musique et de danse à la communauté à hauteur de 185 807 € annuels, cela, hors de la prise en compte des charges de centralité de la ville de Quimperlé pour un montant de 172 209 €. Il indique également son souci de maîtrise de l'évolution de ce budget compte tenu de son importance.

Concernant le transfert de l'entretien des aires d'accueil des gens du voyage, les charges de fonctionnement sont calculées sur la base d'une moyenne sur trois exercices des dépenses déclarées par les communes. En matière d'investissement, un ratio de 15 000 € par place est arrêté, compte tenu de l'hétérogénéité des dépenses constatées dans les communes. Le montant total de ce transfert de charges est alors fixé à 27 095 € pour les quatre communes concernées. Or, la présentation analytique du compte administratif 2019 fait apparaître une dépense nette de 66 713 € en dépenses de fonctionnement, et 20 874 € en dépenses d'investissement. Les charges transférées apparaissent sous-évaluées, et cela d'autant plus, que les refacturations opérées par les communes pour l'entretien des zones excèdent déjà ce montant (le montant facturé par les communes s'est élevé à 56 234 € en 2019 et à 46 461 € en 2020).

La gestion des grands passages des gens du voyage n'a quant à elle pas été chiffrée par la CLECT, alors que la communauté mobilise désormais un agent (cadre B entre 5 et 10 % de son temps) pour organiser cet accueil en lien avec les communes ainsi qu'un budget annuel de 40 000 €. Face aux difficultés de plus en plus grandes pour identifier des lieux d'accueil, l'EPCI envisage l'acquisition et l'aménagement d'un terrain à vocation d'accueil spécifique. Un montant de 1 M€ est inscrit au PPI à cette fin.

Le calcul du transfert des 17 zones d'activités en 2017, validé par la CLECT le 11 juillet 2017, a donné lieu à un système particulièrement complexe, s'écartant, au regard de l'hétérogénéité de ces zones, d'une évaluation précise fondée sur les réalités budgétaires. Des ratios moyens ont été calculés en fonction des caractéristiques des zones (zones accueillant des piétons, espaces verts, présence d'arbres, éclairages, etc.), afin de déterminer leur coût d'entretien. Concernant les charges de renouvellement, un ratio moyen au m² est également calculé en fonction des coûts constatés sur deux types de zones (à vocation commerciale ou non). Des critères complémentaires viennent alors pondérer l'application de ces ratios⁸⁰, minorant la charge transférée à l'EPCI. Par ailleurs, la communauté décide, en complément de la détermination des AC, de mettre en œuvre des mesures transitoires complémentaires correctrices : non prise en compte des charges de renouvellement sur l'exercice 2017 au titre de son caractère transitoire, reversement d'un équivalent fonds de concours pour les opérations en cours de réalisation/requalification sur cinq années, bonus appliqué pour les zones en bon état, application différée des charges de renouvellement pour les zones très récemment transférées. Le total des charges transférées a été fixé à 216 422 € pour l'ensemble des zones. Les différentes mesures transitoires correctrices, imputées sur la dotation de solidarité communautaire (DSC), se sont élevées à 121 804 € en 2017, 42 512 € en 2018 et 2019, 2 510 € de 2020 à 2022.

Le système retenu s'est davantage rapproché d'un modèle de calcul d'allocations de moyens que d'un système visant à assurer une neutralité budgétaire pour l'EPCI et ses communes. D'ailleurs, l'EPCI constate aujourd'hui une sous-évaluation des charges transférées au regard des dépenses qu'il a effectivement réalisées, cela alors qu'aucune opération de requalification de zone n'a encore été menée à ce jour, des études étant engagées dans ce sens en 2021⁸¹.

Tableau n° 10 : Bilan financier des compensations de transfert de charges des ZAE pour l'EPCI

ZAE transférées (en €)	Réductions AC 2017-2020	Dépenses de l'EPCI 2017 - 2020	Recettes de l'EPCI 2017 - 2020	Solde
Bilan fonctionnement	378 476,00	289 295	5 796	94 977
Bilan investissement	487 216,00	655 760,75		-168 544,75
Mesures transitoires dégressives imputées sur DSC				-209 340,52
Total du coût pour l'EPCI				-282 908,27

Source : Quimperlé Communauté et relevé de la CLECT.

⁸⁰ Réduction forfaitaire des ratios de renouvellement historiques de 20 % au regard du niveau qualitatif pris en compte et du fait que l'EPCI aurait maintenu sans transfert une politique de fonds de concours, réduction de 15 % de ce même ratio en fonction de l'enfouissement des réseaux, atténuation de la prise en compte des surfaces d'espaces verts pour les zones ayant des espaces supérieurs à 50 % des espaces de voirie.

⁸¹ L'EPCI a engagé en 2021 une étude de chiffrage de la requalification de la zone de Villeneuve-Braouic (montant estimé entre 0,5 M€ et 1 M€).

Le transfert du conseil en énergie partagé au 1^{er} janvier 2018 a fait l'objet d'une évaluation fondée sur le coût facturé au moment du transfert par l'agence Quimper Cornouaille Développement à hauteur de 65 000 €, dont il est alors déduit la participation financière versée par l'EPCI aux communes dans le cadre de cette adhésion. Depuis, Quimperlé Communauté a internalisé cette mission et a recruté deux agents dans ce cadre. Ce service mobilise en 2019 un budget de fonctionnement, en y intégrant les RH, de 159 073 € et de 160 058 € en 2020.

Une prise en compte dans l'AC des coûts indirects de gestion selon des modalités variables.

Un ratio de 4 % de frais de gestion est appliqué pour le conservatoire de musique et de danse, de 10 % pour l'entretien des aides d'accueil des gens du voyage, tandis qu'il s'élève à 15 % pour les zones d'activités économiques, sans que ces différences de traitement ne soient explicitées.

Des questions qui restent non résolues

La CLECT renvoie dans certains domaines à une discussion ultérieure la fixation des principes de compensation des transferts, ou à la mise en œuvre de mécanismes correctifs hors AC. Tel est le cas concernant la compétence GEMAPI pour le renouvellement futur de la digue de Kerglanchar, non chiffré au moment du transfert au regard d'une difficulté d'anticipation de ces coûts. La CLECT a également considéré la nécessité d'une réflexion plus globale du conseil communautaire sur le financement de la GEMAPI, à intégrer ultérieurement dans le pacte financier et fiscal.

Concernant le transfert du contingent incendie, la CLECT renvoie également à des adaptations ultérieures du pacte financier et fiscal face à une éventuelle modification du système multicritères de calcul des contributions financières du SDIS, qui aurait pour conséquence une évolution trop forte de la contribution de Quimperlé Communauté. Par ailleurs, le coût de renouvellement des casernes actuelles étant jugé difficile à estimer, la CLECT a décidé de ne pas retenir de charges de renouvellement en évoquant une participation financière ultérieure des communes en direction de l'EPCI en cas de construction ou réhabilitation de casernes dans le futur.

Une prise en compte originale des charges de centralité

La détermination des AC intègre une prise en compte originale des charges de centralité de la commune de Quimperlé qui vient en minorer la réduction comme prévu par le pacte financier et fiscal. Sur cette base, Quimperlé a bénéficié de réductions de transferts de charges lors du transfert du conservatoire de musique et de danse (réduction de 172 209 € sur un total de 351 447 € au regard d'une proportion de 51 % d'effectifs de fréquentation de la commune centre), et lors du transfert de la base de kayak de St-Nicolas (réduction de transfert de charges de 7 816 € sur un total de 11 377 €, correspondant à la proportion moyenne d'adhérents non quimperlois au CKCQ⁸² sur les 3 derniers exercices soit 68,7 %). Ce dispositif s'écarte du principe visant à atteindre la neutralité budgétaire et entraîne une charge supplémentaire pour l'EPCI. Le pacte financier et fiscal prévoyait que ce mécanisme serait assorti d'une adaptation des modalités de versement du FPIC dont l'augmentation était alors escomptée. Tel ne fut pas le cas, Quimperlé Communauté ayant maintenu une répartition de droit commun qui n'a donc pu venir compenser les effets des charges de centralité. Les objectifs poursuivis par l'EPCI en termes de prise en compte des charges de centralité auraient pu être atteints par le recours à la dotation de solidarité communautaire (DSC).

Des modalités de fixation de l'attribution de compensation à revoir

Depuis le 1^{er} janvier 2017, le président de la communauté est tenu de présenter tous les cinq ans un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences transférées⁸³. Ce rapport doit faire l'objet d'un débat au sein de l'établissement et d'une délibération spécifique. Il est ensuite obligatoirement transmis aux communes membres. Ce rapport a été présenté au conseil communautaire du 16 décembre 2021, respectant donc le délai imposé par la loi de finances de 2017. Selon ce rapport, les communes ont transféré depuis 2017 des charges évaluées à 2 175 103 € par an. Ces transferts représentent en 2021, un coût annuel moyen pour Quimperlé Communauté de 2 407 833 €. Le bilan global est donc en moyenne négatif à hauteur de 232 730 € par an.

La chambre constate les différentes limitations portées au principe de neutralité budgétaire par les modalités de fixation des attributions de compensation, parfois induites par des difficultés d'anticipation de certains coûts ou le caractère complexe des transferts, mais également par une volonté d'équilibrage et de lissage des réductions d'AC pour les communes, notamment pour la commune centre.

L'ensemble de ces modalités apparaît de nature à peser sur l'équilibre financier de l'EPCI en s'écartant de la vocation originelle de neutralité budgétaire poursuivie par les AC. Le contexte de réactualisation du pacte financier et fiscal de Quimperlé Communauté, sur la base du rapport quinquennal réalisé sur l'évolution des AC à la suite des transferts de compétences, constitue une occasion de remettre à plat ce dispositif.

⁸² Canoë Kayak Club de Quimperlé.

⁸³ Article 148 de la loi de finances pour 2017.

5.2.6 La dotation de solidarité communautaire (DSC)

La DSC est un outil privilégié des intercommunalités pour la mise en œuvre d'une politique de solidarité financière à l'échelle de l'EPCI. Pour les communautés d'agglomération, l'instauration d'une DSC est facultative, sauf dans le cas où un contrat de ville la rendrait obligatoire. Jusqu'en 2020, l'attribution de la DSC était régie par l'article 1609 nonies C du CGI. Désormais, elle est régie par l'article L. 5211-28-4 du CGCT, imposant de nouveaux critères⁸⁴ et nécessitant une mise en conformité avant le 31 décembre 2021.

La DSC a été instaurée par l'intercommunalité à Quimperlé (ex-communauté de communes) en 2000. En 2020, la DSC totale de Quimperlé Communauté s'élève à 1 652 881 €, soit 28 € par habitant⁸⁵.

Les critères de répartition de la DSC mis en œuvre par Quimperlé Communauté sont conformes aux prescriptions de l'article 1609 nonies du CGI (répartition prioritaire, à hauteur de 59 %, au regard de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant).

Au-delà de cette part prioritaire, il est constaté que la DSC de Quimperlé Communauté est également utilisée comme un instrument tantôt de contribution des communes à des services mutualisés, tantôt de contribution de l'EPCI pour prendre en compte des charges spécifiques ou en accompagnement de nouveaux transferts de charges par des mécanismes dégressifs de compensation des réductions d'AC pour les communes. La prise en compte des charges de centralité de la commune de Quimperlé n'y est pas intégrée alors que ce mécanisme aurait pu contribuer à l'amélioration du CIF de l'EPCI.

5.2.7 Les fonds de concours

5.2.7.1 Une importante politique de redistribution de l'EPCI aux communes via les fonds de concours

Quimperlé Communauté a mis en place de longue date une politique significative de soutien aux communes via les fonds de concours. Ces soutiens sont structurés depuis 2017 en 11 dispositifs thématiques et qui se rattachent au projet du territoire : équipements sportifs spécifiques, santé, écoles de musique et de danse, lecture publique, commerce, petit patrimoine, aménagement des arrêts de bus, ports, opérations de déconstruction-reconstruction, maîtrise de l'énergie, énergies renouvelables. Ces dispositifs venaient à la suite d'autres fonds de concours, pour lesquels des engagements antérieurs ont encore pour conséquence certains versements.

⁸⁴ Les DSC doivent dorénavant tenir compte majoritairement de l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI, de l'insuffisance du potentiel financier ou fiscal par habitant de la commune par rapport au potentiel financier ou fiscal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI. Ces deux critères doivent être pondérés par la population communale dans la population totale de l'EPCI. Ces critères doivent justifier au moins 35 % du montant total de la DSC.

⁸⁵ En France, 60 % des agglomérations entre 50 000 et 100 000 habitants n'ont pas de DSC, le niveau moyen de celles qui en versent est de 18,99 €/habitant. En Bretagne, 53 % des agglomérations versent une DSC pour un montant moyen de 22,8 €/habitant. Source : Quimperlé Communauté.

Annuellement, ce sont en moyenne 808 527 € qui ont été versés aux communes entre 2016 et 2020, ayant soutenu plus de 230 projets (cf. annexe 5, tableau 7).

5.2.7.2 Conformité de l'octroi et des procédures de gestion des fonds de concours

L'article L. 5216-5 VI du CGCT prévoit que pour : « (...) *financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté d'agglomération et les communes membres (...). Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours.* » Par délibération du 30 mars 2017, Quimperlé Communauté a adopté un règlement des fonds de concours intégrant et harmonisant les règles applicables à l'ensemble des fonds de concours, complété par des règlements particuliers aux différents dispositifs approuvés par délibération du 18 mai 2017. Si les principes d'intervention des fonds de concours apparaissent maîtrisés, l'examen d'un panel de dossiers⁸⁶ conduit à formuler les remarques suivantes.

En premier lieu, la chambre constate l'absence de fonds de dossier harmonisés pour le suivi des projets bénéficiant des fonds de concours.

En second lieu, la constitution des dossiers n'apparaît pas suffisamment rigoureuse pour permettre la sécurisation de l'application des règles de financement : présence non-systématique des plans de financement prévisionnels dans les conventions de subventionnement, non-concordance des états certifiés par le comptable avec la base d'éligibilité retenue pour le projet.

Certains états des comptes intègrent le financement de Quimperlé Communauté dans les subventions reçues, alors qu'ils devraient attester des montants des subventions autres que celles de l'EPCI pour permettre à celui-ci de définir le reste à charge à retenir.

Par ailleurs, Quimperlé Communauté pratique sur certains projets un cumul de fonds de concours⁸⁷ qui nécessiterait une instruction simultanée pour permettre l'articulation des deux subventions. Pour autant, sur le panel de dossiers contrôlés, il n'a pas été relevé de dépassement du plafond de financement autorisé, la plupart des dispositifs étant plafonnés bien en-dessous de ce seuil.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dès 2016, Quimperlé Communauté s'est dotée d'un pacte financier et fiscal englobant les différentes dimensions des relations financières entre l'EPCI et ses communes membres sur la base d'une analyse partagée de la situation des finances du bloc communal. La mise en œuvre de ce pacte se révèle favorable aux communes, que ce soit dans le cadre du calcul des attributions de compensation, très souvent sous-estimé, que par les modalités de mise en œuvre de la dotation de solidarité communautaire, ou encore du fait d'une politique généreuse de fonds de concours.

⁸⁶ 19 dossiers contrôlés, la plupart ayant été reconstitués par la chargée de mission auprès du DGS à partir de pièces obtenues auprès du service des finances.

⁸⁷ Exemple de la médiathèque de Rédéné qui cumule l'aide à l'investissement pour la lecture publique et l'aide à l'efficacité énergétique.

Dans le même temps, tous les leviers n'ont pas été mis en œuvre pour optimiser la prise en compte des charges de centralité de la commune centre. Par ailleurs, les objectifs définis en termes de retour pour l'EPCI d'une partie de la fiscalité afférente à la compétence économique sont encore en discussion.

Plusieurs transferts de compétences n'ont pas fait l'objet d'une évaluation de la CLECT comme cela est requis : eau potable et assainissement collectif, politique du commerce. L'intégration fiscale de l'EPCI a progressé, sans que cela ne se fasse au détriment des communes. Le niveau d'intégration de l'EPCI pourrait être renforcé par une stratégie plus affirmée de mutualisation des services entre les communes et le niveau intercommunal.

6 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

6.1 Le service des finances

Le service des finances compte sept ETP, dont un cadre A et un cadre B. Le responsable est également le directeur du pôle finances-achats-systèmes d'information, ce qui le mobilise pour un tiers de son temps.

Les missions du nouveau cadre B incluent notamment la gestion et le suivi de l'inventaire, l'intégration des immobilisations et la mise en œuvre de la comptabilité de stocks sur les zones d'activité, prenant en compte les demandes de la trésorerie sur ces sujets.

Hormis une lettre annuelle de cadrage budgétaire, il n'y a pas de fiches de procédure ni de guide formalisé en vigueur dans le service. Les supports de formation à l'utilisation des logiciels internes ne constituent pas une fiche de procédure. Celle-ci doit être à portée pratique, adaptée à la situation de l'EPCI et à son organisation, en comprenant dans un seul document succinct, par exemple un calendrier, des schémas et/ou des graphiques, arbres de décision, etc.

Si un document intitulé « projet de service » a été réalisé à l'été 2020, il s'agit en réalité d'une note argumentée pour solliciter la création du poste de responsable des investissements. Au regard de la forte croissance de l'EPCI, la mise en œuvre d'un véritable projet de service permettrait au service finances de définir des principes d'organisation, délimiter son champ d'action par rapport aux services opérationnels et cerner ses missions prioritaires.

Par ailleurs la Communauté n'a pas formalisé de dispositif de contrôle interne ni réalisé de cartographie des risques liés à ses différentes missions, ce qui serait pertinent dans un second temps, compte tenu de la croissance de ses activités.

6.2 Les documents et l'information budgétaires

Les rapports d'orientation budgétaire soumis au conseil communautaire pourraient préciser le montant de l'annuité de la dette, la capacité de désendettement et le détail de la dette garantie. Les budgets annexes pourraient également faire l'objet de développements plus détaillés.

Le rapport d'orientations budgétaires (ROB) 2021 est insuffisant sur le volet des ressources humaines au regard des prescriptions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du CGCT⁸⁸. Les quelques informations qui portent sur le personnel communautaire sont réduites à deux paragraphes et deux graphiques.

⁸⁸ Le ROB doit comporter « une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ». Doivent y figurer les informations relatives : « à la structure des effectifs, aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération, tels que les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ; à la durée effective du travail dans la collectivité. Il présente en outre l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. ».

Par ailleurs, plusieurs annexes budgétaires obligatoires ne sont pas renseignées ou sont incomplètes : état des emprunts garantis (les emprunts garantis auprès de l'OPAC sont toutefois mentionnés dans l'annexe C2 « liste des organismes dans lesquels a été pris un engagement financier »), calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt, liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions, état du personnel (en 2017), actions de formation des élus (en 2017, 2018 et 2019) et liste des services individualisés dans un budget annexe (incomplète : il manque la date de création du budget annexe, le numéro et la date de délibération, ainsi que le numéro de SIRET).

L'annexe A2.1 « détail des crédits de trésorerie » n'est plus renseignée depuis 2018 en ce qui concerne les lignes de trésorerie classiques.

Enfin, dans la version papier signée du compte administratif 2017 du budget principal transmise par la voie officielle à la chambre, les pages 61 à 82 sont manquantes, soit toutes les annexes relatives à l'état de la dette, aux méthodes utilisées pour les amortissements et à l'équilibre des opérations financières.

La chambre rappelle que le rapport d'orientation budgétaire doit être conforme aux dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales, ainsi que l'obligation de renseigner toutes les annexes budgétaires conformément aux dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du même code.

6.3 La comptabilité analytique

La communauté tient depuis plusieurs années une comptabilité analytique de l'ensemble de ses services au sein de son logiciel de gestion financière et établit un vade-mecum sur cette base. Le vade-mecum demeure interne et ne fait pas l'objet d'une diffusion aux élus, ce qui serait pourtant utile à leur bonne information.

Ces éléments permettent de mesurer la répartition des dépenses de manière agrégée et consolidée entre les différentes politiques de l'EPCI. Ainsi, en 2020 en fonctionnement, les plus importantes dépenses ont été le poste déchets (24 %) et les versements aux communes (19 %). En investissement, l'économie et le tourisme ont représenté 23 % et l'aménagement et l'environnement 22 % (cf. annexe 6, graphiques 2 et 3).

6.4 La fiabilité des comptes

6.4.1 Le respect du principe d'annualité budgétaire

Le respect du principe d'annualité budgétaire implique l'existence d'une comptabilité d'engagement sincère permettant un rattachement des charges et des produits à l'exercice le plus exhaustif possible.

L'EPCI ne dispose pas de procédures budgétaires et comptables formalisées, notamment de règles d'engagement de la dépense.

Il a été constaté que les marchés de carburants ne sont pas engagés lors de leur signature. De même, les contrats de prestations de service n'ont été engagés qu'à hauteur de 602 886 € au bout de cinq mois d'exercice, alors qu'ils ont été budgétés à hauteur de 2,3 M€.

Les contrats pour l'eau, l'assainissement et l'électricité ne sont pas davantage engagés, or ces dépenses peuvent être évaluées en début d'exercice et devraient faire l'objet d'un engagement provisionnel.

Il en est de même pour le rattachement des charges et des produits.

Le montant des charges rattachées est décroissant de manière significative sur la période sous contrôle, et ne représente plus que 0,3 % des charges de gestion en 2020.

Une recherche dans les factures mandatées en janvier 2019 a montré que plusieurs d'entre elles concernent en réalité des prestations réalisées en 2018. Les rattachements de charges ne sont pas exhaustifs. En 2020, l'absence quasi-totale de charges rattachées est de nature à majorer le résultat de l'exercice.

La chambre invite l'ordonnateur à formaliser ses procédures budgétaires et comptables.

L'intégration des immobilisations en cours contribue également au principe d'annualité budgétaire.

Sur le budget principal, les intégrations des immobilisations en cours ne sont plus faites régulièrement depuis 2018. En particulier, l'hôtel communautaire, d'un montant de 10 M€, est resté au compte 23⁸⁹ alors que le DGD (décompte général et définitif) permettant la clôture de l'opération est en la possession de l'EPCI depuis février 2020.

Recommandation n° 6. **Respecter le principe d'annualité budgétaire, notamment en tenant une comptabilité d'engagement sincère, un rattachement exhaustif des charges et des produits à l'exercice et une intégration des travaux achevés.**

6.4.2 Le principe de prudence

La communauté n'a constitué aucune provision pour risques et charges (compte 15). Or, elle aurait dû en constituer une au minimum pour un contentieux⁹⁰ ouvert en première instance contre elle, et susceptible de causer une perte financière.

Le directeur financier a indiqué ne pas avoir connaissance des contentieux en cours, ni s'ils peuvent causer des pertes financières. La communication entre les services à ce sujet nécessite d'être améliorée.

⁸⁹ Les fiches d'immobilisation du compte 2313 « immobilisation corporelles en cours – constructions » contiennent toujours ce bâtiment en 2021 et l'état de l'actif du comptable (reflet notamment du compte 213 « immobilisations corporelles – constructions ») à fin 2020 ne comporte pas ce bâtiment.

⁹⁰ Demande d'indemnisation des préjudices dans le cadre de la construction des bâtiments communautaires.

Par ailleurs, la communauté ne dispose d'aucune provision pour créances irrécouvrables (compte 49) alors qu'aucune admission en non-valeur significative n'a eu lieu depuis 2014 au moins⁹¹ et que les montants inscrits en restes à recouvrer au 31 décembre 2019⁹² s'élèvent à 176 523 €⁹³.

La chambre rappelle que le provisionnement est obligatoire lors de l'ouverture d'un contentieux contre l'EPCI (article L. 2321-2-29° du CGCT), le montant du risque devant être évalué. Le provisionnement d'une partie des créances irrécouvrables relève également du principe de prudence.

6.4.3 L'état de l'actif et l'inventaire

Le contrôle de la concordance de l'inventaire de l'ordonnateur avec le bilan du comptable fait apparaître un écart de 4,7 M€.

La chambre rappelle que l'inventaire doit être ajusté annuellement avec l'état de l'actif du comptable.

6.4.4 La concordance de l'état de la dette entre le compte administratif et le compte de gestion

L'état de la dette inscrit à l'annexe du compte administratif 2020⁹⁴ n'est pas cohérent avec le montant de la dette inscrit au compte de gestion du comptable⁹⁵. L'ordonnateur n'est pas en mesure d'expliquer l'origine de cet écart de 8 858 €.

La chambre demande de veiller à la concordance de l'état de la dette avec les documents du comptable.

6.4.5 Écritures de mise à disposition d'un bien dans le cadre d'un transfert de compétences

La comptable avait relevé en octobre 2020 que les procès-verbaux de mises à disposition de biens dans le cadre de transferts de compétence n'avaient pas été produits⁹⁶.

⁹¹ Sur le budget principal, au compte 6541 : 0 € de 2014 à 2019 ; au compte 6542 : 135 € en 2016 et 3 862 € en 2018.

⁹² Situation actualisée au 22 mars 2021.

⁹³ Les titres pris en charge en 2019 (18 194 €) sont susceptibles d'être recouverts dès l'année suivante et n'ont donc pas été comptabilisés dans le total.

⁹⁴ 8 132 570 € à l'annexe A2.2 état de la dette du compte administratif 2020.

⁹⁵ 8 141 428 € au compte 164 au compte de gestion.

⁹⁶ Notamment en ce qui concerne le transfert de compétence pour la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, l'office de tourisme et le conservatoire de musique et de danse de Quimperlé.

En juin 2021, le directeur financier indiquait que l'EPCI était toujours en attente de la part des communes de précisions sur la valeur comptable des biens qu'elles mettent à disposition. Aucun agent du service finances en particulier ne suit ce dossier ni ne relance les communes.

6.4.6 L'indice de qualité comptable

Le rapport annuel 2019 sur l'indice de la qualité des comptes locaux⁹⁷ indique que « la position de la Communauté d'agglomération, au regard de la qualité des comptes locaux, est très en retrait par rapport à la moyenne nationale ». En effet, celle-ci est de 17,3 alors que l'indice de qualité comptable de l'EPCI s'établit à 15,3.

L'indice de Quimperlé Communauté était également inférieur à l'indice national depuis 2016⁹⁸, ce qui indique que cette problématique était préexistante à l'intégration de la compétence eau et assainissement.

Eu égard aux manquements constatés, la chambre note un probable sous-dimensionnement du service finances, outre l'impact très important de l'intégration en régie de la gestion de l'eau et de l'assainissement régulièrement invoqué par le responsable du service. Cette situation est de nature à nuire à la qualité des comptes de l'EPCI.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation du service des finances de l'EPCI, qui ne comprend qu'un seul agent de catégorie A qui encadre par ailleurs deux autres services, n'a pas été repensée au regard de la croissance des activités de l'EPCI et de l'intégration des compétences eau et assainissement gérées en régie. Il apparaît nécessaire de revisiter la répartition des tâches entre ce service et les services opérationnels afin de réorganiser la fonction financière, tant pour absorber l'augmentation des activités que pour permettre au service des finances de faire face à ses activités de pilotage. Ainsi, les procédures internes devraient-elles être formalisées, et il est également nécessaire de compléter certains documents de présentation budgétaire.

Par ailleurs, plusieurs problèmes de fiabilité des comptes ont été relevés, pour lesquels l'EPCI a évoqué cette problématique d'organisation et de manque de temps disponible, particulièrement depuis l'intégration en régie de la gestion de l'eau et de l'assainissement. Ces problématiques préexistaient cependant à l'intégration de ces compétences, qui les a de fait aggravées.

L'EPCI dispose d'une comptabilité analytique, outil à consolider et qui est un élément précieux de suivi de la mise en œuvre des politiques de l'EPCI.

En dépit des manquements constatés en matière de fiabilité des comptes, principalement en termes de respect du principe d'annualité budgétaire, il n'a pas procédé à un retraitement des données comptables pour mener l'analyse de la situation financière.

⁹⁷ Courriel du 14 octobre 2020 de la comptable au DGS et au DAF de l'EPCI et rapport IQCL 2019 communauté d'agglomération du pays de Quimperlé, en date du 13 octobre 2020.

⁹⁸ L'indice national est stable à 17,3/20 depuis 2016. L'indice de Quimperlé Communauté était de 15/20 en 2016 ; 14,1/20 en 2017 et 15,9/20 en 2018. Source : rapport IQCL 2019, p. 3.

7 LA SITUATION FINANCIERE DE L'EPCI

7.1 La situation du budget principal

L'analyse financière qui suit porte sur le budget principal, à l'exception des éléments bilanciaux consolidés. Un éclairage sur la situation de plusieurs budgets annexes et leur impact sur la situation de l'EPCI est également apporté.

7.1.1 Les indicateurs du budget principal et la constitution de la CAF

7.1.1.1 La répartition et l'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion sont passés de 21,5 M€ en 2016 à 26,8 M€ en 2020 (annexe 7, tableau 9). Cette augmentation de 5,3 M€ (+ 25 %) des recettes depuis 2016 s'explique par trois éléments : l'augmentation des ressources fiscales propres⁹⁹ (+ 2,1 M€), la diminution de la fiscalité reversée¹⁰⁰ (1,7 M€) (essentiellement les attributions de compensation¹⁰¹, liée à la prise en charge du contingent SDIS¹⁰²) et l'augmentation des ressources institutionnelles¹⁰³ de 1,8 M€.

L'augmentation des ressources institutionnelles de 1,8 M€ entre 2016 et 2020 s'explique principalement par la hausse de la DGF (0,7 M€) et des participations¹⁰⁴ (0,7 M€).

En 2020, le montant de la DGF représente 14 % des produits de gestion. Le passage en communauté d'agglomération a permis à l'EPCI de bénéficier d'une bonification de 1 M€ en 2017.

Tableau n° 11 : Évolution de la DGF 2016-2021

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation annuelle moyenne
<i>Dotation Globale de Fonctionnement</i>	3 054 407	4 072 795	3 891 473	3 767 041	3 721 280	3 689 632	3,2 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et fiche DGF 2021.

⁹⁹ Les ressources fiscales propres sont composées des impôts et taxes nets des versements et restitutions.

¹⁰⁰ La fiscalité reversée se compose des versements effectués par l'intercommunalité (AC et DSC) et par l'État (FPIC et FNGIR principalement).

¹⁰¹ Les versements d'AC sont passés de 8,1 M€ en 2016 à 6,1 M€ en 2020. Source : Anafi annexe 2 détail fiscalité reversée.

¹⁰² Le contingent SDIS intervient en diminution de l'AC et réapparaît en augmentation des dépenses de fonctionnement au chapitre 65.

¹⁰³ Les ressources institutionnelles correspondent aux dotations et participations du chapitre 74. Elles proviennent de l'État, des collectivités locales et établissements publics locaux ainsi que de la Communauté européenne.

¹⁰⁴ Compte 747 : participations État, région, département, communes, groupements, fonds européens et autres organismes.

7.1.1.2 L'évolution des produits fiscaux

Les ressources fiscales de l'EPCI progressent de 9 % sur les cinq exercices, passant de 16,9 M€ à 18,4 M€, avec une progression annuelle de 2,1 % (cf. annexe 7, tableau 10).

La progression des recettes fiscales s'explique par l'évolution positive des bases des trois taxes ménages et de la CFE, l'EPCI n'ayant pas fait évoluer ses taux depuis 2010 (cf. annexe 7, tableau 11). Elle s'explique ensuite par le dynamisme de la CVAE, de l'IFER et de la TasCom.

Des marges existent en termes de mobilisation du potentiel fiscal, au regard de la moyenne des communautés d'agglomération :

Tableau n° 12 : Potentiel fiscal sur 2016-2020

En €	2016	2017	2018	2019	2020
<i>potentiel fiscal Quimperlé Communauté</i>	18 352 612	18 777 842	19 296 634	19 516 290	20 150 051
<i>potentiel fiscal Quimperlé Communauté par population DGF</i>	299,3	305,2	313,1	316,3	326,7
<i>potentiel fiscal moyen de la catégorie (CA)</i>	404,3	389,5	401,2	397,8	408,9

Source : fiches DGF et notes d'information de la DGCL.

7.1.1.3 La taxe d'enlèvement des ordures ménagères

Conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT, les dépenses et les recettes du service d'élimination des déchets sont intégrées au budget principal et identifiées dans une annexe dédiée. L'état de répartition de la TEOM est renseigné grâce à la comptabilité analytique, et intègre une quote-part du coût du garage et des services support.

Dans son dernier rapport, la chambre avait invité la communauté, au regard des excédents du service, à adapter le cas échéant le montant de la TEOM aux dépenses réellement supportées. L'EPCI a décidé de diminuer le taux de TEOM en 2016, passant de 12,06 % à 11,35 % tout en souhaitant maintenir son niveau global de recettes, puisque cette fraction du produit de la TEOM (406 000 €) a été récupérée par une hausse du taux de la taxe sur le foncier bâti.

La note sur le budget primitif 2021 prévoit une hausse de 1,1 % de la TEOM, qui correspond à l'effet base. La situation du service demeure excédentaire en fonctionnement, sauf en 2018 (cf. annexe 7, tableaux 12 et 13).

Cet excédent en fonctionnement ne résulte toutefois pas d'un taux de la TEOM disproportionné au regard des investissements réalisés.

7.1.1.4 La répartition et l'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion représentent 22,4 M€ en 2020 et ont progressé de 25 % depuis 2016, en raison des prises de compétences successives dans de nouveaux domaines (cf. annexe 7, tableau 14).

Les charges de personnel, qui constituent le premier poste de dépenses (9 M€), ont augmenté de près de 20 % en cinq ans¹⁰⁵ avec une évolution de 151 ETP en 2016 à 224 ETP en 2020, soit + 48 %. Leur part dans les charges de gestion n'a pas évolué (40 %).

La forte progression des autres charges de gestion à partir de 2019 provient de la prise en charge par la communauté de la contribution au SDIS (1,4 M€ annuels).

Les charges à caractère général ont progressé de 17 % depuis 2016. Elles s'expliquent notamment par l'augmentation des contrats de prestation de services avec des entreprises (+ 30 %), essentiellement dans le domaine des déchets ménagers.

Enfin, les subventions de fonctionnement versées augmentent de 11 % (cf. annexe 7, tableau 15). Cela représente + 258 000 € sur la période, dont 196 000 € correspondant à la participation du budget principal au budget annexe transports. Celui-ci a doublé sur la période, notamment en raison de l'aide à l'acquisition de vélos à assistance électrique¹⁰⁶.

Ainsi, les charges et les produits de gestion ont augmenté dans une proportion identique de 25 % sur la période.

7.1.1.5 La capacité de désendettement du budget principal

Fin 2020, l'encours de dette du seul budget principal représente 8 288 986 €, soit 33 % de l'encours de dette total de l'EPCI, les deux tiers de la dette étant portés par les budgets annexes eau et assainissement.

La capacité de désendettement de la communauté, en y intégrant les budgets annexes administratifs, est d'un peu plus de deux années (cf. annexe 7, tableau 17). La communauté n'a pas réalisé de refinancement ou de réaménagement de sa dette pendant la période sous contrôle. La situation est donc favorable.

7.1.1.6 L'autofinancement et l'épargne nette

La CAF nette est positive et stable sur la période (cf. annexe 7, tableau 18), aux alentours de 3 M€. Cette situation est due à une progression quasiment aussi dynamique des recettes (notamment fiscales), que des charges. La CAF, constituée d'un excédent brut d'exploitation (EBE) positif, est cependant diminuée par des subventions exceptionnelles aux budgets SPIC (point développé *infra*). Elle est également diminuée par l'augmentation des remboursements de la dette.

La CAF nette du budget principal et des deux budgets annexes en M14 (SITC et ZA) suit la même tendance et progresse de 17 % sur la période. Elle s'élève à 3 366 033 € en 2020 (cf. annexe 7, tableau 19).

Cependant, cette progression de la CAF doit être nuancée au regard de sa proportion des produits de gestion, qui a diminué de plus de 2 % entre 2016 et 2020.

¹⁰⁵ NB : le budget annexe eau porte ses propres charges de personnel ainsi que celles des agents du service assainissement.

¹⁰⁶ Le budget annexe transports porte les aides à l'acquisition de vélos à assistance électrique depuis 2019. Quimperlé Communauté verse aux usagers une prime de 250 € par vélo. En 2020 du fait de la pandémie, plus de 1 000 primes ont été versées, soit 250 000 €. En 2021, le dispositif a été plafonné à 150 € par vélo et l'EPCI a demandé une participation aux communes.

Tableau n° 13 : Évolution de la CAF brute en proportion des produits de gestion

En €	2016	2017	2018	2019	2020
CAF brute	3 403 179	3 432 144	3 358 756	3 019 858	3 635 772
En % des produits de gestion	15,8 %	14,5 %	14,2 %	11,5 %	13,6 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

7.1.2 Les investissements

Tableau n° 14 : Évolution des dépenses d'investissement du budget principal

En €	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Dépenses d'investissement*	6 497 108	2 109 330	2 486 681	4 972 129	2 942 770	19 008 018

*dépenses d'investissement hors remboursement d'emprunts = dépenses d'équipement + subvention d'équipement hors AC, +/- dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés +/- participation et investissements financiers nets +/- variation autres dettes et cautionnements.

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion.

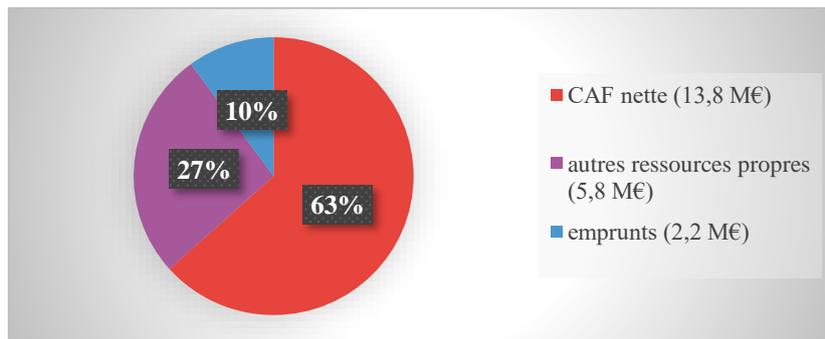
Le volume des dépenses d'investissement sur le budget principal de l'EPCI s'est élevé à 19 M€ en cumulé sur 2016-2020 (cf. annexe 7, tableau 20), ce montant intégrant les dépenses d'équipement directes et celui des fonds de concours. Les fonds de concours versés aux communes se sont élevés à 4 042 634 € sur la période, auxquels se sont ajoutés les versements au syndicat mixte Mégalis pour le projet très haut débit (4 328 733 €).

Sur la période sous revue, ces investissements représentent une moyenne de 76 € par habitant et par an à Quimperlé Communauté, contre 118 € par habitant et par an en moyenne dans les communautés d'agglomération de la France entière¹⁰⁷. Les investissements ont connu des pics en 2016 (6, 5 M€) et en 2019 (4, 9 M€) mais se situent en moyenne à 3, 8 M€ par an.

En cumulé sur la période, les dépenses d'investissement ont été financées à 63 % par les excédents que dégage la section de fonctionnement (CAF nette), le reste étant financé par d'autres ressources propres (FCTVA et subventions d'équipement reçues).

¹⁰⁷ Source : fiches AEF (Analyse des Équilibres Financiers Fondamentaux) du comptable.

Graphique n° 1 : Les modalités de financement des investissements



Source : chambre régionale des comptes.

La variation du fonds de roulement ne participe pas au financement des investissements, car il n'a pas été mobilisé, il a au contraire été alimenté à hauteur de 1,9 M€ sur la période, et est passé de 6,6 M€ en 2016 à 8,5 M€ en 2020.

En réalité, l'emprunt de 2,2 M€ réalisé en 2018 n'était pas nécessaire au financement des dépenses d'investissement. En effet, le financement propre disponible, c'est-à-dire la CAF et les autres ressources propres, créait déjà une situation de sur-financement (19,6 M€ pour 19 M€ de dépenses d'investissement).

Cet emprunt est venu abonder le fonds de roulement et augmenter la trésorerie, qui s'élevait à 7 M€ en 2019.

7.2 L'impact des budgets annexes sur le budget principal

Quimperlé Communauté dispose de sept budgets annexes qui représentent 44 % du volume budgétaire, les plus importants étant les budgets des services eau et assainissement gérés en régie, suivis du budget des transports, de l'immobilier économique, du service de l'eau géré en délégation de service public (DSP), du service des travaux communaux et enfin des zones d'activités (cf. annexe 7, tableaux 21, 22 et 23).

7.2.1 Situation de certains budgets annexes industriels et commerciaux

Les SPIC doivent s'auto-équilibrer grâce aux tarifs payés par les usagers du service. Ils ne peuvent être financés par l'impôt, sauf cas particulier. Par ailleurs, le budget principal ne doit pas récupérer les excédents du budget annexe au travers de refacturations excessives.

7.2.1.1 Les budgets annexes « eau régie » et « eau DSP »

Quimperlé Communauté a pris la compétence eau et assainissement au 1^{er} janvier 2019, ce qui s'est traduit par l'intégration de 34 agents supplémentaires et d'un budget de 22 M€ en 2020 (cf. annexe 7, tableaux 25 et 26), soit un tiers du budget total de l'EPCI (68 M€).

En matière d'eau potable, trois communes sont encore en DSP jusqu'au 31 décembre 2023. Le passage au tout régie est prévu au 1^{er} janvier 2024 et représentera 12 000 abonnés supplémentaires.

Le budget annexe « eau régie » porte directement ses charges de personnel, ainsi celle du budget annexe « assainissement »¹⁰⁸, qui lui effectue un remboursement en fin d'exercice.

Conformément aux instructions comptables¹⁰⁹ M14 et M4, le budget annexe « eau régie » dispose d'un compte au Trésor distinct de celui du budget principal.

Le budget annexe « eau régie », créé en 2019, a effectué quelques reversements au budget principal, qui restent limités. Ils représentent en effet 3,2 % des dépenses de fonctionnement 2020 du budget annexe régie eau (7,5 M€). Une méthode homogène de facturation des budgets annexes est en cours de définition par l'EPCI.

La capacité d'autofinancement (CAF) nette représente 1,4 M€ en 2019 et 1 M€ en 2020, soit 20 % des produits de gestion. Du fait de la prise récente de la compétence eau par Quimperlé Communauté, seuls deux exercices sont disponibles à l'analyse financière, ce qui est trop peu pour évaluer la pérennité des hauts niveaux de CAF. En l'occurrence, la communauté a récupéré les excédents liés aux prix pratiqués par les syndicats et les communes.

Les dépenses d'équipement se sont élevées à 2,4 M€ en 2020, ce qui a créé un besoin de financement de 1,3 M€ financé par mobilisation du fonds de roulement.

Au 1^{er} janvier 2019, le budget annexe a intégré les emprunts transférés des communes, soit 6 M€. La capacité de désendettement qui en résulte est de 3,7 ans.

La trésorerie est excédentaire et s'établit à 1,3 M€ fin 2020, soit 125 jours¹¹⁰ (quatre mois) de charges courantes.

Le budget annexe « eau DSP » dispose quant à lui d'un compte de liaison, avec la trésorerie du budget principal. Or, l'excédent de ce budget annexe alimente la trésorerie du budget principal à hauteur de 5,4 M€ en 2020.

L'article L. 2224-1 du CGCT prévoit que « *les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses* », ce qui ne saurait se traduire par un suréquilibre. Cette situation est irrégulière en venant abonder artificiellement la trésorerie du budget principal.

Lorsque la totalité de la compétence eau basculera en régie en 2024¹¹¹, l'excédent du budget annexe « eau DSP » sera alors transféré sur le budget annexe eau régie.

Le budget annexe « eau DSP », n'a quasiment pas effectué de reversements au budget principal (2 800 € en 2019 et 5 000 € en 2020)¹¹² pour des refacturations.

Sa CAF nette est de 1 M€ en 2020 et il ne porte pas de dette.

¹⁰⁸ Environ 40 % des charges de personnel concernent l'assainissement.

¹⁰⁹ Elles indiquent que les régies à autonomie financière propre disposent de leur propre compte au Trésor.

¹¹⁰ (1 263 109 € de trésorerie au compte 515 x 365 jours) / 3 668 562 € de charges courantes en 2020.

¹¹¹ C'est-à-dire à l'extinction de la DSP des communes littorales et de la DSP sur l'usine du Ster Goz confiée à la SAUR.

¹¹² Sur le c/6215 personnel affecté par la collectivité de rattachement.

La CAF nette consolidée des deux budgets annexes eau est de 2 M€ en 2020.

7.2.1.2 Les budgets annexes « assainissement régie » et « assainissement DSP »

La politique en matière d'assainissement, qui intègre la mise en conformité des réseaux, constitue un enjeu fort pour le territoire de Quimperlé Communauté, particulièrement sur le secteur littoral, comme l'a révélé l'instruction du PLUi. Les perspectives d'urbanisation ont ainsi été jugées inadéquates par le préfet au regard des capacités d'assainissement du territoire.

En matière d'assainissement, la totalité des communes est en régie depuis 2020. Une convergence vers un tarif unique est prévue en 2028.

Le budget annexe « assainissement DSP », qui a existé uniquement sur l'exercice 2019¹¹³, n'a pas effectué de versements au budget principal.

Le budget annexe « assainissement régie », qui ne concernait initialement que le SPANC¹¹⁴, a intégré la compétence assainissement collectif au 1^{er} janvier 2019, ce qui a fait passer ses produits d'exploitation de 0,2 M€ à 3 M€.

Il a son propre compte au Trésor depuis 2020. Il effectue des versements au budget principal et au budget annexe « eau régie » (cf. annexe 7, tableau 25), essentiellement pour les charges de personnel (personnels administratifs et du service finances).

La CAF nette, de 1 M€ en 2020, est d'un niveau correct, de même que la capacité de désendettement de six années, sans que les emprunts transférés par les communes (8,4 M€) n'aient encore été renégociés, ce qui est prévu. En 2020, il a intégré l'emprunt de 1,2 M€ du budget annexe (BA) « assainissement DSP » et procédé à un nouvel emprunt pour 2,4 M€, ce qui porte son encours de dette à 10,8 M€ au 31 décembre 2020.

La trésorerie nette est de 0,8 M€ soit 111 jours ou 3,7 mois de charges courantes.

7.2.1.3 Le budget annexe « immobilier économique » : un soutien irrégulier du budget principal

Quimperlé Communauté a développé une politique d'offre d'immobilier d'entreprises, en réponse à la carence de l'offre privée sur son territoire et pour accompagner le développement des entreprises. Le budget annexe « immobilier économique », créé en 2006, porte la pépinière d'entreprises, les opérations de construction et de gestion de la Maison de l'économie (Mellac), de l'hôtel d'entreprises Alter Eko (à Quimperlé) et le projet en cours de village d'artisans de Bazen Huen¹¹⁵, cette politique immobilière ayant fortement augmenté les dernières années.

¹¹³ Ceci est lié au transfert de la fin de la DSP de la commune de Moëlan-sur-Mer.

¹¹⁴ Service public d'assainissement non collectif.

¹¹⁵ Cf. délibération n° 19-051 du 28 mars 2019 pour le prévisionnel Bazen Huen.

Lors de la création de ce budget annexe, le choix de la nomenclature M4 a été fait, en accord avec le comptable public, en considérant que ce service serait un SPIC, l'objectif étant pour la communauté de pallier l'offre privée mais au prix du marché. Toutefois, en pratique, ce principe est atténué concernant d'une part la pépinière d'entreprises, son objet étant de venir en soutien à des créateurs d'entreprises à des conditions plus favorables que celles du marché, mais aussi concernant la Maison de l'économie, avec un souhait d'apporter un soutien au développement des entreprises.

Le budget annexe porte à la fois le coût des investissements réalisés et le fonctionnement des équipements, qui ont vocation à être couverts par cette activité locative au regard du principe d'équilibre en dépenses et en recettes qui régit les SPIC¹¹⁶.

Or, la CAF nette de ce budget se situe autour de 20 000 €, alors que ses dépenses d'équipement ont été de 1,5 M€ en 2020 (cf. annexe 7, tableau 28). Ce budget annexe est constamment déficitaire depuis 2017.

Le budget annexe « immobilier économique » a perçu des subventions d'équilibre (c/774 « subventions exceptionnelles ») de la part du budget principal¹¹⁷, « compte tenu des dépenses de fonctionnement liées aux ouvertures de la Maison de l'économie et de Alter Eko ainsi qu'au début des travaux à Bazen Huen sans que des recettes commerciales puissent les couvrir »¹¹⁸, mais en des proportions très faibles : 35 500 € en 2019¹¹⁹ et 50 000 € en 2020. Un versement de 79 100 € a été inscrit au budget 2021¹²⁰. Ce budget annexe puise depuis plusieurs années et de manière croissante dans la trésorerie du budget principal, à un niveau atteignant 3,2 M€ en 2020, cela sans stratégie de recours à l'emprunt dont le coût aurait pu être couvert par l'activité locative.

Le mode de soutien actuel du budget principal pose un problème réel de transparence budgétaire : l'EPCI n'ayant pas recours à une subvention d'équilibre à la hauteur des déficits constatés (c/774) qui ferait l'objet d'un vote explicite, les déficits sont absorbés en trésorerie via le compte 451, qui relève du comptable. La situation excédentaire de trésorerie de l'EPCI, dont on a vu qu'elle était affectée par celle du budget « eau DSP », permet de faire face à cette situation, mais a pour conséquence une dette importante de ce budget immobilier économique à son égard. Cette situation est appelée à s'aggraver au regard du coût prévisionnel du projet de village des artisans de Bazen Huen (2,2 M€ d'investissement prévus, 37 800 € de fonctionnement annuel hors parties communes). L'ordonnateur a précisé envisager de souscrire un emprunt pour le budget annexe immobilier économique après la fusion des budgets annexes « eau ».

L'EPCI a produit des calculs de seuils de rentabilité de la Maison de l'économie d'une part, et du village d'artisans de Bazen Huen d'autre part. Ces éléments, utilisés dans le cadre des réflexions sur la fixation des tarifs de ces bâtiments, prévoient un niveau de loyers permettant de couvrir le coût d'amortissement des bâtiments sur 30 ans. Cela n'apporte pas de réponse à la problématique immédiate d'équilibre de ce budget annexe sur cette période. Les exceptions prévues par l'article L. 2224-2 du CGCT au principe d'équilibre des SPIC sont limitatives et nécessitent une justification très précise.

¹¹⁶ Cf. article L. 2224-1 du CGCT.

¹¹⁷ Compte 67441 « subventions aux budgets annexes » dans le budget principal.

¹¹⁸ Note budget primitif 2020, p.12.

¹¹⁹ Délibération n° 2019-044 du 28 mars 2019 approbation des subventions au titre de l'année 2019.

¹²⁰ Délibération n° 2021-073 du 25 mars 2021 approbation des subventions au titre de l'année 2021.

Aussi, au regard de la nature mixte des activités portées par ce budget annexe, la chambre estime qu'il pourrait être considéré, sans commettre d'erreur de droit, que ce budget est un service public administratif, et n'a pas à être soumis aux contraintes des services publics industriels et commerciaux.

La chambre invite l'EPCI à étudier l'hypothèse de la transformation de ce budget annexe, et dans la négative, à se conformer aux règles induites par la nature de SPIC, en termes d'équilibre, de contribution du budget principal ou encore d'autonomie financière avec l'obligation de la tenue d'un compte au Trésor propre.

7.2.2 La situation du budget annexe du service public administratif « zones d'activités »

Afin d'attirer des entreprises sur son territoire, l'EPCI met à disposition des terrains viabilisés grâce aux 22 zones d'activité communautaires. 17 d'entre elles ont été transférées par les communes au 1^{er} janvier 2017¹²¹, conformément à la loi NOTRe.

La majorité des zones sont anciennes¹²² et leur politique de commercialisation dépendait des communes. Seules quatre zones ont un taux d'occupation inférieur à 80 %, toutes les autres sont occupées en quasi-totalité. La délibération de création de chaque zone n'est pas disponible. L'ensemble des caractéristiques des zones ont été recensées dans un atlas réalisé à l'occasion d'un audit.

Sur le mandat 2020-2026, une seule zone nouvelle d'activités de dix hectares devrait être ouverte à l'urbanisation et à la commercialisation, la priorité restant la commercialisation des terrains dans les zones existantes voire leur requalification pour les plus anciennes (exemple : Villeneuve Braouic).

7.2.2.1 Une prise en charge d'un déficit important de ce budget annexe, non visible budgétairement et non objectivée par référence au prix de revient des zones

Le budget annexe « zones d'activités » reçoit un soutien du budget principal via des subventions de fonctionnement exceptionnelles (526 458 € en 2020 au compte 67441) et puise également à hauteur de 3,2 M€ dans la trésorerie du budget principal. Rien ne s'oppose à la prise en charge de ce déficit par le budget principal. L'objectif à long terme de l'aménagement de ce type de zones est l'attractivité en termes de créations d'emplois et de retombées fiscales pour le territoire (CFE, taxe d'aménagement).

En revanche, il convient que ce deuxième soutien du budget principal soit clairement affiché et visible via une dotation budgétaire au compte 6521 « déficit des budgets annexes à caractère administratif », ce qui n'est aujourd'hui pas le cas. Cette aide, enregistrée au compte de liaison 451, n'est pas visible du conseil communautaire, puisqu'il ne s'agit pas d'un compte budgétaire.

¹²¹ Les cinq zones d'activité communautaires historiques sont Loge Begoarem, Kervidanou 3, Kervidanou 3 extension, Villeneuve-Braouic QC, Kerfleury QC.

¹²² 17 des 22 zones ont été créées avant 1990.

En second lieu, les apports du budget principal n'apparaissent pas objectivés au regard du coût de revient des zones comme cela devrait être le cas. Dans une pratique habituelle, le budget annexe supporte dans un premier temps un déficit de la section d'investissement, lequel est résorbé au moment de la vente des terrains. Deux solutions peuvent être utilisées pour équilibrer la section d'investissement : l'emprunt, les frais financiers devant alors être intégrés au coût de production jusqu'à l'achèvement des travaux, ou l'avance remboursable octroyée par le budget principal. Cette méthode ne peut évidemment être mise en œuvre que si l'EPCI dispose d'un suivi précis, zone par zone du coût de revient des projets, et d'autre part a défini une stratégie de financement adaptée. Or, l'EPCI ne dispose pas de tableaux de bord sur ce point.

Les documents budgétaires (supports de présentation du budget, supports de présentation des débats d'orientation budgétaire) donnent une information limitée (un paragraphe) sur ce budget annexe, qui regroupe l'ensemble des opérations d'aménagement. Les facteurs d'évolution en dépenses et en recettes ne sont pas expliqués et son équilibre et son impact sur le budget principal ne sont pas mentionnés.

Aujourd'hui, malgré une tension forte sur le marché des terrains viabilisés, et alors que le territoire est bien desservi par la RN 165, l'EPCI, même s'il calcule désormais le prix de revient des zones, n'en fait pas un point déterminant de sa politique de commercialisation, souhaitant disposer de leviers dans l'accueil des entreprises. Le prix des terrains vendus¹²³ depuis 2016 oscille entre 16 et 20 €/m², à l'exception de deux terrains vendus à des entreprises du secteur nautique¹²⁴ pour 7 €/m². Il convient cependant de rappeler qu'une cession de terrain à un prix inférieur au prix de revient peut s'analyser en aide à une entreprise, susceptible de relever de l'encadrement des aides aux entreprises.

7.2.2.2 L'absence de comptabilité de stocks

La comptabilité de stocks, pourtant obligatoire pour les budgets relatifs aux zones d'activité, n'est toujours pas mise en œuvre. Dans son précédent contrôle de 2015, la chambre avait déjà souligné cette irrégularité.

Les terrains aménagés constituent une marchandise foncière destinée à être vendue. Ne pas les suivre en comptabilité de stock revient à les intégrer dans l'actif et à augmenter artificiellement le patrimoine de l'EPCI. L'intérêt de la technique comptable des stocks est de permettre d'organiser le portage de ce type d'opération par l'EPCI, qui doit supporter en amont la charge des dépenses afférentes à la production du bien, dans l'attente de sa revente sur la base d'un coût de revient calculé.

7.2.2.3 Une clôture nécessaire d'un nombre important de zones

14 des zones d'activité sont pleines¹²⁵, ce qui nécessite leur clôture, et devrait se traduire par l'apurement du déficit des zones concernées pour l'EPCI.

¹²³ Onze terrains ont été vendus depuis 2016, dont cinq concernent les ZA de Villeneuve-Braouic à Quimperlé et cinq concernent les ZA de Kervidanou situées à Mellac et Quimperlé.

¹²⁴ Entretien de bateaux de course et construction de bateaux.

¹²⁵ Source : atlas des ZAE, avril 2021.

Une décision serait également à prendre sur le positionnement de ces zones, afin de justifier d'un éventuel maintien dans le périmètre communautaire, peut-être au regard de futurs investissements de requalification à réaliser. Un transfert vers le budget principal serait à étudier.

La chambre invite l'EPCI à budgéter une subvention d'équilibre du budget principal vers le budget annexe « zones d'activité » afin d'améliorer la transparence des comptes et d'objectiver ces apports, cela, en consolidant les outils de suivi des zones et en clôturant les zones dont la commercialisation est terminée.

Recommandation n° 7. Mettre en œuvre une comptabilité de stock sur le budget zones d'activité conformément à l'instruction comptable M14.

7.3 La gestion de la dette et la trésorerie

7.3.1 La gestion de la dette

Fin 2020, l'encours de dette s'élevait à 23 M€ tous budgets confondus (annexe 7, tableau 31). Les deux tiers de la dette sont portés par les budgets annexes eau et assainissement.

L'encours de la dette agrégée a nettement progressé sur la période sous contrôle (+ 15,8 M€, soit + 177 %), car la communauté a intégré 66 emprunts des communes et des syndicats lors de la prise de compétence eau et assainissement au 1^{er} janvier 2019.

La dette globale, qui se composait en 2020 de 81 emprunts¹²⁶, est répartie sur quatre budgets. Sur le budget principal, la moitié de l'encours est à taux variable. La totalité des emprunts est classée 1A selon la charte Gissler, c'est-à-dire avec un risque minimal.

Au regard des taux d'intérêt élevés de plusieurs emprunts et de leurs durées résiduelles (cf. annexe 7, tableau 32), la chambre avait conseillé d'envisager la possibilité d'une renégociation des contrats de prêt dont le taux fixe apparaît excessif. La communauté a sollicité son conseil en gestion de dette. Ses analyses montrent qu'une renégociation des emprunts du budget annexe eau permettrait d'économiser 34 000 €.

7.3.2 La trésorerie

Le relevé infra-annuel de la trésorerie de l'EPCI montre que la trésorerie s'est maintenue à un niveau élevé entre 5 et 8 M€ sur tout l'exercice 2020¹²⁷. Au 31 décembre 2020, elle se situe à 7,3 M€ (cf. annexe 7, tableau 33), ce qui correspond à quatre mois de charges courantes, niveau supérieur à celui généralement recommandé.

¹²⁶ Source : projet de service finances, août 2020.

¹²⁷ Source : relevé infra annuel de trésorerie.

L'EPCI a pourtant mobilisé deux lignes de trésorerie¹²⁸ (compte 51931) ce qui n'était pas utile et l'a conduit à payer des frais financiers pour un montant de 16 800 €. Cette situation est récurrente depuis au moins 2016.

Cette trésorerie importante intègre cependant la trésorerie excédentaire du budget annexe « eau DSP » (cf. *infra* paragraphe 7.2.1.1.) qui s'élève en 2020 à 5,3 M€ (montant qui sera basculé dans le compte de trésorerie propre à la régie de l'eau en 2024), mais elle est d'autre part grevée de plus de 3 M€ par le budget immobilier économique.

La communauté ne procède pas à une gestion active de sa trésorerie.

La chambre invite l'EPCI à perfectionner sa gestion de trésorerie et à en assurer un suivi plus fin dès lors qu'il dispose d'une trésorerie surabondante, qu'il a mobilisé inutilement deux lignes de trésorerie et qu'il n'a procédé à aucune opération de remboursement anticipé de ses emprunts depuis 2016. Ces éléments plaident en faveur du renforcement du pilotage financier de l'EPCI.

7.3.3 Les impacts de la crise COVID

Malgré le caractère délicat de ce chiffre, l'impact financier de la crise COVID-19 pour la communauté d'agglomération peut être évalué à 873 000 € pour l'exercice 2020 (estimation arrêtée mi-2021 par la direction des finances, cf. annexe 7, tableau 34). Au regard des données disponibles, le coût estimé atteint les 15 € par habitant¹²⁹.

Sur les budgets annexes, il y a eu peu de dépenses en 2020, mais des effets sont attendus en 2021 sur le budget transports, en raison de surcoûts liés au transport de personnes vers le centre de vaccination.

La direction des finances a également relevé un ralentissement de la croissance des recettes fiscales économiques, les contributions directes et impôts et taxes divers n'ayant augmenté que de 367 000 € en 2020, contre 1 161 000 € en 2019.

Le débat d'orientation budgétaire 2021 mentionne d'autres effets attendus de la crise sur l'exercice 2021 : « des recettes fiscales durablement fragilisées, le soutien au tissu économique et culturel à maintenir, des recettes des services, suspendues à la réouverture des équipements, (dont) le retour à une fréquentation normale (est attendu) après 2022 »

Il relève également un effet de rattrapage sur les subventions et participations versées, de l'ordre de 125 000 €, une évolution de la contribution au syndicat de traitement des déchets de 156 000 € et une hausse de la contribution versée au budget transport de 51 000 €.

Par ailleurs, une baisse des recettes issues de la valorisation du tri (reprise des matériaux) de l'ordre de 190 000 € est également attendue.

¹²⁸ Ligne « Crédit Agricole » et ligne « La Banque Postale ».

¹²⁹ Sur une population totale de 57 291 habitants (Statistiques légales Insee 2019, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021).

7.4 Les enjeux prospectifs

7.4.1 Un programme ambitieux d'investissements pour le territoire communautaire à préciser pour l'ensemble des budgets

La communauté élabore chaque année un programme pluriannuel des dépenses d'investissement, chiffrées sur trois ans, tant pour ses projets en propre que pour les fonds de concours à verser. Ces tableaux sont inclus dans les rapports d'orientation budgétaire et présentés en conseil communautaire.

Les recettes d'investissement ne sont pas présentées sous forme pluriannuelle, mais sous forme de diagramme circulaire qui n'indique pas la répartition des sources de financement dans le temps, ce qui apparaît insuffisant.

Un PPI sur six ans 2021-2026 a été présenté en conseil communautaire lors du débat d'orientation budgétaire 2021. Il prévoit des dépenses d'investissement pour un total de 47,3 M€ sur la période, soit 7,88 M€ par an, ce qui représenterait un doublement des investissements par rapport à la période 2016-2020. Hormis les dépenses d'investissement récurrentes (environ 0,5 M€ par an), plusieurs projets importants sont prévus, dont la Maison de l'habitat (2,4 M€) et le nouveau conservatoire de musique et de danse (9 M€), l'aire d'accueil des gens du voyage (1 M€), la création d'un centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine (CIAP) (2 M€), des investissements en matière de déchets (2,2 M€).

Par ailleurs, une enveloppe non fléchée de 1,5 M€ étalée sur trois ans est inscrite dans le PPI du DOB 2020 « pour des projets nouveaux qui pourraient apparaître »¹³⁰. Cette enveloppe est ramenée à 0,6 M€ en 2021.

L'EPCI reste en attente du résultat des négociations avec les communes dans le cadre du nouveau pacte fiscal et financier 2020-2026 prévu pour septembre 2021, pour l'affiner (discussions en matière fiscale, mise en œuvre d'AC d'investissement, refonte de la DSC, intégration des mutualisations dans les AC notamment). Le PPI sera réactualisé en conséquence en 2022, en intégrant les nouveaux équilibres.

Cet exercice ne concerne cependant que le budget principal. Pour les budgets annexes, seules les dépenses prévues pour l'année sont listées dans le ROB. Des projets de PPI détaillés existent pour les budgets annexes les plus importants (eau, assainissement, immobilier économique) mais il s'agit de documents internes qui ne sont pas présentés en conseil et qui ne détaillent pas les montants par exercice pour chaque projet. Le projet de PPI détaillé en assainissement prévoit 26,7 M€ d'investissements (modification de la filière boues, réhabilitation réseaux, extensions, etc.) sur la période 2021-2028, soit 3,3 M€ par an. Le PPI détaillé des budgets annexes eau (régie et DSP confondus) prévoit 32 M€ d'investissements de 2021 à 2028, soit en moyenne 4 M€ par an. Au regard du constat de la situation financière favorable de ces budgets annexes (paragraphe 7.2.1.1 et 7.2.1.2), il apparaît nécessaire pour la communauté de préciser sa stratégie en matière de financement des investissements. En effet, ni le ROB ni le budget primitif 2021 n'indiquent les modalités de financement envisagées¹³¹. À ce stade en effet, aucun arbitrage définitif n'a eu lieu en matière de financement des investissements à venir et de nouvelle convergence tarifaire. Une étude sur la tarification de l'eau est en cours.

¹³⁰ Source : p. 9 du rapport d'orientations budgétaires 2020.

¹³¹ Seul le financement prévisionnel du PPI du budget principal est abordé p. 27 du ROB.

L'EPCI devra mettre en balance la contribution immédiate de l'utilisateur via le paiement du prix de l'eau, avec une stratégie d'emprunt, les taux d'intérêt se situant actuellement à des niveaux très bas. S'agissant d'investissements (canalisations d'eau, stations de traitement d'eau, etc.) destinés à être amortis sur plusieurs dizaines d'années, leur financement n'a pas vocation à être porté exclusivement par l'utilisateur actuel. La question du prix de l'eau pourrait aussi se poser dans le cadre de ces réflexions.

Concernant l'assainissement, de la même manière que pour l'eau, la communauté aura à préciser sa stratégie de financement des investissements, en particulier pour le recours aux emprunts pour financer des travaux destinés à être amortis sur 20, 30 ou 50 ans.

La chambre constate l'existence d'un PPI formalisé et soumis au conseil communautaire, tout en soulignant que ce PPI devrait inclure les investissements prévus au titre des budgets annexes et être plus précis sur les recettes attendues.

7.4.2 Un programme d'investissement à stabiliser dans un contexte évolutif nécessitant une réforme du pacte financier et fiscal

La réforme de la fiscalité des EPCI applicable en 2021 prévoit de compenser les recettes de la taxe d'habitation par un reversement d'une partie des recettes de TVA perçues par l'État. Or, la fiscalité représente aujourd'hui 63 % des produits de gestion de l'EPCI. L'établissement va perdre l'effet du dynamisme de ses bases fiscales et voir l'évolution de ses produits fiscaux rigidifiés. Ainsi, l'EPCI a fait chiffrer par un cabinet spécialisé l'impact des transferts de ressources induits par la réforme de la taxe d'habitation : la part des impôts ménage qui lui reviendra ne représentera plus que 9 %, les communes en percevront 91 %, tandis que la part de la fiscalité des entreprises qui lui reviendra se contractera également, du fait de l'augmentation de la fiscalité sur le foncier bâti dont une part plus importante est orientée vers les communes. Ces éléments sont de nature à influencer sur les relations financières entre l'EPCI et les communes.

L'EPCI envisage plusieurs axes d'évolution¹³². Concernant le levier fiscal, il réfléchit à une augmentation des taux des taxes foncières, de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et de la TEOM, à la mise en place de la taxe GEMAPI.

Dans le cadre de la révision du pacte financier et fiscal, une discussion est en cours avec les maires, sur la base de deux scénarios, pour opérer un partage de la dynamique fiscale du foncier économique, de manière à mettre en cohérence les recettes avec les dépenses de l'EPCI dans ce domaine. Par ailleurs, un consensus existe pour l'affectation de la taxe d'aménagement à l'EPCI, qui nécessite la mise en place du processus opérationnel avec la DDTM et les communes. Ces différentes évolutions semblent en effet très pertinentes au regard des constats effectués concernant le transfert défavorable des zones d'activité (ZA) à l'EPCI, mais aussi de la situation des budgets annexes ZA et immobilier économique.

L'EPCI envisage également un recours plus important à l'emprunt, l'augmentation de l'encours de dette à près de 30 M€ ayant été évoquée lors du ROB.

¹³² Rapport d'orientation budgétaire 2021 du 18 février 2021, p. 25-26. L'EPCI envisage d'augmenter les taux de la fiscalité en 2022 et 2023 pour la TASCOM, la TFPB (entre + 600 000 € et + 950 000 €, soit un taux situé entre 1 % et 2 %, contre 0,63 % actuellement), la TEOM, la TFNB et la THRS.

L'EPCI pourrait aussi travailler sur l'évolution de sa CAF par une optimisation de ses dépenses de fonctionnement, celles-ci comprenant 19 % de reversements aux communes. L'EPCI devra aussi maîtriser l'évolution de sa masse salariale, tout en intégrant les charges supplémentaires induites par l'ouverture des nouveaux équipements et par l'entretien de son patrimoine qui était récent jusqu'alors. Le président de l'EPCI a indiqué qu'un travail de balayage des dépenses de fonctionnement était engagé afin d'en questionner l'évolution et de réaliser des arbitrages pour les prochaines années.

Un choix d'équilibre sera à faire entre la poursuite d'une logique redistributive importante en direction des communes, et l'atteinte des objectifs collectifs portés par l'EPCI. En effet, la part des fonds de concours demeure importante dans les projections de la communauté en matière d'investissements (près de 2 M€ annuels aux communes hors Mégalis sur la période 2021-2026, contre 1 M€ sur la période 2016-2020). Ces éléments d'arbitrage seront à adosser à la formalisation de la stratégie territoriale que la chambre appelle de ses vœux.

Enfin, l'EPCI ne doit pas non plus tarder à arbitrer son programme d'investissement pour solliciter des subventions dans le contexte du plan de relance et des fonds européens.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation du budget principal de l'EPCI est favorable. La CAF s'élève à plus de 3 M€, portée par la dynamique des bases fiscales et l'augmentation de la DGF à la suite du passage en communauté d'agglomération. La CAF a permis de financer les investissements à hauteur de 63 %, sans que le fonds de roulement ne soit mobilisé. La capacité de désendettement sur le budget principal est également favorable (2,4 années). La trésorerie est confortée par des excédents du budget « eau DSP » mais aussi affectée par certains budgets annexes, en restant à un niveau confortable de 5 à 8 M€.

L'intégration récente des compétences eau et assainissement offre encore peu de recul sur l'adéquation entre la capacité d'autofinancement dégagée aujourd'hui par ces budgets annexes et les investissements prévus. L'EPCI devra donc déterminer sa stratégie de financement pour les prochaines années, entre autofinancement et emprunt, pour des investissements destinés à être amortis sur 20, 30 ou 50 ans.

Le budget annexe « immobilier économique », service industriel et commercial qui porte la pépinière d'entreprise et la Maison de l'économie, fait apparaître un soutien irrégulier du budget principal qui nécessite une mise en cohérence des dépenses et des produits sur ce budget.

Le budget annexe « zones d'activités économiques » supporte un déficit important, compensé par le budget principal en trésorerie. L'apport du budget principal devrait se traduire budgétairement et être objectivé tant par l'apurement et la clôture de zones anciennes que par référence au prix de revient des zones. L'EPCI doit aussi mettre en œuvre la comptabilité de stocks, point déjà relevé lors du précédent contrôle.

Les projections actuelles en matière d'investissement, non encore arbitrées, font apparaître un doublement potentiel des montants à engager par rapport à la période 2016-2020. Ces éléments seront à stabiliser dans le contexte évolutif, marqué par la réforme de la fiscalité locale qui va rigidifier les recettes de l'EPCI. Cela nécessite donc une révision du pacte financier et fiscal entre l'EPCI et les communes. Un choix d'équilibre sera à faire entre la poursuite d'une logique redistributive importante en direction des communes, et l'atteinte des objectifs collectifs portés par l'EPCI, à articuler avec l'expression d'un projet de territoire lisible et décliné en une feuille de route. Plusieurs leviers seront à discuter, que ce soit en termes d'amélioration de la capacité d'autofinancement de l'EPCI (taux de fiscalité, partage de la dynamique fiscale, reversements aux communes), ou en termes de niveau et de financement des investissements (stratégie d'emprunt, subventions). L'EPCI ne doit pas tarder à arbitrer son programme d'investissement pour solliciter des soutiens dans le contexte du plan de relance et de la nouvelle génération des fonds européens.

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution des effectifs scolaires du premier degré (public et privé).....	80
Annexe n° 2. Appartenance à des groupements.....	81
Annexe n° 3. Politique de la lecture publique.....	83
Annexe n° 4. Avancement du schéma de mutualisation de Quimperlé Communauté.....	84
Annexe n° 5. La coopération et la solidarité financière.....	87
Annexe n° 6. Fiabilité des comptes.....	90
Annexe n° 7. Analyse financière	91

Annexe n° 1. Évolution des effectifs scolaires du premier degré (public et privé)

	Effectifs année 2015-2016	Effectifs année 2019- 2020	Différence	Évolution (%)
<i>Quimperlé</i>	1465	1380	-85	-5,80
<i>Baye</i>	126	128	2	1,59
<i>Locunolé</i>	106	93	-13	-12,26
<i>Mellac</i>	264	351	87	32,95
<i>Tréméven</i>	238	213	-25	-10,50
<i>Total aire urbaine de Quimperlé</i>	2199	2165	-34	-1,55
<i>Riec-sur-bélon</i>	334	298	-36	-10,78
<i>Bannalec</i>	605	607	2	0,33
<i>Moëlan-sur-mer</i>	343	460	117	34,11
<i>Clohars-Carnoët</i>	366	339	-27	-7,38
<i>Rédéné</i>	337	291	-46	-13,65
<i>Scaër</i>	454	376	-78	-17,18
<i>St Thurien</i>	121	89	-32	-26,45
<i>Querrien</i>	131	110	-21	-16,03
<i>Arzano</i>	97	80	-17	-17,53
<i>Le Trévoux</i>	166	168	2	1,20
<i>Guilligomarc'h</i>	60	53	-7	-11,67
<i>Total Quimperlé Communauté</i>	5 213	5 036	- 177	-3,40

Source : data.education.gouv.fr, ministère de l'éducation nationale.

Annexe n° 2. Appartenance à des groupements

Dénomination	Objet	Nature juridique	Participation au capital / Montant initial adhésion	Participation cotisation / subvention versée en 2020
AUDÉLOR	Agence d'urbanisme, de développement économique et Technopole	Association		50 000 €
Technopole Quimper				11 700 €
ACTIFE	Accompagnement des personnes de + de 26 ans, demandeuses d'emploi de longue durée et/ou allocataires du RSA dans leur retour à l'emploi durable	Association		12 500 €
SCIC SA La Coop des masques	Fabrication de masques	SCIC	5 000 €	
Mission locale Pays de Cornouaille				57 988 €
Conseil de développement du pays de Lorient	Conseil de développement	Association		6 500 €
Quimperlé Terre Océane	Office de tourisme associatif	Association		590 000 €
Syndicat Mixte Ellé Isolé Laïta	Structure opérationnelle, chargée du suivi, de la coordination et de la mise en œuvre des actions inscrites au Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux	Syndicat		24 500 €
Syndicat du Scorff	Structure opérationnelle, chargée du suivi, de la coordination et de la mise en œuvre des actions inscrites au Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux	Syndicat		1 053 €
Syndicat fusionné Blavet Scorff Laïta		Syndicat créé au 1 ^{er} janvier 2021		
SCIC Bois énergie		SCIC	4 200 € capital 70 000 € avance remboursable	5 000 €
SPL Bois énergie renouvelable		SPL	14 000 €	
Agence Locale de l'énergie de Bretagne Sud (ALOEN)				11 500 €
CLER	Réseau pour la transition énergétique	Association		445 €
Air Breizh	Organisme agréé par le ministère pour la surveillance de la qualité de l'air	Association		6152 €
ADIL	Information logement	Association		11 700 €
Valcor	Syndicat de traitement et valorisation de vos déchets en Cornouaille	Syndicat		3 715 819 €
SYMEED 29	Syndicat mixte d'études pour une gestion durable des déchets du Finistère	Syndicat		

<i>Dénomination</i>	Objet	Nature juridique	Participation au capital / Montant initial adhésion	Participation / cotisation / subvention versée en 2020
<i>Mégalis Bretagne</i>	Animer et gérer le projet Bretagne Très haut débit Encourager le développement des usages des réseaux de communication électronique et favoriser le développement de l'administration électronique	Syndicat		59 100 €
<i>GART</i>	Groupement des autorités responsables du transport	Association	5 000 €	
<i>Jardins de Kerbellec</i>	Insertion – maraîchage	Association		88 800 €
<i>IDES</i>	Insertion	Association		31 750 €
<i>Ti Ar Vro Bro Kemperle</i>	Fédération des associations culturelles bretonnes du pays de Quimperlé	Association		24 400 €
<i>GEC Bro Kemperle</i>	Groupement d'employeurs Culture écoles de musique			28 000 €
<i>Association Les Gars de Saint Philibert</i>	Cinéma associatif	Association		43 500 €
<i>Association Chlorofilm</i>	Cinéma Arts et Essai	Association		2 500 €
<i>MJC La Marelle</i>	Maison des Jeunes et de la Culture			12 800 €
<i>OFFICE DE LA LANGUE BRETONNE</i>				2 000 €
<i>MJC LA MARELLE</i>				8 015 €
<i>MJC LA MARELLE</i>				16 747 €

Source : Quimperlé Communauté.

Annexe n° 3. Politique de la lecture publique

Tableau n° 1 : Indicateurs de fréquentation du réseau de la lecture publique

	2016	2017	2018	2019	Évolution 2016 / 2019
<i>Évolution des inscrits annuels</i>	11 529	13 601	13 652	14 693	+27,44 %
<i>dont - 25 ans</i>	4 058	4 523	4 541	4 705	+15,94 %
<i>Prêts de documents</i>	422 704	490 081	507 060	504 757	+19,41 %
<i>Nombre de réservations de documents</i>	5 290	7 067	8 019	9 124	+72,48 %
<i>Utilisation du portail internet</i>	1 524	2 330	2 463	2 701	+77,23 %

Source : Quimperlé Communauté – Réseau MATILIN- bilan provisoire chiffré du PDLP, 2019.

Tableau n° 2 : Évolution des prêts par commune

<i>Bibliothèque / médiathèque</i>	Type	Date de la réhabilitation	Nb prêts 2016	Nb prêts 2017	Nb prêts 2019	Évolution	en %
<i>Bibliothèque d'Arzano</i>	Proximité	Rénovation en cours 2021	6551	7411	7158	607	+9,27
<i>Médiathèque de Bannalec</i>	Rayonnante	Nouveau bâtiment livré en 2021	30 905	33 956	33 319	2 414	+8
<i>Bibliothèque de Baye</i>	Proximité	Nouveau bâtiment 2020	3 621	3 764	3 248	-373	-10
<i>Médiathèque de Clohars-Carnoët</i>	Rayonnante	Nouveau bâtiment 2013	58 864	65 085	71 968	13 104	+22
<i>Bibliothèque de Guilligomarc'h</i>	Proximité	Réaménagement 2017	1 532	1 691	1 711	179	+12
<i>Médiathèque Le Trévoux</i>	Proximité	Nouveau bâtiment 2012	5 802	7 329	7 952	2 150	+37
<i>Bibliothèque de Locunolé</i>	Proximité	Pas de projet	4 207	3 829	4 702	495	+12
<i>Bibliothèque de Mellac-Louis Aragon</i>	Proximité	Nouveau bâtiment 2020	4 250	4 883	3 341	-909	-21
<i>Bibliothèque de Moëlan-sur-Mer</i>	Rayonnante	Extension pour 2022	38 754	40 370	38 499	-255	-1
<i>Bibliothèque de Querrien</i>	Proximité	Réhabilitation intérieure 2019	9 525	10 396	11 132	1 607	+17
<i>Médiathèque de Quimperlé</i>	Urbaine et rayonnante	Réaménagement intérieur 2016	174 153	214 774	207 853	33 700	+19
<i>Médiathèque de Rédéné</i>	Proximité	Extension 2016	17 371	23 065	24 024	6 653	+38
<i>Médiathèque de Riec/Belon</i>	Proximité	Extension 2015	38 735	40 544	38 628	-107	-0
<i>Bibliothèque de Scaër</i>	Rayonnante	Nouveau bâtiment 2022	21 177	22 078	19 845	-1 332	-6
<i>Médiathèque de Saint-Thurien</i>	Proximité	Réhabilitation et extension 2013	3 660	2 965	3 154	-506	-14
<i>Bibliothèque de Tréméven</i>	Proximité	Nouveau bâtiment 2018	3 597	7 941	25 055	21 458	+597

Source : Quimperlé Communauté.

<i>Objet</i>	<i>Modalités</i>	<i>État des lieux</i>
<i>Marchés publics</i>	<p>Recrutement d'un acheteur public à l'EPCI et mise à disposition par la Ville de Quimperlé d'un cadre afin de fournir des conseils aux communes. Cette MAD fait l'objet d'une prise en charge à hauteur de 10 000 € par l'EPCI. Depuis 2019, cette MAD est imputée sur le BA de l'eau est utilisée exclusivement pour la régie eau / assainissement.</p> <p>Le schéma indique que ces dépenses « seront compensées par les économies générées par cette nouvelle approche ».</p>	<p>Recrutement de l'acheteur public en 2017. A quitté son poste à l'été 2018. Nouveau recrutement intervenu en janvier 2019.</p> <p>Nombre de groupements de commandes réalisés avec les communes : huit depuis 2017 : l'achat de matériel informatique (3 marchés en 2017, 2018 et 2019 pour 4 ans), les photocopieurs (2 marchés en 2018 pour 4 ans et 2021 pour 5 ans), les équipements de protection individuels (1 marché de 3 ans en 2019), la téléphonie (1 marché de 4 ans en 2018) et la mise en conformité RGPD (2019 – en cours).</p>
<i>Expertise juridique</i>	<p>Choix d'un abonnement collectif entre l'EPCI et les communes volontaires auprès d'une entreprise de conseil juridique. L'EPCI finance la moitié du coût de l'abonnement aux communes, soit 23 482 € en 2018.</p>	<p>11 communes bénéficiaires au départ.</p> <p>En 2019, sept communes ont souhaité mettre fin à cet abonnement.</p> <p>En 2020, cinq communes poursuivent l'abonnement.</p>
<i>Informatique</i>	<p>Service commun (article L. 5211-4-2 CGCT)</p> <p>Service commun mis en place le 1^{er} avril 2017, regroupant les équipes de la ville de Quimperlé et de Quimperlé Communauté.</p> <p>5 agents permanents et un apprenti dont 2 agents transférés de la ville et un recrutement supplémentaire par l'EPCI.</p> <p>Ce service gère les SI de la ville centre et de l'EPCI et apporte des prestations de conseil et d'ingénierie aux communes. Quimperlé Communauté finance 2,5 ETP + 50 % des frais généraux du service. (Soit 118 078 € en 2020). La ville de Quimperlé finance 2 ETP + 40 % des frais généraux du service (soit 94 462 € en 2020). Les autres communes financent 0,5 ETP + 10 % des frais généraux (soit 23 616 € en 2020).</p> <p>Convention d'adhésion validée par le conseil le 30 mars 2017.</p>	<p>Mise en place d'un comité de suivi technique informatique annuel pour le suivi des projets.</p> <p>Les principales actions du service ont été : la réalisation d'un audit des SI de toutes les communes, l'appui à la mise en place d'achats groupés (téléphonie fixe et mobile, matériels informatiques, vidéos projecteurs et tableaux blancs pour les écoles, photocopieurs), l'interconnexion des sites, la refonte des réseaux informatiques des écoles, l'appui à la maintenance informatique des communes via un marché de prestation, l'appui à l'installation informatique dans les nouvelles médiathèques, la mise en place du réseau Wifi gratuit.</p> <p>Une consultation pour réaliser un schéma directeur a été engagée en mai 2021. Il ne concernera que la communauté et la Ville dont les systèmes d'informations sont très liés et partiellement interconnectés.</p> <p>Le service doit par ailleurs proposer aux communes le recours à un prestataire spécialisé en sécurité informatique afin de les prémunir contre les cyber-attaques.</p>

<i>Objet</i>	<i>Modalités</i>	<i>État des lieux</i>
<i>Prévention et santé au travail</i>	<p>Service commun (article L. 5211-4-2 CGCT)</p> <p>1 conseillère de prévention.</p> <p>Mars 2017 : dans le cadre d'un partenariat avec le centre de gestion, l'EPCI finance pour 26 351 € l'intervention au bénéfice des communes et de l'EPCI d'une conseillère en prévention.</p> <p>Désormais prise en charge d'une somme forfaitaire de 1 312 € par commune par l'EPCI.</p>	<p>11 communes au départ. 13 en 2021.</p> <p>2019 : fin de l'expérimentation avec le centre de gestion. Poursuite de la démarche par la création d'un poste de conseiller prévention à l'EPCI (contribution d'une part communale de 1 312 € par commune prélevée sur la DSC).</p>
<i>Garage mutualisé ville centre / Communauté</i>	<p>Projet abandonné dès 2016, son intérêt ayant été jugé insuffisant.</p>	
<i>Travaux communaux</i>	<p>Service commun (article L. 5211-4-2 CGCT)</p> <p>10 permanents.</p> <p>À la suite de la dissolution du syndicat intercommunal des travaux communaux et à son intégration de son activité à l'EPCI au 1^{er} janvier 2017, création d'un service commun (délibération du 14 décembre 2016).</p> <p>Convention d'adhésion validée par le conseil le 14 décembre 2016.</p>	<p>Pas de changement de périmètre quant aux communes adhérentes (10 communes). Réflexion en cours concernant l'adhésion de communes supplémentaires (communes adhérentes au SIVOM de Scaër et au SIVOM de Rosporden).</p> <p>Adoption d'une nouvelle grille tarifaire au 1^{er} avril 2017 afin de rétablir le modèle économique du service. Augmentation des commandes des communes (Le compte administratif est passé de 750 000 € en 2017 à plus de 1 M€ en 2020).</p>

Source : rapports annuels du Président sur le schéma de mutualisation¹³⁴ et des conventions afférentes.

¹³⁴ Délibérations n° 2016-003 du 25 février 2016, 2016-155 du 3 novembre 2016, 2017-036 du 30 mars 2017, 2018-040 du 28 mars 2018, 2019-013 du 28 février 2019 et 2021-064 du 25 mars 2021.

Annexe n° 5. La coopération et la solidarité financière

Tableau n° 3 : Évolution du coefficient d'intégration fiscale

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>CIF Quimperlé Communauté</i>	0,35	0,37	0,34	0,33	0,39
<i>CIF moyen de la catégorie</i>	0,35	0,35	0,35	0,36	0,37

Source : fiches DGF Quimperlé Communauté.

Tableau n° 4 : Facturation de prestations par les communes à l'EPCI

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<i>ALSH (achat de repas et remboursement de frais)</i>	214 707	219 706	335 233	312 277	271 182	1 353 104
<i>Entretien des sentiers de randonnée communautaires</i>	66 984	74 528	74 528	74 528	74 528	365 094
<i>Offices de tourisme</i>	45 109	52 179	49 320	15 021	28 056	189 685
<i>Entretien des zones d'activités *</i>	0	94 618	59 423	0	70 985	225 026
<i>Aires d'accueil des gens du voyage</i>	0	58 264	40 951	56 234	46 461	201 910
<i>Mises à disposition de personnel **</i>	91 627	34 921	43 768	1 294	994	172 603
<i>Locations de locaux</i>	15 852	24 438	18 841	21 840	25 401	106 371
<i>Conservatoire</i>		19 820	17 885	10 058		47 763
<i>Équipements sportifs (base nautique Saint Nicolas à Quimperlé et salle de gymnastique de Bannalec)</i>	4 835	13 204	7 218	7 158	0	32 415
<i>Divers</i>	3 423	2 549	-2 500	622		4 094
<i>Total général</i>	442 537	594 227	644 666	499 032	517 606	2 698 068

Source : Quimperlé Communauté.

*les montants nuls en 2016 et 2019 sont liés à des retards de facturation des communes et à des rattachements.

**hors mises à disposition personnel bâtiments et marchés publics, qui font l'objet de mutualisations.

Tableau n° 5 : Variations des attributions de compensation (AC) depuis 2016

Exercice	Montant total des AC	Variations
2021	5 878 783 €	Total : -264 490 € 161 258 € : Mise en œuvre des AC investissement -118 078 € Intégration des mutualisations (Informatique) -291 926 € Intégration des mutualisations (ADS) -15 744 € Intégration des mutualisations (Prévention des risques)
2020	6 143 273 €	0
2019	6 143 273 €	Total : -1 474 514 (-1 471 331 SDIS et -3 183 GEMAPI)
2018	7 617 787 €	Total : -94 247 € (-61 521 PLUi et -32 726 CEP)
2017	7 712 036 €	Total : - 416 835 € : -216 423 : Zones d'activités -3 561 Nautisme -179 238 : Conservatoire -27 095 : Aires d'accueil gens du voyage 9 482 Salle de gymnastique
2016	8 128 871 €	

Source : chambre régionale des comptes.

Tableau n° 6 : Répartition de la DSC de Quimperlé Communauté (en €)

Communes	DSC 1ère part	DSC 2ème part	DSC garantie	DSC mutualisation	DSC ZAE	DSC CHOUCAS
Arzano	0	32 743	3 633	422		1815
Bannalec	0	125 054	0			
Baye	0	28 071	0	0		
Clohars-Carnoët	27 992	125 420	1 124	-1312		1815
Guilligomarc'h	0	18 703	0	182		
Le Trévoux	0	37 993	0	0		
Locunolé	0	26 606	0	1733		
Mellac	28 609	68 350	0	-1312		
Moëlan-sur-Mer	0	178 294	10 759	3129		
Querrien	0	40 443	3 153	-1312		
Quimperlé	258 234	257 144	6 919	-1312	-3914	
Rédéné	0	66 858	0	-1312	-2316	
Riec-sur-Belon	0	91 911	6 710	1304	19 439	
Saint-Thurien	0	21 165	0	-1312		
Scaër	0	117 889	14 464	-1312	-15 720	1815
Tréméven	0	56 748	0	-1312		
Total	314 835	1 293 391	46 761	-3726	-2511	5 444

Source : Quimperlé Communauté.

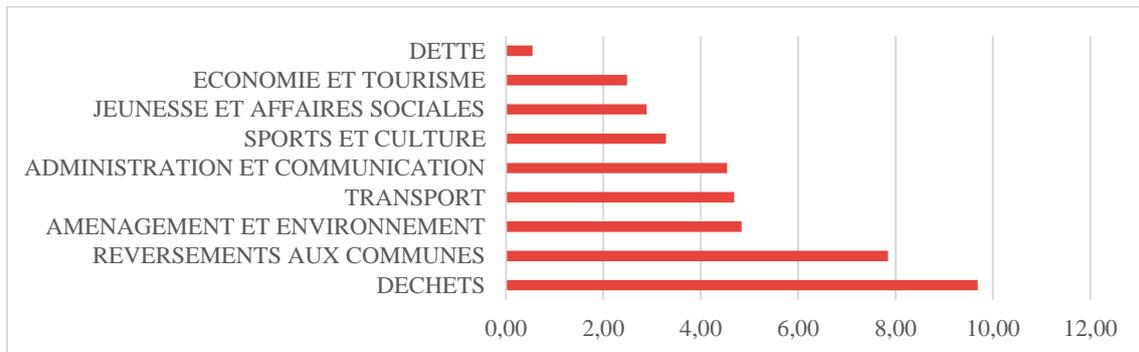
Tableau n° 7 : Versements au titre des fonds de concours entre 2016 et 2020

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Total
<i>Arrêts de bus</i>	29 988	29 339	26 231	10 605	20 745	116 908
<i>Autres FDC</i>	20 754				50 000	70 754
<i>Cinémas</i>		9 774	16 889		17 463	44 126
<i>Commerce</i>					75 000	75 000
<i>Caserne</i>					305 516	305 516
<i>Culture</i>				3 000		3 000
<i>Démolition</i>				66 340	88 159	154 499
<i>Energies</i>	64 458	132 498	164 811	106 122	92 554	560 443
<i>Équipements sportifs</i>		7 737	19 374	19 309		46 420
<i>Grands projets</i>	180 000	400 285	90 000	9 715		680 000
<i>Lecture publique</i>	371 792	106 985	59 269	129 639	51 530	719 215
<i>Musique et danse</i>		3 000	2 850	351 000	1 202	358 052
<i>Patrimoine</i>	9 849	37 562	22 105	34 624	18 811	122 951
<i>Pôle d'échanges multimodal</i>			330 395	34 800		365 195
<i>Points de collecte</i>		1 280	21 200	6 400	21 440	50 320
<i>Ports</i>					64 923	64 923
<i>Requalification ZA</i>	105 312					105 312
<i>Santé</i>		126 976		73 024		200 000
<i>Total</i>	782 153	855 436	753 124	844 578	807 343	4 042 634

Source : Quimperlé Communauté.

Annexe n° 6. Fiabilité des comptes

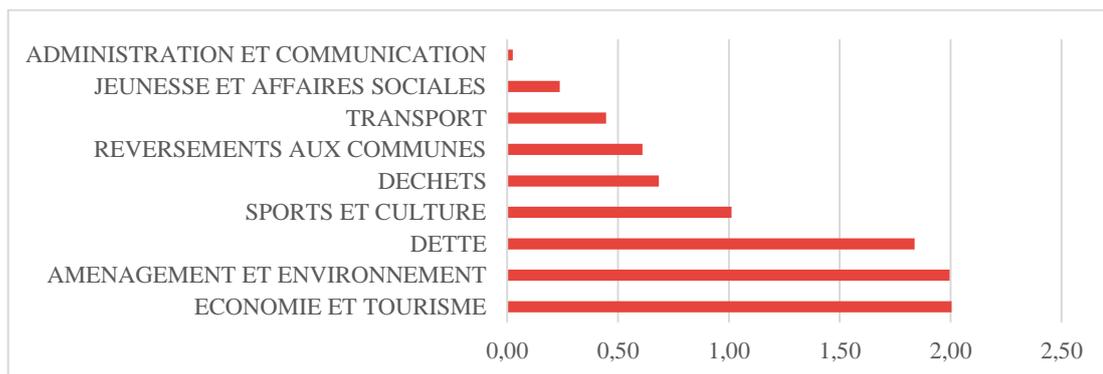
Graphique n° 2 : Répartition des dépenses réelles de fonctionnement dans le compte administratif 2020 (en M€)



NB : Les dépenses par politiques sont présentées de manière agrégée (budget principal + budgets annexes) et consolidée (retraitement des flux croisés entre budgets).

Source : vademecum de la direction des finances, Quimperlé Communauté.

Graphique n° 3 : Répartition des dépenses réelles d'investissement dans le compte administratif 2020 (en M€)



NB : Les dépenses par politiques sont présentées de manière agrégée (budget principal + budgets annexes) et consolidée (retraitement des flux croisés entre budgets).

Source : vademecum de la direction des finances, Quimperlé Communauté.

Tableau n° 8 : Intégration des immobilisations en cours – budget principal

Immobilisations en cours (en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Immobilisations corporelles en cours – Solde compte 23 (A) (hors compte 238) (stock de travaux en cours)	14 876 272	18 069 563	16 830 589	16 972 939	18 116 170
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)*	3 409 128	3 193 290	-1 238 974	142 350	1 143 231
Immobilisations corporelles - Solde compte 21 (C)	33 991 698	34 806 186	35 705 956	36 507 091	37 310 983
(A) / (C)	43,8 %	51,9 %	47,1 %	46,5 %	48,6 %

*opérations budgétaires débit – opérations budgétaires crédit sur compte 23, hors compte 238¹³⁵.

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion.

¹³⁵ Compte 238 : avances versées sur commande d'immobilisations corporelles.

Annexe n° 7. Analyse financière

Tableau n° 9 : Évolution des produits de gestion

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	23 647 194	24 008 191	24 221 903	25 394 318	25 757 324	2,2 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	-10 441 767	-10 177 523	-10 089 841	-8 710 626	-8 735 744	-4,4 %
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	13 205 427	13 830 668	14 132 062	16 683 692	17 021 580	6,6 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	2 821 914	3 112 844	3 083 568	2 946 198	2 487 585	-3,1 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	5 404 802	6 703 569	6 477 050	6 569 847	7 243 610	7,6 %
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	77 040	5 444	6 385	0	0	-100,0 %
= <i>Produits de gestion (A)</i>	21 509 182	23 652 524	23 699 066	26 199 737	26 752 775	5,6 %

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion.

Tableau n° 10 : Évolution des recettes fiscales 2016-2020

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	13 751 127	13 735 009	13 992 316	14 386 538	14 669 431	1,6 %
<i>Cotisation sur la valeur ajoutée</i>	2 251 777	2 340 957	2 260 268	2 357 911	2 514 998	2,8 %
<i>Taxe sur les surfaces commerciales (TasCom)</i>	608 261	806 549	671 153	685 534	720 340	4,3 %
<i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)</i>	282 300	277 128	375 610	331 035	405 050	9,4 %
<i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	0	0	0	363 494*	72 240	
<i>Impôts locaux nets des restitutions</i>	16 893 465	17 159 643	17 299 347	18 124 512	18 382 059	2,1 %
+ <i>taxes sur les activités de service et domaine (nettes de reversements)</i>	6 753 729	6 848 548	6 976 601	7 305 208	7 424 120	2,4 %
+ <i>Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO)</i>	0	0	-54 045	-26 098	-40 096	
= <i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	23 647 194	24 008 191	24 221 903	25 394 318	25 757 324	2,2 %

*Rôles supplémentaires de CFE et de TH.

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion.

Tableau n° 11 : Évolution des bases des quatre taxes sur 2016-2020

<i>En €</i>	Bases 2016	Bases 2020	Évolution 2016-2020
<i>Taxe d'habitation</i>	80 823 424	N/A	-
<i>Taxe foncier bâti</i>	64 621 826	71 422 614	10,5 %
<i>Taxe foncier non bâti</i>	2 467 132	2 589 104	4,9 %
<i>Cotisation foncière des entreprises (CFE)</i>	19 716 854	22 174 142	12,5 %

Source : états 1259.

Tableau n° 12 : Compte de résultat du service déchets

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>charges de fonctionnement</i>	7 739 720	7 855 995	8 564 084	8 148 192	8 448 556
<i>recettes de fonctionnement</i>	8 075 194	8 330 153	8 498 474	8 599 705	853 099
<i>résultat</i>	335 474	474 158	-65 610	451 513	404 543

Source : états de répartition de la TEOM annexés aux comptes administratifs.

Tableau n° 13 : Dépenses d'investissement du service déchets

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Total dépenses d'investissement</i>	242 375	674 914	620 978	176 647	482 261

Source : Quimperlé Communauté.

Tableau n° 14 : Évolution des charges de gestion 2016-2020

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	4 375 567	4 832 632	5 029 758	5 208 600	5 138 184	4,1 %
<i>Charges de personnel</i>	7 536 157	8 646 244	8 621 389	8 977 320	8 995 457	4,5 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	2 500 479	2 613 375	2 593 063	2 901 763	2 772 784	2,6 %
<i>Autres charges de gestion</i>	3 501 654	3 346 893	3 973 463	5 304 107	5 531 780	12,1 %
<i>Charges de gestion</i>	17 913 857	19 439 145	20 217 673	22 391 790	22 438 205	5,8 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 15 : Évolution et détail des subventions de fonctionnement

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Subventions de fonctionnement</i>	2 500 479	2 613 375	2 593 063	2 901 763	2 772 784	2,6 %
<i>Dont subventions. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, SPA ou SPIC (c/65736)</i>	454 600	555 011	566 700	613 400	713 000	11,9 %
<i>Dont subventions. autres établissements publics</i>	203 583	180 090	135 678	240 337	200 892	-0,3 %
<i>Dont subventions aux personnes de droit privé</i>	1 842 296	1 878 274	1 890 685	2 048 026	1 858 892	0,2 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 16 : Montant des annuités d'emprunt du budget principal

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
<i>Annuité en capital de la dette</i>	536 378	556 334	603 494	683 392	620 903	3 000 502

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 17 : La capacité de désendettement du budget principal et des BA SPA

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Encours de la dette consolidée, budgets M14</i>	8 465 552	8 449 764	10 026 270	9 342 478	8 748 290
<i>/ CAF brute consolidée, budgets M14</i>	3 398 011	4 012 812	3 411 848	3 873 825	3 986 937
<i>= Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)</i>	2,49	2,11	2,94	2,41	2,19
<i>/ CAF brute du budget principal</i>	3 403 179	3 432 144	3 358 756	3 019 858	3 635 772
<i>= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)</i>	2,49	2,46	2,99	3,09	2,41

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 18 : Évolution de la CAF nette du budget principal et des budgets annexes M14

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Produits de gestion consolidés, budget M14 (A)</i>	21 563 258	24 302 171	24 631 025	27 294 304	27 911 290
<i>Charges de gestion consolidées, budgets M14 (B)</i>	17 972 870	19 819 300	21 097 700	23 182 133	23 705 398
<i>Excédent brut de fonctionnement consolidé, budgets M14 (A-B)</i>	3 590 387	4 482 872	3 533 326	4 112 172	4 205 892
<i>+ Résultat financier consolidé (réel)</i>	-164 583	-169 508	-163 813	-151 928	-139 473
<i>+ Résultat exceptionnel consolidé (réel, hors cessions)</i>	-27 793	-300 552	42 335	-86 418	-79 482
<i>= CAF brute consolidée, budgets M14</i>	3 398 011	4 012 812	3 411 848	3 873 825	3 986 937
<i>- Annuité en capital de la dette consolidée</i>	536 378	556 334	603 494	683 392	620 903
<i>= CAF nette ou disponible consolidée, budgets M14</i>	2 861 633	3 456 477	2 808 354	3 190 433	3 366 033

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 19 : Évolution de la CAF nette du budget principal

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Produits de gestion (A)</i>	21 509 182	23 652 524	23 699 066	26 199 737	26 752 775
<i>Charges de gestion (B)</i>	17 913 857	19 439 145	20 217 673	22 391 790	22 438 205
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	3 595 325	4 213 379	3 481 392	3 807 947	4 314 570
<i>+/- Résultat financier</i>	-164 583	-169 508	-163 813	-151 928	-139 473
<i>- Subventions exceptionnelles versées aux SPIC</i>	24 000	615 200	0	566 600	576 458
<i>+/- Autres produits et charges exceptionnels réels</i>	-3 563	3 474	41 176	-69 561	37 134
<i>= CAF brute</i>	3 403 179	3 432 144	3 358 756	3 019 858	3 635 772
<i>CAF en % des produits de gestion</i>	15,8 %	14,5 %	14,2 %	11,5 %	13,6 %
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	536 378	556 334	603 494	683 392	620 903
<i>= CAF nette</i>	2 866 800	2 875 810	2 755 262	2 336 466	3 014 869

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 20 : Le financement des investissements du budget principal

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul
<i>CAF nette ou disponible (C)</i>	2 866 800	2 875 810	2 755 262	2 336 466	3 014 869	13 849 206
+ <i>Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)</i>	1 809 620	0	0	1 416 415	0	3 226 034
+ <i>Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation</i>	798 674	-84 307	976 156	246 186	631 771	2 568 481
+ <i>Produits de cession</i>	0	4 600	11 500	0	0	16 100
= <i>Recettes d'inv. hors emprunt (D)</i>	2 608 293	-79 707	987 656	1 662 601	631 771	5 810 615
= <i>Financement propre disponible (C+D)</i>	5 475 093	2 796 103	3 742 918	3 999 067	3 646 640	19 659 822
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	96,5 %	111,1 %	205,6 %	354,0 %	174,7 %	
- <i>Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	5 670 827	2 516 992	1 820 422	1 129 768	2 087 673	13 225 683
- <i>Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation</i>	976 332	1 361 220	2 413 984	3 848 960	767 337	9 367 834
+/- <i>Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés</i>	-163 051	-1 671 482	-1 780 702	0	0	-3 615 235
- <i>Participations et inv. financiers nets</i>	-7 000	-7 000	12 977	-7 000	50 064	42 041
+/- <i>Variation autres dettes et cautionnements</i>	20 000	-90 400	20 000	400	37 695	-12 305
TOTAL des dépenses d'équipement	6 497 108	2 109 330	2 486 681	4 972 129	2 942 770	19 008 018
= <i>Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</i>	-1 022 014	686 773	1 256 237	-973 062	703 871	651 803
+/- <i>Solde des opérations pour compte de tiers</i>	-296 765	-1 102 592	58 991	390 901	23 206	-926 259
- <i>Reprise sur excédents capitalisés</i>	0	0	0	0	0	0
= <i>Besoin (-) ou capacité (+) de financement</i>	-1 318 780	-415 819	1 315 227	-582 161	727 076	-274 456
<i>Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)</i>	0	0	2 200 000	0	0	2 200 000
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global</i>	-1 318 780	-415 819	3 515 227	-582 161	727 076	1 925 544
Fonds de roulement net global au 31 décembre	5 254 028	4 838 209	8 353 436	7 771 275	8 498 351	

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion.

Tableau n° 21 : Poids respectifs des budgets annexes

En €	Total des dépenses nettes 2020 (investissement et fonctionnement)	Poids du budget	Endettement (solde c/164 au 31/12/2020)
<i>budget principal</i>	37 969 834	56 %	8 141 428
<i>SITC (M14)</i>	1 128 488	2 %	0
<i>zones d'activités (M14)</i>	631 967	1 %	450 146
<i>immobilier économique (M4)</i>	1 594 263	2 %	0
<i>Mobilités (M 43)</i>	5 001 065	7 %	400 000
<i>eau DSP(M49)</i>	1 505 340	2 %	0
<i>eau régie (M49)</i>	10 849 545	16 %	5 315 431
<i>assainissement régie (M49)</i>	9 608 413	14 %	8 764 821
TOTAL	68 288 915	100 %	23 071 826

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion

Tableau n° 22 : Situation des budgets annexes M4 au regard du budget principal (en €)

budget annexe	situation du c/451 au budget principal	2016		2017		2018		2019		2020	
		SD	SC	SD	SC	SD	SC	SD	SC	SD	SC
<i>assainissement régie</i>	451 11	116 227		96 815			5 454		0	Compte 515 en propre en 2020	
<i>eau DSP</i>	451 51							4 666 220			5 394 707
<i>assainissement DSP</i>	451 61							512 372			0
<i>immobilier économique</i>	451 7	278 787		457 953		564 177		1 652 091		3 211 465	
<i>transports</i>	451 9	657 989		837 340		640 749		727 976			56 240

SD : solde débiteur ; SC solde créateur

/ NB : n'est pas inclus le BA eau régie, qui dispose de son propre compte 515.

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 23 : Situation des budgets annexes M14 au regard du budget principal (en €)

Budget annexe	2016		2017		2018		2019		2020	
	SD	SC	SD	SC	SD	SC	SD	SC	SD	SC
SITC				103 310	49 204		29 602			46 939
zones d'activités			3 702 313		3 619 811		3 189 785		3 220 410	

SD : solde débiteur ; SC solde créditeur

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 24 : Reversements du budget annexe « eau régie » au budget principal

Budget annexe régie eau	2019			2020		
En €	Mandats émis	Rattachements de charges	Total	Mandats émis	Rattachements de charges	Total
c/6215 personnel affecté par la collectivité de rattachement	68 185	84 587	152 772	11 625	77 314	88 939
c/6287 remboursement de frais (au budget principal)	101 622	14 771	116 393	0	7 638	7 638
TOTAL			269 165			96 577

Source : comptes administratifs.

Tableau n° 25 : Reversements du budget annexe « assainissement régie » au budget principal et au budget annexe « eau régie »

En €	2016	2017	2018	2019	2020
c/6215 personnel affecté par la collectivité de rattachement	74 077	76 200	0	834 474*	795 605
c/6287 remboursement de frais	7 259	6 656	0	7 263	12 548
TOTAL	81 336	82 856	0	841 737	808 153

*dont 83 887 € reversés au budget principal.

Source : comptes administratifs.

Tableau n° 26 : Les indicateurs financiers clés du budget annexe « eau régie »

En €	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources d'exploitation</i>	4 931 567	5 098 307	3,4 %
- <i>Charges de personnel</i>	1 855 155	1 954 001	5,3 %
+ <i>Subvention d'exploitation perçues</i>	9 108	27 086	197,4 %
+ <i>Autres produits de gestion</i>	1	32 044	
- <i>Autres charges de gestion</i>	97 590	151 762	55,5 %
= <i>Excédent brut d'exploitation</i>	1 498 578	1 658 456	10,7 %
<i>CAF brute</i>	1 795 004	1 446 000	-19,4 %
<i>CAF nette ou disponible</i>	1 432 931	1 032 092	
<i>Encours de dette au 31 décembre</i>	5 729 339	5 376 173	-6,2 %
<i>Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)</i>	3,2	3,7	

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion.

Tableau n° 27 : Les indicateurs financiers clés du budget annexe « eau DSP »

En €	E	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources d'exploitation</i>	1 221 708	1 077 457	-11,8 %
- <i>Charges de personnel</i>	2 801	5 000	78,5 %
+ <i>Autres produits de gestion</i>	0	26 232	
= <i>Excédent brut d'exploitation</i>	1 194 873	1 084 539	-9,2 %
<i>en % du produit total</i>	97,8 %	100,7 %	
+/- <i>Résultat financier</i>	-5 608	-2 804	-50,0 %
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	0	
+/- <i>Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)</i>	60 871	-60 121	
= <i>CAF brute avant impôts sur les bénéfices (M4) (M43)</i>	1 250 137	1 021 614	-18,3 %
<i>en % du produit total</i>	102,3 %	94,8 %	
- <i>Impôts sur les bénéfices et assimilés (M4) (M41) (M42) (M43) (M44)</i>	0	0	
= <i>CAF brute</i>	1 250 137	1 021 614	-18,3 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Tableau n° 28 : Les indicateurs financiers clés du budget annexe « immobilier économique »

En €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Ressources d'exploitation</i>	0	0	0	0	0	
<i>Excédent brut d'exploitation</i>	25 946	26 416	14 816	-19 238	-29 681	
<i>CAF brute</i>	25 645	26 416	14 816	16 262	20 319	-5,7 %
<i>CAF nette ou disponible (A)</i>	25 645	26 416	14 816	16 262	20 319	
<i>= Recettes d'inv. hors emprunt (B)</i>	0	0	0	120 807	232 963	
<i>= Financement propre disponible (A+B)</i>	25 645	26 416	14 816	137 068	253 282	
<i>- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie et dons en nature)</i>	0	207 248	102 057	1 165 243	1 489 952	
<i>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</i>	25 825	-180 563	-87 286	-1 028 296	-1 235 575	

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion.

Tableau n° 29 : Les indicateurs financiers clés du budget annexe ZA

En €	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
<i>Produits de gestion (A)</i>	307 725	31 194	4 436	3 795	-76,9 %
<i>-Charges de gestion (B)</i>	211 907	220 790	60 972	141 789	-12,5 %
<i>=Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	95 819	-189 596	-56 537	-137 994	
<i>CAF brute</i>	404 017	-188 470	619 546	158 274	-26,8 %
<i>CAF nette ou disponible (C)</i>	404 017	-188 470	619 546	158 274	
<i>Encours de dette du budget principal (BP) au 31 décembre</i>	450 146	450 146	450 146	450 146	0,0 %
<i>Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute du BP)</i>	1,1	-2,4	0,7	2,8	

Source : chambre régionale des comptes à partir comptes de gestion.

Tableau n° 30 : Aides du budget principal au budget annexe « zones d'activité »

En €	2017	2018	2019	2020
<i>c/774 subventions exceptionnelles</i>	311 200	0	531 100	526 458

Source : chambre régionale des comptes à partir des balances des comptes.

Tableau n° 31 : État de la dette au 31 décembre 2020

<i>En €</i>	Capital emprunté	Capital restant dû
<i>Budget principal</i>	12 622 007	8 141 428
<i>Budget annexe transport</i>	400 000	400 000
<i>Budget annexe eau régie</i>	6 144 302	5 315 431
<i>Budget annexe assainissement régie</i>	12 579 120	8 764 821
<i>Budget annexe eau DSP</i>	95 855	0
<i>Budget annexe zones d'activité</i>		450 146
TOTAL	31 841 284	23 071 826

Source : comptes administratifs 2020, états de la dette.

Tableau n° 32 : Les taux d'intérêt élevés de certains contrats de prêt

<i>Budget</i>	Numéro de contrat de prêt	Capital restant dû au 31 décembre 2020	Durée résiduelle en années	Taux d'intérêt au 31 décembre 2020
<i>Principal</i>	LT081104	3 134 010 €	13,33	3,263 %
<i>Principal</i>	MIN137918EUR	68 826 €	8,25	6,344 %
<i>Régie eau</i>	421368659101	467 116 €	18,75	4,957 %
<i>Régie assainissement</i>	242955230	340 293 €	13,33	5,005 %
<i>Régie assainissement</i>	252595677	324 567 €	15,25	4,005 %
<i>Régie assainissement</i>	254635092	304 173 €	21,00	4,490 %
<i>Régie assainissement</i>	MON526897	772 696 €	18,00	5,541 %

Source : états de la dette des comptes administratifs 2020.

Tableau n° 33 : Évolution de la trésorerie de Quimperlé Communauté

<i>au 31 décembre en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Fonds de roulement net global</i>	5 254 028	4 838 209	8 353 436	7 771 275	8 498 351
<i>Besoin en fonds de roulement global</i>	3 608 047	3 763 042	5 206 102	610 328	1 151 511
<i>=Trésorerie nette*</i>	1 645 981	1 075 167	3 147 334	7 160 947	7 346 840
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	33,2	20,0	56,4	115,9	118,8
<i>*Dont trésorerie passive (ligne de trésorerie) c/51931</i>	416	416	1 500 416	416	0

Source : chambre régionale des comptes, d'après comptes de gestion.

Tableau n° 34 : Estimation du coût de la crise COVID 19 pour Quimperlé Communauté

<i>Dépenses supplémentaires</i>	
<i>Objet</i>	<i>Montant</i>
<i>Charges à caractère général COVID 19 (masques, gel, sprays, gants ...)*</i>	56 000 €
<i>RH : prime exceptionnelle aux agents exposés au virus**</i>	26 000 €
<i>Fonds de résistance régional</i>	120 000 €
<i>Soutien au commerce local (Beegift)</i>	100 000 €
<i>Exonérations de CFE pour les secteurs économiques les plus touchés</i>	58 000 €
<i>Assainissement : charges liées au traitement des boues</i>	150 000 €
TOTAL (A)	510 000 €

*254 000 € de dépenses – 198 000 € d'aides de l'État et de refacturation aux communes.

**20 € par agent par jour travaillé entre le 17 mars et le 25 avril 2020.

<i>Dépenses non réalisées</i>	
<i>Objet</i>	<i>Montant</i>
<i>Report des dépenses de personnel 2020 (animateurs séjours jeunes et centres de loisirs, signaleurs RIAS, Aquapaq)</i>	123 000 €
<i>Subventions culturelles non versées en totalité (en raison de l'annulation d'événements)</i>	242 000 €
TOTAL (B)	365 000 €
<i>Pertes de recettes</i>	
<i>Objet</i>	<i>Montant</i>
<i>Aquapaq</i>	365 000 €
<i>ALSH</i>	179 000 €
<i>Conservatoire</i>	40 000 €
<i>Redevance spéciale</i>	40 000 €
<i>Versement mobilité</i>	65 000 €
<i>Taxe de séjour</i>	39 000 €
TOTAL (C)	728 000 €
TOTAL GENERAL (A - B + C)	873 000 €

Source : chambre régionale des comptes à partir des chiffres transmis par Quimperlé Communauté.



Chambre régionale des comptes Bretagne
3 rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 Rennes Cedex

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