Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le 02.02.2023
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Chambre régionale des comptes
Bretagne

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

GUINGAMP PAIMPOL AGGLOMÉRATION
(Département des Côtes-d'Armor)

Exercices 2017 et suivants

Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires, le présent document est confidentiel.

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 14 septembre 2022.

Chambre régionale des comptes Bretagne - 3, rue Robert d'Arbrissel - 35042 RENNES CEDEX

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 7
RECOMMANDATIONS 10
INTRODUCTION 12
1 la presentation de guingamp paimpol agglomÉration 13
1.1 Le contexte géographique et économique 13
1.1.1 L'évolution de la population 14
1.1.2 L'économie du territoire 15
1.2 Le périmètre de GPA 16
1.2.1 Les modalités de détermination du périmètre de Guingamp Paimpol Agglomération (GPA) 16
1.2.2 Les effectifs et le budget 17
2 Les documents stratégiques 18
2.1 Le projet de territoire 18
2.2 Le pacte de gouvernance 18
2.3 Le schéma de mutualisation 19
2.4 Les documents à caractère financier 19
2.5 Les documents de planification de l'aménagement du territoire 20
2.6 La préservation de l'environnement et de la qualité de vie 21
3 La gouvernance de GPA 23
3.1 Le règlement intérieur 23
3.2 Les instances de gouvernance 23
3.2.1 Le conseil communautaire 23
3.2.2 Le bureau communautaire 24
3.2.3 Les commissions 25
3.2.4 La conférence des maires 25
3.2.5 Le conseil de développement 25
3.2.6 Une gouvernance spécifique pour certains projets d'investissement 26
4 L'exercice des compétences et l'intérêt communautaire 27
4.1 Les trois types de compétences exercées 27
4.2 Les transferts et restitutions de compétences 27
4.2.1 La commission d'évaluation des charges transférées (CLECT) 28
4.2.2 Les compétences concernées 28
4.3 Une définition incomplète de l'intérêt communautaire 29
5 La nouvelle organisation territoriale et sa cohérence avec les enjeux du territoire 32
5.1 L'organisation du lien avec les usagers 32
5.1.1 La mise en place de pôles territorialisés et de nouveaux services 32
5.1.2 Une harmonisation tarifaire inachevée 33
5.2 La mise en place de mutualisations et de services communs 33
5.2.1 Les mutualisations de personnel et d'infrastructures 33

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

5.2.2 Les prestations de service 35
5.3 Les partenariats institutionnels 35
5.4 Les ententes avec les intercommunalités voisines 35
5.4.1 L'entente passée avec LAC 36
5.4.2 L'entente passée avec Lannion-Trégor Communauté (LTC) 36
6 La stratégie d'harmonisation fiscale et de solidarité territoriale 38
6.1 L'harmonisation de la fiscalité 38
6.2 Une intégration territoriale en légère évolution 38
6.2.1 Un poids financier relatif qui progresse 38
6.2.2 Un coefficient d'intégration fiscale en légère augmentation 39
6.3 Les équilibres financiers intercommunaux 40
6.3.1 Les flux financiers associés à l'exercice des compétences : attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire 40
6.3.2 L'éligibilité au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales FPIC. 42
6.3.3 L'instauration d'un dispositif solidaire de reversement de la fiscalité perçue par les communes 43
6.4 La mise en place d'un fonds de concours communautaire, ... 43
7 les subventions, participations et concours financiers 45
7.1 Le non-respect des obligations de publicité 45
7.2 Les liens financiers de GPA avec les trois entités liées à « En avant de Guingamp » 45
7.2.1 La participation octroyée au syndicat mixte du stade du Roudourou 45
7.2.2 Les conditions d'octroi de la subvention à l'association « centre de formation - En avant de Guingamp » 46
7.2.3 L'achat de prestations à la société anonyme de gestion du club professionnel... 46
8 la fiabilité de l'information comptable et financière 48
8.1 La qualité de l'information 48
8.2 Le pilotage budgétaire 48
8.3 La fiabilité du budget et des comptes 49
8.3.1 La qualité des prévisions budgétaires 49
8.3.2 La connaissance de l'actif immobilisé 49
8.3.3 La procédure d'engagement 49
8.3.4 Les autorisations de programme et les crédits de paiement 50
8.3.5 La couverture des risques financiers 50
9 la situation financière 52
9.1 Les données consolidées 52
9.2 L'évolution des principaux indicateurs financiers 53
9.3 La formation de l'autofinancement du budget principal 54
9.3.1 L'évolution des produits de gestion 54
9.3.2 L'évolution des charges de gestion 56
9.3.3 L'impact de la crise sanitaire liée à la COVID 19 en 2020 56
9.4 Le financement des investissements inscrits au budget principal 57

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

9.5 Un niveau d'endettement en dessous du seuil d'alerte 59
9.5.1 La dette du budget principal 59
9.5.2 La dette consolidée 60
9.6 Une évolution dégradée des éléments du bilan 60
10 la gestion des ressources humaines 62
10.1 L'évolution des effectifs 62
10.2 L'évolution des charges de personnel 63
10.3 La gestion du temps de travail : un protocole d'accord à réexaminer 64
10.4 La mise en place du RIFSSEP 65
10.4.1 Le cadre juridique applicable 65
10.4.2 Sa mise en œuvre au sein de GPA 65
11 la gestion de l'eau potable 68
11.1 La réglementation applicable 68
11.2 La gestion de l'eau potable dans les Côtes-d'Armor 68
11.3 Les caractéristiques du territoire de GPA 69
11.4 Une prise de compétence progressive par GPA 70
11.5 L'organisation institutionnelle 71
11.5.1 Une multiplicité d'acteurs 72
11.5.2 Les relations avec le SDAEP, outil d'expertise et de sécurisation 74
11.6 La gestion du patrimoine de GPA nécessaire à l'exploitation 75
11.6.1 La connaissance du patrimoine 75
11.6.2 Des perspectives financières préoccupantes 79
11.7 La qualité du service rendu 82
11.7.1 La nécessité d'une information claire et synthétique sur la gestion de l'eau 82
11.7.2 La performance des services d'eau gérés par GPA 83
11.8 La qualité et la sécurisation de la ressource en eau 83
11.8.1 La nécessité de recourir au réseau d'interconnexion départemental 83
11.8.2 Les enjeux environnementaux susceptibles d'impacter la qualité de l'eau 84
11.8.3 La qualité sanitaire de l'eau 85
11.9 La tarification de l'eau sur les secteurs gérés par GPA 85
11.9.1 Part fixe et part variable 86
11.9.2 Des recettes partagées entre GPA et ses délégataires 86
11.9.3 Une tarification hétérogène 87
11.9.4 La gestion des impayés 88
11.10 La situation financière du service « eau » 88
11.10.1 Le service « eau » géré en DSP 89
11.10.2 Le service « Eau » géré en régie 90
11.11 Les perspectives 93
11.11.1 Une redéfinition de la stratégie de l'agglomération 93
11.11.2 L'élaboration d'une programmation pluriannuelle d'investissement 94

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.11.3 Une évolution et une convergence tarifaires dans un double objectif d'équilibre financier et d'équité territoriale 94
11.11.4 L'unification des modes de gestion 96
11.11.5 Une nécessaire convergence de gestion avec les syndicats intervenant sur le territoire de GPA 97

TABLE DES ANNEXES 100

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

SYNTHÈSE

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

La définition d'une stratégie pour le territoire

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

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

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

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

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Les relations avec la galaxie « En avant Guingamp »

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

La situation financière

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

Sur la gestion des ressources humaines

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

Sur la gestion de l'eau potable

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

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

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

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

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

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

RECOMMANDATIONS

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

Recommandation n° 1 Finaliser la définition de l'intérêt communautaire. 31

Recommandation n° 2 À défaut de définition de l'intérêt communautaire, procéder au transfert à Guingamp Paimpol Agglomération de la ZAC communale de Malabry..... 31

Recommandation n° 3 Présenter devant le conseil communautaire un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation, conformément à l'article nonies C du code général des impôts..... 42

Recommandation n° 4 Conditionner chaque année le versement du solde de la subvention à l'association du « centre de formation-En avant de Guingamp » à la production d'un compte d'emploi de la subvention et du bilan d'activités correspondants. ... 46

Recommandation n° 5 Intégrer dans la convention passée avec la SA « En avant de Guingamp », l'obligation de production d'un compte-rendu annuel détaillé de la nature et du montant des prestations réalisées et s'assurer de leur effectivité 47

Recommandation n° 6 Intégrer dans le rapport annuel sur les orientations budgétaires un plan pluriannuel d'investissement intégrant les opérations projetées dans le cadre du budget principal et dans celui des budgets annexes, et répondant aux exigences réglementaires. 48

Recommandation n° 7 Effectuer un travail de rapprochement pour assurer la concordance de l'inventaire tenu par l'ordonnateur avec l'état de l'actif suivi par le comptable public. 49

Recommandation n° 8 Inscrire dans les comptes une provision en cas de risque d'irrécouvrabilité d'une créance et dès l'ouverture d'un contentieux, en fonction du risque financier que l'agglomération estime encourir..... 51

Recommandation n° 9 Régulariser la situation des agents de GPA au regard de la durée légale du temps de travail, soit 1 607 heures..... 65

Recommandation n° 10 Rédiger chaque année une synthèse globale des rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et la présenter en conseil communautaire. 82

Recommandation n° 11 Achever l'harmonisation de la tarification de l'eau sur le territoire de GPA. 96

Recommandation n° 12 Adopter un mode de gestion unique de l'eau sur les secteurs gérés directement par l'agglomération..... 96

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

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.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail pour 2021, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de Guingamp-Paimpol Agglomération -GPA-, à compter de l'exercice 2017. Ce contrôle, ouvert par courrier du 22 mars 2021, entre dans le cadre d'une enquête inter-juridictions[1] relative à la gouvernance des intercommunalités et dans celle de la CRC Bretagne sur la gestion de l'eau.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 16 septembre 2021 avec le président, assisté de son directeur général des services.

La chambre, lors de sa séance du 1er décembre 2021, a arrêté ses observations provisoires qui ont été notifiées à l'ordonnateur le 8 avril 2022. Des extraits de ce rapport ont été adressés à la même date aux tiers mis en cause : les présidents des syndicats mixtes d'Avaugour, du Jaudy, du Kreiz Breizh, de Goas Koll Traou Long et de Kerloazec.

L'ordonnateur a formulé ses réponses écrites le 10 juin 2022. Les présidents des syndicats mixtes de Goas Koll Traou Long, de Kerloazec et du Jaudy ont respectivement répondu les 9 juin, 18 mai et 30 mai 2022. Les autres tiers n'ont pas apporté de réponses. Aucun des destinataires du ROP ou de ses extraits n'a demandé à être entendu.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 14 septembre 2022, a arrêté ses observations définitives.

Avertissement

L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la forte hausse des prix constatée particulièrement depuis le milieu de l'année 2021.
Les possibles incidences de cette forte inflation sur les thématiques abordées, notamment la situation financière, n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

[1] Cour des comptes et chambres régionales des comptes.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

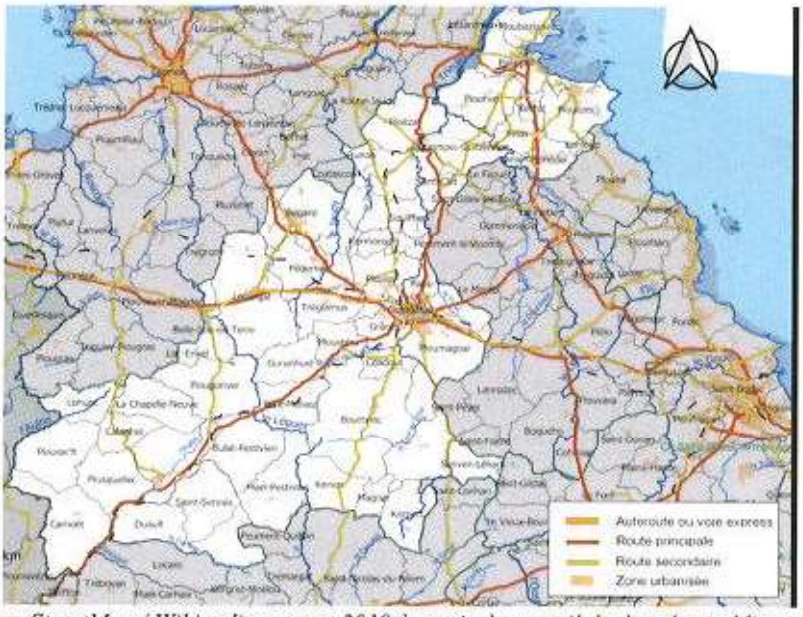
1 LA PRESENTATION DE GUINGAMP PAIMPOL AGGLOMÉRATION

1.1 Le contexte géographique et économique

Guingamp-Paimpol Agglomération (GPA), créée par arrêté préfectoral du 17 novembre 2016, est issue de la fusion de 7 communautés regroupant 57 communes[2]. Elle s'étend sur un vaste territoire de 1107 km², atteignant les limites sud-ouest et nord-est du département. Son territoire est traversé dans toute sa longueur par trois cours d'eau principaux qui l'alimentent en eau : le Trieux et son affluent le Leff, le Jaudy et le Leguer.

Le territoire est hétérogène au regard de sa géographie et des indicateurs[3] socio-économiques avec une zone littorale touristique au nord, des communes dynamiques autour des pôles urbains de Guingamp et de Paimpol -qui concentrent près de 40 % des emplois- et des communes rurales au sud, particulièrement touchées par le vieillissement de la population et présentant un taux d'emploi[4] plus faible.

Carte n° 1 : ***Le territoire de GPA***



Source : OpenStreetMap / Wikipedia: export 2019 à partir du portail de données publiques libres.

[2] Guingamp, Bégard, Belle-Ile-en-terre, Bourbriac, Bulat-Pestivien, Brelidy, Callac, Calanhel, La Chapelle Neuve, Carnoët, Coadout, Duault, Graces, Gurunhuel, Kerien, Kerfot, Kermoroc'h, Kerpert, Landebaëron, Lanleff, Lanloup, Loc-Envel, Lohuec, Louargat, Magoar, Mousteru, Maël-Pestivien, Pabu, Paimpol, Pedernec, Plehedel, Plesidy, Ploëzal, Ploubazlanec, Plouëc du Trieux, Plouezec, Plougonver, Plouisy, Ploumagoar, Plourac'h, Plourivo, Plusquellec, Pont-Melvez, Pontrieux, Quemper-Guezennec, Runan, Saint-Adrien, St-Agathon, Saint-Clet, St Laurent, St Nicodème, St Servais, Senven-Lehart, Squiffiec, Treglamus, Tregonneau, Yvias.

[3] https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=EPCI-200067981 Les données chiffrées sont issues des statistiques de l'Insee, reprises par l'institut « Armorstat ». Elles sont définies à périmètre géographique constant, correspondant à celui de GPA.

[4] Le taux d'emploi d'une classe d'individus désigne le rapport entre le nombre d'individus de la classe ayant un emploi au nombre total d'individus dans la classe.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

1.1.1 L'évolution de la population

L'agglomération regroupe 73 500 habitants en 2018. Le diagnostic préalable à l'élaboration du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI), publié en 2018, fait état d'un rythme démographique globalement décroissant sur le territoire ; cette situation tranche avec les données départementales, régionales et nationales reproduites dans le graphique ci-dessous :

Graphique n° 1 : Évolution de la population

Source : Armorstat-Insee.

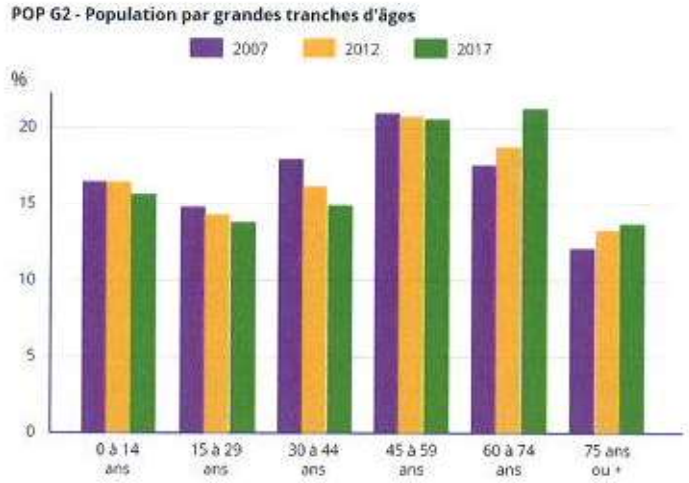
Les trois communes de Paimpol (7 200 habitants), Guingamp (7 000) et Ploumagoar (5 400) représentent près du quart de sa population. De nombreux bourgs et hameaux maillent le territoire ; il n'existe pas de ville centre mais plusieurs pôles urbains, Paimpol et Guingamp étant les plus importants.

La densité observée, de 66 hab./km², est inférieure à celle du département (87 hab./km²) ou de la France (105 hab./km²). Cette densité est très variable, avec des communes plus urbaines comme Guingamp (2 022 hab./km²) et des communes plus rurales comme Plourac'h et Saint-Nicodème (9,9 hab./km²).

La population vieillit, notamment sur le littoral et le sud-ouest de l'agglomération : 35 % de la population a plus de 60 ans en 2017, contre 30 % en 2007, à périmètre géographique identique. La croissance démographique concerne principalement les communes situées en périphérie des villes de Paimpol et de Guingamp.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Graphique n° 2 : Le vieillissement de la population sur le territoire de GPA



Source : Armorstat-Insee.

L'offre d'hébergement est plus étoffée au nord du territoire. En 2017 (dernières données disponibles), le taux de résidences secondaires sur le territoire est de 14 %. Quant au taux de logements vacants, il est estimé à 11 % du total ; son évolution est importante depuis 2012, bien que légèrement inférieure à celle du département[5].

1.1.2 L'économie du territoire

La répartition de la population est influencée par les infrastructures de transports : infrastructures routières[6]; réseau de transport en commun « Axeo » ; gares SNCF desservies par le TER et le TGV. L'étendue du territoire contribue au fait que 84 % des déplacements domicile-travail se font en véhicule individuel[7].

Concernant les catégories socio-professionnelles au sens de l'Insee, les agriculteurs ne représentent plus que 2,4 % de la population de plus de 15 ans en 2017, en diminution d'un point par rapport à l'année 2007.

Le secteur agricole est surtout représenté au sud de l'agglomération et sur la frange littorale, avec une importante activité maraichère dans les secteurs de Paimpol et de Ploubazlanec. L'emploi tertiaire est majoritaire dans les pôles urbains. Quant aux retraités, ils représentent désormais près de 40 % de la population, en augmentation de près de deux points en dix ans.

[5] Un tableau détaillé figure en annexe 1.
[6] Telles que la N12 et les départementales 787, 7 et D9.
[7] Source : rapport sur « le plan climat air énergie territorial ».

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Tableau n° 1 : Répartition de la population selon les catégories socioprofessionnelles

POP T5 - Population de 15 ans ou plus selon la catégorie socioprofessionnelle

	2007	%	2012	%	2017	%
Ensemble	61 536	100,0	62 072	100,0	62 251	100,0
Agriculteurs exploitants	1 993	3,2	1 752	2,8	1 517	2,4
Artisans, commerçants, chefs d'entreprise	2 161	3,5	2 311	3,7	2 299	3,7
Cadres et professions intellectuelles supérieures	2 380	3,9	2 527	4,1	2 512	4,0
Professions intermédiaires	6 022	9,8	6 342	10,2	6 013	9,7
Employés	8 825	14,3	8 933	14,4	9 101	14,6
Ouvriers	8 291	13,5	8 351	13,5	8 513	13,7
Retraités	22 100	35,9	22 891	36,9	23 410	37,6
Autres personnes sans activité professionnelle	9 754	15,8	9 965	16,1	8 899	14,3

Sources : Insee, RP2007, RP2012 et RP2017, exploitations complémentaires, géographie au 01/01/2020.

Au deuxième trimestre 2021, le taux de chômage au sens de l'Insee[8], de 7,9 % sur la zone d'emploi de Guingamp, était plus important qu'au niveau départemental (7 %) et régional (6,5 %). Le diagnostic préalable à l'élaboration du schéma de développement économique et touristique fait état d'un poids significatif des acteurs de l'économie sociale et solidaire.

En matière de tourisme, GPA dispose d'un potentiel important notamment sur les secteurs de Guingamp, Paimpol et de la Vallée des Saints à Carnoët.

1.2 Le périmètre de GPA

1.2.1 Les modalités de détermination du périmètre de Guingamp Paimpol Agglomération (GPA)

Un arrêté préfectoral du 29 avril 2016 porte projet de périmètre de la future communauté d'agglomération issue de la fusion des sept communautés de communes de Guingamp, Pontrieux, Pays de Bégard, Bourbriac, Belle-Isle-en-terre, Callac-Argoat et Paimpol-Goëlo.

Le principe d'une fusion des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de « bloc à bloc » a été posé par les représentants de l'État qui se sont succédé, dans le cadre de l'élaboration du schéma départemental intercommunal (SDCI). Si une petite portion du périmètre de l'agglomération est à la lisière du département du Finistère, cette proximité n'a eu aucune incidence sur le périmètre de création de Guingamp Paimpol Agglomération.

Le conseil communautaire de Paimpol-Goëlo a désapprouvé le 16 juin 2016 le projet de périmètre proposé pour la fusion ; la grande majorité des communes étaient opposées à cette fusion à l'exception notable de la ville de Paimpol. Celui de Guingamp Communauté du 23 juin 2016 a pris acte de ce périmètre et décidé de ne pas se prononcer ; il en a été de même pour celui de Belle-Isle-En-Terre. Quant aux conseils des communautés de communes de Callac-Argoat, Pontrieux, Pays de Bégard et Bourbriac, ils ont approuvé le projet de périmètre proposé.

[8] Entendu par l'Insee comme le pourcentage de chômeurs dans la population active (actifs occupés et chômeurs) Source : *Armorstat Côtes d'Armor conjoncture de juin 2021 Point 2.5 /Insee.*

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

36 communes sur les 57 constitutives de la nouvelle agglomération, soit plus de la moitié, ont délibéré en faveur de ce projet de fusion ou bien ne se sont pas prononcées, leur avis étant considéré dans ce cas comme favorable au projet ; les conditions de majorité qualifiée prévues à l'article 35 de la loi Notre[9] ont donc été réunies. L'intercommunalité a été créée par arrêté préfectoral du 17 novembre 2016.[10] Selon le président, « *si aucun périmètre administratif n'est idéal, la définition du projet de territoire a permis de montrer qu'il était possible de construire une ambition commune.*

1.2.2 Les effectifs et le budget

340 agents (en équivalent-temps-plein), mettent en œuvre une vingtaine de compétences différentes et gèrent un budget prévisionnel de près de 87 M€ en 2021.

Schéma n° 1 : Le budget de l'agglomération pour 2021

Source : GPA.

[9] « *La création de l'EPCI à fiscalité propre est prononcée par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements intéressés, après accord des conseils municipaux des communes intéressées. Cet accord doit être exprimé par la moitié au moins des conseils municipaux des communes intéressées, représentant la moitié au moins de la population totale de celles-ci, y compris le conseil municipal de la commune dont la population est la plus nombreuse si cette dernière représente au moins le tiers de la population totale.* »

[10] Modifié par arrêtés du 28 décembre 2017, 25 avril 2018, 26 décembre 2018 puis 10 février 2020.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

2 LES DOCUMENTS STRATEGIQUES

De nombreux documents destinés à définir et à rendre compte de la stratégie des élus en matière de gouvernance, d'organisation administrative, de finances, d'aménagement du territoire et de préservation de l'environnement ont été élaborés ou sont en projet.

2.1 Le projet de territoire

Ce projet, approuvé par les élus le 27 août 2019, s'articule autour de cinq orientations, non chiffrées :

- viser l'excellence environnementale pour gagner en autonomie, à travers la préservation du patrimoine naturel et le développement des énergies renouvelables ;
- rendre l'agglomération accueillante et innovante pour bien y vivre, notamment en diversifiant l'offre de logements, en accompagnant l'installation des entreprises et en renforçant la vocation touristique du territoire ainsi que la coopération avec les territoires voisins ;
- développer l'économie de la mer et de l'agriculture, les filières de formation, ainsi que l'accompagnement de l'économie solidaire et de proximité ;
- offrir un service équitable et de qualité à l'ensemble des habitants du territoire en développant notamment l'accès à la culture et aux soins ;
- favoriser un développement harmonieux et solidaire du territoire en améliorant la mobilité, les usages du numérique et les relations entre zones rurales et urbaines.

Selon l'ordonnateur, ce projet a été élaboré en adéquation avec le schéma de cohérence territorial (SCOT) évoqué ci-après, d'une part et le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire breton, d'autre part.

2.2 Le pacte de gouvernance

Inscrit à l'article L. 5211-11-2 du CGCT[11], le principe d'un tel pacte, considéré comme un outil au service de l'animation du territoire, a été acté par délibération du 15 décembre 2020 afin, notamment, « *de rendre plus lisible l'action de l'agglomération et de récréer une proximité entre collectivités et citoyens* ».

Le conseil d'agglomération a entériné le 23 mars 2021 les délibérations des communes sur ce projet et validé son premier volet, qui vise à mieux associer les élus municipaux à la gestion intercommunale. L'ordonnateur précise que, conformément aux dispositions prévues dans son deuxième volet, le conseil citoyen a été installé en juillet 2021 et le bureau des maires se tient toutes les six semaines ; une concertation avec les communes est organisée préalablement aux contractualisations avec l'État, la Région et le Département.

[11] Code général des collectivités territoriales - Issu de la loi « Engagement et proximité » du 27 décembre 2019.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Les premières réflexions autour d'une « coopérative de services » sont également ébauchées.

2.3 Le schéma de mutualisation

Un document, préfigurant le schéma de mutualisation prévu par l'article L. 5211-39-1 du CGCT, a été présenté aux élus en septembre 2019. Son objectif est d'assurer une meilleure cohérence territoriale de l'action publique afin de répondre au mieux aux attentes des usagers. Un état des lieux et des perspectives a été réalisé[12], en lien avec les dispositions du pacte financier et fiscal « *dans une recherche constante d'économies d'échelle et de fonctionnement* ». Réalisé entre 2017 et 2018, il fait le point sur les mutualisations existantes[13] et recense les souhaits des communes en la matière. Il envisage des mutualisations :

- entre l'agglomération et ses communes-membres, soulignant l'intérêt de la mise en œuvre, sur la base du volontariat, d'une plate-forme de services aux communes (droit des sols, voirie, système d'information géographique, urbanisme, ingénierie juridique, environnementale, groupements de commandes), associée à un suivi de son impact financier ;
- entre les communes, notamment en matière de restauration scolaire et de réseaux culturels ;
- entre les professionnels d'un même métier, avec la constitution de réseaux de compétences.

La poursuite de cette réflexion est désormais intégrée dans le pacte de gouvernance.

2.4 Les documents à caractère financier

Si l'agglomération a commencé à poser les bases d'un futur plan prévisionnel d'investissement (PPI),[14] elle n'a pas encore mis en place de véritable PPI territorial, dont le principe est inscrit dans le pacte financier et fiscal. Selon le président, « *une réflexion sur l'élaboration d'un tel plan doit débuter, avec un recensement des projets pouvant être concernés ; les maires seraient intéressés par la lisibilité d'une stratégie d'investissement à l'échelle du territoire, en cohérence avec les contractualisations prévues entre GPA, la Région et le Département.* »

Le conseil communautaire a adopté un pacte financier et fiscal le 30 septembre 2019, document approuvé ensuite par les communes-membres. Ce pacte se décline en cinq grands objectifs :

[12] Seules 21 communes membres ont répondu au questionnaire qui leur a été adressé pour établir l'état des lieux.
[13] Services communs, mises à disposition de personnel et d'équipements, prestations de service et refacturations.
[14] Ce document fera l'objet d'une analyse infra.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

1. faire jouer la solidarité au sein du bloc communal avec, notamment, une meilleure répartition des recettes fiscales perçues sur les zones d'activités communautaires et la mise en place d'un dispositif de solidarité ;
2. investir dans le sens du projet de territoire à travers la mise en place d'un fonds de concours communautaire ;
3. améliorer le coefficient d'intégration fiscale par une évaluation sincère des transferts de compétences et de charges et par la facturation des services communs. La création d'un observatoire fiscal est par ailleurs prévue ;
4. mieux financer les services publics avec la définition des principes de tarification et d'évaluation des services publics ainsi que l'harmonisation de la fiscalité ;
5. rendre l'action publique plus performante, à travers le développement des mutualisations, l'élargissement de l'offre d'ingénierie proposée aux communes et la préservation de la capacité d'investissement.

2.5 Les documents de planification de l'aménagement du territoire

Le SCoT constitue un document prescriptif d'orientation et d'objectifs en matière de planification urbaine, intégrant une logique de développement durable[15]. Porté par le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du Pays de Guingamp, il s'étend sur GPA, Leff Armor Communauté (LAC) et l'île de Bréhat. Un nouveau SCoT a été approuvé par délibération du conseil syndical de ce pôle le 8 juillet 2021, faisant suite à celui de juin 2007.

Les documents élaborés par GPA doivent être compatibles avec les orientations fixées par le SCoT à l'échelle du Pays de Guingamp.

La stratégie de GPA dans ce domaine est définie dans le programme local de l'habitat (PLH) et le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUI). L'ensemble de ces documents traduit la volonté des élus communautaires de maîtriser la périurbanisation, sur la base des constats suivants :

- une baisse du dynamisme démographique, une inadaptation des logements des centres-bourgs aux besoins de la population - logements vétustes et « maisons de maître » trop grandes-, ainsi qu'une reprise des ventes immobilières depuis 2020 ;
- la création de lotissements qui génère une dévitalisation des centres-bourgs. Une surface de 430 ha a été artificialisée entre 2008 et 2018 sur le territoire de GPA ; il s'agit, selon les services, de l'une des plus fortes consommations de foncier en Bretagne, alors même que sa population diminue.

Le PLH, approuvé le 15 décembre 2020 pour une durée de six ans, s'articule autour de trois axes : l'offre de logements sociaux, la mise en place d'outils de portage foncier et immobilier ainsi que l'amélioration du parc privé.

[15] Conformément aux dispositions de l'article L. 122-4 du code de l'urbanisme, il est élaboré par un EPCI ou par un syndicat mixte, sur un périmètre, d'un seul tenant et sans enclave.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Le plan local d'urbanisme intercommunal est en cours d'élaboration, GPA étant compétente en la matière depuis le 1er janvier 2017 ; le retard de son élaboration est, selon l'ordonnateur, dû pour une large part aux conditions de travail durant la pandémie.

Dans ce cadre, l'agglomération a débattu le 30 septembre 2019 sur son projet d'aménagement et de développement durable (PADD)[16], qui s'articule autour de trois axes, définissant les objectifs et les orientations du futur PLUI : viser l'excellence environnementale ; rendre l'agglomération accueillante et innovante en renforçant l'attractivité du territoire ; planifier un aménagement territorial cohérent solidaire et audacieux. Ce document prévoit notamment la réhabilitation chaque année de 20 logements par hectare en moyenne, soit 25 en ville et 12 dans les bourgs ruraux. Un second débat s'est déroulé le 17 mai 2022 ; le document définitif devrait être approuvé en juin 2023, après consultation publique.

Les travaux d'élaboration du PLUI sont conduits par une conférence intercommunale des maires, un comité technique ainsi qu'un comité de pilotage, le conseil d'agglomération restant l'instance de validation des différentes étapes. Se substituant aux documents d'urbanisme en vigueur dans les communes-membres, il a notamment pour objectifs de *« développer l'attractivité et l'accessibilité du territoire en articulant au mieux les espaces urbanisés, naturels et agricoles ; promouvoir le renouvellement urbain et la revitalisation des centres-villes, harmoniser les règles d'urbanisme existantes et développer le potentiel économique de l'intercommunalité en matière d'agriculture, de valorisation de la façade maritime et de l'activité touristique, et d'activités innovantes. »*

Les élus ont validé un objectif de consommation foncière de 67 ha destinés au développement résidentiel ; selon l'ordonnateur, il est prévu, pour la période 2022-2032, une première diminution de 50 % du volume de consommation foncière puis, à mi-parcours, un objectif « zéro artificialisation ». L'enjeu de la sobriété foncière et celui de la revitalisation des centre-ville et centre-bourgs sont liés ; pour le président, *« ils se retrouvent donc au cœur des stratégies et plans d'action définis par les différents documents de planification. De ce fait, l'urbanisation se développera dans l'espace urbain et les dents creuses identifiées. »*

Les planifications évoquées devront également, selon les élus, tenir compte de la capacité du territoire intercommunal à fournir une eau potable de qualité et en quantité suffisante.

2.6 La préservation de l'environnement et de la qualité de vie

Défini à l'article L. 229-26 du code de l'environnement, le « plan climat air énergie territorial » doit être élaboré par tout EPCI de plus de 20 000 habitants. Ses grandes orientations stratégiques pour les années 2020 à 2026 ont été arrêtées par le conseil communautaire en février 2020 ; les consultations publiques préalables à son adoption étaient prévues au deuxième semestre 2021, pour une adoption définitive en 2022.

[16] Un PLU est composé de plusieurs documents : un rapport de présentation, le projet d'aménagement et de développement durable, les orientations d'aménagement et de programmation, le règlement, les annexes.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

CONCLUSION SUR LES DOCUMENTS STRATEGIQUES

La stratégie de GPA est développée dans le projet de territoire et encadrée par un pacte de gouvernance. Elle se concrétise notamment à travers :

- *l'adoption d'un pacte financier et fiscal (2019) articulé autour des notions de solidarité territoriale et d'harmonisation de la fiscalité ;*
- *des documents de planification et d'aménagement du territoire traduisant la volonté des élus communautaires de maîtriser la périurbanisation, approuvés (programme local de l'habitat 2020) ou en cours d'élaboration (plan local d'urbanisme).*

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

3 LA GOUVERNANCE DE GPA

3.1 Le règlement intérieur

Ce document a été adopté par délibérations du 26 janvier 2017 et du 15 décembre 2020.

Ses dispositions n'appellent pas d'observations majeures ; **les conditions d'organisation des débats d'orientation budgétaire, devront toutefois être précisées.**

3.2 Les instances de gouvernance

3.2.1 Le conseil communautaire

3.2.1.1 Composition et modalités de fonctionnement

La composition du conseil communautaire relève du droit commun prévu par les dispositions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Il comprend 88 membres. Une délibération du 16 juillet 2020 fixe le nombre de vice-présidents à 15[17], maximum autorisé par l'article L. 5211-10 du CGCT ; neuf postes de conseillers délégués, également membres du bureau, ont été créés.

En 2016, le cumul du nombre des conseillers communautaires dans les sept communautés de communes concernées par la fusion était de 204.

Tableau n° 2 : L'évolution du nombre de conseillers communautaires

Nombre de représentants	2016		2020	
Ex CC Paimpol Goëlo	36	18%	20	23%
Ex CC Guingamp	32	16%	20	23%
Ex CC Callac Argoat	28	14%	12	14%
Ex CC Bourbriac	28	14%	11	13%
Ex CC Pontrieux	27	13%	7	8%
Ex CC BIET	27	13%	8	9%
Ex CC Bégard	26	13%	10	11%
	204		88	

Source : arrêtés préfectoraux.

[17] Santé et développement social, / économie grands projets et emploi, / ressources humaines et dialogue social,/ tourisme, commerce,/ artisanat et cultures,/ assainissement,/ mer littoral et mobilités,/ finances, /administration générale,/ territoires et proximité, /traitement des déchets et voirie,/ agriculture, agroalimentaire agroénergie et climat,/ revitalisation des centralités logement et habitat, / environnement et biodiversité, / urbanisme et planification.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

On observe des évolutions aux deux extrêmes avec une augmentation du pourcentage des élus des deux plus grandes ex-communautés de communes et une diminution pour les plus petites.

Conformément à l'article L. 5211-11 du CGCT, le conseil se réunit au moins une fois par trimestre (11 réunions en 2017, 10 les trois années suivantes). Le président y rend compte de l'exercice des délégations qui lui ont été octroyées, notamment en matière de commande publique, ainsi que des décisions du bureau.

3.2.1.2 Les indemnités des élus communautaires

La délibération du 16 juillet 2020 prend acte d'une enveloppe maximale d'indemnités de 359 381 €, dans le respect de la réglementation applicable[18].

Tableau n° 3 : Montant annuel des indemnités perçues par les élus en 2020

Élus concernés	Montant annuel perçus en €
1 Président	45 600
10 vice-présidents, présidents de commission	163 800
5 vice-présidents	60 021
9 conseillers délégués	86 405
Total	**355 826**

Source : bulletins de paie.

Le respect du plafond doit être apprécié, pour chaque élu, en prenant en compte le cumul des indemnités perçues au titre de ses différents mandats électoraux.

Il est rappelé que l'état récapitulant l'ensemble des indemnités de toutes natures dont bénéficient les membres de l'assemblée délibérante, que la loi impose de communiquer chaque année à cette assemblée[19], doit être nominatif, afin de respecter le principe de transparence de la vie publique. Suite au contrôle de la Chambre, un tableau respectant ces exigences a été présenté en conseil communautaire au mois de mars 2022.

3.2.2 Le bureau communautaire[20]

Il réunit autour du président les 15 vice-présidents et les 9 conseillers délégués. Le règlement intérieur de l'agglomération prévoit une fréquence mensuelle de ses réunions, qui est respectée, sauf en 2020, année au cours de laquelle ne se sont tenues que sept réunions ; l'état d'urgence sanitaire a permis au président de prendre seul des décisions qui sont en temps normal du ressort du bureau.

[18] Article L. 5211-12 du CGCT.
[19] Article L. 5211-12-1 du CGCT, créé par la loi engagement et proximité du 27 décembre 2019.
[20] Conformément à l'article L. 5211-10 du CGCT, le bureau de l'EPCI est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou de plusieurs autres membres.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

3.2.3 Les commissions

Dans sa délibération du 15 septembre 2020, le conseil communautaire a créé dix commissions thématiques permanentes[21] chargées d'instruire les projets portés par l'agglomération et de préparer ses décisions. Si les élus communautaires peuvent siéger dans la commission de leur choix, les élus municipaux peuvent également y siéger, mais dans la limite de trois conseillers pour l'ensemble des commissions pour les communes de moins de 1 000 habitants et de cinq pour les autres, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-40-1 du CGCT.

3.2.4 La conférence des maires

Conformément à l'article L. 5211-11-3 du CGCT[22], la création d'une conférence des maires est obligatoire pour les EPCI à fiscalité propre lorsque les maires ne sont pas tous membres du bureau communautaire.

Animée par le président, celle de GPA réunit tous les maires ; les directeurs des services, les présidents des commissions et les conseillers délégués y assistent également.

Selon le président, « *elle permet de construire l'articulation des compétences entre GPA et ses communes-membres.* » Ses missions sont précisées à l'article 32 du règlement intérieur ; elle est notamment chargée de *« veiller à la bonne mise en œuvre de la notion d'équité sociale et territoriale* » et dispose d'un avis consultatif sur les orientations budgétaires proposées par le président ainsi que sur « *les dossiers importants de l'agglomération* ».

Le règlement intérieur l'évoque tantôt en tant que « bureau des maires », tantôt en tant que « conférence des maires ». Afin de clarifier les modalités de gouvernance et d'éviter toute confusion avec le bureau, il convient que GPA conserve l'intitulé prévu par la législation.

3.2.5 Le conseil de développement

L'article L. 5211-10-1 du CGCT, modifié par la loi « engagement et proximité » du 27 décembre 2019 rend obligatoire la mise en place d'un conseil de développement pour les EPCI de plus de 50 000 habitants[23]. Le conseil du 15 décembre 2020 acte sa mise en place en tant que « conseil citoyen ».

---

[21] Aménagement et revitalisation des territoires, développement humain et social, eau et assainissement, économie ouverture et grands projets, finances et évaluation, nouvelles dynamiques territoriales, ressources humaines et dialogue social, services publics communautaires, stratégies pour la biodiversité, traitement des déchets et voirie.
[22] Créé par la loi 2019-1461 du 27 décembre 2019.
[23] Aux termes de l'article L. 5211-10-1 du CGCT : le conseil de développement est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. Il est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant de ce projet, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable du périmètre de l'établissement public de coopération intercommunale.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Il a été installé en juillet 2021 afin, selon les propos du président, « *de rassembler des citoyens du territoire qui souhaitent échanger, donner un avis et être force de proposition sur des projets concrets [...] pour que les services rendus par la collectivité soient le plus possible en adéquation avec les besoins des habitants.* »

3.2.6 Une gouvernance spécifique pour certains projets d'investissement

Certains projets ont fait l'objet d'une consultation élargie ; c'est notamment le cas de la création d'un outil collectif à destination des professionnels de la mer, situé sur la commune de Ploubazlanec. Ce projet a associé, au sein de groupes de travail pilotés par l'agglomération, les professionnels de la mer par le biais de leurs instances professionnelles[24], la mairie concernée, le conseil départemental au titre de son domaine portuaire et la chambre de commerce de de l'industrie (CCI) 22, en tant que concessionnaire du port. Par ailleurs, les riverains du projet ont été rencontrés par une délégation d'élus de l'agglomération et de la commune concernée.

[24] Comité départemental des pêches, comité régional de la conchyliculture de Bretagne Nord.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

4 L'EXERCICE DES COMPETENCES ET L'INTERET COMMUNAUTAIRE

Préalablement à l'adoption des statuts, une étude comparative des compétences détenues par les sept communautés de communes fusionnées a été réalisée ; ont été examinés les modalités de leur exercice, les moyens mis en œuvre et le patrimoine dédié. À titre d'exemples, la nécessité d'un élargissement du SCOT à tout le territoire des communautés de communes fusionnées et celle de la mise en œuvre d'un PLUI étaient relevées ; l'intérêt d'une harmonisation de la fiscalité était également souligné.

4.1 Les trois types de compétences exercées

Conformément aux dispositions de l'article L. 5216-5 du CGCT dans sa version alors en vigueur, l'agglomération exerce des compétences obligatoires, optionnelles et facultatives[25] ainsi réparties, sur la base des statuts dont la dernière modification a été validée par un arrêté préfectoral du 10 février 2020 :

- compétences obligatoires : développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets, gestion de l'eau potable, assainissement et gestion des eaux pluviales ;

- compétences supplémentaires : gestion de la voirie d'intérêt communautaire, amélioration de l'environnement et du cadre de vie, construction et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, action sociale d'intérêt communautaire, création et gestion de maisons de service public ;

- compétences facultatives : développement du territoire, protection de la qualité de l'eau et de la ressource, protection et valorisation des espaces naturels, éducation à l'environnement et à l'écocitoyenneté, énergies renouvelables, aménagement numérique du territoire, gestion immobilière des locaux de gendarmerie, soutien à la vie associative, coopération décentralisée et versement du contingent « incendie ».

4.2 Les transferts et restitutions de compétences

L'étendue du territoire a amené les élus communautaires à entamer une réflexion sur le juste niveau d'exercice des compétences, avec un objectif de subsidiarité ; ils ont notamment souhaité restituer les compétences dites « de proximité » aux communes, à charge pour elles d'organiser des coopérations infra communautaires.

[25] L'article L. 5216-5 du CGCT en vigueur depuis le 1er janvier 2021 définit les compétences exercées de plein droit par une communauté d'agglomération au lieu et place des communes-membres, d'une part et les compétences qu'elle peut exercer en lieu et place des communes, d'autre part.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

4.2.1 La commission d'évaluation des charges transférées (CLECT)

Conformément aux dispositions de l'article 1609 *nonies* du CGI (code général des impôts), la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) *« est composée de membres des conseils municipaux des communes concernées ; chaque conseil municipal dispose d'au moins un représentant »*. Son rôle est de permettre une juste appréciation du montant des attributions de compensation au regard des transferts de compétences réalisés entre l'EPCI et ses communes-membres.

La CLECT a été instaurée par délibération du 26 janvier 2017 et renouvelée le 23 juillet 2020 ; elle est composée du président, des 10 présidents de commission, du rapporteur général sur le budget, et d'un représentant par commune. Elle s'est réunie sept fois depuis la création de GPA sauf en 2020, compte tenu de la pandémie.

4.2.2 Les compétences concernées

En 2017, l'agglomération a repris l'ensemble des compétences, hétérogènes, exercées précédemment par les sept communautés de communes fusionnées. Les élus sont convenus que certaines compétences sont plus efficaces si elles sont exercées au niveau intercommunal. D'autres, considérées comme s'exerçant mieux dans la proximité, ont été rendues aux communes ou sont en cours de restitution.

Les principales compétences transférées des communes vers l'agglomération sont :

- les zones d'activités communales en 2017, à l'exception de la zone de Malabry à Paimpol ;
- le PLUI en 2018 ;
- la gestion du contingent « incendie » en 2019, dans un objectif affiché « *d'optimisation du coefficient d'intégration fiscale* ».

Les principales compétences restituées par GPA à ses communes-membres[26] sont :

- la gestion des transports scolaires sur les communes des ex-communautés de communes de Pontrieux et de Bégard;
- le soutien aux associations d'intérêt communal et aux associations caritatives ;
- la gestion du site de l'«Artimon» à Plouézec ;
- la gestion des maisons de service au public.

Les services soulignent que le travail de répartition de compétences entre GPA et ses communes-membres se poursuit, notamment pour l'exercice de la compétence culturelle et la gestion des équipements sportifs.

La compétence en matière de pouvoir de police reste partagée entre l'agglomération (pour l'eau, l'assainissement et la collecte des déchets ménagers) et les communes (en matière d'habitat et pour les aires d'accueil des gens du voyage, notamment).

[26] Conformément à l'article L. 5211-41-3 III du CGCT.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

4.3 Une définition incomplète de l'intérêt communautaire

En vertu de l'article L. 5216-5-III du CGCT, lorsque l'exercice des compétences est subordonné à la reconnaissance de leur intérêt communautaire, cet intérêt est déterminé par le conseil communautaire 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.

GPA a commencé à définir l'intérêt communautaire dans le cadre de plusieurs compétences et pour certains équipements bien identifiés.

Concernant la compétence optionnelle « action sociale » (délibération du 27 novembre 2018), sont reconnus d'intérêt communautaire :

- au titre du développement social : la mise en réseau des acteurs sociaux du territoire, le soutien et l'appui aux centre communaux d'action sociale (CCAS) existants, l'accompagnement et la coordination de dispositifs de développement social, ainsi que la gestion de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de Pontrieux ;
- au titre de la santé : le soutien aux communes pour le développement de la présence médicale, la participation à la gestion et au financement d'un centre de santé, ainsi que la participation aux travaux du contrat local de santé ;
- l'élaboration d'une politique de l'enfance et de la jeunesse.

En matière de zones d'aménagement concerté (ZAC), l'agglomération s'est vue transférer au 1er janvier 2017 la totalité des zones communales, sauf celle de Malabry à Paimpol. GPA est compétente selon ses statuts pour *« la définition, la création et la réalisation d'opérations d'aménagement d'intérêt communautaire au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme »*. Or, cet intérêt communautaire n'a toujours pas été défini.

En application de l'article L. 5216-5-III du code général des collectivités territoriales, la compétence est dès lors réputée avoir été transférée en bloc. En d'autres termes, l'intercommunalité est compétente pour gérer toutes les opérations d'aménagement, notamment les zones d'aménagement concerté, et celle de Malabry aurait dû lui être transférée.

L'ordonnateur soutient à cet égard que « *la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a organisé le transfert de plein droit aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération (1° du I de l'article L. 5216-5 du même code) en lieu et place des communes, de la compétence de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire. Cette dernière précision est importante dans la mesure où ne sont pas visées les zones d'habitat. Or la ZAC Malabry était bien, dès son origine, une zone majoritairement à vocation d'habitat. De fait, bien que zone « mixte », son caractère prépondérant en matière d'habitat l'a exclu des transferts envisagés lors de la fusion des 7 EPCI au 1er janvier 2017. Ce critère de mixité et le constat d'une dominante habitat n'en faisait pas une zone dont le caractère l'a placé automatiquement dans le champ des transferts prévu par la loi NOTRe.* »

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Toutefois, la chambre rappelle que la compétence statutaire de l'agglomération ne porte pas uniquement sur les zones d'activité économique[27], mais également sur toutes les opérations d'aménagement[28], faute d'avoir défini par délibération celles qui relèvent d'un intérêt communautaire. Or, la ZAC de Malabry constitue bien une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme puisqu'elle répond à trois des objectifs prévus par cet article : « mettre en œuvre un projet urbain, une politique locale de l'habitat (…), organiser l'accueil des activités économiques ».

En matière d'accueil « loisirs-jeunesse », il existe une grande hétérogénéité dans l'exercice des compétences. GPA organise l'accueil des enfants là où il avait déjà un caractère intercommunal en 2016 ; par contre, les communes de Paimpol et de Guingamp, notamment, ont gardé leurs compétences. Un travail est toujours en cours afin de redéfinir les contours de l'intérêt communautaire dans ce domaine.

En novembre 2018, quatre équipements culturels ont été déclarés d'intérêt communautaire : les deux écoles de musique situées sur le territoire, la salle de « la Sirène » ainsi que le musée « Milmarin » situé à Ploubazlanec. Par contre, l'école de musique associative de « Pontrieux et Bégard » continue de relever du domaine communal ; le Théâtre du « Champ au Roy » à Guingamp est toujours municipal.

Les élus ont souhaité, par délibération du 3 mars 2020, développer une politique culturelle à l'échelle du territoire ; ayant défini en 2021 les grands enjeux auxquels ils sont confrontés, ils se donnent deux ans pour élaborer un projet culturel de territoire, précédé d'un recensement des ressources et des moyens déjà mis en œuvre dans ce domaine.

L'agglomération est propriétaire d'une dizaine d'équipements sportifs (gymnases et stades). Sont aujourd'hui reconnus d'intérêt communautaire[29] ces équipements, auxquels s'ajoutent les piscines et le pôle nautique, le soutien à des manifestations sportives dépassant le cadre de l'agglomération et le développement des disciplines de sport-nature. Les élus souhaitent aujourd'hui mettre en œuvre le principe de subsidiarité en restituant aux communes les gymnases ainsi que certains stades ; le travail de définition de l'intérêt communautaire dans ce domaine est toujours en cours.

Si l'agglomération tient à jour un état des lieux détaillé des équipements communautaires, un schéma directeur des équipements sportifs reste à construire, en traçant une ligne de partage claire entre ceux qui ont une vocation intercommunale et ceux qui pourraient revenir aux communes-membres ; ce schéma devra s'articuler ensuite avec le futur programme pluriannuel d'investissement territorial, afin d'assurer une cohérence et une répartition équitable des investissements futurs.

L'aménagement et l'entretien des sentiers de randonnée ont également fait l'objet d'une ligne de partage précise entre l'agglomération et ses communes-membres.[30]

Le conseil communautaire s'est clairement prononcé sur la définition de l'intérêt communautaire en matière de politique en faveur du commerce et « d'équilibre social de l'habitat »[31].

---

[27] Au titre de la compétence développement économique.
[28] Au titre de la compétence aménagement de l'espace.
[29] Délibération du 27 novembre 2018.
[30] Délibération du 3 mars 2020.
[31] Délibérations du 19 décembre 2017 et du 18 octobre 2018.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

L'intérêt communautaire en matière de voirie reste à définir, notamment sur les zones d'activités ; l'ordonnateur évoque le lancement d'une étude en 2022 pour y parvenir.

Selon le président, *« les statuts de 2017 de l'agglomération reprenaient les éléments existants des précédentes intercommunalités. La révision des statuts, entrant en vigueur au 1er janvier 2019, a permis de les clarifier sans que ne soient pour autant redéfinies les notions d'intérêt communautaire ; un canevas juridique clair est nécessaire ».*

La chambre souligne que la définition de l'intérêt communautaire doit être finalisée pour l'ensemble des domaines concernés, sur la base de critères clairement affichés, notamment pour les infrastructures (fréquentation d'un équipement, rayonnement sur le territoire, projets spécifiques…).

Recommandation n° 1	**Finaliser la définition de l'intérêt communautaire.**
Recommandation n° 2	**À défaut de définition de l'intérêt communautaire, procéder au transfert à Guingamp Paimpol Agglomération de la ZAC communale de Malabry.**

Le président de GPA précise dans sa réponse aux observations provisoires que des discussions sont engagées avec la commune de Paimpol, afin de mettre en œuvre la recommandation n°2 de la Chambre.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

5 LA NOUVELLE ORGANISATION TERRITORIALE ET SA COHERENCE AVEC LES ENJEUX DU TERRITOIRE

L'étendue du territoire intercommunal ainsi que le souhait d'une gestion optimisée ont amené les élus à repenser l'organisation des services.

5.1 L'organisation du lien avec les usagers

5.1.1 La mise en place de pôles territorialisés et de nouveaux services

L'organisation des services de GPA s'est tout d'abord appuyée sur des pôles de proximité « généralistes » répartis sur tout le territoire ; des « points d'appui » ont été identifiés aux sièges des anciens EPCI et des postes de référents de pôle (un par site) ont été créés. Le bilan qui en a été tiré après un an d'existence a fait ressortir, selon le président, « *la nécessité de les dépasser afin de favoriser les dynamiques d'équipe, d'améliorer les conditions de travail des agents, et d'identifier des fonctions qui doivent être mieux reconnues et valorisées.* »

La nouvelle organisation géographique des services a reçu un avis favorable du comité technique en octobre 2018, pour une mise en œuvre au 1er trimestre 2019. Elle a pour objectif une organisation plutôt « métier » que territorialisée, par redéploiement de fonctions : le service du développement économique est à Guingamp, celui de l'eau et de l'assainissement à Plourivo et les déchets sont gérés à Bourbriac, par exemple.

Carte n° 2 : La répartition des services de GPA

Source : GPA.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Les agents de GPA sont répartis sur tout le territoire avec une majorité déployée en dehors du siège social : 125 au siège administratif, 56 sur Paimpol, 60 à Plourivo, une vingtaine sur chacun des sites de Bourbriac, Callac, Belle-Isle-en-Terre et Pontrieux ; les autres agents sont implantés à Grâces, Bégard et sur deux autres sites guingampais.

Les agents d'accueil de chaque mairie apportent une première information aux usagers sur le fonctionnement et les missions de l'intercommunalité ; cette orientation est également facilitée par la mise en place d'un numéro de téléphone unique pour toute l'agglomération.

De nouveaux services ont été mis en place, au premier rang desquels la mise en œuvre d'un réseau de mobilités étendu (vélo à assistances électrique, autopartage, transport à la demande étendu...) et l'accompagnement au développement touristique. Selon le président, ces services auraient difficilement pu être assumés par les anciennes communautés de communes.

La nécessaire évaluation de la pertinence de cette évolution institutionnelle auprès des habitants du territoire est relevée.

5.1.2 Une harmonisation tarifaire inachevée

Lorsqu'une compétence est exercée par l'agglomération, celle-ci apporte un même niveau de service à tous les usagers quel que soit leur territoire (c'est le cas des transports urbains, de la gestion des déchets ou de l'assainissement non collectif).

L'agglomération a progressivement mis en place des tarifs uniformes pour les équipements similaires qui lui ont été transférés. Toutefois, certaines compétences restent partiellement exercées par quelques communes. La ville de Paimpol gère, par exemple, l'espace-jeunes et l'accueil de loisirs sans hébergement ; à Bégard, ces missions sont mises en œuvre par la maison des jeunes et de la culture (MJC), dans le cadre d'un conventionnement avec l'agglomération. Il en va de même pour l'école de musique associative de Pontrieux. Concernant les salles de spectacle, si l'agglomération gère celle de « La Sirène » à Paimpol, le théâtre « du Champ au Roy » à Guingamp est toujours municipal. Des disparités tarifaires persistent alors.

Dans un souci d'égalité des usagers devant le service public, il est demandé à l'intercommunalité de poursuivre sa stratégie d'harmonisation tarifaire pour toutes les prestations similaires, sur l'ensemble de son territoire.

5.2 La mise en place de mutualisations et de services communs

5.2.1 Les mutualisations de personnel et d'infrastructures

La mutualisation est entendue, conformément aux articles L. 5211-4-1 et 2 du CGCT, comme le partage et la mise en commun des services et des personnels entre un EPCI et ses communes-membres dans un sens ascendant ou descendant. Elle peut prendre la forme de simples mises à disposition de personnel et/ou de services dans le cadre de compétences partiellement transférées, ou de services communs, en dehors de toute compétence transférée. Selon l'article 8 des statuts de GPA, *« il sera recherché systématiquement la possibilité de mutualiser certains services transversaux communaux et/ou communautaires. »*

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

5.2.1.1 De nombreuses conventions de mutualisation avec les communes-membres

La commune de Bégard met à disposition de l'agglomération, par convention, ses services techniques municipaux (personnels et infrastructures) contre une indemnisation annuelle de 40 000€, sur présentation d'un état annuel des frais qui n'appelle pas d'observations.

De telles conventions sont également passées avec 11 autres communes [32], ainsi qu'avec l'office intercommunal du tourisme.

5.2.1.2 Des services communs

Un service commun a été constitué par les communes des ex-communautés de Bourbriac et de Callac, pour l'entretien de leur voirie. Un service unifié dédié à la protection de l'environnement a par ailleurs été créé par convention signée entre GPA et Leff Armor Communauté le 1er octobre 2018.

L'agglomération a également mis en place un service commun du droit des sols auquel adhèrent 23 communes[33] ; la commune de Guingamp n'en fait pas partie. Ces services sont facturés sous forme d'un prélèvement sur les attributions de compensation.

S'agissant des fonctions support, le principal service commun associait GPA et la commune de Paimpol.

Une convention de « *mise en place d'un service commun finances et comptabilité/marchés publics/ressources humaines* » avait été signée le 1er mai 2015 entre la communauté de communes de Paimpol Goëlo et la commune de Paimpol, les deux étant représentées par le même élu. Un avenant à la convention a été passé entre le président de GPA et le maire de Paimpol le 1er avril 2019, visant « *à pérenniser le cadre du service commun existant* ».

Le manque de rigueur des termes de cette convention est souligné : si les missions partagées sont bien détaillées, les agents concernés ne sont pas cités. La mise à disposition du directeur des finances de GPA à la ville de Paimpol pour une quotité de temps indéterminée n'y est notamment pas évoquée.

Les services ont précisé lors de l'instruction que le nombre d'agents de GPA concernés était le suivant :

- Finances comptabilité : trois agents de GPA porteurs « *des missions liées à la gestion d'un portefeuille d'opérations financières de la ville de Paimpol.* »
- Ressources humaines : deux agents de GPA ont « *des missions liées à la gestion d'un portefeuille d'agents de la ville de Paimpol.* »
- Marchés publics : l'ensemble des agents du service de la commande publique de GPA travaille pour les deux collectivités ; les missions effectuées pour le compte de la ville sont chiffrées à l'acte.

---

[32] BIET, Bourbriac, Callac, Guingamp, Louargat, Ploëzal, Ploubazlanec, Plougonver, Plourivo, Pontrieux et St Adrien.
[33] Dont certaines se situent hors du territoire de GPA.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Il a été mis fin à cette convention au 1er octobre 2021, d'un accord commun entre l'agglomération et la ville de Paimpol. Les cinq agents de l'agglomération affectés à la gestion de la ville de Paimpol y ont été transférés. Une convention de prestations de service concernant uniquement la gestion des marchés publics est entrée en vigueur à cette date.

5.2.2 Les prestations de service

Des conventions de prestations de service sont passées par GPA avec plusieurs communes parmi lesquelles Plourivo[34] et Paimpol, notamment pour l'entretien de certains locaux exploités par l'intercommunalité[35]. Une convention de partenariat est également passée avec la même commune pour la promotion de l'enseignement musical dans l'école primaire publique. L'encadrement juridique et financier de ces prestations n'appelle pas d'observations.

5.3 Les partenariats institutionnels

GPA a signé un contrat de territoire avec le département au titre des années 2016-2020, ainsi qu'une convention de partenariat économique avec la région Bretagne, qui l'autorise à mettre en place des dispositifs d'aides à l'économie au titre des années 2017-2021.

L'agglomération était membre du pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du pays de Guingamp, territoire de projets associant Leff Armor Communauté (LAC) et GPA, ainsi que la commune de Bréhat. Depuis 2018, une grande partie des compétences de ce pôle a été transférée à GPA, qui porte désormais la gestion du SAGE[36], le contrat local de santé ainsi que l'ingénierie financière auprès des communes dans le cadre des contractualisations[37]. Une convention était passée avec LAC en vue de la mutualisation des services « supports [38]», pour les missions exercées à l'échelle du Pays. Le Pôle ayant été dissous le 31 décembre 2021, le syndicat mixte du SCoT du Pays de Guingamp associe désormais ces trois partenaires.

5.4 Les ententes avec les intercommunalités voisines

Le projet de pacte de gouvernance de GPA prévoit une consolidation des partenariats avec les EPCI voisins à travers des ententes, dispositif codifié par l'article L. 5221-1 du CGCT[39].

---

[34] Pôle de Plourivo et site de Cantonnou.
[35] Point d'accès au droit, espace « emploi » et bâtiment de la « Sirène ».
[36] Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau.
[37] Par exemple, le contrat de partenariat Europe/Région/pays de Guingamp : financement de trois projets structurants pour le territoire : l'office du tourisme de LAC, une extension de l'hôpital et de la prison de Guingamp. L'enveloppe régionale est de 5,4 M€ au titre de la période 2017-2020.
[38] Finances, ressources humaines et informatique.
[39] *« Deux ou plusieurs [...] organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale [...] peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente sur les objets d'utilité*

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Afin de « *structurer et amplifier le développement de leurs territoires* » selon les termes des deux conventions d'entente passées par GPA, trois EPCI costarmoricains se sont engagés dans une démarche de rapprochement.

5.4.1 L'entente passée avec LAC

Signée le 12 avril 2019 pour une durée indéterminée, la convention d'entente se situe dans le prolongement de la collaboration des deux EPCI associés au sein du PETR du Pays de Guingamp. L'objectif poursuivi par les élus consiste « *à créer une dynamique d'échanges et à rechercher la cohérence entre les politiques des intercommunalités.* »

Cet objectif se déclinera autour de quatre thèmes : l'environnement et les politiques de l'eau ; les mobilités ; le tourisme et l'attractivité du territoire ; les services aux publics. Les décisions prises seront exécutoires après avoir été ratifiées par chacun des deux conseils communautaires.

Installée en 2019, la conférence intercommunautaire n'a pas encore pu se saisir de dossiers concrets en 2020, compte tenu du contexte de pandémie. Elle a toutefois permis, selon le président, d'aboutir à l'évolution des missions du PETR.

5.4.2 L'entente passée avec Lannion-Trégor Communauté (LTC)

Une entente a été constituée le 1er janvier 2018, pour une durée indéterminée. Elle s'articule autour de quatre axes : le développement économique, à travers des outils communs et les partenariats noués avec la région ainsi que le pays de Guingamp ; l'accessibilité des territoires par les transports ferroviaires et aériens ; la préservation de l'environnement ; la gestion des déchets ménagers. Les modalités de gestion sont identiques à celles définies dans la convention d'entente passée entre GPA et LAC.

Dans les faits, ces deux ententes constituent un cadre facilitant la mise en commun de projets, notamment dans les domaines de la santé (avec LAC sur un projet de centre de santé) ou du développement économique et de la recherche (avec LTC pour le projet de technopole « Anticipa »).

Elles permettent de constituer un interlocuteur unique dans le cadre des négociations financières avec les partenaires économiques et institutionnels et devraient tendre selon le président, vers « *l'harmonisation des politiques publiques sur les équipements et services intercommunautaires* ».

L'intérêt de ces ententes est souligné ; les réalisations envisagées, ralenties par le contexte de pandémie doivent encore se concrétiser.

---

communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes, leurs établissements publics de coopération intercommunale ou leurs syndicats mixtes respectifs. Ils peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. »

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

CONCLUSION SUR L'EXERCICE DES COMPETENCES ET L'ORGANISATION TERRITORIALE

GPA est issue de la fusion de sept communautés de communes. Il en est résulté une intercommunalité au territoire vaste (1107 km²), qui a repris lors de sa création un ensemble hétérogène de compétences exercées auparavant par les établissements fusionnés. Dans ce contexte, la réflexion sur la prise en charge de ces compétences et l'organisation mise en place pour assurer des services de proximité aux usagers constituent un enjeu central.

Sur le premier point, les évolutions constatées ne vont pas toutes dans le sens d'une consolidation de l'intégration intercommunale. Des compétences et des équipements jusqu'alors gérés par certaines communautés de communes sont restitués aux communes, au risque d'un émiettement ou d'une moindre efficience (transports scolaires de Pontrieux et Bégard, maisons de service au public). Faute d'une définition claire des critères de l'intérêt communautaire, la répartition de la gestion d'équipements entre GPA et les communes membres effectuée au cas par cas, est hétérogène et peu lisible (par exemple : accueils de loisir, école de musique, salles de spectacle, réflexion en cours pour gymnases et stades).

Sur le second point, GPA a réorganisé ses services au sein de pôles territorialisés puis dans le cadre d'une restructuration par métiers, dans un double objectif d'amélioration des conditions de travail des agents et d'offre d'une meilleure qualité de services aux habitants. L'orientation des usagers repose sur un accueil au niveau de chaque mairie et leur information est facilitée par la refonte du site internet de l'agglomération. De nouveaux services ont été mis en place (notamment en matière de mobilités). L'harmonisation de la tarification des services publics devra être poursuivie, dans un souci d'égalité de traitement des usagers. L'évaluation de la qualité du service rendu à l'usager reste à bâtir.

GPA a mis en place des mutualisations de personnel, de services et de locaux au sein de l'intercommunalité, dans un souci d'efficacité du service rendu et de rationalisation des coûts. La dissolution du service commun le plus important, mis en place avec la ville de Paimpol en 2015 a toutefois été décidée en 2021.

GPA a noué des partenariats financiers avec le département des Côte- d'Armor et la région Bretagne, dans les domaines du développement économique et de l'aménagement du territoire, essentiellement. Elle est, avec LAC et la commune de Bréhat, membre du syndicat mixte du SCoT du Pays de Guingamp. Deux ententes avec Lannion-Trégor-Communauté et Leff Armor- Communauté apparaissent de nature à faciliter la mise en place de projets communs et les négociations financières avec les partenaires économiques et institutionnels.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

6 LA STRATEGIE D'HARMONISATION FISCALE ET DE SOLIDARITE TERRITORIALE

6.1 L'harmonisation de la fiscalité

Le vote des taux de fiscalité s'articule autour de trois principes : la maîtrise des équilibres financiers et fiscaux sur le territoire avec une garantie du produit fiscal consolidé par rapport à 2016 ; une harmonisation progressive des taux ; la neutralisation des effets de la fusion à travers l'octroi d'une attribution de compensation.

Le conseil communautaire a adopté le principe d'une harmonisation de la fiscalité dans les conditions suivantes :

- Par délibération du 4 avril 2017, il a fixé les taux de fiscalité « ménages » et de cotisation foncière des entreprises (CFE) sur la base du calcul des taux moyens pondérés des EPCI préexistants et décidé d'appliquer un lissage sur 12 ans afin d'assurer une convergence des taux sur l'ensemble des communes de l'agglomération.
- Il a instauré une taxe d'enlèvement des ordures ménagère (TEOM) sur toute l'agglomération au 1er janvier 2020[40] ; un taux cible de 10,05 % est prévu à l'horizon 2029. Toutes les communes verront leur pourcentage de taxe baisser graduellement, à l'exception notable de Guingamp, secteur dans lequel aucune taxe pour l'enlèvement des ordures ménagères n'était perçue.
- Il a instauré un taux unique pour le « versement mobilité », fixé à 0,5 % au 1er juillet 2021.

6.2 Une intégration territoriale en légère évolution

6.2.1 Un poids financier relatif qui progresse

Tableau n° 4 : Poids financier de GPA dans le bloc communal *(budgets principaux)*

	Poids des recettes réelles de fonctionnement			
	2017	**2018**	**2019**	**2020**
57 Communes	69,8%	69,8%	68,0%	67,0%
GPA	**30,2%**	**30,2%**	**32,0%**	**33,0%**
	Poids des charges réelles de fonctionnement			
57 Communes	67,5%	66,8%	65,1%	63,1%
GPA	**32,5%**	**33,2%**	**34,9%**	**36,9%**

Source : CRC /logiciel Anafi d'après les comptes de gestion consolidation EPCI-Communes données par budget.

[40] Callac, Bourbriac et Guingamp étaient assujetties à la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM).

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Le poids relatif des recettes de fonctionnement de GPA dans le total des recettes du bloc communal augmente de trois points entre 2017 et 2020. L'augmentation est de quatre points pour les charges de fonctionnement ; cette progression est notamment due à l'évolution des charges de personnel de GPA.

6.2.2 Un coefficient d'intégration fiscale en légère augmentation

« Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) permet de mesurer l'intégration d'un EPCI à travers le rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et le groupement. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau de l'intercommunalité »[41]. Son niveau conditionne celui de la dotation globale de fonctionnement versé par l'État à l'EPCI.

Tableau n° 5 : Évolution du CIF de 2017 à 2020

	2017	2018	2019	2020	2021
CIF GPA	0,36	0,329	0,388	0,398	0,41

Source : DGCL et GPA pour 2021.

En 2017, conformément à l'article L. 5211-32-1 alors en vigueur et dans le cadre de la fusion des sept EPCI, le CIF a été calculé sur la base « *du coefficient d'intégration fiscale le plus élevé parmi ces établissements*[42]*, dans la limite de 105 % de la moyenne des coefficients d'intégration fiscale de ces établissements, pondérés par leur population* ». En 2018, le CIF a été calculé selon le droit commun. Depuis 2019, son évolution témoigne de la prise en charge, par GPA, de nouvelles compétences, notamment le versement du « contingent incendie ». Elle est également corrélée avec l'évolution des ressources fiscales de l'intercommunalité.

Si, en 2017, le CIF de GPA était inférieur à la médiane départementale (soit 0,38), il le dépasse en 2020 (0,39).

[41] Source : DGCL.
[42] Celui de l'ex communauté de communes de Guingamp.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

6.3 Les équilibres financiers intercommunaux

Tableau n° 6 : Les flux de fiscalité

en €	2017	2018	2019	2020	Évolution
Attribution de compensation reçue par GPA	327 953	328 560	632 770	664 866	103 %
+ Reversements d'attribution de compensation	-5 257 887	-5 105 986	-4 232 368	-4 203 385	- 20 %
+ Dotation de solidarité communautaire brute	0	0	0	0	
+ Reversements de dotation de solidarité communautaire	-25 598	0	0	0	
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	**-4 955 532**	**-4 777 426**	**-3 599 598**	**-3 538 519**	**-29 %**
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	801 557	747 075	879 024[43]	936 547	17 %
+/- Contribution nette du FNGIR	-4 005 662	-4 005 662	-4 005 662	-4 005 662	
+/- Autres fiscalités reversées (nettes)	136 377	129 039	152 421	-170 638	
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	-3 067 728	-3 129 548	-2 974 217	-3 239 753	
= Fiscalité reversée	**-8 023 260**	**-7 906 974**	**-6 573 815**	**-6 778 272**	**- 16 %**

Source : CRC Anafi d'après les comptes de gestion.

Les reversements des attributions de compensations (AC) aux communes-membres de GPA ont diminué de 20 % entre 2017 et 2020 ; le montant des AC reçues par GPA a, quant à lui, doublé.

Le montant du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) progresse de 17 % au cours de la période.

L'agglomération est contributrice au fonds national de garantie individuelle de ressources, alimenté par les collectivités locales et groupements considérés comme « gagnants » à l'issue de la réforme de la taxe professionnelle.

6.3.1 Les flux financiers associés à l'exercice des compétences : attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire

Les évolutions constatées traduisent une intégration communautaire progressive.

En 2017, conformément au code général des impôts[44], l'AC versée ou perçue l'année de la fusion est égale à celle de l'année antérieure ; la CLECT a décidé de se conformer à cette règle sauf pour les communes de l'ex-communauté de Bourbriac[45] qui ont bénéficié d'une compensation de la diminution de taxe d'habitation perçue.

[43] Pour un total de FPIC perçu de 2 264 437 € dont 1 385 414 € versés aux communes et 879 024 € inscrits dans les comptes de GPA.
[44] Point 5 1 du V de l'article 1609 nonies C.
[45] La part départementale de TH a été transférée aux collectivités du bloc communal en 2011, les EPCI à fiscalité additionnelle (cas de l'ex CC du Pays de Bourbriac) et leurs communes-membres se sont répartis ce taux. Les EPCI à fiscalité professionnelle unique, ont disposé de l'intégralité de cette part départementale.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

S'appuyant sur l'article L. 5211-4-2 du CGCT, la CLECT a également pris en compte les coûts des services communs en les imputant directement sur l'attribution de compensation versée ; c'est notamment le cas pour la ville de Paimpol, dans les conditions qui ont été examinées précédemment.

Elle a pris en compte les charges qui sont désormais transférées à l'agglomération, au titre des compétences « urbanisme » et gestion des zones d'activités économiques.

Elle a proposé enfin d'intégrer dans les attributions de compensation les dispositifs existants de dotation de solidarité communautaire (DSC) à compter du 1er janvier 2018[46] ; cette mesure concerne une vingtaine de communes.

Les années suivantes, elle a réévalué le montant des AC au regard des différents transferts de compétences.

En 2018, la CLECT s'est réunie pour évaluer le montant des AC au 1er janvier 2019, au regard du transfert à l'intercommunalité de la participation au financement du contingent d'incendie et de secours et de la restitution aux communes des charges de transport des élèves des écoles en direction des équipements sportifs reconnus d'intérêt communautaire.

En 2019, elle a pris notamment acte de la décision du conseil communautaire de restituer aux communes le soutien aux associations à caractère caritatif et sportif.

En 2021, le transfert aux communes des maisons de service au public a été notamment acté, pour une mise en œuvre en 2022.

40 à 50 communes bénéficient d'une attribution de compensation, suivant les années. Les charges de centralité n'ont pas été prises en compte dans l'attribution en faveur des communes les plus importantes.

À titre d'exemple, le tableau ci-dessous retrace les évolutions du montant de l'AC pour les principales communes de l'agglomération.

Tableau n° 7 : Évolution du montant de l'AC attribuée aux principales communes de GPA

	2017	2020
Bégard	429 477	299 490 €
Belle-Isle-en-Terre	123 331	93 707 €
Callac	239 616	167 978 €
Pontrieux	140 071	109 065 €
Bourbriac	300 508 €	238 081 €
Paimpol	498 387 €	207 042 €
Guingamp	1 191 805 €	1 245 133 €

Source CRC d'après les comptes de gestion.

[46] *« Il est possible pour un EPCI issu de la fusion de plusieurs EPCI qui versaient une DSC facultative à leurs communes-membres de s'accorder avec ces communes, [....] afin d'intégrer dans le montant de l'AC le montant de cette DSC .... versée antérieurement ».* Source : guide pratique sur l'AC édité par la DGCL, février 2019.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

À compter de 2018, les attributions de compensation ont diminué chaque année pour les communes de Bégard, Belle-Isle-en-Terre, Callac, Pontrieux et Bourbriac. L'attribution versée à la commune de Paimpol a fortement diminué du fait de l'existence d'un service commun avec GPA et du transfert du versement du « contingent- incendie ».

Seule la commune de Guingamp a conservé un montant relativement stable d'attribution, en augmentation de 4 % depuis 2017. La commune n'a pas adhéré au service commun du « droit des sols » ; elle n'a, de plus, pas eu à transférer la gestion du contingent d'incendie et secours qui était déjà du ressort de l'ex communauté de communes (CC) de Guingamp.

L'article 1609 nonies C du CGI prévoit que « *tous les cinq ans, le président de l'EPCI présente un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation au regard des dépenses liées à l'exercice des compétences par cet EPCI* ». L'ordonnateur précise qu'un tel rapport sera établi dans les meilleurs délais par la CLECT et présenté devant le conseil communautaire.

Recommandation n° 3 Présenter devant le conseil communautaire un rapport sur l'évolution du montant des attributions de compensation, conformément à l'article nonies C du code général des impôts.

6.3.2 L'éligibilité au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales FPIC[47].

GPA fait partie des trois EPCI costarmoricains disposant du potentiel fiscal par habitant le plus faible ; cela constitue l'un des critères d'éligibilité au FPIC.

Tableau n° 8 : Potentiel fiscal en € par habitant des EPCI en Côtes-d'Armor

Etablissements publics de coopération intercommunale - 22	Potentiel fiscal par habitant 2017	Potentiel fiscal par habitant 2018	Potentiel fiscal par habitant 2019	Potentiel fiscal par habitant 2020
LOUDEAC COMMUNAUTE-BRETAGNE CENTRE	342,79	364,87	375,92	392,79
SAINT-BRIEUC ARMOR AGGLOMERATION	287,45	299,26	296,42	303,06
LAMBALLE TERRE ET MER	213,51	229,96	233,61	242,58
DINAN AGGLOMERATION	201,44	215,89	215,15	218,10
CC KREIZ-BREIZH	204,63	208,30	211,39	214,44
GUINGAMP PAIMPOL AGGLOMERATION	**197,79**	**210,32**	**206,52**	**213,96**
LANNION-TREGOR COMMUNAUTE	191,44	200,83	200,97	208,32
LEFF ARMOR COMMUNAUTE	175,99	182,15	186,36	195,34

Source : DGCL.

[47] Mécanisme de péréquation horizontale qui consiste à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées. (Article L. 2336-1 à L. 2336-7 et R. 2336-1 à R. 2336-6 du CGCT).

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Ce fonds institue un mécanisme de solidarité financière ; il est réparti entre l'EPCI et ses communes-membres selon les règles définies au II de l'article L. 2336-5 du CGCT. L'EPCI reçoit une part proportionnelle à son coefficient d'intégration fiscale (CIF) ; les communes reçoivent ensuite chacune une part calculée sur la base de leur potentiel fiscal par habitant. Ce même article prévoit la possibilité d'une répartition dérogatoire, sur la base d'une délibération du conseil communautaire, qui est alors libre de choisir les critères qu'il estime pertinents pour le territoire.

En 2019[48], une partie du FPIC intercommunal reçu a été réparti de façon dérogatoire entre les communes-membres, afin de compenser les conséquences de la fusion sur certaines d'entre elles :

- ⇨ cinq communes de l'ex CC de Guingamp ont rejoint une intercommunalité considérée comme plus pauvre ; elles ont donc touché un montant de dotation globale de fonctionnement (DGF) plus important ;
- ⇨ onze communes des ex CC de Bourbriac et de Callac ont rejoint une intercommunalité considérée comme plus riche ; elles ont donc vu leur dotation de l'État –DSR-diminuer.

Les cinq communes bénéficiaires de dotations plus importantes de la part de l'État ont contribué à hauteur de 46 531 € à l'augmentation du montant du FPIC attribué aux onze communes qui ont enregistré une baisse de la dotation de l'État.

6.3.3 L'instauration d'un dispositif solidaire de reversement de la fiscalité perçue par les communes

GPA a, par délibération du 30 septembre 2019, mis en place un dispositif de solidarité à travers une répartition du produit complémentaire de taxe sur le foncier bâti[49] et de taxe d'aménagement[50] perçu par les communes sur les zones d'activités communautaires dans les conditions suivantes : 50 % reversés à GPA ; 25 % versés sur un fonds intercommunal de solidarité pour l'ensemble des communes de l'agglomération ; 25 % conservés par la commune d'implantation.

6.4 La mise en place d'un fonds de concours communautaire,

Conformément aux dispositions de l'article L. 5216-5 VI du CGCT, « *afin de 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 [....].* »

[48] Délibération 11 juillet 2019.
[49] Art. 29 de la loi du10 janvier 1980 modifié par l'article 252 de la loi n°2020-1721 du 29 décembre 2020.
[50] Art. 331-2 du code de l'urbanisme.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Par délibération du 4 juillet 2017, les élus communautaires ont décidé de participer, sous forme d'un fonds de concours de 34 000 €, aux aménagements de la voie d'accès au pôle infanto-juvénile situé sur la commune de Pabu. Par délibération du 30 septembre 2019, ils ont consolidé ce dispositif dans le cadre du pacte financier et fiscal adopté le même jour.

L'enveloppe dédiée à ce fonds est indexée sur la base de 50 % du produit de l'IFER[51] et 25 % du solde intercommunal de FPIC, soit un montant prévisionnel de 1,6 M € au titre de la période 2019-2021, dont 1,2 M€ dédiés au développement économique et touristique ainsi qu'à la transition écologique (montants plafonnés) et 400 000 € dédiés au financement des maisons de santé et au maintien des derniers commerces (montants non plafonnés).

La répartition de la partie plafonnée de ce fonds se fait sur la base de critères de pondération, assis sur la population (50 %) et le revenu par habitant (50 %). À titre d'exemple la commune de Paimpol pourra percevoir un maximum de 83 651€ sur trois ans et celle de Ploumagoar 10 464€. Il s'agit bien d'un montant plafond attribuable sur des projets éligibles précisément définis, et non d'un droit de tirage.

395 600 € ont été attribués aux communes en 2019 et en 2020. Ont notamment été cofinancés par GPA l'agrandissement de la maison de santé de Louargat (20 000 € sur un coût total de 155 336 €), des travaux de réparation sur le barrage de Callac (30 000 € sur 190 801 €), la rénovation thermique d'une école primaire à Paimpol (83 651 € sur 246 000 €) ainsi que l'aménagement de liaisons douces à Ploumagoar (23 500 € sur 78 300 €).

Si GPA a mis en place une stratégie fiscale d'harmonisation et de solidarité territoriale, l'intégration communautaire reste fragile et n'apparait pas encore de nature à permettre l'émergence de grands projets structurants pour le territoire à l'exception, notamment, de l'outil collectif pour les professionnels de la mer à Ploubazlanec ou du déploiement du très haut débit.

Un programme pluriannuel d'investissement territorial reste à élaborer, afin d'assurer une cohérence et une répartition équitable des investissements futurs.

S'il perçoit bien l'intérêt du PPI territorial, le président considère dans sa réponse aux observations provisoires « *qu'il n'est pas de nature à permettre l'émergence de grands projets structurants pour le territoire, qui existent ou sont déjà programmés mais plutôt d'apporter une cohérence et une lisibilité plus forte à la stratégie d'investissement des collectivités -communes et EPCI- sur le territoire.* »

[51] Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

7 LES SUBVENTIONS, PARTICIPATIONS ET CONCOURS FINANCIERS

7.1 Le non-respect des obligations de publicité

GPA attribue des subventions à de nombreuses entités, publiques ou privées, pour un montant de 3,3 M€ en 2017, 1,5 M€ en 2018, 7,3 M€ en 2019 et 7,1 M € en 2020.

Elle devra se conformer au décret n° 2017-779 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention et publier, dans les conditions prévues par l'arrêté du 17 novembre 2017, les subventions supérieures à 23 000 € accordées aux organismes privés.

Les concours apportés à « En avant de Guingamp » ont été plus particulièrement étudiés.

7.2 Les liens financiers de GPA avec les trois entités liées à « En avant de Guingamp »

Tableau n° 9 : Concours attribués à « En avant Guingamp »

En €	2017	2018	2019	2020
Association centre de formation	121 960	121 960	121 000	121 000
SA[52] « club professionnel »	63 100	63 100	63 100	52 583
SM du Roudourou53	37 654	53 654	71 413	54 290

Source : GPA et CRC.

7.2.1 La participation octroyée au syndicat mixte du stade du Roudourou

Créé en 2004 pour une durée de 20 ans, le syndicat mixte d'aménagement du stade du Roudourou assure « *la maîtrise d'ouvrage des travaux nécessaires à la mise aux normes et à l'amélioration des installations sportives du stade, ainsi qu'à la construction des locaux à vocation économique pour les entreprises. Il assure le financement de ces travaux.* » Sont membres du comité syndical le département des Côtes-d'Armor, GPA, et la commune de Guingamp.

La participation octroyée par GPA au titre de l'investissement fait l'objet d'une délibération chaque année ; l'agglomération dispose, en tant que membre du syndicat, des comptes administratifs, détaillant les investissements réalisés.

[52] Délibération du 25 juin 2019(p 42), notamment.
[53] Délibérations du 27 septembre 2017, 3 avril 2018 et du 25 juin 2019, notamment.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

7.2.2 Les conditions d'octroi de la subvention à l'association « centre de formation - En avant de Guingamp »

Ce partenariat est encadré par une convention d'objectifs et de moyens conclue en septembre 2016 pour une durée de cinq ans ; selon l'article 2 de cette convention, « *les missions exercées par l'association ont pour objectif de permettre le développement et la promotion de la pratique du football sur le territoire communautaire [....]. Elle assure également la gestion d'un centre de formation qui constitue un élément déterminant pour assurer l'avenir professionnel du club local.* »

Le montant de 121 000€ attribué chaque année par délibération[54] correspond à environ 4 % du budget de fonctionnement du centre de formation, soit plus de de 3 M€[55].

Le suivi annuel de cette convention a été vérifié au titre des années 2019 et 2020. GPA dispose d'un rapport annuel de gestion et des comptes certifiés par un commissaire aux comptes.

Si les rapports relatifs à la gestion financière sont détaillés, les rapports d'activité sont en revanche très sommaires et ne rendent pas véritablement compte de l'emploi de la subvention attribuée. Par ailleurs tous ces documents sont transmis tardivement par l'association aux services de GPA[56].

Recommandation n° 4 Conditionner chaque année le versement du solde de la subvention à l'association du « centre de formation-En avant de Guingamp » à la production d'un compte d'emploi de la subvention et du bilan d'activités correspondants.

7.2.3 L'achat de prestations à la société anonyme de gestion du club professionnel

Les conventions successives passées entre GPA et la SA prévoient l'achat de prestations[57] à hauteur de 63 100 € par saison[58], dans un double objectif social et économique : accueil des jeunes pour des activités sportives, réservations de places[59] pour accueillir les jeunes des écoles de foot et achat d'espaces publicitaires, notamment ; elles ont également pour objectif de « *permettre à GPA de développer des contacts réguliers avec différents acteurs et réseaux professionnels sur le territoire* » ; ces contacts se traduisent par la mise à disposition de places et l'invitation à des repas d'après-match dont le nombre est passé de 18 à 4 par an au cours de la période sous revue.

[54] Délibérations des 4 avril 2017, 3 avril 2018, 25 juin 2019, notamment.
[55] 3,1 M € de produits d'exploitation en 2019 et 3,4 M€ en 2020.
[56] Soit en septembre 2021 sur demande expresse de la CRC pour l'année 2020.
[57] Délibérations des 14 novembre 2017, 3 avril 2018 et 25 juin 2019.
[58] À l'exception de l'année 2020, compte-tenu du contexte de pandémie.
[59] 145 places et 1 200 billets pour la saison 2017-2018 ; plus de 2 000 au titre de la saison 2020-2021.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Les services de GPA précisent qu'ils ne reçoivent « *ni les rapports d'activité, ni ceux du commissaire aux comptes.* » La convention signée au titre de la saison 2017-2018 prévoyait pourtant que « *la SA En Avant fournira à la collectivité, en fin de saison sportive, un rapport d'activités succinct retraçant les actions menées tant en direction des jeunes que de la promotion d'œuvres humanitaires ou de générosité publique* ». Cet article n'est plus inséré dans les conventions suivantes ; il devra y être réintégré.

Tel qu'il fonctionne actuellement, ce dispositif s'apparente à une subvention de fonctionnement déguisée. GPA devrait en effet disposer d'un compte-rendu annuel détaillé de la nature des prestations effectivement réalisées et de leur montant, afin de vérifier le service fait, et dans un souci de transparence et de bon emploi des fonds publics ; elle doit notamment être en mesure de s'assurer que les places destinées à des publics ciblés ont effectivement été attribuées aux bénéficiaires concernés.

Recommandation n° 5 Intégrer dans la convention passée avec la SA « En avant de Guingamp », l'obligation de production d'un compte-rendu annuel détaillé de la nature et du montant des prestations réalisées et s'assurer de leur effectivité

De façon plus générale, la lisibilité du soutien de GPA au football amateur et professionnel peut être améliorée. L'existence du syndicat mixte pourrait être remise en question par les élus à l'issue de sa durée d'existence, actuellement à échéance 2024. Quant à la convention passée avec l'association, elle est récemment arrivée à échéance. Le temps est donc venu pour GPA de tirer le bilan des actions menées dans ce cadre et des financement attribués ; cette évaluation pourra servir de base au renouvellement éventuel des partenariats, avec la définition d'objectifs clairs et lisibles, assortis d'indicateurs d'évaluation.

L'ordonnateur s'engage à mettre en œuvre ces deux recommandations, précisant à cet égard que « *les engagements partenariaux de l'agglomération avec ce club sportif aboutiront à des conventions explicites et des processus de suivi et d'évaluation à l'occasion de la saison sportive 2022-2023.* »

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

8 LA FIABILITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE

8.1 La qualité de l'information

Les annexes aux comptes administratifs n'appellent pas d'observations, à deux exceptions près.

Il est rappelé que la valorisation chiffrée des prestations en nature au profit des associations doit être individualisée. Par ailleurs, les données relatives aux effectifs ne correspondent pas à celles justifiées par les services dans leurs tableaux de suivi. Il est donc demandé à GPA de faire preuve de plus de rigueur dans l'information communiquée aux élus par ce biais.

8.2 Le pilotage budgétaire

Le débat d'orientations budgétaires a bien été organisé chaque année dans les deux mois précédant le vote du budget, conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT ; le contexte de la fusion n'a pas permis de l'organiser en 2017.

Le rapport d'orientations budgétaire (ROB) doit inclure « *la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes* », et présenter, « *le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme* »[60].

Ainsi, un plan pluriannuel d'investissement (PPI) doit être mis en place et actualisé chaque année par la collectivité ; outil de pilotage budgétaire, il permet aux élus de prioriser les investissements projetés et de prévoir le programme de financement correspondant ; son caractère prospectif devra contribuer à la transparence de la stratégie pluriannuelle d'investissement.

Concernant GPA, c'est le seul tableau de suivi des autorisations de programme et crédits de paiement (AP-CP) votés, actualisé chaque année et figurant dans le ROB, qui tient lieu de PPI. Un PPI répondant aux exigences de la réglementation devra donc être élaboré par la collectivité et figurer dans le ROB pour le débat précédant le vote du budget primitif. Les budgets annexes, au premier rang desquels les budgets dédiés à la gestion de l'eau, devront y être intégrés.

Recommandation n° 6 Intégrer dans le rapport annuel sur les orientations budgétaires un plan pluriannuel d'investissement intégrant les opérations projetées dans le cadre du budget principal et dans celui des budgets annexes, et répondant aux exigences réglementaires.

[60] Article D. 2312-3 du CGCT.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

En outre, GPA devra se conformer chaque année à l'obligation de publication du rapport d'orientations budgétaires, telle qu'édictée par les dispositions des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT.

8.3 La fiabilité du budget et des comptes

8.3.1 La qualité des prévisions budgétaires

Le conseil d'agglomération est tenu d'adopter un budget annuel en équilibre, autorisant les dépenses et les recettes qui doivent faire l'objet d'une estimation sincère.

Concernant le budget principal, en fonctionnement, le taux d'exécution des dépenses et des recettes (supérieur à 95 % chaque année) n'appelle pas d'observation. Il en va de même pour l'investissement avec un taux de réalisation moyen [61] de 72 % en dépenses et de 74 % en recettes au cours de la période sous revue.

8.3.2 La connaissance de l'actif immobilisé

L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification ; il tient un inventaire pour en justifier la réalité physique. Il appartient au comptable public de produire l'état d'actif à l'appui du compte de gestion et d'ajuster si nécessaire les données au bilan ; l'objectif est de disposer d'une image fidèle de la composition et de l'évolution du patrimoine de l'EPCI.

Au 31 décembre 2020, il subsiste une différence d'un montant de 5,8 M€ entre le total général figurant sur l'état d'actif du comptable public (127,2 M€) et celui figurant sur l'inventaire de l'ordonnateur (121,4M €)[62].

Recommandation n° 7 Effectuer un travail de rapprochement pour assurer la concordance de l'inventaire tenu par l'ordonnateur avec l'état de l'actif suivi par le comptable public.

8.3.3 La procédure d'engagement

L'instruction budgétaire et comptable M14 prescrit la tenue d'une comptabilité d'engagement. En dépenses, l'engagement désigne l'acte juridique par lequel la collectivité crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une dépense [63]. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique. En recettes, cette comptabilité est fondée sur la constatation d'une créance due.

---

[61] Taux prenant en compte les restes à réaliser.
[62] Un tableau plus détaillé figure en annexe 2 au présent rapport.
[63] Article 30 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Si GPA tient une comptabilité d'engagement, les dépenses relatives aux traitements, salaires et indemnités, de même que les dépenses récurrentes, telles que les consommations de fluides et les taxes foncières, ne sont pas engagées.

Pour ce type de dépenses, l'instruction M14 prévoit la possibilité de recourir à l'engagement provisionnel qui consiste à les évaluer en début d'exercice. Une fois le budget adopté, les engagements provisionnels sont inscrits, entrainant réservation des crédits.

Il est demandé à la collectivité d'améliorer sa comptabilité d'engagement en ayant recours à l'engagement provisionnel pour les dépenses récurrentes.

8.3.4 Les autorisations de programme et les crédits de paiement

Conformément à l'article L. 2311-3-I du CGCT, les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. Cette procédure permet à une collectivité de ne pas faire supporter au budget d'une année l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, mais les seules dépenses à régler au cours de l'exercice ; elle facilite le suivi budgétaire des opérations en permettant le contrôle des crédits exécutés.

Par délibération du 3 avril 2018, le conseil communautaire de GPA a adopté une procédure de suivi des grands projets d'investissement en AP/CP. Les autorisations de programme ont bien fait l'objet d'un vote du conseil communautaire, conformément aux dispositions de l'article R. 2311-9 du CGCT. Le nombre des opérations suivies en AP/CP s'établit à 10 en 2018 et à 24 en 2020.

L'agglomération prévoit, dans le ROB 2021, de poursuivre la mise en œuvre des AP/CP pour des dépenses de renouvellement du patrimoine immobilier ainsi que du matériel informatique et technique, estimées à près de 2M€/an.

Sur le budget principal, cinq opérations ouvertes sur la période 2018-2020 ont été examinées. L'état annexé au compte administratif (cf. tableau en annexe 3) n'étant pas rempli conformément à ce que prévoit la procédure de suivi, il est difficilement lisible et manque de transparence[64].

La procédure d'enregistrement des opérations suivies en AP-CP définie par la délibération doit être respectée, dans un souci de rigueur comptable et de lisibilité.

8.3.5 La couverture des risques financiers

Les collectivités doivent prévoir la couverture des risques sous la forme de provisions, constituées notamment lorsque certaines créances s'avèrent irrécouvrables[65] ou lorsqu'un montant financier leur est réclamé dans le cadre d'un contentieux.

Le risque d'irrécouvrabilité des créances douteuses évolue comme suit :

---

[64] Concernant le montant des AP, le montant figurant dans la colonne « Total cumulé » n'est pas justifié par des délibérations actant des modifications d'AP en cours d'exercice mais correspond à une totalisation erronée du montant des AP votées et des crédits de paiement enregistrés.
[65] Articles L. 2321-2-29° et R. 2321-2 du CGCT.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Tableau n° 10 : Évolution du risque d'irrécouvrabilité des créances

en €	2017	2018	2019	2020
Créances douteuses au 31/12 (4116 4146 et 46726)	58 981	182 900	166 832	221 774
Créances admises en non-valeur	0	18	0	0

Source : comptes de gestion.

Une délibération du 15 décembre 2020 acte l'admission en non-valeur de 49 997 € sur le budget principal,[66] et de 18 000 € sur l'ensemble des budgets annexes ; elle autorise le président à émettre les mandats correspondants.

Conformément à l'article L. 2321-2 précisé par l'article R. 2321-2 du CGCT, « *dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, une provision est constituée à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru* ».

Bien que des contentieux en 1ère instance aient été engagés contre GPA, susceptibles de l'amener à verser près de 180 000 € aux différents requérants, aucune provision pour risques au titre de ces litiges n'a été enregistrée au compte 151. La réglementation en matière de provision pour risque contentieux est donc rappelée à la collectivité.

Recommandation n° 8 Inscrire dans les comptes une provision en cas de risque d'irrécouvrabilité d'une créance et dès l'ouverture d'un contentieux, en fonction du risque financier que l'agglomération estime encourir.

CONCLUSION SUR LA FIABILITE DE L'INFORMATION FINANCIERE

Un plan pluriannuel d'investissement pour tous les budgets doit être intégré dans le rapport annuel sur les orientations budgétaires ; outil de pilotage budgétaire, il doit permettre aux élus de prioriser les investissements et de prévoir le programme de financement correspondant. GPA devra, conformément à la loi, publier sur son site internet les rapports d'orientation budgétaires.

Plusieurs améliorations sont par ailleurs à apporter à la gestion budgétaire et comptable :

- *Rapprochement de l'inventaire tenu par l'ordonnateur avec l'état de l'actif suivi par le comptable public afin de mettre fin aux discordances constatées ;*
- *Amélioration de la comptabilité d'engagement, en ayant recours à l'engagement provisionnel ;*
- *Amélioration du suivi comptable des autorisations de programme/crédits de paiement ;*
- *Concernant la couverture des risques financiers, inscription dans les comptes de provisions en cas de risque d'irrécouvrabilité d'une créance douteuse et dès l'ouverture d'un contentieux, en fonction du risque financier estimé.*

L'ordonnateur précise en réponse que la collectivité a d'ores et déjà « *répondu aux obligations de publicité demandées et engagé les travaux permettant d'améliorer les points soulevés.* »

[66] Au titre de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à Bourbriac, des prestations fournies par les ALSH de Bourbriac et Belle-Isle en Terre, de la location de logements sociaux et des taxes dues au titre du stationnement sur l'aire accueil des gens du voyage.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

9 LA SITUATION FINANCIERE

9.1 Les données consolidées

Le budget de GPA était composé, en 2020, d'un budget principal et de onze budgets annexes mouvementés ; celui dédié à la gestion des ordures ménagères a été créé en 2022.

Tableau n° 11 : Budgets de GPA en 2020

Dépenses réelles en €	Inst°	Fonctionnement	%	Investissement	%
Budget principal	M14	41 181 649	87%	11 926 698	53%
Zones d'activités	M14	451 554	1%	119 802	1%
Ateliers relais	M14	178 898	0%	570 153	3%
SPANC	M 49	334 516	0%	225 785	1%
Eau Régie	M 49	186 374	0%	185 151	1%
Eau DSP	M 49	862 472	2%	3 228 088	14%
Assainissement Régie	M 49	483 612	1%	958 807	4%
Assainissement DSP	M 49	916 630	2%	4 562 496	20%
Camping du Donant	M4	97 288	0%	49 194	0%
Photovoltaïque	M4	3 823	0%	17 000	0%
Transports	M43	2 494 200	5%	514 751	2%
Total		**47 191 016**	**100%**	**22 357 925**	100%

Source : CRC d'après les comptes de gestion.

Le résultat consolidé augmente de près de 8 % en valeur annuelle moyenne, avec toutefois une baisse sensible en 2020

Tableau n° 12 : Résultat consolidé des budgets de GPA

en €	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Recettes consolidées réelles et d'ordre	50 933 098	49 432 444	53 139 018	54 527 531	
Dépenses consolidées réelles et d'ordre	48 871 517	46 212 992	49 193 151	51 867 203	
Résultat de l'exercice	**2 061 581**	**3 219 452**	**3 945 866**	**2 660 328**	***8,9%***
+ Report	4 665 351	6 290 904	6 601 796	5 786 311	
= Résultat consolidé, tous budgets	**6 726 933**	**9 510 356**	**10 547 663**	**8 446 639**	***7,9%***

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

En 2020, le budget principal représentait 87 % du total des dépenses de fonctionnement et 53 % des dépenses d'investissement. L'analyse des performances financières sera ciblée sur ce budget. Les budgets « eau », représentant 15 % des investissements, seront examinés au chapitre 12.

9.2 L'évolution des principaux indicateurs financiers

Tableau n° 13 : Les principaux indicateurs financiers de GPA

en €	2017	2018	2019	2020	*Evolution*
Produits de gestion	29 903 533 €	30 954 089 €	32 679 747 €	34 983 826 €	*17%*
- Charges de gestion	24 369 011 €	26 396 448 €	28 762 962 €	30 402 134 €	*25%*
= Excédent brut de fonctionnement	**5 534 522 €**	**4 557 641 €**	**3 916 785 €**	**4 581 692 €**	*-17%*
+ Résultat financier	- 394 779 €	- 323 105 €	- 304 215 €	- 302 805 €	*-23%*
+ Solde des opérations exceptionnelles	- 839 646 €	- 644 635 €	660 553 €	- 494 637 €	*-41%*
= Capacité d'autofinancement (CAF) brute	**4 300 097 €**	**3 589 901 €**	**4 273 123 €**	**3 784 250 €**	*-12%*
- Annuité en capital de la dette	1 275 236 €	1 320 751 €	1 425 220 €	1 541 597 €	*21%*
= Capacité d'autofinancement (CAF) nette	**3 024 861 €**	**2 269 150 €**	**2 847 903 €**	**2 242 653 €**	*-26%*
+ Recettes d'investissement hors emprunt	1 525 774 €	1 800 592 €	2 017 306 €	1 743 036 €	*14%*
= Financement propre disponible	**4 550 635 €**	**4 069 742 €**	**4 865 209 €**	**3 985 689 €**	*-12%*
- dépenses d'investissement	8 020 440	8 167 595	6 364 182	9 033 414	*13%*
= Besoin de financement propre	**- 3 469 805 €**	**- 4 097 853 €**	**- 1 498 973 €**	**- 5 047 725 €**	*45%*
Nouveaux emprunts	850 000 €	3 025 000 €	1 030 786 €	2 000 000 €	*135%*
Variation du fonds de roulement	**- 2 602 419 €**	**- 1 063 800 €**	**- 465 457 €**	**- 3 430 622 €**	*32%*
Encours de dette au 31/12	14 689 083 €	16 565 349 €	16 160 554 €	17 368 554 €	*18%*
Capacité de désendettement en années	**3,4**	**4,6**	**3,8**	**4,7**	

Source : CRC logiciel Anafi d'après les comptes de gestion.

Les produits de gestion augmentent de 17 % au cours de la période sous revue, et les charges de 25 % (12 % et 18 % sur la période 2017-2019).

L'effet de ciseau ainsi induit entraine une diminution de 17 % de l'excédent brut de fonctionnement, de 12 % de la capacité d'autofinancement (CAF) brute et de 26 % de la CAF nette, compte tenu de l'évolution de l'annuité en capital de la dette. Le pourcentage de la CAF brute par rapport aux produits de gestion perd quatre points au cours de la période. Sur 2020, comparée aux dix autres communautés d'agglomération bretonnes, GPA a le ratio CAF brute/ produits de gestion le plus faible (10,8 %). Par rapport à la moyenne nationale, GPA se situe dans le premier quartile, soit parmi les 25 % d'agglomérations les moins bien positionnées.

Compte tenu du besoin de financement de ses investissements, GPA a eu recours à l'emprunt, sans que sa capacité de désendettement ne suscite d'inquiétude, et mobilisé fortement son fonds de roulement (passé de 5,2 M€ au 31 décembre 2017 à 1,2 M€ au 31 décembre 2020), fragilisant ainsi son équilibre bilanciel. Sa trésorerie était négative à la fin de l'exercice 2020 malgré le recours à une ligne de crédit et l'utilisation des ressources du budget annexe de l'eau.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

9.3 La formation de l'autofinancement du budget principal

Tableau n° 14 : L'évolution de l'autofinancement du budget principal

en €	2017	2018	2019	2020	*Var.annuelle moyenne*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	24 448 125	24 931 375	24 999 409	28 002 718	*4,6%*
+ Fiscalité reversée	-8 023 260	-7 906 974	-6 573 815	-6 778 272	*-5,5%*
= Fiscalité totale (nette)	16 424 866	17 024 401	18 425 594	21 224 446	*8,9%*
+ Ressources d'exploitation	5 319 933	6 093 802	5 906 749	4 905 226	*-2,7%*
+ Ressources institutionnelles (dotat°et particip°)	8 158 735	7 835 886	8 347 404	8 823 096	*2,6%*
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	31 058	
= Produits de gestion (A)	**29 903 533**	**30 954 089**	**32 679 747**	**34 983 826**	***5,4%***
Charges à caractère général	8 846 452	9 167 184	8 984 850	9 428 985	*2,1%*
+ Charges de personnel *(hors atténuation de charges)*[67]	12 607 220	14 338 939	15 138 131	15 503 678	*7,1%*
+ Subventions de fonctionnement	1 274 925	1 514 361	1 852 201	2 637 714	*27,4%*
+ Autres charges de gestion	1 640 414	1 375 964	2 787 780	2 831 758	*20,0%*
= Charges de gestion (B)	**24 369 011**	**26 396 448**	**28 762 962**	**30 402 134**	*7,7%*
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**5 534 522**	**4 557 641**	**3 916 784**	**4 581 692**	***-6,1%***
en % des produits de gestion	*18,5%*	*14,7%*	*12,0%*	*13,1%*	
+/- Résultat financier	-394 779	-323 105	-304 215	-302 805	*-8,5%*
- Subventions exceptionnelles	638 248	554 932	497 418	346 400	*-18,4%*
+/- Autres produits et charges excep. réels	-201 398	-89 703	1 157 971	-148 237	*-9,7%*
= CAF brute	**4 300 098**	**3 589 901**	**4 273 122**	**3 784 249**	***-4,2%***
en % des produits de gestion	*14,4%*	*11,6%*	*13,1%*	*10,8%*	

Source : CRC logiciel Anafi d'après les comptes de gestion.

9.3.1 L'évolution des produits de gestion

L'évolution des produits de gestion est portée par celle de la fiscalité, avec une augmentation régulière des bases de fiscalité locale jusqu'en 2020.

Les bases de la taxe d'habitation (TH) diminuent fortement à compter de 2021 ; à la perception de la TH sur les résidences principales est substituée une part de TVA reversée par l'État. Pour la 1ère année, le montant de cette TVA sera strictement identique à celui de la TH perçue en 2020 sur ces résidences.[68].

Concernant la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et, surtout, la cotisation foncière des entreprises (CFE), la loi de finances pour 2021 a prévu la réduction de moitié de la valeur locative des entreprises industrielles, se traduisant par une réduction équivalente des cotisations dues au titre des impôts fonciers. Cette baisse d'imposition a été prise en charge par l'État à travers une attribution compensatrice.

67

en €	2017	2018	2019	2020
Atténuations de charges	474 056	464 281	490 009	674 550

[68] GPA continuera à percevoir la TH sur les résidences secondaires.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Tableau n° 15 : Évolution des bases de la fiscalité directe

Bases nettes par habitant (en milliers d'€)	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2017
Taxe d'habitation	72 514	74 154	75 967	77 122	12 168	-83,2%
Taxe sur le foncier bâti	64 472	65 692	67 675	69 509	66 613	3,3%
Taxe sur le foncier non bâti	3 796	3 387	3 920	3 967	3 980	4,84%
TFNB additionnelle	209	208	213	221	224	7,2%
CFE	19 648	19 515	19 671	20 610	**16 337**	-16,9%

Source : CRC à partir des données fournies par GPA.

À l'exception de la taxe sur le foncier bâti, les taux des taxes fiscales locales sont stables.

Tableau n° 16 : Évolution des taux de fiscalité directe

Taux vote[69]	2017- 2020	2021
Taxe d'habitation	13,30 %	13,30%
Taxe sur le foncier bâti	1,07 %	2,07%
Taxe sur le foncier non bâti	7,58 %	7,58%
TFNB additionnelle	51,16 %	51,16%
CFE	26,44 %	26,44%

Sources : fiches comptes individuels des collectivités « collectivités-locales.gouv.fr » délibérations et état 1259.

On constate également une augmentation du montant de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (4,019 M€ en 2019 et 5,277 M€ en 2020) qui contribue de façon importante à l'évolution des ressources fiscales ; la perception de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur les budgets annexes a été remplacée par celle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, transférée sur le budget principal.[70]

GPA perçoit enfin une taxe au titre de sa compétence « gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) », soit près de 300 000 € chaque année.

La diminution des ressources d'exploitation, sensible entre 2019 et 2020 est liée aux conséquences de la pandémie, détaillées ci-dessous.

Les ressources institutionnelles progressent depuis 2019, sous l'effet de l'augmentation du montant des participations émanant notamment de l'État, de la région, des communes-membres de GPA et d'autres groupements. Un effet positif de la fusion des sept ex-communautés de communes et de la création d'une communauté d'agglomération sur le montant de la DGF attribuée est constaté entre 2016 et 2017.

Tableau n° 17 : Évolution du montant de la DGF

	2016 pour mémoire	2017	2018	2019	2020
DGF	*3 921 750*	5 225 855	5 112 333	5 053066	4 996 314

Source : comptes administratifs.

[69] Taux moyen pondéré des EPCI préexistants (sauf pour TFNB additionnelle).
[70] Les BA pour les OM sont facultatifs si la perception d'une TEOM est généralisée.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

En 2019, une partie des produits exceptionnels, soit près de 800 000 €, a été perçue dans le cadre du contentieux sur la piscine de Guingamp, dans lequel GPA a eu gain de cause.

9.3.2 L'évolution des charges de gestion

L'évolution des charges de gestion, supérieure à celle des produits, correspond à celle des transferts de compétences, précédemment évoquée.

Plusieurs facteurs concourent à cette évolution, au premier rang desquels l'augmentation des dépenses de personnel, qui représentent 51% des charges courantes de gestion en 2020 ; leur importante évolution sera examinée dans le chapitre dédié aux ressources humaines.

Concernant les charges à caractère général, on constate une hausse entre 2017 et 2018, notamment liée à l'augmentation du versement du « contingent incendie », à l'évolution des charges de fluides et à celle des subventions attribuées aux associations et aux personnes privées (+186 000 €) ; la baisse observée en 2019 est notamment liée au transfert des prestations de service « mobilité » vers le budget annexe « transport ». L'évolution constatée en 2020 est liée à l'effet de la crise sanitaire du « Covid ».

Le montant des subventions de fonctionnement versées augmente de 27 % en valeur annuelle moyenne au cours de la période sous revue avec notamment l'octroi d'une subvention d'équilibre au budget annexe transport nouvellement créé (280 000 € en 2019). En 2020, la crise sanitaire a conduit GPA à venir en aide aux budgets annexes « transport, » (462 000 €) « camping » (70 000 €) et « ateliers relais » (77 000 €), ainsi qu'au budget du centre intercommunal d'action sociale (CIAS).

Le montant des subventions exceptionnelles est important mais quasiment divisé par deux au cours de la période ; elles sont notamment versées à l'office de tourisme « Guingamp-Baie de Paimpol »[71] à hauteur de 438 000 € en 2017 et 346 400 € en 2020.

9.3.3 L'impact de la crise sanitaire liée à la COVID 19 en 2020

Selon les services, « *la crise sanitaire n'a pas révélé de difficultés particulières dans l'articulation opérationnelle entre l'EPCI et les communes-membres. Des initiatives communes ont été portées à cette occasion, comme le co-financement de masques, l'installation de centres de vaccination, ou la coordination nécessaire des transports scolaires. Les conséquences définitives de la crise sur les produits fiscaux ne sont pas encore connues.* ». L'agglomération a établi comme suit l'impact financier de la crise sanitaire en 2020 :

[71] Créé en 2017 sous statut d'EPIC et subventionné dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyens conclue au titre de la période 2017-2020.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Tableau n° 18 : Conséquences financières de la pandémie pour GPA en 2020 (tous budgets)

Dépenses en K€		**Recettes en K€**	
Achats sanitaires	478	Aide État masques	221
Non consommation de crédits (estimations)	-50	Exploitation des services	-731
Fonds aides exceptionnelles	11	Taxe de séjour	-54
Avances prêts Covid résistance	76	Versement mobilité	-84
Prime covid	78	Dégrèvements de CFE net	-92
Participation SCIC des masques	50	Locations camping	-70
Total	**643**		**-811**
Déficit	**-1 454**		

Source : Rapport de présentation du compte administratif 2021.

L'impact le plus important s'est traduit par une baisse des recettes d'exploitation issues des services rendus à la population (piscines, crèches, centres de loisirs, maisons « nature », écoles de musique) et par la mise en place d'aides au secteur économique. Cet impact est toutefois à relativiser dans la mesure où le déficit constaté représente 3 % du montant total des dépenses consolidées.

9.4 Le financement des investissements inscrits au budget principal

GPA a investi près de 31 M€ entre 2017 et 2020 au titre de ses dépenses d'équipement et des subventions d'investissement attribuées. Le tableau ci-dessous récapitule les principaux projets concernés.

Tableau n° 19 : Principaux investissements de GPA : dépenses et subventions d'équipement

Les investissements de GPA en €	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**Total**	***2021 (prévisions)***
Très haut débit /Megalis		3 048 000	2 019 000	1 159 000	6 226 000	*1 147 379*
Aide au logement social		60 000	133 000	89 000	282 000	*0*
Espace sportif de Pontrieux		72 000	260 000	810	332 810	*87 000*
Gendarmerie de Paimpol	297 000				297 000	
Ateliers techniques Bourbriac		11 000	12 000	292 000	315 000	*508 000*
Pôle enfance Louargat		22 000	63 000	886 000	971 000	*838 000*

Source : CRC à partir des données fournies par GPA.

Au-delà de ces opérations structurantes, GPA a réalisé une myriade de petits investissements.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Tableau n° 20 : Financement des investissements Budget principal

en €	2017	2018	2019	2020	Cumul
CAF brute	**4 300 098**	**3 589 901**	**4 273 122**	**3 784 249**	***15 947 371***
- Annuité en capital de la dette	1 275 236	1 320 751	1 425 220	1 541 597	*5 562 804*
= CAF nette ou disponible (C)	**3 024 862**	**2 269 150**	**2 847 902**	**2 242 652**	***10 384 567***
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	721 622	359 278	303 673	495 583	*1 880 157*
+ Subventions d'investissement reçues hors AC	656 693	1 324 971	1 234 557	862 531	*4 078 752*
+ Fonds affectés à l'équipement	96 959	94 543	311 206	264 936	*767 644*
+ Produits de cession	50 500	21 800	167 869	119 986	*360 155*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**1 525 774**	**1 800 592**	**2 017 306**	**1 743 036**	***7 086 708***
= Financement propre disponible (C+D)	**4 550 636**	**4 069 742**	**4 865 208**	**3 985 688**	***17 471 274***
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	*77,1%*	*99,5%*	*165,3%*	*61,8%*	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	5 901 689	4 089 363	2 942 755	6 448 146	*19 381 952*
- Subventions d'équipement hors AC	2 033 428	4 083 023	3 382 739	1 798 873	*11 298 063*
- Participations et inv. financiers nets	-5 498	-5 273	28 327	185 748	*203 304*
- Charges à répartir	0	0	0	599 996	*599 996*
+/- Variation autres dettes et cautionnements	90 821	482	10 361	651	*102 315*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**-3 469 803**	**-4 097 853**	**-1 498 974**	**-5 047 725**	***-14 114 356***
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	17 385	9 053	2 732	-38 981	*-9 811*
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	343 916	*343 916*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**-3 452 419**	**-4 088 800**	**-1 496 242**	**-5 430 622**	**-14 468 083**
Nouveaux emprunts de l'année	850 000	3 025 000	1 030 786	2 000 000	*6 905 786*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FRNG	-2 602 419	-1 063 800	-465 457	-3 430 622	*-7 562 297*

Source : CRC logiciel Anafi selon les comptes de gestion.

Le rapport entre le financement propre disponible et les dépenses d'équipement augmente jusqu'en 2019 ; il diminue en 2020, année au cours de laquelle il ne couvre plus que 62 % de ces dépenses. En prenant en compte dépenses d'équipement et subventions d'investissement versées, la couverture du besoin par le financement propre disponible tombe à 48 %.

Le ratio dépenses d'équipement/habitant s'élève à 85 € en 2020, soit un niveau proche de la moyenne nationale établie à 89 € pour les EPCI de la même strate[72].

Tableau n° 21 : Dépenses d'équipement de GPA par habitant

Ratios par habitants en €	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Dépenses d'équipement/ habitant	**77**	**53**	**39**	**85**	*3,4%*

Source : CRC Logiciel Anafi selon les comptes de gestion.

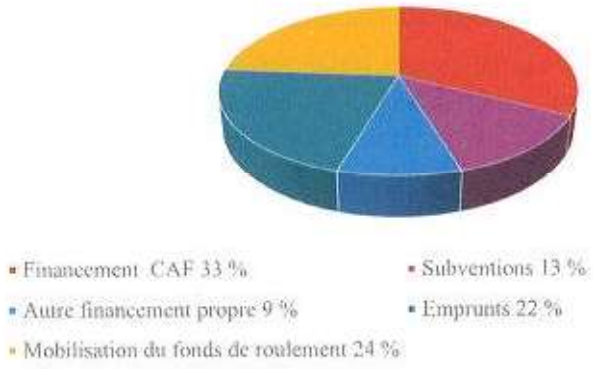
Ce ratio atteint 112 € si l'on inclut les subventions d'équipement attribuées.

Les élus ont souhaité jusqu'à présent limiter le recours à l'emprunt aux investissements réalisés pour le déploiement du numérique à très haut débit. La mobilisation du fonds de roulement, qui représente près du quart des ressources financières d'investissement au cours de la période sous revue, augmente considérablement en 2020 ; ce mode de financement n'est pas soutenable (cf. § 9.6).

[72] Source : chiffres clés des CL DGCL 2020 ratio 4 onglet 4.7c.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Graphique n° 3 : Financement des investissements Budget principal 2017-2020



Source : CRC.

Afin d'augmenter le montant de son financement propre, l'agglomération a réalisé ou projette des cessions immobilières (camping du Donant, patrimoine des zones d'activité, logements sociaux hérités des anciennes intercommunalités, notamment), précédées d'une démarche de diagnostic de son patrimoine.

L'élaboration de ce diagnostic est un préalable indispensable à l'élaboration d'un PPI hiérarchisant les priorités d'investissement et prévoyant les financements correspondants.

9.5 Un niveau d'endettement en dessous du seuil d'alerte

9.5.1 La dette du budget principal

Tableau n° 22 : La dette du budget principal

Principaux ratios d'alerte	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Encours de dette du budget principal au 31 décembre en €	14 689 083	16 565 349	16 160 554	17 368 554	*5,7%*
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	**3,4**	**4,6**	**3,8**	**4,7**	
Taux d'intérêt apparent	**2,7 %**	**2 %**	**1,9 %**	**1,7 %**	

Source : CRC Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion.

L'encours augmente au cours de la période sous revue ; en 2020, une partie de cette augmentation est due à l'intégration de la dette du SMICTOM du Méné-Bré, dissous, et de celle du budget annexe « ordures ménagères » de Callac.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

La capacité de désendettement s'établit toutefois à 4,7 années fin 2020, à un niveau inférieur au seuil d'alerte.[73] Elle est comparable à celle des EPCI de strate identique, soit 4,6 années[74]. En 2020, la charge de cette dette est de 235 euros par habitant ; elle se situe dans la moyenne des EPCI de la même strate, soit 232 euros par habitant. 99 % de l'encours est exempt de risques (classé « A » sur l'échelle de Gissler).

Au 31 décembre 2020, le capital restant dû de chacun des huit emprunts est égal ou inférieur à 100 000 €, avec des taux supérieurs à 4,5 %, ce qui constitue un niveau élevé.

9.5.2 La dette consolidée

Tableau n° 23 : La dette consolidée

	2017	2018	2019	2020	Var° an moy
Encours net de la dette consolidée en €	36 560 283	37 462 478	41 473 777	44 548 843	6,8 %
Capacité de désendettement en années (dette consolidée/ CAF brute consolidée)	**5,64**	**4,96**	**4,89**	**6,06**	
Taux apparent de la dette	**2,4 %**	**2 %**	**2,1 %**	**1,8 %**	

Source : : CRC Logiciel Anafi, d'après les comptes de gestion.

En 2019, l'augmentation de l'annuité de la dette consolidée est essentiellement liée à l'intégration de la dette des budgets annexes « eau et assainissement » des communes qui ont transféré à GPA leur compétence en la matière.

La dette du budget principal représente 40 % de l'encours total de l'agglomération en 2020. La capacité de désendettement consolidée s'établit à 6 années fin 2020, soit à un niveau inférieur au seuil d'alerte.

9.6 Une évolution dégradée des éléments du bilan

Tableau n° 24 : Le bilan du budget principal

au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020
Fonds de roulement net global	5 217 144	4 601 898	3 963 941	1 273 540
- Besoin en fonds de roulement global	-1 362 897	1 246 161	352 216	1 434 678
=Trésorerie nette	6 580 041	3 355 737	3 611 725	-222 280
en jours de charges courantes	*97*	*45,8*	*45,4*	*-2,6*

Source : CRC Anafi d'après les comptes de gestion.

Le fonds de roulement diminue de 75 % au cours de la période, avec notamment une dégradation significative en 2020 du fait d'un prélèvement à hauteur de 3,4 M€ pour financer les investissements.

[73] Seuil de référence de 12 ans utilisé par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018.

[74] Source : les chiffres clés des collectivités locales DGCL 2017-2020 onglet 4.3 GFP).

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Le besoin en fonds de roulement est en hausse, compte tenu notamment de l'augmentation du montant des créances sur « les redevables et comptes rattachés » (0,590 M€ en 2017 ; 1,866 M€ en 2020) et sur « l'État et les autres collectivités territoriales » (0,877 M€ en 2017, 2,535 M€ en 2020[75]).

En conséquence, le montant de la trésorerie nette[76] se dégrade et devient négatif en 2020, malgré le recours à une ligne de trésorerie et aux ressources du budget annexe « eau ».

Le compte de liaison avec le budget annexe « eau DSP » est en effet créditeur de plus de 2 M€ en 2019 comme en 2020 ; sans cette imputation le caractère négatif de la trésorerie se serait aggravé.

CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIERE

Concernant le budget principal, les charges de gestion augmentent plus vite que les produits. L'excédent brut de fonctionnement et la CAF brute, sont en diminution ; cette dernière représente en moyenne seulement 12,5 % des produits de gestion. L'évolution des produits de gestion est portée par celle de la fiscalité locale ; on observe également un effet positif de la fusion des sept ex-communautés de communes et du changement de statut de l'intercommunalité sur le montant de la DGF attribuée. Plusieurs facteurs concourent à l'évolution des charges de gestion, notamment les charges de personnel.

De 2017 à 2020, l'agglomération a investi près de 19 M€ au titre de ses équipements et octroyé près de 11 M€ de subventions d'investissement. Le financement propre disponible diminue et ne couvre plus que 62 % de ces dépenses en 2020. Le besoin de financement a été couvert par l'emprunt (6,9 M€) et par une importante mobilisation du fonds de roulement (-7,5 M€), difficilement soutenable.

En effet, si l'endettement de l'agglomération reste maîtrisé (capacité de désendettement inférieure au seuil d'alerte et charge par habitant dans la moyenne des EPCI de la même strate, soit 232 €), son bilan s'est nettement dégradé, et sa trésorerie est devenue négative.

L'élaboration d'un diagnostic de l'état du patrimoine intercommunautaire apparait comme un préalable indispensable à l'élaboration d'un PPI à vocation prospective, hiérarchisant les priorités d'investissement et prévoyant les financements correspondants.

---

[75] Avec, notamment, l'avance faite aux communes membres dans le cadre d'une opération pour compte de tiers (marché d'enrobés pour 1 408 000 €).

[76] (SD511+SD515+ SD541+SD55 -SC519). Hors ligne de trésorerie d'un montant de 1 860 000 €, le solde débiteur de la classe 5 s'élève à 1 637 719 € en 2020.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

10 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Conformément à l'organigramme figurant en annexe 4, les services sont structurés autour d'une direction générale et de trois pôles (« ressources » ; « transition économique et sociale » ; « transition écologique ») regroupant chacun deux à trois directions. La direction générale, qui rassemble les trois responsables de pôles autour du DGS, se réunit toutes les semaines et le comité de direction tous les mois[77].

10.1 L'évolution des effectifs

Tableau n° 25 : Évolution des effectifs au 1er janvier-tous budgets[78]

	2017			2018			2019			2020		
	nombre ETP pourvus			nombre ETP pourvus			nombre ETP pourvus			nombre ETP pourvus		
Filières	Titulaire.	Non titulaire	Total	Titul.	NT	Total	Titul.	NT	Total	Titul.	NT	Total
DGS (effectifs inclus dans les filières)	2	0	2	4	0	4	5	1	6	4	1	5
administrative	65.7	2.9	68.6	70.6	7.9	78.5	77	10	87	82.7	10	92.7
technique	114	0.9	114.9	124.1	11.6	135.7	125	11.3	136.3	138.9	7.3	146.2
culturelle	9.4	3.8	13.2	8.8	3.4	12.2	11.2	3.8	15	8.4	5.9	14.3
sociale	41.9	24.2	66.1	39.2	30.6	69.8	32.9	15.8	48.7	29.2	18.6	47.8
animation	18.8	0	18.8	21.8	0	21.8	22.8	0	22.8	22.8	0	22.8
sportive	10	0	10	8	8	16	9	7	16	11	6	17
sécurité	1	0	1	1	0	1	1	0	1	1	0	1
Total	260.8	31.8	292.6	273.5	61.5	335	278.9	47.9	326.8	294	47.8	341.8

Source : GPA.

L'absence de concordance de ce tableau avec celui figurant en annexe au compte administratif est relevée.

[77] Il réunit la direction générale, les directeurs adjoints et le chargé de mission « prospective et innovation ».
[78] En 2017, l'effectif des non titulaires intègre uniquement les agents en CDI : à compter de 2018, les agents disposant d'un CDD y sont également intégrés.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

L'évolution des effectifs est particulièrement importante dans les filières administrative et technique ; par contre, les effectifs de la filière sociale sont en baisse. Plusieurs facteurs expliquent ces évolutions :

- pour la filière administrative, la création d'un poste de DRH, d'un directeur « enfance jeunesse » et le recrutement d'agents pour renforcer les services liés à l'achat public, à la communication, au développement économique, à l'urbanisme et à la gestion foncière, notamment ;
- concernant la filière technique, les services dédiés à la gestion de l'eau, de l'assainissement et des déchets ont été étoffés ; les agents du syndicat mixte « Environnement Goëlo l'Argoat » et du SMICTOM de Bégard, dissous, ont également intégré les effectifs ;19 créations de postes sont liées au transfert des compétences et du personnel correspondant ;
- à l'inverse, dans le domaine social, le transfert de l'activité d'aide et de soins à domicile au secteur associatif en juillet 2018 a entrainé celui d'une vingtaine d'agents.

L'effectif de GPA se caractérise aujourd'hui par une majorité d'agents de catégorie C (65%), avec 22 % de B et 13 % de A (contre 16 % en moyenne nationale[79]).

10.2 L'évolution des charges de personnel

Tableau n° 26 : Évolution des charges de personnel depuis 2016[80]

	Les 7 ex CC	GPA			
	2016	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**
Chap.012 en €	12 341 671	13 081 276	14 803 253	15 628 140	16 178 228

Source : chapitre 012 comptes de gestion et comptes administratifs.

Le budget principal de GPA supporte la masse salariale des personnels affectés aux budgets annexes ; ces derniers en effectuent le remboursement en fin d'année. À périmètre territorial égal, on observe une évolution des charges de personnel de 6 % entre 2016 et 2017, année de la fusion des sept EPCI.

Sur la période 2017-2020, la rémunération totale a augmenté de 27 %, pour plusieurs raisons, notamment : une forte augmentation des primes, conséquence de la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire en 2018 et de l'octroi d'une prime de mobilité aux agents ayant changé de lieu d'affectation professionnelle suite aux restructurations de services (21 400 € en 2018) ; les créations de postes et les intégrations de personnel précédemment évoquées ; la mise en œuvre de mesures catégorielles nationales (parcours professionnel « carrières et rémunération ») sur quatre ans à partir de 2017, avec notamment 280 reclassements en 2018 ; une prime « Covid » accordée aux agents en 2020, pour un montant global de 78 000 €.

[79] Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2020.
[80] Y compris les atténuations de charges pour le budget principal de GPA : 474 056 € en 2017 ; 464 281 € en 2018 ; 490 009 € en 2019 et 674 550 € en 2020.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

10.3 La gestion du temps de travail : un protocole d'accord à réexaminer

La loi « transformation de la fonction publique » du 6 août 2019 met fin dans son article 47 aux régimes dérogatoires de temps de travail dans les collectivités territoriales. Celles-ci devaient délibérer pour passer obligatoirement aux 1 607 h annuelles dans le délai d'un an suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante, avec une application au 1er janvier 2022[81].

Le temps de travail en vigueur dans les sept EPCI qui ont intégré GPA variait entre 1 547 h pour les ex-communautés de Paimpol, Bégard et Guingamp, et 1 561 h pour les quatre autres.

Un protocole d'accord a été approuvé par le conseil communautaire du 2 avril 2019 après avis favorable du comité technique réuni le 21 mars ; il a pris effet au 1er janvier 2019. Ses dispositions se sont alignées sur le régime antérieur le plus favorable aux agents, prenant notamment en compte les quatre jours de congés complémentaires qui leur étaient attribués ; l'objectif était alors selon GPA, d'assurer une transition en douceur et de favoriser le dialogue social.

Son article 121 précise que « *les deux jours de fractionnement retirés, le temps de travail effectif des agents est fixé à 1 584 h.* » Le protocole ajoute que l'écart de 23 h par rapport à la durée légale de 1 607 h pourra être mobilisé à travers « *la création d'un compte d'engagement dédié aux agents sous la forme d'ateliers de mieux-être au travail (culturels, sportifs) individuels ou collectifs, des projets solidaires et/ou collectifs, des formations non obligatoires dont les modalités sont fixées par l'article 17.2 du règlement intérieur.* » Les activités à caractère social peuvent concerner des interventions auprès d'associations caritatives ; les heures restantes peuvent également être consacrées à des missions sortant du cadre de la fiche de poste des agents afin de favoriser la cohésion sociale au sein de tous les services[82].

La chambre rappelle que la durée de travail effectif, pendant laquelle les agents sont à la disposition de l'employeur et se conforment à ses directives sans pouvoir vaquer librement à des occupations personnelles, doit être fixée à 1 607 h par an. Son décompte s'effectue en prenant seulement en compte certains jours non travaillés (repos hebdomadaire, jours fériés, congés annuels légaux). Les jours de « fractionnement », acquis uniquement lorsque l'agent remplit les conditions, relèvent d'un droit individuel et ne doivent pas être intégrés au cadre collectif. Leur octroi systématique ne permet pas de respecter la durée légale. À fortiori, les diverses activités mentionnées dans le protocole signé par GPA n'ont pas à être intégrées dans le décompte. Dès lors, le temps de travail, fixé à 1 584 h, est irrégulier car inférieur de 23 h à la durée légale, et doit être immédiatement régularisé.

Par ailleurs, le lien de certaines des activités mentionnées (pratiques culturelles et sportives, actions pour des associations caritatives, missions sortant du cadre des fiches de poste…) avec les fonctions exercées par les agents intercommunaux n'étant pas établi, elles n'ont pas vocation à être imputées sur leur temps de travail.

---

[81] Obligation validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision DC 2022-1006 QPC du 29 juillet 2022.
[82] Source : entretien du 17 juin 2021.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Recommandation n° 9 Régulariser la situation des agents de GPA au regard de la durée légale du temps de travail, soit 1 607 heures.

10.4 La mise en place du RIFSSEP

10.4.1 Le cadre juridique applicable

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) qui a pour objet de rationaliser et de simplifier le paysage indemnitaire, en remplaçant la plupart des primes et indemnités existantes. Il est composé de deux parts distinctes.

L'indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise (IFSE), qui constitue la part principale du RIFSEEP, est « *fixée selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions.* »[83] Les fonctions occupées par les fonctionnaires d'un même corps ou statut d'emploi sont réparties au sein de différents groupes déterminant le plafond annuel de primes.

Le complément indemnitaire annuel (CIA) est destiné à reconnaître l'engagement professionnel et la manière de servir ; sont appréciés la valeur professionnelle de l'agent, son investissement dans l'exercice de ses fonctions, son sens du service public, sa capacité à travailler en équipe et sa contribution au collectif de travail.

Les agents de la fonction publique ont progressivement été intégrés parmi les bénéficiaires de ce régime ; le décret 2020-182 du 27 février 2020 permet de généraliser le déploiement du RIFSEEP même en l'absence de publication des arrêtés concernant les corps homologues de la fonction publique d'État. Seuls les professeurs et assistants d'enseignement artistique, les policiers municipaux et les sapeurs-pompiers professionnels ne peuvent encore y être intégrés.

10.4.2 Sa mise en œuvre au sein de GPA

Ce nouveau régime indemnitaire a été mis en place par délibération du 28 juin 2018. Il est attribué aux agents titulaires et stagiaires, au agents contractuels en CDI et en CDD, au prorata de leur temps de travail. Les agents y ont retrouvé l'intégralité du montant de leur régime indemnitaire antérieur.

[83] Article 2 du décret.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

S'agissant de l'IFSE, la délibération répartit les agents bénéficiaires en trois catégories comprenant chacune plusieurs groupes : quatre pour la catégorie A[84], trois pour les catégories B et C ; les plafonds maximum annuels retenus sont identiques aux plafonds annuels réglementaires[85].

Pour le CIA, la délibération prévoit un versement annuel, dans le respect de la réglementation applicable. Le versement de ce complément indemnitaire *« est laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale et fera l'objet d'un arrêté individuel notifié à l'agent »*.

Ce complément a été mis en place en février 2020 avec le vote d'une enveloppe de 20 000€. 80 agents en ont bénéficié, pour des montants individuels variant de 125 € à 750 €, en fonction de critères tels que la réalisation de missions exceptionnelles, une période d'intérim, ou la capacité de l'agent à s'adapter aux évolutions de son poste[86]. L'enveloppe a été reconduite lors du vote du budget 2021 ; un groupe de travail composé d'élus et de représentants du personnel doit proposer de nouveaux critères de répartition afin, selon le président, *« de permettre une attribution au vu des évaluations de fin d'année »*.

Les agents de la filière administrative sont éligibles au RIFSEEP depuis le 1er janvier 2016, (arrêtés ministériels des 17 et 18 décembre 2015), les techniciens et les ingénieurs territoriaux depuis le 1er mars 2020 (arrêtés ministériels des 7 novembre 2017 et 26 décembre 2017) et les agents de la filière sanitaire et sociale (éducateurs de jeunes enfants, agents sociaux, auxiliaires de puériculture, sages-femmes, infirmiers[87]) depuis le 1er mars 2020.

L'examen des fiches de paie fait apparaitre que tous les agents de GPA concernés par ce nouveau régime indemnitaire n'en bénéficient pas encore. C'est le cas pour 19 agents travaillant dans le secteur de la petite enfance, un technicien « mer et littoral » et cinq agents de catégorie A occupant des fonctions de direction. À titre d'exemple, les auxiliaires de puériculture bénéficient encore d'une indemnité de sujétion spéciale et d'une prime de service.

Les agents contractuels recrutés directement sur un emploi fonctionnel peuvent percevoir le RIFSEEP sous réserve qu'une délibération le prévoie et par référence à l'indemnité qui serait versée aux agents titulaires occupant un emploi similaire[88]. La délibération du 28 juin 2018 prévoit l'attribution des deux composantes du RIFSEEP à ces agents sur la base de plafonds annuels d'un montant maximal de 36 210 € pour l'IFSE et 6 390 € au titre du CIA. Pour autant, le DGS, agent contractuel recruté sur emploi fonctionnel, perçoit d'autres indemnités (notamment IFTS).

---

[84] Les emplois de direction sont classés en 4 groupes : emplois fonctionnels, directeurs et directrices, responsables de services et chargés de mission.
[85] Sauf pour les agents du groupe 3 de la catégorie C pour lesquels le plafond maximal retenu par GPA est inférieur au plafond réglementaire.
[86] Ces critères avaient été prévus par la délibération du 28 juin 2018 précitée.
[87] Par arrêtés ministériels du 17 décembre 2018 pour les EJE, 18 décembre 2015 pour les agents sociaux et les auxiliaires de puériculture, du 23 décembre 2019 pour les sages-femmes et les infirmiers.
[88] Source : DGCL-SD/ELFPT-FP3 du 3 octobre 2019.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

La chambre soulignait dans ses observations provisoires la nécessité pour GPA de se conformer aux dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984[89] portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et de mettre en place le RIFSEEP pour l'ensemble des agents appartenant à un cadre d'emploi disposant d'un corps de référence au sein de la fonction publique de l'État. Elle relève la régularisation de cette situation, apportée par une délibération du 23 novembre 2021.

La chambre a également constaté que le directeur des finances a bénéficié au mois de janvier 2021 d'une prime de résultat non compatible avec le RIFSEEP ; l'article 5 du décret du 20 mai 2014 dispose en effet que *« l'IFSE et le CIA sont exclusifs de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception de celles énumérées par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget »*. Cette prime, dont le montant n'appelle pas d'observations, aurait dû formellement être intégrée dans le RIFSEEP.

[89] *« Lorsque les services de l'État servant de référence bénéficient d'une indemnité servie en deux parts, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts dépasse le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État. »*

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11 LA GESTION DE L'EAU POTABLE

En tant qu'autorité organisatrice disposant de cette compétence, GPA doit organiser le service public de l'eau sur son territoire en définissant des objectifs techniques, environnementaux et sociaux.

L'objectif du présent contrôle est de vérifier si la nouvelle organisation, issue de la fusion de sept intercommunalités, est de nature à délivrer un service satisfaisant, sécurisé et homogène sur tout son territoire en termes de qualité de l'eau et de prix pour l'usager.

11.1 La réglementation applicable

Conformément aux articles 64 et 66 de la loi NOTRé, la prise de la compétence « eau » est devenue obligatoire pour les communautés d'agglomération au 1er janvier 2020.

L'article L. 5211-41-3 du CGCT précise que « *l'établissement public issu de la fusion est substitué de plein droit, pour l'exercice de ses compétences, aux anciens établissements publics et, le cas échéant, aux communes incluses dans son périmètre dans toutes leurs délibérations et tous leurs actes. Les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties.* »

La loi NOTRé du 7 août 2015 fixe, dans son article 40, un objectif de réduction du nombre de syndicats intercommunaux et mixtes ; sont plus particulièrement concernés ceux dont la zone d'intervention territoriale chevauche celle des EPCI à fiscalité propre.

L'article L. 5216-7 IV du CGCT, dans sa version issue de la loi du 3 août 2018[90], dispose que « *lorsqu'un syndicat exerçant une compétence en matière d'eau potable [....]regroupe des communes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à la date du transfert de cette compétence à la communauté d'agglomération, la communauté d'agglomération est substituée, au sein du syndicat, aux communes qui la composent.* »

11.2 La gestion de l'eau potable dans les Côtes-d'Armor [91]

Une rationalisation des modes de gestion de l'eau potable à l'échelle du département apparait clairement depuis cinq ans. Au 1er octobre 2020, cinq communautés d'agglomération, une communauté de communes, 15 syndicats et 11 communes, soit 32 collectivités, disposent de cette compétence, contre 96 en 2015 et 74 en 2017.

[90] Loi n°2018-702 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.
[91] Données SDAEP 22 et préfecture ; données 2018 mises à jour en novembre 2020.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Les services d'eau potable sont majoritairement gérés en affermage, soit 68 services ; 35 services en régie gèrent près de 36 % des abonnés. Dans le département, le prix de l'eau, incluant la redevance de l'Agence de l'eau s'établissait en moyenne à 2,55 € en 2017, 2,577 € en 2018 et 2,596 € TTC/m^3 en 2019.

Les ressources potentielles en eau potable, soit près de 200 000 m^3/j, couvrent 1,5 fois les besoins moyens journaliers des Costarmoricains. Près de 85 % de ces ressources sont d'origine superficielle ; les deux tiers proviennent des trois barrages de l'Arguenon à l'est, du Gouët-Saint Barthélemy pour le centre nord et de Kerné Uhel sur le Blavet, tous transférés au syndicat départemental d'alimentation en eau potable (SDAEP).

11.3 Les caractéristiques du territoire de GPA

Le territoire de GPA est à dominante rurale avec deux pôles urbains qui, avec l'industrie agro-alimentaire en essor depuis cinq ans sur le secteur de Guingamp et l'activité touristique et agricole sur celui de Paimpol, induisent des consommations d'eau importantes. L'évolution climatique vers des sécheresses de plus en plus récurrentes joue un rôle non négligeable. Certains agriculteurs, qui possédaient des forages privés, les abandonnent au profit de l'eau fournie par le service public, soit pour des raisons sanitaires, soit parce que leurs forages étaient anciens et coûteux à entretenir, soit parce qu'ils ne parviennent plus à couvrir la consommation agricole.

L'agglomération s'étend sur un vaste territoire traversé dans toute sa longueur par des cours d'eau qui l'alimentent : le Trieux et son affluent du Leff, le Jaudy et le Leguer. La rivière du Trieux constitue une colonne vertébrale de la ressource pour le territoire de GPA, de sa source jusqu'à son estuaire.

Carte n° 3 : La géographie des cours d'eau sur le territoire du SAGE « Argoat Trégor Goëlo »

Source : GPA.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

GPA est située dans le périmètre du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE)[92] « Loire-Bretagne » établi au titre de la période 2016-2021. Le schéma 2022-2027 a été adopté par le comité de bassin Loire-Bretagne en octobre 2020 ; il est en cours de consultation publique, avant d'être approuvé par arrêté préfectoral. Les deux enjeux majeurs de ces schémas successifs concernent l'adaptation de la gestion de l'eau au changement climatique ainsi que la recherche de la meilleure articulation entre les périmètres administratifs et hydrographiques.

Le territoire de l'agglomération est concerné par quatre schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) : « Argoat-Trégor-Goëlo », « Baie de Lannion », « Blavet » et « Aulne ». Il s'agit d'outils de concertation sur la gestion du petit cycle de l'eau[93] réunissant notamment des associations d'élus et de consommateurs. Le SAGE « Argoat Trégor Goëlo » approuvé par arrêté préfectoral du 21 avril 2017 et porté par le PETR du Pays de Guingamp puis par GPA à compter du 1er janvier 2021 [94], constitue un territoire cohérent sur le plan hydrographique et couvre une centaine de communes principalement réparties sur les intercommunalités de GPA, Lannion Trégor Communauté et Leff Armor Communauté ; sont marginalement concernées la Communauté de communes du Kreizh Breizh et Saint-Brieuc Armor Agglomération. Le SAGE inclut les bassins versants du Jaudy-Guindy-Bizien, du Trieux et du Leff ainsi que les petits bassins versants côtiers de Perros-Guirec à Plouha.

La gestion de l'eau apparait structurante pour le territoire de GPA ; elle constitue un facteur d'aménagement du territoire, source d'arbitrage pour l'installation de nouvelles activités économiques très consommatrices d'eau[95] -notamment dans le secteur agroalimentaire- et l'accueil de la population correspondante.

11.4 Une prise de compétence progressive par GPA

La création de GPA au 1er janvier 2017 a entrainé de droit le transfert de la compétence « eau », auparavant exercée par les sept EPCI fusionnés, vers l'agglomération. En 2017 et 2018, quatre services d'eau potable étaient gérés directement par GPA, sur les secteurs de Guingamp, Paimpol-Goëlo, Pontrieux et Bourbriac. Une délibération du 25 septembre 2018 étend l'exercice de cette compétence aux communes de Louargat, Tréglamus et Belle-Isle-en-Terre à compter du 1er janvier 2019.

---

[92] Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux planifie, sur une période de six ans, les grandes orientations pour une gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que les objectifs de qualité et de quantité des eaux à atteindre dans le bassin hydrographique dont dépend le département.

[93] Le « petit cycle de l'eau », désigne le parcours que l'eau emprunte du point de captage dans la rivière ou la nappe d'eau souterraine jusqu'à son rejet dans le milieu naturel. Il comprend le circuit de l'eau potable et celui du traitement des eaux usées.

[94] Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) est un outil de planification fondé sur une unité de territoire où s'impose une solidarité physique et humaine (…). Il fixe les objectifs généraux, les règles, les actions et moyens à mettre en œuvre pour gérer la ressource en eau et concilier tous ses usages. Approuvé par arrêté préfectoral, il doit être compatible avec les orientations du SDAGE.

[95] Ainsi qu'en attestent notamment les débats autour de la création d'une usine de saumons sur le territoire intercommunal.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Depuis cette date, GPA exerce la compétence eau potable sur l'ensemble de son périmètre territorial, de façon directe sur sept secteurs ou via la participation aux conseils des syndicats qui perdurent, dans le cadre d'un mécanisme de « représentation substitution » de ses communes-membres.

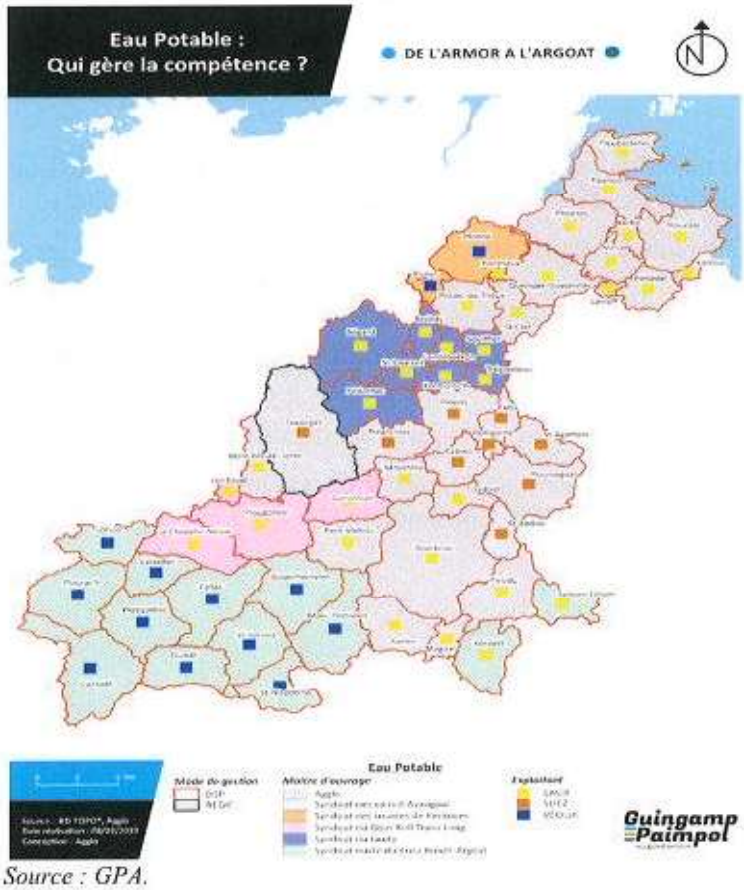
GPA et ses délégataires assurent la distribution de 4,635 millions de m^3 d'eau par an[96] via 2 800 km de réseaux. Les ressources du territoire proviennent à 90 % d'eaux de surface et, pour le solde, des forages souterrains.

11.5 L'organisation institutionnelle

La production et la distribution de l'eau potable sur le territoire de GPA sont assurées par l'intercommunalité pour 29 communes et par plusieurs syndicats mixtes pour 28 d'entre elles.

L'agglomération travaille également en relation avec le syndicat départemental d'alimentation en eau potable des Côtes-d'Armor (SDAEP) afin d'assurer la sécurisation de l'approvisionnement de ses habitants en eau potable.

Carte n° 4 : La gestion de l'eau potable sur le territoire de GPA



Source : GPA.

[96] 6,5 millions en comptant l'apport des syndicats mixtes, hors celui d'Avaugour.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.5.1 Une multiplicité d'acteurs

11.5.1.1 Les secteurs territoriaux gérés par GPA

L'agglomération assure l'approvisionnement en eau potable de ses habitants dans le cadre de délégations de service public sur six secteurs.

Tableau n° 27 : La desserte déléguée des communes de l'agglomération

Secteur	DSP	Échéance	Communes
Guingamp	SUEZ	31/12/2023	Grâces Guingamp, Pabu, Plouisy, Ploumagoar, St Agathon, soit le territoire de l'ex CC de Guingamp communauté
Bourbriac	SAUR	31/12/2028	Bourbriac, Coadout, Kerien, Magoar, Mousteru, Plesidy, Pont-Melvez (ex CC de Bourbriac)
Pontrieux	SAUR	31/12/2023	Plouëc du Trieux, Pontrieux, Quemper Guezennec, Saint Clet (ex CC de Pontrieux).
Paimpol Goëlo	SAUR	31/12/2023	Kerfot, Lanleff, Lanloup, Paimpol, Plehedel, Ploubazlanec, Plouezec, Plourivo, Yvias, soit le territoire de l'ex CC de Paimpol-Goëlo
Commune de Tréglamus	SUEZ	31/12/2023	
Commune de Belle-Isle-en-Terre	SAUR	31/12/2023	

Source : délibérations et rapports du délégataire 2019.

Une infime partie du service de l'eau de GPA, sur la commune de Louargat, est assurée en régie avec un contrat de prestations de service qui se terminait fin 2021.

Sur les 27 agents affectés au service de l'eau et de l'assainissement, six assurent la gestion et le suivi des contrats passés avec les délégataires et le prestataire de service, les évaluations de qualité et de performance, ainsi que les contrôles des travaux réalisés sur les infrastructures nécessaires à la production, au traitement et à la distribution de l'eau potable.

11.5.1.2 La coexistence avec sept syndicats mixtes

Les syndicats mixtes[97] de distribution et de production d'eau actifs sur le territoire de GPA sont tous à cheval sur deux intercommunalités.

[97] Un syndicat mixte est composé de communes et d'EPCI ou de plusieurs EPCI ; il est fermé s'il associe uniquement des communes et des EPCI (articles L. 5711-1 à L. 5711-4 du CGCT) ; il est dit « ouvert » s'il intègre d'autres personnes morales de droit public (articles L. 5721-1 à L. 5722-9 du CGCT).

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Tableau n° 28 : La desserte du territoire de GPA en eau potable par des syndicats

	Missions	Délégataire	Échéance DSP	Intercommunalités concernées
SM du Jaudy	Distribution	Saur	31/12/2021	GPA et LTC
SM de Kerloazec	Distribution	Veolia	31/12/2022	GPA et LTC
SM Goas-Koll Traou Long	Production et distribution	Saur	31/12/2029	GPA et LTC
SM du Kreiz Breizh Argoat[98]	Production et distribution	Veolia	31/12/2024	GPA et CCKB
SM des eaux d'Avaugour	Production et distribution	Suez	31/12/2022	GPA (1 commune) et LAC
SM de Kerjaulez créé en 1985	Production	Suez	31/12/2024	GPA et LTC
SM de Kerné Uhel créé en 1983	Production	Saur	31/12/2023	9 dont GPA

Source : GPA et rapports des délégataires.

Conformément à l'article L. 5711-2 du CGCT, les syndicats mixtes peuvent être autorisés à fusionner dans les conditions prévues par l'article L. 5211-41-3. Deux syndicats résultent de fusions, qui ont assuré leur pérennité par une présence sur deux EPCI : les syndicats de « Goas-Koll-Traou-Long » au 1er janvier 2017 et de « Kreiz Breizh-Argoat » au 1er janvier 2018.

Quant au syndicat mixte de Kerjaulez, il a racheté les unités de production des syndicats de Kerloazec, du Jaudy et de la presqu'ile (sur le territoire de Lannion Trégor Communauté) ; il leur revend désormais l'eau produite.

Plusieurs facteurs expliquent la multiplicité de syndicats sur ce territoire :

- Le poids de l'histoire : selon l'ordonnateur, jusqu'au milieu du XXe siècle, l'eau était présente en quantité suffisante sur un territoire très majoritairement rural. Cette situation a généré une multiplicité de petits syndicats assurant la gestion locale de l'eau.

- Une volonté de certains syndicats de perdurer : si pour trois d'entre eux cette situation est historique, d'autres ont été créés juste avant la création de GPA ou deux ans après, par regroupement de syndicats exerçant leur mission sur deux territoires intercommunaux différents.

- Une possibilité qui leur a été offerte par le législateur : les syndicats qui regroupent des communes membres d'au moins deux EPCI (et non plus trois) peuvent désormais poursuivre leur activité selon le principe de représentation-substitution de l'agglomération aux communes.

En conséquence, certains exploitants desservent un nombre infime d'abonnés sur le territoire de l'intercommunalité.

[98] Création à compter du 1er janvier 2019 du syndicat mixte d'adduction en eau potable du Kreiz-Breizh-Argoat issu de la fusion du SMAEP du Kreiz-Breizh et du SIAEP de l'Argoat.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Tableau n° 29 : Répartition des 58 800 abonnés desservis sur le territoire de GPA en 2019

GPA : secteurs	Guingamp	Louargat	Belle-Isle-en-Terre	Bourbriac	Paimpol	Pontrieux	Treglamus	Total
Part des abonnés	26,3%	2,9%	1,5%	6,4%	31,0%	5,9%	1,1%	75 %

Syndicats de distribution	Goas Koll/Traou Long	Avaugour	Kerloazec	Kreiz Breiz/Argoat	Jaudy	Total
Part des abonnés	2,4%	0,4%	1,9%	9,2%	11,2%	25 %

Source : GPA.

La majorité des abonnés se situe sur les secteurs de Guingamp et de Paimpol. À l'inverse, seulement 0,4 % d'entre eux relèvent du syndicat des eaux d'Avaugour.

11.5.2 Les relations avec le SDAEP, outil d'expertise et de sécurisation

Le syndicat départemental d'alimentation en eau potable (SDAEP) des Côtes-d'Armor s'est donné trois missions principales[99] :

- Assurer la sécurisation de l'approvisionnement en eau sur le territoire départemental ; à ce titre, il assure la réalisation et la gestion des interconnexions avec les réseaux gérés par les intercommunalités et les syndicats d'eau et contribue au financement des ouvrages de production d'eau potable reliés directement ou indirectement à l'interconnexion ;
- Apporter un appui technique et financier à ses adhérents[100] ;
- Assurer la maîtrise d'ouvrage des trois grands barrages départementaux, sur l'Arguenon, le Gouet et le Blavet.

Le SDAEP est financé principalement par une redevance de 12 € versée par tous les abonnés aux services de l'eau gérés par ses adhérents.

GPA a repris ou passé plusieurs conventions avec le SDAEP concernant la mise à disposition de services à caractère technique et administratif, une assistance technique ainsi qu'une contribution au financement des travaux de modernisation de l'usine de production de Moulin Bescond à Yvias.

Elle a également signé une convention de gestion et d'utilisation de l'interconnexion départementale en décembre 2012 pour une durée de neuf ans ; son article 6 précise les prix d'achat et de vente d'eau, soit :

Tableau n° 30 : Le prix des achats et ventes d'eau réalisés par le SDAEP

en €/m³	2015	2016	2017	2018	2019
Prix achat SDAEP	0,500	0,535	0,550	0,565	0,575
Prix de vente SDAEP	0,520	0,555	0,570	0,585	0,595

Source : convention passée avec le SDAEP.

[99] Cf. rapport d'observations définitives sur le syndicat départemental d'alimentation en eau potable des Côtes-d'Armor (SDAEP), CRC Bretagne, 14 octobre 2021.
[100] Dans le cadre des dispositions de l'article L. 5721-9 du CGCT ;

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Une nouvelle convention est entrée en vigueur au 1er janvier 2022. Les achats et les ventes d'eau s'équilibrent, la différence de 2 centimes par m³ servant à compenser les pertes dans le réseau des canalisations.

11.6 La gestion du patrimoine de GPA nécessaire à l'exploitation

Seul le patrimoine de GPA sera examiné dans ce cadre, et non celui des syndicats d'eau.

Ce patrimoine comprend cinq unités de production et de traitement de l'eau potable (captages et forages), les réservoirs, ainsi que les quelque 1 600 km de canalisations et 34 000 branchements.

11.6.1 La connaissance du patrimoine

11.6.1.1 Les unités de production

GPA dispose de cinq unités de production alimentant les différents secteurs ; les arrêtés instituant les périmètres de protection autour des captages s'échelonnent entre 1978 pour le captage du Trieux à Pont Caffin (sur la commune de Grâces) et 2014 pour l'usine de la Boissière.

Tableau n° 31 : Les unités de production de GPA

Usines de production	Modes de prélèvement	Production annuelle moyenne en m³ 2017-2020 *
Moulin Bescond	Captage à Yvias (le Leff)	874 787
	Forage à Lanleff	155 943
Rocher du corbeau	Captage du Trieux à St Clet	306 459
La Boissière*	6 puits et un forage sur BIET	43 015
Kérano	Captages du bois de la Roche et du Trieux à Grâces	2 298 220
Gallot Bras	2 captages à Louargat	153 620

Source : d'après les données communiquées par GPA.
**2019-2020 pour l'usine de la Boissière.*

- Le coût respectif des captages et des forages

Aujourd'hui, l'eau prélevée par captage coûte plus cher à produire et à traiter que celle originaire d'un forage ; cette différence provient essentiellement du coût de traitement. En 2020, ce coût était de 40 à 60 centimes/m³ pour les eaux de surface et de 10 centimes/m³ pour les eaux souterraines.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Concernant les premières, la pollution des eaux de rivière peut être importante. Leur traitement se déroule en quatre phases qui nécessitent des investissements importants : la clarification de l'eau, son ozonation, son passage sur des filtres à charbon actifs et sa chloration. Compte-tenu de l'évolution de la réglementation, la prise en compte des métabolites[101] de pesticides nécessitera de surcroît l'achat de réactifs pour un traitement spécifique.

Les eaux souterraines sont plus stables chimiquement et relativement pures au regard des normes actuelles. La présence de fer et de manganèse empêchant toute pollution par les nitrates, le traitement consiste simplement à les reminéraliser puis à mettre en œuvre leur chloration.

Face au durcissement de la réglementation et à l'évolution de la pollution par des métabolites de pesticides, ce différentiel pourrait s'atténuer à l'horizon 2024, à l'échéance d'une dérogation sollicitée auprès des services de l'État pour différer la mise en place de solutions dépolluantes. En effet, si les installations de traitement de ces métabolites par les sites de production à partir des eaux de captage sont déjà en place, elles nécessitent pour les unités traitant de l'eau issue des forages des investissements importants estimés en 2021 par les services à 400 000 € pour les deux usines de production concernées (Rocher du corbeau et Kerano, représentant une production annuelle de 2.604 millions de m^3 en moyenne sur les trois dernières années). Ce traitement ne peut être rentabilisé en l'état des possibilités techniques actuelles, alors même que cette production reste indispensable à l'approvisionnement du territoire, surtout en été.

- La protection des sites

Chaque site de production fait l'objet de mesures anti-intrusion : périmètre grillagé et caméras de vidéosurveillance ; aucun d'entre eux n'a fait l'objet de tentatives d'intrusion. Les seuls problèmes relevés ont trait à la destruction des grillages par les pêcheurs qui souhaitent disposer d'un accès aux rivières de captage.

11.6.1.2 Les réseaux de distribution d'eau potable

Conformément à l'article L. 2224-7-1 du CGCT, les collectivités compétentes en matière de distribution d'eau potable doivent établir un descriptif détaillé des ouvrages de transport et de distribution d'eau potable. L'article D. 2224-5-1 de ce code précise que ce descriptif « *inclut le plan des réseaux ainsi que leur inventaire comprenant la mention des linéaires de canalisations, la mention de l'année ou, à défaut de la période de pose, la catégorie de l'ouvrage [...], la précision des informations cartographiques [...] ainsi que les informations disponibles sur les matériaux utilisés et les diamètres des canalisations.* » Ces éléments doivent être mis à jour chaque année.

L'article L. 2224-11-4 du même code impose au délégataire la tenue d'un inventaire détaillé du patrimoine du délégant, d'un fichier « abonnés », ainsi que la mise à jour régulière du plan des réseaux.

---

[101] Au cours d'un traitement phytosanitaire, certaines matières actives se dégradent en une ou plusieurs autres molécules appelées métabolites. Les pesticides et leurs métabolites peuvent se retrouver dans les eaux brutes utilisées pour produire l'eau destinée à la consommation humaine mais également dans l'eau du robinet. La directive européenne 98/83/CE relative à la qualité des eaux de consommation humaine impose la recherche des pesticides et de leurs « métabolites pertinents » et fixe des teneurs limites.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

- Une nécessaire consolidation des systèmes d'information géographique existants

Si la fonction du système d'information géographique (SIG) est d'abord la connaissance du patrimoine, les applications « métiers » permettent d'optimiser la gestion du service et d'être un outil d'aide à la décision pour programmer le renouvellement des ouvrages[102].

Les données d'inventaire figurant dans le SIG des délégataires ont été communiquées et vérifiées au regard des indicateurs de performance requis par la réglementation. Selon GPA, *« les SIG des exploitants* [consultables par les agents du service de l'eau] *conservent la fonction principale de l'outil, à savoir afficher, masquer et croiser les différentes couches cartographiques en fonction des informations souhaitées. Ils mentionnent également, au-delà de ce que propose celui de Guingamp-Paimpol Agglomération, l'âge des tronçons du réseau d'eau potable. »*

Quant à l'agglomération, elle dispose de son propre SIG qui retraduit des informations relatives à l'ensemble de ses champs de compétences : urbanisme, environnement, zones d'activités économiques, transports urbains, gestion de l'eau et de l'assainissement. L'examen de la partie dédiée à la gestion des réseaux d'eau potable montre des lacunes importantes dans la connaissance de leur période de pose et des matériaux utilisés. Les services indiquent que, *« si cette connaissance est satisfaisante sur les secteurs de Guingamp et de Paimpol, elle apparait perfectible dans les secteurs ruraux de Belle-Isle-en-Terre, Tréglamus et Louargat, notamment. »*

Si GPA bénéficie d'une connaissance satisfaisante des caractéristiques de son réseau d'eau via la consultation des SIG de chacun de ses délégataires, il lui appartient d'importer ces données techniques dans son propre système d'information, afin de disposer d'une vue consolidée de l'intégralité de son patrimoine dédié à la production et à la distribution d'eau potable. Ces données pourront alors être interfacées avec celles relevant de ses autres champs de compétence, lui permettant ainsi de disposer d'une base de données exhaustive sur laquelle appuyer sa stratégie d'aménagement du territoire.

- Un diagnostic de l'état des réseaux inachevé

L'indice de connaissance et de gestion patrimoniale fourni par les délégataires apparait satisfaisant au regard de la réglementation relative aux indicateurs de performance.

Tableau n° 32 : Indice de connaissance et de gestion des réseaux d'eau potable

Indicateurs de performance mis en place par le décret n°2007-675 du 2 mai 2007	Rapport relatif au prix et à la qualité du service public d'eau potable 2019						
GPA maître d'ouvrage	SAUR				SUEZ		Régie
	Belle Isle en Terre	Bourbriac	Paimpol	Pontrieux	Guingamp	Treglamus	Louargat
Indice de connaissance et de gestion des réseaux d'eaux (0 à 120)	95	110	100	98	109	100	110
Inventaire : matériaux et diamètres	*5*	*5*	*5*	*5*	*5*	*5*	*5*
Inventaire : date ou période de pose	*15*	*15*	*15*	*14*	*14*	*15*	*15*

Source : Rapports sur le prix et la qualité du service (RPQS).

[102] Source : gazette des communes du 8 avril 2019

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

La valeur de cet indice varie entre 0 et 120, sur la base d'une douzaine de points de contrôles. Deux d'entre eux ont fait l'objet d'une vérification dans le SIG des délégataires pour chacun des secteurs de GPA concernés : le pourcentage du linéaire de réseau pour lequel l'inventaire mentionne les matériaux et les diamètres[103], ainsi que la date ou la période de pose[104]. Ils n'appellent pas d'observations. Sur les 1 024 km de réseaux gérés par GPA, ce sont 16 km dont l'état est mal connu, soit 1,5 % du total.

Par contre, l'état interne des canalisations est encore mal connu : les données sont essentiellement indirectes, sur la base de comparatifs avec des courbes normalisées de volume distribué par secteur et par types de réseaux ; tout écart, combiné à la mesure de l'indice linéaire de pertes en réseau, entraîne la recherche de fuites éventuelles, symptomatiques de vétusté potentielle de la canalisation en cause. Le nombre de réparations sur un même type de canalisation constitue également un indice de cette vétusté. Les travaux de voirie sont mis à profit pour mener à bien ces investigations ; ils permettent notamment d'estimer au laser l'épaisseur résiduelle des canalisations en fonte posées avant les années 60.

Le diagnostic patrimonial n'est à ce jour pas finalisé. Prévu dans le cadre du futur schéma directeur d'alimentation en eau potable, il devrait se dérouler en plusieurs étapes : analyse des données fournies par les exploitants dans le cadre du SIG, sectorisation des réseaux permettant de prendre en compte les rendements, investigations de terrain par échantillonnage.

11.6.1.3 Une gestion des compteurs perfectible

- Les différents types de relevé

La relève des compteurs d'eau potable peut-être organisée de trois façons : visuellement par un agent ; par radio-relève, qui nécessite le passage à proximité du compteur ; télé-relève à distance. Selon les services, chacun des procédés présente des avantages et des contraintes.

Le relevé manuel présente l'avantage de la simplicité, mais les compteurs sont parfois d'un accès difficile et les relevés peuvent présenter des erreurs.

La radio-relève est performante mais nécessite le renouvellement de tous les compteurs sur une même période pour installer ce dispositif. Elle parait toutefois économiquement intéressante, surtout si la relève est couplée avec d'autres services publics de proximité -collecte des ordures ménagères ou service postal-, les véhicules pouvant facilement être équipés de récepteurs adéquats.

Quant au <u>télé-relevé,</u> il permet une surveillance permanente des compteurs, une vision globale de toutes les consommations en temps réel, ainsi qu'une détection plus facile d'éventuelles fuites. Le coût d'installation des compteurs et celui de la maintenance des infrastructures de communication est toutefois plus élevé.

- Une mise en œuvre du télé-relevé qui doit tenir compte de certaines contraintes

Il ressort un bilan mitigé de la télé-relève généralisée sur le secteur de Paimpol.

---

[103] Les taux de 50, 60, 70, 80, 90 et 95% ou plus correspondent respectivement à 0, 1, 2, 3, 4 et 5 points.
[104] 0 à 15 points : les taux de 50, 60, 70, 80, 90 et 95% ou plus correspondent respectivement à 10, 11, 12, 13, 14 et 15 points.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Ce dispositif est déployé par un seul délégataire ; ses concurrents doivent passer un contrat de sous-traitance qui a un coût d'environ 74 000 € par an. Il n'est pas encore complètement fiable, ce qui rend nécessaire des tournées de relève manuelle complémentaires. Par ailleurs GPA précise que « *tous les compteurs ont le même âge ce qui ne permet plus de lisser leur renouvellement dans le temps mais impose une grosse opération tous les 15 ans (durée de vie d'un compteur).* » Enfin, la qualité des transmissions est très variable selon les conditions d'implantation des compteurs.

GPA souligne cependant l'intérêt de la mise en place d'une télé-relève pour les gros consommateurs industriels sur le secteur de Guingamp : « *l'assiette industrielle représentant une part très significative, il est intéressant de suivre en direct* [les variations dans le temps] *de ces grosses consommations : elles peuvent influencer l'exploitation* [globale du réseau]. Si la télé-relève est intéressante à mettre en place auprès des industriels ou des agriculteurs qui disposent d'une grande surface à irriguer, elle ne paraît pas devoir être généralisée aux compteurs domestiques mais plutôt réservée aux gros consommateurs.

- Une nécessaire harmonisation des prix et une plus grande transparence pour l'usager

À titre indicatif, le coût d'un compteur communicant (radio ou télé-relève) est approximativement multiplié par deux ou trois par rapport à celui d'un compteur « classique ». Si l'installation d'un compteur est à la charge de l'abonné, son renouvellement incombe au délégataire, ou à la collectivité dans le cas d'une gestion en régie. Les documents d'information -le rapport annuel des délégataires et le rapport sur le prix et la qualité du service communiqué par la collectivité- ne présentent pas tous de façon claire le prix des compteurs à la charge des usagers. **La nécessité d'une plus grande transparence tarifaire est relevée.**

11.6.2 Des perspectives financières préoccupantes

11.6.2.1 La nécessaire clarification de la répartition des dépenses d'investissement

Les contrats passés avec les délégataires sont des affermages ; cela implique que les gros travaux de génie civil et de remplacement des canalisations incombent au délégant et que soient mis à la charge des délégataires la maintenance des dispositifs électromécaniques et la réparation des canalisations endommagées. Les contrats de délégation actuellement en vigueur[105] ont été transférés de plein droit à l'agglomération, par les anciennes communautés de communes qui les ont signés ; il n'y a pas d'homogénéité des contrats dans la mesure où certains, notamment sur les secteurs de Paimpol et Pontrieux, intègrent des investissements plus importants (renouvellement des canalisations liées aux ouvrages de génie civil, renouvellement des canalisations inférieures à six mètres linéaires, notamment).

[105] L'article L. 1121-3 du code de la commande publique créé par l'ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018 précise désormais que la délégation de service public est une concession de services conclue par une collectivité territoriale et ayant pour objet un service public.

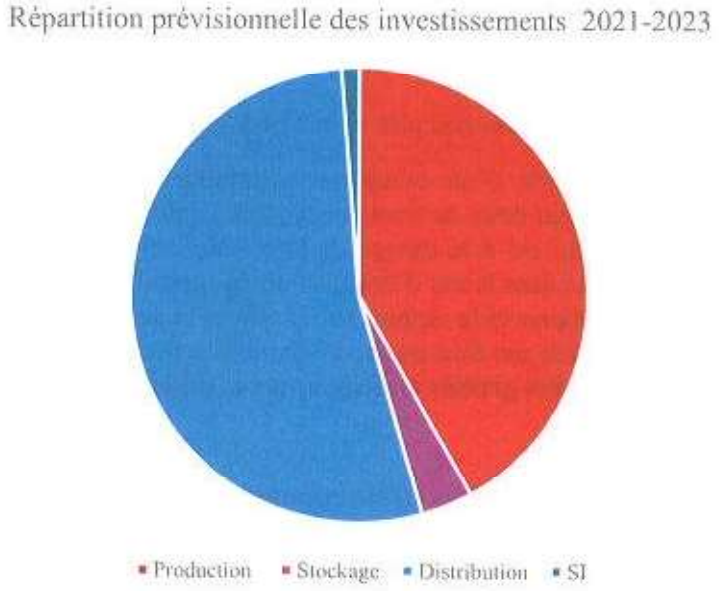
Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.6.2.2 D'importants besoins d'investissement à moyen terme

Au titre de la période 2017-2020, GPA a inscrit dans ses comptes près de 7,3 M€ pour financer des investissements liés à l'eau potable ; les travaux sur les réseaux de distribution en représentent plus de 82 %. Le président estime que l'impact des investissements effectués depuis 2017 sur l'amélioration du service aux usagers n'est pas mesurable à un terme aussi court.

Les besoins d'investissement sont estimés à près de 24 M€ sur la période 2021-2023, dont 10 M€ au titre de la production et 12,7 M€ à celui de la distribution.

Graphique n° 4 : Les investissements prévisionnels



Source : CRC d'après données GPA.

- Les usines de production

À titre indicatif, la durée de vie moyenne d'une usine de traitement et de production d'eau est de 40 ans (pour le génie civil) et celle d'un forage de 25 à 30 ans. Les investissements vont être importants à moyen terme sur les trois usines de production appartenant à GPA : construction d'une nouvelle usine sur le site du Moulin-Bescomp (Yvias) et réhabilitation de celles du « Rocher du corbeau » (sur Saint-Clet) et du site de Kerano (à Grâces).

- Le renouvellement des réseaux

Une valeur théorique de renouvellement des canalisations de 1,3 % par an permet d'engager le renouvellement de l'ensemble des réseaux sur une durée de vie de 80 ans, communément admise pour assurer la sécurité des approvisionnements. Le tableau ci-dessous illustre le fait que le taux moyen de renouvellement des réseaux sur les secteurs gérés par l'agglomération est en-deçà de cette valeur. À titre indicatif, un taux de renouvellement de 0,5 % implique le renouvellement des réseaux sur 200 ans.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Tableau n° 33 : Taux moyen de renouvellement des réseaux sur les secteurs gérés par GPA

Secteurs	Taux moyen de renouvellement *Moyenne glissante sur trois ans*		
	2017	**2018**	**2019**
Guingamp	0.67	0.5	0.49
Paimpol	0.4	0.5	0.57
Pontrieux	0.06	0.1	0.27
Bourbriac	0.09	0.1	0.13
Tréglamus	0,9	0.9	0.91
BIET	0.02	0.02	0
Louargat	0.2	0.2	0.31

Source : RPQS.

Selon les services, sur la base des travaux récemment effectués et compte tenu des caractéristiques des chaussées, le coût de remplacement d'un km de canalisation est de 100 000 € en campagne et de 200 000 € en ville sur le territoire de GPA. Pour renouveler le patrimoine sur un taux de 1,3 %, GPA estime que la part de la tarification lui revenant devrait attendre 0,85 €/m^3. Ce niveau de recettes n'est pas atteint sur l'ensemble des secteurs.

Tableau n° 34 : Coût d'un m^3 d'eau facturé -part GPA- sur la base normée de 120 m^3

Prix HT							
Part GPA	**BIET**	**Bourbriac**	**Paimpol**	**Pontrieux**	**Guingamp**	**Tréglamus**	***Louargat***[106]
Prix/m3	0,84	1,36	0,97-1,67 [107]	0,73	0,60	0,77	*2,32*

Source : GPA.

Des éléments autres que l'augmentation du prix de l'eau facturé à tous les usagers peuvent être pris en compte dans la recherche de l'équilibre budgétaire : la modification de la répartition des recettes perçues entre GPA et ses délégataires ; l'application d'une tarification progressive aux gros consommateurs, dans un souci également de répartition équitable du prix de l'eau entre les différentes catégories d'usagers.

Un plan de remise en état des unités de production et de renouvellement des canalisations devra être défini en priorisant, pour ces dernières, le remplacement des tronçons en fonction de leur moyenne d'âge et de leur état ; les élus devront alors se prononcer sur le prix du m^3 d'eau facturé aux usagers en arbitrant entre le niveau de financement des investissements et l'acceptabilité sociale d'une augmentation.

[106] Le montant sur le secteur de Louargat n'est pas significatif puisqu'il s'agit d'une régie qui finance les investissements et le fonctionnement.
[107] Tarifs basse et haute saisons (juillet et août), soit une moyenne annuelle pondérée de 1,09€/m^3.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.7 La qualité du service rendu

11.7.1 La nécessité d'une information claire et synthétique sur la gestion de l'eau

Conformément aux articles L. 3131-5 et L. 1411-3 du CGCT, l'assemblée délibérante de la collectivité délégante examine chaque année le rapport annuel fourni par chaque délégataire qui comprend les comptes retraçant la totalité des opérations relatives à l'exécution de la délégation de service public, ainsi qu'une analyse de la qualité de service. Un tel rapport est bien fourni par chacun des délégataires et communiqué au conseil communautaire chaque année ; son contenu n'appelle pas d'observations.

S'agissant des modalités de contrôle de la fiabilité des données communiquées par les délégataires, l'agglomération a renforcé ses contrôles au cours de l'année 2019, à travers les actions suivantes : la convention spécifique de contrôle des contrats passée avec le SDAEP ; la mobilisation d'un agent spécifiquement dédié au contrôle interne ; le contrôle technique, par les agents de GPA, des travaux réalisés par les délégataires ; le lancement en cours d'une prestation de service pour le bilan des contrats arrivant à terme.

Le respect des principaux engagements figurant dans deux des plus importants contrats de délégation de service public, sur les secteurs de Paimpol et de Guingamp, a été examiné. **La qualité du suivi des engagements contractuels est soulignée, en précisant toutefois qu'un dossier de maintenance préventive devra être constitué pour la DSP du secteur de Paimpol.**

Par ailleurs, l'article L. 2224-5 du CGCT précise que « *le président de l'établissement public de coopération intercommunale présente à son assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'eau potable destiné notamment à l'information des usagers.* » Chaque secteur géré en direct par GPA fait l'objet de la production d'un RPQS ; ces documents, complets et précis, sont bien présentés chaque année devant l'assemblée délibérante ; ils sont publics et consultables par tous les citoyens.

La production d'une synthèse annuelle des RPQS permettrait aux élus comme aux usagers de disposer d'une vision claire et consolidée de la gestion de l'eau sur le territoire de GPA. Elle irait dans le sens d'un des objectifs retenus par la directive (UE) 2020/2184 du parlement européen et du conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine[108], qui évoque « *l'amélioration de l'accès des consommateurs à des informations récentes* ».

Recommandation n° 10 Rédiger chaque année une synthèse globale des rapports sur le prix et la qualité du service public d'eau potable et la présenter en conseil communautaire.

Le président de GPA s'est engagé à présenter une synthèse annuelle en septembre 2022 et à réaliser un RPQS unique, reflet d'un mode de gestion unifié, en 2024.

[108] Qui doit être transposée par les États dans un délai de deux ans, soit avant le 12 janvier 2023.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.7.2 La performance des services d'eau gérés par GPA

Les indicateurs de performance traduisent une importante marge de progression.

Tableau n° 35 : Évolution des indicateurs de performance des réseaux gérés par GPA

Secteurs	Indice linéaire de pertes en réseau :m³/jour/km		Rendement des réseaux		*Seuil minimum de rendement en dessous duquel un plan d'action est exigé*
	2017	2019	2017	2019	
Guingamp	3,02	1,87	83,5 %	90,38 %	*68,5 %*
Paimpol	0,93	1,11	85,9 %	85,05 %	*66,3 %*
Pontrieux	0,9	1,01	79,2 %	79,09 %	*65,7 %*
Bourbriac	0,3	0,22	91,6 %	92,5 %	*65,5 %*
Tréglamus	0,6	0,61	79,9 %	81,6 %	*65,5 %*
BIET	0,7	0,62	84 %	84,73 %	*65,7 %*
Louargat	0,8	1	76,8 %	70,60 %	*65,5 %*

Source : RPQS.

L'indice linéaire de pertes[109] tend à être plus favorable aux communes les plus rurales, car le nombre élevé de branchements sur les réseaux présentant une forte densité d'abonnés, comme en zone urbaine, multiplie les risques de pertes. Il apparait encore dégradé en 2019, notamment sur les secteurs de Guingamp, Paimpol et Pontrieux, les plus urbanisés. À titre de comparaison, la valeur moyenne départementale était de 1,24 en 2019[110].

Le rendement des réseaux[111] est inégal, plus faible sur les secteurs de Pontrieux, Tréglamus et Louargat. En 2019, la moyenne départementale était de 86 % et la moyenne nationale de 79 %.

11.8 La qualité et la sécurisation de la ressource en eau

11.8.1 La nécessité de recourir au réseau d'interconnexion départemental

Quasiment toute la ressource en eau du territoire de l'agglomération est aujourd'hui exploitée, dans le respect des quantités définies par arrêté préfectoral. Le volume de stockage de « sécurité » de 24 h d'eau traitée n'est pas atteint sur tous les secteurs, notamment à Guingamp, du fait de la présence des industries agro-alimentaires.

[109] L'indice linéaire de pertes qui calcule les pertes d'eau sur un réseau en m³, par jour et par kilomètre, permet d'évaluer la qualité globale d'un réseau. Plus le réseau est important, plus le risque de fuites augmente.
[110] Source : observatoire départemental de l'eau pour 2019.
[111] Rapport entre d'une part le volume d'eau consommé par les usagers (particuliers, industriels) et le service public (pour la gestion du dispositif d'eau potable) et d'autre part, le volume d'eau potable d'eau introduit dans le réseau de distribution.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Par ailleurs, la question des forages privés agricoles constitue un enjeu quantitatif dans la mesure où il existe une tendance à leur délaissement, la consommation correspondante étant reportée sur le réseau public ; il en va de même sur la bande côtière, avec le « biseau salé[112] » qui rend l'eau de certains forages impropre à la consommation.

Selon les services, le territoire est en déficit d'eau et l'agglomération n'est pas en capacité de subvenir seule à ses besoins. Si les secteurs de Louargat, Belle-Isle-en-Terre, Guingamp, Pontrieux et Paimpol disposent chacun d'au moins une station de production[113], ceux de Tréglamus et de Bourbriac sont entièrement dépendants des importations d'eau.

L'agglomération doit recourir à des importations issues de la production des syndicats de Kerné Uhel (notamment sur le secteur de Bourbriac) et de Kreizh-Breizh Argoat. Elle est surtout tributaire de la solidarité départementale organisée par le SDAEP, à hauteur d'environ 2 000 m^3/jour ; cette interconnexion départementale est particulièrement nécessaire pendant la période estivale, afin d'alimenter les secteurs de Paimpol et de Guingamp (respectivement 25 % et 15 % du volume consommé pendant cette période).

11.8.2 **Les enjeux environnementaux susceptibles d'impacter la qualité de l'eau**

Si des arrêtés préfectoraux de protection de la ressource ont bien été pris sur le périmètre de chacun des captages ou des forages, GPA doit faire face à deux types de pollutions.

11.8.2.1 Une pollution d'origine agricole : azote, phosphore et pesticides

Selon les services, « *les différents programmes de bassin versant mis en œuvre depuis 20 ans ont permis une avancée significative dans la qualité de l'eau distribuée sur le paramètre « nitrate* », qui se situe entre 25 et 35 mg/l, soit une concentration inférieure à la limite de 50 mg/l. Par ailleurs, les fortes teneurs en COT[114] des eaux superficielles lors des épisodes pluvieux intenses sont, toujours selon les services, contenues grâce à des politiques d'aménagement paysagers tels que talus, haies, ou couverts végétaux.

Les pesticides et leurs métabolites, ainsi que les résidus médicamenteux des élevages, constituent de nouveaux enjeux en matière de qualité de l'eau potable, encadrés par de récentes normes réglementaires entrées en vigueur en avril 2021. GPA indique que l'ESA métolachlore[115] est notamment trouvé à des concentrations supérieures à la limite de 0,1 µg/l.

---

[112] Un biseau salé, ou intrusion d'eau salée, est un mouvement entrant d'eau de mer dans les aquifères d'eau douce. La mauvaise réalisation d'un forage, ou la mauvaise gestion de l'eau souterraine en bordure du littoral et des rivières où l'eau salée est susceptible de remonter (rias ou abers), peuvent provoquer une pollution de la nappe d'eau douce par remontée de l'eau salée. Cette pollution, quand elle est établie, est pratiquement irréversible. Toute la zone aquifère localisée autour du forage mal implanté, trop profond et/ou surexploité est touchée et provoque la pollution de tous les ouvrages du secteur (cf. https://sigesbre.brgm.fr/Biseau-sale.html).

[113] Soit respectivement les usines de Gollot-Braz, La Boissière, Kérano, Rocher du corbeau et Moulin Bescond/Yvias.

[114] Carbone organique total.

[115] Le S-métolachlore est un pesticide utilisé pour désherber les cultures. Sa dégradation dans le sol produit deux types de métabolites (ESA métolachlore et OXA métolachlore) que l'on peut retrouver dans les cours d'eau et les nappes par ruissellement ou infiltration dans le sol.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.8.2.2 Les matériaux en contact avec l'eau potable

Le plomb n'est plus une préoccupation locale compte tenu des traitements déjà effectués, notamment sur les secteurs de Paimpol et de Guingamp ; la majeure partie du réseau de distribution est trop récente pour être confrontée à ce problème.

Par contre les CVM (chlorures de vinyle monomères) émis par dégradation des conduites en PVC posées avant 1980 constituent un enjeu émergent en termes de santé publique, la réglementation fixant désormais une concentration maximale de 0,9 mg/litre. Le SDAEP travaille aujourd'hui sur la mise en place d'une méthode d'identification du risque et d'un plan d'action associé.

Le volet préventif est assuré dans le cadre des contrats de bassin-versant et des SAGE. Concernant le volet curatif, l'agglomération travaille avec ses délégataires pour adapter ses principales unités de production d'eau potable à cette nouvelle donne.

11.8.3 **La qualité sanitaire de l'eau**

Les données relatives à la qualité de l'eau distribuée sont définies dans l'article D. 1321-103 du code de la santé publique ; elles font l'objet d'un autocontrôle par les exploitants, dans des conditions qui n'appellent pas d'observations. Les contrôles périodiques de l'agence régionale de santé (ARS) ne font pas état d'anomalies pérennes susceptibles d'avoir un impact en termes de santé publique : les taux de conformité sanitaire des prélèvements en 2019 sont de 100 % à deux exceptions temporaires près (98 % sur Paimpol et 96 % sur Pontrieux).

11.9 **La tarification de l'eau sur les secteurs gérés par GPA**

Le prix de l'eau potable comprend :

- la fourniture de l'eau (production, traitement, transport, stockage, distribution, contrôles et gestion de la clientèle) ;
- les taxes et redevances versées à divers organismes publics (redevance du SDAEP – 12 € TTC- et de l'Agence de l'eau[116] Loire-Bretagne -36 € TTC- sur la base d'une consommation théorique de 120 m^3 ; TVA de 5,5%).

[116] Recette fiscale environnementale perçue auprès de ceux, ménages et industries, qui utilisent l'eau et qui en altèrent la qualité et la disponibilité. Les agences de l'eau redistribuent cet argent sous forme d'aides pour mettre aux normes les stations d'épuration, fiabiliser les réseaux d'eau potable, économiser l'eau, protéger les captages d'eau potable des pollutions d'origine agricole, améliorer le fonctionnement naturel des rivières…

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.9.1 Part fixe et part variable

Conformément à l'article L. 2224-12-4 du CGCT[117], les tarifs sont composés d'une part fixe correspondant à un abonnement et d'une part proportionnelle aux volumes consommés ; ces montants sont variables d'un secteur à l'autre. L'arrêté du 6 août 2007 fixe un plafond au montant de la part fixe, qui ne doit pas dépasser 40 % du coût global du service[118] pour les EPCI comportant une majorité de communes rurales[119], ce qui est le cas pour GPA. Ce pourcentage, relativement homogène entre les différents secteurs de GPA, est conforme au seuil.

11.9.2 Des recettes partagées entre GPA et ses délégataires

- Les recettes perçues par l'exploitant sont destinées à financer le fonctionnement du service ; la marge financière des délégataires n'est pas connue de GPA.
- Les recettes votées et perçues par GPA contribuent au renouvellement et à la maintenance des infrastructures : usines de production et réseaux de distribution[120].

À l'exception de certaines taxes ou redevances qui sont appliquées uniformément aux usagers, d'importants écarts sont constatés sur la facturation globale soit 85 € entre la facture la plus faible - pour les usagers du secteur de Guingamp - et la plus élevée - pour ceux de Bourbriac -.

Tableau n° 36 : Décomposition d'une facture d'eau en 2020, sur une base de 120 m³

En € HT	DSP SAUR				DSP SUEZ		Régie
Facture 120 m3 année 2020	BIET	Bourbriac	Paimpol (tarifs basse saison)	Pontrieux	Guingamp	Tréglamus	Louargat
Abonnement part GPA	46,28 €	61,32 €	32,64 €	32,64 €	26,85 €	36,54 €	96,68 €
Abonnement SDAEP	12,00 €	12,00 €	12,00 €	12,00 €	12,00 €	12,00 €	12,00 €
Abonnement part délégataire	40,86 €	32,01 €	40,91 €	41,08 €	41,77 €	46,33 €	
TOTAL Abonnement HT	**99,14 €**	**105,33 €**	**85,55 €**	**85,72 €**	**80,62 €**	**94,87 €**	**108,68 €**
Consommation part GPA	54,78 €	101,89 €	83,84 €	54,96 €	44,78 €	55,36 €	181,40 €
Consommation part délégataire	124,18 €	83,84 €	54,60 €	115,44 €	80,88 €	137,72 €	
TOTAL consommation HT	**178,96 €**	**185,73 €**	**138,44 €**	**170,40 €**	**125,66 €**	**193,08 €**	**181,40 €**
TOTAL distribution HT	**278,10 €**	**291,06 €**	**223,99 €**	**256,12 €**	**206,28 €**	**287,95 €**	**290,08 €**
Redevance à l'AELB	39,54 €	36,00 €	36,00 €	36,00 €	36,00 €	36,00 €	36,00 €
TOTAL facture HT	**317,64 €**	**327,06 €**	**259,99 €**	**292,12 €**	**242,28 €**	**323,95 €**	**326,08 €**
Part abonnement / facture	**31%**	**32%**	**33%**	**29%**	**33%**	**29%**	**33%**

Source : RPQS 2019 et RAD des délégataires 2019

[117] Modifié par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 - art. 15.
[118] Pour une consommation de 120 m³, hors redevances de l'Agence de l'eau et redevance du SDAEP.
[119] Une commune rurale au sens de l'Insee est une commune peu dense ou très peu dense au sens de la grille communale de densité. Les communes denses ou de densité intermédiaire sont dites urbaines.
[120] Exception faite des recettes issues de l'exploitation en régie pour le secteur de Louargat.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.9.3 Une tarification hétérogène

L'analyse de la tarification a été faite à partir du prix facturé par m³ d'eau potable consommé, sur la base d'une consommation normée de 120 m³[121]. Les écarts de prix vont jusqu'à 35 %.

Tableau n° 37 : Prix facturé à l'usager en € TTC/m³- Parts « GPA » et « délégataire »

En €/m³	Bourbriac	Paimpol	Pontrieux	Guingamp	Tréglamus	Louargat	Belle Isle en terre
Au 1/1/2018	2,82	2,32 saison basse 3,59 saison haute	2,52	2,09	2,80	2,80	2,76
Au 1/1/2020	2,88	2,37 saison basse 3,67 saison haute	2,57	2,13	2,85	2,87	2,79

Source : RPQS.

11.9.3.1 Les facteurs de disparité

Le président de GPA précise que plusieurs facteurs concourent à cette disparité :

- un facteur saisonnier sur le secteur de Paimpol, prenant en compte la fréquentation touristique estivale ;
- un facteur lié à la densité du réseau : plus elle est faible, plus l'impact tarifaire peut être élevé. Selon l'observatoire départemental de l'eau, les tarifs les plus bas sont généralement situés dans et autour des grandes villes à l'habitat plus dense et les tarifs les plus élevés se trouvent majoritairement dans la partie sud-ouest du département, plus rurale et à l'habitat moins dense ;
- un facteur lié à la quantité consommée.

11.9.3.2 La prise en compte de la quantité consommée

GPA constate une augmentation régulière et multifactorielle de la consommation d'eau potable sur son territoire : besoins croissants de l'industrie agro-alimentaire, report de la consommation des agriculteurs sur le réseau public au fur et à mesure de l'abandon de leurs forages privés, essor de la construction de piscines privées, notamment.

Le tarif de la part variable facturée en fonction du volume consommé peut varier, conformément aux dispositions de l'article L. 2224-12-4 du CGCT[122]. Sur les secteurs de Belle-Isle-en-terre, Bourbriac et Tréglamus, ce tarif est fixé par tranches ; il augmente pour les consommations de 100 à 500 m³ puis diminue ensuite. Sur les secteurs de Guingamp, Paimpol, Pontrieux et Louargat également, il diminue pour les gros consommateurs.

Le caractère hétérogène et majoritairement dégressif de cette tarification est relevé.

---

[121] La correspondance avec le tableau précédent s'établit ainsi, pour Bourbriac par exemple :327 € HT en 2020 soit 345 € TTC / 120 = 2,875 € arrondi à 2,88 €.

[122] « (…) *le montant de la facture d'eau calculé en fonction du volume réellement consommé peut être établi soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif (...). Toutefois, un tarif dégressif peut être établi si plus de 70 % du prélèvement d'eau ne fait pas l'objet de règles de répartition des eaux en application de l'article L. 211-2 du code de l'environnement* ». C'est le cas sur le territoire de GPA.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.9.3.3 L'aide aux usagers en situation de précarité

L'article L. 2224-12-4 du CGCT précise que « *la tarification de l'eau potable aux abonnés domestiques peut tenir compte du caractère indispensable de l'eau potable et de l'assainissement pour les abonnés en situation particulière de vulnérabilité en prévoyant un tarif progressif pouvant inclure une première tranche de consommation gratuite (...).* »

Si l'agglomération n'a pas voté de tarification sociale, elle a mis en place, en lien avec les centres communaux d'action sociale (CCAS), le dispositif « Pass'Eau » à destination des usagers qui éprouvent des difficultés temporaires ou durables à régler leur facture d'eau. Ce dispositif prévoit l'octroi d'une aide d'un montant fixe et déductible de la facture d'eau.

Par ailleurs, un dispositif permet d'identifier les usagers en réelle situation de précarité. Ces derniers peuvent alors être orientés vers le fonds de solidarité logement géré par le conseil départemental.

11.9.4 La gestion des impayés

Tableau n° 38 : Le taux d'impayés sur les factures d'eau de l'année N-1

GPA	SAUR				SUEZ		Régie	Moyenne
Taux d'impayés	Belle Ile-En-Terre	Bourbriac	Paimpol	Pontrieux	Guingamp	Tréglamus	Louargat	
	1,91	4,77	1,38	2,17	1,68	1,71	ND	2,27 %

Source : GPA.

Concernant la régie, la gestion des impayés est suivie par le comptable public ; le service « eau et assainissement » ne dispose pas d'informations à ce sujet.

Le montant moyen des impayés sur les 6 secteurs gérés en DSP est de 2,27 % en 2020, en augmentation par rapport à l'année précédente (1,62 %). Les délégataires disposent d'un service administratif dédié au recouvrement, travaillant en relation avec les services sociaux. Un plan de recouvrement en trois phases est mis en place : information (relances téléphoniques et par courrier), précontentieux (recouvrement de terrain et recours à des cabinets spécialisées) puis contentieux (avis de poursuite et procédure judiciaire).

11.10 La situation financière du service « eau »

Conformément aux dispositions de l'article L. 2224-11 du CGCT, les services publics d'eau et d'assainissement sont financièrement gérés comme des services à caractère industriel et commercial. Aux termes de l'article L. 2224-1 du même code, « *les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial [...] doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.* ».

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

La gestion de l'eau par GPA est retracée dans deux budgets annexes, l'un pour les services délégués sur six secteurs et l'autre pour la seule régie de Louargat[123].

11.10.1 Le service « eau » géré en DSP

Si la capacité d'autofinancement (CAF) nette reste relativement stable au cours de la période sous revue, le ratio financement propre disponible/dépenses d'équipement se dégrade, compte tenu de la montée en puissance des investissements, au premier rang desquels la construction d'une nouvelle usine de traitement et de production d'eau potable. GPA a souscrit un emprunt de 1 500 000 € en 2020, pour en couvrir le financement.

Tableau n° 39 : Évolution de la capacité d'autofinancement

en €	2017	2018	2019	2020	Var°.annuelle moyenne
CAF brute	1 974 779	1 850 277	1 912 372	2 142 740	2,8 %
Annuité en capital de la dette	*353 669*	*365 105*	*397 148*	*412 044*	
CAF nette	**1 621 110**	**1 485 172**	**1 515 224**	**1 730 697**	**2 %**

Source : CRC logiciel Anafi d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 40 : Le financement des investissements

Financement des investissements en €	2017	2018	2019	2020	cumul
CAF nette	**1 621 110**	**1 485 172**	**1 515 224**	**1 730 697**	**6 352 203**
+ Subventions d'investissement		29 792	1 140		30 932
= Financement propre disponible	**1 621 110**	**1 514 964**	**1 516 364**	**1 730 697**	**6 383 135**
Fi. propre dispo / Dépenses d'équipement	*116,8%*	*126,1%*	*86,8%*	*60,8%*	
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie et dons /nature)	1 388 380	1 201 196	1 747 413	2 846 235	7 183 223
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**232 730**	**313 768**	**-231 049**	**-1 115 538**	**-800 089**
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	78 000	1 500 000	1 578 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FRNG	232 730	313 768	-153 049	384 462	**777 911**

Source : CRC logiciel Anafi selon les comptes de gestion.

La capacité de désendettement est également stable ; son niveau, inférieur au ratio d'alerte, n'appelle pas d'observations. Les emprunts ne présentent pas de risques (classés en catégorie A sur l'échelle de Gissler) ; ils sont tous à taux fixe, à l'exception d'un seul, d'un montant de 112 750 €, indexé sur l'Euribor.

Tableau n° 41 : L'endettement

En €	2017	2018	2019	2020	*Var°. annuelle moyenne*
Annuité en capital de la dette	353 669	365 105	397 148	412 044	*5,2%*
+ Charge d'intérêts et pertes de change	203 077	187 289	180 546	166 159	*-6,5%*
= Annuité totale de la dette	**556 746**	**552 393**	**577 694**	**578 203**	***1,3%***
Encours de dette au 31 déc.	5 497 567	5 132 462	5 098 049	6 186 006	*4,0%*
Capacité de désendettement en années	**2,8**	**2,8**	**2,7**	**2,9**	

Source : CRC logiciel Anafi à partir des comptes de gestion.

[123] Des tableaux financiers détaillés figurent en annexes 5 et 6.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.10.2 Le service « Eau » géré en régie

Les données ont été corrigées de l'impact des retards de facturation constatés sur les exercices 2019 et 2020 (en couleur dans les tableaux financiers).

En tant que service public industriel et commercial (SPIC) doté de l'autonomie financière, cette régie bénéficie d'un compte au Trésor, conformément aux articles L. 2224-11 et L. 1412-1du CGCT. **Elle ne dispose ni d'un conseil d'exploitation ni d'un directeur ; si ce mode de gestion devait perdurer, GPA devra mettre en place ces structures de gouvernance, prévues par le législateur.**

11.10.2.1Un niveau d'autofinancement préoccupant[124]

Le montant de la CAF brute représente 99 % des produits de gestion en 2019 et 5 % en 2020. Sa dégradation s'explique essentiellement par des problèmes de facturation de l'eau aux usagers, exposés ci-après. La CAF nette inscrite dans les comptes est négative en 2020 ; si toutes les facturations avaient été émises en temps et en heure[125], elle aurait été positive.

Tableau n° 42 : Évolution de la capacité d'autofinancement[126]

en €	2019	2020	Évolution 2019-2020
CAF brute inscrite dans les comptes	**192 201**	**9 201**	**-95 %**
Annuité en capital de la dette	**47 099**	**44 376**	
CAF nette inscrite dans les comptes	**145 102**	**-35 175**	**-124 %**
Retards de facturation	*180 000*	*180 000*	
CAF brute intégrant le montant des facturations non émises	*372 201*	*189 201*	*-49 %*
Annuité en capital de la dette	47 099	44 376	
CAF nette intégrant le montant des facturations non émises	*325 102*	*144 825*	*-55 %*

Source : CRC extrait du logiciel Anafi d'après les comptes de gestion.

Tableau n° 43 : Le financement des investissements

Financement des investissements en €	2019	2020	2019 retraité	2020 retraité
CAF nette	**145 102**	**-35 175**	325 102	144 825
FCTVA	529		529	
Financement propre disponible	**145 631**	**-35 175**	325 631	144 825
Fi. propre dispo / Dépenses d'équipement	*72 %*	*-24 %*	*160 %*	*98 %*
- Dépenses d'équipement	203 389	148 069	203 389	148 069
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**-57 758**	**-183 244**	122 242	-3 244
Nouveaux emprunts de l'année		170 000		170 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FRNG	-57 758	-13 244	122 242	166 756

Source : CRC extrait du logiciel Anafi d'après les comptes de gestion.

[124] Des tableaux détaillés figurent en annexe 6.
[125] Soit + 180 000 € en 2019 comme en 2020.
[126] Le budget de la régie d'eau de Louargat n'a été transféré à GPA qu'à compter du 1er janvier 2019. Un résultat exceptionnel de 138 904 € a été constaté dans les comptes en 2019 (compte 778) ; il correspond au montant du résultat de fonctionnement attribué à GPA lors du transfert du budget de la régie par la commune de Louargat.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Le ratio financement propre disponible /dépenses d'équipement se dégrade fortement en 2020, sous l'effet d'une baisse importante de la CAF disponible ; GPA a eu recours à l'emprunt pour financer les investissements nécessaires.

Cette situation ne reflète pas l'équilibre financier réel. En 2019, le montant des produits attendus de la part des usagers était d'environ 360 000 €. Or, pour des raisons expliquées au point suivant, une seule facture semestrielle a été émise : la facturation du deuxième semestre n'a pas été effectuée et les produits correspondants n'ont pas fait l'objet d'un rattachement à l'exercice. En 2020, si une facturation d'un montant de 180 000 € a bien eu lieu, elle correspond à celle du deuxième semestre 2019 tandis qu'aucune facture n'a été adressée aux usagers au titre de l'année 2020.

L'agglomération a mis en place le recouvrement des sommes dues en quatre échéances à compter du deuxième semestre 2021, en sus de la facturation semestrielle normale ; la totalité des factures en retard aura été émise en 2023.

La capacité de désendettement constatée dans les comptes se dégrade ; cette donnée doit toutefois être prise avec précaution, compte tenu des problèmes de recouvrement des recettes d'exploitation évoquées.

Tableau n° 44 : L'évolution de l'endettement

Principaux ratios d'alerte	2019	2020	*Évolution 2019-2020*
Annuité en capital de la dette en €	47 099	44 376	*-5,8%*
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change en €	11 311	7 269	*-35,7%*
= Annuité totale de la dette en €	**58 410**	**51 645**	***-11,6%***
Encours de dette au 31 déc en €.	283 427	409 050	*44,3%*
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	**1,5**	**44,5**	
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute) intégrant le montant des facturations non émises	*< 1*	*2,2*	

Source : CRC logiciel Anafi selon les comptes de gestion.

11.10.2.2 L'origine des problèmes de facturation

Suite au transfert à l'agglomération de la compétence « eau » sur le secteur de Louargat, l'entreprise Suez continue d'exploiter la production et la distribution de l'eau sur ce secteur, dans le cadre d'un marché de prestations de service, repris à son compte par l'agglomération.

Par contre, afin d'assurer la continuité du service et un accueil de proximité pour les usagers, GPA avait souhaité « *s'appuyer sur l'expérience des services de Louargat en confiant à la commune, à compter du 1er janvier 2019, la relation avec les usagers et la facturation* ». Une convention de gestion, signée le 19 décembre 2019 par les deux collectivités, définissait entre autres les modalités de remboursement des dépenses de personnel, la commune demeurant l'employeur des personnels affectés à l'accueil et à la facturation jusqu'au 31 décembre 2021, date de fin initialement prévue pour la convention. Selon le président de GPA, ce dispositif n'a pas permis d'obtenir les résultats et la qualité de service escomptés, compte tenu notamment « *de difficultés de coordination* » entre l'agent de la commune, l'agglomération et le prestataire.

Un audit des services de GPA a notamment identifié des fichiers « clients » incomplets ainsi que des incohérences entre les chiffres figurant dans la base de données des compteurs et les relevés sur place effectués en 2020.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.10.2.3 Le recours à un prestataire privé dans des conditions irrégulières

Selon GPA, « *cette situation a conduit la commune et l'agglomération à rompre la convention de gestion au 31/12/2020. Afin d'assurer ces prestations, l'agglomération, par délibération du 15 décembre 2020, a confié à Suez la prestation de facturation compte tenu de l'exploitation en cours.* »

Un marché de prestations de service[127] a été signé avec Suez pour une durée d'un an reconductible, avec effet au 1er janvier 2021. La rémunération prévue est de 34 333 €[128] pour la facturation de l'eau potable et de l'assainissement.

Selon les dispositions de l'article L. 1611-7-1 du CGCT en vigueur au 21 mai 2021, « *À l'exclusion de toute exécution forcée de leurs créances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement : [...]3° Du revenu tiré des prestations assurées dans le cadre d'un contrat portant sur la gestion du service public de l'eau, du service public de l'assainissement[...].*».

Si GPA avait bien obtenu un accord de principe de la part du comptable public, elle ne lui a pas transmis pour avis la convention avant signature, ce qui aurait pourtant été de nature à sécuriser la procédure de contractualisation.

Selon les services, « *compte tenu de la nécessité que la facturation soit réalisée en parfaite cohérence avec l'exploitation technique, ce marché a été conclu de gré à gré considérant cette prestation comme un marché complémentaire*[129]».

L'article L. 2194-1 du code de la commande publique précise qu'« *un marché peut être modifié sans nouvelle procédure de mise en concurrence dans les conditions prévues par voie réglementaire, lorsque : 1° Les modifications ont été prévues dans les documents contractuels initiaux ; 2° Des travaux, fournitures ou services supplémentaires sont devenus nécessaires ; 3° Les modifications sont rendues nécessaires par des circonstances imprévues ; 4° Un nouveau titulaire se substitue au titulaire initial du marché ; 5° Les modifications ne sont pas substantielles ; 6° Les modifications sont de faible montant* ».

La prestation de facturation contractualisée, dissociable de l'exploitation technique du réseau d'eau potable, ne correspond pas à l'une de ces conditions dérogatoires. Le marché relatif aux prestations de facturation aurait donc dû faire l'objet d'une procédure de mise en concurrence[130].

Le marché de prestation attribué à Suez au titre de l'exploitation technique du service de l'eau sur la commune de Louargat est arrivé à terme au 31 décembre 2021 ; le marché lié à la prestation de facturation pouvait être dénoncé à la même date.

Si GPA souhaite confier les deux types de prestations à un seul co-contractant, elle devra rédiger un cahier des charges en ce sens et respecter les règles de mise en concurrence.

---

[127] Facturation, encaissement des sommes dues et gestion de la « relation clients ».
[128] Soit 27,27 €HT * 1 259 usagers.
[129] *«Le montant de ce marché correspond à 9,42 % du montant total des deux marchés d'exploitation (total de 364 408.38€ pour les marchés d'exploitation eau potable et assainissement)».*
[130] *« Pour les marchés d'une valeur inférieure à 40 000 € HT, l'acheteur public a pour seule obligation [....]de ne pas contracter systématiquement avec un même fournisseur lorsqu'il y a plusieurs offres susceptibles de répondre à son besoin. » Source : BOAMP.fr.*

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.11 Les perspectives

L'enjeu, pour GPA est de continuer d'être en capacité de fournir de l'eau en quantité et en qualité satisfaisantes, dans un contexte de nécessaire préservation de la ressource.

11.11.1 Une redéfinition de la stratégie de l'agglomération

La réflexion des élus s'appuie sur deux documents stratégiques.

11.11.1.1 Le schéma directeur d'alimentation en eau potable

En vertu de l'article L. 2224-7-1 du CGCT, les collectivités compétentes en matière de gestion de l'eau « *arrêtent un schéma de distribution d'eau potable déterminant les zones desservies par le réseau de distribution* ». Ce schéma doit comprendre un descriptif détaillé ainsi qu'un diagnostic des ouvrages et équipements nécessaires à la distribution d'eau potable, à sa production, à son transport et à son stockage. Il comprend également un programme d'actions chiffrées et hiérarchisées visant à améliorer l'état et le fonctionnement de ces ouvrages et équipements. Ce schéma tient compte de l'évolution de la population et des ressources en eau disponibles. Il doit être établi au plus tard le 31 décembre 2024.

Lancé à l'automne 2020 sur la base d'un coût de 300 000 € HT, le schéma de GPA permettra, dans un premier temps, d'établir un diagnostic de l'état du patrimoine nécessaire à la production et à la distribution d'eau potable sur tout le territoire de l'agglomération, dans un objectif de sécurisation de l'alimentation en eau potable.

GPA indique qu'*«il apportera également des orientations sur la ressource en eau et sa gestion à l'échelle des périmètres gérés directement par l'agglomération. La question des périmètres sous syndicats sera abordée dans le cadre des concertations avec le SDAEP et les syndicats eux-mêmes ».* Ce travail, financé par l'Agence de l'eau à hauteur de 50 %, devrait être finalisé début 2023.

11.11.1.2 L'étude « hydrologie, milieux, usages, climat »

Cette étude expérimentale doit permettre la prise en compte du changement climatique sur la production et les usages des territoires. Elle est pilotée par les instances du SAGE « Argoat Trégor Goëlo », au bénéfice de cinq intercommunalités : GPA, Lannion Trégor Communauté, Saint-Brieuc Armor Agglomération, Communauté de Communes du Kreiz Breizh et Leff Armor Communauté. Financée à hauteur de 80 % par l'Agence de l'eau sur la base d'un montant de 350 000 €, elle devait être livrée fin 2021.

GPA précise que *« ces études permettront d'identifier des leviers en termes de nouvelles ressources potentielles, de capacité de développement économique et urbanistique et d'économie d'eau. »*

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.11.2 L'élaboration d'une programmation pluriannuelle d'investissement

Le schéma directeur devra servir de base à l'élaboration d'une telle programmation, formalisée et étayée, à partir d'un diagnostic de l'état de vétusté du patrimoine nécessaire au traitement et à la distribution de l'eau. Cette programmation devra mettre en perspective le coût des travaux à entreprendre, en hiérarchisant les priorités, avec le niveau des recettes perçues sur les usagers.

Ce travail est particulièrement nécessaire sur les réseaux d'adduction d'eau : l'effort de renouvellement devra porter prioritairement sur les canalisations les plus anciennes et les moins conformes aux normes sanitaires : canalisations en amiante-ciment, fonte grise et PVC des années 60.

11.11.3 Une évolution et une convergence tarifaires dans un double objectif d'équilibre financier et d'équité territoriale

L'un des objectifs du schéma directeur est d'élaborer des projections permettant le renouvellement du réseau de distribution d'eau potable par autofinancement, en rendant supportable l'augmentation de la facture pour l'usager.

11.11.3.1 Une tarification soumise à deux contraintes

- Un prix de l'eau qui doit couvrir le coût du service

La stratégie financière de GPA consiste à autofinancer les rénovations et l'entretien récurrent du réseau de distribution, et à assurer la construction ainsi que la réhabilitation des usines de production par recours à l'emprunt. Les recettes de vente d'eau permettent d'équilibrer le fonctionnement du service, mais la capacité d'autofinancement dégagée couvre une part de moins en moins importante des dépenses d'équipement. Or, ces dépenses sont amenées à croitre dans les prochaines années, pour le renouvellement des réseaux.

Cela implique la fixation d'un prix de l'eau pour l'usager compatible avec cette stratégie. GPA considère que « *la part actuellement facturée par le délégant devra augmenter d'environ 20 % pour financer les investissements futurs* ».

L'équilibre financier pourra toutefois également reposer sur une évolution de la répartition des recettes issues de la vente d'eau au profit de GPA, à l'occasion du renouvellement des contrats de délégation.

- Une tarification acceptable pour les usagers, dans un contexte de préservation de la ressource

Les élus ont amorcé une réflexion sur le prix maximal admissible pour les différentes catégories de consommateurs. Par ailleurs, eu égard aux incidences du réchauffement climatique, la ressource en eau du territoire n'est pas inépuisable ; selon les services, elle a diminué de 10 % en 10 ans. Les modalités de tarification devront donc s'adapter aux enjeux de préservation et de partage équitable de la ressource.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Les tarifs dégressifs majoritairement appliqués, qui favorisent les gros consommateurs, n'incitent pas à la réalisation d'économies et ne vont pas dans le sens d'une préservation de la ressource en eau et de l'environnement. La stratégie qui se dessine au sein de GPA est de concilier les réponses à deux enjeux : un enjeu social visant à ne pas pénaliser les petits consommateurs et les ménages modestes grâce à une tarification adaptée sur les premiers m^3 consommés ; un enjeu environnemental, à travers l'application d'une tarification stable ou progressive aux usagers qui consomment le plus. GPA indique à cet égard vouloir « *sortir du principe non-pollueur-payeur* ».

11.11.3.2 Une harmonisation tarifaire qui va de pair avec cette recherche d'équilibre.

- L'encadrement juridique

Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-17 du CGCT, en cas de gestion déléguée, *« les contrats sont exécutés dans les conditions antérieures jusqu'à leur échéance, sauf accord contraire des parties »*.

Une note de la DGCL du 18 septembre 2017[131] précise qu'« *à l'échéance des contrats ou en cas de gestion directe, l'EPCI devra tendre, dans un délai raisonnable, à une harmonisation des tarifs, afin de garantir le respect du principe d'égalité des usagers devant le service public.* »

Selon la jurisprudence, des tarifs différents peuvent s'appliquer en cas de différences de situation appréciables et objectives entre les usagers, ou si un intérêt général en lien avec les conditions d'exploitation du service le justifie[132].

GPA assure en direct la gestion de l'eau potable sur sept secteurs de son territoire[133] depuis le 1er janvier 2019 ; trois années apparaissent comme un délai suffisamment raisonnable pour mettre en place cette harmonisation, gage d'équité pour tous les usagers du service ; au-delà du respect de ce principe, cette harmonisation contribuera à la transparence et à la cohérence de la facturation. L'arrivée à terme de cinq des six contrats de DSP entre le 31 décembre 2021 et le 31 décembre 2023 devra être mise à profit pour parvenir à cette harmonisation.

- Les évolutions tarifaires mises en place

À compter de 2020, le conseil communautaire a commencé à faire évoluer les tarifs de l'eau en deux étapes (part GPA uniquement) : une augmentation de 3 % en 2020 ; une augmentation globale de 5 % en valeur moyenne pour 2021, pondérée en fonction du tarif existant[134].

---

[131] NOR : INTB1718472N.
[132] *CE 10 mai 1974 Desnoyez et Chorques*-et *CE 8 avril 1998 Association pour la promotion et le rayonnement de la station des Orres »*.
[133] La gestion par représentation-substitution des communes au sein des syndicats mixtes sera examinée infra.
[134] Pour chaque secteur : [volume consommé x tarif] x 5 % ; du fait de cette pondération, les tarifs les plus élevés subissent une augmentation moins importante que les tarifs les moins élevés.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Si un début de convergence des tarifs est bien constaté, ce processus devra être poursuivi, dans le respect du principe d'égalité des usagers devant le service public. L'ordonnateur précise à cet égard que le principe de cette harmonisation sera étudié en 2023, « *la question de la maîtrise des tarifs par l'agglomération constituant un enjeu central dans le choix du mode de gestion à venir* ».

Recommandation n° 11 Achever l'harmonisation de la tarification de l'eau sur le territoire de GPA.

11.11.4 L'unification des modes de gestion

L'organisation institutionnelle actuelle se situe largement dans la continuité des organisations antérieures. L'évolution des normes et les contraintes techniques et financières qu'elles induisent vont toutefois rendre nécessaire une rationalisation du paysage institutionnel.

S'il est possible de concilier, au sein d'une même autorité organisatrice, la gestion en régie et la DSP, cette dualité n'apparait cependant pas optimale sur le territoire de GPA, compte tenu notamment des problèmes de gestion de la régie.

Sur les six contrats de DSP gérés par GPA, cinq expirent au 31 décembre 2023. Le contrat de DSP passé avec la Saur sur le secteur de Bourbriac expirera quant à lui le 31 décembre 2028.

Le contrat de prestations de services passé par la régie pour l'exploitation de l'eau sur le territoire de Louargat s'est achevé fin 2021. Une consultation a été lancée pour passer un nouveau contrat sur deux ans ; son échéance sera alors commune avec la majorité des contrats de DSP ci-dessus évoqués.

Les élus sont ainsi confrontés au choix du mode de gestion, qui devra être préparé dès à présent. La piste d'une régie unique dotée de la personnalité morale, avec passation d'un marché de prestations de service pour le suivi de l'exploitation est sérieusement étudiée ; elle permettrait notamment de faciliter la convergence tarifaire globale, incluant le financement de l'exploitation et celui des nécessaires investissements.

Il appartiendra aux élus de choisir le mode de gestion qui leur apparaitra le plus approprié au regard des enjeux recensés. Une unification sera de nature à faciliter la gestion de l'eau sur le territoire et à générer des économies à travers les mutualisations possibles. Le président de GPA précise à cet égard qu'une réflexion sur la pertinence d'un mode de gestion unique à compter du 1er janvier 2024 est en cours ; une position de principe sur la mise en œuvre d'une régie disposant de l'autonomie financière, assortie de prestations de services, a été prise par le Conseil communautaire du 5 juillet 2022.

Recommandation n° 12 Adopter un mode de gestion unique de l'eau sur les secteurs gérés directement par l'agglomération.

Par ailleurs, le respect des clauses de « sortie » de chaque contrat devra faire l'objet d'un examen attentif ; GPA envisage à cet effet de faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage afin de faire le bilan des conventions qui arrivent à échéance et de s'assurer du respect de ces clauses. Cette démarche est encouragée.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.11.5 Une nécessaire convergence de gestion avec les syndicats intervenant sur le territoire de GPA

En tant qu'autorité disposant de la compétence, GPA doit organiser le service public de l'eau sur son territoire, en définissant des objectifs techniques, financiers, environnementaux et sociaux. Si les élus de GPA, et notamment le vice-président en charge de l'eau et de l'assainissement, sont présents dans chacun des comités syndicaux, ils estiment avoir peu d'influence sur la gouvernance de ces structures, n'y étant pas partout majoritaires. Il est en tout état de cause possible pour une communauté d'agglomération de se retirer d'un syndicat.

Pour rappel, cinq syndicats de distribution d'eau desservent le quart des habitants du territoire de GPA :

Tableau n° 45 : Les syndicats intervenant dans la distribution de l'eau potable sur GPA

	Missions « eau »	Délégataire	Échéance DSP	Intercommunalités concernées
SM du Jaudy	Distribution	Saur	**31/12/2021**	GPA et LTC
SM de Kerloazec	Distribution	Veolia	**31/12/2022**	GPA et LTC
SM Goas-Koll Traou Long	Production et distribution	Saur	**31/12/2029**	GPA et LTC
SM du kreiz Breizh Argoat	Production et distribution	Veolia	**31/12/2024**	GPA et CCKB
SM d'Avaugour	Production et distribution	Suez	**31/12/2022**	GPA (1 commune) et LAC

Source : délibérations et rapports du délégataire 2019.

11.11.5.1 La convergence tarifaire

La tarification de l'eau par ces structures est, là encore, hétérogène.

Tableau n° 46 : Tarification des syndicats intervenant dans la distribution d'eau potable

Syndicats	Avaugour	Goas Koll Traou Long		Kerloazec	Jaudy	Kreiz Breizh Argoat
Base : 120 m³ au 1/1/2020	2,49	2,75	2,69	2,59	2,43	2,89

Source : RPQS 2019.

Le processus de convergence tarifaire entamé par GPA, détentrice de la compétence de gestion de l'eau potable, devra faire l'objet d'une négociation au sein des comités syndicaux, dans un souci d'égalité d'accès de tous les habitants du territoire au service public de l'eau. Les présidents des syndicats mixtes du Jaudy, de Kerloazec et de Goas-Koll Traou-Long conviennent de l'intérêt d'une telle démarche.

Le renouvellement programmé des contrats de délégation, en majorité entre 2022 et 2024, sera de nature à favoriser une telle négociation.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

11.11.5.2 La rationalisation du paysage syndical

Le syndicat mixte d'Avaugour, à cheval sur le territoire des intercommunalités de GPA et de Leff Armor Communauté (LAC), dessert, sur le territoire de GPA, la seule commune de Saint-Adrien, soit 0,4 % des abonnés de l'agglomération.

LAC et GPA peuvent décider de dissoudre le syndicat d'Avaugour par un recours à la procédure de droit commun de l'article L. 5211-19 du CGCT. Ce retrait serait subordonné à l'accord des membres du syndicat exprimé dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement. Si LAC reprenait la compétence, GPA pourrait alors passer une convention avec elle pour la desserte des habitants de la commune de Saint-Adrien.

Ces démarches, facilitées par l'arrivée à terme du contrat passé entre ce syndicat et son délégataire fin 2022, ont été engagées ; la dissolution devrait, selon le président de GPA, être effective à cette date.

Par ailleurs, deux syndicats de production et de distribution d'eau potable ont fusionné juste avant la création de GPA pour former le syndicat de Goas Koll-Traou-Long. Cette situation contribue à la complexité de la gestion de l'eau sur le territoire de GPA. Cette dernière pourrait donc, par l'intermédiaire de ses représentants au comité syndical, pousser à une réflexion sur la dissolution de la nouvelle structure, dans un souci d'harmonisation des modes de gestion. Conformément à la législation applicable, la gestion de l'eau serait alors reprise directement par chacune des deux intercommunalités concernées ; le président précise à cet égard que des échanges sur ce thème ont été entamés avec LTC.

CONCLUSION SUR LA GESTION DE L'EAU

GPA exerce la compétence de gestion de l'eau potable sur l'ensemble de son périmètre territorial, de façon directe sur sept secteurs ou via la participation à la gouvernance de sept syndicats de production et de distribution d'eau potable ; on observe donc une multiplicité des acteurs intervenant sur ce champ. L'agglomération bénéficie par ailleurs d'un appui technique et d'une sécurisation de l'approvisionnement en eau potable sur son territoire dans le cadre d'une convention passée avec le syndicat départemental d'alimentation en eau potable (SDAEP).

La gestion de l'eau constitue un facteur d'aménagement du territoire. Les ressources proviennent à 90 % d'eaux de surface, plus couteuses à exploiter que l'eau issue de forages, car elles subissent davantage de pollutions.

L'agglomération gère un patrimoine d'infrastructures qui vont générer d'importants coûts de renouvellement, estimés à 24 M€ sur la période 2021-2023. Un diagnostic patrimonial fiabilisé devra servir de base à l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement, hiérarchisé en fonction des priorités retenues par les élus.

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

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

L'analyse financière du service « eau » géré en DSP fait ressortir une relative stabilité de la CAF nette et une dégradation du ratio « financement propre disponible/dépenses d'équipement », liée à la montée en puissance des investissements. Le service « eau » géré en régie doit également faire face à une dégradation apparente de ce ratio ; une mauvaise gestion de la facturation en 2019 et en 2020 implique toutefois une grande prudence dans l'évaluation de la CAF.

La réflexion des élus devra intégrer un travail d'harmonisation de la tarification aux usagers sur la totalité de son territoire, en tenant compte à la fois de la couverture du coût du service, de son acceptabilité sociale ainsi que de la préservation de la ressource. Sur ce dernier point, la tarification dégressive en fonction de la quantité consommée n'apparait pas adaptée.

Il leur appartiendra également de travailler à l'unification des modes de distribution de l'eau potable, en lien avec les cinq syndicats qui interviennent également sur ce champ. La pérennisation de certains d'entre eux pourrait être remise en cause.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

TABLE DES ANNEXES

Annexe n° 1. Les caractéristiques des logements 101
Annexe n° 2. Principales différences entre état de l'actif et inventaire (extrait) 102
Annexe n° 3. Suivi des AP/CP en 2019 en € 103
Annexe n° 4. L'organigramme de GPA 104
Annexe n° 5. Tableaux financiers / service « eau » géré en DSP 105
Annexe n° 6. Tableaux financiers/service « eau » géré en régie 106

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Annexe n° 1. Les caractéristiques des logements

			Évolution 2012/2017	
	2012	**2017**	**GPA**	***Dépt 22***
Logements	45158	46436	2,80%	*4,30%*
Résidences principales	34536	34992	1,30%	*2,90%*
Résidences secondaires	5910	6308	6,70%	*7,20%*
Logements vacants	4712	5136	9%	*11,20%*

Source : Armorstat-Insee.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Annexe n° 2. Principales différences entre état de l'actif et inventaire (extrait)

En €	Valeur nette comptable au 31 décembre 2020		
Comptes	**État Actif**	**Inventaire**	**Différence**
2041583	6 334 555	6 432 395	-97 840
2041412	955 299	105 164	850 135
2051	265 563	3 226	262 337
2113	1 083 580	682 250	401 330
2128	989 061	871 955	117 106
21318	33 430 542	32 841 140	589 402
2135	136 447	1 130 879	-994 432
21351	0	287 307	-287 307
21731	994 122	369 114	625 008
2188	1 236 106	1 845 386	-609 280

Source : CRC à partir de l'état d'actif et de l'inventaire au 31/12/2020.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

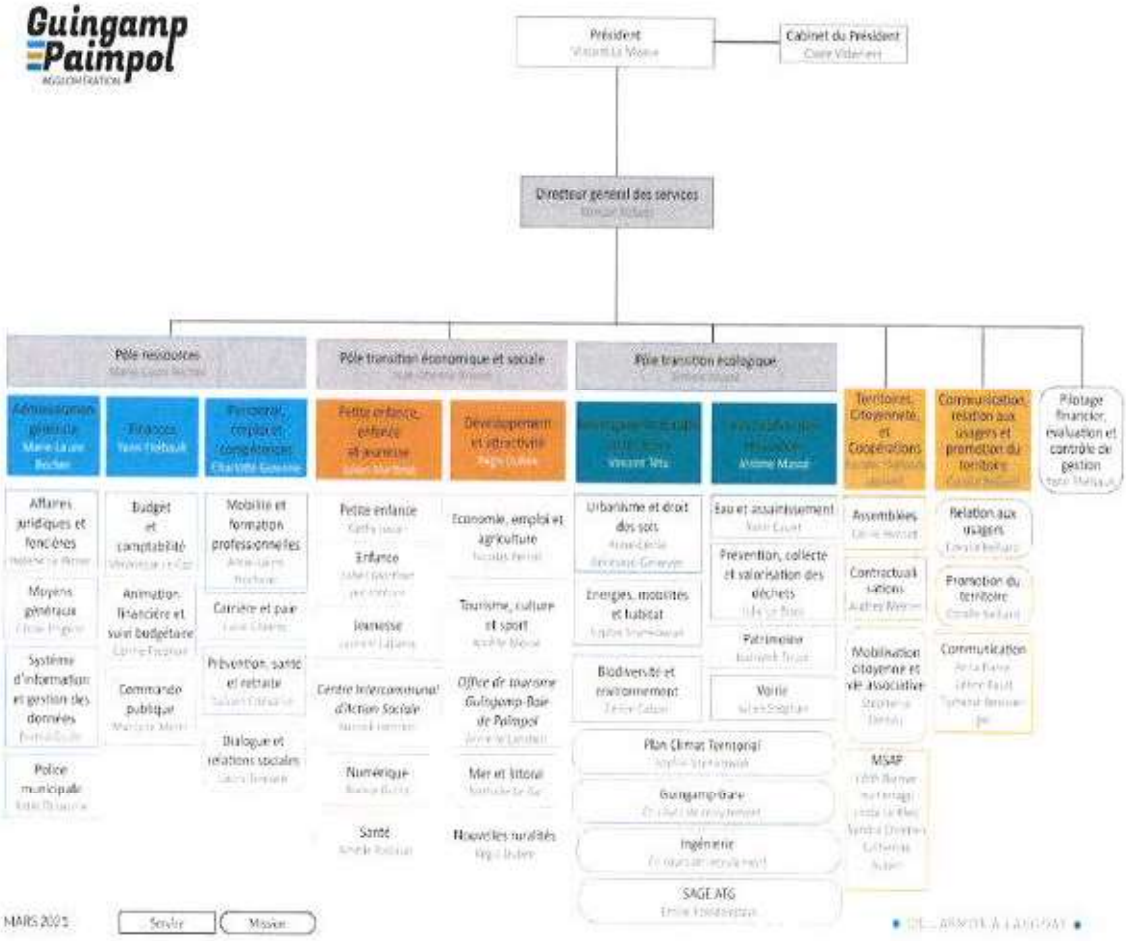
Annexe n° 3. Suivi des AP/CP en 2019 en €

N° ou intitulé de l'AP	Montant des AP			Montant des CP			
	Pour mémoire AP votée y compris ajustement	Révision de l'exercice N	Total cumulé (toutes les délibérations y compris pour N)	Crédits de paiement antérieurs (réalisations cumulées au 01/01/N) (1)	Crédits de paiement ouverts au titre de l'exercice N (2)	Crédits de paiement réalisés durant l'exercice N	Restes à financer (exercices au-delà de N+1)
AP05/2018 HABITAT-AIDES A L'ACCESSION	1 500 000,00	979 020,00	2 479 020,00	93 082,00	45 000,00	5 000,00	880 937,95
AP04/2018 HABITAT-INVEST LOGEMENT SOCIAL	3 590 000,00	744 547,00	4 334 547,00	60 000,00	274 547,00	133 000,00	551 547,00
AP10/2018 ATELIER TECHNIQUE BOURBRIAC	1 350 000,00	895 000,00	2 245 000,00	11 584,00	200 480,00	11 720,80	872 175,50
AP02/2018 ESPACE SPORTIF SCOLAIRE DE PONTRIEUX	1 200 000,00	1 200 000,00	2 400 000,00	72 329,00	761 644,00	260 594,39	867 076,90
AP01/2018 TRES HAUT DEBIT INTERNET	8 030 024,00	11 086 203,00	19 116 227,00	3 048 080,00	2 050 000,00	2 012 921,90	6 025 221,56

Source : état B2 annexé au CA 2019.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Annexe n° 4. L'organigramme de GPA



Source : GPA.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Annexe n° 5. Tableaux financiers / service « eau » géré en DSP

Cycle de fonctionnement en €	2017	2018	2019	2020	20/17
Chiffre d'affaires	**2 715 927**	**2 670 680**	**2 684 394**	**2 844 322**	**4,70%**
= Ressources d'exploitation	**2 715 927**	**2 670 680**	**2 684 394**	**2 844 322**	**4,70%**
+ Production immobilisée	0	0	53 580	62 569	
= Produit total	**2 715 927**	**2 670 680**	**2 737 974**	**2 906 891**	**7,00%**
- Consommations intermédiaires	247 227	343 206	281 724	339 085	**37,20%**
- Impôts taxes et versements assimilés	74 843	77 581	82 177	81 703	**9,20%**
= Valeur ajoutée	**2 393 857**	**2 249 893**	**2 374 073**	**2 486 103**	**3,90%**
en % du produit total	*88,10%*	*84,20%*	*86,70%*	*85,50%*	
- Charges de personnel	237 444	267 975	319 188	240 420	**1,30%**
+ Subventions d'exploitation perçues	0	27 165	0	19 062	
+ Autres produits de gestion	21 513	32 039	25 828	78 158	**263,30%**
- Autres charges de gestion	141 115	134	0	0	
= Excédent brut d'exploitation	**2 036 811**	**2 040 987**	**2 080 713**	**2 342 902**	**15,00%**
en % du produit total	*75,00%*	*76,40%*	*76,00%*	*80,60%*	
+ Résultat financier	-203 057	-187 289	-180 546	-166 159	**-18,20%**
+ Résultat exceptionnel (récl hors cessions)	141 025	-3 422	12 205	-34 002	**-124,10%**
= CAF brute	**1 974 779**	**1 850 277**	**1 912 372**	**2 142 740**	**8,50%**
en % du produit total	*72,70%*	*69,30%*	*69,80%*	*73,70%*	

Financement des investissements en €	2017	2018	2019	2020	cumul
= Financement propre disponible (C+D)	**1 621 110**	**1 514 964**	**1 516 364**	**1 730 697**	**6 383 135**
Fi. propre dispo / Dépenses d'équipement	*116,8%*	*126,1%*	*86,8%*	*60,8%*	*88,9%*
- Dépenses d'équipement	1 388 380	1 201 196	1 747 413	2 846 235	7 183 223
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**232 730**	**313 768**	**-231 049**	**-1 115 538**	**-800 089**
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	78 000	1 500 000	1 578 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du FRNG	232 730	313 768	-153 049	384 462	**777 911**

Endettement en €	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Annuité en capital de la dette	353 669	365 105	397 148	412 044	*5,2%*
+ Charge d'intérêts et pertes de change	203 077	187 289	180 546	166 159	*-6,5%*
= Annuité totale de la dette	**556 746**	**552 393**	**577 694**	**578 203**	***1,3%***
Encours de dette au 31 déc.	5 497 567	5 132 462	5 098 049	6 186 006	*4,0%*
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	**2,8**	**2,8**	**2,7**	**2,9**	

Trésorerie au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Fonds de roulement net global	2 393 613	2 707 381	2 564 997	2 949 459	*7,2%*
- Besoin en fonds de roulement global	437 231	397 238	551 181	731 079	*18,7%*
=Trésorerie nette	**1 956 381**	**2 310 142**	**2 013 816**	**2 218 380**	***4,3%***
en nombre de jours de charges courantes	*790,2*	*962,4*	*851,1*	*978,7*	

Source : Logiciel Anafi à partir des comptes de gestion.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Annexe n° 6. Tableaux financiers/service « eau » géré en régie

Cycle de fonctionnement, en €	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Chiffre d'affaires	**186 070**	**188 270**	*1,2%*
= Ressources d'exploitation	**186 070**	**188 270**	*1,2%*
+ Production immobilisée	6 900	7 294	*5,7%*
= Produit total	**192 970**	**195 564**	*1,3%*
- Consommations intermédiaires	103 652	119 591	*15,4%*
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	23 228	43 931	*89,1%*
= Valeur ajoutée	**66 090**	**32 043**	*-51,5%*
en % du produit total	*34,2%*	*16,4%*	
- Charges de personnel	5 000	14 705	*194,1%*
+ Autres produits de gestion	3 518	0	*-100,0%*
- Autres charges de gestion	0	125	
= Excédent brut d'exploitation	**64 608**	**17 212**	*-73,4%*
en % du produit total	*33,5%*	*8,8%*	
+ Résultat financier	-11 311	-7 269	*-35,7%*
+ Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	138 904	-742	
= CAF brute	**192 201**	**9 201**	*-95,2%*
en % du produit total	*99,6%*	*4,7%*	

Source : CRC : logiciel Anafi selon les comptes de gestion.

Formation de l'autofinancement *en €*	*2017*	*2018*	2019	2020	*Var. 2019-2020*
A = Ressources d'exploitation +production immobilisée	*479 494*	*405 288*	**192 970**	**195 564**	*1,3 %*
-Consommations intermédiaires	*110 769*	*74 997*	103 652	119 591	
-Impôts et taxes	*16 998*	*21 354*	23 228	43 931	
Valeur ajoutée	*351 727*	*308 937*	66 090	32 043	*-51 %*
-charges de personnel	*0*	*0*	5 000	14 705	
Autres produits de gestion	*506*	*508*	3 518		
-Autres charges de gestion	*214 879*	*215 595*		125	
Excédent brut d'exploitation	*137 354*	*93 850*	64 608	17 212	*-73 %*
-Résultat financier	*11 431*	*9 429*	11 311	7 269	
+/-Résultat exceptionnel	*47*	*16*	138 904	-742	
CAF brute	*125 970*	*84 438*	**192 201**	**9 201**	*-95 %*
Ressources d'exploitation non facturées			*+180 000*	*+180 000*	
CAF brute après correction sur les ressources			**372 201**	**189 201**	

Financement des investissements, en €	2019	2020	*Cumul sur les années*
= Financement propre disponible (C+D)	**145 631**	**-35 175**	*110 456*
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	*71,6%*	*-23,8%*	*0*
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	203 389	148 069	*351 458*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**-57 758**	**-183 244**	*-241 002*
Nouveaux emprunts de l'année	0	170 000	*170 000*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-57 758	-13 244	*-71 002*

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

L'endettement, en €	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Annuité en capital de la dette	47 099	44 376	*-5,8%*
+ Charge d'intérêts et pertes nettes de change	11 311	7 269	*-35,7%*
= Annuité totale de la dette	**58 410**	**51 645**	***-11,6%***
Encours de dette au 31 déc.	283 427	409 050	*44,3%*
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	**1,5**	**44,5**	

La trésorerie au 31 décembre, en €	2019	2020	*Var. annuelle moyenne*
Fonds de roulement net global	4 156	114 739	*2661,0%*
- Besoin en fonds de roulement global	-132 417	-149 927	*13,2%*
=Trésorerie nette	**136 573**	**264 665**	***93,8%***
en nombre de jours de charges courantes	*348,1*	*520,4*	

Source : logiciel Anafi selon les comptes de gestion, corrections de la CRC.

Envoyé en préfecture le 02/02/2023
Reçu en préfecture le 02/02/2023
Affiché le
ID : 022-200067981-20230124-DEL2023_01_009-DE

Chambre régionale des comptes
Bretagne

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

Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel
35042 RENNES CEDEX