



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

PLOËRMEL COMMUNAUTÉ

(Département du Morbihan)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
1 PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES	8
1.1 Les principales caractéristiques socioéconomiques	8
1.2 L'évolution des compétences statutaires	9
2 LA GOUVERNANCE	11
2.1 L'absence de débat sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance.....	11
2.2 Le conseil communautaire.....	11
2.3 L'exécutif	12
2.4 Les commissions	12
2.5 La conférence des maires	13
3 LA STRATEGIE DE TERRITOIRE	14
3.1 Une stratégie de territoire adossée au contrat de relance et de transition écologique	14
3.2 Une absence de pacte fiscal et financier.....	14
3.3 Les mutualisations mises en place.....	15
4 LA SITUATION FINANCIERE	17
4.1 L'évolution générale du budget principal	18
4.2 Les recettes de fonctionnement	20
4.2.1 L'évolution des ressources fiscales propres	20
4.2.2 La fiscalité reversée.....	22
4.2.3 Les ressources institutionnelles.....	23
4.2.4 Les ressources d'exploitation	24
4.3 Les charges de fonctionnement	25
4.3.1 Les charges à caractère général	25
4.3.2 Les dépenses de personnel	25
4.3.3 Les subventions de fonctionnement	26
4.3.4 Les autres charges de gestion	27
4.4 Une capacité d'autofinancement en progression.....	27
4.5 Des investissements en grande partie financés sur ressources propres	28
4.6 Un endettement maîtrisé.....	30
4.7 La trésorerie du budget principal.....	30
4.8 La prospective financière et la programmation pluriannuelle des investissements	31
4.8.1 La prospective figurant dans le rapport d'orientations budgétaires	31
4.8.2 Une PPI circonscrite au budget principal.....	31

4.9 Les budgets annexes de zones d'activité	32
4.9.1 La fiabilisation comptable des budgets de zones	32
4.9.2 Une absence de documents de prévision des résultats à terminaison	34
4.9.3 Une stratégie à revoir au regard des objectifs de sobriété foncière.....	35
5 LA COMMANDE PUBLIQUE	36
5.1 L'organisation des services et des procédures d'achats	36
5.2 L'examen de la passation et de l'exécution d'une sélection de marchés	36
5.2.1 Les procédures de passation et d'attribution	37
5.2.2 Les modalités d'exécution.....	37
6 LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC.....	39
6.1 La délégation de service public « assainissement collectif ».....	39
6.1.1 Le contexte de la passation de la DSP.....	39
6.1.2 L'économie initiale du contrat.	40
6.1.2.1 La structure du compte d'exploitation prévisionnel (CEP) du délégataire.....	40
6.1.2.2 La tarification du service	41
6.1.2.3 Les rémunérations du délégataire et du délégant.....	41
6.1.2.4 Les dispositions spécifiques relatives aux industriels	42
6.1.3 Le bilan de la première année d'exécution.....	45
6.2 La délégation de service public du « crématorium ».....	46
6.2.1 La passation de la délégation de service public	46
6.2.2 Le montage juridique retenu pour la construction et l'exploitation du crématorium	46
6.2.3 L'économie initiale du contrat	47
7 LA GESTION DES PISCINES COMMUNAUTAIRES	49
7.1 Deux équipements anciens désormais gérés par Ploërmel communauté	49
7.1.1 Présentation des deux équipements.....	49
7.2 Le dysfonctionnement de la régie de recettes	50
7.2.1 Les détournements constatés en 2021	50
7.2.2 Les suites données par Ploërmel Communauté.....	51
7.3 Un projet de nouveau centre aquatique aux objectifs ambitieux.....	51
ANNEXES.....	53
Annexe n° 1. Dynamique de commercialisation par parcs	54
Annexe n° 2. Prix de cession au m ² des zones d'activités des zones d'activités	55
Annexe n° 3. Répartition des modes de gestion de l'assainissement collectif sur le territoire au 1 ^{er} janvier 2020	56
Annexe n° 4. DSP assainissement 2022-2027 Taux de rentabilité interne	58
Annexe n° 5. Tarifs d'assainissement collectif pour 120 m ³ en 2022.....	59
Annexe n° 6. Coût annuel des piscines	60
Annexe n° 7. Réponse de l'ordonnateur.....	61

SYNTHÈSE

Depuis 2017, la communauté de communes « Ploërmel Communauté » regroupe 30 communes pour une population de 42 244 habitants sur un territoire de 805 km², au nord-est du département du Morbihan.

Un renforcement de la solidarité autour du seul contrat de transition écologique

Ploërmel Communauté n'a pas formalisé de pacte de gouvernance, ni de projet de territoire ou de pacte fiscal et financier. Elle a adopté en 2021 une stratégie territoriale, adossée au contrat de relance et de transition écologique, mais qui ne paraît pas couvrir l'ensemble de ses compétences structurantes. Des mutualisations sont en place avec les communes membres (mises à disposition d'agents ou de services). La plus significative est établie avec la commune de Ploërmel (près de 60 agents dans 18 services).

Une situation financière favorable, un financement des investissements futurs à conforter

La situation financière de Ploërmel Communauté est favorable. Sa capacité d'épargne s'est accrue grâce à l'augmentation des recettes fiscales et institutionnelles. Les 25 M€ d'investissements réalisés entre 2018 et 2022 ont été largement financés par l'épargne et les ressources propres, et très peu par l'emprunt (1,4 M€).

Le programme prévisionnel d'investissement (53 M€) sera financé grâce à un nouveau relèvement de la fiscalité en 2026, mais également par une augmentation de la dette (quasi doublement de l'annuité). En l'absence de pacte fiscal et financier, une attention devra être portée au niveau de la pression fiscale totale (EPCI + communes) sur le territoire.

Pour faciliter une appréhension globale des enjeux financiers, la programmation pluriannuelle des investissements devra être consolidée en intégrant les budgets annexes.

Une réglementation des marchés publics globalement respectée

Dans l'ensemble, Ploërmel Communauté respecte la réglementation de la commande publique. Quelques points appellent cependant une vigilance accrue (forme des rapports d'analyse des offres, contenu incomplet de rapports de présentation des marchés, confusion dans l'identité d'un attributaire, périmètre de compétence du signataire, non-respect de la périodicité de révision, dépassement des quantités maximales annuelles).

Une gestion de l'assainissement collectif en voie d'uniformisation, un traitement des usagers industriels à revoir

Ploërmel communauté exerce la compétence « assainissement collectif » depuis 2020. Ayant hérité des modes de gestion divers et des contrats communaux qui préexistaient. Elle a entrepris d'en uniformiser la gestion et a conclu le 1^{er} janvier 2022, une délégation de service public unique pour couvrir à terme l'ensemble du territoire. Celle-ci a été attribuée à l'opérateur historique, seul candidat ayant répondu à l'appel à concurrence, probablement en raison d'un délai trop court pour permettre à d'autres de se positionner. Ploërmel Communauté a prévu d'harmoniser d'ici 2031 les tarifs, à 2,84 € par m³ d'eau potable consommée pour les usagers domestiques.

S'agissant des usagers industriels, plusieurs points sont à revoir : incohérences dans les dispositions relatives à l'assiette de facturation et aux contrôles des rejets d'effluents ; dégressivité des tarifs qui n'incite pas à une maîtrise des consommations d'eau et des rejets (tarification inférieure à celle appliquée aux usagers domestiques).

Du retard dans le projet de crématorium, basé sur un montage juridico-financier complexe, à suivre de près par la communauté

Pour répondre à la demande accrue de la population du centre Bretagne, Ploërmel Communauté a décidé en 2020, de mettre en place une concession de service public pour la conception, la construction (2,6 M€ de travaux), l'entretien-maintenance et l'exploitation d'un crématorium. Elle a accepté d'allonger à 25 ans la durée du contrat, pour réduire le tarif des crémations à 755 €. La mise en service était prévue au mois de juillet 2024. Lors du contrôle, le concessionnaire accusait toutefois près d'un an de retard sur le planning.

Le concessionnaire a mis en place un montage juridique et financier complexe, intégrant deux filiales ad hoc ; Ploërmel communauté devra se donner les moyens de suivre et de contrôler la mise en œuvre du contrat, notamment sur le plan financier.

Une sécurisation de la régie de recettes des piscines à finaliser, un ambitieux projet de nouveau centre aquatique pour 2028

Ploërmel Communauté est gestionnaire de deux équipements vieillissants, la piscine couverte de Ploërmel et celle extérieure de Mauron, dont le fonctionnement est déficitaire (au total - 361 000 € en 2022).

La régie de recettes de la piscine a subi en 2021 un détournement de la part de la régisseuse, qui a conduit à une sanction et à une réorganisation. En complément, Ploërmel communauté devra systématiser des contrôles périodiques sur cette régie.

Ploërmel Communauté s'est engagée en décembre 2023 dans la construction d'un nouveau centre aquatique (coût de 17,8 M€), qui devrait être inauguré en 2028. La fréquentation prévisionnelle estimée par la communauté (185 000 entrées) paraît ambitieuse, représentant plus du triple de celle constatée à Ploërmel et Mauron (55 000 entrées en 2022). Un doublement du déficit de fonctionnement est néanmoins attendu (0,67 M€).

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. :** Revoir les statuts pour acter les compétences obligatoires « eaux usées » 9
- Recommandation n° 2. :** Compléter le règlement intérieur sur l'information des élus non membres du conseil communautaire conformément aux dispositions de l'article L. 5211-40-2 du CGCT et sur la prévention des conflits d'intérêt..... 11
- Recommandation n° 3. :** Élaborer et adopter un pacte fiscal et financier..... 15
- Recommandation n° 4. :** Etablir pour les budgets annexes une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) complète incluant les modalités de financement, conformément à l'article D.2312-3 du CGCT..... 32
- Recommandation n° 5. :** Procéder à des contrôles réguliers de la régie de recettes de la piscine. 51

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

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la communauté de communes de Ploërmel Communauté à compter de l'exercice 2018.

Ce contrôle a été ouvert par une lettre du 29 août 2023 adressée à M. Patrick Le Diffon, président en fonctions. L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 12 septembre 2023.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 8 janvier 2024, avec M. Patrick Le Diffon et le directeur général des services.

La chambre a délibéré le 20 février 2024 sur le rapport d'observations provisoires, adressé à l'ordonnateur le 25 juillet 2024. Des extraits ont également été adressés aux personnes mises en cause.

L'ordonnateur en fonctions a apporté une réponse enregistrée au greffe le 28 août 2024 ; le délégataire du service public de l'assainissement a répondu le 29 août 2024.

La chambre, dans sa séance du 18 septembre 2024 a arrêté ses observations définitives.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES

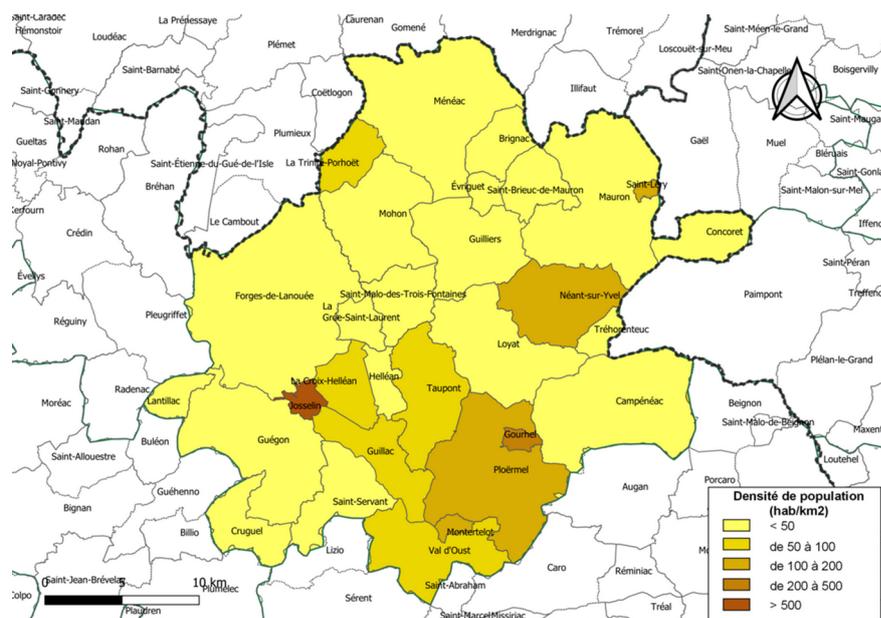
1.1 Les principales caractéristiques socioéconomiques

Situées au nord-est du département du Morbihan entre Rennes et Vannes, les communautés de communes de Ploërmel, de Josselin, du Porhoët et de Mauron en Brocéliande ont fusionné le 1^{er} janvier 2017 pour former une nouvelle intercommunalité dénommée également « Ploërmel Communauté ».

L'EPCI regroupe désormais 30 communes avec une population totale de 42 244 habitants et s'étend sur 805 km². Ploërmel est la ville principale, avec une population de 10 348 habitants, alors que les autres communes membres comptent entre 93 et 3 247 habitants.

Le territoire de Ploërmel Communauté se trouve au carrefour de la RN 24 (reliant Rennes à Lorient) et RN 166 reliant Ploërmel à Vannes.

Carte n° 1 : Territoire de Ploërmel communauté



Source : Site internet de Ploërmel communauté

La population sur le périmètre de Ploërmel Communauté a progressé de 14 % depuis 1975. Sa structure est marquée par un vieillissement : la part des plus de 60 ans est en progression (de 27,9 % en 2009 à 32,6 % en 2020), et supérieure à celle constatée dans le département (31,4 %) et la région (28,6 %), alors que celle des moins de 30 ans est en baisse (de 32,6 % à 30,1 %) et inférieure aux moyennes (31 % et 33,7 %).

Ploërmel Communauté se distingue également par une proportion plus élevée d'ouvriers et d'agriculteurs, et moindre d'artisans, commerçants, cadres, et professions intermédiaires ou intellectuelles supérieures. Le revenu médian disponible y atteint 21 170 € (contre 22 400 € pour la région et 22 270 € pour le département). En 2024, le taux de chômage¹ (5,5 %) se situe à un niveau inférieur à celui du département du Morbihan (5,9 %) et de la région (6 %).

1.2 L'évolution des compétences statutaires

Sur la période de contrôle, les statuts ont connu quelques évolutions².

La compétence urbanisme n'a pas été transférée à l'EPCI du fait d'une opposition exprimée par les communes membres. Toutefois, elles ont délégué à l'intercommunalité l'instruction des autorisations d'urbanisme, conformément à l'article R. 423-15 du code de l'urbanisme, les maires restant compétents pour leur signature.

Ploërmel Communauté a mis en place une instance de travail sur la planification, dont l'objet porte sur la répartition des enveloppes de consommation foncière, dans le cadre du dispositif « zéro artificialisation nette ». Cette approche paraît d'autant plus pertinente qu'au niveau régional, la répartition s'effectuera à l'échelle des Pays.

Les compétences « eaux usées » ne figurent pas dans les statuts en vigueur alors que Ploërmel Communauté les exerce de plein droit depuis 2020, en vertu de la loi, en l'absence d'opposition des communes membres.

Recommandation n° 1. : Revoir les statuts pour acter les compétences obligatoires « eaux usées »

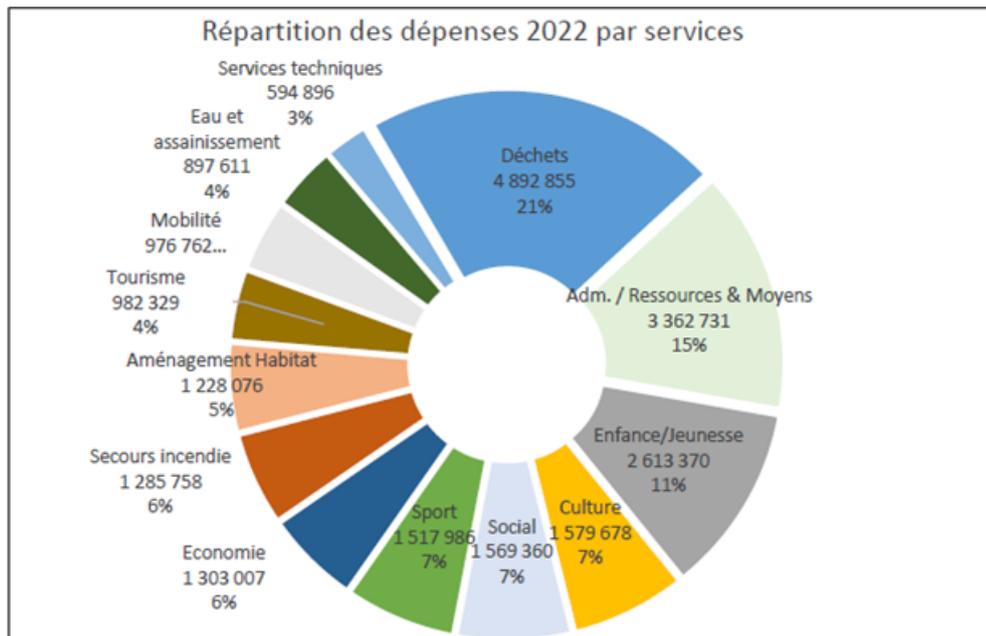
Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que « les statuts seront toilettés pour la fin de l'année ».

En 2022, la part des différentes compétences dans les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) s'établit comme suit :

¹ Cf. [taux de chômage t1 2024.pdf \(dreeets.gouv.fr\)](#)

² Prise de la compétence gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) en 2018, compétence crématorium en 2019, compétence transport et mobilité en 2021

Graphique n° 1 : DRF par services



Source/note : Ploërmel communauté

2 LA GOUVERNANCE

2.1 L'absence de débat sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance

L'article L. 5211-11-2 du CGCT dispose qu'après chaque renouvellement général des conseils municipaux, le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre inscrit à l'ordre du jour un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance avec les communes.

La chambre invite Ploërmel Communauté à mettre en œuvre cette obligation.

2.2 Le conseil communautaire

Par arrêté préfectoral du 4 octobre 2019, le nombre de sièges du conseil communautaire de Ploërmel Communauté a été fixé à 57, par application des dispositions de l'article L. 5211-6-1 du CGCT. Toutes les communes disposent d'au moins un conseiller communautaire.

Le règlement intérieur en vigueur a été adopté par une délibération du 13 avril 2023. Il mentionne les dispositions obligatoires prévues par le CGCT, telles que les conditions de consultation des projets de contrats³ ; les règles de présentation et d'examen ainsi que la fréquence des questions orales⁴ ; les conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire⁵.

Quelques compléments pourraient y être apportés, pour une meilleure information des élus communautaires, en rappelant les modalités de prévention des conflits d'intérêt ainsi que les dispositions relatives à l'envoi des convocations, rapports et comptes-rendus des réunions à l'ensemble des élus des conseils municipaux⁶.

Recommandation n° 2. : Compléter le règlement intérieur sur l'information des élus non membres du conseil communautaire conformément aux dispositions de l'article L. 5211-40-2 du CGCT et sur la prévention des conflits d'intérêt.

³ Article L. 2121-12 du CGCT

⁴ Article L. 2121-19 du CGCT

⁵ Article L. 2312-1 du CGCT

⁶ Article L.5211-40-2 du CGCT

2.3 L'exécutif

Le président a reçu délégation du conseil communautaire⁷, notamment en matière de souscription d'emprunts, de réalisation de lignes de trésorerie, de création de régies comptables, de marchés publics d'un montant inférieur à 200 000 € HT et d'adhésion aux centrales d'achat et d'acquisition de fournitures. Il lui rend compte de la mise en œuvre de ces délégations conformément aux dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT.

Ploërmel Communauté dispose de 12 vice-présidents⁸. Tous ont reçu une délégation permanente de fonction et de signature par arrêté du président pour assurer le suivi, l'instruction et l'exécution des affaires, ainsi que pour signer tout acte réalisé au titre des formalités administratives ou des affaires courantes, dans leurs domaines de compétence respectifs. Pour les cas d'empêchement du président ou d'un vice-président, le premier vice-président a également reçu une délégation de signature.

Les indemnités versées aux élus n'appellent pas d'observations. Elles ont été votées conformément à la loi et respectent le plafond⁹.

Le bureau comprend le président et les vice-présidents, soit 13 membres. Le conseil communautaire lui a délégué une part de ses compétences¹⁰, dont le président rend compte.

À l'exception de l'année 2020, marquée par la pandémie, le bureau communautaire s'est réuni au moins une fois par mois, conformément au règlement intérieur¹¹.

2.4 Les commissions

Ploërmel Communauté a mis en place les commissions obligatoires prévues par la législation : appel d'offres¹², délégation de service public¹³, évaluation des charges transférées, accessibilité des personnes handicapées, et impôts directs.

En outre, l'article 24 du règlement intérieur prévoit la création de 13 commissions communautaires thématiques, présidées par le président. Dépourvues de pouvoir de décision, elles émettent de simples avis ou propositions. Elles sont chargées de préparer les délibérations qui seront soumises aux instances communautaires.

⁷ Délibérations du 16 juillet 2020 et du 15 juin 2023

⁸ Article L. 5211-10 du CGCT

⁹ Articles L.5211-12 du CGCT et R.5214-1 du CGCT

¹⁰ Conclusion des conventions d'objectifs, approuver les règlements de services, prendre les décisions de vente de terrains sur les parcs d'activité, accorder les garanties d'emprunts pour la construction de logements sociaux, décider d'exonération de TEOM, approuver toute demande de subvention

¹¹ Article 29 du RI : Le bureau se réunit une fois par mois et chaque fois que le Président le juge utile

¹² Article L. 1414-2 du CGCT

¹³ Article L. 1411-5 du CGCT

2.5 La conférence des maires

L'ensemble des communes n'étant pas représentées au bureau, par délibération du 16 juillet 2020, Ploërmel Communauté a créé une conférence des maires, présidée par son président et composée des 12 vice-présidents et des maires de toutes les communes membres, conformément à l'article L. 5211-11-3 du CGCT. Elle se réunit en moyenne cinq fois par an.

Cette instance est un lieu d'échanges et de débats sur les grandes orientations communautaires et les projets structurants, en amont des instances décisionnelles. Elle est également le lieu où peuvent être abordées les problématiques partagées par plusieurs communes.

3 LA STRATEGIE DE TERRITOIRE

3.1 Une stratégie de territoire adossée au contrat de relance et de transition écologique

Ploërmel communauté n'a pas élaboré de projet de territoire au sens de l'article L.5214 - 1 du CGCT¹⁴.

Elle a mis en place une stratégie territoriale adossée au contrat de relance et de transition écologique (CRTE) signé avec l'État. Ce document, adopté lors du conseil communautaire de décembre 2021, comporte une analyse du territoire intercommunal, ainsi que des fiches actions avec des objectifs, des indicateurs d'évaluation et une maquette financière.

Cette démarche ne peut complètement s'apparenter à un projet de territoire, dès lors qu'il n'est pas certain que les six orientations retenues dans le CTRE¹⁵ couvrent l'ensemble des compétences les plus structurantes de la communauté de communes.

Ploërmel Communauté devra, par conséquent, évaluer la nécessité de définir un véritable projet commun prenant en compte l'ensemble des enjeux du territoire.

3.2 Une absence de pacte fiscal et financier

Ploërmel Communauté n'a pas pour l'instant élaboré de pacte fiscal et financier. L'adoption d'un pacte devrait être soumise au conseil communautaire en 2024, après la réalisation d'un inventaire de la situation financière de chaque commune.

Le pacte a vocation à s'articuler avec un projet de territoire ainsi qu'avec la programmation pluriannuelle d'investissement (43 M€ prévus sur 2023-2027) et les incidences de son financement sur l'endettement et la pression fiscale.

¹⁴ L. 5214-1 du CGCT : La communauté de communes a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.

¹⁵ Une stratégie communautaire en matière d'habitat qui réponde à une perspective de sobriété foncière et énergétique en adéquation avec les besoins / Consolider les proximités par la mise en place d'un maillage équitable des services / Proposer des formations attractives pour les jeunes répondant aux besoins des acteurs économiques locaux / Développement d'une politique d'accès au territoire : mobilités physique et numérique / Optimisation des ressources du territoire pour une économie en transition(s) / Préservation et le développement d'un cadre de vie agréable et harmonieux comme vecteur d'une transition écologique.

Recommandation n° 3. : Élaborer et adopter un pacte fiscal et financier.

3.3 Les mutualisations mises en place

Une convention de services communs a été signée, le 12 décembre 2018, entre Ploërmel Communauté, la ville de Ploërmel et les centres communal et intercommunal d'action sociale (CCAS, CIAS), sur le fondement de l'article L. 5211-4-2 du CGCT. 59 agents sont concernés par la mutualisation dans 18 services différents.

Tableau n° 1 : Services mutualisés

Service commun	Nombre d'agents
Direction générale	3
Contrôle de gestion	1
Stratégie financière	7
Communication et relations publiques	5
Accueil siège	1
Administration générale	1
Affaires juridiques et commande publique	2
Fêtes et cérémonies	1
Systèmes d'information	5
Ressources humaines	8
Animation cœur de Ville	1
PTAH	3
Action sociale	5
Sports	2
PEL	1
Culture	4
Enfance-Jeunesse	8
Cabinet	1

Source : Ploërmel communauté (Audit Calia Conseil)

Cette mutualisation descendante repose sur un remboursement à Ploërmel Communauté d'une part de masse salariale en fonction des quotités de mise à disposition des services communs, définies annuellement.

Le départ en retraite, en 2024, du DGS commun à la communauté et à la ville de Ploërmel a été l'occasion d'une réflexion sur le maintien de ce poste mutualisé. La communauté de communes et la commune ont finalement décidé de poursuivre cette mutualisation.

Des mises à disposition au bénéfice d'autres communes ou organismes, facturées aux bénéficiaires, sont également assurées par Ploërmel communauté, avec :

- un poste de chargé de mission sur trois ans sur les communes de Ploërmel, Josselin et Mauron (4 000 €) ;
- le service jeunesse auprès de Campénéac pour la direction d'un accueil de loisir sans hébergement ;
- le service autorisation du droits des sol auprès d'Oust à Brocéliande Communauté (206 000 €);
- un agent pour le syndicat scolaire Josselin (18 000 €)

- un agent pour la société de gestion du golf (43 000 €).

Enfin, des formes plus larges de mutualisation existent sur le territoire de la communauté de communes, sans contrepartie financière demandée aux bénéficiaires :

- service d’instruction du droit des sols communautaire mis à disposition des communes ;
- service foncier et poste dédié à la question du zéro artificialisation nette (ZAN) mis à disposition des communes ;
- mutualisation de fait des services supports, qui répondent ponctuellement aux demandes des communes.

La gratuité des services communautaires d’instruction du droit des sols et foncier contrevient aux dispositions des articles L. 5211-4-1 et D. 5211-16 du CGCT, qui imposent aux EPCI de facturer aux communes les services communs mis à disposition. Les modalités de financement de ces mises à dispositions devront figurer dans le futur pacte fiscal et financier.

4 LA SITUATION FINANCIERE

L'examen de la fiabilité des comptes n'appelle pas d'observations majeures qui auraient un impact sur la lecture des comptes.

Ploërmel Communauté dispose d'un budget principal et de 20 budgets annexes, dont 12 correspondant à des parcs d'activité.

En 2022, le budget principal représente 73,1 % du total des dépenses réelles de fonctionnement, suivi des budgets annexes « Gestion des déchets- taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) » (12,5 %) et « Gestion des déchets- redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) » (4,7 %).

Tableau n° 2 : Les différents budgets annexes en 2022

	Dépenses réelles de fonctionnement	%	Recettes réelles de fonctionnement	%
Budget principal	21 956 260 €	73,2%	26 246 648 €	70,9%
Déchets (TEOM)	3 752 181 €	12,5%	3 888 740 €	10,5%
Déchets (REOM)	1 406 691 €	4,7%	1 420 498 €	3,8%
Transports collectifs	800 262 €	2,7%	800 262 €	2,2%
Office de tourisme	630 549 €	2,1%	631 970 €	1,7%
Assainissement DSP	574 756 €	1,9%	1 633 187 €	4,4%
Autorisation droit des sols	459 800 €	1,5%	464 251 €	1,3%
Bâtiments économiques	114 633 €	0,4%	449 218 €	1,2%
SPANC	113 166 €	0,4%	72 734 €	0,2%
BA PA Belle Alouette	78 053 €	0,3%	142 568 €	0,4%
BA Parc activités bois vert	69 183 €	0,2%	820 164 €	2,2%
BA Parc activités Brocéliande T2	35 620 €	0,1%	135 810 €	0,4%
BA Parc activités Brocéliande T1	8 690 €	0,0%	109 000 €	0,3%
BA Parc activités Camagnon	7 400 €	0,0%	79 000 €	0,2%
BA PA Les pierres blanches	3 558 €	0,0%	20 000 €	0,1%
BA PA Porhoet	1 060 €	0,0%	25 132 €	0,1%
BA PA Caradec		0,0%	80 000 €	0,2%
BA Parc activités Ronsouze		0,0%	5 019 €	0,0%
BA PA Oxygène		0,0%		0,0%
BA PA Val d'Oust		0,0%		0,0%
BA PA Grand moulin		0,0%		0,0%
Total	30 011 861 €	100%	37 024 200 €	100,0%

Source : Comptes administratifs 2022

Pour améliorer la lisibilité des documents budgétaires, Ploërmel Communauté pourra réduire le nombre de ses budgets annexes.

Conformément à l’instruction comptable M.57, les douze budgets annexes portant sur des zones d’activités sont à fusionner en un budget annexe unique, assorti d’un suivi extracomptable de chaque zone¹⁶. Par ailleurs, les budgets annexes assainissement collectif et assainissement non collectif (SPANC) pourraient également être regroupés.

Ploërmel Communauté a engagé une étude globale sur la gestion des déchets afin d’harmoniser sur l’ensemble de son territoire les systèmes de collecte, de traitement et de financement du service avec la généralisation d’une TEOM comportant une part incitative en 2026. **À l’issue de cette démarche, les deux budgets devront fusionner.**

4.1 L’évolution générale du budget principal

Il convient de relever au préalable l’impact des modifications de périmètre du budget principal intervenues sur la période.

Depuis 2020, la région a repris la compétence pour les transports scolaires, ce qui a conduit à diminuer les charges de fonctionnement et les recettes correspondantes (participations versées par la région et recettes tarifaires perçues sur les usagers). Par ailleurs, la création d’un budget annexe « *gestion des déchets TEOM* » en 2022 s’est traduite par un transfert des dépenses liées à la collecte et au traitement des ordures ménagères (charges à caractère général principalement) et des recettes (taxe d’enlèvement des ordures ménagères, participation des éco-organismes, produit de la vente des matières recyclées), auparavant imputées sur le budget principal.

Ces évolutions de périmètre expliquent une diminution des charges de gestion trois fois supérieure à celle des produits de gestion.

¹⁶ Tome 2 Cadre budgétaire, Titre 1, Chapitre 1, §2.1.2

Tableau n° 3 : Les chiffres clés de la communauté de communes de Ploërmel Communauté

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion	22 441 100	22 637 189	20 610 179	21 819 650	20 997 225
- Charges de gestion	17 797 249	18 574 787	15 750 976	16 759 782	14 952 518
= Excédent brut de fonctionnement	4 643 851	4 062 402	4 859 203	5 059 868	6 044 708
+/- Résultat financier	-213 955	-175 010	-165 614	-148 732	-129 170
+/- Subventions exceptionnelles SPIC et autres produits et charges exceptionnels	-1 481 411	-1 748 319	-2 102 609	-2 199 281	-1 812 931
= CAF brute	2 948 485	2 139 073	2 590 979	2 711 855	4 102 607
- Annuité en capital de la dette	733 370	642 950	656 310	676 756	672 516
= CAF nette ou disponible	2 215 115	1 496 122	1 934 669	2 035 100	3 430 090
+Recettes d'inv. hors emprunt	762 012	905 712	1 819 768	4 012 002	2 761 270
= Financement propre disponible	2 977 128	2 401 834	3 754 436	6 047 102	6 191 360
- Dépenses d'investissement	3 691 317	4 331 784	5 475 376	5 817 083	5 461 229
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-714 190	-1 929 949	-1 720 940	230 018	730 131
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	1 450 000	0	0
Variation du fonds de roulement	-714 190	-1 929 949	-270 940	230 018	730 131
Fonds de roulement net global au 31 décembre	7 873 850	5 974 550	5 703 610	5 933 628	6 663 759
Encours de dette du BP au 31 décembre	6 062 377	5 530 671	6 324 133	5 647 727	4 975 211
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	2,1	2,6	2,4	2,1	1,2

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La situation financière de Ploërmel Communauté est maîtrisée. L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement brute ont connu une progression quasi similaire (+ 6,8 % et + 8,6 % en progression annuelle moyenne) et les dépenses d'investissement sont stables depuis 2020.

L'endettement reste à un niveau très soutenable avec une capacité de désendettement de 1,2 années en 2022, et une dette par habitant inférieure à la moyenne des intercommunalités de la région (114 € contre 198 €).

4.2 Les recettes de fonctionnement

Tableau n° 4 : Structure des produits de gestion

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	16 365 392	16 761 314	17 164 485	16 649 617	15 825 014	-0,8%
+ Fiscalité reversée	-3 744 966	-3 944 754	-4 101 958	-4 097 711	-4 088 149	2,2%
= Fiscalité totale (nette)	12 620 426	12 816 560	13 062 527	12 551 906	11 736 865	-1,8%
+ Ressources d'exploitation	2 934 892	3 151 376	2 788 012	3 055 146	3 292 954	2,9%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	6 885 782	6 669 252	4 759 640	6 206 976	5 947 570	-3,6%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	5 622	19 836	
= Produits de gestion (A)	22 441 100	22 637 189	20 610 179	21 819 650	20 997 225	-1,6%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

4.2.1 L'évolution des ressources fiscales propres

Tableau n° 5 : Evolution des ressources fiscales propres

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	13 807 906	14 115 909	14 392 333	14 285 798	15 549 394	3,0%
+ Taxes sur activités de service et domaine (nettes des reversements)	2 557 486	2 645 405	2 772 152	2 363 819	165 569	-49,6%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation (nettes des reversements)	0	0	0	0	110 051	
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	16 365 392	16 761 314	17 164 485	16 649 617	15 825 014	-0,8%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La forte baisse des taxes sur les services et le domaine en 2022 résulte du transfert vers un budget annexe de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. Les recettes résiduelles sur ce poste correspondent à la taxe de séjour.

Depuis 2022, la communauté de communes a voté une taxe pour financer la compétence gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI).

Les impôts locaux nets de restitutions ont progressé de 12,6 % depuis 2018.

Tableau n° 6 : Evolution des impôts locaux nets

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Impôts locaux	13 808 656	14 116 507	14 435 156	14 323 113	15 549 394	3,0%
Dont Taxes foncières et d'habitation	9 993 768	10 285 483	10 532 516	5 712 841	6 055 931	-11,8%
Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)	1 992 442	2 093 689	2 194 272	2 224 475	2 441 130	5,2%
Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)	790 078	791 000	802 579	786 438	937 114	4,4%
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)	812 440	831 355	860 305	828 785	890 839	2,3%
Autres impôts locaux ou assimilés	219 928	114 980	45 484	64 236	63 967	-26,6%
Fraction de TVA (EPCI à fiscalité propre)	0	0	0	4 706 338	5 160 413	
- Restitution et reversements sur impôts locaux (hors péréquation, AC et DSC)	750	598	42 823	37 315	0	
= Impôts locaux nets des restitutions	13 807 906	14 115 909	14 392 333	14 285 798	15 549 394	3,0%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

En 2021, la baisse des taxes foncières et d'habitation résulte de la réforme de la taxe d'habitation et de la mesure nationale de diminution de moitié de la valeur locative des établissements industriels assujettis au foncier bâti et à la cotisation foncière des entreprises (CFE). Cette baisse a été compensée par la perception d'une fraction de TVA, ressource qui présente un caractère dynamique, ainsi que par le versement d'une compensation (enregistrée en dotations dans la comptabilité ; cf. § 4.2.3).

De plus, Ploërmel Communauté a plus que doublé son taux de taxe foncière bâtie en 2021 (de 2,45 % à 5,21 %), engendrant un produit supplémentaire de 1,017 M€, alors même que les bases de cette taxe sont relativement élevées (supérieures aux moyennes régionale et nationale) et qu'aucune dégradation de sa situation financière n'était en cours. Le produit de taxe foncière sur le bâti par habitant est désormais trois fois supérieur à la moyenne régionale (51 € contre 16 € en 2022).

Tableau n° 7 : Fiscalité comparée en 2022

	Ploërmel communauté	Moyenne départementale	Moyenne régionale	Moyenne nationale
Taux des impôts locaux				
Taxe d'habitation	10,51%	9,80%	10,81%	9,01%
Taxe foncier bâti	5,21%	1,99%	2,11%	3,70%
Taxe foncier non bâti	7,13%	3,31%	4,08%	8,59%
TEOM ex Ploërmel	10,27%	10,93%	10,16%	11,65%
TEOM ex Josselin	9,04%	10,90%	10,16%	11,65%
Cotisation foncière des entreprises	24,92%	22,76%	24,14%	25,60%
Base en € par habitant				
Taxe d'habitation	127	352	258	210
Taxe foncier bâti	958	996	752	923
Taxe foncier non bâti	63	55	56	62
TEOM	611	747	451	715
Cotisation foncière des entreprises	283	285	234	287
Produits en € par habitant				
Taxe d'habitation	14	34	28	19
Taxe foncier bâti	51	20	16	34
Taxe foncier non bâti	5	2	2	5
TEOM	60	82	47	84
Cotisation foncière des entreprises	71	65	57	73

Source : Fiches DGFIP

Les autres taxes perçues sur les entreprises ont également progressé sur la période 2018 à 2022 (22,5 % pour la CVAE, 18,6 % pour la TASCOM et 9,6 % pour l'IFER).

En 2022, Ploërmel Communauté se caractérise par un coefficient d'intégration fiscale¹⁷ élevé (42,68 % en 2022), qui la place en seconde position des EPCI morbihannais.

4.2.2 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée a progressé de 9,1 % entre 2018 et 2022.

Tableau n° 8 : Evolution de la fiscalité reversée

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	441 570	69 484	29 449	29 449	29 449	-49,2%
+ Reversements d'attribution de compensation	-4 863 521	-4 729 839	-4 868 385	-4 862 641	-4 856 128	0,0%
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	-4 421 951	-4 660 355	-4 838 936	-4 833 192	-4 826 679	2,2%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	486 209	524 679	546 056	544 559	547 608	3,0%
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	0	0	190 922	190 922	190 922	
+ Reversement du prélèvement sur les jeux et les paris hippiques	190 776	190 922	0	0	0	
= Fiscalité reversée	-3 744 966	-3 944 754	-4 101 958	-4 097 711	-4 088 149	2,2%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Ploërmel Communauté verse chaque année des attributions aux communes, pour un montant stable (4,86 M€), qui résulte des travaux de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). A l'inverse, les attributions perçues par l'EPCI ont diminué du fait de la restitution aux communes de certaines compétences¹⁸.

Enfin, Ploërmel Communauté est bénéficiaire du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)¹⁹ pour un montant globalement stable depuis 2020.

¹⁷ Le coefficient d'intégration fiscale permet de mesurer le degré d'intégration d'un EPCI, au travers du rapport entre la fiscalité qu'il lève et la totalité de la fiscalité levée sur son territoire par les communes et leurs groupements. Il constitue un indicateur de la part des compétences exercées au niveau du groupement.

¹⁸ Cette évolution concerne les communes de l'ancienne communauté de communes de Mauron, qui mutualisait les services techniques sur le secteur de Mauron, ainsi que les équipements sportifs de Saint-Briec de Mauron et de Saintt Léry, et le transport des élèves vers la piscine de Mauron.

¹⁹ Le mécanisme du FPIC, dispositif mis en place en 2012 et visant à réduire les disparités de ressources entre collectivités au regard des charges auxquelles elles doivent faire face, consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser celles qui sont moins favorisées.

4.2.3 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles ont globalement diminué de 13,6 % entre 2018 et 2022. Cette évolution résulte principalement de la baisse de la dotation versée par la région, au titre de sa participation au financement des transports scolaires.

Tableau n° 9 : Évolution des ressources institutionnelles (dotations et participations)

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	1 823 376	1 851 599	1 891 133	1 935 676	1 986 463	2,2%
FCTVA	25 064	8 789	4 202	10 673	8 343	-24,0%
Participations	3 955 306	3 658 791	1 691 388	1 745 859	1 353 896	-23,5%
<i>Dont région</i>	2 201 963	2 090 674	134 993	86 680	54 606	-60,3%
<i>Dont autres</i>	1 461 952	1 273 514	1 040 807	1 474 519	1 000 554	-9,0%
Autres attributions et participations	1 082 036	1 150 073	1 172 918	2 514 768	2 598 868	24,5%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	1 082 036	1 150 806	1 173 797	2 519 087	2 602 308	24,5%
= Ressources institutionnelles	6 885 782	6 669 252	4 759 640	6 206 976	5 947 570	-3,6%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État a globalement progressé²⁰, et son montant par habitant (46 €) se situe dans la moyenne régionale (45 €) et nationale (49 €).

Depuis 2021, Ploërmel communauté perçoit un versement de l'État au titre de la compensation de la perte de ressources de contribution économique territoriale (CET)²¹.

Les autres participations proviennent de la CAF et de la MSA dans le cadre du contrat enfance jeunesse, et des aides des éco-organismes (gestion des déchets) jusqu'en 2021.

²⁰ Parmi ses composantes, la dotation d'intercommunalité, qui évolue en fonction de la population du groupement, du revenu de ses habitants, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale a augmenté, tandis que la dotation de compensation au titre de la taxe professionnelle a diminué.

²¹ Pour mémoire, la CET, qui a remplacé la taxe professionnelle en 2010, est composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

4.2.4 Les ressources d'exploitation

Tableau n° 10 : Détail des ressources d'exploitation

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	61 056	44 468	199 265	198 244	99 358	12,9%
+ Domaine et récoltes	0	0	10 000	10 270	11 878	
+ Travaux, études et prestations de services	1 723 262	1 756 848	1 027 487	1 122 002	1 307 323	-6,7%
+ Mise à disposition de personnel facturée	820 712	961 474	1 104 937	1 252 497	1 573 448	17,7%
+ Remboursement de frais	158 697	177 429	263 250	282 502	107 972	-9,2%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	2 763 727	2 940 218	2 604 939	2 865 515	3 099 980	2,9%
Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	171 165	211 158	172 696	189 631	192 974	3,0%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	10 377	0	0	
= Autres produits de gestion courante (b)	171 165	211 158	183 073	189 631	192 974	3,0%
Ressources d'exploitation (a+b)	2 934 892	3 151 376	2 788 012	3 055 146	3 292 954	2,9%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Sur la période 2018-2022, les ressources d'exploitation augmentent de 12,2 %, du fait notamment de la progression des remboursements de salaires perçus en contrepartie des mutualisations ou mises à disposition de personnel, et à compter de 2022, de la refacturation de dépenses de personnel au budget annexe « déchets TEOM » (0,35 M€).

Les recettes imputées au poste « travaux, études et prestations de services » ont, en revanche, diminué de 24,1 %, le budget principal ayant cessé en 2020 de percevoir les versements effectués par la régie « Transport » (0,35 M€).

En 2020, les redevances sur les services à caractère culturel, sportif et de loisir²² ont fortement baissé (-0,4 M€), dans le contexte de crise sanitaire ; elles ont ensuite progressé mais ne sont pas revenues à leur niveau antérieur.

²² Billetterie de spectacles et inscriptions à l'école de musique communautaire, entrées aux piscines de Mauron et de Ploërmel, centre de loisirs.

4.3 Les charges de fonctionnement

Tableau n° 11 : Structure des charges de gestion

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne	2018/2022
Charges à caractère général	7 924 973	8 312 673	5 688 364	6 194 965	4 172 207	-14,8%	-47,4%
+ Charges de personnel	6 956 450	7 170 869	7 493 770	7 786 307	7 910 442	3,3%	13,7%
+ Subventions de fonctionnement	1 557 608	1 398 928	944 267	946 637	958 998	-11,4%	-38,4%
+ Autres charges de gestion	1 358 218	1 692 317	1 624 576	1 831 874	1 910 870	8,9%	40,7%
= Charges de gestion	17 797 249	18 574 787	15 750 976	16 759 782	14 952 518	-4,3%	-16,0%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les charges de gestion ont diminué de 16 % sur la période 2018 à 2022.

4.3.1 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général ont diminué de 47,4 %, en raison de la reprise par la région de la compétence transports scolaires et de l'imputation des dépenses de gestion des déchets sur le budget annexe créé en 2022.

4.3.2 Les dépenses de personnel

Les charges de personnel ont augmenté de 13,7 %, comme les effectifs. Elles représentent 36 % des charges de gestion en 2022, et s'élèvent à 182 € par habitant, montant supérieur à la moyenne nationale (145 €) et régionale (128 €). Toutefois, le coût net, après remboursement à Ploërmel communauté des charges de mutualisation facturées aux communes et autres bénéficiaires, est de 146 €.

Les rémunérations versées (régime indemnitaire) n'appellent pas d'observations.

Tableau n° 12 : Évolution des effectifs

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Titulaires en ETP	144	138,86	154,78	159,29	159,2	166,69
Non titulaires en ETP	26,79	26,79	22,24	24,48	31,03	27,43
Total ETP	170,79	165,45	177,02	183,77	190,23	194,23

Source : Ploërmel Communauté

L'augmentation des effectifs concerne principalement les agents permanents, avec des créations d'emplois liés à l'exercice de nouvelles compétences (assainissement, habitat, petite enfance) et la mise en place de nouveaux services (commande publique, système d'information géographique, gestion du multi accueil à partir de 2020 à la place du centre intercommunal d'action sociale). Ploërmel Communauté rémunère également sur son budget principal les personnels mis à disposition des budgets annexes autorisations du droit des sols (ADS) et assainissement.

4.3.3 Les subventions de fonctionnement

Tableau n° 13 : Les subventions de fonctionnement

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Subventions de fonctionnement	1 557 608	1 398 928	944 267	946 637	958 998	-11,4%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : centre intercommunal d'action sociale (CIAS), caisse des écoles, services publics administratifs ou industriels et commerciaux</i>	903 586	876 716	442 000	401 800	411 000	-17,9%
<i>Dont subv. autres établissements publics</i>	2 334	11 318	35 305	37 799	10 724	46,4%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	651 688	510 894	466 961	507 037	537 274	-4,7%
Subventions d'équilibre aux budgets annexes	1 374 377	1 783 514	2 023 366	2 101 651	1 749 152	6,2%

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les subventions de fonctionnement ont diminué de 38,4 % entre 2018 et 2022.

Cette baisse est en partie liée à des changements d'imputation comptable (subvention d'équilibre versée au budget annexe « ADS ») et de périmètre (diminution de la subvention versée au CIAS du fait du transfert de la compétence « petite enfance » vers le budget général).

Elle s'explique également par la diminution des subventions aux associations à partir de 2019, suite à une restitution de compétences aux communes (subventions culturelles et sportives dépourvues d'intérêt communautaires).

Entre 2018 et 2022, le budget principal a versé des subventions d'équilibre aux budgets annexes « Parcs d'activités » (3,05 M€), « Bâtiments économiques » (1,16 M€), « office de tourisme » (2,24 M€, non compensés par la taxe de séjour perçue par l'intercommunalité), et « transport » (1,86 M€).

4.3.4 Les autres charges de gestion

Tableau n° 14 : Autres charges de gestion

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Autres charges de gestion	1 358 218	1 692 317	1 624 576	1 831 874	1 910 870	8,9%
<i>Dont contribution au service incendie</i>	<i>840 383</i>	<i>1 151 619</i>	<i>1 130 976</i>	<i>1 132 819</i>	<i>1 147 213</i>	<i>8,1%</i>
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	<i>286 570</i>	<i>302 656</i>	<i>239 049</i>	<i>315 961</i>	<i>452 780</i>	<i>12,1%</i>
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	<i>214 735</i>	<i>219 560</i>	<i>227 811</i>	<i>204 635</i>	<i>231 637</i>	<i>1,9%</i>

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les autres charges de gestion ont progressé du fait de l'augmentation des contributions « incendie » liée à l'intégration du centre de secours de Josselin en 2019²³, et des contributions aux organismes de regroupement (Pays de Ploërmel).

4.4 Une capacité d'autofinancement en progression

Tableau n° 15 : Évolution des capacités d'autofinancement brute et nette

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Excédent brut de fonctionnement (EBF)	4 643 851	4 062 402	4 859 203	5 059 868	6 044 708
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>20,7%</i>	<i>17,9%</i>	<i>23,6%</i>	<i>23,2%</i>	<i>28,8%</i>
+/- Résultat financier	-213 955	-175 010	-165 614	-148 732	-129 170
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	1 474 457	1 883 594	795 307	509 497	559 750
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	-6 954	135 275	-1 307 302	-1 689 784	-1 253 181
= capacité d'autofinancement (CAF) brute	2 948 485	2 139 073	2 590 979	2 711 855	4 102 607
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>13,1%</i>	<i>9,4%</i>	<i>12,6%</i>	<i>12,4%</i>	<i>19,5%</i>
- Annuité en capital de la dette	733 370	642 950	656 310	676 756	672 516
= CAF nette ou disponible	2 215 115	1 496 122	1 934 669	2 035 100	3 430 090

Source : CRC d'après les comptes de gestion

La diminution des charges de gestion, supérieure à celle des produits de gestion, explique la progression de l'excédent brut de fonctionnement (30,2 % sur la période) et de la CAF brute (39,1 %).

Les soldes intermédiaires de gestion (SIG) de Ploërmel communauté sont plus favorables que la moyenne des communautés de communes de la même strate démographique.

²³ Après la dissolution du syndicat pour la gestion du centre de secours et d'incendie de Josselin, Ploërmel communauté s'y est substituée à partir du 1^{er} janvier 2019

Tableau n° 16 : SIG par habitant en 2022

	Ploërmel communauté	Moyenne régionale	Moyenne nationale
EBF	139 €	85 €	77 €
CAF brute	94 €	78 €	71 €
CAF nette	79 €	61 €	51 €

Source : Fiches DGFIP

4.5 Des investissements en grande partie financés sur ressources propres

Entre 2018 et 2022, les dépenses d'investissement sont constituées de dépenses d'équipement (à 69 %), et de subventions (à 31 %) versées principalement au syndicat mixte Mégalis pour le déploiement de la fibre optique, et à des entreprises au titre du soutien économique.

Les principales dépenses d'investissement ont été consacrées au déploiement du très haut débit (4,66 M€), au pôle d'échange multimodal (3,54 M€), à la piscine communautaire de Ploërmel (1,36 M€), au pôle enfance et jeunesse (1,24 M€), aux voiries réalisées dans les parcs d'activité (1,08 M€), aux investissements informatiques (0,72 M€), et aux centres de secours incendie (0,68 M€).

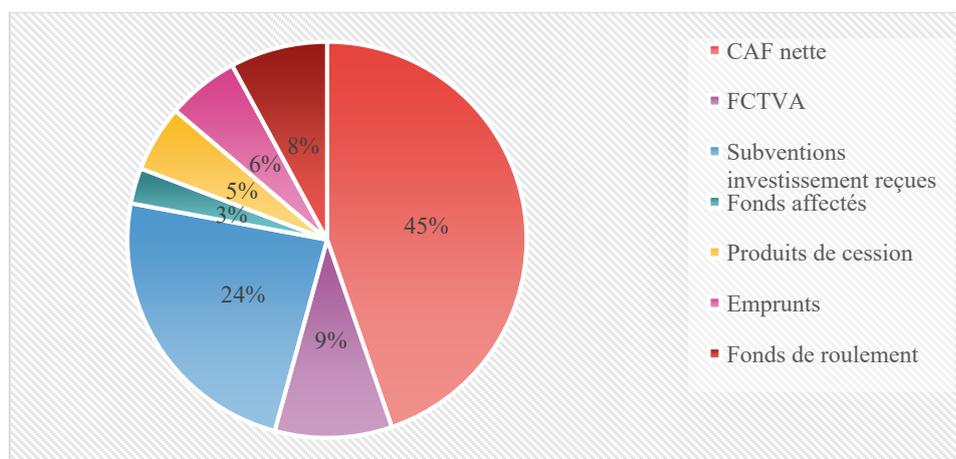
Les investissements réalisés sur la période ont été financés à 86 % par l'autofinancement, les cessions d'actifs et les subventions perçues, à 6 % par de nouveaux emprunts et pour 8 % par la mobilisation du fonds de roulement.

Tableau n° 17 : Financement des investissements de Plœrmel Communauté

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (A)	2 215 115	1 496 122	1 934 669	2 035 100	3 430 090	11 111 096
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	405 862	418 151	533 917	500 599	492 750	2 351 279
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	299 210	382 269	993 970	2 417 556	1 800 917	5 893 922
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	21 786	283 235	143 875	272 485	721 381
+ Produits de cession	56 940	83 506	8 645	1 004 689	195 118	1 348 898
+ Autres recettes	0	0	0	-54 717	0	-54 717
= Recettes d'inv. hors emprunt (B)	762 012	905 712	1 819 768	4 012 002	2 761 270	10 260 764
Financement propre disponible (A+B)	2 977 128	2 401 834	3 754 436	6 047 102	6 191 360	21 371 860
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)</i>	<i>95,8%</i>	<i>63,2%</i>	<i>132,1%</i>	<i>283,3%</i>	<i>175,7%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 107 860	3 799 903	2 842 626	2 134 161	3 523 957	15 408 507
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	575 197	581 229	2 303 572	2 029 912	1 436 068	6 925 979
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	-64 149	285 327	1 843 558	502 686	2 567 423
- Participations et inv. financiers nets	-15 409	15 000	43 624	-190 198	-1 483	-148 466
+/- Variation autres dettes et cautionnements	23 670	-200	228	-350	0	23 348
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-714 190	-1 929 949	-1 720 940	230 018	730 131	-3 404 930
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	1 450 000	0	0	1 450 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-714 190	-1 929 949	-270 940	230 018	730 131	-1 954 930

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Graphique n° 2 : Répartition du financement des investissements de Plœrmel Communauté



Source : CRC d'après les comptes de gestion

4.6 Un endettement maîtrisé

Tableau n° 18 : Encours de dette du budget principal

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Encours de dette du budget principal (BP) au 1er janvier	7 261 325	6 062 377	5 530 671	6 324 133	5 647 727	-6,1%
Encours de dette du BP au 31 décembre	6 062 377	5 530 671	6 324 133	5 647 727	4 975 211	-4,8%
Capacité de désendettement du BP en années (dette au 31 décembre/ CAF brute du BP)	2,1	2,6	2,4	2,1	1,2	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

L'endettement sur le budget principal a diminué de 31,5 % entre le début et la fin de la période sous revue. La capacité de désendettement est très largement en deçà des seuils prudentiels, et la dette par habitant est inférieure à la moyenne (114 € en 2022 contre 209 € au niveau national).

La dette consolidée (budget principal et budgets annexes) a progressé en 2020, du fait de l'intégration de la dette du budget annexe assainissement (3,18 M€). Fin 2022, le budget principal représentait 47 % de la dette consolidée, les budgets de zones d'activité 26 %, le budget assainissement 24 % et le budget bâtiments économiques 4 %.

4.7 La trésorerie du budget principal

Tableau n° 19 : Trésorerie du budget principal

au 31 décembre, en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	8 591 657	7 873 850	5 974 550	5 703 610	5 933 628	6 663 759
- Besoin en fonds de roulement global	3 945 319	3 272 069	4 878 351	2 905 313	2 477 562	2 180 368
= Trésorerie nette	4 646 338	4 601 780	1 096 199	2 798 297	3 456 066	4 483 391

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Le fonds de roulement a diminué de près de 2 M€, du fait de sa mobilisation pour financer les investissements. Le niveau du besoin en fonds de roulement est impacté par les comptes de rattachement avec les budgets annexes des parcs d'activités, qui présentent un résultat de clôture déficitaire²⁴ mais en amélioration depuis quelques années, ce qui contribue au redressement de la trésorerie.

²⁴ PA Brocéliande tranches 1 et 2, Camagnon, Ronsouze, Oxygène, Belle Alouette, Caradec, Les Pierres blanches, Porhoët, Val d'Oust, le Grand Moulin

4.8 La prospective financière et la programmation pluriannuelle des investissements

4.8.1 La prospective figurant dans le rapport d'orientations budgétaires

Trois scénarios de prospective ont été présentés dans le rapport d'orientation budgétaire (ROB) 2023. Celui retenu par les élus pour la période 2023-2027 repose sur les hypothèses suivantes :

- une évolution des charges de fonctionnement de 8,3 % en 2023, puis de 2,3 % à 3,3 % par an jusqu'en 2027 ;
- une pression fiscale stable jusqu'en 2025 avec une revalorisation des bases fiscales de 7,1 % en 2023, puis une hausse des taux de taxe foncière de deux points en 2026 ;
- une capacité d'autofinancement nette en baisse jusqu'en 2025 (1,73 M€), puis en hausse après la mobilisation du levier fiscal ;
- une stabilité de la participation au budget transport (0,3 M€) ;
- la mobilisation d'emprunts (simulée à un taux fixe de 3,5 %) pour un total de 15,7 M€, ce qui triplera l'encours de dette de 5 à 17 M€ et portera le ratio de désendettement de 1,4 à 5,6 ans.

Ce scénario repose sur des hypothèses qui n'appellent pas d'observations, et permet de financer 43 M€ sur la programmation pluriannuelle d'investissement (PPI).

Toutefois, la chambre relève que les leviers envisagés par la communauté de communes pour financer sa PPI à horizon 2027 sont l'emprunt, conduisant à un quasi doublement de l'annuité de la dette, et la fiscalité, avec une nouvelle augmentation des taux de la taxe foncière à partir de 2026. La communauté de communes devra, en l'absence de pacte fiscal et financier, rester attentive au niveau de la pression fiscale totale (EPCI + communes) pesant sur les contribuables du territoire.

4.8.2 Une PPI circonscrite au budget principal

La PPI produite à la chambre au cours du contrôle comporte les dépenses d'investissement prévues jusqu'en 2029 sur le budget principal, pour un montant total de 53,76 M€.

Elle est établie selon différentes catégories correspondant aux politiques publiques ou fonctions support²⁵. Les dépenses les plus importantes concernent la construction d'un complexe aquatique (21,64 M€) et d'une maison de l'enfance à Ploërmel (11,09 M€), et la poursuite du déploiement du très haut débit (3,39 M€). Les autres projets significatifs sont la mise en place d'un schéma vélo (2,49 M€), les investissements dans les casernes incendie (1,18 M€), la déclinaison du plan local de l'habitat (2,65 M€), et les travaux des parcs d'activité (1,72 M€).

²⁵ Très grands projets, économie et mobilité, tourisme, enfance et jeunesse, sport, culture, social, environnement, services techniques, secours incendie, logement habitat, système d'information.

Cette PPI n'inclut pas les politiques publiques relevant des budgets annexes (assainissement collectif, collecte et traitement des déchets, zones d'activité).

Intégrer l'ensemble des budgets annexes dans cette démarche permettrait de disposer d'une vision exhaustive des investissements et d'améliorer la lisibilité des enjeux financiers, et favoriserait le pilotage des politiques publiques.

Recommandation n° 4. : Etablir pour les budgets annexes une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) complète incluant les modalités de financement, conformément à l'article D.2312-3 du CGCT.

4.9 Les budgets annexes de zones d'activité

Ploërmel communauté gère sur son territoire quatorze parcs et zones d'activité, rattachés à douze budgets annexes. L'ensemble représente une emprise foncière totale de 171 hectares, dont 31 restent à commercialiser.

Les zones du secteur de Ploërmel et de Josselin, situées à proximité de la RN 166 (Axe Vannes Ploërmel) et de la RN 24 (Rennes-Lorient) sont plus dynamiques, en nombre de projets réalisés et en consommation d'espace que celles du nord à Mauron, la Trinité Porhoët et Ménéac (cf. annexe 1).

Par délibération du 8 octobre 2020, le conseil communautaire a arrêté pour chaque zone, un prix de cession au m², par référence au prix du marché (annexe 2).

4.9.1 La fiabilisation comptable des budgets de zones

Historiquement, certains budgets de zones²⁶ étaient gérés en comptes d'immobilisations pour les travaux d'aménagement. Depuis 2020, Ploërmel Communauté applique pour l'ensemble des parcs d'activité une comptabilité de stock²⁷.

Un premier travail de régularisation a été effectué en lien avec la trésorerie de Ploërmel pour parvenir à une concordance de l'inventaire brut de la collectivité et de l'état de l'actif tenu par le comptable.

²⁶ PA du Bois Vert, PA Brocéliande 1 et 2, PA Camagon,

²⁷ Les opérations relatives à l'aménagement d'une zone d'activité sont caractérisées par une finalité économique de production et non d'immobilisation, puisque les lots aménagés et viabilisés sont destinés à être vendus et non à rentrer dans le patrimoine de la collectivité. Ces opérations doivent donc être enregistrées dans des comptes de stocks.

Dans un second temps, la communauté a reconstitué l'historique des surfaces cédées à partir des actes notariés, et identifié précisément les différents types de parcelles (réserve incendie, réserve foncière, terrain non cessible, bois, voirie, terrain cessible, terrain cédé) pour déterminer les stocks réels des parcs. Ce travail, conduit entre 2020 et 2022, a permis la fiabilisation des stocks. Chaque année, leur valeur évolue en fonction des coûts de revient et de la superficie restant à commercialiser²⁸.

Cinq budgets annexes supportent des emprunts, pour presque 2 M€ en capital au 31 décembre 2022. Chaque année, le budget principal leur verse une subvention permettant de couvrir l'annuité de la dette (capital et intérêts).

Les budgets annexes « parc d'activités » retracent toutes les dépenses et recettes réalisées et déterminent en fin d'exercice la valeur comptable des stocks de terrain disponibles.

²⁸ Par exemple pour le Parc d'activité Oxygène, le coût total des travaux d'aménagement engagés au 31 décembre 2020 s'élevait à 2,53 M€ pour une superficie de terrain cessible de 146 606 m², soit un coût de revient au m² de 16 €. La superficie des terrains restant à vendre était de 33 826 m², soit une valeur de stock s'élevant à 542 929 €

4.9.2 Une absence de documents de prévision des résultats à terminaison

Tableau n° 20 : Synthèse des budgets de zone

Nom du parc d'activités	Résultat au 31/12/2022			Dettes au 31/12/2022 (b)	Terrain total m ²	Terrain disponible m ² (c)	Prix de vente au m ² (d)	Recette théorique (e=c*d)	Valeur des stocks
	Investissement	Fonctionnement	Résultat cumulé						
PA Bois vert - Lande	- 168 432 €	827 567 €	659 135 €	1 301 658 €	745 158	92 956	20 €	1 859 120 €	1 275 371 €
PA Brocéliande T1	58 935 €	- 83 327 €	- 24 392 €	167 785 €	38 874	2 280	32 €	72 960 €	108 851 €
PA Brocéliande T2	- 795 681 €	299 699 €	- 495 982 €		92 856	54 153	32 €	1 732 896 €	795 681 €
PA Camagnon - Ploërmel	47 355 €	- 166 128 €	- 118 774 €	167 785 €	437 013	30 433	12 €	365 196 €	120 431 €
PA Ronsouze - Ploërmel	- 428 483 €	- 23 259 €	- 451 742 €		24 037	8 865	40 €	354 600 €	428 483 €
PA Oxygène Josselin	119 854 €	- 172 064 €	- 52 210 €		93 623	28 333	20 €	566 660 €	686 146 €
PA Belle Alouette - Ploërmel	- 340 573 €	- 56 135 €	- 396 708 €	274 375 €	45 595	18 982	15 €	284 730 €	614 948 €
PA Caradec - Ploërmel	- 736 368 €	65 416 €	- 670 951 €		5 513	5 513	5 €	27 565 €	736 368 €
PA Les pierres blanches	- 49 670 €	- 48 877 €	- 98 547 €	87 441 €	118 056	5 400	10 €	54 000 €	137 100 €
PA Porhoet	- 1 136 357 €	110 547 €	-1 025 811 €		54 825	34 906	4 €	160 872 €	1 136 357 €
PA Val d'Oust Ploërmel	- 82 284 €	- 134 567 €	- 216 852 €		24 820	24 820	4 €	99 280 €	82 284 €
ZC Le grand Moulin	- 65 615 €	0 €	- 65 616 €		6 143	6 143	10 €	61 430 €	65 615 €
Total	- 3 577 321 €	618 871 €	-2 958 450 €	1 999 045 €	1 709 678	312 784		5 639 309 €	6 181 646 €

Source : CRC sur la base des données de Ploërmel Communauté

Au 31 décembre 2022, le résultat consolidé pour l'ensemble des budgets annexes des zones en cours était de -2,96 M€ et l'encours de dette de près de 2 M€. La valeur comptable des stocks de terrains aménagés représentait 6,18 M€ (coût de production). L'encours de terrains disponibles, de 312 784 m², était susceptible de générer, par application des prix de vente fixés, une recette théorique de 5,64 M€.

Faute de disposer d'un document établissant les prévisions financières à terminaison (notamment les dépenses restant à couvrir), il n'est pas possible d'anticiper un résultat de clôture et de déterminer l'éventuel besoin de financement du déficit par le budget principal.

4.9.3 Une stratégie à revoir au regard des objectifs de sobriété foncière

L'objectif de réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers et la perspective du zéro artificialisation nette (ZAN) à terme, devrait conduire à limiter les droits à consommer du foncier sur le territoire du Pays de Ploërmel pour la période 2021-2031 à un total de 296 hectares²⁹, soit 148 hectares pour Ploërmel Communauté et 148 hectares pour de l'Oust à Brocéliande communauté.

Le maintien d'une consommation foncière de dix hectares par an pour les zones d'activité, équivalente à la moyenne de foncier vendu les cinq dernières années (huit hectares), plus deux hectares pour la réalisation d'équipements et d'infrastructures, représenterait les deux tiers de la capacité totale d'artificialisation de l'EPCI.

Cette contrainte conduira Ploërmel Communauté à revoir son offre foncière pour les entreprises, en privilégiant une densification pour l'artisanat, le commerce et le tertiaire dans les zones d'activité économique et en favorisant l'installation de commerces et entreprises dans les centres villes, afin de conserver du foncier pour les projets ne pouvant s'installer dans le tissu urbain.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que, dès mars 2023, Ploërmel communauté a œuvré à la définition d'une stratégie foncière globale qui s'est traduite par une répartition des surfaces potentielles entre les communes, et par un travail spécifique mené sur le volet économique aboutissant à une stratégie votée lors du conseil communautaire du 20 juin 2024, basée sur :

- une analyse complète du fonctionnement des parcs d'activités ;
- une analyse des besoins par secteur ;
- une stratégie du foncier dédiée à l'économie, qui fait compte des « coups partis », soit, sur les 38 ha alloués, un résiduel de 13 ha de droits à construire en extension ;
- une analyse du foncier à densifier dans les parcs existants, soit environ 1 ha qui pourraient être « récupérés » par la communauté.

CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIÈRE

La situation financière de l'EPCI ne présente pas de difficultés particulières. Les dépenses sont maîtrisées et l'épargne en progression, ce qui a permis le financement de près de 25 M€ d'investissements tout en modérant le recours à l'endettement. La capacité de désendettement consolidée est inférieure à 3 ans, en 2023. Les budgets annexes ne présentent pas de risques ; l'impact potentiel des budgets des zones d'activité n'est toutefois pas chiffré, faute de documents prévisionnels projetant leur résultat à terminaison.

Si l'EPCI s'est doté d'une prospective financière à laquelle est adossée une programmation pluriannuelle des investissements, il n'a pas intégré à cette dimension prospective les budgets annexes (assainissement, déchets, zones d'activité), qui sont pourtant susceptibles de porter des dépenses importantes et représentent plus de la moitié de l'encours de dette.

²⁹ Sur la base de la consommation foncière 2011-2021 du Pays de Ploërmel chiffrée à 527 ha, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a arbitré une baisse totale de 44 % pour la période 2021-2031, soit un droit à consommer de 296 ha.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1 L'organisation des services et des procédures d'achats

L'organisation des services et les procédures d'achat mises en place pour la commande publique n'appellent pas d'observations particulières.

Ploërmel Communauté a constitué une commission d'appel d'offres consultée obligatoirement pour les marchés formalisés conformément aux dispositions légales³⁰, ainsi qu'une commission « marché à procédure adaptée », en vue d'accompagner le président³¹ dans sa prise de décision pour tous les marchés compris entre 90 000 € HT et les seuils de procédure formalisée.

Si la communauté ne dispose pas, à ce jour, d'un guide interne de la commande publique (un projet est en cours d'élaboration), elle a néanmoins établi une fiche synthétique rappelant les règles de procédure applicables selon les types de marchés.

Pour la passation des marchés, une répartition des tâches est instaurée entre le service chargé de la commande publique, composé de deux agents³², et les services acheteurs. Ces derniers sont au minimum chargés de détailler le besoin, analyser les offres et rédiger les rapports. Ils ont la responsabilité de la passation des marchés publics inférieurs à 40 000 € HT (services) ou à 100 000 € HT (travaux).

Le conseil communautaire a délégué au président la compétence pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres d'un montant inférieur à 200 000 € HT ainsi que les avenants quel que soit leur montant, lorsque les crédits sont inscrits au budget.

La communauté de communes respecte, depuis 2019, la réglementation en matière de publication des données essentielles relatives aux marchés, sur la plateforme Mégalis.

5.2 L'examen de la passation et de l'exécution d'une sélection de marchés

La chambre a examiné la passation et l'exécution de huit marchés répartis sur la période 2018-2022, sélectionnés sur plusieurs critères (procédure, année, type de marché, objet).

³⁰ Article L .1414-2 du CGCT

³¹ Elle émet un avis simple à l'attention du président, sur le projet de rapport d'analyse des offres, sur le classement des offres et sur le choix des titulaires

³² Une attachée territoriale responsable de la commande publique et des affaires juridiques et une rédactrice territoriale chargée de la commande publique et des affaires juridiques

5.2.1 Les procédures de passation et d'attribution

Les procédures de passation et de notification des huit marchés examinés sont globalement satisfaisantes, hormis sur quelques points, qui emportent parfois des conséquences juridiques et justifient une vigilance accrue des services :

- les rapports d'analyse des offres sont détaillés, mais pas toujours datés et signés³³ ;
- le délai de publication d'un avis d'attribution (trente-sept jours) a été supérieur au délai légal maximal de trente jours³⁴ ;
- le contenu d'un rapport de présentation n'est pas conforme³⁵ : les noms des soumissionnaires dont les offres ont été rejetées et les motifs des rejets ne sont pas indiqués ;
- des incohérences ont été relevées pour un marché : il a été attribué par le conseil communautaire à une société en tant que mandataire du groupement d'entreprises retenu, mais l'acte d'engagement a été signé par une autre société et les paiements effectués à cette dernière ;
- l'acte d'engagement et le courrier de notification d'un marché ont été signés par M. Le Diffon en qualité de maire de Ploërmel avec l'apposition du cachet de la mairie, et non en tant que président de Ploërmel Communauté.

5.2.2 Les modalités d'exécution

Un marché (« Elimination ou valorisation des boues ») sur les huit examinés présente deux anomalies dans son exécution :

- Le non-respect de la périodicité de révision définie par le cahier des charges

Le marché a été signé pour une durée initiale de 2 ans (2022-2023), reconductible deux fois pour un an. L'article 4.4 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) applicable prévoit une révision des prix à chaque reconduction du marché³⁶, calculée par référence au mois précédent la période de reconduction ; les prix révisés sont ensuite invariables durant cette période. Or, Ploërmel communauté a pratiqué des révisions mensuelles sur les prix en 2022 et 2023, calculées par référence au mois précédant la réalisation des prestations. Le montant total des révisions atteignait 27 425 € HT en juillet 2023, dont 13 319 € pour la 1^{ère} année du contrat (2022), soit une augmentation de 4 % par rapport au montant annuel du marché.

- Le dépassement des quantités maximales annuelles

Ploërmel Communauté a eu recours à un accord cadre à bons de commande fixant les volumes annuels maximaux de boues à valoriser ou à éliminer. L'augmentation de ces quantités n'est possible qu'à travers la conclusion d'un avenant.

³³ La communauté de communes gagnerait à utiliser le formulaire type proposé par la direction des affaires juridiques (DAJ) des ministères économiques et financiers.

³⁴ Article R. 2183-1 du Code de la commande publique

³⁵ Article R. 2184-2 du code de la commande publique

³⁶ Le marché 2021-PC-14 est signé pour une durée initiale de 2 ans, reconductible 2 fois pour une durée d'un an à chaque reconduction

En 2022, le volume maximal a été dépassé de 1 149 m³, pour un montant de 10 571 €. Ploërmel Communauté n'a signé aucun avenant pour ce dépassement, au motif qu'elle n'avait pas la vision du volume à curer au sein des lagunes au moment de la conclusion du marché.

Ces deux anomalies (révisions des prix indues et absence d'avenant autorisant un dépassement des volumes traités) devront être régularisées.

6 LES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC

Deux délégations de service public récentes ont été examinées par la chambre. La première concerne la gestion du service d'assainissement collectif (attribuée en décembre 2021) et la seconde, la construction et la gestion d'un crématorium (attribuée en juin 2022).

6.1 La délégation de service public « assainissement collectif »

6.1.1 Le contexte de la passation de la DSP

Sur les 30 communes membres, trois³⁷ ne sont pas équipées de dispositifs d'assainissement collectif et sont couvertes par un service public d'assainissement non collectif (SPANC).

Pour les autres communes, Ploërmel Communauté a repris, au 1^{er} janvier 2020, les 18 contrats de délégations de service public (DSP) et 22 marchés de prestations ou de facturation en cours, majoritairement exécutés par la Saur (Cf. annexe 3), et dont les échéances s'échelonnent jusqu'à fin 2027.

À compter du 1^{er} janvier 2022, elle a fait le choix d'appliquer à l'ensemble du territoire un même mode de gestion, avec l'intégration progressive des communes dans une DSP unique conclue pour six ans (2022-2017), à mesure de l'échéance des contrats antérieurs.

Seules deux communes (Mohon et Mauron), dont les DSP en vigueur s'achèvent fin 2027 ne sont pas concernées par cette première étape ; elles seront intégrées au contrat unique de délégation lors de son renouvellement pour 2028.

La procédure de passation formalisée mise en œuvre par Ploërmel Communauté avec l'aide de son assistant à maîtrise d'ouvrage, n'appelle pas d'observations majeures, hormis sur deux points.

En ne publiant que deux avis de concession au JOUE et au BOAMP³⁸, Ploërmel Communauté n'a pas respecté l'article R. 3122-2 du code de la commande publique qui impose, en procédure formalisée, trois supports de publication³⁹.

³⁷ Brignac, La croix Helléan, et La Grée St Laurent

³⁸ Journal officiel de l'Union européenne et Bulletin officiel des annonces des marchés publics.

³⁹ Une troisième publication est requise dans une publication spécialisée correspondant au secteur économique concerné.

Par ailleurs, le délai de remise des offres, bien que porté à 55 jours, soit une durée largement supérieure au minimum règlementaire⁴⁰, apparaît relativement court au regard de la complexité de la DSP. Initialement fixé à 45 jours, il a été prolongé de 10 jours après la demande d'une entreprise candidate sollicitant un report d'un mois au minimum au motif que le délai imparti ne lui permettait pas de réaliser dans les meilleures conditions l'ensemble des études techniques et économiques nécessaires à l'élaboration d'une offre pertinente.

Malgré cette prolongation, sur les quatre entreprises ayant retiré un dossier, seule la société déjà titulaire de la majorité des contrats et marchés précédemment passés par les communes, a déposé une offre. Les trois autres ont adressé des lettres de désistement qui pointent notamment un délai insuffisant compte tenu de la complexité de la DSP, avec de nombreux contrats à reprendre, pour partie de manière échelonnée.

Ainsi, le délai de remise des offres n'était vraisemblablement pas suffisant pour élargir la concurrence et a contribué à favoriser l'entreprise déjà majoritairement implantée sur le territoire.

6.1.2 L'économie initiale du contrat.

6.1.2.1 La structure du compte d'exploitation prévisionnel (CEP) du délégataire

Les produits sont constitués d'une fraction des redevances perçues sur les abonnés domestiques et industriels du réseau d'assainissement. Ces recettes (8,62 M€ sur la durée de la DSP) constituent 94,5 % des produits perçus par le délégataire. Les autres ressources proviennent de travaux (branchements neufs) et de prestations de service (contrôle de conformité). Les produits prévisionnels augmentent de 25 % entre 2022 (1,33 M€) et 2027 (1,66 M€) du fait d'une progression moyenne annuelle de 7,2 % du nombre des abonnés domestiques résultant de l'intégration au contrat de DSP de plusieurs communes en 2023 et en 2025.

Parallèlement, les charges prévisionnelles (8,8 M€ au total) progressent de 15 % (de 1,31 M€ en 2022 à 1,50 M€ en 2027).

La durée de la délégation est de 6 ans. Le taux de rentabilité interne⁴¹ (TRI) résultant du compte prévisionnel est de 28 % sur la durée du contrat (cf. annexe 4). Avec une durée de 5 ans, ce taux serait de 13 %, niveau suffisant pour que l'exploitant puisse amortir ses investissements, conformément à l'article R. 3114-2 du code de la commande publique⁴².

⁴⁰ Article R. 3123-14 du code de la commande publique (30 jours à compter de la date d'envoi de l'avis de concession ; 25 jours lorsque l'autorité concédante accepte que les candidatures accompagnées des offres lui soient transmises par voie électronique).

⁴¹ Cet indicateur consiste à estimer le rendement moyen de l'investissement sur la durée du contrat. Il est calculé à partir du cash-flow, qui mesure les flux nets de trésorerie en tenant compte des entrées et des sorties présentes et prévisionnelles. Pour la DSP assainissement, il a été calculé à partir des éléments du CEP en reconstituant le cash-flow (total des recettes d'exploitation – total des dépenses d'exploitation correspondant aux charges totales hors amortissements, provisions et impôts sur les sociétés - dépenses d'investissements de renouvellement).

⁴² L'article R. 3114-2 du code de la commande publique prévoit que les contrats de concession ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans dans le domaine de l'assainissement, et que lorsque la durée est supérieure à

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise que la durée choisie est justifiée par l'objectif d'aligner les échéances des différents contrats en cours.

6.1.2.2 La tarification du service

La redevance d'assainissement payée par les usagers est composée d'une partie fixe correspondant à l'abonnement et d'une partie variable, assise sur le volume d'eau prélevé sur le réseau public de distribution d'eau potable ou sur toute autre source (notamment puits et forages privés) dont l'usage génère le rejet d'une eau usée collectée par le service d'assainissement, avec deux tranches de tarification (< 30 m³ et > à 30 m³). Un abattement de 80 % est appliqué pour les 30 premiers m³ annuels par abonné⁴³.

Des dispositions tarifaires spécifiques sont appliquées à certains usagers industriels (cf. § 6.1.2.4).

En plus des parts fixe et variable, les usagers acquittent une redevance due au titre de la modernisation des réseaux de collecte et prélevée pour le compte de l'agence de l'eau Loire Bretagne.

En 2023, pour une facture type de 120 m³, le prix total TTC payé par l'utilisateur était de 286,56 € (dont 67,67 € d'abonnement).

Dans le cadre de l'étude sur le transfert de la compétence assainissement, plusieurs scénarios ont été étudiés pour faire converger les tarifs, qui diffèrent selon les communes (voir annexe 5). Une convergence a été engagée par la communauté de communes depuis janvier 2021 et doit se traduire par un tarif unique en 2031 (2,84 €/ m³ en moyenne), soit une progression de 0,3 € par m³ par rapport à 2022 (2,54 €).

6.1.2.3 Les rémunérations du délégataire et du délégant

La facturation aux usagers est assurée par le concessionnaire du service de l'eau potable⁴⁴ (facture unique). Les redevances perçues au titre de l'assainissement sont réparties entre le délégataire et le délégant.

La part des recettes revenant au délégataire représente 58 % du total⁴⁵.

cinq ans, elle ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour amortir les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis.

⁴³ Mesures sociales autorisées par l'article L. 2224-12-1-1 du CGCT.

⁴⁴ Les modalités de facturation et de reversement de la part de la collectivité due au titre de l'assainissement, sont fixées par deux conventions tripartites signées entre l'EPCI et deux délégataires et une convention de mandat, signée le 30/09/2022 par la Ploërmel Communauté avec son délégataire assainissement. L'article 7 de cette dernière convention prévoit un reversement à Ploërmel Communauté de la part qui lui revient en cinq échéances : 20 % du montant TTC dû au titre de l'exercice N-1 à reverser le 1^{er} mars, 1^{er} juin, 1^{er} septembre et 1^{er} décembre de l'année N et le solde, le 1^{er} juin de l'année n + 1.

⁴⁵ En moyenne nationale, pour les services gérés en DSP, la part qui revient au délégataire (hors taxes et redevances) est de 55 % (Source : rapport OFB 2023).

- La rémunération du délégataire est fixée par le contrat⁴⁶.

Elle évolue au 1^{er} janvier de chaque exercice civil par application d'une formule de révision contractuelle : une fraction de 15 % du prix est non révisable ; pour le reste, l'indexation repose sur des indices relatifs aux salaires pour 25 % du total, à l'électricité pour 9 %, aux matériels de chantier pour 29 %, aux frais et services divers pour 12 % et aux travaux publics pour 10 %. **Une erreur matérielle constatée dans le contrat sur la référence de l'indice « électricité » est à rectifier lors d'un prochain avenant.**

La pondération des indices doit normalement être représentative de la structure des coûts du service, ce qui n'a pas totalement été le cas sur la première année du contrat. Le poids réel des différents postes dans le total des charges, tel qu'il résulte du compte annuel de résultat d'exploitation (CARE) 2022, est un peu inférieur pour les salaires (21 %), et supérieur pour l'électricité (13 %). L'impact des trois derniers indices est plus difficile à mesurer, le CARE n'étant pas établi selon des rubriques comparables à celles figurant au contrat.

Ces écarts, s'ils devaient perdurer, devront amener la communauté à réexaminer l'adéquation de cette formule de pondération.

- Les tarifs relatifs aux recettes revenant à Ploërmel Communauté sont votés par le conseil communautaire.

Outre la fraction des redevances, le contrat prévoit un intéressement de la communauté de communes aux résultats de l'exploitation.

6.1.2.4 Les dispositions spécifiques relatives aux industriels

6.1.2.4.1 Le cadre juridique : les autorisations et conventions de déversement des eaux usées non domestiques

- L'obligation de disposer d'une autorisation préalable

L'article L. 1331-10 du code de la santé publique prévoit que « *Tout déversement d'eaux usées autres que domestiques dans le réseau public de collecte doit être préalablement autorisé par le maire ou, lorsque la compétence en matière de collecte à l'endroit du déversement a été transférée à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte, par le président de l'établissement public ou du syndicat mixte. (...) / L'autorisation fixe notamment sa durée, les caractéristiques que doivent présenter les eaux usées pour être déversées et les conditions de surveillance du déversement. Toute modification ultérieure dans la nature ou la quantité des eaux usées déversées dans le réseau est autorisée dans les mêmes conditions que celles prévues au premier alinéa.* »

Tout déversement d'eaux usées autres que domestiques dans le réseau d'eau public sans autorisation est puni d'une amende de 10 000 € (article L. 1337-2 du code de la santé publique).

- Le recours facultatif, en complément, à une convention spéciale de déversement

⁴⁶ 36 € HT/an pour la part fixe + 0,2223 €/m³ pour la tranche 1 (< 30 m³) et 1,1113/m³ pour la tranche 2 (> 30m³).

La convention spéciale de déversement est un contrat de droit privé, qui peut être signé entre une entreprise et la ou les collectivité(s) propriétaire(s) des réseaux d'assainissement.

Elle permet de préciser les modalités de mise en œuvre de l'autorisation de déversement, à laquelle elle est annexée. Elle définit les modalités juridiques, financières et techniques du raccordement de l'industriel au réseau, ainsi que le partage des responsabilités : installations internes et traitements préalables au déversement, échéancier de mise en conformité, branchement et contrôles de conformité, contrôles des rejets (auto surveillance et contrôle de la collectivité), calcul de la redevance et modalités de révision, sanction du non-respect des obligations.

6.1.2.4.2 Des dispositions à revoir en matière de contrôles des rejets

Dans le cadre d'une DSP, le contrôle des rejets des eaux non domestiques dans le réseau d'assainissement collectif de la collectivité incombe au délégataire.

L'article 18 du contrat de DSP prévoit, à ce titre, que le concessionnaire est tenu notamment de contrôler les branchements et les déversements, d'aviser la collectivité, de provoquer les mesures coercitives prévues par la réglementation ou par les conventions de déversements à l'encontre des usagers qui déverseraient un effluent non-conforme, et de mettre en œuvre un suivi permanent des autosurveillances des industriels sous convention, en lien avec la collectivité, dans l'objectif de vérifier le respect strict des conventions.

Si les huit conventions tripartites de déversement signées en 2022 définissent bien les obligations à la charge des industriels⁴⁷, elles ne sont pas homogènes sur les sanctions encourues.

En effet, six conventions prévoient une majoration de 100 % de la redevance due au délégataire en cas de non-respect de la périodicité des analyses réalisées par l'industriel. Cette disposition ne figure pas dans les conventions conclues avec deux sociétés.

Ploërmel Communauté a indiqué au cours du contrôle qu'elle régulariserait cette omission par avenant, afin d'éviter une situation de rupture d'égalité entre les différents industriels signataires de conventions de déversement.

Par ailleurs, l'article 29-3 du contrat de DSP prévoit, au titre des conventions de déversement, que les manquements du délégataire à ses obligations de contrôle des rejets ayant des conséquences dommageables feront l'objet des sanctions définies à l'article 61⁴⁸.

Or, seule une mention « *sans objet* » figure audit article, ce qui rend totalement inopérantes l'ensemble de ces dispositions.

La chambre demande à Ploërmel communauté à remédier à l'incohérence de ces dispositions contractuelles en définissant un dispositif de sanction effectif.

⁴⁷ Fréquence des contrôles analytiques et transmission des plannings prévisionnels des autocontrôles et de leurs résultats, ainsi que des volumes d'eau consommés.

⁴⁸ Article 29-3 du contrat : « *Tout manquement du Concessionnaire qui serait l'origine directe de dérive de la qualité des effluents livrés à la station d'épuration et qui aurait pour conséquence une détérioration du fonctionnement et des performances de la station d'épuration ouvrira à sanction décrite à l'article 61 du présent contrat* ».

6.1.2.4.3 Une facturation peu incitative et reposant sur des dispositions à mettre en cohérence

Tout déversement d'eaux usées autres que domestiques dans le réseau public d'assainissement donne lieu au paiement, par l'auteur du déversement, d'une redevance⁴⁹.

La redevance payée par les industriels installés sur le territoire de Ploërmel Communauté appelle plusieurs observations.

➤ Des incohérences dans la base de calcul de la redevance.

La redevance assainissement des industriels semble assise sur la consommation d'eau potable⁵⁰. Or les conventions de déversement présentent des incohérences. Elles prévoient que la part variable de la redevance est calculée comme suit :

Redevance = volume mesuré x coefficient de rejet⁵¹ x coefficient de dégressivité⁵² x coefficient de pollution⁵³ x prix unitaire.

Pour l'assiette de calcul elles se réfèrent à la fois au volume rejeté (article 6 clause générale) et au volume d'eau consommé (article 6-2 relatif au coefficient de rejet).

De plus, dans le rapport annuel du délégataire les données sur les volumes d'eau consommés par les industriels sont incomplètes, puisque trois entreprises titulaires de conventions de déversement n'y figurent pas, dont une fabriquant des produits d'hygiène pour bébés et femmes à base de cellulose. Sous cette réserve, d'après les données du CARE, le volume consommé par les industriels est de 257 639 m³ sur un total de 999 793 m³.

➤ Une dégressivité et des abattements tarifaires peu incitatifs à la maîtrise des rejets

L'application de deux coefficients dégressifs (rejet et dégressivité) conduit mécaniquement les industriels à payer un coût au m³ inférieur à celui des abonnés domestiques.

En particulier, le coefficient de dégressivité a un impact important sur les volumes facturés :

⁴⁹ Article R. 2224-19-6 du CGCT

⁵⁰ Source : facture type 120 m³ annexée à la page 85 du RAD 2022

⁵¹ Rapport entre le volume d'eau rejetée et le volume d'eau prélevée, il tient compte du fait qu'une partie des eaux prélevées par l'industriel sur le réseau public d'alimentation en eau potable n'engendre pas d'effluents (eau utilisée comme ingrédient dans les fabrications, évaporation, etc.).

⁵² Corrige le volume d'eau prélevée afin de tenir compte du fait que les charges polluantes occasionnées par la collecte des effluents rapportées au m³ sont d'autant plus faibles que les volumes collectés sont importants.

⁵³ Parfois nommé « coefficient de charge » ou « coefficient de qualité », il est fonction des caractéristiques du rejet

Tableau n° 21 : Coefficient de dégressivité appliqué selon les volumes d'eaux usées rejetées

Volumes d'eaux usées rejetées	Coefficient
De 1 à 6 000 m ³ /an	1
De 6 001 à 12 000 m ³ /an	0,8
De 12 001 à 24 000 m ³ /an	0,6
Sup à 24 000 m ³ /an	0,5

Source : conventions de déversement d'eaux usées

L'application d'une telle dégressivité tarifaire est peu incitative à la maîtrise des volumes prélevés et rejetés et n'est plus adaptée, au regard des enjeux environnementaux auxquels sont confrontés les services publics d'eau et assainissement⁵⁴.

De plus, un abattement supplémentaire est historiquement appliqué sur les volumes facturés aux industriels installés sur la commune de Ploërmel, et imputé sur la part de redevance revenant à Ploërmel Communauté.

Dans le cadre du nouveau contrat de DSP, compte tenu de l'objectif d'harmonisation tarifaire sur l'ensemble du territoire, Ploërmel Communauté a décidé de faire disparaître progressivement d'ici 2027 cet abattement, qui était de 75 % jusqu'en 2021.

6.1.3 Le bilan de la première année d'exécution

Pour la première année d'exécution, le compte annuel de résultat d'exploitation 2022 (CARE) fait apparaître un total de charges et de produits globalement cohérent par rapport aux prévisions et un résultat net proche du résultat prévisionnel.

Toutefois, les informations financières contenues dans le rapport du délégataire sont relativement sommaires et ne sont pas totalement conformes aux dispositions contractuelles. L'article 57-1 du contrat prévoit, en effet, que le concessionnaire fournit un détail permettant d'effectuer un rapprochement avec le compte d'exploitation prévisionnel figurant au contrat, et une explication des principales différences observées.

Or, le CARE, à l'exception de quelques lignes pour lesquelles les intitulés sont identiques (personnel, impôts et taxes, contributions aux services centraux, énergie électrique...), ne reprend pas la matrice du compte d'exploitation prévisionnel, ce qui ne permet pas une comparaison aisée du prévisionnel et du réalisé. Pour les quelques lignes comparables, aucune explication n'est donnée sur les écarts constatés.

⁵⁴ Le coefficient de dégressivité, mentionné par la circulaire du 12/12/1978 d'application du décret du 24 octobre 1967 concernant les redevances dues par les usagers des réseaux d'assainissement et des stations d'épuration, ne figure plus dans les textes depuis le décret n° 2000-237 du 13 mars 2000.

La chambre observe notamment que la contribution aux frais généraux représente 10,3 % du total des charges (132 600 €), soit une quote-part bien supérieure à celle de l'offre initiale de l'entreprise (8,5 %) et à celle finalement négociée et inscrite au contrat (7,44 %, soit 96 000 € pour l'année 2022).

La chambre appelle la communauté de commune à la plus grande vigilance sur l'augmentation des frais généraux imputés sur la DSP et rappelle la nécessité de disposer de comptes rendus financiers complets et comparables aux prévisions, afin de pouvoir contrôler l'évolution des postes de dépenses de la DSP.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'il a demandé au délégataire de compléter ses comptes rendus financiers afin de pouvoir en faire une analyse fine et qu'il s'est doté dès 2023 d'une assistance extérieure pour le contrôle de la DSP.

6.2 La délégation de service public du « crématorium »

6.2.1 La passation de la délégation de service public

À ce jour, aucun crématorium n'est implanté sur le territoire de Ploërmel Communauté ; les plus proches (Plescop, Montfort Sur Meu Et Noyal-Pontivy) sont distants d'environ 50 kilomètres, ce qui contraint les familles à des déplacements longs et à des délais d'attente importants.

Pour répondre à la demande accrue de la population du centre Bretagne, Ploërmel Communauté a voté la prise de la compétence facultative « étude, création et gestion d'un crématorium » par délibération du 28 février 2019. Elle a fait le choix, en 2020, de mettre en place une concession de service public pour le préfinancement, la conception, la construction l'entretien-maintenance et l'exploitation de cet équipement qui sera implanté sur un terrain de 10 000 m² lui appartenant et mis à disposition du concessionnaire.

La procédure de passation formalisée mise en œuvre par Ploërmel Communauté avec l'aide de son assistant à maîtrise d'ouvrage n'appelle pas d'observations.

Le contrat a été attribué en juin 2022, après une phase de négociation, à l'unique candidat, le groupement OGF/Elysio, pour une durée de 25 ans.

6.2.2 Le montage juridique retenu pour la construction et l'exploitation du crématorium

Le montage juridique retenu fait intervenir trois sociétés : OGF, ainsi que deux filiales à 100 %, qui se voient confier respectivement la construction (Elysio-Invest) et l'exploitation du crématorium (société dédiée à créer).

La construction du crématorium sera assurée par Elysio-invest, pour un montant de 1,995 M€, la société OGF prenant en charge les équipements techniques et frais divers, pour 0,595 M€.

Le planning contractuel prévoit un délai global de 27 mois pour la construction (12 mois de démarches et études préalables, et 15 mois de travaux démarrant en avril 2023 pour une mise en exploitation en juillet 2024. Or, lors du contrôle, le concessionnaire accusait près d'un an de retard sur ce planning.

Ploërmel Communauté a indiqué qu'une mise à jour du planning avait été demandée au concessionnaire afin d'évaluer le retard et prendre les décisions liées aux pénalités.

L'exploitation du crématorium sera confiée à une société dédiée. OGF garantit l'attribution à cette société des moyens techniques, humains et financiers lui permettant de satisfaire à ses engagements au titre de la délégation de service public et s'engage à se substituer à elle en cas de défaillance. Le contrat prévoit que la société d'exploitation versera à Elysio-invest un loyer de 147 000 € par an, sur la durée du contrat, pour le financement de la construction assumée par cette société.

6.2.3 L'économie initiale du contrat

Le compte d'exploitation prévisionnel (CEP) détaille les produits et les charges du contrat de concession de OGF.

Les produits sont constitués des recettes des crémations et autres prestations (location de la salle de cérémonie, dispersion des cendres, plaques mémoire...).

Le concessionnaire facturera ses prestations aux usagers sur la base d'une grille tarifaire, négociée avec Ploërmel communauté. Le tarif de crémation adulte de l'offre initiale, de 780 € TTC, a été négocié à 755 €. Parallèlement, l'EPCI a consenti à une réduction du niveau de la redevance lui revenant.

Les tarifs sont révisés suivant une formule qui n'appelle pas de remarques, comprenant une part fixe de 15 % et une part indexée sur des indices classiques (42 % de frais divers, 32 % de salaires et 10 % de charges d'énergie).

Le chiffre d'affaire prévisionnel sur la durée du contrat s'élève à 11,28 M€. Une progression annuelle moyenne de 4 % du nombre de crémations est prévue entre 2024 (323) et 2048 (818). Le chiffre d'affaire prévisionnel passerait ainsi de 0,22 M€ en 2024 à 0,56 M€ en 2048.

Les charges prévisionnelles, de 11,18 M€ sur la durée du contrat, incluent notamment la redevance (35 € par crémation), le loyer dû à la société Elysio (147 000 € par an sur 25 ans) et des frais de siège (8,7 % du total des charges). Le taux de rentabilité interne (TRI)⁵⁵ résultant du compte prévisionnel, est de 12 % et n'appelle pas d'observations.

⁵⁵ Cet indicateur consiste à estimer le rendement moyen de l'investissement sur la durée du contrat. Il est calculé à partir du cash-flow, qui mesure des flux nets de trésorerie en tenant compte des entrées et des sorties présentes et prévisionnelles. Pour la DSP crématorium, il a été calculé à partir des éléments du CEP en reconstituant le cash-flow (total recettes d'exploitation – total des dépenses d'exploitation, correspondant aux charges totales hors amortissements et provisions).

En conclusion, la chambre relève qu'un montage reposant sur trois sociétés, dont deux filiales à 100 % dédiées au projet, a été mis en place. Ploërmel communauté n'a pas été en mesure d'expliquer la logique économique et l'intérêt de cette organisation, qui n'aurait, selon elle, d'autre justification qu'un accord commercial entre les deux filiales. Or, son assistant à maîtrise d'ouvrage l'avait alertée sur les risques de complexification et de surcoûts d'un tel montage juridique.

En outre, la communauté de communes ne semble pas informée de tous les paramètres financiers du contrat. Sur la durée du contrat, pour un montant total de travaux estimé à 2,59 M€, le CEP fait apparaître un montant total d'amortissement de 1,10 M€ et un loyer de 3,67 M€. Ploërmel communauté n'a pas pu expliquer au cours du contrôle les modalités de calcul du loyer annuel de 147 000 € versé pendant 25 ans à la société Elysio-Invest, et des dotations aux amortissements inscrites au CEP, au regard du niveau des investissements.

Ploërmel communauté doit se donner les moyens de suivre et contrôler sur la durée la mise en œuvre du projet, depuis la construction de équipements jusqu'à l'exploitation du service, notamment sur le plan financier.

7 LA GESTION DES PISCINES COMMUNAUTAIRES

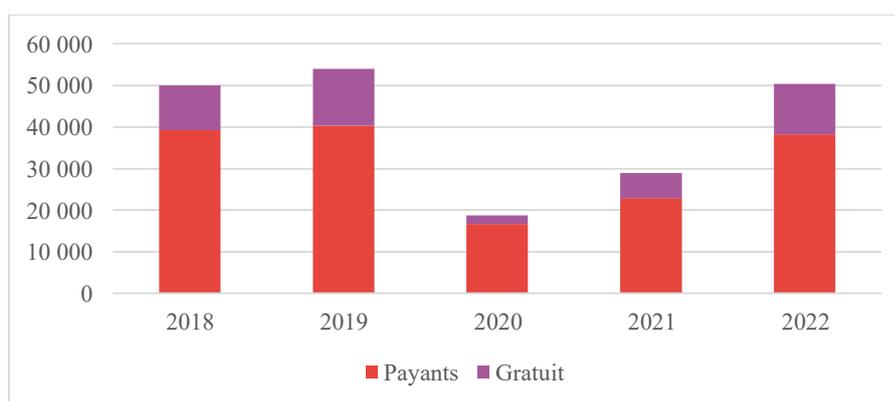
7.1 Deux équipements anciens désormais gérés par Ploërmel communauté

7.1.1 Présentation des deux équipements

Depuis sa création en 2017, Ploërmel Communauté est chargée de l'exploitation de deux équipements sur le territoire, la piscine couverte de Ploërmel et celle d'été de Mauron.

La piscine de Ploërmel a été mise en service en 1969. Elle comporte un bassin sportif de cinq couloirs, de 312,5 m², et un petit bassin de 125 m². Sa fréquentation est stable autour de 50 000 entrées annuelles entre 2018 et 2022 (hors les années 2020 et 2021, impactées par le contexte de crise sanitaire).

Graphique n° 3 : Evolution de la fréquentation de la piscine de Ploërmel



Source : Ploërmel Communauté

Les entrées payantes résultent principalement des activités telles que les cours de natation (46 % en 2022), des entrées du public (33 %) et de l'accueil de scolaires (20 %). Les entrées gratuites correspondent à l'accueil des élèves de primaire et des associations.

La piscine extérieure de Mauron a été construite en 1975 et comporte un bassin sportif de 250 m² (10 x 25 m) et une pataugeoire de 25 m². Ouverte de fin mai à fin août, elle offre des activités telles que des cours de natation et des stages d'apprentissage de la natation pour les enfants. Des créneaux sont ouverts, en juin, aux élèves de collège et d'école élémentaire de Mauron. Sa fréquentation annuelle représente environ 5 000 entrées.

Les deux piscines communautaires sont gérées directement par l'EPCI. Des personnels permanents (10 ETP) et non permanents (3 ETP) sont globalement affectés aux deux équipements.

Le coût des deux piscines est supporté par le budget principal de Ploërmel Communauté. Le reste à charge de fonctionnement était en 2022 de 361 000 € (cf. annexe 6), soit une subvention moyenne d'environ 7 € par entrée⁵⁶.

S'y ajoutent les coûts d'investissement, fonction des travaux à réaliser (en 2018, mise aux normes de la piscine de Ploërmel pour 1,2 M€ ; en 2021 et 2022, travaux à Mauron pour 0,3 M€).

7.2 Le dysfonctionnement de la régie de recettes

Afin d'encaisser les droits d'entrées et les abonnements, une régie de recettes a été instituée à la piscine de Ploërmel, le 17 février 2017. À compter du 1^{er} mai 2019, une sous-régie de recettes a été installée à la piscine de Mauron.

7.2.1 Les détournements constatés en 2021

Pendant l'été 2021, la régisseuse en fonctions n'a pas déposé l'intégralité des montants encaissés en numéraire à la banque postale. Un déficit a ainsi été constaté par sa suppléante en comparant les données du logiciel de caisse avec celles des dépôts à la banque. La régisseuse a reconnu les faits, indiquant avoir « emprunté » l'argent qui manquait et vouloir le restituer à la régie rapidement.

En novembre 2021, un second détournement de même nature a été constaté.

Par ailleurs, la chambre a constaté que le montant maximal de l'encaisse⁵⁷ et la périodicité de versement des fonds à la banque⁵⁸, définis dans les actes institutifs de la régie, avaient été dépassés en 2019⁵⁹ et surtout durant l'été 2021⁶⁰.

Après le premier détournement, la comptable publique, alertée par le responsable des finances de l'EPCI, a procédé au contrôle de la régie concernée le 30 septembre 2021. Elle a exigé que la régisseuse justifie ses recettes auprès des services financiers au moment de la réalisation des virements à la trésorerie et a incité Ploërmel Communauté à la remplacer.

À sa demande, la mission départementale « risques et audit » a évalué précisément le montant du préjudice (5 346,06 € pour le 1^{er} détournement et 189,55 € pour le second) et a formulé des recommandations visant notamment à sécuriser la régie, mettre en œuvre des contrôles internes, veiller à une suppléance du régisseur, et opérer un contrôle tous les deux ans.

⁵⁶ 361 000 € /55 000 entrées

⁵⁷ 15 000 € (avenant du 20 mars 2020)

⁵⁸ Dès que le maximum est atteint, et tous les 15 jours et, au minimum 2 fois par mois

⁵⁹ De 4 500 €

⁶⁰ La régisseuse a versé en une seule fois les recettes perçues sur la période du 21 juillet 2021 au 17 septembre 2021, pour un montant total de 83 019 €. Le titre de recettes correspondant n'a été émis que le 20 octobre 2021.

7.2.2 Les suites données par Ploërmel Communauté

Ploërmel Communauté a nommé le 1^{er} novembre 2021, une nouvelle régisseuse.

Un titre de recettes du 20 septembre 2022 a été émis à l'encontre de l'ancienne régisseuse à hauteur de 5 346,06 €. Cette somme n'était toujours pas apurée au 31 décembre 2022 et n'avait pas encore fait l'objet de diligences de recouvrement par le comptable public ou par la commune.

L'ancienne régisseuse a également fait l'objet d'une procédure disciplinaire.

Des courriers ont été adressés le 21 octobre 2021 au procureur de la République de Vannes par le président de Ploërmel Communauté, au titre de l'article 40 du Code de procédure pénale, afin de porter à sa connaissance ces faits pouvant constituer une infraction pénale.

Par ailleurs, le nombre de régies a été réduit de quinze à trois, avec la mise en place d'un compte DFT pour chacune⁶¹. L'ordonnateur a pris des mesures permettant d'effectuer un arrêté temporaire intermédiaire à chaque changement d'agent de caisse et habilitant la régisseuse suppléante à accéder aux informations bancaires dans l'application DFT- Net⁶².

Ses services n'ont, en revanche, pas prévu d'effectuer des contrôles réguliers sur place du fonctionnement de cette régie malgré les enjeux financiers et les risques.

Recommandation n° 5. : Procéder à des contrôles réguliers de la régie de recettes de la piscine.

7.3 Un projet de nouveau centre aquatique aux objectifs ambitieux

Au terme d'une étude de faisabilité et de programmation, Ploërmel Communauté a approuvé un projet de centre aquatique évalué à 17,8 M€ dont 14 M€ de travaux.

Le projet prévoit :

- un bassin sportif de 525 m² entouré de gradins (250 à 500 places), un bassin d'activités de 125 m² et un bassin de détente de 175 m² ;
- un toboggan de 70 m, une lagune avec une pataugeoire et des jeux d'eau sur 50 m² ;
- un espace extérieur avec terrasse, pelouses et solarium. une offre « Bien-être » constituée par un hammam, un sauna, un grand jacuzzi de 16 m², deux douches sensorielles et une cabine évolutive (soins et massages).

Le centre aquatique occupera une emprise totale de 16 000 m² dont 4 200 m² de surface bâtie, laissant une réserve foncière de 2 000 m² pour de futures évolutions.

⁶¹ L'ouverture d'un compte DFT permet au régisseur de reverser une partie des fonds, directement par virement bancaire, grâce à une application sécurisée DFT-Net

⁶² DFT-Net est une application via un portail internet dédié permettant de consulter de manière sécurisée le compte de dépôts de fonds au trésor en ligne, d'accéder aux relevés de compte dématérialisés.
L'ouverture d'un compte DFT permet au régisseur de reverser une partie des fonds, directement par virement bancaire, grâce à une application sécurisée DFT-Net

Le calendrier prévoit une ouverture en 2028, au terme de quatre ans de travaux.

La fréquentation prévisionnelle attendue (185 000 entrées) représente plus du triple de celle effectivement constatée à Ploërmel et Mauron (55 000 entrées en 2022), ce qui paraît ambitieux⁶³.

Sur l'équilibre économique du futur équipement, les entrées payantes devraient générer un produit annuel de 0,6 M€, pour des charges de 1,275 M€, soit un déficit de fonctionnement évalué à 0,67 M€ (le double de celui constaté en 2022 pour les deux piscines).

Tableau n° 22 : Coût prévisionnel de fonctionnement

Recettes		Dépenses	
Entrées piscine	188 801 €	Fluides (énergie, eau)	444 409 €
Entrées activités encadrées	309 858 €	Achats (fournitures, matériel, produit d'entretien)	42 153 €
Entrées bien être	61 250 €	Entretien, maintenance et GER	97 441 €
Recettes groupes	10 500 €	Charges externes (communication, contrats)	105 568 €
Recettes scolaires 2nd degré	25 823 €	Charges de personnel	585 650 €
Recettes annexe	7 819 €		
Total recette HT	604 051 €	Total dépenses	1 275 221 €
		Déficit de fonctionnement	- 671 170 €

Source : Ploërmel communauté

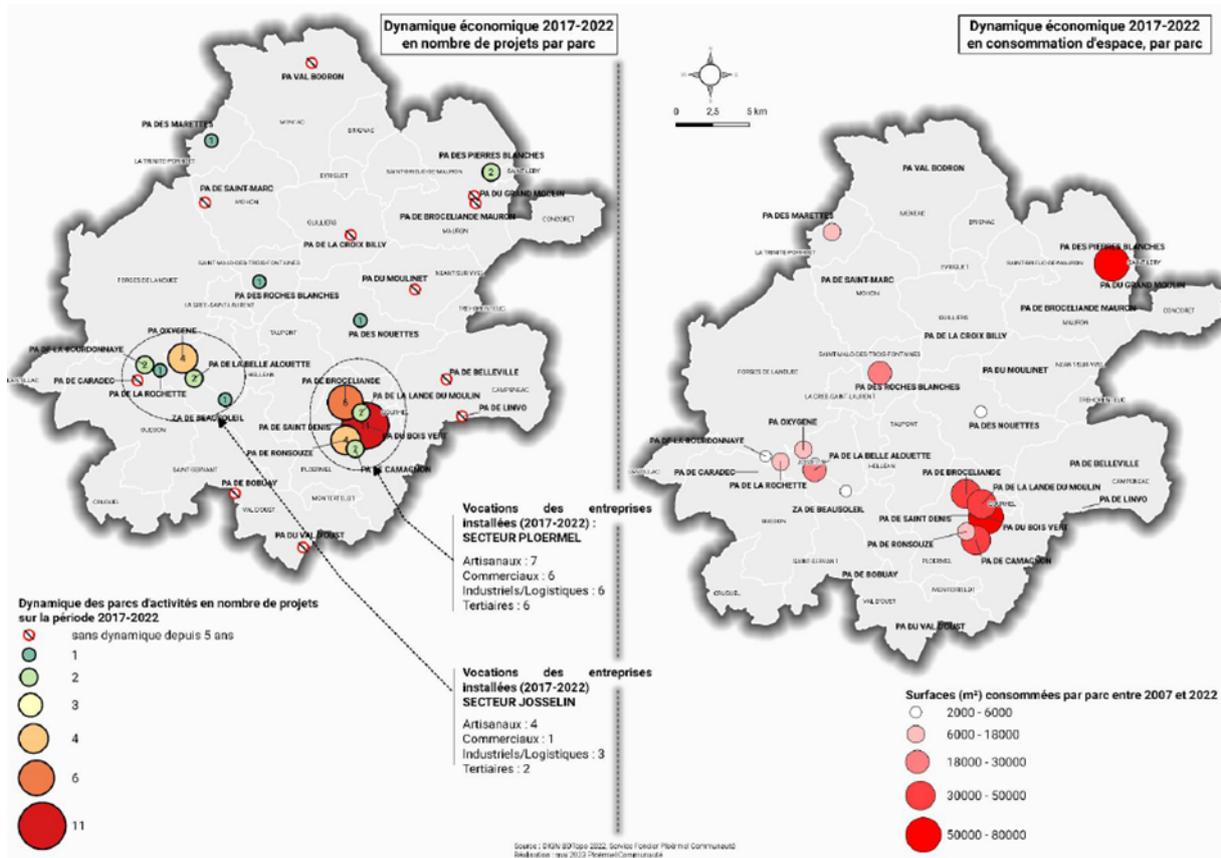
Ploërmel communauté ne s'est pas encore prononcée sur le mode de gestion du futur équipement (gestion directe ou déléguée), mais le conseil communautaire a décidé de réaliser le nouveau complexe aquatique sous maîtrise d'ouvrage publique, excluant ainsi une DSP concessive.

⁶³ En matière d'offre concurrente plus ou moins proche, les centres aquatiques les plus attractifs en termes de loisirs sont ceux de Redon, Pontivy, Loudéac et Locminé. Ceux de Redon et Locminé, disposent d'un bassin extérieur. Il existe, en plus de celle de Ploërmel, quatre piscines couvertes dédiées au sport et l'apprentissage, dont le bassin de 50 m de l'école militaire de St Cyr Coëtquidan situé à Guer (accessible via une inscription en club ; plusieurs clubs dont celui de Ploërmel l'utilisent pour des entraînements sportifs).

ANNEXES

Annexe n° 1. Dynamique de commercialisation par parcs.....	54
Annexe n° 2. Prix de cession au m ² des zones d'activités des zones d'activités	55
Annexe n° 3. Répartition des modes de gestion de l'assainissement collectif sur le territoire au 1 ^{er} janvier 2020	56
Annexe n° 4. DSP assainissement 2022-2027 Taux de rentabilité interne	58
Annexe n° 5. Tarifs d'assainissement collectif pour 120 m ³ en 2022.....	59
Annexe n° 6. Coût annuel des piscines	60
Annexe n° 7. Réponse de l'ordonnateur	61

Annexe n° 1. Dynamique de commercialisation par parcs



Source : Ploërmel communauté

Annexe n° 2. Prix de cession au m² des zones d'activités des zones d'activités

Prix de cession	Zones d'activité
2 €	ZA La Rochette
4 €	ZA Val Bodron, ZA Saint Marc, ZA les Marettes, ZA Val d'Oust, ZA Bobuay
5 €	ZA le Moulinet, ZA la Croix Billy
7 €	ZA Belleville
10 €	ZA les Pierres Blanches, ZA grand moulin
12 €	ZA Camagnon
15 €	ZA la Belle Alouette
20 €	ZA Bois vert 1 et Bois vert 2, ZA la Lande du moulin, ZA Oxygène
32 €	ZA Brocéliande
40 €	ZA Ronsouze

Source : Ploërmel Communauté

Annexe n° 3. Répartition des modes de gestion de l'assainissement collectif sur le territoire au 1^{er} janvier 2020

Communes	Mode de gestion	Échéance	Opérateur
Campénéac	DSP	Fin 2021	SUEZ
Guégon	DSP	Fin 2021	SAUR
Josselin	DSP	Fin 2021	SAUR
Monterlot	DSP	Fin 2021	SAUR
Ploërmel	DSP	Fin 2021	SAUR
Saint Léry	DSP	Fin 2021	SAUR
Taupont	DSP	Fin 2021	SAUR
Guillac	DSP	Fin 2022	SAUR
Guillers	DSP	Fin 2022	SAUR
La Trinité Porhoët	DSP	Fin 2022	SAUR
Loyat	DSP	Fin 2024	SAUR
Ménéac	DSP	Fin 2024	SAUR
Néant sur Yvel	DSP	Fin 2024	SAUR
Concoret	DSP	Mi 2025	SAUR
Val d'Oust-La chapelle Caro	DSP	Mi 2025	VEOLIA
Val d'Oust-Le Roc St André	DSP	Mi 2025	SAUR
Mauron	DSP	Mi 2027	SAUR
Mohon	DSP	Fin 2027	STGS
Cruguel	2 marchés reconductibles	Entre 2019 et 2021	SAUR
Evriguet	2 marchés	Entre 2016 et 2021	SAUR
Forges de Lanouée	2 marchés	Entre 2019 et 2021	SAUR
Gourhel	1 marché	Entre 2014 et 2021	SAUR
Helléan	2 marchés	Entre 2016 et 2021	SAUR
Lantillac	Marché reconductible	Entre 2019 et 2021	SAUR
Ex commune de Monterrein	Régie	Entre 2021 et 2023	Régie
Saint Brieuc de Mauron	2 Marchés	Entre 2017 et 2022	SAUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Communes	Mode de gestion	Échéance	Opérateur
Saint Malo des trois Fontaines	Marché	Entre 2021 et 2023	SAUR
Saint Servant	Marché	2018-2022	SAUR
Tréhorenteuc	Marché reconductible	Entre 2016 et 2021	SAUR
Val d'Oust-Quily	Marché reconductible	Entre 2019 et 2021	SAUR
Brignac	Non concerné	Non concerné	SPANC
La croix Helléan	Non concerné	Non concerné	SPANC
La Grée St Laurent	Non concerné	Non concerné	SPANC

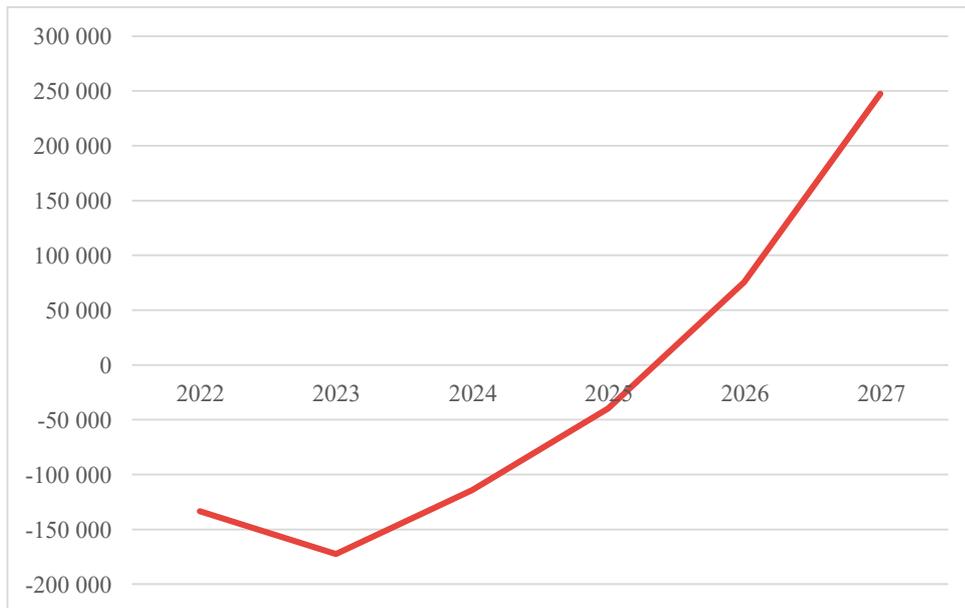
Source : données Ploërmel communauté

Annexe n° 4. DSP assainissement 2022-2027 Taux de rentabilité interne

Tableau n° 23 : Calcul du taux de rentabilité interne

En €	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Recettes d'exploitation	1 334 532	1 438 074	1 449 668	1 594 366	1 652 630	1 666 430
- Dépenses d'exploitation (charges totales hors amortissements et provisions et IS)	1 313 195	1 430 334	1 385 533	1 511 527	1 518 734	1 461 584
- Dépenses d'investissement	150 118	46 980	0	0	0	0
- Impôt sur les sociétés (20 à 25%)	4 670		5 725	8 321	18 532	32 722
= Cash flow annuel	-133 451	-39 240	58 410	74 518	115 364	172 124
Cash flow cumulé	-133 451	-172 691	-114 281	-39 763	75 601	247 725
= Taux de rentabilité interne	28,0%					

Graphique n° 4 : Cash-flow cumulé – DSP assainissement



Source : CRC d'après CEP

Annexe n° 5. Tarifs d'assainissement collectif pour 120 m³ en 2022

Les tarifs TTC applicables par commune au 01/01/2021 et au 01/01/2022 pour une consommation d'un ménage de référence selon l'INSEE (soit une consommation de 120 m³/an) sont :

Commune	Facture 120 m3 2021		Facture 120 m3 2022				Variation - Total € TTC pour 120 m3 2021/2022	
	Total € TTC pour 120 m3	Prix TTC au m3 pour 120 m3 (D.204.0)	€ HT - Part communautaire (VP.178)	€ HT - Part délégataire (VP.177)	€ HT - Taxes et redevances (VP.179)	Total € TTC pour 120 m3		Prix TTC au m3 pour 120 m3 (D.204.0)
CAMPENEAC	276,95 €	2,31 €	97,14 €	142,69 €	45,10 €	284,93 €	2,37 €	2,9%
CONCORET	290,28 €	2,42 €	67,87 €	179,90 €	45,90 €	293,66 €	2,45 €	1,2%
CRUGUEL	282,15 €	2,35 €	101,32 €	142,69 €	45,52 €	289,52 €	2,41 €	2,6%
EVRIQUET	302,94 €	2,52 €	118,12 €	142,69 €	47,20 €	308,00 €	2,57 €	1,7%
FORGES DE LANOUEE – LANOUEE	243,21 €	2,03 €	69,32 €	142,69 €	42,32 €	254,32 €	2,12 €	4,6%
FORGES DE LANOUEE – LES FORGES	234,63 €	1,96 €	62,92 €	142,69 €	41,68 €	247,28 €	2,06 €	5,4%
GOURHEL	319,13 €	2,66 €	131,20 €	142,69 €	48,51 €	322,39 €	2,69 €	1,0%
GUEGON	438,33 €	3,65 €	229,36 €	142,69 €	58,32 €	430,37 €	3,59 €	-1,8%
GUILLAC	288,46 €	2,40 €	94,41 €	152,84 €	45,84 €	293,09 €	2,44 €	1,6%
GUILLIERS	267,67 €	2,23 €	78,03 €	152,05 €	44,13 €	274,21 €	2,29 €	2,4%
HELLEAN	253,44 €	2,11 €	78,12 €	142,69 €	43,20 €	264,00 €	2,20 €	4,2%
JOSSÉLUN	353,36 €	2,94 €	157,02 €	142,69 €	51,09 €	350,80 €	2,92 €	-0,7%
LA TRINITE PORHOET	284,90 €	2,37 €	115,97 €	128,92 €	45,61 €	290,50 €	2,42 €	2,0%
LANTILLAC	265,32 €	2,21 €	87,72 €	142,69 €	44,16 €	274,56 €	2,29 €	3,5%
LOYAT	319,72 €	2,66 €	63,26 €	209,14 €	48,36 €	320,76 €	2,67 €	0,3%
MAURON	427,75 €	3,56 €	123,89 €	236,15 €	57,12 €	417,16 €	3,48 €	-2,5%
MENEAC	255,85 €	2,13 €	92,72 €	129,66 €	43,36 €	265,74 €	2,21 €	3,9%
MOHON	324,31 €	2,70 €	112,81 €	168,74 €	49,27 €	330,82 €	2,76 €	2,0%
MONTERTÉLOT	358,49 €	2,99 €	161,44 €	142,69 €	51,53 €	355,66 €	2,96 €	-0,8%
NEANT SUR YVEL	333,04 €	2,78 €	102,99 €	181,01 €	49,52 €	333,52 €	2,78 €	0,1%
PLOERMEL – MONTERREIN	250,80 €	2,09 €	76,20 €	142,69 €	43,01 €	261,89 €	2,18 €	4,4%
PLOERMEL – PLOERMEL	327,71 €	2,73 €	136,87 €	142,69 €	49,08 €	328,63 €	2,74 €	0,3%
ST BRIEUC DE MAURON	231,66 €	1,93 €	60,52 €	142,69 €	41,44 €	244,64 €	2,04 €	5,6%
ST LERY	337,85 €	2,82 €	143,93 €	142,69 €	49,78 €	336,40 €	2,80 €	-0,4%
ST MALO DES 3 FONTAINES	184,14 €	1,53 €	22,12 €	142,69 €	37,60 €	202,40 €	1,69 €	9,9%
ST SERVANT	298,98 €	2,49 €	114,92 €	142,69 €	46,88 €	304,48 €	2,54 €	1,8%
TAUPONT	304,49 €	2,54 €	118,40 €	142,69 €	47,23 €	308,31 €	2,57 €	1,3%
TREHORENTEUC	313,83 €	2,62 €	126,92 €	142,69 €	48,08 €	317,68 €	2,65 €	1,2%
VAL D'OUST – LA CHAPPELLE CARO	297,42 €	2,48 €	142,22 €	97,58 €	45,10 €	284,90 €	2,37 €	-4,2%
VAL D'OUST – LE ROC ST ANDRE	330,87 €	2,76 €	126,60 €	155,53 €	49,33 €	331,46 €	2,76 €	0,2%
VAL D'OUST – QUILY	309,87 €	2,58 €	123,62 €	142,69 €	47,75 €	314,06 €	2,62 €	1,4%
MOYENNE	300,24 €	2,50 €	107,67 €	149,85 €	46,87 €	304,39 €	2,54 €	1,8%

Tableau 26 : Facture type du service assainissement collectif pour 120 m3/an

Source : RAD 2022

Annexe n° 6. Coût annuel des piscines

	2018	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général (a)	212 564 €	208 265 €	200 196 €	194 876 €	271 107 €
Charges de personnel (b)	304 128 €	346 888 €	347 331 €	341 614 €	376 670 €
Autres charges de gestion courantes ©	2 670 €	2 352 €	530 €	178 €	1 152 €
Intérêts de la dette (d)	2 416 €	1 774 €	1 129 €	1 222 €	535 €
Total des dépenses réelles de fonctionnement (e=a+b+c+d)	521 778 €	559 279 €	549 186 €	537 890 €	649 463 €
Remboursement des frais de personnel (f)	17 213 €	2 756 €	13 443 €	7 818 €	728 €
Produit de la régie (g)	262 032 €	300 498 €	103 648 €	183 159 €	286 522 €
Dotations et participations (h)	632 €	- €	28 €	414 €	1 195 €
Produits exceptionnels (i)	- €	1 587 €	1 530 €	- €	- €
Total des recettes réelles de fonctionnement (j=f+g+h+i)	279 877 €	304 841 €	118 649 €	191 391 €	288 446 €
Reste à charge fonctionnement (k=e-j)	241 901 €	254 437 €	430 537 €	346 499 €	361 017 €
Dotations aux amortissement dépenses (l)	1 894 €	8 509 €	10 088 €	17 118 €	21 373 €
Total (m=k+l)	243 795 €	262 946 €	440 625 €	363 617 €	382 390 €
Dépenses investissement (n)	1 248 142 €	66 316 €	52 114 €	199 301 €	162 879 €
<i>Dont remboursement du capital de la dette</i>	<i>6 988 €</i>	<i>7 357 €</i>	<i>7 744 €</i>	<i>8 153 €</i>	<i>8 582 €</i>
Recettes investissement (p)	394 744 €	37 175 €	86 223 €	49 042 €	55 903 €
Coût total (q=m+n-p)	1 097 193 €	292 087 €	406 516 €	513 876 €	489 366 €

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Annexe n° 7. Réponse de l'ordonnateur

Réponse aux observations définitives en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières :

Aucune réponse écrite destinée à être jointe au présent rapport n'a été adressée à la chambre régionale des comptes.



Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue d'Arbrissel
C.S. 64231
35042 Rennes Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne