



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

BREST MÉTROPOLE (Département du Finistère 29)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le jeudi 2 avril 2020.

Envoyé en préfecture le 22/12/2020

Reçu en préfecture le 22/12/2020

Affiché le

ID : 029-212900690-20201217-CM_2020_108-DE

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 ORGANISATION TERRITORIALE ET SPÉCIFICITÉ BRESTOISE.....	8
1.1 L'évolution de l'organisation territoriale française	8
1.2 La situation bretonne.....	8
1.2.1 La région.....	8
1.2.2 Les intercommunalités.....	9
1.3 Présentation de la métropole brestoise.....	10
1.3.1 Données institutionnelles.....	10
1.3.2 Données démographiques et économiques.....	12
2 DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE À BREST MÉTROPOLE	16
2.1 Le contexte législatif.....	16
2.2 Une métropole singulière	17
2.2.1 Les arguments développés par la communauté urbaine de Brest.....	17
2.2.2 Des compétences qui évoluent faiblement	18
2.2.3 Le conseil de la métropole.....	19
2.3 Une métropole fortement intégrée	19
2.4 Une métropole à l'étroit	20
3 UNE STRATÉGIE DE DÉPLOIEMENT FONDÉE SUR DES PARTENARIATS MULTIPLES	22
3.1 Les relations avec l'État et la Région	23
3.1.1 Le contrat de plan État-Région.....	23
3.1.2 Le pacte État-Métropoles	24
3.1.3 La stratégie métropolitaine de développement économique, volet métropolitain du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.....	27
3.1.4 Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires	29
3.2 Les relations avec les autres acteurs	29
3.2.1 Les pôles métropolitains.....	29
3.2.2 Les ententes intercommunautaires	32
4 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE	35
4.1 La gestion budgétaire	35
4.1.1 La structure budgétaire	35
4.1.2 L'information budgétaire.....	36
4.1.3 Le rapport de présentation	37
4.2 La fiabilité des comptes	38
4.2.1 La fiabilité des flux financiers métropolitains.....	38

5	LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE.....	45
5.1	Cadrage méthodologique	45
5.1.1	Budget principal et/ou budgets annexes	45
5.1.2	Charges communes et charges métropolitaines.....	45
5.1.3	Les satellites	46
5.1.4	La période couverte	46
5.2	La trajectoire financière générale.....	46
5.3	La formation de l'autofinancement.....	48
5.4	Évolution des produits de gestion du budget principal.....	49
5.4.1	Les ressources flexibles du budget principal.....	49
5.4.2	Les ressources rigides.....	53
5.5	Évolution des charges de gestion.....	56
5.6	La contractualisation avec l'État.....	60
5.7	L'investissement et son financement.....	61
5.7.1	Les dépenses d'investissement.....	61
5.7.2	Les modalités de financement des dépenses d'investissement.....	62
5.7.3	La dette	63
5.8	Les engagements hors-bilan.....	69
5.9	L'analyse bilancielle : le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.	71
5.10	La gestion des risques et les perspectives financières établies par Brest Métropole.....	72
5.10.1	La gestion des risques.....	72
5.10.2	Les perspectives financières.....	72
	ANNEXES	74

SYNTHÈSE

Le présent rapport d'examen des comptes et de la gestion s'inscrit dans le cadre de l'enquête consacrée aux métropoles par la formation commune à la Cour et aux chambres régionales et territoriales des comptes relative aux finances publiques locales.

De la communauté urbaine de Brest à Brest Métropole : un changement dans la continuité

L'accession en 2015 de la communauté urbaine de Brest (CUB) au statut de métropole, tel que défini par la loi de modernisation de l'action publique et territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), s'analyse comme la reconnaissance d'un acquis.

En effet, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) brestois était déjà l'un des plus intégrés de France, tant en termes de compétences transférées par les communes membres que de mutualisation de moyens, au travers notamment de la gestion unifiée du personnel (GUP), achevée dès 2008.

Comptant huit communes seulement, le périmètre initial de l'intercommunalité n'a jamais été étendu, faisant durablement de Brest Métropole (BM) l'une des quatre plus petites communautés urbaines¹, puis la plus petite des métropoles. La situation géographique, l'ancienneté et l'importance du degré d'intégration, de même que la crainte des intercommunalités voisines d'être absorbées au sein d'un bloc déjà très intégré, concourent à expliquer ce statu quo.

Pour autant, la métropole de Brest accueille depuis longtemps sur son territoire des activités et des équipements structurants qui dépassent largement son bassin de vie : commandement stratégique, dans le domaine de la défense nationale notamment, aéroport Brest-Bretagne, port de Brest, centre hospitalier régional universitaire, appareil de recherche et de formation de premier plan, ainsi que plusieurs agences nationales civiles et militaires.

Depuis 2014, les seules compétences nouvelles de l'intercommunalité lui ont été transférées par le département du Finistère, en application de la loi du 7 janvier 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Il s'agit de la gestion du réseau routier non concédé situé dans le périmètre de l'intercommunalité, ainsi que du fonds de solidarité logement, du fonds d'aide aux jeunes et du dispositif de prévention spécialisée.

Une stratégie renouvelée de coopération à l'occasion de la métropolisation

Depuis le 1^{er} janvier 2015, Brest Métropole a utilisé son nouveau statut pour poursuivre et développer son rôle d'animation territoriale de l'ouest breton.

¹ Il s'agit des communautés urbaines du Creusot (113 112 hab. en 1975), de Cherbourg (93 700 Hab. en 1975), de Dunkerque (205 555 hab. en 1975), celle de Brest comptant 206 668 hab. en 1975.

Des contributions de fond ont ainsi été apportées au conseil régional dans le cadre de la préparation des schémas dont la loi NOTRe lui a confié la responsabilité : schéma de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et schéma d'aménagement territorial, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). S'agissant du SRDEII, la stratégie métropolitaine de développement économique (SMDE) définie par Brest Métropole, a été approuvée par le conseil régional à travers l'adoption du schéma intervenue en février 2017. Quant au projet de SRADDET, il a été adopté le 28 novembre 2019 à l'unanimité.

Sur un plan opérationnel, Brest Métropole s'est pleinement inscrite dans le contrat de plan État-Région (CPER) du 11 mai 2015, au travers du contrat métropolitain, ainsi que dans le pacte État-métropoles du 16 juillet 2016. Le contrat métropolitain a permis l'obtention de financements en matière de rénovation d'équipements et de requalification urbaine. Le pacte État-métropoles met pour sa part l'accent, concernant le volet innovation, sur le projet de campus mondial de la mer, destiné à renforcer la position éminente de Brest dans ce domaine, et, pour le volet coopération, sur le contrat avec le Pays du Centre-Ouest Bretagne, le premier contrat ville-campagne.

Les autres cadres de coopération sont les deux pôles métropolitains, avec le Pays de Brest (PMPB) et avec la région Pays de la Loire (PMLB). Le premier est notamment en charge du schéma de cohérence territoriale (SCoT), cependant que le second est intervenu sur la question de l'accessibilité au travers du projet « liaisons nouvelles Ouest Bretagne Pays de la Loire » (PLNOBPL) et de l'enseignement supérieur. La dissolution de la commission d'universités et d'établissements (ComUE) par l'université Bretagne-Loire (UBL) à compter du 1^{er} janvier 2020 marque néanmoins les limites d'un espace de coopération supra régional.

Il convient enfin de citer les ententes intercommunautaires de Brest Métropole avec Lannion Trégor Agglomération et Morlaix Communauté d'une part, et avec Quimper Communauté d'autre part. L'obtention fin 2019 de la labellisation « French Tech + » par ces deux ententes, et Brest Métropole elle-même, montre leur utilité et leur efficacité.

Une gestion budgétaire et comptable à améliorer sur trois points

En premier lieu, Brest Métropole ne s'est pas dotée du pacte fiscal et financier auquel elle est tenue par la loi.

D'autre part, les modalités de calcul de la dotation de solidarité communautaire ayant évolué, Brest Métropole devrait désormais en tenir compte.

En dernier lieu, la précédente recommandation de la chambre relative à la mise en place d'un budget annexe pour les services publics industriels et commerciaux (SPIC) n'a été que partiellement mise en œuvre.

Une situation financière globalement saine

Brest Métropole est, avec Rennes Métropole et le département du Finistère, l'une des trois grandes collectivités bretonnes tenues de contracter avec l'État pour participer au dispositif de maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement.

Sur la période examinée, Brest Métropole a su préserver et augmenter sa capacité d'autofinancement.

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 Se doter d'un pacte fiscal et financier.	43
Recommandation n° 2 Adopter des modalités de calcul de la dotation de solidarité communautaire conformes à la réglementation.	43

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de Brest Métropole s'inscrit dans le cadre des travaux communs de la Cour des Comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes destinés à alimenter le rapport sur les finances publiques locales 2020. Il a été ouvert le 13 mai 2019 par lettre de la présidente de la chambre adressée à M. François Cuillandre, président et ordonnateur pendant toute la période sous revue.

L'objet général de l'enquête est de déterminer dans quelle mesure la création des métropoles, instituées par les lois du 16 décembre 2010², puis du 27 janvier 2014³, participe à une meilleure maîtrise des dépenses et à une plus grande efficacité de l'action publique locale.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 20 novembre 2019 avec l'ordonnateur.

Lors de sa séance du 21 novembre 2019, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises au président de la métropole par courrier en date du 16 décembre 2019.

Par courrier du 12 février 2020, enregistré au greffe le 17 février, l'ordonnateur a adressé sa réponse à la chambre.

Après l'avoir examinée, la chambre, dans sa séance du 2 avril 2020 a arrêté ses observations définitives.

Avertissement

L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 entrée en vigueur le 25 mars 2020. Les possibles incidences de la crise sanitaire sur la thématique abordée n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

² Loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT).

³ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPTAM).

1 ORGANISATION TERRITORIALE ET SPÉCIFICITÉ BRETOISE

1.1 L'évolution de l'organisation territoriale française

La notion de « métropole » (étymologiquement, la capitale d'une province) revêt différentes acceptions selon l'échelle géographique considérée. Qu'elles soient mondiales, européennes ou régionales, les métropoles ont en commun d'exercer des fonctions de commandement, d'organisation et d'impulsion, et d'irriguer économiquement une aire plus ou moins vaste, de l'espace régional à l'espace mondial.

L'affirmation des métropoles constitue l'un des volets majeurs des récentes réformes territoriales. La métropole est une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. En application de l'article 12 de la loi, les EPCI de plus de 500 000 habitants et les communautés urbaines peuvent obtenir ce statut⁴.

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, a pour sa part engagé un véritable processus de métropolisation institutionnelle en prévoyant d'une part la transformation obligatoire par décret en métropoles au 1^{er} janvier 2015 de tous les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine, au sens de l'Insee, de plus de 650 000 habitants, et d'autre part que, sous réserve du respect de certaines conditions, puissent obtenir, par décret le statut de métropole, les EPCI formant à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région et les EPCI centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants.

En application de cette disposition, dix communautés urbaines ou communautés d'agglomération sont ainsi devenues des métropoles de droit commun dès le 1^{er} janvier 2015.

1.2 La situation bretonne

1.2.1 La région

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la France métropolitaine compte 13 régions, la Bretagne venant en 10^{ème} position sur le critère de la population, devant la Franche-Comté, le Centre Val de Loire et la Corse.

⁴ La seule métropole créée à ce titre est celle de Nice Côte d'Azur.

Dotée du linéaire côtier le plus important de l'hexagone, la Bretagne est ouverte sur le monde par les voies maritimes et possède une forte identité culturelle. Elle reste cependant, du fait de sa péninsularité, à l'écart des principales voies terrestres de communication en Europe.

Sa croissance démographique et économique est structurée autour de l'axe Rennes-Nantes, cependant que l'ouest de la région connaît des dynamiques démographiques et économiques plus faibles, voire négatives.

1.2.2 Les intercommunalités

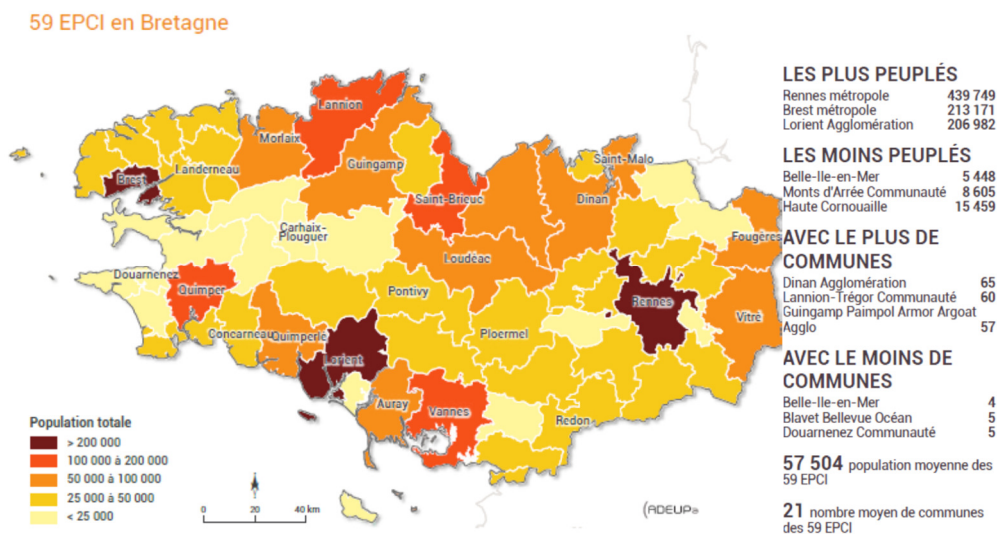
Alors qu'en Côtes-d'Armor le nombre d'EPCI a été divisé par trois et que la plupart des intercommunalités sont devenues des communautés d'agglomération, en Finistère la carte n'a que peu évolué, les fusions opérées ayant principalement concerné des EPCI qui en avaient l'obligation au regard des seuils légaux, à l'image de Quimper communauté, devenue Quimper Bretagne Occidentale (QBO) par fusion avec la communauté de communes du Pays Glazik (CCPG) et la commune de Quéménéven.

Alors que la pointe bretonne, et singulièrement le Pays de Brest, étaient en avance en matière d'organisation intercommunale, les communautés de communes finistériennes ont désormais, dans le nouveau contexte régional, une taille inférieure à la taille moyenne des EPCI bretons, le Finistère comptant à lui seul la moitié des communautés de communes de moins de 25 000 habitants.

En dépit des nouvelles compétences prises par beaucoup de communautés de communes en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, le Finistère est donc clairement exposé au risque de voir cette atomisation induire un affaiblissement du rôle de ces entités, aussi bien sur le plan régional et national qu'en termes de poids politique ou de capacité technique et financière.

C'est pourquoi les structures de coopération intercommunales cherchent à se renforcer : les groupements d'intérêt public du Pays de Morlaix et du Pays du Centre Ouest Bretagne ont été constitués en pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) en 2017, des études ont été engagées en vue de la création d'un pôle métropolitain de Cornouaille, et une réflexion est amorcée sur le devenir du pôle métropolitain du Pays de Brest et le renforcement de Brest Métropole.

Carte n° 1 : Population des EPCI bretons



Source : Étude⁵ ADEUPa.

1.3 Présentation de la métropole brestoise

1.3.1 Données institutionnelles

1.3.1.1 L'évolution du statut

Créée le 24 mai 1973, la communauté urbaine de Brest (CUB) comptait huit communes, dont la ville-centre.

La CUB se rebaptise Brest Métropole Océane (BMO) le 8 novembre 2004, pour signifier une dynamique et une ambition de transferts de compétences et de mutualisations de services, le législateur n'ayant pas encore défini de statut métropolitain. Au plan juridique, BMO reste alors une communauté urbaine.

Après la délibération du 16 octobre 2000, et avant celle du 24 mars 2009, une étape décisive a été la délibération du conseil communautaire du 8 juin 2006 proposant une modification des statuts, reprise par des délibérations des conseils municipaux, quatre concordantes et quatre non concordantes, mais satisfaisant au total aux conditions légales de majorité qualifiée. Deux arrêtés⁶ du préfet du Finistère, en date du 13 juillet 2006 et du 27 juillet 2009, sont venus parachever ce processus.

⁵ Agence d'urbanisme Brest-Bretagne « Quelles coopérations entre collectivités pour construire l'avenir d'un ouest breton inventif et attractif ? » (juin 2018).

⁶ Arrêtés n°2006-0824 du 13 juillet 2006 et n°2009-1192 du 27 juillet 2009.

En sus des compétences obligatoires, alors définies à l'article L. 5215-20-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la communauté urbaine Brest Métropole Océane se dotait alors de compétences supplémentaires en matière de développement et d'aménagement économique, social, éducatif, culturel et sportif, d'espace public, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville, de gestion des services d'intérêt collectif, de mise en valeur de l'environnement et de politique du cadre de vie.

BMO a poursuivi son travail de transfert de compétences, ainsi que de mutualisation, au-delà même de ce que permettait le respect du principe de spécialité, auquel est soumis tout EPCI, au travers notamment de la gestion unifiée du personnel (GUP), mise en place en 2008.

Alors que le projet de loi MAPTAM envisageait uniquement la transformation obligatoire des EPCI de plus de 400 000 habitants en métropole, la loi votée prévoit, en définitive, que puissent également accéder à ce statut, d'une part les EPCI formant, à la date de création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants et dans le périmètre desquels se trouve le chef-lieu de région, et d'autre part, sous certaines conditions, les EPCI centres d'une zone d'emploi de plus de 400 000 habitants. C'est à ce dernier titre que BMO a accédé, à compter du 1^{er} janvier 2015, au statut juridique de métropole, sous la dénomination de Brest Métropole (BM)⁷.

Sont aussi reconnus à cette occasion :

- L'importance des fonctions de commandement stratégique, notamment dans le domaine de la Défense nationale ;
- L'existence de plusieurs équipements structurants pour l'ouest breton : l'aéroport Brest-Bretagne (premier aéroport régional en 2014 avec plus d'un million de passagers), le port de Brest (premier centre français de la réparation navale civile, et l'un des premiers pour le trafic des porte-containers), le centre hospitalier régional universitaire ;
- Un appareil de recherche d'envergure nationale (institut universitaire européen de la mer, institut français de recherche polaire, groupement d'intérêt européen Europôle-Mer) et de formation (université de Bretagne occidentale, Télécom Bretagne, écoles d'ingénieurs, école navale, Brest business school, école supérieure d'arts de Bretagne) ;
- La présence de plusieurs agences nationales civiles et militaires, telles le service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), l'agence des aires marines protégées, le groupement d'intérêt public France – énergies-marines, le centre de documentation et de recherche sur les pollutions accidentelles des eaux ;
- L'existence de plusieurs équipements culturels tels que le Quartz, scène nationale culturelle et centre de congrès, Océanopolis, parc de découverte des océans, et d'évènements tels les fêtes maritimes internationales ;
- La contribution de la métropole à un aménagement équilibré du territoire⁸.

⁷ Décret n°2014-1079 du 22 septembre 2014 portant création de la métropole dénommée « Brest Métropole ».

⁸ Le rapport de la Cour des Comptes sur la situation financière des collectivités locales et de leurs établissements publics, rendu public en octobre 2017, indiquait : « (...) Alors que l'exposé des motifs de la loi MAPTAM précise qu'une métropole rassemble des fonctions tertiaires supérieures, cette dimension n'est guère prise en compte lors de leur création. Seul un cas de création prévu par la loi prend en considération les fonctions de commandement

1.3.1.2 Un périmètre inchangé depuis 1973

Il convient de souligner que l'intercommunalité originelle de 1973 comptait huit communes. En 2019, soit quarante-six ans plus tard, ce nombre n'a pas changé.

Outre la position géographique de Brest Métropole, la précocité et l'importance du processus d'intégration, tant en termes de compétences que de mutualisation de moyens, ainsi que les réticences des EPCI voisins à s'intégrer dans l'intercommunalité brestoise, en sont les principales causes.

Le volontarisme de l'État en faveur du regroupement des intercommunalités, traduit dans la loi NOTRe, a d'autre part été moindre dans le Finistère que dans les Côtes-d'Armor, par exemple.

Cette étroitesse du périmètre de l'intercommunalité, devenue structurelle, et la nécessité d'y pallier afin d'assurer son rayonnement et son rôle d'entraînement expliquent la volonté de l'EPCI, depuis l'origine, d'impulser des dynamiques interterritoriales, dont la diversité fait l'objet de développements dans la partie du présent rapport consacrée aux relations avec les tiers.

1.3.1.3 Les principes d'action

En termes de principes d'action, l'EPCI a adopté le 14 décembre 2001 un projet d'agglomération, auquel a succédé le 9 décembre 2011 un projet métropolitain déclinant 16 « ambitions » ayant vocation à structurer son action entre 2012 et 2025. Les quatre axes retenus sont relatifs aux partenariats, à la connaissance et l'innovation, aux transports et au développement durable, enfin aux échanges et à la communication, chacun étant à son tour décliné en objectifs très généralement formulés⁹.

Rien n'a changé sur ce plan dans la généralité de la formulation des objectifs, en l'absence d'évaluation véritable ou de pacte fiscal et financier, depuis le précédent rapport d'observations définitives de la chambre¹⁰.

1.3.2 Données démographiques et économiques

1.3.2.1 Données démographiques

L'approche retenue présente les chiffres de la population de Brest Métropole¹¹ et sa répartition sur les huit communes qui la composent, la dynamique démographique sur un temps significatif, les facteurs explicatifs de cette évolution en termes de soldes, et enfin de répartition par tranches d'âges. Les données proviennent de l'Insee, parfois travaillées par l'ADEUPa.

stratégique de l'État exercées sur le territoire de l'EPCI ainsi que son rôle en matière d'équilibre du territoire national. (...)). Ce cas est celui de BM.

⁹ Exemple : « renforcer la place de Brest dans les réseaux internationaux » ou « une gouvernance réinventée ».

¹⁰ § 1.3.2.1, page 8 / 86 du rapport d'observations définitives notifié le 28 mai 2015.

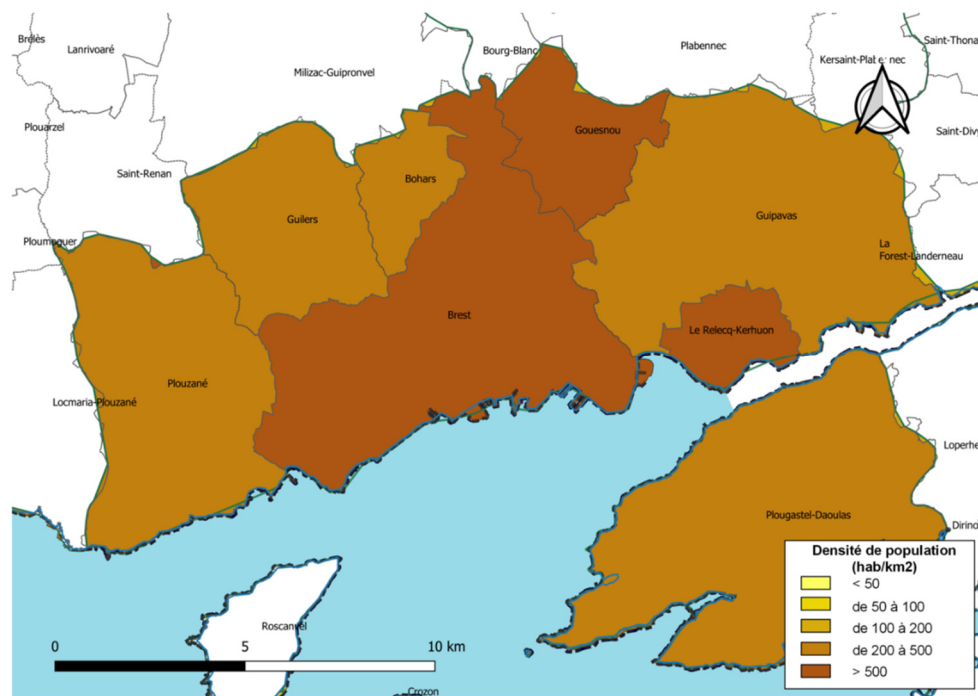
¹¹ L'assise territoriale est inchangée depuis la création de BM, et même depuis 1973.

Tableau n° 1 : BM : population, superficie, densité des huit communes

Nom	Superficie	Population	Densité
Brest	49,51 km ²	139 163	2 811 hab./km ²
Guipavas	44,13 km ²	14 446	328 hab./km ²
Plougastel-Daoulas	46,83 km ²	13 349	285 hab./km ²
Plouzané	33,14 km ²	12 763	385 hab./km ²
Le Relecq-Kerhuon	6,43 km ²	11 434	1 778 hab./km ²
Guilers	18,98 km ²	8 010	422 hab./km ²
Gouesnou	12,08 km ²	6 092	504 hab./km ²
Bohars	7,27 km ²	3 474	478 hab./km ²

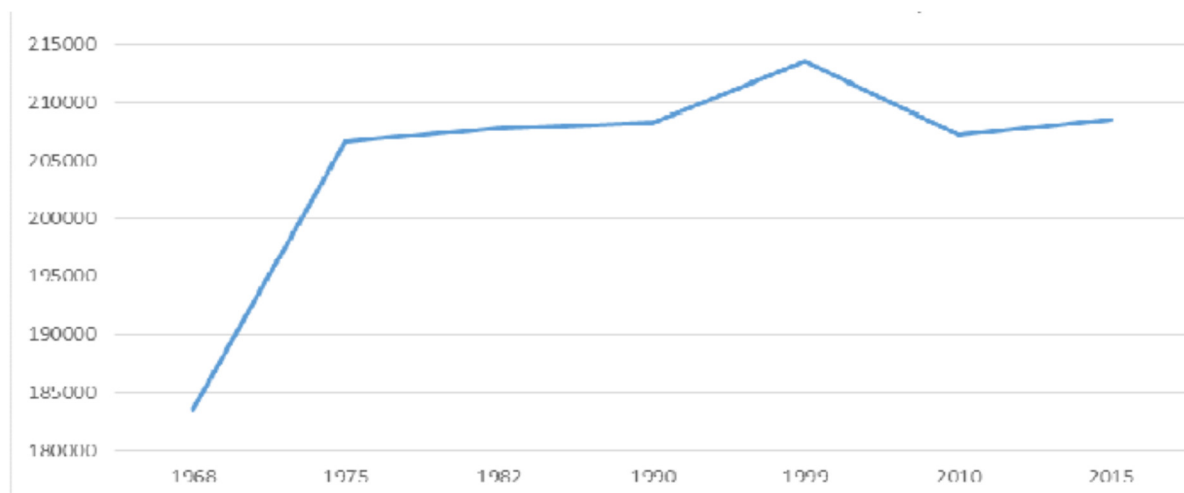
Source : BM et Insee (recensement 2015 pour Brest, 2016 pour les autres communes).

Carte n° 2 : Densité de la population sur les huit communes de la métropole brestoise



Source : Insee.

Le graphique suivant permet d'apprécier la dynamique démographique sur le territoire de Brest Métropole. Au tassement constaté après le pic de 1999 succède un léger redressement entre 2010 et 2015.

Graphique n° 1 : Evolution du nombre d'habitants à Brest Métropole

Source : Insee.

En dépit d'un taux de natalité inférieur d'un point à la moyenne nationale, la population de Brest Métropole croît grâce au solde naturel, le solde migratoire étant pour sa part très déficitaire.

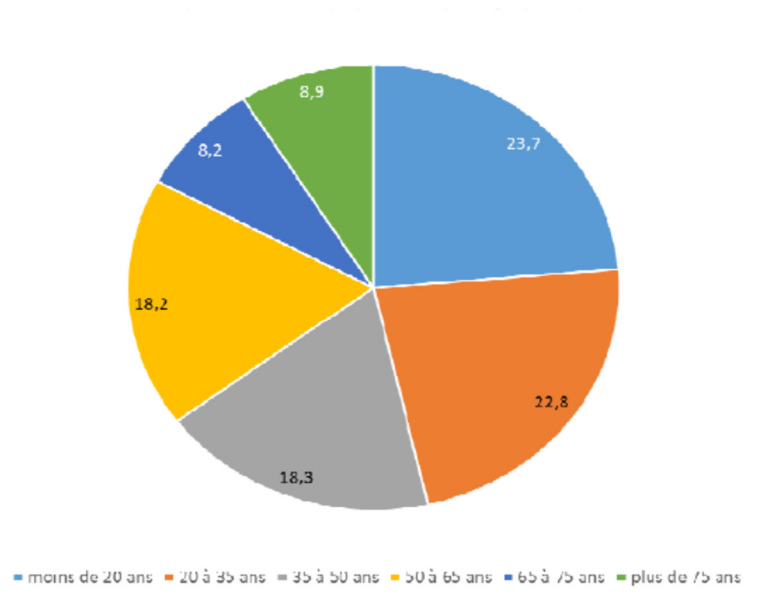
**Tableau n° 2 : Variation de population, soldes,
et taux de natalité à BM et en France entre 2009 et 2014**

	Brest métropole 2009-2014	France 2009-2014
Variation de la population	43	1 602 660
Due au solde migratoire	-2 759	272 261
Due au solde naturel	2 802	1 330 399
Taux de natalité	11,6	12,6

Source : Insee.

La population de Brest Métropole est plutôt jeune. En effet, l'indice de jeunesse (rapport entre les moins de 20 ans et les 60 ans et plus) est de 1,04, contre 0,84 seulement dans l'ensemble du département du Finistère. Près de la moitié de la population (46,5 %) a moins de 35 ans, ce qui s'explique notamment par l'existence d'un appareil de formation supérieure significatif (université, grandes écoles, etc.).

Graphique n° 2 : Répartition de la population par âge (en %)



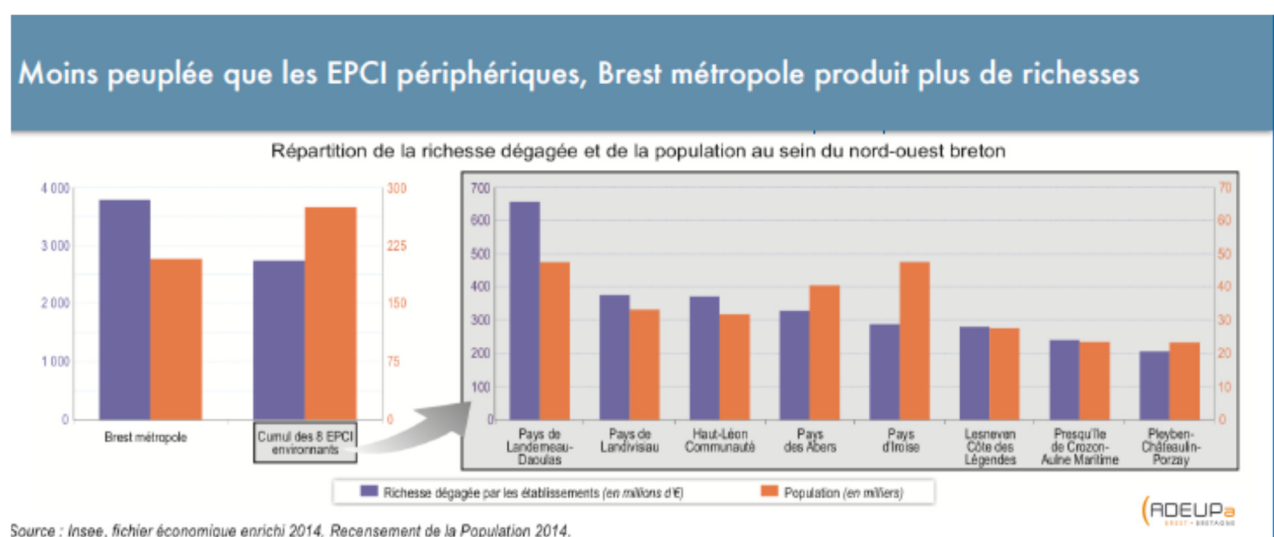
Source : Insee.

1.3.2.2 Données économiques

Le rôle économique prédominant de BM est parfaitement mis en évidence dans les histogrammes suivants, mettant en relation la richesse (colonne de gauche, colorée en bleu) et la population (colonne de droite colorée en brun).

L'histogramme de gauche représente cette relation pour BM d'une part et en données cumulées pour les huit EPCI périphériques d'autre part, ce dernier étant ensuite détaillé sur la partie droite de la représentation pour chacun des huit EPCI concernés.

Graphique n° 3 : Répartition de la richesse et de la population (nord-ouest breton)



Source : Insee, fichier économique enrichi 2014, Recensement de la Population 2014.

Source : Insee et ADEUPa – données 2014.

2 DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE À BREST MÉTROPOLE

2.1 Le contexte législatif

Les métropoles ont été créées par la loi n°2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et la loi de modernisation de l'action publique et territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 en a actualisé la définition.

L'article L. 5217-1 du CGCT précise ainsi que « *La métropole est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la cohésion et la compétitivité et de concourir à un développement durable et solidaire du territoire régional.*

Elle valorise les fonctions économiques métropolitaines, ses réseaux de transport et ses ressources universitaires, de recherche et d'innovation, dans un esprit de coopération régionale et interrégionale et avec le souci d'un développement territorial équilibré.

Au 1^{er} janvier 2015, sont transformés par décret en une métropole les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650 000 habitants.

Sous réserve d'un accord exprimé par deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci ou par la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population, peuvent obtenir par décret le statut de métropole, à leur demande :

1° Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400 000 habitants ;

2° Les établissements publics de coopération intercommunale, non mentionnés au deuxième alinéa et au 1° du présent article, centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, et qui exercent en lieu et place des communes, conformément au présent code, les compétences énumérées au I de l'article L. 5217-2 à la date de l'entrée en vigueur de la loi n° 2014-57 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;

3° Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, comprenant dans leur périmètre le chef-lieu de région ;

4° Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 250 000 habitants ou comprenant dans leur périmètre, au 31 décembre 2015, le chef-lieu de région, centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Pour les établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au 2°, ce décret prend en compte, pour l'accès au statut de métropole, les fonctions de commandement stratégique de l'État et les fonctions métropolitaines effectivement exercées sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale, ainsi que son rôle en matière d'équilibre du territoire national. »

Les huit EPCI à fiscalité propre du territoire national formant un ensemble de plus de 400 000 habitants dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants ont ainsi été transformés en métropoles à compter du 1^{er} janvier 2015. Il s'agit de Bordeaux, Lille, Grenoble, Nantes, Rennes, Rouen, Strasbourg et Toulouse.

2.2 Une métropole singulière

Compte tenu d'une population de 214 000 habitants, la communauté urbaine de Brest a accédé au statut de métropole par application du 2° de l'article L. 5217-1 du CGCT, qui retient le critère de « zones d'emplois » de plus de 400 000 habitants ainsi que la réalité des compétences déjà exercées.

2.2.1 Les arguments développés par la communauté urbaine de Brest

L'exposé des motifs de la délibération communautaire n° C 2014-03-040 du 14 mars 2014 répertorie ainsi les arguments développés par la communauté urbaine de Brest pour obtenir le statut de métropole.

Tout d'abord, le seuil de 400 000 habitants pouvait avec pertinence être appréhendé par rapport au périmètre non pas de l'EPCI, qui comptait 207 000 habitants en 2014, mais de la zone d'emploi, qui comptait alors 466 000 habitants répartis sur 123 communes.

Le deuxième argument a consisté à faire valoir que la communauté urbaine de Brest était déjà dotée d'un niveau de compétences supérieur à celui attribué aux futures métropoles par le projet de loi alors en discussion.

Doté d'un niveau d'intégration exceptionnel, l'EPCI exerçait à la date d'entrée en vigueur de la loi l'ensemble des compétences obligatoires des communautés urbaines telles que définies à l'article L. 5215-20-1 du CGCT, ainsi que les compétences facultatives définies par les arrêtés préfectoraux du 13 juillet 2006 et du 27 juillet 2009. Il exerçait donc bien, en lieu et place des communes, l'ensemble des compétences des métropoles telles que définies au I de l'article L. 5217-2 du CGCT.

Le troisième argument a consisté à souligner l'importance des fonctions de commandement stratégique de l'État sur le territoire. En effet, la base navale de Brest regroupe les principaux organismes de soutien des forces navales et la base opérationnelle de la force océanique stratégique (BOFOST) de l'île Longue. Par ailleurs, la préfecture maritime de l'Atlantique, située à Brest, assure le commandement maritime pour les zones de la Manche et de l'Atlantique. Enfin, le territoire accueille la direction de l'aviation civile pour l'ouest de la France (DACO).

Le quatrième argument a consisté à faire valoir que de nombreuses fonctions métropolitaines étaient exercées à partir du territoire de l'agglomération brestoise. Après mention des cadres dans lesquels s'inscrivent ces fonctions¹², les exemples cités concernent notamment les équipements portuaire et aéroportuaire, le dispositif de formation universitaire et professionnel, les pôles de compétitivité, les directions et agences tant civiles que militaires, le centre hospitalier universitaire, la scène culturelle nationale et centre de congrès « Le Quartz ».

Le dernier argument est le rôle d'équilibre régional de l'agglomération brestoise, distante de plus de 250 km de la capitale régionale, et, dans une approche « grand ouest », de près de 300 km de Nantes.

Ces arguments, portés au niveau national tout en étant appuyés à l'unanimité par les huit communes membres¹³, ont permis à Brest d'accéder au statut de métropole¹⁴.

2.2.2 Des compétences qui évoluent faiblement

Compte tenu du fait que la communauté urbaine de Brest exerçait déjà les compétences d'une métropole, le changement de statut n'a pas eu d'influence sur leur périmètre. Seuls, des transferts de compétences relevant du département ont été opérés suite à l'adoption de la loi NOTRé, mais celles-ci restent relativement limitées.

La nouvelle métropole a été créée par le décret n°2014-1079 du 22 septembre 2014, qui indique en son article 4 qu'elle exerce les compétences prévues à l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales, ainsi que des compétences supplémentaires (voir annexe 1).

De leur côté, les nouveaux statuts¹⁵ décrivent les compétences de plein droit et les compétences supplémentaires de Brest Métropole ainsi que les équipements d'intérêt métropolitain, répartis en trois sous-ensembles (voir annexe 2).

Fin 2019, aucune compétence nouvelle n'avait été transférée d'une commune membre à l'EPCI, en conséquence de quoi la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) n'a pas été réunie à ce titre, et les statuts n'ont pas été modifiés. La liste des équipements d'intérêt communautaire n'a pas non plus été modifiée depuis le 1^{er} janvier 2015.

¹² Contrat de projets État-Région et programme opérationnel Feder 2007-2013, appel à projets de la délégation à l'aménagement territorial et à l'action régionale (Datar) relatif aux coopérations métropolitaines, Pacte d'avenir pour la Bretagne adopté en décembre 2013.

¹³ Vote à l'unanimité en faveur de la demande d'obtention par Brest Métropole Océane du statut de métropole au sens de l'article L. 5217-1 du CGCT.

¹⁴ Au cours de la discussion parlementaire, la rédaction du projet de loi MAPTAM a doublement évolué pour permettre, d'une part, à la communauté d'agglomération de Montpellier (au titre du 1^o de l'article L. 5217-1 du CGCT) et, d'autre part, à la communauté urbaine de Brest (2^o) de bénéficier du nouveau statut de métropole.

¹⁵ Fixés par l'article 2 de l'arrêté préfectoral AP n° 2015015-0001 du 15 janvier 2015.

En revanche, certaines compétences ont été transférées par le département du Finistère à Brest Métropole. En effet, la loi NOTRe du 7 août 2015 a prévu que, par convention, le département doit transférer à la métropole trois des huit compétences suivantes¹⁶ : fonds de solidarité pour le logement, service public départemental d'action sociale, programme départemental d'insertion, aide aux jeunes en difficulté, prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles, actions sociales auprès des jeunes et des familles, action sociale auprès des personnes âgées, tourisme culture ou sport, collèges. Une 9^{ème} compétence, la gestion des routes départementales, peut-être déléguée ou transférée.

La commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées réunie à Quimper le 21 juillet 2016 ayant émis un avis favorable, Brest Métropole et le conseil départemental du Finistère ont signé la convention régissant les transferts de compétences le 21 décembre 2016.

Outre 45 kilomètres de voirie inclus dans le périmètre de l'EPCI, la convention a prévu que le département transférerait les trois compétences suivantes : le fonds de solidarité logement (FSL), le fonds d'aide aux jeunes (FAJ), et la prévention spécialisée (PS).

Le montant total de l'attribution de compensation a été estimé à 2 567 259 € pour les quatre compétences transférées, et à 2 860 243 € avec les coûts « ressources humaines » et les charges indirectes.

2.2.3 Le conseil de la métropole

La composition du conseil communautaire se caractérise par le fait que la ville de Brest dispose de 35 sièges, soit autant que l'ensemble des sept autres communes réunies¹⁷.

Cette situation illustre le rôle prépondérant de la commune de Brest au sein de Brest Métropole.

2.3 Une métropole fortement intégrée

Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) est un indicateur synthétique permettant de mesurer l'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 lui-même, par les communes membres, et par leurs syndicats intercommunaux. La corrélation est en effet très forte entre le volume des compétences exercées par un EPCI et les produits fiscaux perçus par ce dernier.

¹⁶ Codification à l'article L. 5217-2. IV du code général des collectivités territoriales.

¹⁷ Dans le détail : Brest (35), Guipavas (7), Plougastel (7), Le Relecq-Kerhuon (6), Plouzané (6), Guilers (4), Gouesnou (3), Bohars (2).

Tableau n° 3 : Évolution du CIF de Brest Métropole

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Taux Moyen
<i>BM</i>	0,56	0,55	0,55	0,56	0,56	0,61	0,56
<i>Moyenne de la catégorie</i>	0,44	0,45	0,47	0,46	0,27	0,45	0,42

Source : Fiches DGF.

Le coefficient d'intégration fiscale de BM est stable au cours de la période, et supérieur au CIF moyen des métropoles. La forte progression constatée entre 2018 et 2019 résulte d'une disposition de la loi de finances pour 2019 qui a rectifié le mode de prise en compte des versements effectués par les communes aux EPCI à fiscalité propre lorsque l'attribution de compensation (AC) est négative, ce qui est le cas de sept des huit communes de BM.

Cette disposition a permis de rectifier un biais qui pénalisait les territoires ayant réalisé des transferts de charges massifs. Désormais, les AC négatives ne sont plus prises en compte que comme ressources du groupement, au numérateur du ratio, et elles ne sont plus comptabilisées dans les ressources totales du territoire, dont l'addition définit le dénominateur. La conjugaison d'un numérateur stable et d'un dénominateur en baisse a entraîné l'augmentation mécanique du ratio.

2.4 Une métropole à l'étroit

Dix EPCI sont devenus métropoles de plein droit à compter du 1^{er} janvier 2015. Elles sont désormais au nombre de 21 (au 1^{er} janvier 2019).

Tableau n° 4 : Liste des 21 métropoles au 1^{er} janvier 2019

Dénomination	Superficie (km ²)	Population totale	Densité de population (hab./km ²)
Métropole du Grand Nancy	143	256 558	1798
Métropole Européenne de Lille	651	1 141 440	1753
Toulouse Métropole	461	755 882	1641
Eurométropole de Strasbourg	340	487 299	1433
Bordeaux Métropole	575	773 542	1344
Nantes Métropole	533	630 372	1182
Métropole Toulon-Provence-Méditerranée	371	431 038	1161
Dijon Métropole	240	251 650	1048
Montpellier Méditerranée Métropole	439	457 839	1043

Dénomination	Superficie (km ²)	Population totale	Densité de population (hab./km ²)
Brest Métropole	218	208 497	958
Clermont Auvergne Métropole	302	286 190	947
Orléans Métropole	336	281 899	840
Grenoble-Alpes-Métropole	542	445 516	821
Tours Métropole Val de Loire	390	292 268	750
Métropole Rouen Normandie	664	489 428	738
Metz Métropole	306	220 593	721
Rennes Métropole	711	438 865	617
Saint-Etienne Métropole	724	402 882	556
Métropole Nice Côte d'Azur	1463	538 574	368

Source : BM.

Hors les deux métropoles disposant d'un statut législatif particulier (Métropole du Grand Paris et Métropole d'Aix-Marseille-Provence) pour ne retenir que les 19 métropoles de droit commun, la population moyenne d'une métropole est de 474 000 habitants (436 000 habitants sans la Métropole européenne de Lille) pour, en moyenne, 36 communes (33 dans la Métropole européenne de Lille).

Ces éléments chiffrés font ressortir la principale caractéristique de Brest Métropole, à savoir qu'elle regroupe un très faible nombre de communes. Avec ses 214 000 habitants pour seulement huit communes (dont une seule supérieure à 15 000 habitants), la métropole de Brest se distingue à double titre, comparativement à la moyenne nationale des métropoles, par sa petite taille. La densité de sa population est toutefois proche de la moyenne.

À titre de comparaison, l'autre métropole bretonne, Rennes Métropole, compte 455 000 habitants pour 45 communes (communauté d'agglomération de Lorient 208 000 habitants pour 25 communes). En moyenne, une communauté urbaine compte 225 000 habitants pour 45 communes (dont 17 communes membres pour celle en comptant le moins)¹⁸ et les 90 communautés d'agglomération urbaine de plus de 100 000 habitants comptent en moyenne 165 000 habitants pour 36 communes membres.

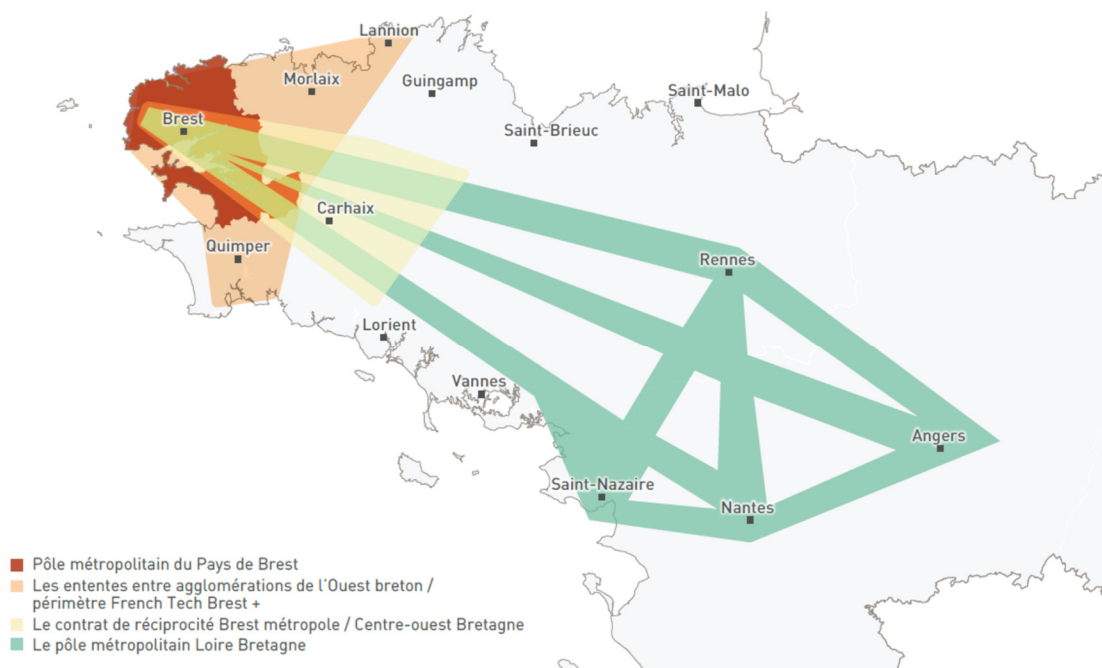
¹⁸ Les collectivités locales en chiffres 2019.

3 UNE STRATÉGIE DE DÉPLOIEMENT FONDÉE SUR DES PARTENARIATS MULTIPLES

Le statut de métropole a permis à l'EPCI de participer à plusieurs dispositifs contractuels auxquels il n'aurait pu accéder s'il était resté communauté urbaine. Il a ainsi pu conforter sa position de pôle structurant de l'ouest breton et intensifier une dynamique de coopération préexistante, conçue en réponse à ses limites démographiques et institutionnelles.

La cartographie suivante présente les différents niveaux et formes de coopération du territoire¹⁹.

Carte n° 3 : Coopérations et alliances territoriales de la métropole de Brest



Source : ADEUPa.

¹⁹ La chambre a ciblé son examen sur les coopérations nationales.

3.1 Les relations avec l'État et la Région

3.1.1 Le contrat de plan État-Région

3.1.1.1 Le contrat de plan

L'article L. 5217-2 du CGCT prévoit que la métropole est associée de plein droit à l'élaboration du contrat de plan conclu avec l'État, en application de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, qui comporte un volet spécifique à son territoire.

Le contrat de plan entre l'État et la région Bretagne a été signé le 11 mai 2015 et couvre la période 2015-2020. Les trois enjeux majeurs auxquels il entend répondre sont le renforcement de l'investissement public, le soutien à l'emploi par l'investissement, et la consolidation du partenariat entre l'État et les collectivités. L'État et la région ont respectivement contractualisé à hauteur de 593,7 M€ et 602,83 M€.

Son volet territorial, et notamment ses objectifs n°5 : « Soutenir les coopérations et les stratégies des métropoles de Brest et de Rennes » et n°6 : « Politique de la ville et soutien aux projets d'intérêt régional de l'ANRU », sont ceux abordés dans le présent rapport.

Un avenant reprend le protocole signé par l'État et la région le 1^{er} octobre 2016 réaffirmant les engagements pris dans le CPER et en complète deux volets : le volet « enseignement supérieur, recherche et innovation », abondé de 10 M€, et le volet « territorial » de 28 M€, partagé à égalité par les co-signataires.

3.1.1.2 Le contrat métropolitain

Le contrat métropolitain (CM) constitue le volet territorialisé du contrat de plan. Il a le caractère d'un contrat cadre et consolide dans un document unique l'ensemble des soutiens apportés par l'État, la région, le conseil départemental, les programmes européens et le programme d'investissements d'avenir, aux stratégies métropolitaines. Il a été signé le 12 novembre 2015 entre l'État, la région, le département du Finistère et Brest Métropole.

La référence du CM a été le projet métropolitain adopté fin 2011 pour la période 2012-2025. Trois enjeux stratégiques ont été plus particulièrement retenus concernant Brest-Métropole : l'insertion dans les réseaux européens et internationaux d'échanges et de communications ; une pleine immersion dans la société de la connaissance et de l'innovation ; la promotion d'une métropole attractive, durable et solidaire. Le contrat de ville 2015-2020 y a été intégré.

3.1.1.3 État de la mise en œuvre

Au titre de l'objectif n°5 ci-dessus rappelé, il convient de citer la rénovation du centre de congrès du Quartz, la rénovation du conservatoire national botanique, et la relocalisation du Fourneau²⁰.

Au titre de l'objectif n°6, sur les 32 quartiers prioritaires que compte la Bretagne, quatre sont d'intérêt national, dont le quartier brestois de Bellevue, et huit sont d'intérêt régional, dont le quartier brestois de Pontaniou.

Pour chaque EPCI concerné, la finalisation du projet de renouvellement urbain permet la signature d'une convention²¹ déclinant au plan local celle signée le 16 décembre 2015 par le préfet de région, le président du conseil régional, le délégué général de l'agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et le directeur régional de la caisse des dépôts et consignations (CDC).

3.1.2 Le pacte État-Métropoles

3.1.2.1 Le dispositif

Signé le 6 juillet 2016 par le Premier ministre et les présidents des quinze métropoles françaises, le pacte État-Métropoles a été présenté comme une nouvelle étape de la réforme territoriale, marquée par les lois ALUR²², MAPTAM et NOTRÉ.

Importants moteurs de croissance, rassemblant 43 % de l'emploi et réalisant 51 % du PIB national, les métropoles ont des responsabilités vis-à-vis des territoires proches, et ce dans un cadre institutionnel renouvelé au sein duquel elles bénéficient de compétences accrues.

L'État veille à accompagner cette dynamique dans un souci de développement et de cohésion du territoire national (budget total de 150 M€). Pour chaque métropole, le pacte donne lieu à une convention spécifique et se décline en deux volets : innovation et coopération.

La convention avec BM a été signée le 27 janvier 2017. Son volet innovation concerne le renforcement de la structuration du campus mondial de la mer, afin de consolider le rayonnement international de la Bretagne maritime ; le volet coopération concerne le contrat de réciprocité avec le Pays du Centre-Ouest Bretagne, dans les domaines de l'économie et de l'insertion, de la santé, de la culture et des services, de l'énergie et de l'environnement.

²⁰ L'association « Le Fourneau » est le centre national des arts de la rue et de l'espace public, qui œuvre au soutien et à l'accompagnement de la création pour l'espace public, à la rencontre des œuvres et des publics sur les territoires, aux missions professionnelles en faveur de la qualification et de la structuration du secteur.

²¹ Ladite convention a été signée le 15 décembre 2016 par le préfet, le directeur général de l'ANRU, la directrice générale de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (Anah), le directeur régional de la caisse des dépôts et consignations (CDC), le directeur général de Brest Métropole habitat (BMH), pour la commune de Brest, par le maire, et pour Brest Métropole, par le vice-président en charge de l'urbanisme, de l'habitat et du plan climat.

²² La loi Accès au Logement et Urbanisme Rénové (ALUR), dite également Duflot II, du 24 mars 2014, vise à favoriser l'accès au logement, à réglementer les locations, et à promouvoir la construction par une réforme du droit de l'urbanisme.

3.1.2.2 Le volet innovation : le campus mondial de la mer

Les activités liées à la mer, militaires et civiles, constituent la spécialité économique phare de Brest, qui est de longue date le premier site européen pour la recherche, les sciences et les technologies marines.

Le campus de la mer est, pour Brest Métropole et ses partenaires, une démarche visant à mieux fédérer l'ensemble des acteurs des sciences et technologies marines de la pointe Bretagne, notamment l'Europôle Mer, le pôle Mer Bretagne Atlantique, et la technopôle Brest-Iroise. Y participent des collectivités territoriales, des entreprises, des universités et écoles d'ingénieurs, et des établissements de recherche.

Les trois objectifs du campus sont le développement d'une société de la connaissance marine et maritime pour comprendre et anticiper ; le développement d'une économie maritime bretonne et française forte ; et enfin le rayonnement international de la Bretagne.

Ces trois objectifs très généraux sont associés à la volonté de conquérir des marchés à fort potentiel : celui de la production des énergies marines renouvelables, via la construction d'équipements et leur exploitation ; celui de la production d'hydrocarbures et de minerais, par la connaissance des bassins sédimentaires profonds ; celui de la santé, de l'alimentation et du bien-être, via les biotechnologies marines, la pêche, l'aquaculture, l'algoculture ; celui de la gestion durable des espaces côtiers, notamment par la planification spatiale ; celui du transport maritime sûr et durable, via la e-navigation, l'intermodalité, la modernisation constante des ports et navires.

Les instruments contractuels de mise en œuvre sont, outre le CPER du 11 mai 2015 et le contrat métropolitain du 12 novembre 2015, le programme opérationnel européen FEDER-FSE Bretagne 2014-2020 en son axe 2 « *soutien à la recherche, à l'innovation et aux entreprises* », ainsi que la convention²³ du 10 juillet 2015 pour l'accueil à Brest-Plouzané, sur le site du Technopôle Brest-Iroise, du siège de l'IFREMER.

Sept projets ont été retenus, dont la réalisation a été engagée à partir de 2017.

Tableau n° 5 : Campus mondial de la mer, tableau des projets et de leur maîtrise d'ouvrage

N° de projet	Intitulé	Maîtrise d'ouvrage
1	Pôle des excellences maritimes	BM et SEM Brest'Aim
2	Cœur de campus	BM, SEMPI et SEM BMA
3	Pôle spectrométrie	Université Bretagne Occidentale (UBO)
4	Institut Université Nations Unies	UBO
5	Mise en place de 4 clusters	Technopôle Brest Iroise (TBI)
6	Partage des moyens et infrastructures de recherche	TBI
7	Campus naval	TBI

Source : Pacte métropolitain d'innovation.

Leur coût prévisionnel est évalué à 11,791 M€.

²³ Convention signée par le Premier ministre, la région Bretagne, le département du Finistère et Brest Métropole. La délibération du conseil d'administration de l'IFREMER décidant du transfert est d'octobre 2016.

Tableau n° 6 : Campus mondial de la mer, financeurs et engagements financiers

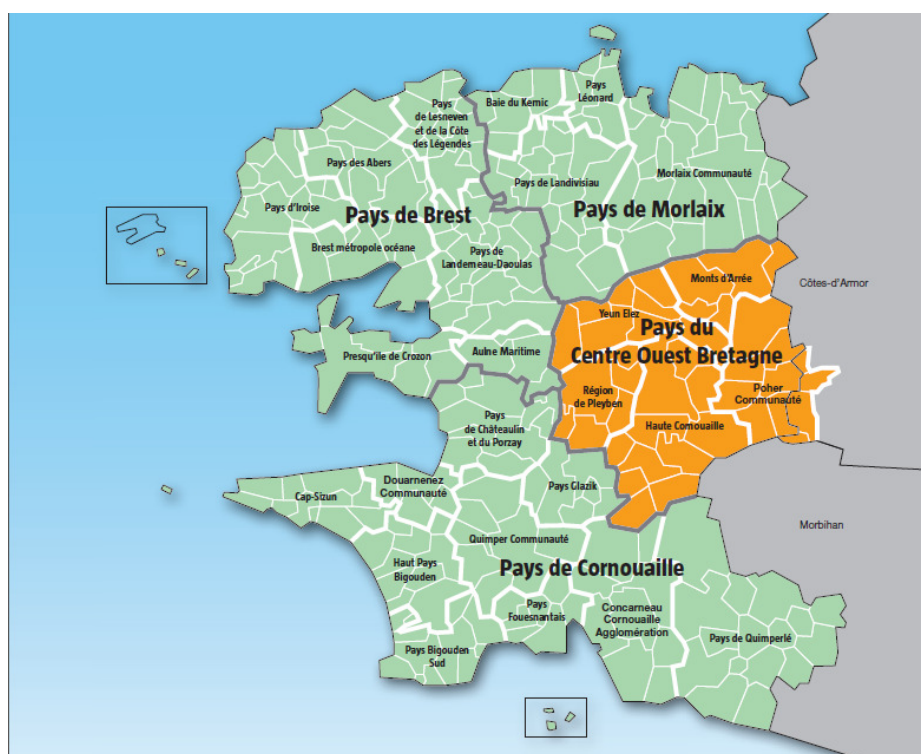
Financeur	Engagement financier	Projets financés
État	5,6 M€	1, 2, 3, 4
BM	2, 786 M€	1,2, 3, 4, 5, 6, 7
Caisse des Dépôts et Consignations	0,95 M€	5, 6, 7
Région Bretagne	2,23 M€*	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7
	*dont 1,05 M€ fermes	

Source : Pacte métropolitain d'innovation.

La variabilité des rythmes d'engagement de ces sept projets depuis deux ans et la multiplicité des maîtres d'ouvrages et financeurs n'a pas permis d'établir un état précis de leur avancement, ni des crédits consommés.

3.1.2.3 Le volet coopération : le contrat de réciprocité avec le Pays du Centre-Ouest Bretagne

Carte n° 4 : Le Pays du Centre Ouest Bretagne



Source : Pays Centre-Ouest Bretagne (au 31 octobre 2017).

L'objectif de ce contrat est de dépasser le clivage ville-campagne en encourageant les acteurs à se mobiliser pour stimuler et développer les complémentarités et les coopérations entre territoires. L'idée est que ville et campagne contribuent mutuellement à leur développement. Il s'agit de favoriser l'émergence de projets en facilitant les rencontres entre acteurs publics et privés, en cherchant à répondre à des besoins locaux à une échelle adaptée en identifiant les complémentarités. Il s'agit également de garantir un certain équilibre dans le dialogue territorial entre espaces urbains, périurbains et ruraux.

Lancé par un protocole signé le 14 décembre 2015 par le président de BM et celui du Pays COB²⁴, le comité de pilotage a identifié trois domaines privilégiés de convergence : développement économique et insertion ; énergie et environnement ; santé, culture et services.

Le contrat de réciprocité lui-même date du 4 novembre 2016. Il s'est jusqu'à présent surtout traduit par des actions visant à l'amélioration de la connaissance mutuelle des cosignataires, en vue de préciser les complémentarités et besoins des territoires correspondants.

3.1.3 La stratégie métropolitaine de développement économique, volet métropolitain du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

3.1.3.1 Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

La loi NOTRé du 7 août 2015 a clairement attribué la responsabilité de la stratégie économique à la région. Elle doit à ce titre élaborer un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), qui constitue un document de programmation à valeur prescriptive.

Il est également prévu, pour ce qui concerne le territoire métropolitain, une élaboration commune par la région et la métropole. Il s'agit de la stratégie métropolitaine de développement économique (SMDE), initiée en septembre 2015, et dont la vocation est double : être la plateforme de travail collectif des acteurs publics et privés pour amplifier la dynamique économique de l'aire métropolitaine brestoise d'une part, et constituer la contribution de BM et de ses partenaires au SRDEII.

Soumise pour avis au conseil de développement économique de BM et du Pays de Brest, elle a été votée par le conseil métropolitain le 24 juin 2016.

3.1.3.2 La stratégie métropolitaine de développement économique

Le schéma suivant, extrait de la SMDE, présente les cinq défis identifiés, et les lignes de conduite en découlant, à chacune desquelles sont par ailleurs associés des projets identifiés comme prioritaires.

Comme pour le projet Brest 2012-2025, cette stratégie reste générale, ce qu'illustre le propos du vice-président en charge de l'économie : « *La nouvelle gouvernance économique ne devra pas se substituer aux acteurs et maîtres d'ouvrage. Il ne s'agira pas de faire le travail des acteurs dont c'est le métier. Il faudra rechercher avant tout une valeur ajoutée du travail collectif* ».

²⁴ Le groupement d'intérêt public (GIP) Pays du Centre-Ouest Bretagne est devenu pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) le 1^{er} janvier 2017. Cinq EPCI participent au PETR : CC du Kreiz Breizh, Poher Communauté, CC de Haute-Cornouaille, Monts-d'Arrée Communauté et Roi-Morvan Communauté.



Source : SMDE, p 27.

Le conseil régional a voté l'intégration de la SMDE de Brest-Métropole au SRDEII lors de sa séance de février 2017 en même temps que celle de Rennes-Métropole, les deux métropoles bretonnes s'étant concertées tout au long du processus d'élaboration.

3.1.4 Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

Egalement issu de la loi NOTRe, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) a pour objectif de donner à la planification territoriale un rôle stratégique et d'en confier la responsabilité première à la région.

Son élaboration est obligatoire, sa valeur est prescriptive, et il a vocation à intégrer les schémas régionaux sectoriels existants : cohérence écologique (SRCE), climat air énergie (SRCAE), infrastructures et transports (SRIT), prévention et gestion des déchets (SRPGD), etc.

Ainsi qu'il en a été avec la SMDE pour le SRDEII, BM et plusieurs de ses partenaires ont élaboré et adressé à la région à l'automne 2017 une contribution à l'élaboration du SRADDET, avec pour effet un renforcement de sa coopération avec ses partenaires de l'ouest breton.

Outre les présidents des EPCI liés à BM par une entente intercommunautaire (Morlaix Communauté, Lannion Trégor Communauté et Quimper Bretagne Occidentale), les cosignataires ont été le président du Pays du Centre-Ouest Bretagne et la présidente du conseil départemental du Finistère ainsi que les agglomérations de Concarneau, Quimperlé, Lorient, et un certain nombre d'intercommunalités et de communes structurant les territoire péri-urbains et ruraux.

Les deux points majeurs dont l'intégration au SRADDET a été demandée sont d'une part que les politiques régionales d'aménagement et de développement du territoire s'attachent à corriger ou à compenser les déséquilibres de dynamique socio-économique entre l'est et l'ouest de la région, et d'autre part qu'elles soutiennent les coopérations pour porter un développement territorial solidaire et durable.

Le projet de SRADDET a été examiné lors d'une session du conseil régional réuni le 28 novembre 2019 à Brest. Une phase de consultation s'ensuivra, condition préalable à son approbation courant 2020. Une seconde contribution a été adressée à la région par une partie des signataires en avril 2019.

3.2 Les relations avec les autres acteurs

3.2.1 Les pôles métropolitains

3.2.1.1 Le cadre légal

Le pôle métropolitain est un syndicat mixte regroupant des intercommunalités à fiscalité propre. Cette catégorie a été créée par la loi n°2010-1653 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT), en vue de favoriser la coopération entre grandes agglomérations proches situées au sein de grandes régions urbaines complexes ou de « corridors » de développement.

Le conseil de BM a approuvé la création et les statuts de ces deux pôles métropolitains lors de sa séance du 21 octobre 2011.

3.2.1.2 Le pôle métropolitain du Pays de Brest (PMPB)

Le pôle métropolitain du Pays de Brest a été créé le 16 mars 2012. Il s'est substitué au Pays²⁵ de Brest qui avait été constitué début 2000 par la communauté urbaine de Brest et six communautés de communes représentant 89 communes : communautés de communes du Pays de Landernau-Daoulas, du Pays d'Iroise, du Pays des Abers, du Pays de Lesneven et de la Côte des Légendes, de la Presqu'île de Crozon, de l'Aulne Maritime.

Par arrêté préfectoral du 2 novembre 2017, la communauté de communes de Pleyben-Châteaulin-Porzay a intégré le PMPB, portant le nombre total de communes à 103.

Doté d'un périmètre correspondant au bassin de vie et d'emploi, soit 419 561 habitants, ce qui en fait un outil de métropolisation au sens de la loi MAPTAM, le pôle constitue l'espace de mise en cohérence des politiques d'aménagement et de développement entre la métropole et les communautés de communes de l'aire urbaine. Son siège est à Brest.

Le PMPB est notamment porteur du schéma de cohérence territoriale (SCOT), cadre contraignant conçu pour assurer, au moins la compatibilité, et si possible la complémentarité des plans locaux d'urbanisme (PLU), qu'ils soient communaux ou intercommunaux. Une nouvelle révision du SCOT a été prescrite par délibération du comité syndical du 30 avril 2019, afin d'intégrer au SCOT la dernière intercommunalité adhérente.

Cette révision a également pour finalité d'intégrer au SCOT les évolutions récentes, qu'elles soient nationales, telles que la loi sur le logement, l'aménagement et le numérique, ou régionales, tel le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDET).

D'autres dispositifs sont portés par le PMPB. Il en est ainsi du contrat de partenariat 2014-2020 conclu avec la région en vue de définir les modalités de financement de projets concourant à la mise en œuvre « des priorités partagées de développement » du Pays de Brest.

Ainsi en est-il aussi du contrat local de santé 2019-2023 conclu avec l'État, l'agence régionale de santé (ARS), la région, le département, la caisse primaire d'assurance maladie (CPAM), la mutualité sociale agricole (MSA), le centre hospitalier régional universitaire (CHRU).

Le développement économique donne également lieu à plusieurs dispositifs, tels qu'une application « système d'information géographique » (SIG) dédiée à la gestion et au pilotage du foncier économique, ou la création d'un portail de promotion de l'immobilier d'entreprises pour favoriser l'implantation des entreprises dans le périmètre du PMPB.

²⁵ La catégorie juridique des Pays résultait des lois Pasqua de 1995 et Voynet de 1999.

Carte n° 5 : Le Pôle métropolitain du Pays de Brest (à compter du 02/11/2017)



Source : ADEUPa.

3.2.1.3 Le pôle métropolitain Bretagne-Pays de la Loire (PMBPL)

Le pôle métropolitain Bretagne-Pays de la Loire a été constitué le 27 juin 2012 entre la communauté urbaine de Brest et Rennes-Métropole, Nantes-Métropole, Angers-Loire-Métropole et la communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire. Il a été acté par arrêté préfectoral du préfet de la région Pays de la Loire le 27 juillet 2012, suite aux délibérations concordantes des cinq EPCI adoptées pour adhésion et approbation des statuts²⁶.

Il succède à l'espace métropolitain Loire-Bretagne (EMLB), constitué en 2004 en réponse à un appel à projet de la délégation à l'aménagement territorial et à l'action régionale (DATAR). La population concernée est de 1 738 935 habitants et son siège est à Rennes.

Le PMBPL constitue pour ses cinq EPCI membres un espace de réflexion sur les enjeux de l'accessibilité du territoire et de son rayonnement international dans les domaines d'excellence, en particulier liés au développement économique et à l'innovation, à l'enseignement supérieur, à la recherche et aux pôles de compétitivité.

²⁶ Pour BM : délibération C 2011-10-155 du 21 octobre 2011.

L'accessibilité, notamment ferroviaire dans le cadre du projet « liaisons nouvelles ouest Bretagne Pays de la Loire (LNOBPL) », et l'enseignement supérieur sont les deux domaines dans lesquels le PMBPL a déployé le plus d'efforts.

Le projet LNOBPL s'est donné trois objectifs principaux : raccorder le grand ouest au réseau structurant de liaisons rapides nationales et européennes ; renforcer le maillage ferroviaire Loire-Bretagne pour accompagner les échanges et coopérations des villes de l'ouest et permettre un développement équilibré des territoires ; participer au report modal et contribuer à l'amélioration de la mobilité au quotidien. Par sa nature même, ce projet s'inscrit dans la longue durée, et ses avancées sont d'autant plus lentes que les décisions majeures relèvent de l'État et des opérateurs, notamment la SNCF et réseau ferré de France (RFF).

Dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'amplitude de l'aire couverte a pu être un obstacle à son opérationnalité. Ceci peut être illustré par la décision prise le 24 juin 2019 par le conseil d'administration de l'université Bretagne-Loire (UBL) de dissoudre à compter du 1^{er} janvier 2020 sa communauté d'universités et d'établissements (ComUE).

Créée en janvier 2016, l'UBL rassemblait 7 universités, 14 grandes écoles, et trois organismes de recherche bretons et ligériens. La décision de dissolution a été prise au vu des rapprochements plus modestes, mais aussi plus opérationnels, intervenus depuis 2016 entre Brest, Lorient et Vannes, entre Angers et Le Mans, et entre Rennes et Nantes.

3.2.2 Les ententes intercommunautaires

3.2.2.1 Le cadre légal et les objectifs recherchés

L'article L. 5221-1 du code général des collectivités territoriales dispose que « *Deux ou plusieurs conseils municipaux, organes délibérants d'établissements publics de coopération intercommunale ou de syndicats mixtes peuvent provoquer entre eux, par l'entremise de leurs maires ou présidents, une entente sur les objets d'utilité communale ou intercommunale compris dans leurs attributions et qui intéressent à la fois leurs communes, leurs établissements publics de coopération intercommunale ou leurs syndicats mixtes respectifs.*

Ils peuvent passer entre eux des conventions à l'effet d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune. »

Le principe est celui du volontariat, sans qu'aucune autorisation préfectorale ne soit requise, et la limite est l'adéquation avec les statuts des collectivités signataires. L'entente intercommunautaire, qui n'a pas la personnalité morale, est une modalité de coopération. Les instances décisionnaires restent celles des membres.

L'objectif intermédiaire des deux ententes intercommunautaires présentées ci-après est de développer à l'ouest de la Bretagne des fonctions et services de haut niveau, et ce en vue d'atteindre un objectif final, qui est d'assurer la vitalité et l'attractivité du territoire, afin de parer au risque de décrochage par rapport à l'est.

3.2.2.2 L'entente intercommunautaire Brest-Quimper

Au terme d'un travail de rapprochement entrepris à partir du début 2000, et jalonné notamment par les déclarations communes du 8 mars 2006, puis du 25 juin 2008, pour œuvrer au service de la dynamique du territoire, et pour parer au risque de décrochage de l'ouest breton dans une Union européenne s'élargissant vers l'est, la communauté urbaine de Brest et la communauté d'agglomération de Quimper²⁷ ont convenu de constituer une entente à compter de juin 2012.

Les domaines de coopération choisis sont les suivants : le développement économique, l'enseignement supérieur, la recherche, l'innovation, l'accessibilité, la diffusion de la création artistique, la santé, le traitement et la valorisation des déchets.

3.2.2.3 L'entente intercommunautaire Brest - Lannion-Trégor - Morlaix

Au terme d'un travail de rapprochement entrepris à partir du début 2000, l'entente intercommunautaire Brest - Lannion-Trégor - Morlaix a été créée à compter du 1^{er} mars 2012, sans limitation de durée.

Elle formalise la volonté de trois EPCI (BM, Lannion-Trégor agglomération et Morlaix communauté) de coordonner leur action compte-tenu de leurs intérêts communs et d'œuvrer au service de la dynamique du territoire.

3.2.2.4 La labellisation « French Tech + »

Le programme national « French Tech »²⁸ a opéré une première vague de labellisation en 2015 visant à identifier, pour trois ans, des territoires d'excellence numérique au niveau national. Elle a été décernée aux deux ententes intercommunautaires précitées, ainsi qu'à Brest Métropole elle-même, et a été baptisée « French Tech Brest + ».

Fin 2018, cette dernière représentait plus de 19 000 emplois, soit près de 2 400 emplois supplémentaires par rapport à 2015, ce qui correspond à la création de 800 emplois dans la filière numérique chaque année depuis 2015.

Cette augmentation de 14 % est particulièrement marquée au sein du Pôle Métropolitain du Pays de Brest (+ 22 %) et de Lannion Trégor communauté (+ 6 %). Les EPCI de Morlaix et de Quimper ont connu une moindre progression en volume, mais ils possèdent cependant quelques pépites sur leur territoire.

²⁷ L'intercommunalité Quimper communauté est devenue Quimper Bretagne Occidentale (QBO) le 1^{er} janvier 2017 après la fusion avec la communauté de communes du Pays Glazik et la commune de Quéménéven.

²⁸ Ce programme est piloté et mis en œuvre par l'agence du numérique, créée par un décret du 3 février 2015 au sein du ministère de l'économie et des finances, direction générale des entreprises, et placée auprès du secrétariat d'État au numérique et à l'innovation.

Hors la création d'emplois, les autres critères sont la création d'entreprises (530 entre 2016 et 2018), l'hyper-croissance (8 sur les 208 répertoriées), l'importance des PME et TPE, et l'attractivité auprès des investisseurs, mesurée par la progression des levées de fonds (172 M€ levés entre 2016 et 2018, soit 118 M€ de plus qu'entre 2013 et 2015 et 217 % d'augmentation).

L'année 2019 marquait l'échéance de la deuxième vague de labellisation, caractérisée par un resserrement du dispositif autour de 13 capitales, et un plus haut degré d'exigence sur les différents critères : taille de l'écosystème, hyper croissance des entreprises, et constitution de réseaux.

La « French Tech Brest + » a été retenue et figure donc au rang des treize territoires d'excellence numérique nationaux. Dans le grand Ouest, Nantes et Rennes-Saint-Malo ont également été retenues.

4 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

4.1 La gestion budgétaire

4.1.1 La structure budgétaire

Fin 2018, Brest-Métropole possède un budget principal et neuf budgets annexes : déplacements urbains, déchets ménagers, réseau de chaleur, eau, assainissement collectif et non collectif, ports de plaisance ainsi que deux lotissements. Le budget principal et les budgets déplacement et déchets représentent plus de 98 % des recettes de l'EPCI.

Tableau n° 7 : Structure budgétaire de Brest Métropole

Identifiant	Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
				2018 (en €)	%
24290031400012	Budget principal	BREST METROPOLE	M57	266 953 430	77,28
24290031400087	Budget annexe	ASSAINISSEMENT	M49	2 275 025	0,66
24290031400095	Budget annexe	EAU	M49	1 839 389	0,53
24290031400129	Budget annexe	DEPLACEMENTS	M43	47 518 659	13,76
24290031400137	Budget annexe	COLLECTE TRAITEMENT DECHETS	M57	24 711 427	7,15
24290031400145	Budget annexe	SPANC	M49	0	0,00
24290031400152	Budget annexe	ZAC KEREBARIS	M57	1 248	0,00
24290031400210	Budget annexe	LOT MESCOUEZEL	M57	78 356	0,02
24290031400228	Budget annexe	EXTENSION RESEAU CHALEUR	M4	1 359 031	0,39
24290031400236	Budget annexe	PORTS DE PLAISANCE -	M4	715 678	0,21
			TOTAL	345 452 243	100,00

Source : Brest Métropole.

Suite à la recommandation de la chambre²⁹, la métropole a créé en décembre 2016 un budget annexe pour les ports de plaisance du Moulin-Blanc et du Château. Les articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT disposent en effet que les services publics industriels et commerciaux (SPIC) gérés en délégation de service public (DSP) doivent être suivis au sein d'un budget annexe.

²⁹ Rapport d'observations définitives 2015, recommandation n°3 « Créer les budgets annexes pour les équipements constituant des SPIC », p.6.

BM n'a en revanche pas créé de budgets annexes pour trois autres équipements (Océanopolis, le parc des expositions de la Penfeld et le bateau La Recouvrance), considérant qu'ils ne relevaient pas de la catégorie des services publics industriels et commerciaux au regard de l'importance que revêtent les concours publics apportés par rapport aux redevances payées par les usagers ainsi que des sujétions de service public définissant l'objet du service.

4.1.2 L'information budgétaire

4.1.2.1 Le débat d'orientation budgétaire

L'article L. 5217-10-4 du CGCT prévoit qu'un débat d'orientation budgétaire (DOB) doit avoir lieu dans un délai de dix semaines précédant l'examen du budget. Ce délai est respecté sur la période examinée.

4.1.2.2 Le rapport sur les orientations budgétaires

Les données présentées dans les rapports sur les orientations budgétaires (ROB) couvrent un périmètre consolidé intégrant le budget principal et les budgets annexes déchets ménagers, déplacements et ports de plaisance (depuis 2017), ce qui n'appelle pas de remarque, les autres budgets annexes représentant moins de 2 % des recettes.

De nombreuses dispositions législatives et réglementaires définissent le contenu des ROB, qui n'est donc pas laissé à la libre appréciation des collectivités. Ainsi, l'article L. 2312-1 du CGCT précise les informations devant figurer au rapport d'orientation budgétaire : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.[...] Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.* ».

L'article L. 5211-39-1 du CGCT précise également que « *Chaque année, lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget, l'avancement du schéma de mutualisation fait l'objet d'une communication du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre à son organe délibérant.* ».

Depuis 2017, les ROB de la métropole respectent l'essentiel de ces dispositions.

Enfin, une autre disposition est venue préciser le contenu des ROB des collectivités concernées par le dispositif de contractualisation avec l'État³⁰. Il s'agit de l'article 13 de la loi du 22 janvier 2018 relative à la programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

³⁰ BM est concernée par cette disposition, le contrat avec l'État ayant été signé le 28 juin 2018.

Cet article prévoit qu'à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale présente ses objectifs concernant :

1° L'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de la section de fonctionnement ;

2° L'évolution du besoin de financement annuel calculé comme les emprunts minorés des remboursements de dette.

Il est relevé que les objectifs du contrat avec l'État figurent bien au ROB 2019 de Brest Métropole.

Pour autant, les rapports sur les orientations budgétaires sont incomplets en matière de financement des investissements.

En effet, aux termes de l'article D. 2312-3 du CGCT (créé par le décret du 24 juin 2016), le ROB comporte les informations suivantes : « *2°-La présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme* ». Il précise également que : « *Les orientations visées aux 1°, 2° et 3° devront permettre d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.* »

Les ROB de BM n'atteignent pas ce niveau d'exigence. Ainsi, le ROB 2019 présente par programme un montant de dépenses, et parfois de recettes³¹, sans en mentionner l'origine. Le montant de dépenses est au demeurant largement supérieur à celui des recettes (respectivement 62,4 M€ et 16,3 M€) et, pour autant, le rapport ne précise pas comment est financée la différence (épargne nette, prélèvement sur le fonds de roulement ou endettement).

Brest métropole devra compléter les rapports sur les orientations budgétaires, afin de respecter les obligations réglementaires.

4.1.3 Le rapport de présentation

L'article L. 2313-1 du CGCT dispose qu'« *Une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe [...] au compte administratif afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux.* »

BM produit chaque année un rapport de présentation joint au compte administratif. Il comporte une analyse consolidée du budget principal et des budgets annexes déchets, déplacements et ports de plaisance (depuis 2017), puis une présentation des grandes masses pour chacun des budgets.

³¹ Voir ROB 2019 p. 60 annexe 2.

4.2 La fiabilité des comptes

Les diligences opérées sur les comptes de Brest Métropole en matière de fiabilité des comptes sont présentées dans un tableau en annexe. Elles n'appellent pas d'observation particulière.

4.2.1 La fiabilité des flux financiers métropolitains

4.2.1.1 L'imputation comptable

La métropole respecte les comptes d'imputation recommandés par les instructions comptables M14 puis M57 (voir annexe 4).

4.2.1.2 Les montants

- L'attribution de compensation³²

Tableau n° 8 : Attribution de compensation (AC) entre 2014 et 2018

En euros	2014	2015	2016	2017	2018
AC perçue (communes membres de BM)	25 671 767	25 671 767	25 671 767	25 671 767	25 671 767
AC perçue (CD29)					2 882 607
AC versée(à une commune membre de BM)	103 172	103 172	103 172	103 172	103 172

Source : Brest Métropole.

Deux catégories d'attribution de compensation peuvent être distinguées : celle qui concerne les communes membres de Brest Métropole et celle relative au conseil départemental. La répartition de l'attribution de compensation est la suivante :

³² L'AC est un transfert financier positif ou négatif obligatoire au sein de structures de coopération intercommunales en fiscalité professionnelle unique. Elle a pour fonction d'assurer la neutralité budgétaire des transferts de charges entre l'EPCI et ses communes membres. Pour chaque commune, l'AC est égale à ce qu'elle apporte en termes de fiscalité économique, moins ce qu'elle coûte en termes de charges transférées à son EPCI.

Tableau n° 9 : Répartition de l'attribution de compensation

	AC Fiscale	AC Charges	AC TOTALE = AC fiscale-AC charges	
			AC versée par la commune	AC reçue par la commune
<i>Bohars</i>	-306 950	49 190	-356 140	
<i>Brest</i>	1 106 881	20 078 838	-18 971 957	
<i>Gouesnou</i>	361 345	258 173		103 172
<i>Guilers</i>	-446 831	135 186	-582 017	
<i>Guipavas</i>	-1 089 433	466 160	-1 555 593	
<i>Le Relecq-Kerhuon</i>	-950 839	511 411	-1 462 250	
<i>Plougastel-Daoulas</i>	-1 138 798	450 913	-1 589 711	
<i>Plouzané</i>	-682 239	471 860	-1 154 099	
<i>Ensemble des Communes</i>	-3 146 864	22 421 731	-25 671 767	103 172

Source : Délibération Brest métropole.

Cette répartition a été fixée par une délibération en date du 30 novembre 2007, suite aux derniers transferts de compétences des communes membres vers l'intercommunalité. Elle n'a pas évolué depuis cette date.

Sept communes sur huit versent l'attribution de compensation à la métropole et seule Gouesnou perçoit un montant d'AC. Cette situation est liée au caractère fortement intégré de l'EPCI : disposant de nombreuses compétences, il disposait également de ressources fiscales propres conséquentes.

Ainsi, avant les années 2000, la communauté urbaine exerçait des compétences qu'elle finançait notamment par une fiscalité additionnelle à la fiscalité des communes sur la taxe d'habitation, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non-bâties et la taxe professionnelle.

En 2002, la métropole adopte la taxe professionnelle unique. Dans ce cadre, elle va percevoir la fiscalité professionnelle des communes mais leur rétrocède une partie de la fiscalité additionnelle qu'elle percevait sur leurs territoires.

Le mode de calcul de l'attribution de compensation a été fixé par la commission d'évaluation des charges transférées (CLECT) le 28 novembre 2001.

Tableau n° 10 : Mode de calcul de l'AC

<i>Produit TP 2000 de la commune</i>
<i>+compensations SPPS, ZFU, ZRU 2000</i>
<i>-valeur nette des charges transférées</i>
<i>-Produits TH, FB, FNB 2000 de la communauté urbaine sur la commune</i>
<i>-Compensations TH, FB 2000 de la communauté urbaine sur la commune</i>

Source : CR CLECT du 28 novembre 2001.

L'attribution de compensation fiscale est négative pour sept communes car le montant de leur taxe professionnelle était inférieur au montant de taxes additionnelles perçu par la métropole sur leurs territoires.

Sur la période examinée, l'attribution de compensation constitue une ressource pour la métropole dont le montant représente environ 11 % de ses ressources de gestion.

BM reçoit également une attribution de compensation du département du Finistère au titre des compétences transférées en application de la loi NOTRÉ. La convention fixe également le montant provisoire de la compensation financière due par le département à la métropole, versée pour la première fois en 2018 pour un montant de 2 882 607 €.

- La dotation de solidarité communautaire

Le versement d'une dotation de solidarité communautaire (DSC) est facultatif et constitue une charge pour la métropole. Depuis 2015, le montant distribué s'est élevé au maximum à 0,8 M€, ce qui ne constitue pas une charge conséquente pour BM car ses charges de gestion sont, en moyenne sur la période, supérieures à 200 M€.

Tableau n° 11 : DSC entre 2014 et 2018

En euros	2014	2015	2016	2017	2018
DSC	3 858 710	50 000	819 390	421 921	50 000

Source : Brest Métropole.

Les règles relatives aux modalités de versement et de calcul de la dotation de solidarité communautaire sont fixées par le paragraphe VI de l'article 1609 nonies C du code général des impôts (CGI).

La version en vigueur en janvier 2011 précise que « *Lorsqu'il s'agit d'une communauté urbaine, elle institue une dotation de solidarité communautaire dont le montant et les critères de répartition sont fixés par le conseil communautaire, statuant à la majorité simple. Ces critères sont déterminés notamment en fonction :*

- de l'écart du revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'établissement public de coopération intercommunale ;*
- de l'insuffisance de potentiel fiscal ou financier par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal ou financier communal moyen par habitant sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale.*

Des critères complémentaires peuvent être choisis par le conseil. »

La délibération qui fixe les règles actuellement applicables sur le territoire de BM date du 28 janvier 2011. L'enveloppe de la DSC a alors été fixée à 40 % de la croissance des impôts économiques perçus par l'EPCI.

Lorsqu'entre deux exercices le produit des impôts diminue du fait d'une moindre croissance de l'économie, il n'y a pas d'enveloppe à répartir entre les communes. Pour pallier ce cas de figure, BM a instauré une enveloppe minimale de 50 000 €, répartie entre les huit communes.

La délibération précise les trois critères de répartition de cette enveloppe : un tiers en fonction de l'insuffisance du potentiel financier par habitant de la commune au regard du potentiel financier moyen par habitant sur le territoire, un tiers en fonction de l'écart de revenu par habitant de la commune par rapport au revenu moyen par habitant de l'EPCI, un tiers en fonction de l'écart du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal « trois taxes » communal au regard du coefficient moyen de l'ensemble des communes du territoire.

Ce dispositif contra-cyclique a été activé deux fois sur la période et sa pertinence, compte tenu de sa complexité au regard des montants distribués, n'est pas démontrée.

Par ailleurs, si les règles arrêtées par l'EPCI en 2011 respectaient les dispositions du code général des impôts alors en vigueur, elles n'ont pas été modifiées depuis, alors même que les dispositions dudit code ont évolué, notamment après l'adoption de la loi NOTRÉ en 2015 qui lie adoption d'un pacte fiscal et financier et modalités de calcul de la DSC (*cf. infra*).

S'agissant du montant de la DSC, celui-ci baisse fortement entre 2014 et 2018. Cette trajectoire est à relier à l'existence en 2014 d'une deuxième part de DSC, qui a disparu depuis.

En effet, l'EPCI avait adopté, en juin 2012, cette deuxième part de DSC en vue de compenser les conséquences du transfert de la taxe locale sur la consommation finale d'énergie (TLCFE) pour les communes.

La loi de finances rectificative pour 2014 a créé un mécanisme plus simple de reversement de la TLCFE aux communes par l'intercommunalité percevant la taxe. En conséquence, cette deuxième part de DSC a été supprimée par une nouvelle délibération de décembre 2014, avec pour effet une baisse du montant global de DSC attribuée.

Tableau n° 12 : Répartition de la DSC en 2018

<i>En Euros</i>	Montants de DSC 2018
<i>BOHARS</i>	803
<i>BREST</i>	34 788
<i>GOUESNOU</i>	1 258
<i>GUILERS</i>	1 923
<i>GUIPAVAS</i>	2 955
<i>LE RELECQ-K</i>	2 463
<i>PLOUGASTEL</i>	2 791
<i>PLOUZANE</i>	3 019
<i>Total</i>	50 000

Source : Brest métropole.

1. Le pacte fiscal et financier

Dans sa rédaction issue de la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, le paragraphe VI de l'article 1609 *nonies* C du CGI impose aux métropoles signataires d'un contrat de ville d'adopter un pacte fiscal et financier (PFF)³³.

Le même article précise que si le pacte n'est pas adopté dans l'année qui suit la signature du contrat de ville, la métropole doit instituer une dotation de solidarité communautaire dont les modalités de calcul sont précisément explicitées.

Alors que Brest Métropole a signé un contrat de ville en juillet 2015, elle ne s'est pas pour autant dotée d'un pacte fiscal et financier. De plus, l'EPCI n'a pas fait évoluer les modalités de calcul de la DSC alors que de nouvelles dispositions ont été introduites par la loi NOTRe (reprises à l'article 1609 du code général des impôts).

Tableau n° 13 : Modalités de calcul de la DSC

	Art 1609 du CGI (rédaction 2015)	Délibération BM (28/1/2011)
Taux de croissance annuel des impôts économiques	50 %	40 %
Impôts économiques retenus	CFE, CVAE, IFER, taxe additionnelle sur les TFNB ³⁴	CFE, CVAE, TASCOCOM, IFER ³⁵

Source : Chambre régionale des comptes.

La métropole justifie cette situation par l'adoption d'une DSC dès 2011 et considère que l'obligation d'adopter un pacte fiscal et financier (PFF) s'applique aux EPCI qui ne sont pas dotés d'une DSC avant la signature du contrat de ville.

³³ Lorsqu'il s'agit d'une communauté urbaine, d'une métropole ou de la métropole de Lyon ou lorsque l'établissement public de coopération intercommunale est signataire d'un contrat de ville tel que défini à l'article 6 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, il définit les objectifs de péréquation et de renforcement des solidarités financière et fiscale entre ses communes membres sur la durée du contrat de ville. L'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'engage, lors de la signature du contrat de ville, à élaborer, en concertation avec ses communes membres, un pacte financier et fiscal de solidarité visant à réduire les disparités de charges et de recettes entre ces dernières. Ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours ou de la dotation de solidarité communautaire ainsi que des critères retenus par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre pour répartir, le cas échéant, les prélèvements ou versements au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

³⁴ CFE : cotisation foncière des entreprises.

CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.

Taxe additionnelle sur la TFNB : taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

³⁵ TASCOCOM : taxe sur les surfaces commerciales.

Or, le rôle du PFF n'est pas uniquement d'instaurer une DSC. Il fait partie des trois documents dont les EPCI doivent se doter pour fonctionner de manière optimale avec le projet de territoire³⁶ (qui définit les objectifs communs) et le schéma de mutualisation³⁷ (qui définit les services en charge de la mise en œuvre de ces projets).

Le PFF constitue le volet financier de ce triptyque. Il définit les moyens financiers disponibles pour mettre en œuvre les projets et précise notamment les flux financiers entre l'EPCI et les communes membres.

La justification apportée par la métropole n'apparaît dès lors pas recevable. La loi du 21 février 2014 a imposé aux métropoles signataires d'un contrat de ville l'adoption d'un pacte fiscal et financier dans l'année qui suit la signature du contrat. Brest Métropole, ayant signé un tel contrat en juillet 2015, doit procéder à l'adoption d'un PFF.

Le paragraphe VI de l'article 1609 *nonies* C du CGI ne prévoyant aucune exception et Brest Métropole ne s'étant pas conformé à une obligation légale, la chambre formule les recommandations suivantes.

Recommandation n° 1 Se doter d'un pacte fiscal et financier.

Recommandation n° 2 Adopter des modalités de calcul de la dotation de solidarité communautaire conformes à la réglementation.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a fait part de son intention de mettre en œuvre ces deux recommandations.

4.2.1.3 Les inventaires

La tenue des inventaires, aussi bien au niveau du budget principal que des budgets annexes, n'appelle pas d'observation particulière.

Les biens relevant des compétences de la métropole, de même que ceux nécessaires à la mise en œuvre des politiques portées par ses budgets annexes, y figurent et les transferts des communes vers l'EPCI ont été correctement réalisés.

Au sein du budget principal, certaines immobilisations relèvent de la propriété pleine et entière de la métropole, d'autres sont mises à disposition par d'autres collectivités (communes membres notamment), et d'autres encore sont mises en affermage.

³⁶ Brest métropole ouverte et solidaire 2025.

³⁷ Schéma de mutualisation des services et de coopérations conventionnelles 2015-2020.

Tableau n° 14 : Inventaire du budget principal

Type d'immobilisation	Biens immobilisés
21 immobilisations corporelles (211, 213)	Voieries, espaces verts, La Carène (salle de concert),
217 immobilisations mises à disposition	Piscines (Brest), écoles de musique (Brest)
24 immobilisations mises en affermage	Océanopolis (aquarium), Aréna (salle de concert), Quartz (salle de concert), Goélette la Recouvrance (bateau de croisière), patinoire.

Source : Brest Métropole.

Les routes départementales situées sur le territoire métropolitain ont été intégrées à l'inventaire de la métropole. L'arrêté préfectoral³⁸ portant transfert de voirie dans le domaine public de Brest Métropole ne mentionnant que des linéaires en mètres de voirie sans évaluation financière, il convenait que le département y procède au préalable, en lien avec le comptable.

Le conseil départemental a ainsi arrêté une somme forfaitaire de 2 986 602 €, traitée en mouvement d'ordre non budgétaire, pour constater ce transfert. Brest Métropole a comptabilisé cette somme dans son inventaire par procès-verbal de constatation comptable en date du 29 octobre 2019³⁹.

La chambre avait relevé en 2015 que les réseaux d'eau et d'assainissement figuraient à l'inventaire du budget principal. Cette situation a été corrigée et ils sont dorénavant enregistrés dans les inventaires des budgets eau et assainissement (au 31 décembre 2018).

Tableau n° 15 : Inventaires des budgets annexes

Nature du BA	Biens immobilisés
Eau	Réseaux, compteurs
Assainissement	Réseaux, compteurs
Déplacements	Cabine du téléphérique, bus, tramway
Ports de plaisance	Équipements des ports du château et du moulin blanc
Déchets	Camion benne, déchetterie, usine d'incinération
Extension du réseau chaleur	Extension pour le site des Capucins

Source : Brest Métropole.

4.2.1.4 Le respect des normes comptables

Le rapprochement du compte de gestion, de l'état de l'actif et de l'inventaire permet d'établir que les montants des immobilisations⁴⁰ et des amortissements⁴¹ sont identiques dans les trois documents.

Cette conformité traduit un suivi régulier des immobilisations et une collaboration des services de l'ordonnateur avec ceux du comptable.

Les anomalies constatées en 2015 ont été corrigées⁴².

³⁸ En date du 26 décembre 2016.

³⁹ Ce PV de l'ordonnateur avait été précédé d'un PV de sortie de l'actif du département du Finistère, signé par le Payeur départemental le 31 décembre 2016.

⁴⁰ Voir tableau en annexe.

⁴¹ Voir tableau en annexe.

⁴² Ainsi, les matériels inscrits aux comptes 21758 à 21788 sont désormais amortis, et les frais d'études sont également amortis ou intégrés au coût des travaux.

5 LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE

5.1 Cadrage méthodologique

5.1.1 Budget principal et/ou budgets annexes

Le périmètre des données utilisées dans la présente partie varie selon les items analysés. Ainsi, certaines données concernent uniquement le budget principal de la métropole⁴³, d'autres sont des données consolidées (budget principal et ensemble des budgets annexes⁴⁴ ou budget principal et principaux budgets annexes⁴⁵).

Les données consolidées permettent d'obtenir une vision plus pertinente de la situation de la métropole car certains budgets annexes (déplacements notamment) portent des investissements coûteux (première ligne de tramway et ligne téléphérique menant au site des Capucins).

5.1.2 Charges communes et charges métropolitaines

Il convient également de préciser que seule une partie des charges mentionnées dans les tableaux suivants concerne stricto sensu Brest Métropole. En effet, concernant les charges à caractère général, Brest Métropole, la ville de Brest et le CCAS de Brest disposent de services communs d'administration générale. Les dépenses sont intégralement imputées au budget principal de BM et les deux autres collectivités procèdent à des remboursements de frais qui constituent des recettes d'exploitation pour la métropole.

Le même système comptable s'applique pour les dépenses de personnel. Seule la moitié de ces dépenses relèvent de Brest Métropole. En effet, dans le cadre de la gestion unifiée du personnel (GUP), les personnels de la commune de Brest et de son CCAS sont rattachés à BM puis mis à disposition des deux structures. A nouveau, l'ensemble des dépenses est imputé au budget de la métropole et les remboursements effectués sont comptabilisés en recettes de l'EPCI.

⁴³ Données extraites d'ANAFI requête relative au budget principal.

⁴⁴ Données extraites d'ANAFI requête consolidation BP-BA.

⁴⁵ Données extraites du ROB 2019 ou du rapport de gestion joint au compte administratif 2018 de la métropole et relatif au budget principal et aux budgets annexes : déchets, transports et ports de plaisance.

5.1.3 Les satellites

BM est actionnaire ou membre de plus d'une dizaine de satellites⁴⁶ (voir annexe 6). La plupart existaient avant le 1^{er} janvier 2015 et ils ne peuvent donc pas être analysés comme des effets de l'accession au statut de métropole. Les flux financiers les reliant à BM ne sont par conséquent pas présentés de manière individualisée dans le présent rapport, mais seulement de façon globalisée dans les produits et les charges de gestion de la métropole.

La démarche de gouvernance dite « Maison commune » a en outre été déjà présentée dans le rapport d'examen des comptes et de la gestion de la commune de Brest.

5.1.4 La période couverte

Les tableaux à l'appui de l'analyse sont intégrés au corps du rapport. D'autres, utiles dans le cadre de l'enquête nationale conduite sur les métropoles, figurent en annexe. Les données chiffrées issues des comptes de gestion couvrent les exercices 2014 à 2018.

5.2 La trajectoire financière générale

La stratégie financière de la collectivité est clairement exposée dans les rapports d'orientations budgétaires et demeure constante sur toute la période examinée⁴⁷.

Dans un contexte de stabilisation de ses recettes de fonctionnement, l'EPCI a cherché à contenir l'augmentation des dépenses de fonctionnement afin de maintenir sa capacité d'autofinancement.

Son objectif est d'autofinancer a minima 25 % de ses investissements afin de limiter le recours à l'emprunt et de conserver une capacité de désendettement inférieure à 10 ans. La finalité de cette stratégie est de pouvoir continuer à investir et à emprunter à des taux concurrentiels⁴⁸.

⁴⁶ Un satellite présente une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : personnalité morale propre, de droit public ou de droit privé ; chargé de la mise en œuvre partielle ou totale d'une ou plusieurs politiques publiques ; relations s'exerçant le plus souvent dans un cadre contractuel ou conventionnel ; existence le plus souvent d'un (ou plusieurs) financement(s) et/ou d'une (ou plusieurs) garantie(s) d'emprunt apportée par la collectivité.

⁴⁷ Cf. p.46 rapport sur les orientations budgétaires 2019.

⁴⁸ Dans les ROB ou les rapport joint aux comptes administratifs, la métropole présente des données consolidées : budget principal et budgets annexes déchets, déplacement et ports de plaisance (à partir de 2017).

Tableau n° 16 : Évolution de la situation financière consolidée (BP et trois principaux BA)

<i>EN MILLIONS D'EUROS</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Taux d'évolution 2014/2018
<i>Produits fonctionnement (A)</i>	315,9	314,9	315,4	320,6	323,3	2,34 %
<i>Charges fonctionnement hors intérêts (B)</i>	257,4	255,4	259	261,3	261,1	1,44 %
EPARGNE DE GESTION (A-B)	58,5	59,5	56,4	59,3	62,2	6,32 %
<i>Intérêts (C)</i>	7,8	6,9	6,1	5,7	5,3	-32,05 %
<i>Charges de fonctionnement avec intérêts (D)</i>	265,2	262,3	265,1	266,9	266,4	0,45 %
EPARGNE BRUTE (E = A-D)	50,7	52,6	50,4	53,6	56,9	12,23 %
<i>Capital (F)</i>	27,8	28,6	28,2	26,2	23,1	-16,91 %
EPARGNE NETTE (G= E-F)	22,9	24	22,1	27,4	33,8	47,60 %
<i>Dépenses d'investissement hors dette (H)</i>	77,2	67,4	80,4	62,6	64,7	-16,19 %
Part des investissements autofinancés en % (G/H)	29,66	35,61	27,49	43,77	52,24	
<i>Remboursements anticipés dette long terme</i>	0	8,5	5,1	0	10,8	
<i>Remboursements anticipés dette court terme</i>	20,4	0	0	0	0	
Recettes d'investissement hors dette	44,6	33,7	38,1	25	17,3	-61,21 %
<i>Ressources propres d'inv. (RPI)</i>	12,8	15,5	29,2	14,8	11,2	-12,50 %
<i>Opérations pour compte de tiers</i>	8,6	9,6	1,9	0,6	0,4	-95,35 %
<i>Fonds affectés (amendes de police)</i>	2	2	2	2	2,2	10 %
<i>Subventions</i>	21,2	6,7	5	7,5	3,6	-83,02 %
<i>Emprunts mobilisés</i>	0	25	15	23	11	
<i>Refinancement de dette (dépense = recette)</i>	24,4	8,5	0	0	6,1	-75 %
Encours de dette au 31 décembre (I)	385	381,6	363,3	359,6	342,7	-10,99 %
Capacité de désendettement (en années) (I/E)	7,6	7,3	7,2	6,7	6,0	-21,05 %

Source : Rapport de gestion joint au CA 2018.

L'analyse des différents indicateurs financiers montre que la métropole atteint ses objectifs.

Ainsi, la capacité d'épargne progresse grâce à une augmentation des produits de fonctionnement plus rapide que celle des charges de fonctionnement.

Sur la période, la part des investissements autofinancés est toujours supérieure à 27 % (pour un objectif de 25 %). De même, la métropole atteint son objectif relatif à sa capacité de désendettement : largement inférieure à 10 ans, elle diminue régulièrement et atteint six années en 2018.

5.3 La formation de l'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) nette consolidée⁴⁹ est composée à plus de 85 % par la CAF nette du budget principal, raison pour laquelle l'analyse de la formation de l'autofinancement est centrée sur ce dernier.

Tableau n° 17 : Part de la CAF nette du BP dans la CAF nette consolidée

<i>EN MILLIONS D'EUROS</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Part de la CAF BP/ CAF nette consolidée en moyenne sur la période
CAF nette BP	20,4	21,6	20,1	23,1	28,9	85,64 %
CAF nette consolidée (rapport de gestion)	22,9	24	22,1	27,4	33,8	100 %

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion – budget principal.

Tableau n° 18 : Évolution de la CAF nette du BP

<i>EN EUROS</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Taux d'évolution 2014/2018
<i>Produits de gestion (A)</i>	248 599 272	248 677 210	247 951 907	250 086 498	253 796 604	2,09 %
<i>Charges de gestion (B)</i>	204 662 762	203 747 085	203 945 874	205 539 415	206 143 399	0,72 %
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</i>	43 936 510	44 930 124	44 006 033	44 547 083	47 653 205	8,46 %
CAF brute	40 381 046	41 780 721	41 085 594	42 548 057	45 611 864	12,95 %
CAF brute/Produits de gestion en %	16,2	16,8	16,6	17	18	
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	19 954 341	20 156 565	21 021 842	19 469 963	16 664 041	-16,49 %
= CAF nette ou disponible (C)	20 426 706	21 624 156	20 063 752	23 078 094	28 947 822	41,72°%

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion - budget principal.

La CAF brute augmente de plus de 12 % en lien avec une augmentation des recettes de plus de 2 % (revalorisation des taux de la fiscalité des ménages) et une évolution des dépenses contenue à 0,72 %.

La CAF nette augmente plus fortement encore (+ 40 %) car le montant des remboursements annuels d'emprunt diminue sur la période examinée.

⁴⁹ Rapport de gestion : BP et trois BA.

La capacité d'autofinancement de la métropole est satisfaisante et progresse. Ce résultat est cohérent avec l'objectif annoncé de maintenir un autofinancement suffisant pour limiter le recours à l'emprunt.

5.4 Évolution des produits de gestion du budget principal

Globalement, les produits de gestion sont en légère augmentation sur la période (+ 2 %). Pour autant, leur évolution varie fortement selon leur nature.

Ainsi, la progression des produits flexibles (fiscalité propre) a plus que compensé la diminution des produits rigides (dotation de fonctionnement). La part des produits flexibles représente 75 % des produits de gestion en 2018.

Tableau n° 19 : Évolution et composition des produits de gestion

EN EUROS	2014	2015	2016	2017	2018	Taux évolution 2014/2018	Part de chaque ressource en 2014	Part de chaque ressource en 2018
<i>Ressources fiscales propres</i>	82 932 800	86 603 463	89 754 375	89 684 090	92 443 073	11,47 %	33,36 %	36,42%
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	90 520 144	91 476 106	92 605 739	94 478 828	96 114 737	6,18 %	36,41 %	37,87 %
= <i>Sous-total produits "flexibles" (a)</i>	173 452 944	178 079 569	182 360 115	184 162 918	188 557 810	8,71 %	69,77 %	74,29 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	48 262 171	43 146 609	37 120 383	34 919 252	33 871 184	-29,82 %	19,41 %	13,35 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	22 384 502	23 023 999	23 808 829	26 633 509	26 354 597	17,74 %	9 %	10,38 %
= <i>Sous-total produits "rigides" (b)</i>	70 646 673	66 170 608	60 929 212	61 552 761	60 225 781	-14,75 %	28,42 %	23,73 %
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	4 499 655	4 427 033	4 662 580	4 370 820	5 013 013	11,41 %	1,81 %	1,98 %
= Produits de gestion(A)	248 599 272	248 677 210	247 951 907	250 086 498	253 796 604	2,09 %	100 %	100 %

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion – budget principal.

5.4.1 Les ressources flexibles du budget principal

Les ressources flexibles sont composées à part égale des ressources fiscales propres et des ressources d'exploitation. La structuration des produits de gestion de la métropole lui donne des marges de manœuvre afin de faire évoluer ses ressources conformément à ses besoins.

Ainsi, depuis 2014, la collectivité a fait évoluer à la hausse ses ressources fiscales afin de compenser la baisse des ressources institutionnelles.

Tableau n° 20 : Composition et évolution des ressources flexibles

EN EUROS	2014	2015	2016	2017	2018	Taux évolution 2014/2018	Part de chaque catégorie en moyenne sur la période
<i>Ressources fiscales propres</i>	82 932 800	86 603 463	89 754 375	89 684 090	92 443 073	11,47 %	48,69 %
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	90 520 144	91 476 106	92 605 739	94 478 828	96 114 737	6,18 %	51,31 %
= <i>produits "flexibles"</i>	173 452 944	178 079 569	182 360 115	184 162 918	188 557 810	8,71 %	100 %

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion – budget principal.

- Les ressources fiscales

Les ressources fiscales propres sont essentiellement constituées des impôts locaux nets des restitutions. En moyenne sur la période, ils représentent 93 % de ces ressources.

La hausse des ressources fiscales propres est fortement liée à la hausse du produit des impôts locaux (+ 15,87 %).

Tableau n° 21 : Part des impôts locaux dans les ressources fiscales propres

EN EUROS	2014	2015	2016	2017	2018	Taux d'évolution 2014/2018
= <i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	82 932 800	86 603 463	89 754 375	89 684 090	92 443 073	11,47 %
<i>Impôts locaux nets des restitutions</i>	75 397 428	82 181 215	82 505 266	84 470 730	87 365 196	15,87 %

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion – budget principal.

Le produit des taxes foncières et d'habitation représente plus de 78 % des recettes des impôts locaux (nets des restitutions).

Tableau n° 22 : Évolution et composition des impôts locaux nets des restitutions

<i>EN EUROS</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Taux d'évolution 2014/2018	Part de chaque impôt en moyenne sur la période
= Impôts locaux nets des restitutions	75 397 428	82 181 215	85 684 814	85 193 427	87 365 196	15,87 %	
Dont :							
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	62 306 338	66 388 691	65 907 851	66 266 884	67 266 862	7,96 %	78,91 %
<i>Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)</i>	13 198 922	12 053 080	13 500 927	13 969 632	13 495 108	2,24 %	15,92 %
<i>Taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)</i>	3 287 494	3 183 171	3 292 025	3 957 205	3 732 471	13,54 %	4,20 %
<i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)</i>	688 141	719 149	735 960	802 791	822 636	19,54 %	0,91 %
<i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	16 578	926	3 179 548	722 697	2 201 291	ns	1,47 %

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion – budget principal.

Les produits de la fiscalité des ménages augmentent de plus de 8 % entre 2014 et 2018. Cette hausse est liée à chacun des deux facteurs, le taux et la base :

- une hausse des taux d'imposition de l'ordre de 2 % votée par la métropole en 2015⁵⁰ ;
- une hausse des bases d'imposition qui ne relève pas de la compétence de la collectivité.

En effet, la variation des bases d'imposition de la fiscalité directe locale (taxe d'habitation et taxes foncières) dépend à la fois de l'actualisation forfaitaire des valeurs locatives votée chaque année dans la loi de finances, et de l'évolution physique de l'assiette (construction nouvelles, agrandissement de bâtiments existants). La révision des valeurs locatives permet de prendre en compte l'inflation, qui s'est élevée à 3,5 % entre 2014 et 2018.

⁵⁰ L'augmentation du taux des impôts ménages intervenue en 2015 était la première depuis 2008.

Tableau n° 23 : La fiscalité des ménages

<i>EN EUROS</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Taux d'évolution sur la période
<i>Taxe Habitation</i>						
<i>Base imposition</i>	277 799 000	290 988 000	285 623 000	289 393 000	293 559 383	5,67 %
<i>Taux</i>	13,37 %	13,64 %	13,64 %	13,64 %	13,64 %	2,02 %
<i>Produit Fiscal</i>	37 141 726,30	39 690 763,20	38 958 977,20	39 473 205,20	40 041 499,84	7,81 %
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>						
<i>Base imposition</i>	1 461 000	1 456 000	1 427 000	1 492 000	1 491 808	2,11 %
<i>Taux</i>	7,99 %	8,15 %	8,15 %	8,15 %	8,15 %	2 %
<i>Produit Fiscal</i>	116 733,90	118 664,00	116 300,50	121 598,00	121 582,35	4,15 %
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>						
<i>Base imposition</i>	228 557 000	236 755 000	238 273 000	240 775 000	245 395 258	7,37 %
	2,87 %	2,93 %	2,93 %	2,93 %	2,93 %	2,09 %
<i>Produit Fiscal</i>	6 559 585,90	6 936 921,50	6 981 398,90	7 054 707,50	7 190 081,06	9,61 %
<i>Total des bases d'imposition</i>	506 383 295	527 743 126	523 895 691	530 168 079	538 954 641	6,43 %
<i>Total des produits</i>	43 818 885,54	46 746 368,80	46 056 691,99	46 649 526,76	47 353 163,25	8,07 %

Source : Fiches DGCL.

Le produit de la fiscalité des entreprises progresse de 9,57 % sur la période examinée, en lien avec une augmentation des bases du même nombre de points (pas de hausse de taux).

Tableau n° 24 : La fiscalité des entreprises

<i>CFE</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Taux d'évolution sur la période
<i>Base imposition</i>	60 382 000	65 097 000	66 770 000	66 259 000	66 157 886	9,57 %
<i>Taux</i>	29,17 %	29,17 %	29,17 %	29,17 %	29,17 %	ns
<i>Produit Fiscal</i>	17 613 429,40	18 988 794,90	19 476 809,00	19 327 750,30	19 298 255,35	9,57 %

Source : Fiches DGCL.

- Ressources d'exploitation

La facturation des personnels mis à disposition de la ville de Brest et de son CCAS dans le cadre de la gestion unifiée du personnel (GUP) représente en moyenne 68 % des ressources d'exploitation, et 23 % résultent des remboursements de frais effectués par ces deux entités dans le cadre des services communs d'administration générale. Elles augmentent de plus de 6 % entre 2014 et 2018 sous l'effet de l'évolution de ces deux composantes.

Tableau n° 25 : Évolution des ressources d'exploitation

<i>EN EUROS</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Taux d'évolution 2014/2018	Part de chaque catégorie de ressources en moyenne sur la période
<i>Ventes de marchandises et de produits finis</i>	0	0	40	1 735	1 351	ns	ns
+ <i>Domaine et récoltes</i>	1 072 080	1 083 765	1 100 438	934 153	1 715 985	60,06 %	1,27 %
+ <i>Travaux, études et prestations services</i>	2 933 995	2 790 636	2 994 998	2 854 121	2 876 176	-1,97 %	3,11 %
+ <i>Mise à disposition de personnel facturée</i>	62 138 592	62 777 943	63 601 809	64 893 938	63 142 149	1,62 %	68,05 %
+ <i>Remboursement de frais</i>	21 622 256	21 880 633	21 838 348	21 982 318	22 553 944	4,31 %	23,62 %
= <i>Ventes diverses, pdts des services et du domaine et remboursements de frais (a)</i>	87 766 922	88 532 977	89 535 632	90 666 264	90 289 606	2,87 %	96,04 %
+ <i>Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)</i>	1 998 356	2 156 412	2 229 517	3 384 055	5 789 527		3,34
+ <i>Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)</i>	754 866	786 718	840 590	428 509	0		0,6
+ <i>Subventions et autres produits non récurrents (exceptionnels) à compter de 2018</i>			0	0	35 604		0,01
= <i>Autres produits de gestion courante (b)</i>	2 753 222	2 943 130	3 070 107	3 812 564	5 825 132	X 2,11	3,96
<i>Ressources d'exploitation (a+b+c)</i>	90 520 144	91 476 106	92 605 739	94 478 828	96 114 737	6,18	100

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion – budget principal.

5.4.2 Les ressources rigides

Les ressources rigides se composent des ressources institutionnelles et de la fiscalité reversée (respectivement 61 % et 38 % du total en moyenne sur la période).

Les ressources rigides diminuent de 14,75 % en raison de la baisse de près de 30 % des ressources institutionnelles, que la hausse de 18 % de la fiscalité reversée ne parvient pas à compenser.

Tableau n° 26 : Évolution et composition des ressources rigides

EN EUROS	2014	2015	2016	2017	2018	Part de chaque ressource en moyenne sur la période	Taux d'évolution 2014/2018
= <i>Sous-total produits "rigides" (b)</i>	70 646 673	66 170 608	60 929 212	61 552 761	60 225 781		-15 %
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	48 262 171	43 146 609	37 120 383	34 919 252	33 871 184	62 %	-30 %
+ <i>Fiscalité reversée</i>	22 384 502	23 023 999	23 808 829	26 633 509	26 354 597	38 %	18 %

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion – budget principal.

- Les ressources institutionnelles

La diminution de près de 30 % des ressources institutionnelles est liée à la baisse dans les mêmes proportions de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, qui représente en moyenne 87 % de leurs ressources institutionnelles.

Tableau n° 27 : Évolution des ressources institutionnelles

EN EUROS	2014	2015	2016	2017	2018	Taux d'évolution 2014/2018	Part de chaque ressource en moyenne sur la période
<i>Dotation globale de fonctionnement des communes</i>	43 223 403	37 709 022	32 419 362	29 500 367	29 117 925	-32,63 %	87,15 %
+ <i>dotation globale de décentralisation</i>				1 260			
+ <i>FCTVA</i>				41 606	43 878		
+ <i>Participations</i>	2 634 774	3 129 537	2 874 232	3 177 801	2 549 068	-3,25 %	7,28 %
+ <i>Compensations, attributions et autres participations</i>	2 403 994	2 308 050	1 826 789	2 198 218	2 160 313	-10,14 %	5,52 %
= <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	48 262 171	43 146 609	37 120 383	34 919 252	33 871 184	-29,82 %	100 %

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

- La fiscalité reversée

La fiscalité reversée par l'État et par les communes membres de l'intercommunalité augmente de près de 18 % entre 2014 et 2018, en lien avec la hausse de plus de 50 % de la contribution du fonds de péréquation intercommunal (FPIC).

La métropole indique que la hausse constatée sur la période 2014-2016 correspond à la montée en charge du fonds. Elle a par la suite diminué, conséquence des fortes recompositions de la carte intercommunale et des règles de calcul du fonds qui ont bénéficié aux intercommunalités qui se sont étendues, ce qui n'est pas le cas de Brest Métropole.

Tableau n° 28 : Évolution de la fiscalité reversée

EN EUROS	2014	2015	2016	2017	2018	Taux de variation 2014/2018
<i>Attribution de compensation brute</i>	25 671 767	25 671 767	25 671 767	25 671 767	25 671 767	
<i>+Autres versements nets de fiscalité entre collectivités locales</i>	0	0	0	0	2 882 607	
<i>+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR⁵¹)</i>	-5 289 605	-5 289 605	-5 289 605	-5 289 605	-5 289 605	
<i>+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité⁵²</i>	2 002 340	2 641 837	3 237 162	3 104 986	3 089 828	54,31 %
<i>+ Autres fiscalités reversées</i>	0	0	189 505	3 146 361	0	
=Fiscalité reversée par l'État et l'interco	22 384 502	23 023 999	23 808 829	26 633 509	26 354 597	17,74 %

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

Le montant de l'attribution de compensation (AC) versée par les communes membres demeure identique sur la période analysée. Le passage au statut de métropole n'ayant pas induit de nouveaux transferts de compétence, il n'y a pas eu d'impact sur son montant.

La somme perçue en 2018 au titre des autres versements entre collectivités locales correspond à l'attribution de compensation versée par le conseil départemental du Finistère suite aux transferts de compétence effectués après l'adoption de la loi NOTRé.

Brest Métropole est par ailleurs contributeur net au fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), pour un montant resté stable depuis 2014.

⁵¹ « Le FNGIR vise à compenser le manque à gagner résultant de la suppression de la taxe professionnelle. Il est abondé par les collectivités « gagnantes » avant d'être réparti entre les « perdantes. » p. 15 du guide d'enquête.

⁵² « Le FPIC constitue le principal mécanisme national de péréquation horizontale au sein du bloc communal. Il s'appuie sur la notion d'ensemble intercommunal, composée d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) et de ses communes membres ».

En 2017, BM a perçu 3 146 361 € au titre des autres fiscalités reversées. Cette somme correspond à deux recettes :

- La compensation, par le conseil départemental, des charges transférées à BM ;
- Les versements effectués par les communes de la métropole au titre de l'article 55 de la loi SRU pour les communes n'atteignant pas le taux de 20 % de logements sociaux et qui se voient opérer un prélèvement au bénéfice de la métropole, EPCI compétent en matière d'habitat.

Tableau n° 29 : Autres fiscalités reversées

Type de recettes	MONTANT (en euros)
Compensation versée par le département du Finistère	2 860 243,00
Article 55 SRU	286 118,00
TOTAL	3 146 361,00

Source : Brest Métropole - Chambre régionale des comptes.

La part de la fiscalité reversée dans les produits de gestion demeure limitée : elle représente environ 10 % de ces ressources (36 % pour la fiscalité directe).

5.5 Évolution des charges de gestion

Brest-Métropole veille à l'évolution de ses dépenses de fonctionnement car leur maîtrise est le premier maillon de sa stratégie financière⁵³.

Dans un contexte de stabilisation des recettes, la collectivité a cherché à contenir l'augmentation de ses dépenses de fonctionnement afin de maintenir sa capacité d'autofinancement. Son objectif est d'autofinancer à hauteur de 25 % ses investissements afin de limiter son recours à l'emprunt et de conserver une capacité de désendettement inférieure à 10 ans. Le ratio charges de gestion par habitant s'établit à 573 €.

⁵³ Présentée dans les différents rapports sur les orientations budgétaires entre 2014 et 2018.

Tableau n° 30 : Évolution des charges de gestion

<i>EN EUROS</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Taux d'évolution 2014/2018	Part de chaque charge en moyenne sur la période
<i>Charges à caractère général</i>	31 474 290	31 046 411	31 830 672	31 542 560	32 349 213	2,78 %	15,45 %
+ <i>Charges de personnel</i>	134 674 368	135 416 427	136 387 270	137 896 871	136 389 576	1,27 %	66,48 %
+ <i>Aides directes à la personne</i>					30 250		
+ <i>Aides indirectes à la personne</i>				913 038			0,15 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	22 617 104	22 348 015	22 526 128	23 759 081	25 486 362	12,69 %	11,40 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	15 897 000	14 936 232	13 201 804	11 427 865	11 887 999	-25,22 %	6,58 %
= <i>Charges de gestion (B)</i>	204 662 762	203 747 085	203 945 874	205 539 415	206 143 399	0,72 %	100 %

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion – budget principal.

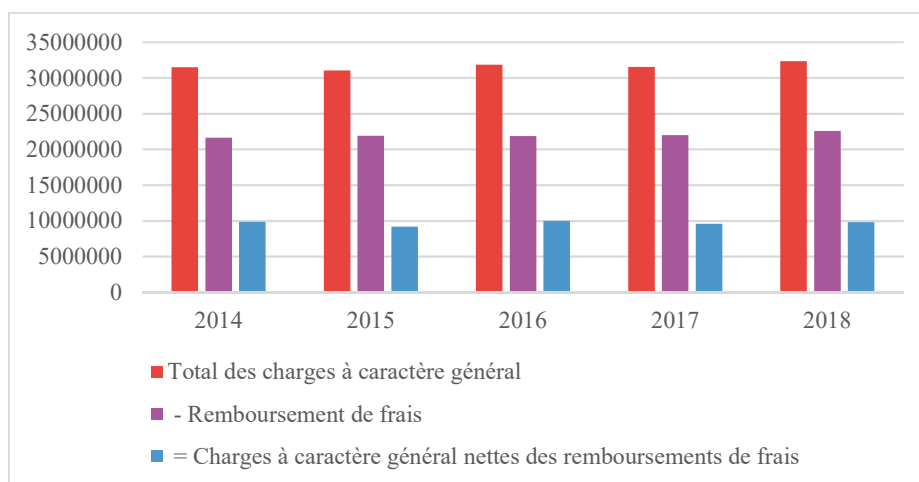
Il convient de rappeler que seule une partie des charges du budget principal concerne directement Brest Métropole.

En effet, BM, la commune de Brest et le CCAS disposent de services d'administration générale communs, les charges à caractère général retraçant donc des opérations communes. Cette mutualisation des moyens, dont le coût est assuré par BM, donne lieu chaque année à un remboursement de frais de la part de la ville et du CCAS⁵⁴.

En moyenne, de 2014 à 2018, seuls 10 M€ de charges générales relèvent de la métropole alors que plus de 30 M€ figurent en dépenses à son budget.

⁵⁴ Le tableau mentionnant le montant des charges relatives à BM est joint en annexe.

Graphique n° 4 : Charges générales de Brest Métropole

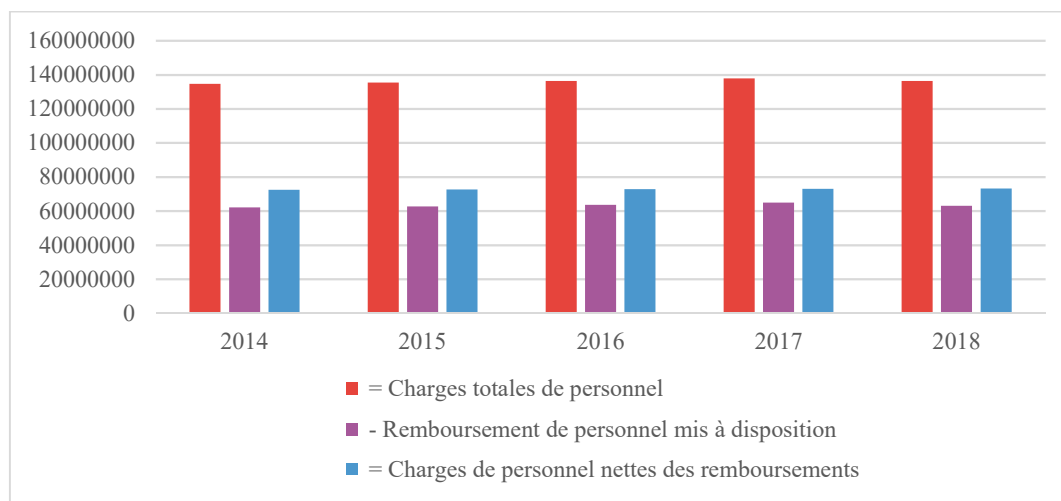


Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

De même, s'agissant des dépenses de personnel, seule la moitié concerne Brest Métropole. En effet, dans le cadre de la gestion unifiée du personnel (GPU), les personnels de la commune de Brest et de son CCAS sont rattachés à Brest Métropole, qui les met à leur disposition, contre remboursement (annuel).

Les dépenses de personnel propres à la métropole s'élèvent ainsi à 72 millions d'euros alors que 135 millions d'euros sont inscrits à son budget chaque année.

Graphique n° 5 : Charges de personnel de Brest Métropole



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

Les charges transférées par le département du Finistère ont été évaluées à 2,8 M€⁵⁵, soit environ 2 % des charges de gestion de BM en 2018. Cet impact est donc faible.

⁵⁵ Par la convention entre BM et le CD 29 en date du 21 décembre 2016.

Tableau n° 31 : Évolution des charges de gestion nettes des remboursements

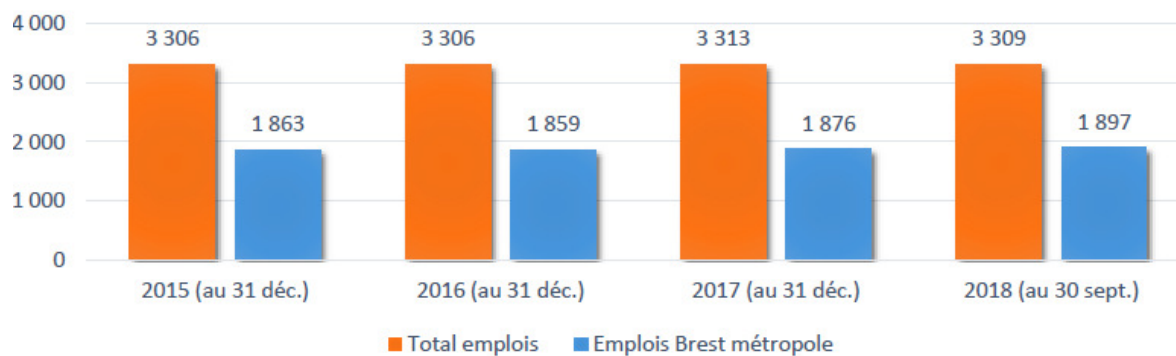
EN EUROS	2014	2015	2016	2017	2018	Taux d'évolution 2014/2018	% sur la période
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	9 852 034	9 165 778	9 992 324	9 560 243	9 795 269	-0,58 %	8,08 %
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	72 535 777	72 638 484	72 785 461	73 002 933	73 247 427	0,98 %	60,88 %
+ Aides directes à la personne			0	0	30 250	ns	0,01 %
+ Aides indirectes à la personne			0	913 038	0	ns	0,25 %
+ Subventions de fonctionnement	22 617 104	22 348 015	22 526 128	23 759 081	25 486 362	12,69 %	19,51 %
+ Autres charges de gestion	15 897 000	14 936 232	13 201 804	11 427 865	11 887 999	-25,22 %	11,26 %
= Charges de gestion (B)	120 901 915	119 088 510	118 505 717	118 663 160	120 447 306	-0,38 %	100 %

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

Les dépenses de personnel sont en légère hausse sur la période, ce qui est à rapprocher de la hausse des effectifs (+ 1,82 %, soit 34 postes). Il est à noter que six ETP ont été transférés du conseil départemental du Finistère vers la métropole en 2017⁵⁶ en application de dispositions de la loi NOTRé.

Le ratio dépenses de personnel nettes des remboursements par habitant s'élève à 348 €.

Graphique n° 6 : Évolution des emplois permanents



Source : ROB 2019⁵⁷.

⁵⁶ Cf. convention entre BM et le CD 29 en date du 21 décembre 2016.

⁵⁷ Le total des emplois correspond à la somme des emplois de la métropole, de la ville de Brest et du CCAS de Brest.

5.6 La contractualisation avec l'État

La maîtrise des charges de gestion devrait permettre à la métropole de respecter le taux d'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement fixé dans le contrat signé avec l'État en juin 2018.

En effet, Brest Métropole est concernée par la contractualisation avec l'État au titre des articles 13 et 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Ces contrats participent aux efforts d'amélioration de la situation des comptes publics. A l'horizon 2022, les objectifs sont les suivants :

- Réduire le déficit public de plus de 2 points ;
- Réduire de 3 points la part de la dépense publique dans le produit intérieur brut ;
- Diminuer de 5 points la dette publique des administrations publiques.

Brest Métropole fait partie des 322 collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre dont les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal étaient supérieures à 60 M€ en 2016. Au niveau du département du Finistère, les autres collectivités concernées sont les communes de Brest, de Quimper et le conseil départemental.

Dans le contrat signé le 28 juin 2018, la collectivité s'engage à respecter un taux plafond d'évolution annuel des dépenses réelles de fonctionnement fixé à 1,2 % et à limiter son besoin de financement à 750 000 € par an.

Les annexes du contrat retracent une évolution annuelle moyenne des dépenses réelles de fonctionnement, en diminution de 0,16 % pour la période 2014-2017.

Tableau n° 32 : Trajectoire rétrospective des dépenses réelles de fonctionnement

EN EUROS	2014	2015	2016	2017	Évolution moyenne annuelle
Dépenses réelles de fonctionnement	210 026 000	208 280 000	208 853 000	209 022 000	-0,16 %

Source : Contrat du 28 juin 2018.

Un premier bilan de la mise en œuvre du contrat a été effectué suite à l'adoption du compte administratif 2018. La métropole respecte le taux d'évolution annuel car ses dépenses réelles de fonctionnement diminuent de 0,3 % entre 2017 et 2018.

Tableau n° 33 : Bilan de la mise en œuvre de la contractualisation avec l'État

EN MILLIONS D'EUROS	Base 2017	2018	2019	2020
Montant des dépenses réelles de fonctionnement fixé au contrat (budget principal)	209	211,5 +1,2 %	214,1 +1,2 %	216,6 +1,2 %
Réalisation du compte administratif	209	208,3 -0,3 %	nc	nc

Source : Rapport de gestion joint au compte administratif 2018.

5.7 L'investissement et son financement

5.7.1 Les dépenses d'investissement

L'examen des dépenses d'investissement ne peut se limiter au seul périmètre du budget principal. En effet, la construction de la première ligne de tramway et du téléphérique a été supportée par le budget annexe déplacement. C'est pourquoi le périmètre analysé comprend le budget principal et trois budgets annexes : déplacements, déchets ménagers et ports de plaisance.

Le tableau suivant met en évidence les montants importants consacrés par la métropole à la construction du tramway et l'impact de la mise en service de la première ligne en 2012 sur le niveau des dépenses.

Graphique n° 7 : Dépenses d'investissement depuis 2010

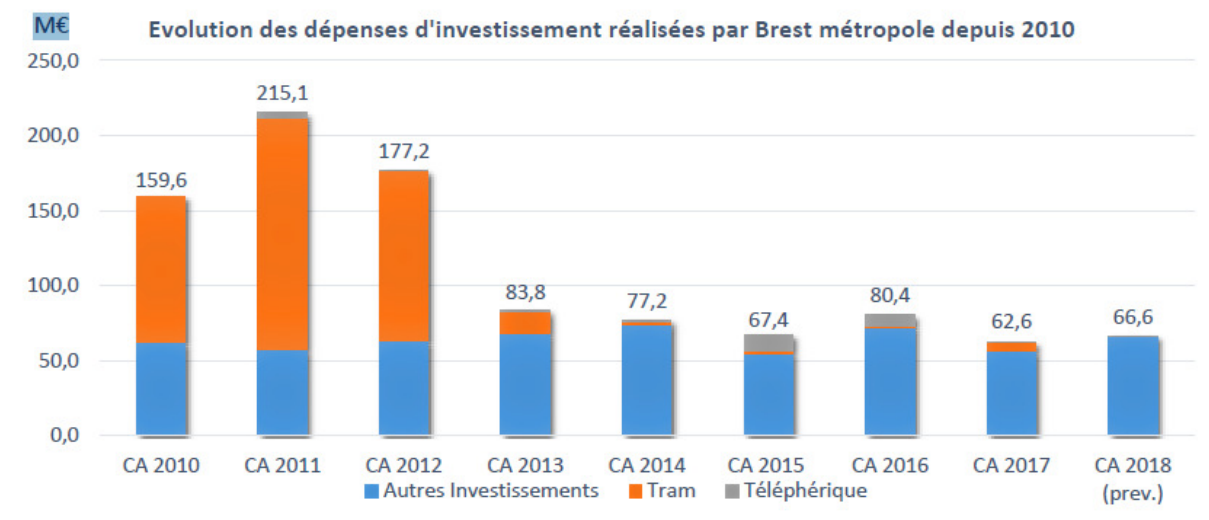
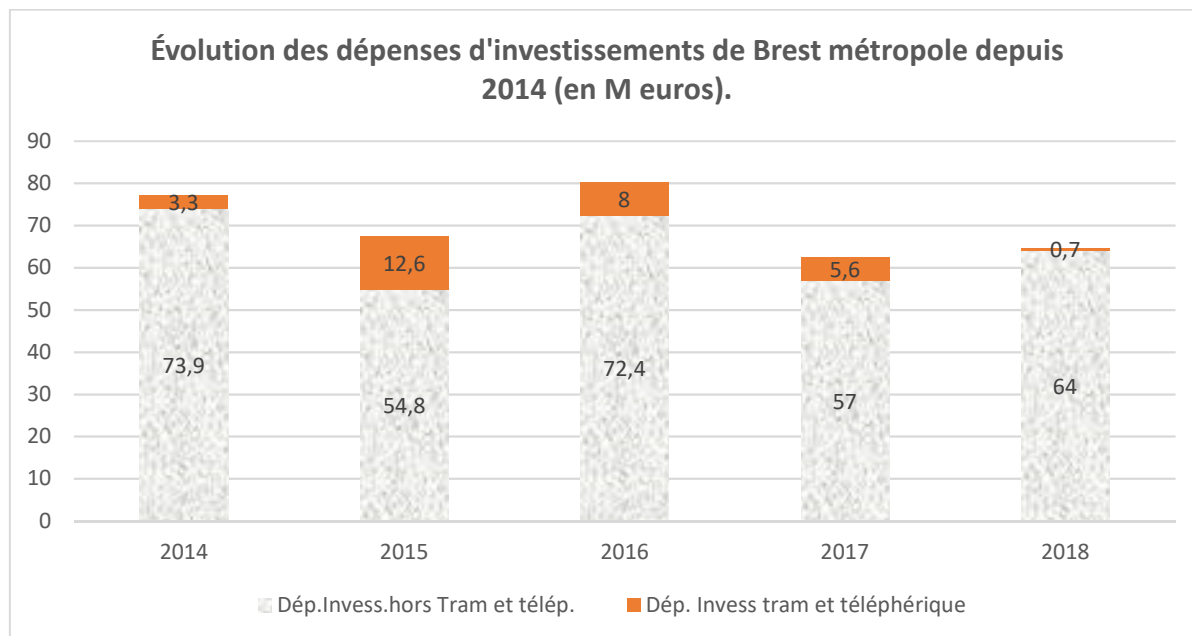


Figure : évolution des dépenses d'investissement réalisées par Brest métropole depuis 2010

Source : ROB 2019.

Les dépenses d'investissements ont diminué de près de 12,5 M€ entre 2014 et 2018.

Graphique n° 8 : Évolution des dépenses d'investissement de Brest Métropole



Source : Rapport joint au CA 2018.

5.7.2 Les modalités de financement des dépenses d'investissement

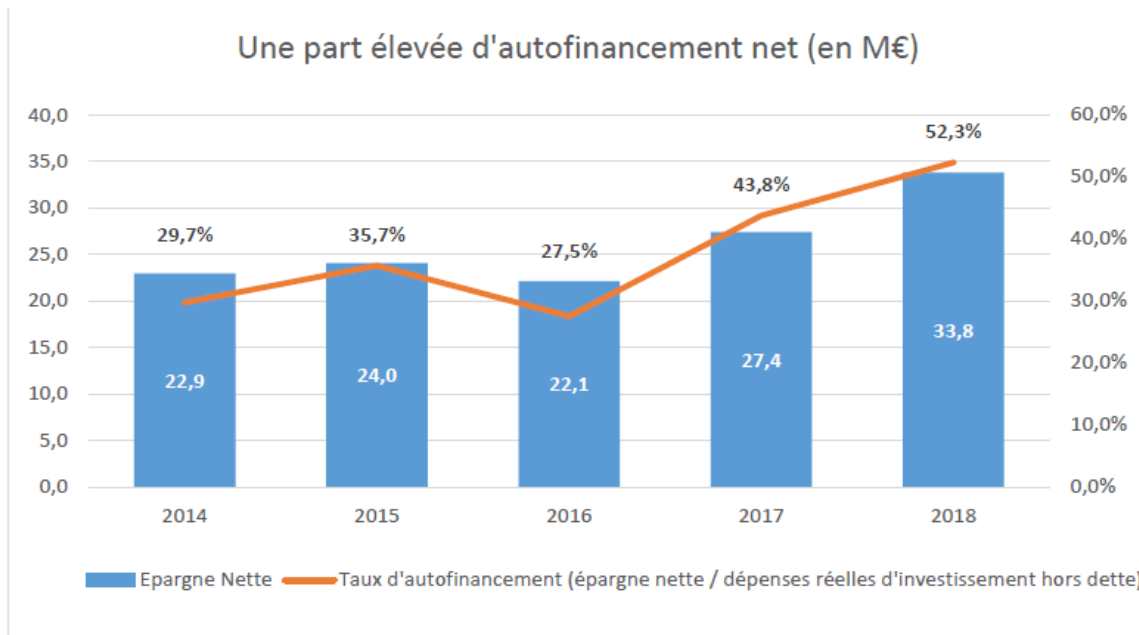
La structure du financement des investissements a évolué au cours de la période. Ainsi, entre 2010 et 2017, les dépenses d'investissement cumulées de la métropole se sont élevées à 923 M€, financées à hauteur de 35 % par l'emprunt, 25 % par l'autofinancement, 40 % par les dotations et les subventions d'équipements.

À compter de 2013, les dépenses d'investissement ont commencé à diminuer suite à l'achèvement du chantier de la première ligne de tramway, en conséquence de quoi la part de l'emprunt a baissé et celle de l'autofinancement a augmenté.

En 2018, le montant des investissements a atteint 64,7 M€, financés à hauteur de 52 % par l'épargne nette (soit 33,8 M€), 27 % par des dotations et subventions d'investissements (soit 17,3 M€), 15 % par l'emprunt (soit 10 M€) et 6 % par un prélèvement sur le fonds de roulement (7,2 M€).

De 2014 à 2018, l'épargne nette de la métropole croît. L'objectif d'un autofinancement à hauteur d'au moins 25 % des dépenses d'investissements est atteint.

Graphique n° 9 : Évolution de l'autofinancement net



Source : Rapport joint au CA 2018.

Il est à noter que la métropole, dans le contrat signé avec l'État en juin 2018, s'est engagée à améliorer son besoin de financement. Cet objectif n'est pas contraignant et n'est assorti d'aucune sanction en cas de non-respect, contrairement à celui relatif à l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

Dans le contrat, le besoin de financement est entendu comme la différence entre les nouveaux emprunts et le montant annuel des remboursements.

Les données 2018 montrent que la métropole a largement atteint son objectif, en lien avec l'achèvement des travaux et sa politique de désendettement.

Tableau n° 34 : Besoin de financement et contractualisation

	Base CA 2017	2018	2019	2020
<i>Besoin de financement initial</i>	3 114 145	1 000 000	1 000 000	1 000 000
<i>Besoin de financement contractualisé</i>	3 114 145	750 000	750 000	750 000
<i>Réalisation prévisionnelle</i>	3 114 145	-6 160 000		

Source : Rapport de gestion CA 2018.

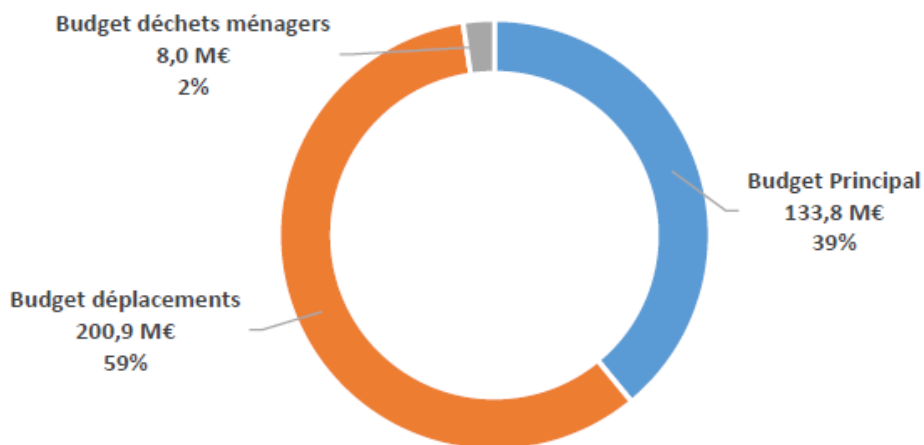
5.7.3 La dette

- L'encours de dette

Les investissements financés sur le budget déplacement (tramway notamment) ont été importants et ont nécessité un recours à l'emprunt. L'analyse de la dette porte par conséquent sur un périmètre consolidé comprenant le budget principal et trois budgets annexes (déchets, déplacements et ports de plaisance).

Fin 2018, le budget principal ne représente que 39 % de l'encours de dette consolidée.

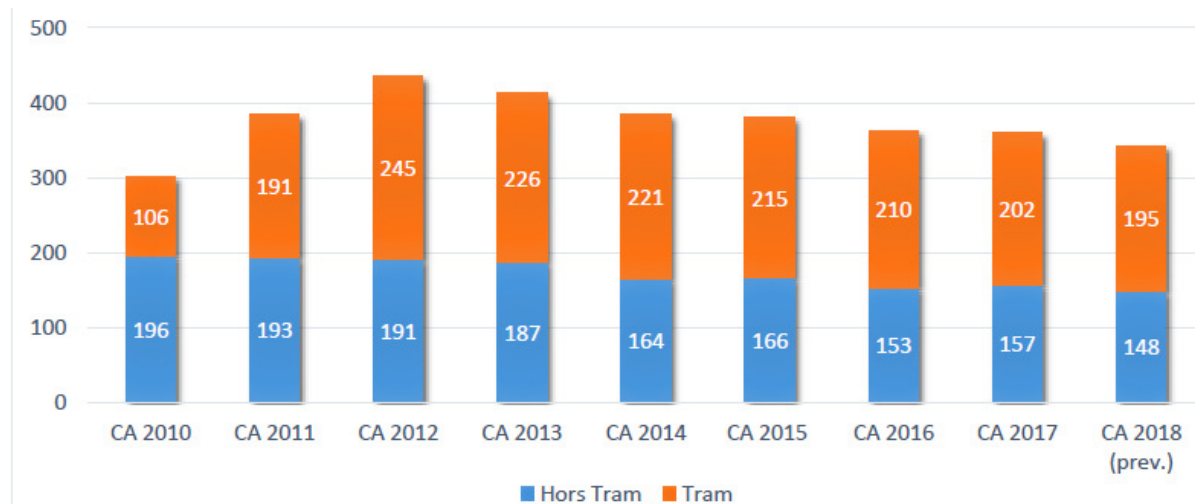
Graphique n° 10 : Répartition de l'encours de dette par budget au 31 décembre 2018



Source : Rapport joint au CA 2018.

Depuis 2012, en moyenne, 57 % de l'encours de dette consolidée de BM est relatif au budget annexe déplacement.

Graphique n° 11 : Évolution de l'encours de dette de BM depuis 2010 (M€)



Source : ROB 2019, p.41.

Depuis 2014, l'encours de dette a diminué d'environ 10 %. Cette évolution est liée à l'achèvement de travaux relatifs au tramway (2012) et du téléphérique (2016).

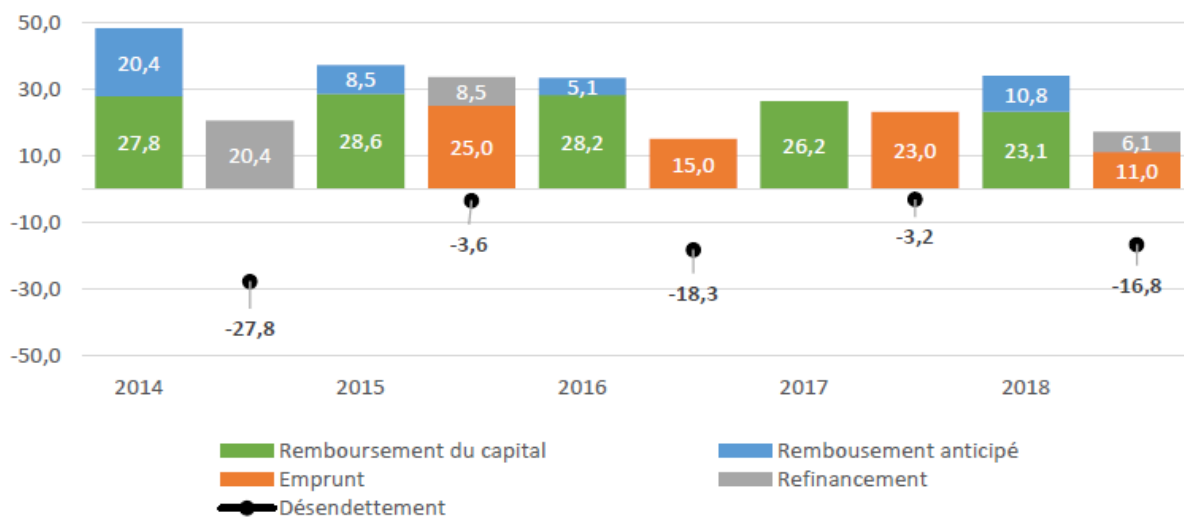
Tableau n° 35 : Évolution de l'encours de dette depuis 2014

ENCOURS DE DETTE EN MILLIONS D'EUROS	2014	2015	2016	2017	2018	Taux d'évolution 2014/2018 en %
Tram	221	215	210	202	195	-11,76
Hors Tram	164	166	153	157	148	-9,76
Total	385	381	363	359	343	-10,91

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

Cette baisse s'explique aussi par des opérations de refinancements et de remboursements anticipés (9,8 M€ depuis 2014).

Graphique n° 12 : Évolution annuelle de l'encours de dette depuis 2014 (en M€)



Source : Rapport joint au compte administratif 2018.

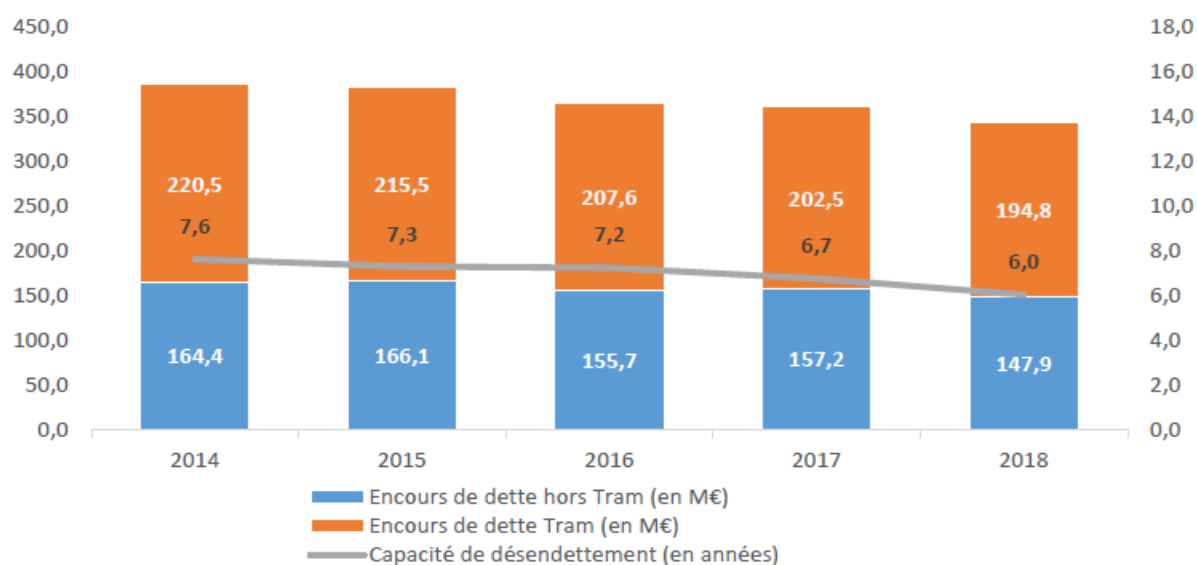
L'encours de dette a diminué au cours de la période en lien avec la stratégie de la métropole, qui souhaite maintenir une capacité de désendettement inférieure à 10 ans, afin notamment de pouvoir continuer à emprunter à des taux attractifs.

- Capacité de désendettement

Sur le périmètre consolidé du budget principal et des budgets annexes déplacements, déchets et ports de plaisance, la capacité de désendettement de la métropole s'améliore depuis 2014, passant de 7,6 à 6 ans.

Graphique n° 13 : Évolution de la capacité de désendettement

Une capacité de désendettement améliorée



Source : Rapport de gestion CA 2018.

Le même constat peut être opéré s'agissant du périmètre intégrant le budget principal et la totalité des budgets annexes.

Tableau n° 36 : Évolution de la capacité de désendettement consolidée BP-BA

EN EUROS	2014	2015	2016	2017	2018
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	422 757 386	363 754 585	349 881 309	348 652 792	331 541 378
/ CAF brute consolidée tous budgets	52 716 018	55 594 742	54 021 226	57 684 213	60 122 408
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	8,02	6,54	6,48	6,04	5,51

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion consolidés BP-BA.

La capacité de désendettement de la métropole est largement inférieure au seuil plafond fixé en 2018 par l'État à l'occasion de la contractualisation avec les plus grandes collectivités (soit 12 ans).

C'est pourquoi le contrat conclu entre la métropole et l'État ne mentionne aucun objectif relatif à la capacité de désendettement de l'EPCI. Elle est également inférieure à la valeur de 10 ans fixée par la métropole dans sa stratégie financière.

Graphique n° 14 : Évolution du ratio de désendettement de Brest Métropole

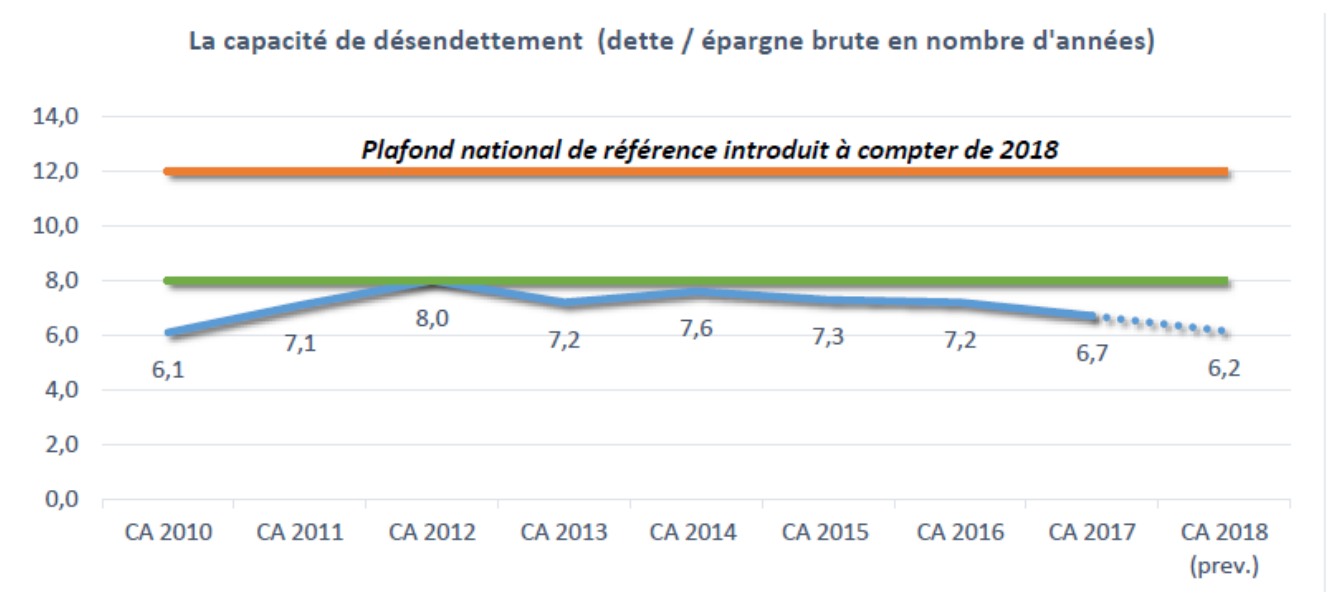


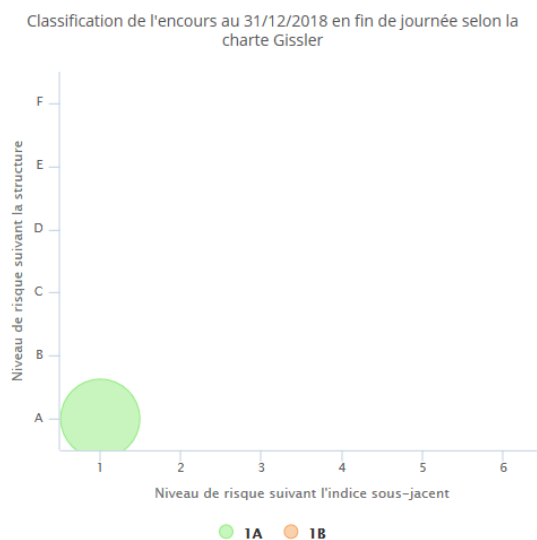
Figure : évolution du ratio de désendettement de Brest métropole depuis 2010

Source : ROB 2019.

- Nature de la dette

L'encours de dette présente très peu de risques. Ainsi, en 2018, 99,1 % était classé 1-A, soit la catégorie la plus sécurisée, et 0,9 % était classé 1-B, au sens de la charte de bonne conduite entre les collectivités locales et les établissements bancaires, signée le 7 décembre 2009, connue sous le nom de charte Gissler⁵⁸.

Graphique n° 15 : Classification Gissler de l'encours de dette



Source : Rapport joint au compte administratif 2018.

Le taux apparent de la dette consolidée est en baisse sur la période examinée, ce qui est à relier aux refinancements et remboursements anticipés déjà évoqués au titre de la gestion de la dette.

Tableau n° 37 : Évolution du taux apparent de la dette consolidée

EN EUROS	2014	2015	2016	2017	2018
Intérêts des emprunts et dettes	10 110 832	8 575 170	6 716 608	6 409 448	6 001 195
/ Encours de la dette consolidée	422 757 386	363 754 585	349 881 309	348 652 792	331 541 378
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	2,4 %	2,4 %	1,9 %	1,8 %	1,8 %

Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion consolidé BP-BA.

⁵⁸ La charte Gissler permet de situer le niveau de risque d'un emprunt, au travers de son indice sous-jacent, chiffré de 1 à 5, et de sa structure, lettrée de A à E. Un emprunt relevant de la catégorie 5-E présente ainsi un risque maximum.

5.8 Les engagements hors-bilan

Les engagements hors bilan portés par la métropole sur son budget principal appellent les constats suivants.

Tout d'abord, le montant des garanties d'emprunt accordées est stable sur la période.

Tableau n° 38 : Évolution des garanties d'emprunt accordées

EN EUROS	2014	2015	2016	2017	2018
Montant initial	486 936 660,64	504 664 468,60	534 409 483,14	561 935 572,06	539 378 130,95
Capital restant dû au 31/12/N	376 197 679,25	395 423 860,05	416 677 891,17	407 609 504,63	392 145 464,90

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

Ensuite, le ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt augmente légèrement mais n'apparaît pas excessif au regard des capacités financières de la métropole.

Tableau n° 39 : Évolution du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt

Ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt	2014	2015	2016	2017	2018
Total des annuités d'emprunts garantis de l'exercice	48 990 900,74	47 567 924,37	49 647 838,37	50 924 894,53	55 923 662,19
Recettes réelles de fonctionnement	257 469 890,21	256 007 745,29	255 549 191,77	257 235 715,79	257 441 989,54
Taux en %	19,03	18,58	19,43	19,8	21,72

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

De 2014 à 2018, le montant des parts de capital détenues par Brest Métropole a augmenté de plus de 37 %, passant de 11 M€ à 15 M€. Cette évolution est notamment liée à la création de deux nouvelles sociétés publiques locales (SPL), en 2016 et en 2017.

Tableau n° 40 : Évolution des parts de capital détenues par Brest Métropole

Date (mois, année) d'entrée dans le capital	Nom de l'organisme	Raison sociale de l'organisme	Nature juridique de l'organisme	Montant de l'engagement au 31/12/2015	Montant de l'engagement au 31/12/2018
01/1974	S.A.F.I.	Société d'Aménagement du Finistère	Société Anonyme	67 000,00	67 000,00
01/1974	S.O.D.E.F.I.	Société de Développement du Finistère	Société Anonyme	5 040,00	5 040,00
01/1974	S.E.M.P.I.	Société d'Economie Mixte de Portage Immobilier de la Ville de Brest	Société d'Economie Mixte	4 019 073,75	4 019 073,75
01/1974	BREST'AIM	Gestion d'équipements publics	Société Anonyme d'économie mixte	5 119 132,00	5 119 132,00
09/2005	ARMORIQUE HABITAT	Armorique Habitat (Entreprise Sociale pour l'Habitat)	Société Anonyme	0,10	0,10
05/2006	B.M.A.	Brest métropole aménagement	Société Anonyme	522 500,00	522 500,00
06/2007	S.A.C.I.C.A.P.	Société Anonyme Coopérative d'intérêt collectif pour l'Accession à la Propriété	Société Anonyme	16,00	16,00
10/2008	A.G.S.E.L.	Association pour la Gestion du Service Espaces et littoral	Société Coopérative d'intérêt collectif	1 000,00	1 000,00
07/2012	S.E.M.A.E.B.	Société d'Economie Mixte pour l'Aménagement et l'Équipement de la Bretagne	Société d'Economie Mixte	150 768,80	150 768,80
05/2014	A.F.L	Société Agence France Locale	Société territoriale	1 000 000,00	1 474 000,00
03/2016	S.P.L. LES ATELIERS DES CAPUCINS	Société Publique Locale les Ateliers des Capucins	Société Publique Locale	0	1 219 420,00
10/2017	S.P.L. BREST METROPOLE AMENAGEMENT	Société Publique Locale Brest Métropole Aménagement	Société Publique Locale	0	2 400 000,00
09/2018	H.L.M. LES FOYERS	Société d'H.L.M. Les Foyers	Société Anonyme	0	29,00
TOTAL en euros				10 884 530,65	14 977 979,65

Sources : Comptes administratifs.

Pour autant, la situation n'appelle pas de remarques particulières. Le montant des parts détenues ne présente pas de risque au regard notamment des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité (plus de 257 M€ en 2018).

Au titre du budget annexe « déplacements », un contrat de crédit-bail a été contracté en 2010 pour une période de 33 ans. Il est relatif à l'acquisition de 20 rames de tramway. L'annexe B1.4 du compte administratif 2018 de ce budget annexe précise le montant des redevances restant dû : il s'élève à 71,4 M€.

5.9 L'analyse bilancielle : le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

La situation de la trésorerie s'améliore de manière continue depuis 2014. Elle dépasse en 2018 les 30 jours de fonctionnement, seuil plancher généralement retenu. Le fonds de roulement évolue également de manière favorable et la métropole augmente ses ressources stables afin de financer ses immobilisations.

Enfin, le besoin en fonds de roulement connaît de grandes variations, tout en demeurant essentiellement négatif.

Tableau n° 41 : Évolution du fonds de roulement, du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie

EN EUROS	2014	2015	2016	2017	2018	Variation moyenne annuelle
Fonds de roulement	-13 988 077	4 797 728	3 919 501	12 415 776	7 363 834	8,9 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-24,5</i>	<i>8,5</i>	<i>7</i>	<i>22</i>	<i>13</i>	9,0 %
Besoin en fonds de roulement	-13 608 753	-625 839	866 179	-2 524 722	-12 253 774	81,3 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-23,8</i>	<i>-1,1</i>	<i>2</i>	<i>-4</i>	<i>-22</i>	81,4 %
Trésorerie	-379 324	5 423 567	3 053 322	14 940 498	19 617 609	29,3 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-0,7</i>	<i>9,6</i>	<i>5</i>	<i>26</i>	<i>34</i>	29,2 %

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

Tableau n° 42 : Évolution du BFR de BM entre 2014 et 2018

EN EUROS	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Stocks</i>	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	5 231 281	5 048 063	3 088 351	2 816 430	3 320 248
<i>Dont redevables</i>	<i>3 426 273</i>	<i>3 251 057</i>	<i>2 939 178</i>	<i>2 664 806</i>	<i>3 186 049</i>
<i>Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
- Encours fournisseurs	7 322 505	3 511 577	4 026 669	3 053 878	6 087 732
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	<i>1 268 413</i>	<i>510 049</i>	<i>170 668</i>	<i>308 893</i>	<i>2 891 568</i>
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-2 091 224	1 536 485	-938 318	-237 448	-2 767 484
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>-3,7</i>	<i>2,7</i>	<i>-2</i>	<i>0</i>	<i>-5</i>
- Dettes et créances sociales	14 224	50	4 315 814	4 449 705	4 333 673
- Dettes et créances fiscales	187 995	90 507	5 931 282	149 810	61 284
- Autres dettes et créances sur État et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	-5 950 854	-4 121 885	-2 095 031	-4 843 095	-3 600 701
- Autres dettes et créances	17 266 164	6 193 653	-9 956 562	2 530 854	8 692 034
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	<i>66 410</i>	<i>22 558</i>	<i>172 349</i>	<i>41 720</i>	<i>463</i>
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	<i>1 471 904</i>	<i>1 552 739</i>	<i>729 755</i>	<i>447 940</i>	<i>5 857 216</i>
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	<i>2 148 951</i>	<i>543 866</i>	<i>262 382</i>	<i>397 779</i>	<i>450 374</i>
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	<i>688 569</i>	<i>4 782 189</i>	<i>6 917 842</i>	<i>747 572</i>	<i>281 724</i>
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**</i>	<i>13 480 122</i>	<i>5 820 636</i>	<i>-3 179 944</i>	<i>2 243 271</i>	<i>3 085 973</i>
<i>Dont compte de rattachement avec le CCAS et la Caisse des écoles**</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
= Besoin en fonds de roulement global	-13 608 753	-625 839	866 179	-2 524 722	-12 253 774

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

En 2014, la valeur négative du BFR s'explique notamment par le compte de rattachement des budgets annexes (qui s'élèvent à plus de 13 M€). En 2018, le BFR est à nouveau négatif pour cette même raison (compte de rattachement des budgets annexes supérieur à 3 M€), à laquelle s'ajoute le solde des recettes à classer ou à régulariser.

D'un montant de 5 857 216 €, ce dernier correspond pour 96,6 % au versement survenu suite à la condamnation de l'État dans un contentieux l'opposant à la métropole au sujet du FNGIR. L'État a en effet été condamné à verser une somme 5 339 488 € assortie des intérêts légaux, soit un total de 5 657 335,13 €.

L'État a fait appel de ce jugement mais l'appel n'étant pas suspensif, il a procédé au versement de la somme à la métropole le 26 décembre 2018. Aussi, selon le sens de la décision qui sera rendue par la cour administrative d'appel, les sommes versées par l'État peuvent potentiellement devoir lui être remboursées.

De ce fait, la métropole a pris une délibération le 28 juin 2019 afin de constituer une provision.

5.10 La gestion des risques et les perspectives financières établies par Brest Métropole

5.10.1 La gestion des risques

La métropole n'a pas instauré de contrôle interne comptable. Elle indique avoir « *privilié une approche de pilotage des moyens à sa disposition dans ses champs d'intervention (contrôle budgétaire, tableaux de bord RH, Rapport sur les services mutualisés)* ». La même réponse avait été apportée lors de l'examen des comptes et de la gestion de la ville de Brest.

5.10.2 Les perspectives financières

La métropole présente dans le rapport sur les orientations budgétaires 2019 les hypothèses d'évolution de sa situation budgétaire et financière à l'horizon 2023.

La contractualisation avec l'État et la suppression de la taxe d'habitation sont prises en compte pour l'élaboration de cette prospective, qui s'intéresse aussi bien aux sections de fonctionnement que d'investissement.

5.10.2.1 Prospective relative à la section de fonctionnement

En matière de fonctionnement, la prospective de la métropole est fortement liée au contrat signé avec l'État en 2018.

En matière de recettes, la métropole considère que sa dotation globale de fonctionnement (DGF) devrait être stable. En effet, dans le cadre de la contractualisation avec l'État, il est prévu que les collectivités qui respecteront le taux d'augmentation de leurs dépenses réelles de fonctionnement bénéficieront au minimum de la stabilité de leur DGF.

Cette hypothèse est crédible : en 2018, la métropole a respecté les objectifs fixés par le contrat.

Concernant l'évolution de la fiscalité locale, la métropole considère que « *la plus grande incertitude pèse sur les projections postérieures à 2020, tributaires de la fiscalité qui se substituera à la taxe d'habitation* ». Cette absence de clarté et de visibilité, fin 2019, est réelle.

Globalement, la métropole prévoit une progression de ses recettes de fonctionnement de 1,4 % en moyenne annuelle, à taux d'imposition constants. Elle fonde cette proposition sur l'inflation (1,2 % par an en moyenne) et l'augmentation des bases d'imposition de la fiscalité des ménages ainsi que des valeurs locatives de la fiscalité professionnelle.

Cette proposition semble prudente au regard des incertitudes liées à la suppression de la taxe d'habitation et au taux moyen d'augmentation des recettes de fonctionnement constaté entre 2014 et 2018, qui s'élevait à 2,34 %⁵⁹.

En matière de dépenses, la métropole prévoit une progression de ses charges de fonctionnement de 1,2 %, soit le taux fixé dans le contrat signé avec l'État. Son objectif est de ne pas avoir à supporter une reprise financière sur sa dotation globale de fonctionnement (DGF).

5.10.2.2 Prospective relative à la section d'investissement

En matière d'investissement, la prospective se caractérise par une très grande stabilité avec les objectifs exprimés par la métropole sur la période contrôlée. Si elle s'intéresse aux dépenses d'entretien des équipements existants, elle n'intègre cependant pas la réalisation de nouveaux projets structurants tels qu'une nouvelle ligne de tramway par exemple.

La métropole prévoit des dépenses d'investissement annuelles à hauteur de 70 M€ par an, ce qui correspond à la poursuite de la trajectoire actuelle.

Concernant le financement de ses dépenses, elle envisage une répartition des modalités de financement proche de celle constatée depuis 2010 :

- Autofinancement à hauteur de 30 % (ce qui implique de disposer de 20 M€ d'épargne nette) ;
- Emprunt à hauteur de 40 % (soit 30 M€) ;
- Dotations et subventions d'équipement (FCTVA, Subventions d'investissement, etc.) à hauteur de 30 % (soit 20 M€).

Enfin, elle conserve son objectif de maintien d'un ratio de désendettement inférieur à 10 ans.

⁵⁹ Voir partie 1-3-1 Trajectoire financière générale.

ANNEXES

ANNEXE N° 1. LES COMPETENCES DE PLEIN DROIT ET LES COMPETENCES SUPPLEMENTAIRES DE BM	75
ANNEXE N° 2. LES EQUIPEMENTS METROPOLITAINS DE BM (ARRETE PREFECTORAL AP N° 2015015-0001 DU 15 JANVIER 2015, ARTICLE 1).....	77
ANNEXE N° 3. IMPUTATION DES FLUX FINANCIERS ENTRE L'EPCI ET LES COMMUNES MEMBRES	78
ANNEXE N° 4. FIABILITE DES COMPTES DE BREST METROPOLE	79
ANNEXE N° 5. RAPPROCHEMENT DES COMPTES DE GESTION, DE L'ETAT DE L'ACTIF ET DE L'INVENTAIRE RELATIF AUX IMMOBILISATIONS AU 31/12/2018	80
ANNEXE N° 6. LES SATELLITES DE BREST METROPOLE.....	83
ANNEXE N° 7. CHARGES GENERALES DE BM	85
ANNEXE N° 8. CHARGES DE PERSONNEL DE BM	86

Annexe n° 1. Les compétences de plein droit et les compétences supplémentaires de BM

Les compétences de plein droit concernent le développement et l'aménagement économique, social et culturel ; l'aménagement de l'espace métropolitain ; la politique locale de l'habitat ; la gestion des services d'intérêt collectif ; la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie.

Les compétences supplémentaires viennent compléter les compétences de plein droit.

- Au titre du développement et de l'aménagement économique, social et culturel :

- *action et soutien à la recherche, à l'enseignement supérieur, à la formation professionnelle et à la vie étudiante ;

- *participation aux actions et aux dispositifs d'insertion économique, et, en particulier, soutien à la maison de l'emploi et de la formation professionnelle, créée à l'échelle du pôle métropolitain du pays de Brest, à la mission locale et au plan local pour l'insertion et l'emploi ;

- *soutien aux projets pédagogiques dans les collèges et les lycées ;

- *lycées et collèges dans les conditions fixées au titre Ier du livre II et au chapitre Ier du titre II du livre IV ainsi qu'à l'article L. 521-3 du code de l'éducation ;

- *soutien des pratiques touristiques contemporaines au sein des équipements d'agglomération et de l'association Passerelle, de l'organisation des manifestations nautiques et des fêtes maritimes, de l'organisation de congrès ou de salons professionnels ayant trait à ses compétences, du sport professionnel ;

- *fourniture des services de communication ;

- Au titre de l'aménagement de l'espace métropolitain :

- *création, aménagement, gestion et entretien des espaces verts publics à l'exception de ceux accessoires à un équipement ou à un établissement communal ou situés à l'intérieur de ceux-ci ;

- *éclairage public ;

- *nettoyement des espaces publics, comprenant celui des plages ; installation d'équipements sanitaires à proximité immédiate de celles-ci ; soutien aux plans de gestion municipaux des plages ;

- Au titre de la politique locale de l'habitat :

- *participation au financement de la production et de la réhabilitation du logement privé ;

- Au titre de la gestion des services d'intérêt collectif :
 - *capture et mise en fourrière des animaux errants ;
- Au titre de la protection et la mise en valeur de l'environnement et la politique du cadre de vie :
 - *entretien et gestion des espaces naturels sensibles identifiés par le conseil de la communauté dans le cadre du plan local d'urbanisme, des chemins appartenant aux communes et des sentiers de randonnée ayant fait l'objet d'une convention ;
 - *entretien et gestion de la servitude littorale, sous réserve qu'elle ait été approuvée par l'État et que la convention ait été passée avec lui ;
 - *action d'expertise et d'analyse dans le domaine sanitaire et environnemental ;
 - *action d'accompagnement de la politique de résorption du caravanage sauvage.

Annexe n° 2. Les équipements métropolitains de BM (arrêté préfectoral AP n° 2015015-0001 du 15 janvier 2015, article 1)

Ils sont répartis en trois sous-ensembles :

Les équipements et établissements dans les domaines d'activités culturelles, socio-culturelles, sportives, touristiques, de loisirs et de congrès suivants :

- Le Quartz ;
- Océanopolis ;
- La Carène, salle des musiques actuelles ;
- Le Parc de la Penfeld ;
- Le manoir de Kéroual et son domaine ;
- Les musées faisant l'objet d'une convention avec l'État ou avec le conseil général ;
- Les établissements d'enseignement musical reconnus par l'État ;
- Le 'Rinkla Stadium', patinoire ;
- Le nouveau stade (anciennement 'grand stade') ;
- L'Arena (anciennement 'grande salle de spectacles sportifs')
- Le port de plaisance du Moulin blanc ;
- Le port du Château ;
- La goélette 'La Recouvrance » ;
- Le centre médico-sportif ;
- Les piscines ;
- Les centres nautiques, y compris la cale du 'Passage' au Relecq-Kerhuon.

L'ensemble des zones d'aménagement concerté sur le territoire de la métropole.

La création du tout nouveau cimetière et l'extension des cimetières, l'ensemble des crématoriums.

Annexe n° 3. Imputation des flux financiers entre l'EPCI et les communes membres

	instruction comptable	compte d'imputation préconisé pour la DSC	Compte d'imputation utilisé pour la DSC	compte d'imputation préconisé pour l'AC négative	Compte d'imputation utilisé pour l'AC négative	compte d'imputation préconisé pour l'AC positive	Compte d'imputation utilisé pour l'AC positive
014	M14	73922	idem	73921	idem	7321	idem
015	M14	73922	idem	73921	idem	7321	idem
016	M57	739122	idem	739121	idem	73121	idem
017	M57	7391212	idem	7391211	idem	731211	idem
018	M57	739212	idem	739211	idem	73211	idem

Source : Brest Métropole.

Annexe n° 4. Fiabilité des comptes de Brest Métropole

Libellé	Sans Objet	Utilisation correcte	Observations à apporter
Suivi du patrimoine			
Connaissance des immobilisations financières		X	Les comptes 26 et 27 sont alimentés
Intégration des comptes 23 sur le 21 (opération ONB)		X	
Intégration du c/2031 dans le 23 ou amortissement		X	Amortissement des frais d'étude (c/28031)
Utilisation du c/238 et contrepassation de ce compte		X	
Amortissement des c/20 et c/21 (oui / non ; durées)		X	Compte 28 crédité et compte 68 débité.
Annexes au CA			
Concordance avec les comptes de CA - c/6611 et c/16		X	
Exposition au risque de la dette		X	.
État de l'actif		X	États des entrées et des sorties
Amortissement		X	Un état qui retrace les durées d'amortissement/délibération 4/3/16
Provisions		X	
État des résultats agrégés BP/BA		X	
État des subventions		X	État existe pour subventions financières
État du personnel		X	
Fiabilité des comptes			
Tenue d'une comptabilité d'engagement		X	OK
Rattachement des charges et produits / CCA		X	
Justification des RAR (restes à réaliser)		X	Détail dans CA
Equilibre $c/775 + c/776 = c/675 + c/676$		X	
Equilibre écritures d'ordre		X	
Financement / Equilibre des c/458		X	
Financement / Equilibre du c/454		X	
Comptabilité de stocks (existe-t-il un compte 3?)	X		Comptes 3 non approvisionnés
Affectation des résultats		X	
Sincérité des prévisions budgétaires		X	Les taux d'exécution de la section de fonctionnement sont élevés (supérieurs à 93%).
Solde du c/519		X	Compte 519 soldé en fin d'exercice
Crédits de TVA c/445		X	
Solde des c/451		X	Il y a bien une ligne par BA
Amortissement des c/131 et c/133		X	
Présence des c/47		X	Les comptes d'attente présentent des soldes non significatifs

Source : Chambre régionale des comptes.

Annexe n° 5. Rapprochement des comptes de gestion, de l'état de l'actif et de l'inventaire relatif aux immobilisations au 31/12/2018

VNC en Euros	Solde balance Compte de gestion (A)	Solde État de l'actif (B)	Différence (A-B)	Solde fichier inventaire ordonnateur (C)	Différence (A - C)	Différence (B-C)
compte	compte de gestion	état de l'actif	écart CG-Actif	inventaire ordo	écart CG-inventaire	écart actif-inventaire
202	220 795,98	220 795,98	0,00	220 795,98	0,00	0,00
2031	5 144 783,02	5 144 783,02	0,00	5 144 783,02	0,00	0,00
2033	19 554,55	19 554,55	0,00	19 554,55	0,00	0,00
204112	21 600,00	21 600,00	0,00	21 600,00	0,00	0,00
204121	507 211,70	507 211,70	0,00	507 211,70	0,00	0,00
204122	175 180,12	175 180,12	0,00	175 180,12	0,00	0,00
204131	1 647 828,66	1 647 828,66	0,00	1 647 828,66	0,00	0,00
204132	1 233 529,28	1 233 529,28	0,00	1 233 529,28	0,00	0,00
2041412	490 358,40	490 358,40	0,00	490 358,40	0,00	0,00
20415341	8 105,04	8 105,04	0,00	8 105,04	0,00	0,00
20415342	316 333,34	316 333,34	0,00	316 333,34	0,00	0,00
2041581	3 435,23	3 435,23	0,00	3 435,23	0,00	0,00
2041582	5 513,31	5 513,31	0,00	5 513,31	0,00	0,00
2041713	63 314,20	63 314,20	0,00	63 314,20	0,00	0,00
204181	2 647 508,91	2 647 508,91	0,00	2 647 508,91	0,00	0,00
204182	25 159 785,51	25 159 785,51	0,00	25 159 785,51	0,00	0,00
20421	2 214 522,42	2 214 522,42	0,00	2 214 522,42	0,00	0,00
20422	57 143 685,20	57 143 685,20	0,00	57 143 685,20	0,00	0,00
204412	4 953 481,38	4 953 481,38	0,00	4 953 481,38	0,00	0,00
2051	1 296 798,52	1 296 798,52	0,00	1 296 798,52	0,00	0,00
2111	237 028,80	237 028,80	0,00	237 028,80	0,00	0,00
2112	13 834 271,90	13 834 271,90	0,00	13 834 271,90	0,00	0,00
2113	4 241 917,67	4 241 917,67	0,00	4 241 917,67	0,00	0,00
2115	12 108 612,48	12 108 612,48	0,00	12 108 612,48	0,00	0,00
2116	1 637 224,67	1 637 224,67	0,00	1 637 224,67	0,00	0,00
2117	7 905 647,31	7 905 647,31	0,00	7 905 647,31	0,00	0,00
2118	15 298 219,14	15 298 219,14	0,00	15 298 219,14	0,00	0,00
2121	339 648,62	339 648,62	0,00	339 648,62	0,00	0,00
2128	9 047 354,27	9 047 354,27	0,00	9 047 354,27	0,00	0,00
21311	7 708 619,93	7 708 619,93	0,00	7 708 619,93	0,00	0,00
21312	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
21314	2 936 613,22	2 936 613,22	0,00	2 936 613,22	0,00	0,00
21316	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
21318	9 069 976,78	9 069 976,78	0,00	9 069 976,78	0,00	0,00
21321	10 953 599,21	10 953 599,21	0,00	10 953 599,21	0,00	0,00

Compte	Solde balance Hélios (A)	Solde module inventaire Hélios (B)	Différence (A-B)	Solde fichier inventaire ordonnateur (C)	Différence (A - C)	Différence (B-C)
compte	compte de gestion	état de l'actif	écart CG-Actif	inventaire ordonnateur	écart CG-inventaire	écart actif-inventaire
2151	382 496 541,75	382 496 541,75	0,00	382 496 541,75	0,00	0,00
2152	3 715 277,30	3 715 277,30	0,00	3 715 277,30	0,00	0,00
21533	12 528 908,35	12 528 908,35	0,00	12 528 908,35	0,00	0,00
21538	33 281 299,80	33 281 299,80	0,00	33 281 299,80	0,00	0,00
21568	42 490,31	42 490,31	0,00	42 490,31	0,00	0,00
215731	3 373 407,91	3 373 407,91	0,00	3 373 407,91	0,00	0,00
215738	60 748,51	60 748,51	0,00	60 748,51	0,00	0,00
21578	27 096,67	27 096,67	0,00	27 096,67	0,00	0,00
2158	3 794 650,24	3 794 650,24	0,00	3 794 650,24	0,00	0,00
2161	1 209 779,96	1 209 779,96	0,00	1 209 779,96	0,00	0,00
21711	189 446,06	189 446,06	0,00	189 446,06	0,00	0,00
21713	4 513 566,38	4 513 566,38	0,00	4 513 566,38	0,00	0,00
21714	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
21715	85 738,06	85 738,06	0,00	85 738,06	0,00	0,00
21718	384 998,40	384 998,40	0,00	384 998,40	0,00	0,00
21721	561 515,76	561 515,76	0,00	561 515,76	0,00	0,00
21728	11 049 373,93	11 049 373,93	0,00	11 049 373,93	0,00	0,00
217314	11 695 014,85	11 695 014,85	0,00	11 695 014,85	0,00	0,00
217318	1 558 594,08	1 558 594,08	0,00	1 558 594,08	0,00	0,00
21735	4 596 277,27	4 596 277,27	0,00	4 596 277,27	0,00	0,00
21738	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
21745	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
21751	36 253 864,86	36 253 864,86	0,00	36 253 864,86	0,00	0,00
21752	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
217534	23 732 871,94	23 732 871,94	0,00	23 732 871,94	0,00	0,00
21758	326,09	326,09	0,00	326,09	0,00	0,00
217828	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
217838	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
217848	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
21788	1 955 023,67	1 955 023,67	0,00	1 955 023,67	0,00	0,00
21828	5 016 352,18	5 016 352,18	0,00	5 016 352,18	0,00	0,00
21838	1 169 755,63	1 169 755,63	0,00	1 169 755,63	0,00	0,00
21848	1 285 683,09	1 285 683,09	0,00	1 285 683,09	0,00	0,00
2185	16 554,17	16 554,17	0,00	16 554,17	0,00	0,00
2188	666 354,93	666 354,93	0,00	666 354,93	0,00	0,00
2312	1 350 914,04	1 350 914,04	0,00	1 350 914,04	0,00	0,00
231311	1 016 266,90	1 016 266,90	0,00	1 016 266,90	0,00	0,00
231314	656 902,55	656 902,55	0,00	656 902,55	0,00	0,00
231316	163 007,36	163 007,36	0,00	163 007,36	0,00	0,00

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 22/12/2020
 Reçu en préfecture le 22/12/2020
 Affiché le
 ID : 029-212900690-20201217-CM_2020_108-DE

Compte	Solde balance Hélios (A)	Solde module inventaire Hélios (B)	Différence (A-B)	Solde fichier inventaire ordonnateur (C)	Différence (A - C)	Différence (B-C)
compte	compte de gestion	état de l'actif	écart CG-Actif	inventaire ordonnateur	écart CG-inventaire	écart actif-inventaire
231318	57 500,40	57 500,40	0,00	57 500,40	0,00	0,00
231321	408 024,07	408 024,07	0,00	408 024,07	0,00	0,00
231351	1 105 205,17	1 105 205,17	0,00	1 105 205,17	0,00	0,00
23138	499 292,30	499 292,30	0,00	499 292,30	0,00	0,00
23151	12 573 023,96	12 573 023,96	0,00	12 573 023,96	0,00	0,00
23152	1 383 111,38	1 383 111,38	0,00	1 383 111,38	0,00	0,00
231533	1 094 897,70	1 094 897,70	0,00	1 094 897,70	0,00	0,00
231534	124 501,69	124 501,69	0,00	124 501,69	0,00	0,00
231538	2 423 089,40	2 423 089,40	0,00	2 423 089,40	0,00	0,00
23157	34 722,17	34 722,17	0,00	34 722,17	0,00	0,00
23158	6 137 661,91	6 137 661,91	0,00	6 137 661,91	0,00	0,00
23161	151 248,32	151 248,32	0,00	151 248,32	0,00	0,00
23172	1 351 254,25	1 351 254,25	0,00	1 351 254,25	0,00	0,00
2317314	2 078 907,91	2 078 907,91	0,00	2 078 907,91	0,00	0,00
2317318	25 477,18	25 477,18	0,00	25 477,18	0,00	0,00
231735	372 950,90	372 950,90	0,00	372 950,90	0,00	0,00
2317534	4 343 429,84	4 343 429,84	0,00	4 343 429,84	0,00	0,00
23184	36 976,80	36 976,80	0,00	36 976,80	0,00	0,00
23188	21 466,50	21 466,50	0,00	21 466,50	0,00	0,00
237	197 869,19	197 869,19	0,00	197 869,19	0,00	0,00
238	1 510 715,42	1 510 715,42	0,00	1 510 715,42	0,00	0,00
2418	199 089 715,09	199 089 715,09	0,00	199 089 715,09	0,00	0,00
2421	28 430 220,21	28 430 220,21	0,00	28 430 220,21	0,00	0,00
2423	335 494,72	335 494,72	0,00	335 494,72	0,00	0,00
2424	6 264 042,34	6 264 042,34	0,00	6 264 042,34	0,00	0,00
248	33 538,78	33 538,78	0,00	33 538,78	0,00	0,00
261	14 976 979,65	14 976 979,65	0,00	14 976 979,65	0,00	0,00
266	1 000,00	1 000,00	0,00	1 000,00	0,00	0,00
271	4 573,47	4 573,47	0,00	4 573,47	0,00	0,00
2745	13 220 573,73	13 220 573,73	0,00	13 220 573,73	0,00	0,00
275	26 640,96	26 640,96	0,00	26 640,96	0,00	0,00
2761	304 353,92	304 353,92	0,00	304 353,92	0,00	0,00
27638	2 164 069,97	2 164 069,97	0,00	2 164 069,97	0,00	0,00
2764	1 339 049,45	1 339 049,45	0,00	1 339 049,45	0,00	0,00
Total	1 066 620 299,59	1 066 620 299,59	0,00	1 066 620 299,59	0,00	0,00

Source : Compte de gestion, état de l'actif, inventaire au 31 décembre 2018.

Annexe n° 6. Les satellites de Brest métropole

Les satellites dont Brest Métropole est l'actionnaire, ou le membre, de référence

1. Opérateur (date de création)	2. Statut	3. Collectivité(s) de rattachement (& parts du capital)	4. Politique publique concernée	5. Lien(s)	6. CA & résultat net 2018	7. Présidence
8. <i>Brest Métropole Aménagement (novembre 2017)</i>	9. SPL	10. BM (2,4 M€) & commune (2,2 M€) 11. K total : 5,1 M€	12. Rénovation énergétique des bâtiments des deux actionnaires	13. Etudes AMO, mandats de construction	14. CA : 278 k€ 15. RN : - 356 k€	16. Tifenn Quiguer
17. <i>Les Ateliers des Capucins (mai 2016)</i>	18. SPL	19. BM (1 219 420 €) & commune (€) 20. K total : 1 742 030 €	21. Gestion d'équipement public	22. Contrats d'objectifs avec BM et commune	23. CA : 1,5 M€ 24. RN : 106 k€	25. François Cuillandre
26. <i>SOTRAVAL (juillet 2013)</i>	27. SEM	28. BM (54,5 %) 29. K total : 1,4 M€	30. Production d'énergies renouvelables et traitement de déchets industriels	31.	32. CA : 3,5 M€ 33. RN : 658 k€	34. Fabrice Jacob
35. <i>SOTRAVAL (juillet 2013)</i>	36. SPL	37. BM (66,2 %) 38. K total : 1,7 M€	39. Production d'énergies renouvelables et traitement de déchets (industriels)	40. Contrats de quasi régie	41. CA : 18,6 M€ 42. RN : 671 k€	43. Fabrice Jacob
44. <i>Eau du Ponant (décembre 2010)</i> 45.	46. SPL	47. BM (89,9 %) 48. K total : 1 M€	49. Eau et assainissement	50. Contrats d'objectifs sur l'eau et l'assainissement, collectif et non collectif	51. CA : 39 M€ 52. RN : 1 M€	53. François Cuillandre (également DG)
54. <i>La Carène (Brest Métropole)</i>	55. Régie à personnalité morale et autonomie financière	56. BM	57. Culture – Musiques actuelles 58.	59. Convention Pluriannuelle d'Objectifs et de Moyens (CPOM)	60.	61.
62. <i>Brest Métropole Aménagement (juillet 2006)</i>	63. SEM	64. BM (55 %) soit 522 k€ 65. K total : 950 000 €	66.	67.	68. CA : 21,2 M€ 69. RN : 51 000€	70. Tifenn Quiguer
71. <i>Brest'aim (1974)</i>	72. SEM	73. BM (64,3 %) soit 5,1 M€ & commune (5,7 %) 74. K total : 6,24 M€	75. Gestion d'équipement public	76. Six contrats de DSP	77. CA : 22 M€ 78. RN : 409 k€	79. François Cuillandre
80. <i>SEMPI (1973)</i>	81. SEM	82. BM (61,4 % soit 4 M€) & commune (12,2 %) 83. K total : 6 M€	84. Portage immobilier	85.	86. CA : 6,2 M€ 87. RN : 773 k€	88. Michel Gourtay
89. <i>Brest Métropole Habitat (1990)</i>	90. OPHLM	91.	92. Logement social, habitat	93.	94. ND 95.	96. François Cuillandre

Source : Brest Métropole.

Brest Métropole est également actionnaire minoritaire de deux autres SEM et d'une autre SPL :

Autres participations

97. Opérateur	98. Statut	99. K social	100. Part commune	101. Part Métropole	102.
103. SEMAEB/SEMBREIZH	104. SEM	105. 6,3 M€	106. 0%	107. 2,4%	108.
109. SAFI	110. SEM	111. 1 M€	112. 4,17%	113. 6,67%	114.
115. SODEFI	116. SPL	117. 0,7 M€	118. 0%	119. 0,66%	120.
121. Total	122.	123. 8 M€		124.	125.

Source : Brest Métropole.

Annexe n° 7. Charges générales de BM

<i>EN EUROS</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Tx d'évolution sur la période	Part de chaque catégorie en moyenne sur la période
<i>Total des charges à caractère général</i>	31 474 290	31 046 411	31 830 672	31 542 560	32 349 213	2,78	100
<i>- Remboursement de frais</i>	21 622 256	21 880 633	21 838 348	21 982 318	22 553 944	4,31	69,44
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	9 852 034	9 165 778	9 992 324	9 560 243	9 795 269	-0,58	30,56

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

Annexe n° 8. Charges de personnel de BM

	2014	2015	2016	2017	2018
= Charges totales de personnel	134 674 368	135 416 427	136 387 270	137 896 871	136 389 576
-Frais de personnels des services communs	13 665 222	13 401 569	13 356 891	13 364 742	13 514 400
- Remboursement de personnel mis à disposition	62 138 592	62 777 943	63 601 809	64 893 938	63 142 149
= Charges de personnel nettes des remboursements	58 870 555	59 236 915	59 428 570	59 638 191	59 733 027

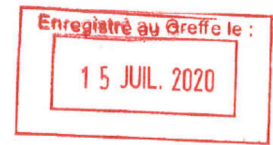
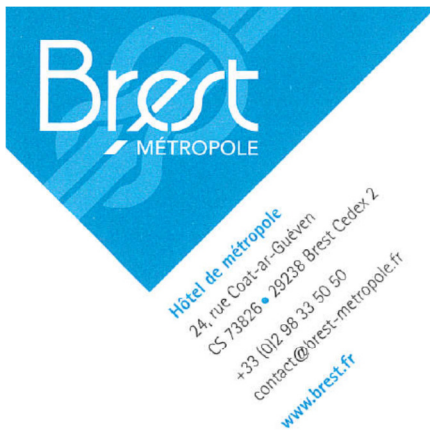
Source : Chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Envoyé en préfecture le 22/12/2020

Reçu en préfecture le 22/12/2020

Affiché le **BREST MÉTROPOLE**

ID : 029-212900690-20201217-CM_2020_108-DE



**MADAME LA PRÉSIDENTE
CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
3 RUE ROBERT D'ARBRISSEL
CS 64231
35042 RENNES CEDEX**

Le Président

Le 10 juillet 2020

V/Réf. : Contrôle n° 2019-0038
Dossier suivi par Mme Denier-Quémener

Lettre Recommandée avec Accusé de Réception

Madame la Présidente,

Je vous prie de trouver ci-joint la réponse de la Métropole de Brest au rapport d'observations définitives sur la gestion relative aux exercices 2014 et suivants.

Vous en souhaitant bonne réception.

Je vous prie de croire, Madame la Présidente, en l'assurance de ma haute considération.

François CUILLANDRE



DIRECTION GENERALE

**Réponse aux observations définitives de la
Chambre Régionale des Comptes de Bretagne
Brest métropole
Exercices 2014 et suivants**



La Chambre régionale des comptes a procédé à l'examen de la gestion de la métropole de Brest dans un double cadre sur les exercices 2014 et suivants :

- celui d'un travail national piloté par la Cour des comptes sur le statut de métropole cinq ans après la loi du 27 janvier 2014 relative à la Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles ;
- celui du contrôle habituel des comptes de l'EPCI.

Les observations définitives émises ont été reçues par notre collectivité par courrier électronique du 4 juin dernier.

Avant d'émettre ses observations en réponse, Brest métropole souhaite attirer l'attention de la Chambre sur une sérieuse difficulté de procédure, susceptible de nuire au respect de la qualité du contradictoire.

En effet le code des juridictions financières dispose dans son article R 243-12 que le rapport d'observations définitives ne peut être communiqué à ses destinataires durant une période de trois mois précédant les élections, et jusqu'au lendemain du tour de scrutin où l'élection est acquise. Nulle mention n'est faite au sein de cette disposition législative sur la réponse de la collectivité. De plus, cet article vise le rapport établi en application de l'article L 243-4 qui précède l'article organisant les modalités de réponse de la collectivité. Il est en conséquence nécessaire de souligner que le second tour des élections a été organisé le 28 juin.

Dès lors la réception au 4 juin du rapport d'observations définitives crée une situation de droit complexe.

La jurisprudence limite en effet l'intervention et la portée des attributions des exécutifs locaux à la notion d'affaires urgentes et courantes à partir d'une date précédant l'élection.

Au regard de la situation originale liée à la crise sanitaire, il a été indiqué que cette date était le 15 juin. Nous conviendrons aisément que débattre de la portée du statut de métropole ne peut être considéré comme une affaire courante, ni urgente !

Dès lors cela revient à constater que le Président de la métropole ne pouvait répondre à ce rapport qu'entre le 5 et le 14 juin, ou attendre après l'élection d'un nouveau Président fixé au 10 juillet, soit après l'expiration du délai de réponse. S'y ajoute qu'à cette date, il était susceptible de ne plus être Président, mettant le nouvel élu dans une situation impossible.

Cette situation n'est pas saine. Quand bien même la collectivité aurait demandé une prolongation du délai de réponse, cela nous ramènerait également dans la situation où un nouveau Président devrait produire une réponse dans des délais peu compatibles avec la qualité du débat.

Dans cette hypothèse de changement de Présidence, l'article R 243-10 du Code des juridictions financières dispose que le rapport d'observations définitives est notifié à l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou au dirigeant de l'organisme contrôlé, « ainsi que pour ce qui les concerne à celui ou ceux qui étaient en fonction au cours des exercices examinés ».

Dans le cas où une prolongation de réponse aurait été demandée et où l'ordonnateur aurait changé suite aux élections, c'est donc au nouveau Président qu'il serait revenu de répondre aux observations définitives.

Mais quid alors du droit de réponse du Président sortant ? Il n'a pas été destinataire du rapport d'observations définitives en sa qualité personnelle, contrairement à ce qui aurait été le cas si la transmission avait été effectuée après l'élection.

Il convient de notre point de vue que les Chambres régionales des comptes intègrent ces difficultés dans leur appréhension de l'article R 242-12 du code précité.

La première partie de votre rapport porte sur l'accession de notre agglomération au statut de métropole.

Il est exact que notre collectivité a été porteuse d'une vision de la métropole à la française, aujourd'hui reconnue par la loi MAPTAM.

Nous avons dès 2009, lors de la discussion parlementaire sur l'adoption de la loi du 28 décembre 2010 créant ce statut, porté l'expression d'une interpellation sur le concept métropolitain.

Seule Paris peut prétendre au statut de métropole mondiale.

S'il s'agissait de définir des métropoles à vocation européenne, comme Paris, Lyon, Marseille, nul ne conteste ni la place ni le rôle que jouent ces agglomérations regroupant plus d'un million d'habitants.

S'il s'agissait d'identifier des métropoles d'équilibres, qui exercent des fonctions métropolitaines et qui jouent un rôle d'entraînement sur un territoire donné, l'application d'un seul critère démographique calqué sur celui retenu en 1999 pour les nouvelles Communautés urbaines n'apparaissait pas opportune.

Cette conception figée de la métropole ne permettait pas d'appréhender le rôle exercé par certaines collectivités en matière d'équilibre du territoire national.

La France a besoin d'être rassemblée dans son organisation territoriale, ce qui implique non pas d'exacerber la compétition entre les villes, mais de favoriser sur le territoire une juste répartition des métropoles exerçant des fonctions d'excellence et mettant en œuvre des services structurants d'importance. Cela impose enfin de prendre en compte le rôle de commandement stratégique et la présence de l'État civil et militaire au sein des territoires.

La loi de 2010 ne s'est finalement traduite que par la création d'une seule métropole, celle de Nice – Côte d'Azur créée le 31 décembre 2011.

C'est donc fort logiquement que Brest est revenue dans le débat préfigurant la loi MAPTAM n° 2014.58 du 27 janvier 2014.

Nous nous sommes alors inscrits dans les travaux et la doctrine produits par le rapport n° 498 (2012-2013) de Mme Jacqueline GOURAULT et M. Edmond HERVÉ, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales, déposé le 10 avril 2013 au Sénat – propositions 14 et 15.

Proposition n° 14. Créer par la loi plusieurs métropoles.

L'idée de former les métropoles autour de convergences économiques et structurelles continue de soulever par ailleurs la question des critères de création et du seuil démographique à retenir. Selon l'analyse du rapport précité du professeur Saint-Etienne : « *L'institutionnel ne doit pas primer sur le fonctionnel et le stratégique. Autrement dit, une ville de 100 000 habitants qui a un bon projet stratégique doit avoir sa chance et doit être considérée comme un partenaire à part entière par l'État stratège* ». « *On ne peut interdire un territoire ou une ville d'avenir parce qu'ils n'ont pas des caractéristiques préétablies (personne n'avait prévu l'essor de Nantes et de l'Arc Atlantique)* ». « *Un réseau de villes peut avoir collectivement les caractéristiques d'une métropole.* »

Proposition n° 15. Réexaminer les critères de création des métropoles en fonction de l'objectif d'organiser le fait métropolitain autour de convergences économiques et structurelles et pas seulement démographiques.

La métropole ne peut donc que s'étonner de l'emploi en alinéa 2.2. du vocable une « *métropole singulière* ».

Si singularité il y a, elle est à l'évidence dans la capacité d'interpellation ci-avant évoquée sur le sens de l'apparition du statut de métropole.

La loi du 28 février 2017 relative au statut de PARIS et à l'Aménagement Métropolitain a pour le moins effacé toute singularité à la métropole Brestoise, puisque nombre d'autres EPCI ont rejoint alors ce statut.

Ceci étant posé, il est nécessaire de souligner quelques inexactitudes ponctuelles qui cependant n'affectent pas grandement le propos.

Ainsi dans l'alinéa 3 de la synthèse, il est trompeur de présenter Brest comme faisant durablement partie « *des quatre plus petites communautés urbaines* » en se référant aux années 60.

Sauf à faire l'histoire des communautés urbaines, il est plus utile de regarder la situation du positionnement de la Communauté Urbaine de Brest à l'issue de la loi du 12 juillet 1999. Brest est alors démographiquement la 8^{ème} Communauté Urbaine de France :

- CU Grand Lyon	1 302 232 habitants
- CU Lille métropole	1 125 549 habitants
- CU Marseille Provence	1 049 461 habitants
- CU de Bordeaux	721 744 habitants
- CU Nantes Métropole	597 936 habitants
- CU Strasbourg	475 579 habitants
- CU Grand Nancy	262 515 habitants
- CU Brest métropole océane	213 942 habitants

En page 11, la Chambre indique que la mise en place de la gestion unifiée du personnel (GUP), en 2008, se serait faite « *au-delà de ce que permettait le respect du principe de spécialité* ». Nous sommes en désaccord avec cette observation dans la mesure où l'article L 5211-4-1-II du CGCT, dans sa rédaction en vigueur à cette date, prévoyait expressément la mise à disposition du personnel d'un EPCI aux communes membres en faisant la demande, dans le cadre d'une gestion unifiée du personnel.

Nous rappelons également que la gestion unifiée du personnel mise en place par Brest métropole et la ville de Brest a été qualifiée par la Cour des comptes, dans l'édition 2016 de son rapport annuel sur les finances publiques locales « *d'exemple particulièrement abouti* » de mutualisation de ressources entre EPCI et ville-centre. Dans l'édition 2017, de ce même rapport, la Cour constate que « *Brest constitue le seul cas de maîtrise de leurs dépenses de personnels, à la fois pour la métropole (+ 0,7 %) et ses communes membres (+ 0,3 %)* ». L'année suivante, en 2018, la Cour observait cette fois que Brest métropole affichait la plus faible augmentation des dépenses de personnel parmi les blocs métropolitains. Cette maîtrise est confirmée par les comptes administratifs 2018 de Brest métropole et de la ville de Brest, qui présentent une baisse des dépenses de personnel. Cette baisse sera confirmée sur la métropole au compte administratif 2019.

Enfin, la densité de la population de la métropole brestoïse est supérieure et non proche de la moyenne des métropoles dites de droit commun, neuf métropoles ayant une densité supérieure, neuf ayant une densité inférieure.

Enfin, la segmentation des rapprochements universitaires évoqués en p 32 ne semble pas exacte, Rennes disposant de deux universités qui n'ont pas fusionnées, et Nantes travaillant également avec l'université de Brest et dans la coopération des grandes écoles d'ingénieurs au sein notamment de l'École Nationale Supérieure Mines Télécom Atlantique Bretagne.

Enfin, votre rapport, en son chapitre 3 sur les partenariats multiples (p 22 à 34), fait grandement l'impasse sur la stratégie de déploiement de la métropole aux échelles européenne et internationale.

Nous proposons donc à la Chambre de compléter son rapport avec la cartographie des coopérations et jumelages internationaux auxquels participe Brest, ainsi que le tableau des projets européens dans lesquels la métropole est actuellement engagée.

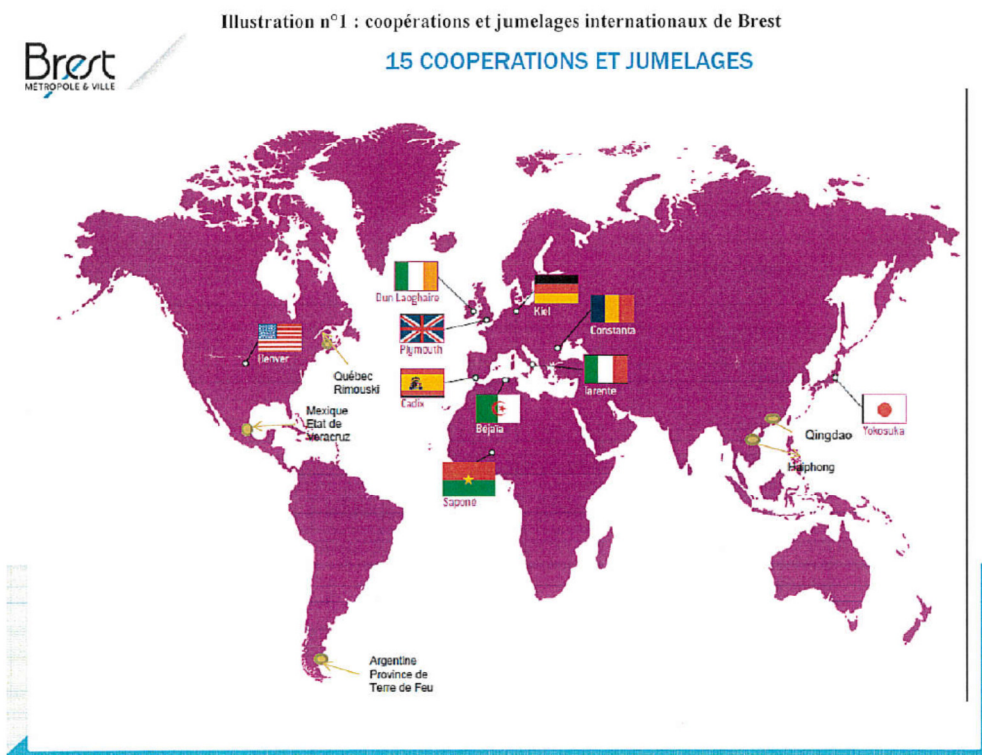


Tableau n°2 : projets européens dans lesquels Brest métropole est actuellement impliquée

Nom du projet	Thématique	Programme	Début	Durée	Partenaire Brest	Partenaires
Climate Active Neighbourhoods (CAN)	Lutte contre la précarité énergétique	Interreg Europe du Nord-Ouest	2016	3,5 ans	Brest métropole	Climate Alliance, Plymouth City Council (UK), Hastings (UK), Essen (DE), Arnhem (NL), Liège (BE), Mantes-la-Jolie (FR), Agence de l'Energie de Rhénanie-Palatinat (DE), Worms (DE)
Atlantic Youth Creative Hubs	L'entrepreneuriat des jeunes, (focus sur les industries créatives et le numérique)	Interreg VB Atlantique	2017	3 ans	Brest métropole	Comté du Devon, Plymouth College of Arts (UK), Comté de Plymouth(UK), Gijon (ES), Ashton Community Trust (UK-Belfast), Grand Angoulême (FR), Vida Laectea (ES), CVAA, Santo Tirso (PT), Liverpool (UK), la CARENE (FR)

GrowGreen	Adaptation au changement climatique - lutte contre les inondations	H2020 Nature Based solutions	2017	5 ans	Brest métropole	Manchester (UK), Valence (ES), Wrocław (PL) Zadar (HR), Modène (IT) UICN
RegEnergy	Le développement des énergies renouvelables (avec un focus sur la coopération urbain/rural)	Interreg Europe du Nord-Ouest	2018	4 ans	Brest métropole (avec ALECOB)	Climate Alliance, Flux50 avec Ecopower et VUB (BE), Plymouth City Council et Creacombe Solar CIC (UK), Waterstromen (NL), 3 Counties Energy Agency (IE), PLANAIR (CH), Waterford Institute of Technology avec Udaras na Gaeltachta (IE), Ormonde Upgrading Limited (IE)
Tomorrow	La création d'une feuille de route de la transition énergétique (vision 2050)	Horizon 2020	2019	3 ans	Brest métropole	Brasov (RO), Dublin (IE), Mouscron (BE), Nis (RS), Valence (ES), Dutch Research Institute for Transition - DIRFT (NL), Energy Cities
Preventing Plastic Pollution	Prévention des pollutions plastiques	Interreg France Manche Angleterre	2019	4 ans	Brest métropole Ifremer; Laboceca, Actimar; SAGE Elom; AFB; Brest'Aim	Université Queen Mary London (UK); EPAB (Douarnenez); Conseil départemental de la Manche; Environment Agency; Rivers Trust; CNRS
Ensure	Le développement urbain durable via le développement des ports et la régénération urbaine	ESPON	2018	1 an	Brest métropole	Cork City Council (IE), City of Aalborg (DK), Catania (IT)

Partie 4. La gestion financière et comptable.

Globalement, nous nous félicitons de l'appréciation portée par la Chambre sur les finances de Brest métropole, qualifiées de situation financière saine.

Cependant, la présentation de l'évolution des ressources fiscales de la métropole élude des éléments d'information importants, ce qui risque d'empêcher le lecteur de percevoir la modération fiscale réelle dont a fait preuve Brest métropole océane, puis Brest métropole, depuis plus de dix ans.

Concernant la synthèse du rapport, si nous notons avec satisfaction que la Chambre reconnaît que la situation financière de Brest métropole est saine, nous nous étonnons que la rédaction adoptée par le rapport d'observations définitives soit moins développée sur ce point que dans le rapport d'observations provisoires, qui rappelait notre bon niveau d'autofinancement des investissements et de capacité de désendettement.

La Chambre formule dans cette partie du rapport ses deux recommandations pour Brest métropole :

- se doter d'un pacte fiscal et financier ;

- adopter des modalités de calcul de la dotation de solidarité communautaire conforme à la réglementation.

Nous prenons bonne note de ces recommandations que nous mettrons en œuvre à l'avenir.

En page 37 du rapport d'observations définitives, la Chambre présente le rapport d'orientations budgétaires (ROB) comme étant incomplet du point de vue des attendus fixés par l'article D.2313-3 du CGCT. Nous ne partageons pas cette observation et il importe de rappeler les points suivants :

- Chaque année, la programmation pluriannuelle des investissements au 1er janvier de l'année considérée est annexée au ROB. Elle reprend les prévisions en dépenses (hors dette) et recettes (hors dette) concernant l'ensemble des programmes d'investissement sur la durée résiduelle du plan de mandat.
- Les recettes présentées sont celles à inscrire au budget de l'exercice considéré ceci de manière exhaustive. S'agissant d'inscriptions budgétaires réelles, ces recettes ne peuvent intégrer au stade du budget primitif ni l'épargne nette ni le recours au fonds de roulement (recettes non budgétaires). Concernant le recours au fonds de roulement, l'objectif de la métropole étant de tendre vers une « trésorerie zéro », son impact effectif sur le financement des investissements est résiduel. De plus, le budget étant nécessairement équilibré (par des recettes d'investissement, le recours à l'emprunt ou l'autofinancement prévisionnel), aucun recours au fonds de roulement ne peut être défini au moment de l'établissement du budget primitif. Le montant effectif du recours au fonds de roulement est donc présenté chaque année dans le rapport de présentation des comptes administratifs.
- Enfin, s'agissant des trajectoires d'évolution de l'épargne nette et du niveau d'endettement, celles-ci font bien l'objet d'une présentation dans la partie du ROB consacrée aux perspectives financières. Cette présentation à un horizon de 5 années va d'ailleurs au-delà des exigences fixées par l'article D.2312-3 du CGCT, celui-ci ne mentionnant que « l'évaluation prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget ».

Partie 5. L'évolution des recettes fiscales de Brest métropole.

À la lecture du rapport d'observations définitives, il ressort l'impression que nous aurions mobilisé le levier fiscal pour absorber la baisse des dotations versées par l'État. Cela renvoie une image trompeuse de la stratégie financière suivie par la communauté urbaine puis par la métropole, qui se caractérise par une modération fiscale.

Il nous semble ainsi indispensable de rappeler que la hausse des taux d'imposition de 2% votée par le conseil de la métropole en 2015, qui est la seule qui se soit produite depuis 2008, s'est accompagnée d'une baisse à due concurrence des taux de fiscalité votés par le conseil municipal de Brest, qui a neutralisé son impact pour le contribuable brestois.

Envoyé en préfecture le 22/12/2020

Reçu en préfecture le 22/12/2020

Affiché le **BREST MÉTROPOLE**

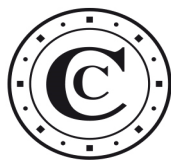
ID : 029-212900690-20201217-CM_2020_108-DE

Envoyé en préfecture le 22/12/2020

Reçu en préfecture le 22/12/2020

Affiché le

ID : 029-212900690-20201217-CM_2020_108-DE



Envoyé en préfecture le 22/12/2020

Reçu en préfecture le 22/12/2020

Affiché le

ID : 029-212900690-20201217-CM_2020_108-DE

Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>