



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

QUIMPER BRETAGNE OCCIDENTALE (Département du Finistère)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 14 janvier 2021.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D’AGGLOMERATION QUIMPER BRETAGNE OCCIDENTALE	7
1.1 L’évolution territoriale : de Quimper Communauté à Quimper Bretagne Occidentale	7
1.2 Un faible impact sur les données démographiques et socio-économiques	8
1.3 Le projet communautaire	9
1.3.1 Les principaux axes	9
1.3.2 Les principales déclinaisons	9
1.4 Un repositionnement inachevé parmi les acteurs institutionnels locaux	14
1.4.1 L’évolution de la carte intercommunale régionale	14
1.4.2 QBO par rapport aux autres EPCI bretons	15
1.4.3 La Cornouaille, une forte identité historique et culturelle qui ne recoupe pas l’organisation institutionnelle	15
2 L’organisation et le fonctionnement.....	20
2.1 L’organe délibérant	20
2.1.1 La composition	20
2.1.2 Réunions et fonctionnement interne	22
2.2 Les relations avec les communes membres	22
2.2.1 Le pacte financier et fiscal.....	22
2.2.2 Le suivi des flux financiers communautaires	23
2.3 La mutualisation des moyens.....	27
2.3.1 Une absence de schéma de mutualisation	27
2.3.2 La décision de recourir à une assistance à maîtrise d’ouvrage.....	27
2.3.3 Le coefficient d’intégration fiscale.....	27
2.3.4 Les services communs	28
2.3.5 Les groupements de commande	29
2.4 Les compétences exercées par Quimper Bretagne Occidentale	30
2.4.1 Compétences obligatoires, optionnelles et supplémentaires	30
2.4.2 Les transferts de compétences	30
3 Les ressources humaines	34
3.1 Les effectifs permanents en équivalents temps pleins (ETP)	34
3.2 Les charges de personnel	35
3.2.1 L’évolution des charges de personnel	35
3.2.2 Les rémunérations	35
3.2.3 Les emplois de collaborateurs de cabinet.....	36
3.2.4 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l’expertise et de l’engagement professionnel (RIFSEEP).....	37

3.2.5	Le temps de travail	37
3.2.6	Une baisse globale de l'absentéisme	39
4	La gestion déléguée	41
4.1	Le secteur des transports	41
4.1.1	Le renouvellement de la DSP	41
4.1.2	Le dispositif financier : un mécanisme de contribution et non de compensation	42
4.2	Le secteur de l'eau et de l'assainissement	42
4.2.1	Le secteur de l'eau	42
4.2.2	Le secteur de l'assainissement	43
4.2.3	La décision de QBO d'unifier le mode de gestion	43
4.2.4	Les enquêtes	45
5	L'information budgétaire et la fiabilité des comptes	46
5.1	Une information budgétaire à compléter	46
5.1.1	Un débat d'orientation budgétaire toujours lacunaire	46
5.1.2	Des annexes aux documents budgétaires encore incomplètes	47
5.2	Un objectif de fiabilisation des comptes à poursuivre	47
5.2.1	L'engagement des dépenses	47
5.2.2	Le délai global de paiement (DGP)	48
5.2.3	L'état de l'actif et l'inventaire	49
5.2.4	Un principe de prudence malmené	50
6	ANALYSE DE La situation financière	52
6.1	Le périmètre budgétaire	52
6.2	Cadrage méthodologique	52
6.3	La formation de la capacité d'autofinancement (CAF) du budget principal	53
6.3.1	L'évolution de la CAF	53
6.3.2	Le résultat de fonctionnement	57
6.4	Le financement des investissements du budget principal	57
6.4.1	Les dépenses d'investissement	57
6.4.2	Les modalités de financement des dépenses d'investissement	58
6.5	Les éléments bilanciels	59
6.5.1	L'endettement	59
6.5.2	Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie	59
6.6	Une analyse prospective de la trajectoire financière à mettre en place	60
6.6.1	Les engagements hors-bilan	60
6.6.2	Les éléments prospectifs	61
	ANNEXES	63

SYNTHÈSE

Issu principalement de la fusion intervenue à compter du 1^{er} janvier 2017 entre Quimper Communauté et la communauté de communes du Pays Glazik, Quimper Bretagne Occidentale (QBO) est le plus important des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du sud de la Cornouaille¹.

Une coopération intercommunale inachevée

QBO a adopté en juin 2018 son projet communautaire, dont les trois axes correspondent aux enjeux majeurs du territoire. Toutefois, le projet de pôle métropolitain, qui visait à fédérer l'action des sept EPCI cornouillais, a été stoppé en décembre 2018 en raison du refus de l'un d'entre eux d'en approuver les statuts. La question de la pertinence du territoire et des acteurs devant mettre en œuvre les politiques publiques locales reste donc posée au regard du caractère inachevé de la coopération intercommunale, qui implique de recourir à de multiples autres formes de coopération à la pérennité incertaine.

L'accessibilité reste un sujet majeur pour la Bretagne en général, et plus encore pour sa pointe ouest que constitue le Finistère. Un dispositif a été mis en place pour le maintien de la ligne aérienne Quimper-Pluguffan/Paris-Orly, auquel QBO participe largement. De même, QBO veille à ce que la ligne ferroviaire Quimper-Paris soit constamment mise sur le même plan que la ligne Brest-Paris.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, QBO a signé une convention de partenariat avec l'université de Bretagne occidentale, prévoyant une aide en fonctionnement de 240 000 € par an entre 2018 et 2021, ainsi que la poursuite des aides ponctuelles à l'investissement dans le cadre du contrat de plan État-région.

En matière d'excellence numérique, QBO a obtenu la labellisation « French Tech + » par l'entente intercommunautaire formée avec Brest Métropole.

Des marges de manœuvre pour renforcer la coopération intercommunale

Si un pacte financier et fiscal a été adopté en octobre 2018 pour fixer le cadre du financement du projet communautaire, l'élaboration d'un schéma de mutualisation a été reportée à la nouvelle mandature. Le dispositif des services communs a été développé, notamment dans le domaine de la restauration collective, et amélioré, tant en termes de clef de répartition que de modalités de portage, mais il ne favorise pas suffisamment l'exercice des compétences par l'EPCI et la mise à disposition de moyens aux communes membres.

¹ Ancienne division politique et religieuse correspondant aux limites du comté et de l'évêché éponymes, supprimés au moment de la Révolution.

Une gestion des ressources humaines à optimiser

L'évolution des effectifs et des rémunérations traduit, par-delà les augmentations induites par la fusion QC-CCPG puis par le transfert de la compétence petite enfance, une évolution maîtrisée. Toutefois, la mise en œuvre très formelle du nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP), prive QBO d'un outil de modulation de la rémunération des agents en fonction de leur manière de servir.

L'hétérogénéité de l'organisation actuelle du temps de travail à QBO, qui tient au régime plus avantageux des agents de l'ex-Quimper Communauté, plaide pour une application rapide de la durée annuelle de 1607 heures de travail édictée par la loi du 6 août 2019.

Un contrôle des gestions déléguées à renforcer

L'EPCI fait un large usage de la gestion déléguée pour la mise en œuvre des services publics, ce qui implique de disposer d'une réelle capacité de contrôle et de suivi des modalités de passation et d'exécution de ces contrats. Il lui appartient notamment de définir des procédures garantissant l'application des principes de déontologie et des règles de la commande publique.

Une situation financière qui se dégrade et une capacité d'analyse prospective à développer

Au cours de la période 2017-2019, la capacité d'autofinancement brute a diminué de 33 %, ne représentant plus que 6,8 % des produits de gestion en 2019, ce qui est très faible.

Les dépenses d'investissement se sont élevées à 28,7 M€ sur la période. Elles ont été autofinancées à 80 %. Le solde de 5,7 M€ a été couvert par le recours à l'emprunt pour un montant cumulé de 11 M€. Il a résulté de cette surmobilisation de l'emprunt un abondement du fonds de roulement net global de 5,3 M€.

En matière de prospective, si l'EPCI fixe des objectifs de dépenses d'investissement, il ne présente aucun élément relatif à leurs modalités de financement. Il est donc difficile d'apprécier la soutenabilité financière de ces objectifs.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1	Appliquer la durée légale du temps de travail de 1 607 heures, conformément aux dispositions de la loi n° 2019-628 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique.....	38
Recommandation n° 2	Respecter les dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales relatives aux informations devant figurer dans le rapport sur les orientations budgétaires.	46
Recommandation n° 3	Procéder à l'engagement des dépenses conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.....	48
Recommandation n° 4	Poursuivre le travail de rapprochement entre l'ordonnateur et le comptable public en matière de comptabilité patrimoniale.	49
Recommandation n° 5	Instituer sans délai un contrôle interne comptable, commençant par l'établissement d'une carte des processus, puis d'une carte des risques, et enfin, sur cette base, d'un plan d'action hiérarchisé et assorti d'un calendrier contraignant.	51
Recommandation n° 6	Clôturer le budget annexe office de tourisme.	52

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion, à compter de l'exercice 2015, de l'intercommunalité quimpéroise Quimper Communauté, devenue Quimper Bretagne Occidentale (QBO) à compter du 1^{er} janvier 2017. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 7 octobre 2019 adressée M. Jolivet, alors ordonnateur en fonctions.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 7 mai 2020 avec M. Jolivet, alors président de Quimper Bretagne Occidentale.

La chambre, lors de sa séance du 9 juin 2020, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 30 septembre 2020 à Mme Isabelle Assih élue présidente de QBO à l'issue des élections des 15 mars et 28 juin 2020, ainsi qu'à M. Jolivet en tant qu'ancien ordonnateur. Des extraits ont été également adressés au préfet du Finistère et au président de la région Bretagne.

Mme Isabelle Assih, présidente de Quimper Bretagne Occidentale a répondu par courrier du 24 novembre 2020.

Après avoir examiné la réponse reçue, la chambre, lors de sa séance du 14 janvier 2021, a arrêté ses observations définitives.

Avertissement

L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant, pendant et après 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. Une partie des incidences de la crise sanitaire sur la thématique abordée a été prise en compte dans les observations qui suivent.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMERATION QUIMPER BRETAGNE OCCIDENTALE

1.1 L'évolution territoriale : de Quimper Communauté à Quimper Bretagne Occidentale

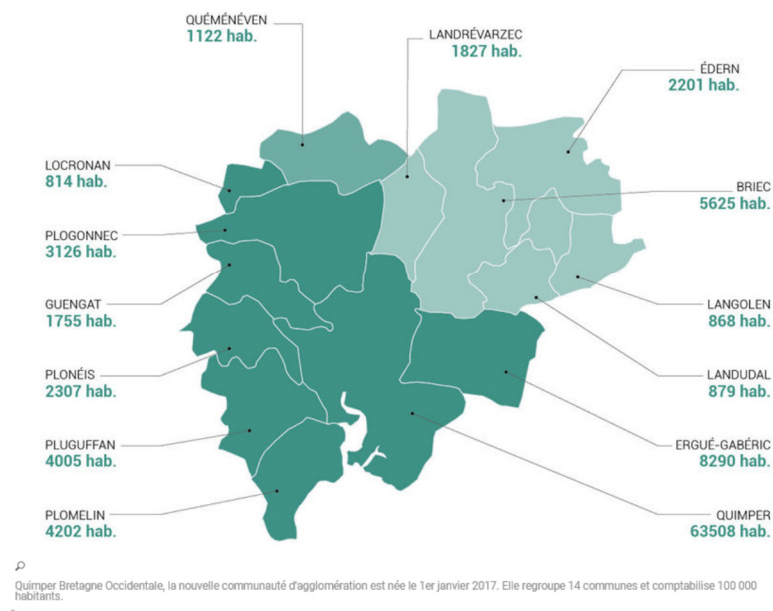
La communauté d'agglomération Quimper Communauté a été créée le 1^{er} janvier 2000. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre comprenait les communes de Quimper, Plomelin, Pluguffan, Plonéis, Guengat, Plogonnec et Ergué-Gabéric, puis de Locronan à compter du 1^{er} janvier 2011.

Compte tenu du seuil démographique minimal de 15 000 habitants instauré par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite Loi NOTRe), la communauté de communes du Pays Glazik (11 300 habitants) ne pouvait rester en l'état. En accord avec la communauté d'agglomération Quimper Communauté, elle a décidé de fusionner avec celle-ci pour former Quimper Bretagne Occidentale (QBO).

Le nouvel EPCI regroupe, depuis le 1^{er} janvier 2017, les huit communes de Quimper Communauté, les cinq communes de l'ex-communauté de communes du Pays Glazik, ainsi que la commune de Quéménéven.

Carte n° 1 : Évolution du périmètre de l'EPCI

La carte de Quimper Bretagne Occidentale



Source : Quimper Bretagne Occidentale.

1.2 Un faible impact sur les données démographiques et socio-économiques

Il résulte de ce nouveau périmètre territorial que la population de la communauté d'agglomération Quimper Bretagne Occidentale s'élève au 1^{er} janvier 2017 à 100 412 habitants, ce qui la situe au deuxième rang départemental, après Brest Métropole et au sixième rang régional. Cela a également eu pour conséquence une légère croissance du nombre d'habitants de 60 ans et plus, qui représentent plus d'un habitant sur quatre.

Tableau n° 1 : Population par tranches d'âges, évolution 2011-2017

<i>Tranches</i>	2011		2017	
<i>de 0 à 14 ans</i>	16 898	17%	17 085	17%
<i>de 15 à 29 ans</i>	17 873	18%	17 636	18%
<i>de 30 à 44 ans</i>	19 228	19%	18 520	18%
<i>de 45 à 49 ans</i>	21 535	22%	21 290	21%
<i>de 60 à 74 ans</i>	14 219	14%	16 482	16%
<i>75 ans et plus</i>	9 088	9%	9 399	9%
<i>Total</i>	98 841	100%	100 412	100%

Source : Insee.

Sur le plan économique et social, l'évolution de la répartition de la population des 15 - 64 ans entre 2011 et 2017 se caractérise par une très légère diminution de la part des inactifs et une augmentation de la part des chômeurs au sein de la population active.

Tableau n° 2 : Population de 15 à 64 ans par type d'activité

	2011	2017
<i>Ensemble</i>	64 931	64 194
<i>Actifs en %</i>	72,9	74,2
<i>Actifs ayant un emploi en %</i>	64,2	64,4
<i>Chômeurs en %</i>	8,6	9,7
<i>Inactifs en %</i>	27,1	25,8
<i>Élèves, étudiants en %</i>	10,7	10,6
<i>Retraités, préretraités en %</i>	9,5	7,9
<i>Autres inactifs en %</i>	6,9	7,3

Source : Insee.

Les équilibres globaux ont peu été affectés par l'extension du périmètre de la communauté d'agglomération.

1.3 Le projet communautaire

1.3.1 Les principaux axes

Ce projet a été présenté au conseil communautaire, et approuvé par lui, lors de la séance du 26 juin 2018. Les trois axes en sont : rayonner en Cornouaille tant au niveau régional que national ; s'affirmer comme un territoire intelligent et durable ; renforcer les services aux habitants à tous les âges de la vie, et de façon équitable sur tout le territoire.

1.3.1.1 « Rayonner en Cornouaille »

Les principaux moyens d'assurer ce rayonnement sont de conforter l'accessibilité du territoire, par voie ferroviaire et par voie aérienne ; de valoriser l'action en matière de développement économique, de recherche et d'innovation ; de soutenir l'appareil d'enseignement et de formation, en lien avec les entreprises ; de favoriser l'attractivité touristique ; de façon plus générale de promouvoir l'identité culturelle et d'accroître la notoriété de l'agglomération.

1.3.1.2 « S'affirmer comme territoire intelligent et durable »

Il s'agit de mettre en œuvre une politique de développement des usages du numérique consistant à accompagner la transition numérique des entreprises et encourager l'émergence d'une filière locale et de procéder à des expérimentations dans la gestion des services publics et les aménagements urbains.

1.3.1.3 « Renforcer les services aux habitants »

Dans le cadre de ses compétences, QBO a vocation à intervenir dans de nombreux domaines intéressant directement les habitants du territoire : l'habitat, en tant que chef de file du programme local de l'habitat, le commerce, l'accès à la santé, l'accompagnement des personnes vieillissantes ou handicapées, le soutien et la coordination d'une politique globale en faveur de la jeunesse.

1.3.2 Les principales déclinaisons

Qu'elles aient précédé ou suivi l'adoption du projet communautaire, les principales déclinaisons concernent l'accessibilité, tant aérienne que ferroviaire, l'enseignement supérieur et la formation, l'attractivité numérique, et l'entente intercommunautaire avec Brest.

1.3.2.1 En matière d'accessibilité

L'accessibilité est un enjeu majeur pour toute la péninsule bretonne, et plus encore pour le Finistère qui en constitue la pointe occidentale. La collectivité régionale a naturellement un rôle stratégique en ce domaine.

1.3.2.1.1 La desserte aérienne

La compagnie HOP, filiale du groupe Air France, ayant fait part de son souhait de ne plus assurer la liaison Quimper-Orly à l'horizon 2019, le ministère de la Transition écologique, chargé des transports, a délégué à la région la compétence pour organiser une nouvelle procédure de délégation de service public (DSP), tout en imposant des obligations de service public (OSP) au gestionnaire, afin d'assurer la continuité de l'exploitation du service et de préserver le schéma d'exploitation.

Le tableau suivant montre la baisse régulière du trafic passagers de l'aéroport, moins 6,1 % en moyenne annuelle entre 2014 et 2018. Il a été établi que ce trafic était pour l'essentiel lié aux besoins des entreprises du territoire.

Tableau n° 3 : Aéroport Quimper-Pluguffan, trafic passager des avions commerciaux 2014-2018

<i>Années</i>					Taux annuel moyen
<i>2014</i>	2015	2016	2017	2018	2014/2018
99 673	88 827	86 452	80 766	77 637	-6,1 %

Source : union des aéroports français, rapport 2018, p. 42.

La consultation organisée par la région a permis de retenir la compagnie CHALAIR pour l'exploitation en exclusivité des services aériens réguliers entre l'aéroport de Quimper-Pluguffan et celui de Paris-Orly. Une convention de DSP a été signée, à compter du 25 novembre 2019 pour une durée maximum de quatre ans.

Afin de permettre l'équilibre économique de l'exploitation de la ligne, il a été prévu qu'une compensation financière soit versée à la compagnie, par l'État à hauteur de 33,3 % dans la limite de 50 % des recettes commerciales hors taxes de la liaison ; par la région, qui s'engage à verser une participation annuelle propre de 1,5 M€, ainsi que la participation des partenaires finistériens qui la lui rembourseront ; par les partenaires finistériens chargés d'assurer le reste à financer après déduction des participations de l'État et de la région Bretagne.

Tableau n° 4 : Participations en € des partenaires finistériens à l'équilibre de la ligne aérienne

<i>Année</i>	Participation CD 29	Participation QBO	Participation QCD	Participation autres EPCI	Total partenaires
2020	300 000	378 282	17 425	139 575	835 282
2021	300 000	375 811	17 425	139 575	832 811
2022	300 000	273 131	17 425	139 575	730 131
2023	300 000	172 963	17 425	139 575	629 963

Source : délibération QBO n°35 du 5 décembre 2019.

Une ventilation prévisionnelle de la participation des autres EPCI cornouaillais, calculée par multiplication de la population telle que mesurée par l’Insee par 0,91 €, figure dans le tableau suivant :

Tableau n° 5 : Ligne Quimper-Orly, participation prévisionnelle des EPCI hors QBO

<i>EPCI</i>	<i>Montant</i>	<i>Observations</i>
<i>Concarneau Cornouaille Agglomération</i>	47 123 €	Engagement ferme sur un an, renouvelable au vu de la viabilité de la ligne
<i>CC Pays Bigouden Sud</i>	35 271 €	
<i>CC Pays Fouesnantais</i>	25 896 €	
<i>CC Haut Pays Bigouden</i>	16 810 €	
<i>CC Cap Sizun</i>	14 776 €	Vote négatif
<i>CC Douarnenez Communauté</i>	0 €	Refus de participer
<i>Total</i>	139 876 €	
<i>Total sans CC Cap Sizun</i>	125 100 €	

Source : région Bretagne, DGA attractivité, mars 2020.

La première demande de remboursement sera adressée par la région aux autres financeurs en 2021. Le projet de convention région-département-EPCI avait vocation à être finalisé avant la fin 2020, et c’est seulement alors que les engagements des uns et les refus des autres pourront être considérés comme définitifs.

Dans son rapport public annuel 2020, la Cour des Comptes a estimé au sujet de l’aéroport de Quimper que « (...) sa viabilité à moyen terme reste fragile. (...) » (p. 205). La crise sanitaire n’a pu qu’accentuer très fortement cette fragilité, ainsi que les incertitudes quant aux possibilités de financement des EPCI.

1.3.2.1.2 La desserte ferroviaire

Le pôle métropolitain Bretagne-Pays de la Loire (PMBPL) 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. QBO n’est donc pas membre de ce syndicat mixte fermé, mais est pleinement concerné par les réflexions et actions qu’il porte 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.

L’accessibilité, notamment ferroviaire, dans le cadre du projet « liaisons nouvelles Ouest Bretagne-Pays de la Loire » (LNOBPL) est, avec l’enseignement supérieur, le domaine 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 RFF, ainsi que de la collectivité régionale et des intercommunalités de niveau métropolitain.

La liaison Paris-Quimper via Rennes est toujours mise sur le même plan que la liaison Paris-Brest, en tant que pôles de la « pointe ouest bretonne ». Pour ces deux pôles, l'objectif est celui d'une durée de parcours de trois heures avec la capitale, dont une heure trente avec Rennes. Depuis la mise en service de la nouvelle ligne à grande vitesse vers l'ouest le 1^{er} juillet 2017, cette durée de parcours est de 3h40 tant pour Quimper que pour Brest.

Dans ce contexte, le pôle d'échanges multimodal (PEM) est l'outil devant permettre à QBO de relever les quatre défis majeurs que sont : adapter la gare à une augmentation de la fréquentation, de 920 000 voyageurs annuels en 2014 à entre 1,3 et 1,6 millions en 2025 ; favoriser le développement des transports collectifs et favoriser les échanges intermodaux ; améliorer l'accessibilité à tous et par différents modes de transport ; contribuer au projet global d'aménagement et de développement du quartier de la gare.

Le contrat a été signé par tous les partenaires le 13 février 2019. Évalué à 33,2 M€ hors coût d'acquisition ou de mise à disposition du foncier et toutes maîtrises d'ouvrage confondues, le coût prévisionnel de ce projet a donné lieu à un contrat en précisant notamment la répartition des coûts, résumée dans le tableau suivant :

Tableau n° 6 : : Cofinancements du pôle d'échanges multimodal (PEM)

	Union Européenne		État	Région Bretagne		CD 29	QBO	SNCF Gares et connexions
	ITI- FEDER	FEDER Transport		CPER	Politique territoriale			
<i>Montant</i>	2 M€	1 M€	3,3 M€	2,8 M€	4,6 M€	3,3 M€	15,6 M€	0,6 M€
<i>Part relative</i>	6,02 %	3,01 %	10,01 %	8,38 %	13,85 %	10 %	46,98 %	1,75 %

Source : Quimper Bretagne Occidentale.

L'achèvement de la phase administrative et réglementaire de ce projet était prévu en 2020, la durée prévisionnelle des travaux étant de quatre ans.

1.3.2.2 En matière d'enseignement supérieur et de formation

L'université de Bretagne occidentale (UBO) dont le siège est à Brest, membre de l'université Bretagne Loire (UBL), a créé à Quimper une antenne présentée sur le site de l'UBO comme une très importante délocalisation.

La faculté des lettres et sciences humaines est présente depuis 1970, et la faculté de droit et sciences économiques depuis 1993. Les enseignements sont dispensés par les mêmes professeurs et sanctionnés par les mêmes épreuves d'examen.

L'agglomération de Quimper accueille plus de 5 000 étudiants, dont environ 2 700 au sein de l'UBO. Les quatre sites de l'UBO à Quimper sont l'institut universitaire de technologie (1 261 étudiants), le pôle Pierre-Jakez Hélias (1 054 étudiants), l'école supérieure du professorat et de l'éducation (211 étudiants), et l'école supérieure d'ingénieurs en agroalimentaire de Bretagne (130 étudiants).

La convention signée entre Quimper Communauté et l'UBO le 13 décembre 2014 avait pour objet de conforter et développer les enjeux locaux en matière d'enseignement supérieur, d'innovation et de recherche. Elle s'est achevée le 31 décembre 2016.

Par délibération du 28 septembre 2017, relative à l'harmonisation des compétences dans le cadre de la création de QBO, la compétence supplémentaire « enseignement supérieur » a été confirmée et étendue.

Par délibération du 12 décembre 2017, le renouvellement de la convention de partenariat a été voté à l'unanimité pour la période 2018-2021. La convention prévoit le versement annuel d'une subvention de fonctionnement de 200 000 €, ainsi qu'une enveloppe complémentaire de 40 000 € pour le soutien à des projets pédagogiques ponctuels.

Dans le cadre du contrat de plan État-région, l'EPCI intervient avec les autres financeurs publics dans les opérations d'investissement.

1.3.2.3 En matière d'équipement numérique

La mission nationale French Tech 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 à l'ensemble formé par les deux ententes intercommunautaires Brest Métropole - Quimper Communauté d'une part, et Brest Métropole - Lannion Trégor Communauté - Morlaix Communauté d'autre part, et a été baptisée « French Tech Brest + ».

L'objectif intermédiaire de l'entente BM-QC, constituée en juin 2012, est, comme celle établie par BM-LTC-MC, de développer à l'ouest de la Bretagne des fonctions et services de haut niveau, en vue d'assurer la vitalité et l'attractivité du territoire et de parer au risque de décrochage par rapport à l'est.

Fin 2018, la « French Tech Brest + » 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. Ceci correspond à une augmentation de 14 %, 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 possèdent quelques pépites sur leur territoire.

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, soit 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.

1.4 Un repositionnement inachevé parmi les acteurs institutionnels locaux

Quimper Bretagne Occidentale s'inscrit dans le contexte régional et départemental spécifique que constitue le Finistère sud, correspondant à la partie méridionale de la Cornouaille historique, ancienne division politique et religieuse du comté et de l'évêché éponymes.

1.4.1 L'évolution de la carte intercommunale régionale

La refonte de la carte intercommunale consécutive à l'application de la loi NOTRe s'est traduite par la suppression de cinq EPCI à fiscalité propre dans le Finistère, qui sont passés de 26 à 21 à compter du 1^{er} janvier 2017.

Tableau n° 7 : Évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre bretons entre 2016 et 2017

	2016	2017	Nombre d'EPCI supprimés
<i>Ille-et-Vilaine</i>	24	18	6
<i>Morbihan</i>	21	12	9
<i>Côtes-d'Armor</i>	29	8	21
<i>Finistère</i>	26	21	5

Source : Insee.

Le département du Finistère est celui des quatre départements bretons dont la refonte de la carte intercommunale a été la moins importante avec cinq EPCI supprimés.

1.4.2 QBO par rapport aux autres EPCI bretons

Troisième commune bretonne après Rennes et Brest, Quimper est la ville-centre d'un établissement public de coopération intercommunal dont la population se situe au sixième rang régional.

Tableau n° 8 : Les sept premiers EPCI à fiscalité propre de Bretagne

<i>Département</i>	<i>Dénomination</i>	<i>Nombre de communes</i>	<i>Population totale</i>
35	Rennes Métropole	43	454 931
29	Brest Métropole	8	213 880
56	CA Lorient Agglomération	25	207 857
56	CA Golf du Morbihan – Vannes Agglomération	34	171 960
22	Saint-Brieuc Armor Agglomération	32	156 652
29	CA Quimper Bretagne Occidentale	14	104 795
22	Lannion Trégor Communauté	57	103 730

Source : DGCL, « Les collectivités locales en chiffres », rapport 2019, ministère de la cohésion des territoires.

Le poids régional relatif de la commune ne se retrouve donc pas au niveau des EPCI.

Les EPCI finistériens sont en moyenne moins peuplés et regroupent moins de communes que ceux des trois autres départements bretons. Leur densité moyenne de 134 hab./km² est supérieure au niveau régional (118 hab./km²), avec toutefois de fortes disparités : 20 hab./km² dans la communauté de communes des Monts d'Arrée, 224 hab./km² dans la CC du Pays Bigouden Sud, et 951 hab./km² pour Brest Métropole.

1.4.3 La Cornouaille, une forte identité historique et culturelle qui ne recoupe pas l'organisation institutionnelle

La Cornouaille, comté et évêché avant la Révolution, couvrait les deux tiers sud du département du Finistère, un fort secteur sud-ouest des Côtes-d'Armor et les grands alentours de Gourin et du Faouët dans le Morbihan.

Sa capitale Quimper est devenue le chef-lieu du Pays de Cornouaille. Au sens du présent rapport, la Cornouaille correspond donc à la partie sud, ou méridionale, parfois aussi dite basse, de cette entité. Ce cadre historique reste fortement ancré, ainsi que l'illustre par exemple le Festival de Cornouaille, l'une des plus anciennes manifestations culturelles bretonnes.

1.4.3.1 Un ensemble institutionnel multipolaire

Le sud Cornouaille compte sept EPCI, dont deux communautés d'agglomération (CA) et cinq communautés de communes (CC). Les deux CA, QBO et Concarneau Cornouaille couvrent, avec la CC du Pays Fouesnantais, une grande partie de l'est de ce territoire. Les autres CC, à savoir la CC du pays Bigouden Sud, CC du Haut Pays Bigouden, CC Douarnenez Communauté et CC Cap Sizun Pointe du Raz, couvrent l'ouest de ce même territoire.

Si QBO est le centre de gravité de l'ensemble des EPCI couvrant le territoire de la Cornouaille du sud, les enjeux du territoire nécessitent d'autres coopérations.

1.4.3.2 L'InterSCOT de Cornouaille

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale de l'aménagement de l'espace, à l'échelle d'un large bassin de vie et/ou d'emploi, ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD).

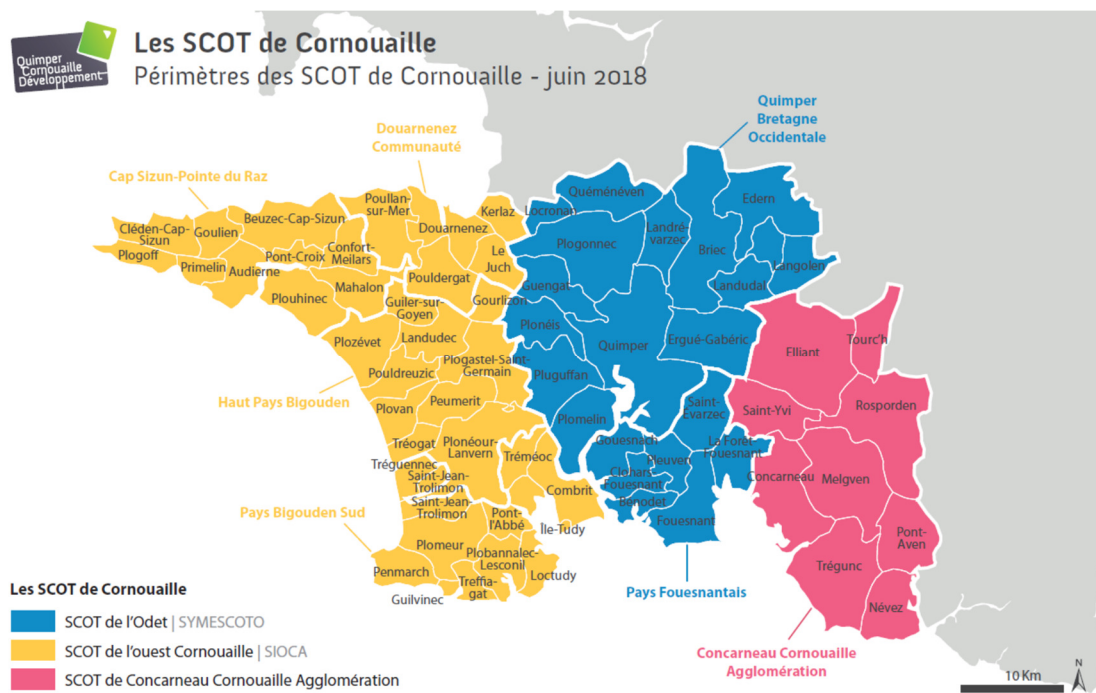
Institué par la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) de 2000, il fixe à horizon de 15-20 ans « les orientations générales de l'organisation de l'espace, de la restructuration des espaces urbanisés, met en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles, et détermine les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers. »

Les plans locaux d'urbanisme, qu'ils soient communaux ou intercommunaux, doivent être compatibles avec les orientations et objectifs du SCOT.

Le territoire du sud de la Cornouaille est couvert par trois SCOT :

- le SCOT de l'Ouest Cornouaille, géré par le syndicat intercommunaire Ouest Cornouaille Aménagement (SIOCA) regroupant, pour la période 2015-2030, les quatre communautés de communes de Douarnenez, du cap Sizun-Pointe du raz, du Haut Pays Bigouden et du Pays Bigouden Sud ;
- le SCOT de l'Odét, géré par le syndicat mixte pour l'élaboration du SCOT de l'Odét (SYMESCOTO), regroupant pour la période 2012-2027, Quimper Bretagne Occidentale et la communauté de communes du Pays fouesnantais ;
- le SCOT de Concarneau Cornouaille, couvrant pour la période 2013-2030 l'EPCI éponyme, qui le gère directement.

Carte n° 2 : Les SCOT de Cornouaille



Source : *Quimper Cornouaille Développement*.

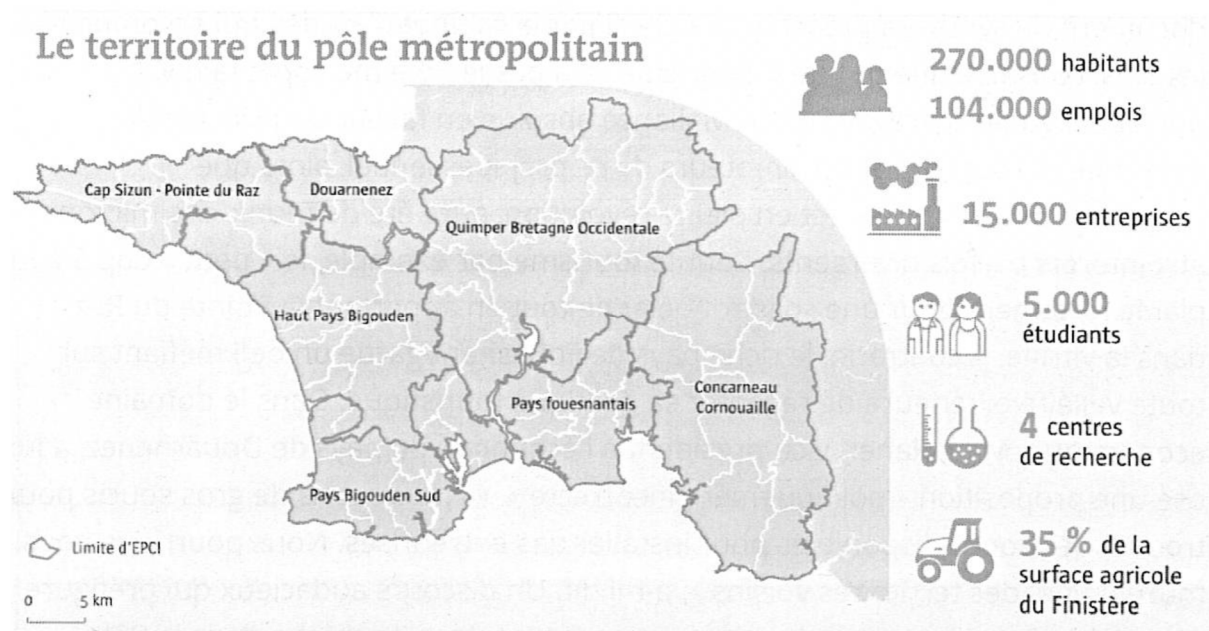
L'existence de ces trois SCOT et la nécessité d'en assurer la cohérence et la complémentarité ont conduit à instituer en 2010 l'InterSCOT de Cornouaille, un lieu d'échanges privilégiés entre techniciens des SCOT cornouaillais. Les deux objectifs poursuivis sont de mettre en cohérence et harmoniser des problématiques communes, et de produire des connaissances et documents de référence communs.

1.4.3.3 Le non-aboutissement du projet de pôle métropolitain

Crée par la loi n° 2010-1563 de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre 2010, le pôle métropolitain est un syndicat mixte permettant de fédérer des EPCI à fiscalité propre, sous réserve que l'un d'entre eux compte plus de 100 000 habitants. Constitué sur la base du volontariat, un pôle métropolitain est chargé de conduire des actions d'intérêt métropolitain en matière de développement économique, de promotion de l'innovation, de la recherche, de l'enseignement supérieur et de la culture, d'aménagement de l'espace et des transports.

Réunis en conférence métropolitaine le 28 mars 2018, les élus communautaires et municipaux des sept EPCI ont affirmé leur souhait commun de se doter d'un pôle métropolitain. Chacun des conseils communautaires concernés s'est ensuite prononcé, celui de QBO lors de la séance du 20 septembre 2018.

Carte n° 3 : Le territoire métropolitain



Source : Quimper Cornouaille Développement.

Regroupant 270 000 habitants, permettant d'équilibrer le nord et le sud du département, de renforcer l'ouest de la Bretagne, ce projet était l'expression d'une volonté collective de concourir à un développement harmonieux de l'ensemble du territoire et de franchir une étape nouvelle dans la coopération, la première priorité étant de mener la stratégie d'attractivité économique et touristique de la Cornouaille.

Le projet prévoyait de doter le pôle de compétences propres, dont certaines transférées par les EPCI, telles le schéma de cohérence territoriale (SCOT), le plan climat air énergie (PCEAE), le contrat local de santé (CLS). Le projet prévoyait également que le pôle prenne en charge l'appui à la recherche-développement, à la formation et l'enseignement supérieur, la planification spatiale du développement économique, les déplacements intercités, la mobilité.

Le conseil communautaire de QBO du 7 décembre 2018 devait confirmer la mise en œuvre du projet et l'adoption des statuts, mais la délibération a été retirée suite à la décision du bureau de Concarneau Cornouaille Agglomération de revenir sur son accord et de se retirer. Cette décision de retrait est intervenue dans un contexte marqué par le rattachement récent de Quimperlér à Lorient Agglomération et de Châteaulin à Brest Métropole.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Issu principalement de la fusion intervenue à compter du 1^{er} janvier 2017 entre Quimper Communauté et la communauté de communes du Pays Glazik, QBO est le plus important des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du sud de la Cornouaille.

Préfecture du Finistère, celui des quatre départements bretons où la refonte de la carte intercommunale a eu le moins d'ampleur, Quimper est la troisième ville bretonne après Rennes et Brest, et le centre de l'intercommunalité Quimper Bretagne Occidentale (QBO), qui n'occupe que le sixième rang régional.

QBO a adopté en juin 2018 son projet communautaire, dont les trois axes correspondent aux enjeux majeurs du territoire, mais le projet de pôle métropolitain qui visait à fédérer l'action des sept EPCI cornouaillais, a été stoppé en décembre 2018 du fait du refus de l'un d'entre eux d'en approuver les statuts.

La question de l'accessibilité est primordiale pour la Bretagne en général, et plus encore pour sa pointe ouest que constitue le Finistère. Un dispositif a été mis en place pour le maintien de la ligne aérienne Quimper-Pluguffan/Paris-Orly, auquel QBO participe largement, dont la pérennité reste toutefois incertaine. De même, QBO veille à ce que la ligne ferroviaire Quimper-Paris soit constamment mise sur le même plan que la ligne Brest-Paris.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, QBO a signé une convention de partenariat avec l'université de Bretagne occidentale, prévoyant une aide en fonctionnement de 240 000 € par an entre 2018 et 2021, ainsi que la poursuite des aides ponctuelles à l'investissement dans le cadre du contrat de plan État-région. Dans le domaine de l'excellence numérique, QBO a obtenu la labellisation « French Tech + » par l'entente intercommunautaire formée avec Brest Métropole.

La question de la pertinence du territoire et des acteurs devant mettre en œuvre les politiques publiques locales reste posée au regard du caractère inachevé de la coopération intercommunale, qui implique de recourir à de multiples autres formes de coopération à la pérennité incertaine.

2 L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT

2.1 L'organe délibérant

2.1.1 La composition

La communauté d'agglomération Quimper Bretagne Occidentale a été créée par arrêté préfectoral² du 17 novembre 2016. Les statuts du nouvel EPCI ont été adoptés par délibérations du conseil communautaire et des conseils municipaux des quatorze communes.

2.1.1.1 La composition à compter du 1^{er} janvier 2017

Dans les mois ayant précédé la création de QBO le 1^{er} janvier 2017, les conseils municipaux des futures communes membres avaient délibéré pour parvenir à un accord local de représentation. Ils avaient fait le choix de ne pas retenir la composition issue du droit commun (conseil communautaire de 48 membres à l'époque) et d'opter pour un accord local à 52 sièges, selon la composition suivante :

Tableau n° 9 : Conseil communautaire, répartition des sièges à compter du 1^{er} janvier 2017

<i>Communes</i>	<i>EPCI d'origine</i>	<i>Population municipale</i>	<i>Nombre de sièges au CC</i>
<i>Quimper</i>	Quimper Communauté	63 532	26
<i>Ergué-Guabéric</i>	Quimper Communauté	8 136	5
<i>Briec</i>	Pays Glazik	5 554	4
<i>Plomelin</i>	Quimper Communauté	4 168	3
<i>Pluguffan</i>	Quimper Communauté	3 847	2
<i>Plogonnec</i>	Quimper Communauté	3 057	2
<i>Edern</i>	Pays Glazik	2 202	2
<i>Ploneis</i>	Quimper Communauté	2 138	2
<i>Landrévarzec</i>	Pays Glazik	1 786	1
<i>Guengat</i>	Quimper Communauté	1 713	1
<i>Quéménéven</i>	Châteaulin et Porzay	1 134	1
<i>Langolen</i>	Pays Glazik	879	1
<i>Landudal</i>	Pays Glazik	858	1
<i>Locronan</i>	Quimper Communauté	812	1
<i>TOTAL</i>		99 816	52

Source : Quimper Bretagne Occidentale.

² Arrêté préfectoral n° 2016-322-003.

2.1.1.2 Les dispositions prises pour la mandature 2020 à 2026

La population municipale de la communauté d'agglomération se situe au 1^{er} janvier 2019 à 100 412 habitants, entraînant un changement de strate au sens de l'article L. 5211- 6- 1 III du code général des collectivités territoriales et une augmentation de l'effectif du conseil communautaire. Le droit commun fixe l'effectif à 54 sièges, sous réserve de parvenir à un accord local de représentation. Cette dernière solution a été choisie, et a fixé l'effectif total à 56 sièges³.

Tableau n° 10 : Conseil communautaire, répartition des sièges à compter de juin 2020

<i>Communes</i>	<i>EPCI d'origine</i>	<i>Population municipale</i>	<i>Nombre de sièges au CC</i>
<i>Quimper</i>	Quimper Communauté	63 405	28
<i>Ergué-Guabéric</i>	Quimper Communauté	8 104	6
<i>Briec</i>	Pays Glazik	5 627	4
<i>Plomelin</i>	Quimper Communauté	4 187	3
<i>Pluguffan</i>	Quimper Communauté	4 087	3
<i>Plogonnec</i>	Quimper Communauté	3 141	2
<i>Ploneis</i>	Quimper Communauté	2 392	2
<i>Edern</i>	Pays Glazik	2 200	2
<i>Landrévarzec</i>	Pays Glazik	1 836	1
<i>Guengat</i>	Quimper Communauté	1 759	1
<i>Quéménéven</i>	Châteaulin et Porzay	1 119	1
<i>Langolen</i>	Pays Glazik	876	1
<i>Landudal</i>	Pays Glazik	874	1
<i>Locronan</i>	Quimper Communauté	805	1
<i>TOTAL</i>		100 412	56

Source : *Quimper Bretagne Occidentale*.

La commune de Quimper gagne ainsi deux sièges, celles d'Ergué-Gabéric et de Pluguffan, un siège.

³ Délibération du 27 juin 2019.

2.1.2 Réunions et fonctionnement interne

2.1.2.1 Les réunions

Tableau n° 11 : Activité du conseil communautaire de QBO

	2017	2018	2019	2020 (1 ^{er} trimestre)
<i>Nombre réunions</i>	8	6	7	1
<i>Nombre délibérations</i>	306	277	334	67

Source : Quimper Bretagne Occidentale.

Le nombre plus élevé de réunions en 2017 résulte notamment de l'obligation de mise en place d'un certain nombre de dispositifs et d'instances dans le cadre de la création du nouvel EPCI, la baisse ensuite constatée marquant un retour à la normale.

2.1.2.2 Le règlement intérieur

Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT), rendu applicable aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) par l'article L. 5211-1 du même code, l'assemblée délibérante de Quimper Bretagne Occidentale a adopté son règlement intérieur, « *dans les six mois qui suivent son installation* », qui a eu lieu le 5 janvier 2017, par délibération du 22 juin 2017.

2.2 Les relations avec les communes membres

Les trois piliers d'une intercommunalité sont le projet communautaire, qui fixe les objectifs politiques de développement du territoire, et a été examiné supra, le pacte financier et fiscal, relatif aux moyens disponibles pour sa mise en œuvre et aux relations financières, et le schéma de mutualisation, relatif à la mise en commun de moyens.

2.2.1 Le pacte financier et fiscal

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 code général des impôts (CGI) impose aux intercommunalités signataires d'un contrat de ville d'adopter un pacte fiscal et financier (PFF). Celui-ci a été adopté par QBO par délibération du 18 octobre 2018, suite aux travaux de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) du 6 novembre 2018.

Le premier volet porte sur le financement du projet communautaire établi sur les bases prévisionnelles d'un objectif d'investissement de 9,5 M€ par an, d'une capacité de désendettement inférieure à huit ans, et d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement.

Est posé le principe de l'allègement du poids de la compétence transport sur le budget principal via d'une part une réduction de la subvention versée par ce dernier au budget annexe dédié (de 5,3 M€ à 3,5 M€/an), et d'autre part une augmentation du taux du versement transport (de 0,7 % à 1 % par an).

Le second volet concerne les modalités de gestion des conséquences de la fusion pour les communes de l'ex-CCPG et de Quéménéven. Elles consistent en une diminution de la dotation de péréquation de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et l'inéligibilité au fonds de péréquation intercommunal (FPIC), dégressive et effective à compter de 2020. Les mesures adoptées procèdent de la volonté d'atténuer ces effets : compensation dégressive (de 80 % à 20 %) entre 2018 et 2021 des pertes constatées et répartition dérogatoire du FPIC pour assurer en 2017 et 2018 des montants nets identiques à ceux reçus en 2016. La compensation dégressive s'élève pour QBO à 0,75 M€ entre 2018 et 2020.

Comme le permet l'article précité du CGI, QBO a voté le principe d'un mode de calcul dérogatoire de l'attribution de compensation⁴, de façon à en fixer le montant librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges.

2.2.2 Le suivi des flux financiers communautaires

2.2.2.1 Le financement de l'administration commune

Une administration commune à la ville de Quimper et à l'EPCI a été mise en place en 2003. La convention initiale prévoit le financement de deux types de charges de nature distincte :

- les frais de personnels, désignés dans la convention par la notion de « services communs » ;
- les frais de fonctionnement et d'investissement courants propres aux services communs⁵, désignés dans la convention par les termes de « frais d'administration générale ».

Les modalités de financement ont évolué à de nombreuses reprises depuis 2003. Le tableau ci-dessous présente ces différentes étapes depuis 2016.

⁴ L'attribution de compensation (AC) vise à assurer la neutralité des transferts de recettes et de charges au niveau du groupement, cependant que la dotation de solidarité communautaire (DSC) s'inscrit dans un objectif de réduction des inégalités économiques locales et de solidarité financière.

En 2016, juste avant la fusion de Quimper communauté et de la CC du Pays Glazik, la DSC a été entièrement et définitivement transformée en AC afin d'ouvrir cette nouvelle étape sur une base homogène et d'éviter la coexistence de régimes différents pour les communes selon leur EPCI d'origine, tout en permettant aux communes de Quimper communauté de pérenniser une recette reconduite tous les ans.

⁵ Il s'agit des fournitures administratives, locations et maintenance de matériels, petits matériels, consommables, produit d'entretien, frais de télécommunications, affranchissement, charge des locaux, achats de véhicules et leur entretien.

Tableau n° 12 : Evolution des modalités de financement de l'administration commune.

<i>Acte</i>	<i>Décision</i>
<u>Convention</u> <u>13/10/2016</u>	Deux évolutions par rapport à la situation antérieure : 1- <u>Modification de la clé de répartition de l'administration commune</u> : 60 % Quimper / 40 % Quimper Communauté <i>Causes</i> : - transferts de compétence intervenus depuis 2007 ; - hausse des effectifs des services communs : + 13 % ; 2- <u>Modification du portage financier des frais d'administration générale</u> Passe de la commune à QC. Répartition évolue également et passe à 60 % Quimper / 40 % Quimper Communauté
<u>Avenant n°1</u> <u>26/12/2017</u>	<u>Revient sur portage financier des frais d'administration générale</u> : Maintien clé de répartition 60 % Quimper / 40 % Quimper Communauté Le transfert du portage vers QC n'a pas été effectué en 2017. L'avenant acte le portage par la commune. QC remboursera sa part à la commune.
<u>Avenant n°2</u> <u>Délibération</u> <u>19/09/2019</u>	<u>Extension périmètre de l'administration commune : création d'un sous-service commun « solidarités »</u> - transfert gestion des EHPAD au 1 ^{er} janvier 2019, - 3 mai 2019 : création d'un sous-service commun « Solidarités » dont le directeur du CCAS et du CIAS est chef de service. Deux postes appartiennent à ce service : - le directeur, - le directeur-adjoint : responsable du budget et du contrôle de gestion. Facturation par QBO au prorata des temps passés (répartition fixée dans l'avenant).

Source : Chambre régionale des comptes.

Le système de financement de l'administration commune se caractérise par ses nombreuses évolutions et sa complexité.

La convention de 2016 a transféré cette charge à l'EPCI mais l'avenant de 2017 est revenu sur cette décision. Aujourd'hui, les frais d'administration générale sont supportés par la commune, ce qui est conforme à l'article L. 5211-4-2 du CGCT : « *Les services communs sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre. A titre dérogatoire, un service commun peut être géré par la commune choisie par l'organe délibérant de l'établissement public.* »

Cette solution dérogatoire ne contribue toutefois pas à la transparence des flux financiers.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la nouvelle présidente de QBO a indiqué qu'une mise à plat plus approfondie du régime des services communs était en cours.

2.2.2.2 La mise en œuvre du pacte fiscal et financier

Les flux financiers entre QBO et les communes membres ont été arrêtés au regard de plusieurs éléments :

- la fusion a induit une baisse de la DGF de certaines communes membres, notamment

celles issues de la CCPG. En effet, leur dotation de péréquation a diminué car elle est fonction de la richesse de l'EPCI (qui a augmenté avec la fusion) ;

- l'EPCI va devenir inéligible au FPIC (sortie dégressive et mesure effective à compter de 2020) ;

- une répartition dérogatoire du FPIC en 2017 et 2018 afin de garantir aux communes de l'ex-CCPG et à Quéménéven des montants nets identiques à ceux perçus en 2016 ;

- la dotation de solidarité communautaire a été supprimée en 2016 et son montant a été intégré à l'attribution de compensation ; l'objectif était de simplifier la fusion intervenue en 2017 en ne conservant que l'attribution de compensation.

Le pacte prévoit trois modalités de transferts financiers de l'EPCI vers les communes membres :

1-QBO a mis en place un mode dérogatoire au calcul de l'attribution de compensation en application de l'article 1609 nonies C-V-1° bis du CGI.

Afin de compenser les pertes de DGF de certaines communes de la CCPG et de Quéménéven, il a été mis en place une compensation dégressive (de 80 % à 20 %) et temporaire (entre 2018 et 2021) des pertes constatées. Le tableau ci-dessous présente l'évolution de ces compensations entre 2018 et 2021.

Tableau n° 13 : Evolution des compensations de pertes de DGF (en milliers d'euros)

<i>Communes</i>	<i>Perte 2018</i>	<i>Compensation 2018 (80 %)</i>	<i>Perte 2019</i>	<i>Compensation 2019(60 %)</i>	<i>Perte 2020</i>	<i>Compensation 2020 (40 %)</i>	<i>Perte 2021</i>	<i>Compensation 2021 (20 %)</i>
<i>Briec</i>	88	70,4	179	107,4	179	71,6	179	35,8
<i>Edern</i>	111	88,8	152	91,2	152	60,8	152	30,4
<i>Landrévarzec</i>	21	16,8	42	25,2	42	16,8	42	8,4
<i>Landudal</i>	10	8	17	10,2	17	6,8	17	3,4
<i>Langolen</i>	10	8	16	9,6	16	6,4	16	3,2
<i>Quéménéven</i>	36	28,8	36	21,6	36	14,4	36	7,2
<i>Total</i>	276	220,8	442	265,2	442	176,8	442	88,4

Source : Plan fiscal et financier.

La mise en œuvre de ce dispositif pour l'exercice 2018 est présenté ci-dessous.

Tableau n° 14 : Montant des attributions de compensation en 2018 (en €)

<i>Communes</i>	AC provisoire de 2018	Contribution SIVALODET 2017	AC provisoire 2018	Perte 2018 dotations	Compensations 2018	AC 2018 définitive
<i>Briec</i>	2 350 061	5 925	2 344 136	88 000	70 400	2 414 536
<i>Ederne</i>	322 948	1356	321592	111000	88 800	410 392
<i>Landrévarzec</i>	353 815	1655	352 160	21000	16 800	368 960
<i>Landudal</i>	108 160	716	107444	10 000	8000	115444
<i>Langolen</i>	114 316	735	113 581	10 000	8 000	121 581
<i>Quéménéven</i>	-16 626	848	-17 474	36000	28 800	11326
<i>Ergué Gabéric</i>	2 786 996	11397	2 775 599			2 775 599
<i>Guengat</i>	160 853	1261	159 592			159 592
<i>Locronan</i>	54 780	0	54 780			54780
<i>Plogonnec</i>	207 090	2 739	204 351			204 351
<i>Plomelin</i>	562 408	5 063	557 345			557 345
<i>Plonéis</i>	118 708	1196	117 512			117 512
<i>Pluguffan</i>	617 816	4 602	613 214			613 214
<i>Quimper</i>	2 415 505	80 603	2 334 902			2 334 902
Total	10 156 829	118 096	10038733	276 000	220 800	10 259 533

Source : PV CLECT 6 novembre 2018.

2-La mise en place d'un fonds de concours pour les communes de moins de 2 000 habitants (soit six communes concernées) visant à accompagner le financement des opérations d'aménagements des centres bourgs doté d'un crédit budgétaire de 100 000 € par an.

3-La mise en place d'un fonds d'intervention de 30 000 € par an pour appuyer les initiatives associatives communales pour des événements de rayonnement intercommunal et communautaire.

2.3 La mutualisation des moyens

2.3.1 Une absence de schéma de mutualisation

La loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (RCT), modifiée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui rendait obligatoire l'élaboration d'un schéma de mutualisation des services entre l'intercommunalité et les communes membres dans l'année suivant le renouvellement général des conseils municipaux⁶ a été assouplie par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, qui a transformé l'obligation en simple possibilité.

Le choix de la communauté d'agglomération de ne pas élaborer de schéma de mutualisation en début de mandat aurait dû être revu à la suite de la fusion entre Quimper Communauté et la communauté de communes du Pays Glazik le 1^{er} janvier 2017. Le choix d'élaborer d'abord un projet communautaire et un pacte de solidarité financière et fiscale, qui en constitue le cadre financier, a été privilégié.

La mutualisation a donc simplement été évoquée à l'occasion des délibérations en traduisant des avancées ponctuelles, telles celles relatives à la création du service commun de la restauration collective⁷, mais n'a donc pas donné lieu à un rapport d'étape.

2.3.2 La décision de recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage

En 2019, QBO a décidé de s'adjoindre l'aide d'une assistance à maîtrise d'ouvrage afin d'identifier les mutualisations possibles.

Elaboré avant la crise sanitaire, le calendrier prévoyait deux phases : de septembre 2019 à mars 2020 : diagnostic et identification des mutualisations possibles ; d'avril à septembre 2020 : validation politique des propositions établies avant les élections et élaboration du schéma de mutualisation.

Le projet n'a pas abouti à ce jour.

2.3.3 Le coefficient d'intégration fiscale

Le coefficient d'intégration fiscale, en tant qu'indicateur synthétique, permet 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.

⁶ Codifiées à l'article L. 5211-39-1 du CGCT, les dispositions relatives au schéma de mutualisation prévoient un rapport établi par le président de l'intercommunalité, une procédure de consultation des conseils municipaux qui disposent de trois mois pour délibérer, une approbation par le conseil communautaire, et enfin une mise en œuvre sur toute la durée du mandat avec évaluation annuelle lors du débat d'orientations budgétaires.

⁷ La compétence restauration collective ne figure pas actuellement dans l'arrêté préfectoral fixant les compétences de l'EPCI.

Tableau n° 15 : Evolution du CIF de QBO

	2015	2016	2017	2018	2019	Taux Moyen
<i>CIF QBO</i>	0,45	0,45	0,45	0,36	0,44	0,43
<i>CIF moyen de la catégorie d'EPCI</i>	0,32	0,35	0,35	0,34	0,35	0,34

Source : Fiches DGF.

Le coefficient d'intégration fiscale de QBO est supérieur au CIF moyen de la catégorie. La création du nouvel l'EPCI en 2017 n'a pas eu d'impact significatif sur le niveau d'intégration fiscale.

2.3.4 Les services communs

2.3.4.1 Le dispositif général

En raison du poids historique de la ville centre dans l'intercommunalité quimpéroise, les services communs ont été portés jusqu'en 2016 à 80 % par la commune et 20 % par l'intercommunalité. Le décalage de plus en plus marqué de cette clef de répartition avec l'évolution des compétences intercommunales avait conduit la chambre dans son précédent rapport à recommander l'adaptation de cette clef. Il avait également été relevé que les frais d'administration générale des services mutualisés continuaient d'être portés par la commune, en contradiction avec les dispositions de l'article L. 5211-4-2 du CGCT.

Une nouvelle convention signée en 2016 a fixé une nouvelle répartition de 60 % pour la commune et 40 % pour l'intercommunalité et transféré les frais d'administration générale à l'EPCI. Toutefois, des difficultés de mise en œuvre ont conduit les deux parties à revenir sur ce point par un avenant en 2017. Cette prise en charge par la commune ne constitue plus une irrégularité, depuis qu'une modification du CGCT l'a prévue à titre dérogatoire.

2.3.4.2 Le faible volume des services communs

Tableau n° 16 : Répartition des équivalents temps plein en janvier 2019

<i>Pôles</i>	Services communaux (ville centre)	Services intercommunaux	Services communs	TOTAL
<i>Cabinet/Direction générale</i>	1	0	16,7	17,7
<i>DGA services techniques/Aménagement</i>	189,3	65,9	143,1	398,3
<i>DGA Population</i>	305,6	259,9	33,2	598,6
<i>DGA Solidarités</i>	7,8	2,9	0	10,7
<i>DGA Ressources</i>	3	30,5	73	106,5
<i>Direction de l'économie</i>	1	8,2	0	9,2
<i>TOTAUX</i>	507,6	367,4	265,9	1 140,9
	44 %	32 %	23 %	

Source : Quimper Bretagne Occidentale.

En 2019, les services communs ne représentent que 23 % des ETP de l'EPCI.

2.3.4.3 Un nouveau service commun : la restauration collective

La dissolution du syndicat mixte ouvert de restauration collective (SYMORESCO) a été approuvée à l'automne 2018 par l'organe délibérant de chacun de ses membres : communes de Quimper⁸, Ergué-Gabéric, Landrévarzec, CCAS de Quimper et CIAS du Steir, dans le cadre du projet de création d'un service commun de restauration collective porté par l'EPCI et regroupant les membres actuels du syndicat. La pérennisation et le développement de ce service étaient les deux objectifs visés par ce transfert.

La dissolution du syndicat, le transfert concomitant à la commune de la cuisine centrale⁹, puis la cession de cette dernière par la commune à l'EPCI constituaient les étapes devant permettre une entrée en vigueur du nouveau dispositif à compter du 1^{er} janvier 2019.

Des problématiques fiscales relatives au traitement de la TVA et à ses impacts sur les différents acteurs concernés ont conduit les membres à repousser la création du nouveau service commun de restauration collective au 1^{er} janvier 2020.

L'arrêté préfectoral du 26 décembre 2019 a procédé à l'extinction des compétences du syndicat à compter du 31 décembre 2019, et a prévu sa dissolution après règlement des questions financières, dont les modalités ont été approuvées par le conseil communautaire en sa délibération n° 17 du 6 février 2020.

Les grands principes en sont : neutralité financière pour la commune, substitution de l'EPCI à la commune pour le paiement, principe d'égalité stricte entre le prix d'acquisition par l'EPCI et l'indemnité de rachat consentie lors de la résiliation du bail emphytéotique, indemnité égale au solde des prêts contractés pour le financement de la construction du bâtiment, en principal et en intérêts.

2.3.5 Les groupements de commande

Fin avril 2020, l'on dénombrait 51 groupements de commandes, dont près de la moitié (24) formée exclusivement par la ville-centre et l'intercommunalité.

QBO est membre de tous les groupements de commande, sans exception. Le CCAS ou le CIAS sont membres de 19 d'entre eux.

Le coordonnateur est la commune de Quimper pour 44 d'entre eux, QBO l'étant pour cinq, et des syndicats (SIDEPAQ, SDEF) pour deux groupements.

Selon l'ordonnateur, bien que systématiquement sollicitées, les autres communes membres de la communauté d'agglomération n'auraient pas souhaité, à ce jour, être associées à l'un des groupements de commande.

⁸ Délibération du 27 septembre 2018.

⁹ Le bail emphytéotique avait été conclu entre la commune de Quimper le SYMORESCO.

2.4 Les compétences exercées par Quimper Bretagne Occidentale

2.4.1 Compétences obligatoires, optionnelles et supplémentaires

Les statuts du nouvel EPCI et le transfert de nouvelles compétences ont été approuvés par délibérations du conseil communautaire et des conseils municipaux des quatorze communes. Un arrêté préfectoral du 20 décembre 2018 a approuvé la modification des statuts et le transfert de nouvelles compétences.

Les compétences obligatoires sont le développement économique, l'aménagement de l'espace communautaire, l'équilibre social de l'habitat, la politique de la ville, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations au sens de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, l'accueil des gens du voyage, la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés.

Les compétences optionnelles sont l'assainissement des eaux usées dans les conditions prévues à l'article L. 2224-8 du CGCT, l'eau, la protection et la mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie, la construction, l'entretien et la gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire, l'action sociale d'intérêt communautaire.

Les compétences supplémentaires sont l'enseignement supérieur, la jeunesse, la politique d'animation, la transition énergétique, le rayonnement et la promotion du territoire et de son identité régionale, la gestion des eaux pluviales urbaines au sens de l'article L. 2226-1 du CGCT, les missions définies aux items 4°, 6°, 11° et 12° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, la fourrière animale, la contribution au financement de la construction des centres de secours par le SDIS et les contributions obligatoires au SDIS en lieu et place des communes, l'installation et l'entretien des abribus nécessaires à l'exécution du service public de transport sur le territoire des communes membres, les communications électroniques, l'observatoire foncier.

L'intérêt communautaire des compétences obligatoires et optionnelles de QBO a été défini par délibération adoptée le 20 septembre 2018, à l'unanimité des 46 suffrages exprimés.

2.4.2 Les transferts de compétences

2.4.2.1 La gestion des eaux pluviales

Le premier transfert de la mandature 2014-2020 est intervenu en 2015 et concerne la gestion des eaux pluviales. Cette mission est assurée par la direction de l'environnement et du cadre de vie, qui appartient à l'administration commune. Il n'y a, de fait, pas eu de transfert de charges de personnel, mais une simple évolution de la clé de répartition de la facturation des services communs.

2.4.2.2 La politique de la ville et le centre local d'information et de coordination

En 2016, le service « politique de la ville » a été transféré afin de se mettre en conformité avec la dévolution des compétences prévue en la matière entre communes et EPCI. Trois postes étaient concernés, ainsi que des frais divers et des subventions, pour un montant total de 288 857 €. Cette charge nette transférée par la commune centre a été compensée par un prélèvement à due concurrence sur son attribution de compensation.

En 2016 également, la commune centre a transféré¹⁰ à l'EPCI la compétence « coordination gérontologique en matière d'action sociale d'intérêt communautaire », ce qui s'est traduit par le transfert à compter du 1^{er} janvier 2017 du centre local d'information et de coordination (CLIC), soit trois postes, des effectifs du centre communal d'action sociale (CCAS) à ceux du centre intercommunal d'action sociale (CIAS). La charge nette transférée par la commune centre a été de 114 756 €, compensée par un prélèvement à due concurrence sur son attribution de compensation.

Une part de la subvention d'équilibre versée chaque année par QBO au CIAS est affectée par ce dernier en recettes du budget annexe dédié au CLIC. Du fait du transfert des biens mobiliers, une part de cette recette correspond au montant des amortissements de l'année et à un fonds de concours pour le renouvellement des biens, fonds égal à la moyenne des cinq dernières années, soit 528 €.

2.4.2.3 Les zones d'activité économique

Conséquence du renforcement par la loi NOTRe des compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre en matière de développement économique, la distinction entre zones d'activité communale et zones d'activité d'intérêt communautaire a été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2017, toutes les zones d'activité économique (ZAE) relevant désormais de plein droit de l'EPCI. Les modalités et conditions financières ainsi que patrimoniales du transfert de chaque ZAE, selon son degré de réalisation, devaient par ailleurs être fixées par délibérations concordantes de la commune et de l'EPCI avant le 1^{er} janvier 2018.

Le conseil communautaire du 1^{er} décembre 2016 a voté par anticipation la création d'un certain nombre de budgets annexes, dont l'un dédié aux 23 ZAE concernées, dont 21 pour Quimper Communauté¹¹ et 2 pour la communauté de communes du Pays Glazik. Une méthode progressive a été retenue : au fur et à mesure que les acquéreurs se manifestent auprès de Quimper Bretagne Occidentale, les terrains sont cédés par la commune concernée à l'agglomération dans un premier temps, puis par l'agglomération à l'acquéreur dans un second temps.

Les communes se sont concertées pour établir un état des lieux des ZAE à transférer et valoriser les dépenses de voirie (nombre de mètres), d'éclairage public (nombre de points lumineux) et d'espaces verts (nombre de mètres carrés) sur ces zones. La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) s'est réunie le 10 octobre 2018 et a repris cet état des lieux et cette valorisation. Le procès-verbal de la CLECT a été voté à l'unanimité lors de la séance du conseil communautaire du 18 octobre 2018.

¹⁰ Délibération communale n° 4 du 8 décembre 2016.

¹¹ Quimper en compte 11 et Ergué-Gabéric 5.

2.4.2.4 La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI)

À compter du 1^{er} janvier 2018, la compétence en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI) a été transférée de plein droit par la loi¹² aux EPCI à fiscalité propre. Codifiée pour les communautés d'agglomération à l'article L. 5216-5-1 du CGCT, cette compétence est déclinée en termes de missions à l'article L. 211-7 du code de l'environnement¹³. Des compétences présentant un grand degré de connexité, dites « hors GEMAPI », définies par ce même article, ont été ajoutées¹⁴ par délibérations concordantes du conseil municipal et du conseil communautaire du 8 février 2018.

L'objectif est d'assurer la couverture totale du territoire pour mettre en œuvre cette compétence et de rendre plus cohérentes et coordonnées les actions et opérations liées à l'entretien et à la restauration des milieux aquatiques, à la gestion permanente des ouvrages hydrauliques, à la maîtrise de l'urbanisation dans les zones exposées et celles concernant le petit cycle de l'eau.

L'EPCI a décidé d'exercer la compétence GEMAPI, comme des compétences hors GEMAPI, par l'adhésion au syndicat intercommunal de la vallée de l'Odet (SIVALODET).

2.4.2.5 La médiathèque et la piscine de Briec

Le montant des subventions versées à Aquacove par la commune de Briec étant de 225 158 € HT, soit 270 189 € TTC, le conseil communautaire a autorisé en février 2017, à l'unanimité des suffrages exprimés, en application de l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, le président à verser à la commune de Briec, pour l'exercice 2017, un fonds de concours d'un montant de 135 095 € TTC. En 2019, ce montant a été arrêté à 147 975 € TTC. À l'unanimité, la CLECT a décidé de ne pas prendre en compte l'attribution de compensation en investissement correspondant à l'amortissement de la subvention de 0,2 M€ sur 20 ans, soit 10 000 € par an.

2.4.2.6 La compétence petite enfance

Le projet communautaire adopté le 26 juin 2018 prévoit le transfert des compétences relatives à la gestion des EHPAD des CCAS au CIAS, ainsi que des établissements d'accueil des enfants de 0 à 3 ans, des communes à l'EPCI. De même, ce projet prévoit que les CCAS continuent de mettre en œuvre leurs autres actions, au plus près de la population, et que tout ce qui relève de l'enfance et du scolaire, incluant le périscolaire et l'extrascolaire, reste de la compétence des communes membres.

¹² Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM et loi n° 2015-991 du 7 août 2015 dite NOTRÉ.

¹³ Item 1 : aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; item 2 : entretien et aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ces derniers ; item 5 : défense contre les inondations et contre la mer ; item 8 : protection et restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides, ainsi que des formations boisées riveraines.

¹⁴ Item 4 : maîtrise des eaux pluviales et du ruissellement ou lutte contre l'érosion des sols ; item 6 : lutte contre la pollution ; item 11 : mise en place de l'exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ; item 12 : animation et concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous bassin, ou un groupement de sous bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.

Ce transfert, le plus important tant pour l'intercommunalité que les communes membres, est intervenu à compter du 1^{er} janvier 2019.

L'intérêt communautaire relatif à ces compétences transférées a été défini par le conseil du 18 octobre 2018. Ont été concernés les agents exerçant dans le cadre de cette compétence issus non seulement de la commune de Quimper, mais aussi de celles d'Ergué-Gabéric et de Plomelin, ainsi que du syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) du Pays Glazik. Les postes correspondants ont été créés par une délibération communautaire du 7 décembre 2018, inscrits au tableau des emplois de l'EPCI à compter du 1^{er} janvier 2019, et supprimés de celui de la commune par une délibération du 13 décembre 2018.

Pour la ville-centre, l'importance de ce transfert tient d'abord au nombre de structures transférées, six, au nombre d'agents, 131, et au budget, estimé à près de 5 M€ en fonctionnement, dont 2,75 M€ de recettes propres, et 0,14 M€ en investissement. Il tient ensuite à ce qu'il fait de l'EPCI le premier employeur au sein de l'intercommunalité, en lieu et place de Quimper.

Le conseil communautaire du 5 décembre 2019 a voté deux délibérations particulièrement importantes dans le cadre de ce transfert. La première est relative à l'approbation des conditions financières du transfert telles qu'arrêtées par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) réunie le 28 octobre 2019.

La seconde est celle qui autorise la signature du contrat enfance jeunesse (CEJ) entre QBO et la Caisse d'allocations familiales (CAF) du Finistère permettant le financement d'actions existantes et le développement d'actions en faveur de la petite enfance, ainsi que la convention de versement de la prestation sociale unique (PSU) pour les établissements d'accueil du jeune enfant, les conventions de prestation de service relais assistantes maternelles (RAM), et enfin la convention pour la prestation de service lieux d'accueil enfants parents (LAEP) pour La Cabane de Brie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La composition du conseil communautaire de l'intercommunalité a été revue, du fait de la fusion intervenue à compter du 1^{er} janvier 2017 et d'accords locaux de représentation (ALR) ayant fixé le nombre de sièges à 56, au lieu des 54 résultant du droit commun, pour la période 2020 à 2026.

Si un pacte financier et fiscal a été adopté en octobre 2018 pour fixer le cadre du financement du projet communautaire, l'élaboration d'un schéma de mutualisation a été reportée à la nouvelle mandature. Le dispositif des services communs a été développé, notamment dans le domaine de la restauration collective, et amélioré, tant en termes de clef de répartition que de modalités de portage, mais ne favorise pas suffisamment l'exercice des compétences par l'EPCI et la mise à disposition de moyens aux communes membres.

L'EPCI dispose encore de marges de manœuvre pour renforcer la coopération intercommunale.

3 LES RESSOURCES HUMAINES

3.1 Les effectifs permanents en équivalents temps pleins (ETP)

L'évolution des effectifs est présentée dans les deux tableaux suivants, le premier couvrant les années 2016 et 2017 et concernant Quimper Communauté (QC), le suivant Quimper Bretagne Occidentale.

L'on peut relever une diminution de 3 % du total des postes pourvus en ETP en 2016 par rapport à 2015, principalement due à la baisse de près de dix postes de titulaires et d'une réelle volonté de maîtrise de l'évolution des effectifs et de la masse salariale.

Tableau n° 17 : Evolution 2015 et 2016 des effectifs permanents en ETP

<i>En ETP</i>	2015				2016			
	A	B	C	Total	A	B	C	Total
<i>Titulaires</i>	85,9	140,35	211,09	437,34	91,15	134,95	201,48	427,58
<i>Non titulaires</i>	12	2	5	19	10	3	1	14
<i>Total postes pourvus</i>	97,9	142,35	216,09	456,34	101,15	137,95	202,48	441,58

Source : Quimper Bretagne Occidentale.

Tableau n° 18 : Evolution 2017 et 2018 des effectifs permanents en ETP

<i>En ETP</i>	2017				2018			
	A	B	C	Total	A	B	C	Total
<i>Titulaires</i>	104,15	137,8	227,51	469,46	100,25	128,9	221,6	450,75
<i>Non titulaires</i>	10	7	3	20	10	2,8	5	17,8
<i>Total postes pourvus</i>	114,15	144,8	230,51	489,46	110,25	131,7	226,6	468,55

Source : Quimper Bretagne Occidentale.

La création de Quimper Bretagne Occidentale se traduit par une augmentation de près de 48 du nombre total d'ETP, résultant de 34 ETP liés aux transferts de compétences, dont 27 en provenance de la CCPG, et 15 recrutements courant 2017 de postes qui étaient vacants au 31 décembre 2016.

La diminution constatée en 2018 provient du transfert de trois ETP de QBO au CIAS, et de 18 vacances de postes liées aux difficultés à recruter.

Au 31 décembre 2018, les 468,55 ETP correspondaient à 517 postes budgétaires.

3.2 Les charges de personnel

3.2.1 L'évolution des charges de personnel

En cohérence avec l'évolution des effectifs, celle des charges de personnel est maîtrisée, aussi bien avant qu'après la fusion intervenue le 1^{er} janvier 2017, que ce soit en valeur absolue ou en valeur relative, en proportion des charges courantes.

Tableau n° 19 : Charges à caractère général et charges de personnel, à QC puis QBO

En €	2015	2016	2017	2018	2019
+ Charges de personnel	20 038 292	20 214 280	21 872 996	21 740 551	28 237 412
= Charges courantes	41 315 650	41 619 160	46 970 430	47 947 409	55 401 437
Charges de personnel / charges courantes	48,5%	48,6%	46,6%	45,3%	51,0%

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

En 2019, les charges de personnel représentent 51 % des charges courantes.

3.2.2 Les rémunérations

Tableau n° 20 : Evolution des rémunérations à QC, puis QBO

En €	2015	2016	2017	2018	2019
Rémunération principale	10 355 457	10 564 312	11 400 945	11 287 855	13 624 974
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	2 245 288	2 182 836	2 384 216	2 476 004	2 879 446
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	12 866 690	13 001 916	14 067 483	14 053 181	16 852 954
en % des rémunérations du personnel*	92,3%	92,5%	92,2%	91,7%	84,8%
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	975 146	989 219	1 120 175	1 236 849	2 957 373
en % des rémunérations du personnel*	7,0%	7,0%	7,3%	8,1%	14,9%
Autres rémunérations (c)	105 666	71 261	77 458	33 315	59 235
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	13 947 502	14 062 396	15 265 117	15 323 345	19 869 561
- Atténuations de charges	19 540	32 690	17 769	11 807	32 955
= Rémunérations du personnel	13 927 961	14 029 706	15 247 347	15 311 538	19 836 606
Part des indemnités dans la rémunération du personnel	19,07%	18,34%	18,44%	19,03%	18,45%
dont personnel titulaire	19,52%	18,75%	18,96%	19,68%	19,15%
dont personnel non titulaire	13,17%	13,03%	12,02%	11,73%	14,43%

Source : Chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

Le personnel titulaire représente 92 % des rémunérations. Rémunération principale et régime indemnitaire augmentent faiblement. La part indemnitaire s'élève en moyenne à 18 % de la rémunération du personnel.

Les deux évolutions notables résultent de la fusion QC-CCPG en 2017, puis du transfert de la compétence petite enfance en 2019.

3.2.3 Les emplois de collaborateurs de cabinet

L'article 110 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale fixe les principales règles relatives aux collaborateurs de cabinet des exécutifs locaux¹⁵.

L'effectif des collaborateurs de cabinet d'un président de communauté d'agglomération est lié au nombre d'agents employés par l'EPCI, soit un effectif maximal de trois personnes pour un EPCI comme QBO, employant de 200 à moins de 500 agents.

Le nombre de collaborateurs a toujours été inférieur à cette limite. En effet, le cabinet est mutualisé entre la ville-centre et l'intercommunalité, et l'effectif a été plafonné à trois personnes au cours de la période, soit un directeur de cabinet au titre de l'EPCI et deux collaborateurs de cabinet dont l'employeur est la commune de Quimper. Les contrats du directeur de cabinet entre 2016 et 2019 ont été examinés. Les plafonds de rémunération ont été respectés. Toutefois, la rédaction des contrats n'est pas conforme aux dispositions du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales¹⁶.

Les contrats mentionnent une rémunération correspondant à un indice majoré supérieur à la fois à celui de l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité et à celui de l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité. Ils auraient dû mentionner le montant lié au traitement indiciaire et celui lié au régime indemnitaire, et préciser les fonctions de l'agent ayant servi de référence.

La chambre invite Quimper Bretagne Occidentale à régulariser cette situation.

¹⁵ Le décret n°87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales est venu préciser les modalités d'application de ces règles, concernant notamment l'effectif du cabinet et la rémunération de ses membres. Il a été lui-même modifié par la loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017.

¹⁶ En application de ce décret, les collectivités doivent mentionner trois éléments sur le contrat des collaborateurs de cabinet, les fonctions du ou des agents servant de références à la fixation du salaire, la partie de la rémunération liée au traitement indiciaire et celle liée au régime indemnitaire. L'anomalie constatée est formelle.

3.2.4 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

3.2.4.1 L'annulation par le juge administratif de la délibération du 12 janvier 2017

Par jugement en date du 19 décembre 2019, le tribunal administratif de Rennes¹⁷ a annulé la délibération du 12 janvier 2017, par laquelle le conseil communautaire du nouvel EPCI, tout juste formé, avait mis en place le RIFSEEP.

Le motif d'annulation est l'absence de mise en œuvre du complément indemnitaire annuel (CIA), part variable du RIFSEEP. Usant du pouvoir de déroger à titre exceptionnel au principe de l'effet rétroactif des annulations contentieuses et de prévoir une date ultérieure à partir de laquelle l'annulation prendra effet, le jugement s'applique aux agents recrutés à compter du 1^{er} janvier 2017 six mois après sa notification, les autres agents restant sous le régime de la délibération précédente.

3.2.4.2 Les suites données par QBO

Après examen par le comité technique réuni le 20 janvier 2020, un nouveau projet de délibération a été présenté et voté par le conseil communautaire le 6 février 2020, instituant un RIFSEEP en deux parts : IFSE et CIA, avec des montants d'IFSE repris de la délibération annulée, et un montant de CIA d'un montant maximal de 1 € modulable de 0 à 100 % en fonction de l'évaluation professionnelle.

Ce nouveau dispositif permet à l'EPCI de disposer formellement d'un RIFSEEP conforme au droit. Toutefois une telle délibération prive l'EPCI d'un outil de modulation de la rémunération des agents en fonction de leur manière de servir.

En réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a précisé que le travail en cours sur ce sujet est initié depuis plusieurs mois avec pour objectif de délibérer courant 2021.

3.2.5 Le temps de travail

Le temps de travail est organisé selon les modalités hétérogènes suivantes :

¹⁷ TA Rennes, 4^{ème} chambre, jugement n° 1702613.

Tableau n° 21 : Organisation du temps de travail à QBO

	QBO agents recrutés depuis le 01/01/2017	QBO agents ex Quimper Communauté	QBO agents ex CC Pays Glazik
<i>Nbre de jours année</i>	365	idem	idem
<i>Week-ends</i>	104	idem	idem
<i>Fériés ne tombant pas un samedi ou un dimanche</i>	8	idem	idem
<i>Congés annuels (25) + congés exceptionnels (variable)</i>	25	33 (25 + 6 + 2)	25
<i>Jours travaillés</i>	228	220	228
<i>Soit en semaine sur un rythme de 5 j/semaine</i>	45,6	44	45,6
<i>Nbre d'heures réalisées par le salarié à l'année (nbre semaines * 35h/semaine)</i>	1596 arrondies à 1600	1540	1596 arrondies à 1600
<i>+ journée de solidarités en heures (depuis 2004)</i>	7	7	7
<i>TOTAL</i>	1607	1547	1607
<i>Jours de fractionnement</i>	2 systématiques	2 systématiques et inclus dans 33 jours	2 systématiques
<i>Jours d'ancienneté</i>			1 à 5 (situation figée au 01/01/2017)

Source : Quimper Bretagne Occidentale.

L'origine de l'hétérogénéité provient de la fusion entre deux EPCI, dont Quimper Communauté, qui bénéficiait du régime le plus avantageux¹⁸. La situation actuelle combine donc l'application des 1 607 heures à tous les agents recrutés depuis le 1^{er} janvier 2017, et le maintien des 1 547 heures aux agents de l'ex-Quimper Communauté¹⁹.

La loi n° 2019-628 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique prévoit la fin des régimes dérogatoires antérieurs et le passage obligatoire aux 1 607 heures. QBO a annoncé son intention de recourir à une assistance à maîtrise d'ouvrage afin de conduire ce travail en 2020.

En réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a indiqué son intention de faire délibérer le conseil communautaire avant la fin du premier semestre 2021, en vue d'une mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2022.

Recommandation n° 1 Appliquer la durée légale du temps de travail de 1 607 heures, conformément aux dispositions de la loi n° 2019-628 du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique.
--

¹⁸ Prévu par la loi n° 1984-53 du 26 janvier 1984, article 7-1, ce régime dérogatoire est parfaitement régulier.

¹⁹ Soit 441 agents, soit 90% de l'effectif de QBO au 31 décembre 2017.

3.2.6 Une baisse globale de l'absentéisme

L'évolution constatée à Quimper Communauté entre 2015 et 2016 est marquée par une baisse globale de l'absentéisme.

Tableau n° 22 : L'absentéisme en 2015 et 2016 (en nombre de jours d'absence)

	2015			2016		
	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total
<i>Maladie ordinaire</i>	4 800	472	5 272	5 069	465	5 524
<i>Longue maladie, MLD et grave maladie</i>	925	0	925	774	0	774
<i>Accident du travail</i>	1 249	1	1 250	838	12	850
<i>Total absences pour raisons de santé</i>	6 974	473	7 447	6 671	477	7 148
<i>Maternité, adoption</i>	16	2	18	9	5	14
<i>Formation</i>			1 729	1 610	138	1 748
<i>Autre (grève)</i>	6 990	475	0	118		118
<i>Total général</i>	6 990	475	9 194	8 408	620	9 028

Source : Quimper Bretagne Occidentale.

Une réduction est également constatée au cours des deux premières années du nouvel EPCI. Concernant les absences pour raison de santé, il convient de relever une évolution contrastée entre la baisse des absences pour maladie ordinaire, et l'augmentation de celles pour cause de longue maladie et d'accidents du travail.

Tableau n° 23 : L'absentéisme en 2017 et 2018 (en nombre de jours d'absence)

	2017			2018		
	Titulaires	Non titulaires	Total	Titulaires	Non titulaires	Total
<i>Maladie ordinaire</i>	6 195	679	6 874	5 508	172	5 680
<i>Longue maladie, MLD et grave maladie</i>	2 607	0	2 607	2 949	0	2 949
<i>Accident du travail</i>	938	9	947	959	21	980
<i>Total absences pour raisons de santé</i>	9 740	688	10 428	9 416	193	9 609
<i>Maternité, adoption</i>	18	6	24	15	1	16
<i>Formation</i>	1 947	134	2 081	2 207	89	2 296
<i>Autre (grève)</i>	153	2	155	109	1	110
<i>Total général</i>	11 858	830	12 688	11 747	284	12 031

Source : Quimper Bretagne Occidentale.

La situation de QBO est conforme à celle de l'ensemble des collectivités territoriales qui, en 2018, se caractérise par la stabilité du taux d'absentéisme et une augmentation de la durée moyenne de l'arrêt de travail²⁰. L'augmentation de 20 % constatée entre 2017 et 2018 est en lien direct avec la hausse de l'indicateur de maladie. Toutefois, la direction des ressources humaines, service commun à la commune et à l'intercommunalité, admet devoir renforcer sa capacité d'analyse des données sociales, afin de renforcer la lutte contre l'absentéisme.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'évolution des effectifs et des rémunérations traduit, par-delà les augmentations induites par la fusion QC-CCPG puis le transfert de la compétence petite enfance, une évolution maîtrisée.

Suite à l'annulation par le juge administratif de la délibération instituant le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), une nouvelle délibération a été prise. Toutefois, celle-ci prévoit une mise en œuvre purement formelle. Juridiquement fragile, cette décision prive QBO d'un outil de modulation de la rémunération des agents en fonction de leur manière de servir.

L'hétérogénéité de l'organisation actuelle du temps de travail à QBO, qui tient au régime plus avantageux des agents de l'ex Quimper Communauté, plaide pour une application rapide de l'obligation d'instituer 1 607 heures de travail pour tous, édictée par la loi du 6 août 2019.

²⁰ Rapport SOFAXIS « sur les premières tendances 2018 des absences pour raisons de santé », publié en juin 2019.

4 LA GESTION DELEGUEE

Avec onze contrats de délégation de service public (DSP) en cours, récapitulés en annexe n°2, QBO se doit de disposer d'une réelle capacité de contrôle et de suivi des modalités de passation et d'exécution de ces contrats.

4.1 Le secteur des transports

4.1.1 Le renouvellement de la DSP

La convention de DSP en cours au début de la période sous contrôle était entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et s'appliquait jusqu'au 31 décembre 2016. Conformément aux articles L. 1411-1 à L. 1411-18 du code général des collectivités territoriales, le conseil communautaire a délibéré du principe du renouvellement et du lancement de la procédure, en l'occurrence par délibération du 3 décembre 2015. Le vote a été acquis à l'unanimité des 45 suffrages exprimés.

L'engagement de cette procédure de DSP a reçu comme il se devait un avis favorable du comité technique, en date du 12 octobre 2015, et de la commission consultative des services publics locaux, en date du 3 novembre 2015. L'avis d'appel à candidatures a été publié au Bulletin officiel des annonces des marchés publics le 29 mars 2016, et dans la revue Transports publics d'avril 2016. La date limite des déclarations de candidature était fixée au 9 mai 2016. Les trois candidats s'étant manifestés ont été retenus, deux d'entre eux, Kéolis et Transdev, ayant remis une offre.

Conformément à l'article L. 1411-5 du CGCT, la commission de DSP a émis un avis favorable à l'ouverture de la phase de négociations avec ces deux candidats. Jalonnée de trois réunions et de nombreux échanges intermédiaires, cette phase s'est terminée le 18 janvier 2017. Au vu des procès-verbaux des réunions de la commission de DSP, le conseil communautaire a, par délibération du 9 mars 2017, approuvé à l'unanimité le choix de la société Kéolis, le projet de convention et les principaux points de son dispositif opérationnel et financier.

La convention de DSP a été conclue pour une période de six ans et neuf mois, à compter du 1^{er} avril 2017, jusqu'au 31 décembre 2023, entre l'autorité organisatrice QBO et la société Kéolis. Une filiale dédiée Kéolis-Quimper a été constituée.

Cette procédure de renouvellement de la DSP transport, conduite entre décembre 2015 et mars 2017, n'appelle pas d'observation.

4.1.2 Le dispositif financier : un mécanisme de contribution et non de compensation

Le principe de cette DSP, défini à l'article 34 de la convention du 31 mars 2017, est que le délégataire supporte toutes les charges inhérentes à l'exploitation des services de transport et encaisse l'ensemble des recettes, qu'il doit ensuite reverser à l'autorité organisatrice.

Ce dispositif repose d'une part sur le versement par le délégant d'une contribution financière annuelle égale au total des charges d'exploitation prévisionnelles, soit 12 M€ TTC, et d'autre part sur le reversement par le délégataire au délégant des recettes effectivement perçues auprès des usagers, évaluées à 2,5 M€ TTC par an.

Le mécanisme relève donc bien d'une contribution, et non d'une compensation financière, qui aurait prévu une contraction entre le montant des charges et celui des recettes pour aboutir à un versement du délégant au délégataire de 9,5 M€ (12 – 2,5).

Entrée en vigueur le 1^{er} avril 2017 pour une durée de six ans et neuf mois, la convention expirera le 31 décembre 2023²¹.

4.2 Le secteur de l'eau et de l'assainissement

4.2.1 Le secteur de l'eau

4.2.1.1 Dans le périmètre de l'ex-Quimper communauté

La gestion de l'eau potable dans le périmètre de l'intercommunalité quimpéroise repose sur cinq contrats d'affermage concernant respectivement la commune de Quimper, les quatre communes de Guengat, Plogonnec, Plonéis et Plomelin, la commune de Pluguffan, la commune d'Ergué-Gabéric, et la commune de Locronan.

Le délégataire est Véolia, sauf pour les quatre communes de Guengat, Plogonnec, Plonéis et Plomelin, pour lesquelles il s'agit de la Saur.

L'EPCI veille à une approche homogène des cinq contrats, par exemple lorsque, suite à leur suppression, des indices utilisés dans les formules d'actualisation des tarifs doivent être remplacés.

4.2.1.2 Dans le périmètre de l'ex-CC du pays Glazik et Quéménéven (à partir du 1^{er} janvier 2018)

Il s'agit d'une gestion en régie, un contrat de prestation de services pour la maintenance des installations et des réseaux des services d'eau potable (et d'assainissement) ayant été signé avec Véolia en appui de la régie communautaire (notification du contrat en date du 26 novembre 2016).

²¹ Cette convention ne comprend pas de redevance de contrôle.

4.2.2 Le secteur de l'assainissement

4.2.2.1 Dans le périmètre de l'ex-Quimper communauté

Le dispositif repose sur deux contrats de DSP affermage, l'un sur la commune de Quimper, l'autre sur les communes périphériques d'Ergué-Gabéric, Pluguffan, Locronan, Plogonnec, Guengat, Plonéis et Plomelin.

4.2.2.2 Dans le périmètre de l'ex-CC du pays Glazik et Quéménéven

Le dispositif repose sur une régie directe sur les communes de Briec, Eder, Landrévarzec, et Landudal, avec des agents communautaires, un contrat de prestation de services pour la maintenance des installations et des réseaux des services d'assainissement (et d'eau potable) ayant été signé avec Véolia en appui de la régie communautaire (notification du contrat en date du 26 octobre 2016).

A Quéménéven, également en régie, la commune a signé une convention de mise à disposition de personnel communal avec l'EPCI.

Le service public d'assainissement non collectif (SPANC) des communes de l'ex-CCPG et de Quéménéven (à partir du 1^{er} janvier 2018) est également géré en régie, un contrat de prestation de services pour le contrôle des installations ayant été signé avec la Saur (notification du contrat en date du 9 juin 2011).

4.2.3 La décision de QBO d'unifier le mode de gestion

4.2.3.1 Les motivations d'une unification du mode de gestion

Deux modes de gestion sur le même territoire nécessitent un suivi au travers de budgets annexes distincts : un pour l'eau en régie et un pour l'eau en DSP, et un pour l'assainissement en régie et un pour l'assainissement en DSP.

Cela constitue un frein à l'harmonisation tarifaire et à la mise en œuvre d'une solidarité territoriale, et induit une lourdeur et une complexité de gestion, alors que l'intercommunalisation a notamment pour objectif de simplifier et de clarifier.

La capacité financière de la régie a été estimée insuffisante pour réaliser les investissements nécessaires et assurer une bonne gestion, la trésorerie du budget annexe de la régie assainissement étant par exemple assurée par le budget général de l'EPCI, en raison du retard pris sur la facturation.

Sur le plan des ressources humaines, le service assainissement en régie rencontre depuis 2016 des difficultés de fonctionnement, notamment le secteur technique. C'est pourquoi une partie de l'activité a été externalisée par la conclusion d'un marché avec l'entreprise Veolia Eau afin de garantir le bon fonctionnement des installations 24 heures sur 24.

4.2.3.2 Le choix de la DSP

Le choix de la DSP a été approuvé par deux délibérations votées le 5 avril 2018. Pour l'eau, production et distribution par voie d'affermage, la délibération a prévu une durée de quatre ans, un mois et deux jours à compter du 1^{er} janvier 2019 sur les communes de Briec, Edern, Landrévarzec, Landudal, Langolen et Quéménéven.

Pour l'assainissement collectif par voie d'affermage, la délibération a prévu une même durée de quatre ans, un mois et deux jours à compter du 1^{er} janvier 2019 sur les communes de Briec, Edern, Landrévarzec, Landudal et Quéménéven.

4.2.3.3 La procédure de DSP

La procédure afférente à une DSP a donc été mise en œuvre : publication des avis d'appel public à concurrence (11 avril pour l'eau, 12 avril pour l'assainissement), questions des candidats potentiels et réponses (entre le 3 et le 18 mai), réception des candidatures et des offres (4 juin), commission d'ouverture des plis de candidatures et d'offres (5 juin), commission d'analyse des offres et formulation de l'avis (19 juin), auditions des candidats retenus (Saur et Véolia le 28 juin), remise des offres finales (11 juillet).

4.2.3.4 L'identification d'un risque de conflit d'intérêt

À la fin du mois d'août 2018, a été portée à la connaissance de la directrice générale des services, puis du président, que la responsable du service eau potable et assainissement de QBO était en potentielle situation de conflit d'intérêt, de par ses relations personnelles avec le responsable du secteur assainissement d'une des sociétés délégataires.

4.2.3.5 La décision de saisir le procureur de la République et de déclarer sans suite la procédure

Cette société avait été retenue au terme de la procédure de sélection, et l'attribution devait donner lieu à un vote lors de la séance du 20 septembre.

Dans ce contexte, le président de QBO a estimé devoir saisir le procureur sur la base de l'article 40 du code de procédure pénale²² et de solliciter du conseil communautaire l'autorisation de déclarer la procédure sans suite pour motif d'intérêt général. Le vote, qui a porté sur deux délibérations identiques, l'une pour l'eau, l'autre pour l'assainissement, a été acquis à l'unanimité des 40 suffrages exprimés, six conseillers s'étant abstenus. Le mode de gestion est donc resté le même, et ce jusqu'à nouvel ordre.

La chambre invite l'EPCI à réaliser un diagnostic des besoins, sans attendre l'échéance des contrats en cours, préalablement à l'uniformisation des modes de gestion.

²² « Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1.

Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs. »

4.2.4 Les enquêtes

L'enquête administrative a été lancée juste avant la saisine du procureur et le début de l'enquête judiciaire, les deux enquêtes cheminant en parallèle. L'enquête judiciaire s'est terminée début octobre 2019, et l'enquête administrative à la mi-février 2020.

Au terme de l'enquête préliminaire, conduite entre septembre 2018 et octobre 2019, le procureur de la République a décidé de classer au motif d'absence d'infraction.

L'enquête administrative interne a été lancée par la directrice générale des services le 12 septembre. Ses objectifs étaient d'établir la réalité des faits et d'établir les responsabilités, dans la procédure de passation des DSP eau et assainissement de l'ex-CCPG, ainsi que dans la passation et l'exécution d'autres contrats gérés par la personne mise en cause.

Le rapport à fin d'enquête administrative a été finalisé le 14 février 2020 et remis aux agents concernés, puis présenté aux organisations syndicales lors d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) restreint le 17 février 2020.

Au regard des informations disponibles, la chambre constate que la personne mise en cause occupait son poste depuis douze ans au début de l'affaire, que sa situation personnelle était connue, tant de sa hiérarchie administrative que politique, que les règles et obligations en matière de déontologie²³, édictées notamment par la loi de 1983²⁴ relative aux droits et obligations des fonctionnaires, n'ont pas été respectées, ce qui est susceptible d'avoir porté atteinte aux principes généraux de la commande publique.

En réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a annoncé son intention de s'engager dans une démarche de rappel des règles et obligations en matière de déontologie incombant aux fonctionnaires, et de mise en place d'une procédure de contrôle interne garantissant le respect des principes généraux de la commande publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'EPCI fait un large usage de la gestion déléguée pour la mise en œuvre des services publics, ce qui implique de disposer d'une réelle capacité de contrôle et de suivi des modalités de passation et d'exécution de ces contrats. QBO doit également définir des procédures garantissant les règles et obligations en matière de déontologie, afin d'éviter de porter atteinte aux principes généraux de la commande publique.

²³ Loi n° 2016-483 du 21 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, et décret n° 2017-519 du 10 avril 2017.

²⁴ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 relative aux droits et obligations des fonctionnaires, dont l'article 25 alinéa 5 est ainsi libellé : « Il appartient à tout chef de service de veiller au respect de ces principes dans les services placés sous son autorité. Tout chef de service peut préciser, après avis des représentants du personnel, les principes déontologiques applicables aux agents placés sous son autorité, en les adaptant aux missions du service. »

5 L'INFORMATION BUDGETAIRE ET LA FIABILITE DES COMPTES

5.1 Une information budgétaire à compléter

5.1.1 Un débat d'orientation budgétaire toujours lacunaire

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales dispose, depuis la promulgation de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, que « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le maire présente au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, 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 mentionné au deuxième alinéa du présent article 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* ».

Si, en l'espèce, le conseil communautaire débat chaque année des orientations budgétaires dans les délais légaux, ces dernières ne permettent pas d'évaluer l'évolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute, d'épargne nette à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

Au titre des informations relatives au personnel, le rapport ne détaille pas les éléments relatifs à la rémunération (traitements indiciaires, régimes indemnitaires, nouvelles bonifications indiciaires, heures supplémentaires rémunérées et avantages en nature). Il n'est pas davantage fait mention de la durée effective du temps de travail. Aucun élément sur la mutualisation des services n'est présenté.

En dépit de la précédente recommandation de la chambre²⁵ la dimension pluriannuelle de la situation financière n'est toujours pas présente dans le débat d'orientation budgétaire.

Quimper Bretagne Occidentale doit renforcer l'information contenue dans le rapport sur les orientations budgétaires.

Recommandation n° 2 Respecter les dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales relatives aux informations devant figurer dans le rapport sur les orientations budgétaires.

²⁵ ROD 2015 recommandation n° 3, p. 5.

5.1.2 Des annexes aux documents budgétaires encore incomplètes

La chambre avait constaté lors de son précédent contrôle que l'EPCI ne respectait pas les dispositions de l'article R. 2313-3 du CGCT qui liste les annexes devant obligatoirement être jointes au compte administratif (CA)²⁶. Elle avait également relevé que la collectivité ne respectait pas les dispositions de l'article L. 2321-1 2° du CGCT qui impose d'annexer au CA « la liste des concours attribués (...) sous forme de prestations en nature ou de subventions ».

Si les annexes obligatoires figurent bien depuis dans les documents budgétaires, la liste des concours attribués sous forme de prestations en nature est toujours absente, en dépit de l'acquisition en 2018 d'un logiciel de suivi des aides directes et indirectes aux associations, toujours en phase de test à ce jour.

5.2 Un objectif de fiabilisation des comptes à poursuivre

5.2.1 L'engagement des dépenses

Préalable indispensable au respect du principe de l'annualité budgétaire, la tenue d'une comptabilité d'engagement est obligatoire dans les conditions prévues par l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales. Celui-ci impose aux maires d'engager leurs dépenses²⁷. Ces dispositions s'appliquent également aux présidents d'EPCI. L'article 1^{er} de l'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics précise le contenu de cette obligation, en disposant que : « *L'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité ou l'établissement public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans les limites des autorisations budgétaires. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique.* »

Concernant la comptabilité de QBO, le taux de dépenses engagées progresse mais reste faible en fonctionnement (31 % en 2019).

Tableau n° 24 : Taux dépenses engagées²⁸

En %	2015	2016	2017	2018	2019
Fonctionnement	20	24	27	29	31
Investissement	65	74	71	86	84

Source : Quimper Bretagne Occidentale.

²⁶ ROD 2015 p. 15.

²⁷ Article L. 2342-2 du CGCT : « *Le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses dans les conditions fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget pris après consultation du comité des finances locales.* »

²⁸ Ne sont pris en compte dans ce tableau que les mandats qui disposent d'un numéro de facture.

Le précédent rapport de la chambre avait émis une recommandation relative à la généralisation des procédures d'engagement²⁹. L'EPCI ne l'a pas mise en œuvre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la généralisation de la comptabilité d'engagement était en cours.

Recommandation n° 3 Procéder à l'engagement des dépenses conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

5.2.2 Le délai global de paiement (DGP)

En matière de marché public, le délai global de paiement (DGP) représente le délai dont dispose la personne publique pour payer le titulaire du marché. Ce délai ne peut excéder 30 jours, dont 20 pour le mandatement par l'ordonnateur et 10 pour le paiement par le comptable.

Au cours de la période sous revue, le délai global moyen de paiement s'élève à 30,25 jours, avec un dépassement systématique du délai des services de l'ordonnateur. La situation s'améliore toutefois en 2019.

Tableau n° 25 : Evolution du délai global de paiement

<i>Nombre de jours</i>	2015	2016	2017	2018	2019	Moyenne	Taux d'évolution 2015/2018
<i>Délai ordonnateur</i>	25,95	23,63	26,54	25,79	20,71	24,52	-0,62
<i>Délai comptable</i>	7,88	5,71	3,7	5,25	6,11	5,73	-33,38
<i>Délai global de paiement</i>	33,83	29,34	30,24	31,04	26,82	30,25	-8,25

Source : Quimper Bretagne Occidentale.

Le dépassement de ce délai global fait courir de plein droit des intérêts moratoires.

Tableau n° 26 : Evolution des intérêts moratoires

<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018
<i>Solde Débit 6711</i>	3 596,37	3455,41	0	26,22

Source : comptes de gestion.

²⁹ ROD 2015 recommandation n° 4, p. 5.

Le montant des intérêts moratoires versé par QBO a fortement diminué au cours de la période en lien avec la diminution du DGP. L'EPCI ne mandate les intérêts moratoires qu'à la seule demande des entreprises.

La chambre rappelle qu'il s'agit d'une dépense obligatoire.

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

Les principes de la comptabilité des actifs immobilisés

Les collectivités territoriales disposent d'un patrimoine destiné à leur permettre de remplir les missions qui leur sont dévolues. Le patrimoine d'une collectivité figure à son bilan. Celui-ci doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale.

Le suivi du patrimoine porte sur l'ensemble des immobilisations détenues par la collectivité, quels que soient leur nature incorporelle, corporelle ou financière, ou le type de contrôle de l'organisme, en tant que propriétaire, affectataire ou bénéficiaire. Ce suivi relève de la responsabilité conjointe de l'ordonnateur (inventaire physique) et du comptable public (état de l'actif).

Le précédent rapport de la chambre avait relevé de nombreuses discordances entre le compte de gestion, l'état de l'actif et l'inventaire. Il avait également noté que l'inventaire restait très incomplet et mal tenu, que l'identification et l'exhaustivité des immobilisations étaient très perfectibles³⁰.

De nombreuses anomalies du rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire subsistent³¹ avec de plus de 96 M€ d'écart.

En dépit des mesures prises par l'EPCI, la chambre réitère sa recommandation afin de poursuivre le travail de rapprochement entre l'ordonnateur et le comptable public en matière de comptabilité patrimoniale.

Recommandation n° 4 Poursuivre le travail de rapprochement entre l'ordonnateur et le comptable public en matière de comptabilité patrimoniale.

³⁰. ROD 2015, p. 18.

³¹ Voir tableau en annexe n° 3.

5.2.4 Un principe de prudence malmené

5.2.4.1 Les provisions

Les provisions

En vertu du principe comptable de prudence, quand un événement survient et rend probable un décaissement, la collectivité doit constater une provision, à hauteur de la charge ou du risque qui pourrait en résulter.

L'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales prévoit, notamment, qu'une provision doit être constituée par l'assemblée délibérante dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, à hauteur du montant estimé par elle de la charge financière qui pourrait en résulter.

Le précédent rapport de la chambre³² avait relevé que Quimper communauté n'avait inscrit aucune provision aux comptes 15 « provisions pour risques et charges » et aux comptes 49 « provisions pour dépréciation de créances ». L'EPCI avait pris en compte les observations de la chambre.

En revanche, Quimper Bretagne Occidentale n'a constitué aucune provision alors que quatre requêtes sollicitent une réparation financière³³.

La chambre rappelle le caractère obligatoire de la constitution des provisions en cas de contentieux.

En réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a annoncé constituer désormais des provisions.

5.2.4.2 Les amortissements

Les durées d'amortissement

Aux termes de l'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales, « *les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens par l'assemblée délibérante, qui peut se référer à un barème fixé par arrêté du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé du budget* », hormis quelques durées fixées par voie réglementaire.

La durée des amortissements est conforme aux deux délibérations des 11 mai 2017 et 26 juin 2018. En revanche, comme cela avait été constaté dans le précédent rapport de la chambre³⁴, il existe une discordance de 4,49 M€³⁵ entre le montant des dotations aux amortissements réalisés et le montant théorique résultant de l'inventaire, ce qui traduit une insuffisance d'amortissement.

³² ROD 2015, p. 20.

³³ Voir annexe n° 5.

³⁴ ROD 2015, p. 20.

³⁵ Voir annexe n° 4.

Au regard des anomalies constatées qui altèrent la fiabilité des comptes, la chambre insiste sur la nécessité de mettre en place un dispositif de contrôle interne comptable.

Recommandation n° 5 Instituer sans délai un contrôle interne comptable, commençant par l'établissement d'une carte des processus, puis d'une carte des risques, et enfin, sur cette base, d'un plan d'action hiérarchisé et assorti d'un calendrier contraignant.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le rapport sur les orientations budgétaires ne répond toujours pas aux obligations en la matière et les annexes budgétaires doivent encore être complétées. La comptabilité d'engagement doit être généralisée, ce qui contribuera au respect du délai de paiement de l'ordonnateur.

Il convient de poursuivre le travail de rapprochement en cours entre le comptable public et l'ordonnateur en matière de comptabilité patrimoniale, en s'appuyant sur un dispositif de contrôle interne comptable.

6 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

6.1 Le périmètre budgétaire

En 2020, la gestion budgétaire est structurée autour d'un budget principal et de douze budgets annexes concernant les transports urbains, l'eau et l'assainissement collectif (gérés en DSP et en régie), l'assainissement non-collectif, la location de bâtiment, l'office de tourisme, une zone d'activité, un port, les énergies renouvelables et la restauration collective.

La structure budgétaire est très éclatée, ce qui ne facilite pas une vision globale de la situation de l'EPCI. Elle est en grande partie liée à la fusion intervenue le 1^{er} janvier 2017 entre Quimper Communauté et la Communauté de Communes du Pays Glazik. Il en va ainsi des quatre budgets annexes relatifs à l'eau et l'assainissement.

Le budget annexe relatif à l'office de tourisme est hérité de la CCPG et ne comporte plus d'écritures budgétaires et comptables en raison du changement de statut de l'office de tourisme de Quimper, qui est devenu une association et bénéficie depuis d'une subvention de fonctionnement allouée par QBO.

Recommandation n° 6	Clôturer le budget annexe office de tourisme.
----------------------------	--

Le budget restauration a été créé le 1^{er} janvier 2020 pour retracer les opérations du service commun de restauration qui succède au syndicat mixte ouvert de restauration collective (SYMORESCO). Ce dernier regroupait les villes de Quimper, d'Ergué-Gabéric et de Landrévarzec, le centre communal d'action sociale de la ville de Quimper (CCAS) et le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) du Steir. Il a été dissout fin 2019.

En 2020, le budget principal et le budget transport représentaient plus de 80 % des dépenses de fonctionnement de QBO³⁶.

6.2 Cadrage méthodologique

Le périmètre de l'intercommunalité a évolué depuis le début de la période sous revue. Le 1^{er} janvier 2017, Quimper Communauté a fusionné avec la communauté de communes du pays Glazik et la commune de Quéménéven. L'analyse de la situation financière portera principalement sur les exercices 2017 à 2019 et sur le budget principal, seuls les éléments bilanciels sont consolidés.

³⁶ Détails en annexe n° 6.

6.3 La formation de la capacité d'autofinancement (CAF) du budget principal

6.3.1 L'évolution de la CAF

Tableau n° 27 : Evolution de la CAF brute de QBO entre 2017 et 2019

En €	2017	2018	2019	Taux d'évolution 2017/2019
= CAF brute	6 508 305	5 555 183	4 361 929	-32,98%
en % des produits de gestion	11,0%	9,4%	6,8%	
- Annuité en capital de la dette	511 145	692 022	960 494	87,91%
= CAF nette ou disponible (C)	5 997 159	4 863 161	3 401 435	-43,28%

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

La CAF brute diminue de plus de 32 % entre 2017 et 2019. Elle ne représente que 6,8 % des produits de gestion en 2019, ce qui est particulièrement faible. La capacité d'autofinancement nette, une fois remboursée l'annuité en capital de la dette qui a presque doublé, s'élève à 3,4 M€ en 2019, en baisse de 43 % par rapport à 2017.

6.3.1.1 Les produits de fonctionnement du budget principal

Tableau n° 28 : Evolution des produits de gestion

En €	2017	2018	2019	2017/2019	Part de chaque produit en 2019
Ressources fiscales propres	38 353 904	38 979 356	43 049 914	12%	67%
+ Ressources d'exploitation	7 837 733	7 528 142	8 223 687	5%	13%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	13 869 032	13 499 079	13 697 547	-1,24%	21%
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	-671 751	-693 301	-724 205	8%	-1,13%
Production immobilisée, travaux en régie	39 768	14 300	5 568	-86%	0,01%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	59 428 686	59 327 575	64 252 510	8%	100%

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

En 2019, les produits de gestion sont composés à 66 % de ressources fiscales nettes des reversements, 21 % de ressources institutionnelles et 13 % de ressources d'exploitation.

Tableau n° 29 : Évolution des ressources fiscales

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2017/2019	Part de chaque produit en 2019
<i>Taxes foncières et d'habitation</i>	27 870 245	28 977 554	29 464 894	5,72%	73,10%
<i>Cotisation sur la valeur ajoutée</i>	7 418 783	7 727 227	8 030 945	8,25%	19,63%
<i>Taxe sur les surfaces commerciales</i>	2 190 815	1 746 271	1 782 715	-18,63%	4,84%
<i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau</i>	383 816	378 793	420 941	9,67%	1,00%
<i>Autres impôts locaux ou assimilés</i>	993 044	551 905	134 193	-86,49%	1,42%
<i>Impôts locaux</i>	38 856 703	39 381 750	39 833 688	2,51%	100%

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

Depuis 2017, l'augmentation de 2,51 % des impôts locaux a pour origine le dynamisme des bases d'imposition, puisque les taux sont restés constant³⁷, à l'exception du taux de la cotisation foncière des entreprises (CFE) qui est passé de 25,76 % en 2016 à 25,70 % en 2017.

Tableau n° 30 : Evolution des ressources d'exploitation

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2017/2019	Part de chaque produit en 2019
<i>Ventes de marchandises et de produits finis</i>	2 222	260	0		
+ <i>Domaine et récoltes</i>	11 032	11 318	490	-95,56%	0,10%
+ <i>Travaux, études et prestations de services</i>	2 310 321	2 056 043	2 843 250	23,07%	34,57%
+ <i>Mise à disposition de personnel facturée</i>	3 264 369	3 097 105	3 278 143	0,42%	39,86%
+ <i>Remboursement de frais</i>	2 097 833	2 145 502	1 869 086	-10,90%	22,73%
= <i>Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais</i>	7 685 778	7 310 228	7 990 968	3,97	97,17%
+ <i>Revenus locatifs et redevances</i>	141 675	144 192	232 719	64,26	2,83%
+ <i>Excédents et redevances sur SPIC</i>	10 279	73 722	0	-100,00	0,36%
= <i>Autres produits de gestion courante</i>	151 954	217 914	232 719	53,15	2,83%
= <i>Ressources d'exploitation</i>	7 837 733	7 528 142	8 223 687	4,92	100%

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

³⁷ Taxe habitation 10,16 %, taxe foncier non bâti, 2,79 %, taxe sur le foncier bâti 2,61 %, taxe additionnelle sur le foncier non bâti 29,17 %.

Entre 2017 et 2019, les ressources d'exploitation augmentent de 4,92 %. Cette évolution est notamment liée à l'un des principaux postes de recettes : les travaux, études et prestations de services.

Tableau n° 31 : Évolution des ressources institutionnelles

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2017/2019	Part de chaque produit en 2019
<i>Dotation Globale de Fonctionnement</i>	11 010 557	10 854 002	10 658 256	-3,2%	77,81%
<i>FCTVA</i>	31 466	39 733	10 132	-67,8%	0,07%
<i>Participations</i>	1 565 123	1 345 966	1 560 464	-0,3%	11,39%
<i>Dont Etat</i>	164 442	168 929	223 565	36%	1,63%
<i>Dont régions</i>	7 000	1 500	0		
<i>Dont départements</i>	56 076	0	10 396	-81,5%	0,08%
<i>Dont communes</i>	0	444	560		
<i>Dont groupements</i>	1 316 203	1 175 093	1 192 330	-9,4%	8,70%
<i>Dont fonds européens</i>	93 703	0	0		
<i>Dont autres</i>	-72 301	0	133 613	-284,8%	0,98%
<i>Autres attributions et participations (=compensation et péréquation)</i>	1 261 886	1 259 378	1 468 695	16,4%	10,72%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	13 869 032	13 499 079	13 697 547	-1,2%	100%

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

Les ressources institutionnelles ont baissé de 1,2 % entre 2017 et 2019 en raison de la baisse de la dotation globale de fonctionnement qui représente 77,81 % de ces ressources en 2019.

Tableau n° 32 : Evolution de la fiscalité reversée

<i>En €</i>	2017	2018	2019
<i>Attribution de compensation brute</i>	15 260	0	54 161
<i>+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité</i>	-297 536	-303 826	-388 891
<i>+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)</i>	-389 475	-389 475	-389 475
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	-671 751	-693 301	-724 205

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

QBO est contributeur au fonds de péréquation et de solidarité ainsi qu'au fonds de garantie individuelle des ressources.

6.3.1.2 Les charges de fonctionnement

En moyenne au cours de la période, 36 M€ de charges générales relèvent de QBO, alors que 50 M€ figurent en dépenses à son budget. C'est pourquoi il convient d'analyser les charges courantes nettes des remboursements de frais.

Tableau n° 33 : Evolution des charges courantes nettes des remboursements

En €	2017	2018	2019	ÉVOLUTION 2017-2019
<i>Charges à caractère général nettes des remboursements</i>	10 259 122	10 838 884	11 453 610	11,6 %
<i>Charges de personnel nettes des remboursements</i>	10 003 974	10 038 793	16 354 616	63,5 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	5 235 005	5 844 647	6 537 224	24,9 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	7 396 771	7 246 799	7 109 086	-3,9 %
+ <i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	108 702	131 027	195 020	79,4 %
= Charges courantes nettes	33 003 574	34 100 150	41 649 556	26,2 %
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>30,3 %</i>	<i>29,4 %</i>	<i>39,3 %</i>	

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

Les charges de gestion courantes nettes des remboursements augmentent de plus de 26 % entre 2017 et 2019.

Cette augmentation est notamment liée à la hausse des charges de personnel nettes des remboursements (63 %). Cette hausse est due au transfert à QBO le 1^{er} janvier 2019 de la compétence petite enfance³⁸. Ce transfert s'est accompagné du redéploiement de 131 ETP vers QBO. De ce fait, la structure de coût des charges de gestion se rigidifie. Ainsi, les charges de personnel représentaient 30 % du total des charges de gestion en 2017, et 39 % en 2019. Cette évolution va complexifier pour QBO la maîtrise de l'augmentation de ces charges.

QBO n'est pas concerné par le dispositif de contractualisation avec l'État prévu par la loi du 22 novembre 2018³⁹. En effet, l'EPCI ne fait pas partie des collectivités territoriales dont les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) du budget principal étaient supérieures à 60 M€ dans le compte de gestion de l'exercice 2016.

³⁸ Ce transfert a été conduit concomitamment à celui des EHPAD au CIAS.

³⁹ Les articles 13 et 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, prévoient une contractualisation entre l'État et les 322 collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre les plus importants. Ces contrats participent aux efforts d'amélioration de la situation des comptes publics.

6.3.2 Le résultat de fonctionnement

Tableau n° 34 : Évolution du résultat de fonctionnement

En €	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
CAF brute	6 508 305	5 555 183	4 361 929	-18,1%
- Dotations nettes aux amortissements	4 403 958	4 578 438	4 017 479	-4,5%
- Dotations nettes aux provisions	0	0	45 078	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	143 175	308 500	451 862	77,7%
= Résultat section de fonctionnement	2 247 522	1 285 245	751 235	-42,2%

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

Le résultat de la section de fonctionnement baisse de 42,2 % en variation annuelle moyenne sur la période 2017-2019.

6.4 Le financement des investissements du budget principal

6.4.1 Les dépenses d'investissement

Le total des dépenses d'investissement s'élève à 9,6 M€ par an en moyenne pour la période 2017 à 2019.

Tableau n° 35 : Evolution des dépenses d'investissement

En €	2017	2018	2019	Moyenne 2017/2019
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	8 420 354	5 560 792	6 234 099	6 738 415
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	4 859 519	1 601 468	2 521 837	2 994 275
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-407 868	-49 269	-17 599	-158 245
- Participations et inv. financiers nets	21 135	-851	-3 711	5 525
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-1 597	0	0	-532
Total dépenses d'investissement	12 891 545	7 112 140	8 734 626	9 579 437

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

Les dépenses d'investissement constatées en 2019 sont assez proches de l'objectif annoncé dans le pacte fiscal et financier.

6.4.2 Les modalités de financement des dépenses d'investissement

Tableau n° 36 : Le financement des investissements

<i>En €</i>	2017	2018	2019	<i>Cumul sur les années</i>
CAF brute	6 508 305	5 555 183	4 361 929	16 425 417
- Annuité en capital de la dette	511 145	692 022	960 494	2 163 662
= CAF nette ou disponible (C)	5 997 159	4 863 161	3 401 435	14 261 755
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 311 076	743 215	968 300	3 022 591
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	1 853 580	1 162 148	1 989 297	5 005 025
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	695 442	695 442
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	141 676	65 893	207 569
+ Produits de cession	0	5 900	0	5 900
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 164 655	2 052 939	3 718 932	8 936 527
= Financement propre disponible (C+D)	9 161 815	6 916 101	7 120 366	23 198 282
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)	108,8%	124,4%	114,2%	
Total dépenses d'investissement	12 891 545	7 112 140	8 734 626	28 738 311
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-3 729 730	-196 040	-1 759 408	-5 685 178
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	5 000 000	6 020 000	0	11 020 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 270 270	5 823 960	-1 759 408	5 334 822

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

Les dépenses d'équipement cumulées sur la période 2017 à 2019 s'élèvent à 28,7 M€. Elles ont été autofinancées à hauteur de 80,7 % (dont 50 % de capacité d'autofinancement nette) ; le besoin résiduel d'investissement de 5,7 M€ a été couvert par le recours à l'emprunt pour un montant cumulé de 11 M€. Cette surmobilisation de l'emprunt s'est traduite par un abondement du fonds de roulement net global de 5,3 M€.

6.5 Les éléments bilanciaux

Les éléments bilanciaux sont présentés sur le périmètre consolidé du budget principal et des budgets annexes.

6.5.1 L'endettement

Tableau n° 37 : Répartition de l'encours de dette consolidé de QBO

En €	2017	2018	2019	Taux d'évolution 2017-2019
<i>Encours de la dette</i>	17 534 808	22 107 926	20 844 843	18,88%
<i>CAF brute c</i>	15 181 941	18 706 371	22 947 529	51,12%
<i>Taux apparent de la dette</i>	1,4%	1,1%	1,4%	
<i>Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)</i>	1,15	1,18	0,91	

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

L'endettement consolidé (intégralement classé en A1 selon la charte Gissler⁴⁰) a augmenté de 18,88 % entre 2017 et 2019 et s'élevait à 20,8 M€ en 2019, avec un taux apparent de 1,4 %. En raison d'une plus forte augmentation de la capacité d'autofinancement brute consolidée, QBO dispose d'une capacité de désendettement inférieure à un an⁴¹, qui permet de disposer d'une capacité d'endettement significative pour le financement des investissements à venir.

6.5.2 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Tableau n° 38 : Evolution du fonds de roulement net global du périmètre consolidé.

Au 31 décembre (en €)	2017	2018	2019
Total FRNG	931 814	5 395 996	13 449 544
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	5	30	66
Total BFRG	3 956 932	10 587 700	3 661 844
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	23	59	18
Total trésorerie nette consolidée	-3 025 119	-5 191 704	9 787 700
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-17	-29	48

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

⁴⁰ 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 le risque maximum.

⁴¹ Le taux plafond a été fixé à 12 ans pour les EPCI par l'État dans le cadre de la contractualisation avec les 60 plus grandes collectivités.

Le FRNG consolidé augmente significativement entre 2017 et 2019. Exprimé en nombre de jours de charges courantes, le FNRG consolidé au 31 décembre 2019 s'établit à 60 jours en raison de la surmobilisation de l'emprunt par rapport au besoin résiduel de financement, ce qui a eu pour effet de rétablir une trésorerie active positive en 2019 équivalente à 48 jours de charges courantes consolidées. La trésorerie nette consolidée négative a été couverte en 2017 et 2018 par la mobilisation d'une ligne de trésorerie.

6.6 Une analyse prospective de la trajectoire financière à mettre en place

6.6.1 Les engagements hors-bilan

6.6.1.1 Les garanties d'emprunt

Les garanties d'emprunt sont portées par le budget principal. Le montant des garanties d'emprunt accordées augmente au cours de la période, en lien notamment avec la fusion d'EPCI intervenue en janvier 2017.

Tableau n° 39 : Evolution des garanties d'emprunt accordées

En €	2015	2016	2017	2018	Taux d'évolution 2015-2018
Montant initial	212 165 295,20	220 425 676,85	248 227 461,46	271 231 517,47	27,8%
Capital restant dû au 31/12/N	181 508 900,91	178 593 022,38	202 055 753,59	209 535 785,31	15,41%

Source : Comptes administratifs budget principal.

Tableau n° 40 : Evolution du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt

Ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt (en €)	2015	2016	2017	2018
Total des annuités d'emprunts garantis de l'exercice	8 817 554,71	10 933 076,52	8 958 457,47	11 138 284,55
Recettes réelles de fonctionnement	62 362 267,14	61 757 335,34	70 440 334,22	70 387 956,88
Taux en %	14,14	17,70	12,72	15,82

Source : Comptes administratifs budget principal.

La ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt n'apparaît pas excessif au regard des capacités financières de QBO.

6.6.1.2 Les contrats de crédits – bail

Dans les comptes administratifs de l'exercice 2018, dix contrats de crédits-bail sont recensés. Sept sont portés par le budget principal, les autres l'étant par les budgets annexes transports urbains, locations de bâtiments économiques et assainissement collectif affermé.

Sept contrats concernent la location de véhicules. Le montant des redevances restant dues s'élève à 731 544 €. Le contrat le plus important concerne l'acquisition d'une unité de production pour la société Agrauxine, entreprise de biotechnologies appliquées à l'agriculture durable. Le contrat a été signé en 2011 pour une durée de 17 ans. Fin 2018, le montant restant dû pour ce contrat s'élevait à 610 364,48 €⁴².

Le montant total des contrats de crédit-bail reste limité au regard de l'encours de dette tous budgets qui s'élève à 25 M€ en 2018.

Les engagements hors bilan sont peu susceptibles de générer un risque pour l'évolution de la trajectoire financière de l'EPCI.

6.6.2 Les éléments prospectifs

En matière de prospective, QBO s'est fixé des objectifs de dépenses d'investissement présentés dans plusieurs documents : le pacte fiscal et financier, le programme pluriannuel d'investissement⁴³ et le rapport d'orientation budgétaire du budget 2020. Il apparaît que ces documents présentent des montants différents pour les dépenses annuelles d'investissement, respectivement de 9,5 M€, 12,5 M€ et 11,5 M€. Ces différences ne permettent pas de connaître l'objectif réel de la collectivité.

De plus, ces montants ne concernent que le budget principal qui ne représente que 45 % des dépenses d'investissement en 2019. Enfin, l'EPCI ne présente aucun élément relatif aux modalités de financement de ces dépenses d'investissement : part de l'autofinancement, de l'emprunt et variation du fonds de roulement. De ce fait, il n'est pas possible d'apprécier la pertinence et la soutenabilité des objectifs de dépenses de QBO.

Par ailleurs, la situation du budget annexe Zones d'activité économique (ZAE) fait courir à la collectivité, en cas de non-commercialisation, un risque financier qu'elle doit anticiper.

⁴² L'acquisition de cette unité de production pour héberger la société Agrauxine, a été motivée par la volonté de la collectivité de favoriser le développement de cette entreprise très innovante et aussi d'éviter une délocalisation de cette startup.

Sur la base d'une étude juridique réalisée par un cabinet d'avocats mandaté par QBO, la collectivité a choisi le montage de l'opération en crédit-bail.

⁴³ Annexes n° 8 et 9.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au cours de la période 2017 à 2019, la CAF brute de QBO a diminué de 33 % ne représentant plus que 6,8 % des produits de gestion en 2019, ce qui est très faible.

Les dépenses d'investissement se sont élevées à 28,7 millions sur la période. Elles ont été autofinancées à 80 % (dont 50 % d'épargne nette). Le solde de 5,7 M€ a été couvert par le recours à l'emprunt pour un montant cumulé de 11 M€. Il a résulté de cette surmobilisation de l'emprunt un abondement du fonds de roulement net global de 5,3 M€.

En matière prospective, on constate que si elle se fixe des objectifs en matière de dépenses d'investissement, la collectivité ne présente aucun élément relatif à leurs modalités de financement et notamment la part de l'autofinancement et de l'emprunt. Il est donc difficile d'apprécier la pertinence et la soutenabilité financière de ces objectifs.

Enfin, la collectivité doit anticiper les risques de non commercialisation des terrains du budget annexe zones d'activité économique.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Les compétences exercées par QBO	64
Annexe n° 2.	Les contrats de DSP de QBO au 1 ^{er} janvier 2020	65
Annexe n° 3.	Rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire (en €).....	66
Annexe n° 4.	Rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire (amortissement)	
(en €)		69
Annexe n° 5.	Contentieux en cours	71
Annexe n° 6.	Part de chaque budget dans le total des dépenses de QBO	72
Annexe n° 7.	Répartition des dépenses d'investissement par budget (en €).....	73
Annexe n° 8.	PPI (en €).....	74
Annexe n° 9.	PPI budgets annexes (en €)	75

Annexe n° 1. Les compétences exercées par QBO

Les compétences obligatoires

- Développement économique
- Aménagement de l'espace communautaire
- Habitat
- Politique de la ville
- Aires d'accueil des gens du voyage
- Traitement des déchets

Les compétences optionnelles

- Eau et assainissement
- Equipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire
- Action sociale d'intérêt communautaire (Centre local d'information et de coordination)

Les compétences supplémentaires

- Enseignement supérieur
- Jeunesse (16-30 ans), dans la limite des compétences des communes
- Politiques d'animation (ULAMIR, Atout Sport, sentiers de randonnées)
- Constitution des réserves foncières
- Instruction communautaire des autorisations d'urbanisme
- Communications électroniques
- Système d'information géographique et observatoire foncier
- Installation et entretien des abris bus
- Contribution au Service départementale d'incendie et de secours
- Fourrière animale

Annexe n° 2. Les contrats de DSP de QBO au 1^{er} janvier 2020

<i>Domaine</i>	<i>Période</i>	<i>Mode de gestion</i>	<i>Avenants</i>	<i>Délégataire</i>
<i>Transport</i>	Du 01/04/2017 au 31/12/2023	Affermage		Keolis
<i>Haut débit</i>	Du 18/05/2006 au 18/05/2021	Concession		Axione-Sogetrel
<i>Piscine</i>	Depuis le 01/01/2019 (précédent délégant : Briec)	Concession	Avenant n°9, de transfert de Briec à QBO ⁴⁴	Aquacove
<i>Parc des expositions et centre des congrès</i>	Du 10/01/2014 au 10/01/2021, puis 10/01/2022	Affermage	10/10/2014 ; 29/09/2016 ;	Quimper Evènements
ASSAINISSEMENT COLLECTIF : 2 CONTRATS				
<i>Assainissement commune de Quimper</i>	Du 03/02/2011 au 02/02/2023	Affermage	12/12/2012 ; 19/04/2013 ; 19/12/2013 ; 12/12/2014 ; 06/2016 ; 02/01/2017.	Saur
<i>Assainissement périphérie de Quimper : Ergué-Gabéric, Guengat, Plogonnec, Plomelin, Ploneis, Pluguffan et Locronan</i>	Du 03/02/2011 au 02/02/2023	Affermage	09/12/2011 ; 14/12/2012 ; 12/04/2013 ; 13/12/2013 ; 05/12/2014 ; 23/06/2016 ; 01/12/2016 ; 12/12/2017.	Saur
EAU POTABLE : 5 CONTRATS				
<i>Eau potable commune de Quimper</i>	Du 03/02/2011 au 02/02/2023	Affermage	09/08/2012 ; 12/04/2013 ; 13/12/2013 ; 04/12/2014 ; 09/12/2016.	Véolia
<i>Eau potable périphérie de Quimper : Guengat, Plogonnec, Ploneis, Plomelin</i>	Du 01/01/2017 (01/01/2018 pour Plomelin) au 02/02/2023.	Affermage	Au 31/03/2020, pas d'avenant. Les deux précédents contrats : Plomelin 2006-2017 : 4 avenants ; Guengat, Plogonnec, Ploneis 2005-2016 : 5 avenants.	Saur
<i>Eau potable Pluguffan</i>	Du 01/08/2013 au 02/02/2023	Affermage	29/12/2014 ; 09/12/2016.	Veolia
<i>Eau potable Ergué Gabéric</i>	Du 03/02/2011 au 02/02/2023	Affermage	06/07/2012 ; 12/04/2013 ; 13/12/2013 ; 05/12/2014 ; 09/12/2016.	Véolia
<i>Eau potable Locronan</i>	11 ans, du 01/01/2012 au 02/02/2023	Affermage	03/08/2012 ; 20/12/2013 ; 24/12/2014 ; 09/12/2016.	Veolia

Source : Quimper Bretagne Occidentale.

⁴⁴ La déclaration d'intérêt communautaire de cet équipement a été réalisée par délibération du conseil communautaire du 20 septembre 2018.

Annexe n° 3. Rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire (en €)

comptes	Balance CDG (A)	État de actif (B)	différence (A-B)	Inventaire (C)	différence (A-C)	différence (B-C)
2031	2 801 158,03	1 272 307,02	1 528 851,01	71 351,52	2 729 806,51	1 200 955,50
2033	106 276,92	42 620,69	63 656,23	167,96	106 108,96	42 452,73
204113	0,00		0,00		0,00	0,00
20412				28 916,99	-28 916,99	-28 916,99
204121	777 841,83	409 852,83	367 989,00	370 385,84	407 455,99	39 466,99
20413				145 570,65	-145 570,65	-145 570,65
204132	1 072 927,03	1 036 534,03	36 393,00	1 036 534,03	36 393,00	0,00
204133	2 773 068,90	369 047,36	2 404 021,54		2 773 068,90	369 047,36
204141				106 224,92	-106 224,92	-106 224,92
2041411	2 136 420,69	1 283 421,69	852 999,00	1 283 421,69	852 999,00	0,00
2041412	1 307 101,30	942 544,52	364 556,78	836 319,60	470 781,70	106 224,92
2041581	58 371,61	58 371,61	0,00	58 371,61	0,00	0,00
20417				971 000,36	-971 000,36	-971 000,36
204171	340 872,00	181 884,00	158 988,00	181 784,00	159 088,00	100,00
204172	7 944 253,93	5 196 969,53	2 747 284,40	4 214 995,07	3 729 258,86	981 974,46
20418				321 247,00	-321 247,00	-321 247,00
204181	53 899,02	26 677,02	27 222,00	26 677,02	27 222,00	0,00
204182	6 733 759,55	4 519 721,07	2 214 038,48	4 200 378,39	2 533 381,16	319 342,68
2042				223 837,65	-223 837,65	-223 837,65
20421	447 455,76	361 979,76	85 476,00	361 979,76	85 476,00	0,00
20422	3 602 377,25	1 899 255,05	1 703 122,20	1 267 514,60	2 334 862,65	631 740,45
204411	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
205				33 358,36	-33 358,36	-33 358,36
2051	5 807 201,33	1 800 032,08	4 007 169,25	1 363 528,55	4 443 672,78	436 503,53
2087	635 749,27		635 749,27		635 749,27	0,00
2088	262 628,00	59 891,49	202 736,51		262 628,00	59 891,49
2111	4 179 875,21	1 599 943,86	2 579 931,35	796 044,14	3 383 831,07	803 899,72
2115	971 910,23	951 422,99	20 487,24	191 822,99	780 087,24	759 600,00
2118	188 339,30	215 503,51	-27 164,21		188 339,30	215 503,51
2121	168 104,94		168 104,94		168 104,94	0,00
2125	123 363,01		123 363,01		123 363,01	0,00
2128	436 776,32		436 776,32	199 659,73	237 116,59	-199 659,73
2131	2 833 961,66		2 833 961,66		2 833 961,66	0,00
21311	29 866 325,17		29 866 325,17		29 866 325,17	0,00
21318	2 958 383,38	2 958 383,38	0,00	1 383 132,94	1 575 250,44	1 575 250,44
2132	7 224 069,96	3 227 386,62	3 996 683,34		7 224 069,96	3 227 386,62
2135	213 558,45	213 131,91	426,54	213 131,91	426,54	0,00
21351	3 863 031,64		3 863 031,64		3 863 031,64	0,00
2138	20 395 303,86	16 817 405,83	3 577 898,03		20 395 303,86	16 817 405,83
2148	65 373,78	65 373,78	0,00		65 373,78	65 373,78

QUIMPER BRETAGNE OCCIDENTALE

2151	2 326 436,95	347 276,23	1 979 160,72	34 583,26	2 291 853,69	312 692,97
2152	774 872,11	774 872,11	0,00	68 536,68	706 335,43	706 335,43
2153	634 173,04		634 173,04		634 173,04	0,00
21531	16 688 122,58		16 688 122,58		16 688 122,58	0,00
21532	54 327 433,86		54 327 433,86		54 327 433,86	0,00
21533	156 169,20	126 027,20	30 142,00	126 027,20	30 142,00	0,00
21538	7 644 178,02	7 644 178,02	0,00	3 109,96	7 641 068,06	7 641 068,06
2154	1 931 599,74		1 931 599,74		1 931 599,74	0,00
2155	2 000,00		2 000,00		2 000,00	0,00
21561	6 446 648,72		6 446 648,72		6 446 648,72	0,00
21562	2 360 189,50		2 360 189,50		2 360 189,50	0,00
21568	8 626,51	3 749,93	4 876,58	0,00	8 626,51	3 749,93
21578	806 200,84	15 851,58	790 349,26	16 272,50	789 928,34	-420,92
2158	3 548 120,19	814 301,67	2 733 818,52	717 305,35	2 830 814,84	96 996,32
2161	4 000,00	4 000,00	0,00	4 000,00	0,00	0,00
2162	430 215,37	430 215,37	0,00	461 044,67	-30 829,30	-30 829,30
2168	996 693,82	996 693,82	0,00	100 392,56	896 301,26	896 301,26
21711	699 011,04		699 011,04		699 011,04	0,00
21715	77 525,66		77 525,66		77 525,66	0,00
21718	112 730,34		112 730,34		112 730,34	0,00
21721	65 949,90		65 949,90		65 949,90	0,00
21728	240 210,20	28 115,57	212 094,63		240 210,20	28 115,57
21731	4 650 523,33	4 656 881,30	-6 357,97		4 650 523,33	4 656 881,30
217311	6 297 010,18		6 297 010,18		6 297 010,18	0,00
21732	122 752,02	122 752,02	0,00		122 752,02	122 752,02
217351	547 798,80		547 798,80		547 798,80	0,00
21738	5 355 755,46	4 737 011,42	618 744,04		5 355 755,46	4 737 011,42
217531	23 594 998,68		23 594 998,68		23 594 998,68	0,00
217532	5 251 242,50		5 251 242,50		5 251 242,50	0,00
21755	3 706 708,14		3 706 708,14		3 706 708,14	0,00
217561	2 735 936,67		2 735 936,67		2 735 936,67	0,00
217562	56 796,24		56 796,24		56 796,24	0,00
21758	107 548,02	89 482,02	18 066,00		107 548,02	89 482,02
21782	52 820,68		52 820,68		52 820,68	0,00
21783	3 396 511,90	2 370 975,91	1 025 535,99	980 218,57	2 416 293,33	1 390 757,34
21784	121 393,21	118 673,44	2 719,77		121 393,21	118 673,44
21788	419 904,82	262 133,93	157 770,89	31 257,37	388 647,45	230 876,56
2181	2 507 159,81	2 244 986,33	262 173,48	2 079 113,90	428 045,91	165 872,43
2182	26 316 315,00	5 759 174,81	20 557 140,19	460 303,70	25 856 011,30	5 298 871,11
2183	2 790 663,70	544 943,92	2 245 719,78	1 302 292,64	1 488 371,06	-757 348,72
2184	3 100 343,37	1 240 130,01	1 860 213,36	1 070 018,92	2 030 324,45	170 111,09
2188	3 245 952,41	746 108,69	2 499 843,72	419 714,26	2 826 238,15	326 394,43
2312	37 366,36		37 366,36		37 366,36	0,00

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

2313	36 212 581,95	35 486 580,10	726 001,85	1 931 151,79	34 281 430,16	33 555 428,31
2315	24 870 448,13	6 470 155,74	18 400 292,39	1 100,88	24 869 347,25	6 469 054,86
2317	1 102 705,86	977 208,91	125 496,95		1 102 705,86	977 208,91
2318	545 419,93	516 777,19	28 642,74		545 419,93	516 777,19
248	6 513,66	6 513,66	0,00		6 513,66	6 513,66
2498	0,00		0,00		0,00	0,00
261	570 937,35	570 000,30	937,05		570 937,35	570 000,30
266	2 553,52	2 553,52	0,00	2 553,52	0,00	0,00
274	371 017,55	371 017,55	0,00		371 017,55	371 017,55
275	12 154,68	12 000,00	154,68		12 154,68	12 000,00
2762	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00
27638	2 500 000,00	2 500 000,00	0,00		2 500 000,00	2 500 000,00
2764	97 785,20	97 785,20	0,00		97 785,20	97 785,20
Total général	371 338 466,05	126 598 789,10	244 739 676,95	29 696 355,01	341 642 111,04	96 902 434,09

Source : Chambre régionale des comptes.

**Annexe n° 4. Rapprochement de l'état de l'actif et de l'inventaire
(amortissement) (en €)**

	Balance CDG (A)	État de l'actif (B)	Différence (A)-(B)	Inventaire (C)	Différence (A)- (C)	Différence (B)-(C)
28031	971 270,36	590 643,32	380 627,04	272 588,77	698 681,59	318 054,55
28033	37 182,29	22 123,07	15 059,22	1 688,80	35 493,49	20 434,27
28411			0,00	78 750,00	-78 750,00	-78 750,00
2804113	0,00		0,00		0,00	0,00
28412			0,00	272 563,22	-272 563,22	-272 563,22
2804121	376 835,00	367 989,00	8 846,00	365 906,47	10 928,53	2 082,53
280413			0,00	2 980 247,34	-2 980 247,34	-2 980 247,34
2804132	36 393,00	36 393,00	0,00	36 393,00	0,00	0,00
2804133	2 646 485,54	2 404 021,54	242 464,00	106 993,00	2 539 492,54	2 297 028,54
284141			0,00	92 946,00	-92 946,00	-92 946,00
28041411	852 999,00	852 999,00	0,00	852 999,00	0,00	0,00
28041412	364 556,78	364 556,78	0,00	271 610,78	92 946,00	92 946,00
280417			0,00	1 283 089,00	-1 283 089,00	-1 283 089,00
2804171	158 988,00	158 988,00	0,00	215 800,00	-56 812,00	-56 812,00
2804172	2 758 258,50	2 747 284,40	10 974,10	1 475 183,00	1 283 075,50	1 272 101,40
280418			0,00	1 371 520,00	-1 371 520,00	-1 371 520,00
2804181	27 222,00	27 222,00	0,00	27 222,00	0,00	0,00
2804182	2 214 038,48	2 214 038,48	0,00	1 327 043,78	886 994,70	886 994,70
28042			0,00	5 007 179,10	-5 007 179,10	-5 007 179,10
280421	85 476,00	85 476,00	0,00	173 605,35	-88 129,35	-88 129,35
280422	2 022 048,20	1 703 122,20	318 926,00	280 864,00	1 741 184,20	1 422 258,20
280441			0,00	23 920,00	-23 920,00	-23 920,00
2804411	0,00		0,00		0,00	0,00
2805	137 230,02		137 230,02	595 206,75	-457 976,73	-595 206,75
28051	4 162 629,46	3 868 422,19	294 207,27	3 279 801,29	882 828,17	588 620,90
28087	621 188,96		621 188,96	0,00	621 188,96	0,00
28088	262 628,00		262 628,00		262 628,00	0,00
28121	108 392,07		108 392,07		108 392,07	0,00
28125	51 464,96		51 464,96		51 464,96	0,00
28128	121 034,05		121 034,05		121 034,05	0,00
28131	1 417 204,07		1 417 204,07		1 417 204,07	0,00
281311	4 608 982,77		4 608 982,77		4 608 982,77	0,00
281318	159 963,55		159 963,55		159 963,55	0,00
28132	1 662 841,93		1 662 841,93		1 662 841,93	0,00
28135	76 050,22	426,54	75 623,68	426,54	75 623,68	0,00
281351	602 744,06		602 744,06		602 744,06	0,00
28138	2 304 236,67	4 711,02	2 299 525,65		2 304 236,67	4 711,02
28151	86 619,00	0,00	86 619,00		86 619,00	0,00

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

28153	88 988,43	0,00	88 988,43		88 988,43	0,00
281531	3 587 087,33		3 587 087,33		3 587 087,33	0,00
281532	18 214 185,19		18 214 185,19		18 214 185,19	0,00
281533	30 142,00	30 142,00	0,00	30 142,00	0,00	0,00
28154	1 112 653,40		1 112 653,40		1 112 653,40	0,00
28155	2 000,00		2 000,00		2 000,00	0,00
281561	3 369 240,83		3 369 240,83		3 369 240,83	0,00
281562	1 373 553,01		1 373 553,01		1 373 553,01	0,00
281568	8 626,51	4 876,58	3 749,93	6 661,89	1 964,62	-1 785,31
281578	790 349,26	790 349,26	0,00	789 928,34	420,92	420,92
28158	2 786 525,89	2 721 192,05	65 333,84	2 473 803,92	312 721,97	247 388,13
281721	52 305,00		52 305,00		52 305,00	0,00
281728	115 110,96		115 110,96		115 110,96	0,00
281731		-6 357,97	6 357,97		0,00	-6 357,97
2817311	2 269 575,99		2 269 575,99		2 269 575,99	0,00
2817351	399 284,50		399 284,50		399 284,50	0,00
281738	150 248,70		150 248,70		150 248,70	0,00
2817531	8 976 920,92		8 976 920,92		8 976 920,92	0,00
2817532	1 582 824,27		1 582 824,27		1 582 824,27	0,00
281755	1 930 263,24		1 930 263,24		1 930 263,24	0,00
2817561	1 667 010,48		1 667 010,48		1 667 010,48	0,00
2817562	51 973,00		51 973,00		51 973,00	0,00
281758	95 275,71	18 066,00	77 209,71		95 275,71	18 066,00
281782	39 933,73		39 933,73		39 933,73	0,00
281783	1 147 616,04	1 015 264,72	132 351,32	1 889 515,24	-741 899,20	-874 250,52
281784	62 152,54	0,00	62 152,54		62 152,54	0,00
281788	195 287,42	28 986,42	166 301,00	37 401,04	157 886,38	-8 414,62
28181	260 966,56	254 395,59	6 570,97	255 115,59	5 850,97	-720,00
28182	13 549 041,25	1 235 728,52	12 313 312,73	397 339,72	13 151 701,53	838 388,80
28183	2 783 977,22	2 038 223,16	745 754,06	1 490 352,13	1 293 625,09	547 871,03
28184	2 188 089,30	1 665 464,64	522 624,66	2 006 378,11	181 711,19	-340 913,47
28188	959 145,47	276 392,45	682 753,02	244 475,37	714 670,10	31 917,08
28713			0,00	759,24	-759,24	-759,24
Total général	98 775 317,09	25 521 139,96	73 254 177,13	30 015 419,78	68 759 897,31	-4 494 279,82

Source : Chambre régionale des comptes.

Annexe n° 5. Contentieux en cours (Anonymisé)

Juridiction	Demandeur	Défendeur(s)	Date de la requête introductive	Résumé de l'objet du contentieux	Décision
TA Rennes	QBO		17/09/2019	Expertise judiciaire engagée par QBO concernant les désordres affectant les ascenseurs du centre des congrès du Chapeau rouge.	En cours
CAA Nantes	Mme X	QBO	08/08/2019	Demande de réformation du jugement n°1803325 - 1805822 - 1900603 en date du 6 juin 2019 du Tribunal administratif de RENNES en tant qu'il a rejeté les conclusions de Mme X tendant à l'annulation de l'arrêté en date du 2 janvier 2019 portant exclusion temporaire des fonctions pendant douze mois	En cours
CAA Nantes	MMA IARD ASSURANCES MUTUELLES	QBO	17/01/2019	La MMA fait appel du jugement du 22/01/2018 qui l'a condamné à verser à QBO les montants de préfinancement des travaux de réparation des désordres affectant la station d'épuration du Corniguel (voir contentieux ci-dessous)	En cours
TA Rennes	M.Y	QBO	21/12/2018	Référé tendant à la constitution d'une provision d'un montant de 273 100 € en réparation des préjudices que M. Y estime avoir subi en raison de l'irrégularité de la décision du Président de QUIMPER COMMUNAUTE de le recruter par voie de détachement à compter du 1er juin 2011 au regard de sa situation administrative	Ordonnance de rejet du 12.11.2019
TA Rennes	M.Y	QBO	21/12/2018	Recours de plein contentieux tendant à la condamnation de QBO au versement de la somme de 273 100 € en réparation des préjudices que M. Y estime avoir subi en raison de l'irrégularité de la décision du Président de QUIMPER COMMUNAUTE de le recruter par voie de détachement à compter du 1er juin 2011 au regard de sa situation administrative	Ordonnance de désistement du 15.07.2020
TA Rennes	M.Z	QBO	30/10/2018	Demande de communication de documents administratifs	En cours
TA Rennes	M.A	QBO	18/06/2018	Référé tendant à la suspension de la décision du 14 mars 2018 du président de Quimper Bretagne Occidentale prononçant le licenciement pour inaptitude physique de M. A et à la réintégration de l'intéressé	Jugement portant rejet de la requête du 03.03.2020
TA Rennes	Mme B	QBO	13/04/2018	Recours tendant au rétablissement de carrière de Mme B avec nomination au 1er janvier 2008 au grade d'adjoint administratif principal de 1ère classe ; au 1er juin 2012, la revalorisation de sa prime de responsabilité en prime de collaborateur ; au 1er février 2016, sa nomination au grade rédacteur ; la création de son poste à la médiathèque, la perception d'une prime d'un montant de 209.84 euros ; la perception de la NBI au titre des fonctions d'accueil ; la destruction du mail du 28 mai 2010 ainsi que de sa fiche d'appréciation annuelle de 2016 et la reconnaissance de sa souffrance au travail avec indemnisation du préjudice subi	En cours
TA Rennes	EARL C	QBO	28/11/2017	EARL C sollicite du tribunal la condamnation de QBO à l'indemniser à hauteur de 16 523,99 € pour des préjudices qui seraient liés à des écoulements d'eaux pluviales dans 2 parcelles agricoles qu'il exploite.	En cours
TA Rennes	Préfecture du Finistère	QBO	15/02/2017	Déféré tendant l'annulation de la délibération du conseil communautaire du 12 janvier 2017 instaurant le RIFSEEP	Jugement d'annulation de la délibération du 23/12/2019
TA Rennes	SCI D	QBO DGFIP	18/01/2016	La SCI D sollicite la décharge de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères pour un montant de 5 670 € au titre de l'année 2014 et de 5 720 € au titre de 2015.	En cours

Source : Quimper Bretagne Occidentale.

Annexe n° 6. Part de chaque budget dans le total des dépenses de QBO

Budgets	Nature des dépenses	BP2019	Part dans le total des dep réelles de fonctionnement en 2019 en %	Part dans le total des dep réelles d'investissement en 2019 en %	Part dans le total des remboursements des emprunts en 2019 en %
Principal	Dépenses réelles fonctionnement	70 049 673			
	(-)subvention au BA transport	3 800 000			
	(-) Administration commune AC Quimper	8 604 653			
	(-) remboursement frais	5 723 214			
	Dépenses réelles nettes de fonctionnement	51 921 806	69,80		
	Dépenses réelles investissement	12 872 968		45,30	
	Remboursement emprunt	1 245 267			29,47
	Total	66 040 041			
Transports	Dépenses réelles fonctionnement	15 432 997	20,75		
	Dépenses réelles investissement	1 984 000		6,98	
	Remboursement emprunt	350 000			8,28
	Total	17 766 997			
Eau Affermé	Dépenses réelles fonctionnement	2 370 873	3,19		
	Dépenses réelles investissement	2 428 490		8,54	
	Remboursement emprunt	196 000			4,64
	Total	4 995 363			
Eau régie	Dépenses réelles fonctionnement	1 358 922	1,83		
	Dépenses réelles investissement	505 000		1,78	
	Remboursement emprunt	43 000			1,02
	Total	1 906 922			
Assainissement collectif affermé	Dépenses réelles fonctionnement	1 566 004	2,11		
	Dépenses réelles investissement	3 635 000		12,79	
	Remboursement emprunt	25 000			0,59
	Total	5 226 004			
Assainissement régie	Dépenses réelles fonctionnement	492 939	0,66		
	Dépenses réelles investissement	585 000		2,06	
	Remboursement emprunt	166 000			3,93
	Total	1 243 939			
Assainissement NC	Dépenses réelles fonctionnement	256 000	0,34		
	Dépenses réelles investissement	314 000		1,10	
	Total	570 000			
Zones économiques	Dépenses réelles Investissement	5 664 706		19,93	
	Remboursement emprunt	2 200 000			52,07
	Total	7 864 706			
Locations immeubles	Dépenses réelles fonctionnement	440 860	0,59		
	Dépenses réelles investissement	167 500		0,59	
	Total	608 360			
Valorisation des énergies renouvelables	Dépenses réelles fonctionnement	407 555	0,55		
	Dépenses réelles investissement	263 500		0,93	
	Remboursement emprunt	0			0,00
	Total	671 055			
Activités portuaires	Dépenses réelles fonctionnement	142 850	0,19		
	Dépenses réelles investissement	0		0,00	
	Remboursement emprunt	0			0,00
	Total	142 850			
Total	Dépenses réelles fonctionnement	74 390 806	100,00		
	Dépenses réelles investissement	28 420 164		100,00	
	Remboursement emprunt	4 225 267			100,00
	Total des dépenses nettes	107 036 237			
	Total surligné en %		95,83	93,54	95,05

Source : Budgets primitifs 2019.

Annexe n° 7. Répartition des dépenses d'investissement par budget (en €).

	2 017	2 018	2 019	Dépenses moyenne sur la période 2017/2019	Part de chaque dep en moyenne sur la période en %
Budget principal	8 420 354,08	5 560 791,80	6 234 099	6 738 415,12	34,96
Transport urbains	1 314 045,78	3 124 026,31	1 655 258	2 031 110,19	10,54
Eau DSP	2 928 331,37	3 644 438,95	2 641 678	3 071 482,75	15,94
Assainissement	3 552 291,10	2 943 205,82	2 529 039	3 008 178,71	15,61
TOTAL Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	16 215 022,33	15 272 462,88	13 060 075,11	14 849 186,77	77,05
Budget principal	4 859 519,37	1 601 468,08	2 521 837	2 994 274,71	15,54
TOTAL Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	4 859 519,37	1 601 468,08	2 521 836,69	2 994 274,71	15,54
Budget principal	-407 867,55	-49 268,95	-17 599	-158 245,10	-0,82
Eau DSP			-247 382	-247 382,44	
Assainissement DSP			-518 058	-518 058,13	
TOTAL Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-407 867,55	-49 268,95	-783 039,38	-413 391,96	-2,15
Budget principal	21 135,23	-850,50	-3 711	5 524,58	0,03
TOTAL Participations et inv. financiers nets	21 135,23	-850,50	-3 711,00	5 524,58	0,03
ZAE	2 792 014,95	2 685 658,27	34 100	1 837 257,83	9,53
TOTAL +/-Variation de stocks de terrains, biens et produits	2 792 014,95	2 685 658,27	34 100,27	1 837 257,83	9,53
Budget principal	-1 596,59	0,00	0,00	-532,20	0,00
TOTAL +/- Variation autres dettes et cautionnements	-1 596,59	0,00	0,00	-532,20	0,00
Total Dépenses d'Investissement	23 478 227,74	19 509 469,78	14 829 261,69	19 272 319,74	100,00

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

Annexe n° 8. PPI (en €)

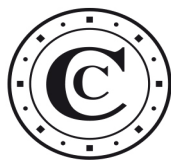
Projet	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Informatique (DCSI)	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000	10 800 000
entretien patrimoine	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	1 200 000
acquisition véhicules	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000	600 000
Eaux pluviales	900 000	900 000	900 000	900 000	900 000	900 000	900 000	5 400 000
Déchetteries	600 000	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	1 600 000
Lecture publique	175 000	175 000	175 000	175 000	175 000	175 000	175 000	1 050 000
Piscine	250 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	1 750 000
Pole de compétitivité	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	1 200 000
Enseignement supérieur	380 000	380 000	380 000	380 000	380 000	380 000	380 000	2 280 000
Fonds de concours centre bou	120 000	100 000	100 000	80 000	100 000	100 000	100 000	600 000
AC petite enfance	290 000	290 000	290 000	290 000	290 000	290 000	290 000	1 740 000
AC ZAE-GEMAPI	404 000	404 000	404 000	404 000	404 000	404 000	404 000	2 424 000
Politique Habitat	1 250 000	1 250 000	1 250 000	1 250 000	1 250 000	1 250 000	1 250 000	7 500 000
total récurrent	6 669 000	6 299 000	6 299 000	6 279 000	6 299 000	6 299 000	6 299 000	38 144 000
Pôle d'Echanges Multimodal	2 300 000	2 000 000	7 000 000	2 012 000				13 312 000
Foncier habitat (acquisition gare et participation déficit ZAE gare)	300 000	300 000	300 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000	3 900 000
Net city	380 000							380 000
extension Herminéo ex glazik	209 000							209 000
Plaque BTHD Mégalis	236 876	150 000	150 000	150 000	150 000	150 000		986 876
Innovation	471 925	400 000	400 000	-	-	-		1 271 925
Médiathèque Guengat	400 000	300 000						700 000
Restructuration EESAB	200 000	1 200 000	550 000					1 950 000
Construction d'un bâtiment pour la DCSI (à noter 50 % HT pris en charge par VQ)	800 000	450 000						1 250 000
Schéma directeur piscine		-	-			3 000 000	3 000 000	6 000 000
Etude et travaux salle grande capacité	300 000	100 000	100 000	4 275 000	4 275 000	1 600 000	1 600 000	10 650 000
Total Structurant	5 834 677	4 900 000	8 500 000	7 437 000	5 425 000	5 750 000	5 600 000	43 446 677
Total des dépenses	12 503 677	11 199 000	14 799 000	13 716 000	11 724 000	12 049 000	11 899 000	87 889 677

Source : Quimper Bretagne Occidentale.

Annexe n° 9. PPI budgets annexes (en €)

Budget annexe	Projet	Typologie	2017	2018	2019	2020	Total
Eau potable affermé	Tvx eau potable	Récurrent	2 386 000	2 386 000	2 386 000	2 386 000	9 544 000
Assainissement affermé	Tvx assainissement	Récurrent		3 312 000	3 312 000	3 312 000	9 936 000
	Total récurrent		2 386 000	5 698 000	5 698 000	5 698 000	19 480 000
Eau potable affermé	Alimentation en eau potable	Structurant	1 526 500	1 960 100			3 486 600
Assainissement affermé	Station épuration Corniguel	Structurant	1 108 189	236 952			1 345 141
Transports urbains	Mise en place réseau transport	Structurant		1 040 000	710 000		1 750 000
	Total structurant		2 634 689,00	3 237 052,00	710 000,00	0,00	6 581 741,00
	TOTAL		5 020 689	8 935 052	6 408 000	5 698 000	26 061 741

Source : Quimper Bretagne Occidentale.



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