



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune d'Acigné
(Ille-et-Vilaine)

Exercices 2012 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 septembre 2017



**NOTIFICATION FINALE
DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

sur la gestion de la commune d'Acigné au cours des exercices 2012 et suivants

EN INTEGRANT LA REPONSE RECUE DANS LE DELAI LEGAL

SOMMAIRE

| | |
|---|------------|
| Rapport d'observations définitives | p. 1 à 41 |
| Réponse de M. Olivier DEHAESE, Maire | p. 42 à 70 |
| Réponse de M. Guy JOUHIER, ancien Maire | p. 71 à 72 |

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| SYNTHÈSE | 4 |
| RECOMMANDATIONS..... | 5 |
| INTRODUCTION | 6 |
| 1 LA PRESENTATION ET LA GOUVERNANCE DE LA COMMUNE..... | 7 |
| 1.1 Présentation générale | 7 |
| 1.2 L'intercommunalité | 8 |
| 1.3 Le fonctionnement du conseil municipal..... | 8 |
| 1.4 Les relations avec les associations..... | 8 |
| 1.4.1 Les enjeux financiers et la stratégie communale | 8 |
| 1.4.2 Les modalités d'attribution, de contrôle et de suivi des subventions..... | 8 |
| 1.4.3 L'information du public..... | 11 |
| 2 LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE | 11 |
| 2.1 La situation financière | 12 |
| 2.1.1 Les recettes de fonctionnement..... | 12 |
| 2.1.2 Les dépenses de fonctionnement | 12 |
| 2.1.3 L'autofinancement | 13 |
| 2.1.4 L'endettement | 13 |
| 2.1.5 Les investissements de la commune | 14 |
| 2.2 La gestion budgétaire..... | 14 |
| 2.2.1 Les débats d'orientation budgétaire | 14 |
| 2.2.2 La présentation des documents budgétaires..... | 15 |
| 2.2.3 Le taux de réalisation | 15 |
| 2.2.4 Les restes à réaliser | 16 |
| 2.2.5 Les engagements hors bilan | 17 |
| 3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES | 17 |
| 3.1 Effectifs et structure du personnel | 17 |
| 3.1.1 Les emplois pourvus | 17 |
| 3.1.2 Des effectifs budgétaires décorrélés des effectifs réels..... | 18 |
| 3.2 L'évolution de la masse salariale..... | 19 |
| 3.3 La gestion du temps de travail et l'absentéisme | 19 |
| 3.3.1 Le temps de travail..... | 19 |
| 3.3.2 Les autorisations spéciales d'absence | 20 |
| 3.3.3 L'absentéisme | 21 |
| 3.4 Le recrutement et l'emploi de travailleurs handicapés | 21 |
| 3.5 Le régime indemnitaire..... | 21 |
| 3.5.1 La prime de fin d'année | 22 |
| 3.5.2 L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires | 23 |
| 3.6 La politique d'avancement | 23 |
| 3.7 La formation professionnelle | 23 |
| 4 LA COMMANDE PUBLIQUE | 24 |
| 4.1 Le champ de contrôle..... | 24 |
| 4.2 La stratégie globale..... | 24 |
| 4.3 L'organisation et les procédures | 25 |
| 4.3.1 Les moyens mis en œuvre..... | 25 |
| 4.3.2 La formalisation de la procédure | 25 |
| 4.3.3 L'attribution des marchés | 25 |
| 4.3.4 L'exécution des marchés..... | 27 |

| | | |
|-------|---|----|
| 5 | L'ORGANISATION DU CONTRÔLE INTERNE : LA GESTION DU PARC DE VEHICULES ET DES RESERVES DE CARBURANT | 28 |
| 5.1 | Le suivi du parc de véhicules..... | 28 |
| 5.2 | La gestion des réserves de carburant | 28 |
| 6 | LES REGIES MUNICIPALES | 29 |
| 6.1 | La rationalisation du nombre de régies..... | 29 |
| 6.2 | La mise à jour et le respect des arrêtés de création des régies et de nomination des régisseurs | 29 |
| 6.2.1 | En matière de montant d'encaisse et de périodicité de reversement..... | 29 |
| 6.2.2 | En matière d'arrêté de nomination..... | 30 |
| 6.3 | La sécurisation des encaissements de recettes | 31 |
| 6.3.1 | Régie de recettes de la location de salles et matériels..... | 31 |
| 6.3.2 | Régie de recettes du centre multi-accueil (CMA)..... | 32 |
| 6.4 | La mise en place d'une comptabilité pour chacune des régies | 33 |
| 6.5 | Contrôles exercés par l'ordonnateur | 33 |
| 6.6 | La formalisation des procédures | 34 |
| 7 | LES ZONES D'AMENAGEMENT CONCERTÉ ET LES ZONES D'ACTIVITES | 35 |
| 7.1 | Les zones d'aménagement concerté | 35 |
| 7.1.1 | ZAC du Centre..... | 36 |
| 7.1.2 | ZAC de la Timonière | 37 |
| 7.1.3 | ZAC du Champ Botrel | 38 |
| 7.1.4 | ZAC de Botrel 1..... | 38 |
| 7.1.5 | L'information des tiers..... | 38 |
| 7.2 | Les zones d'activités..... | 39 |

SYNTHESE

La commune d'Acigné qui se situe à l'est de Rennes, en continuité de la commune de Cesson-Sévigné, compte 6 574 habitants et a vu sa population progresser depuis 1999 de plus de 25 %.

Sa situation financière ne présente pas de risque particulier en raison d'un faible endettement et de recettes fondées sur des bases fiscales dynamiques. Le niveau des dépenses de fonctionnement a progressé moins vite, sur la période examinée, que la moyenne des communes bretonnes de taille comparable.

L'autofinancement dégagé par la collectivité, qui n'a cessé de progresser depuis 2012, a atteint en 2016 30,1 % des produits de gestion alors que la moyenne des communes bretonnes de la strate s'établit à 20,9 %. En 2015, il représente 127 € par habitant contre 83 € pour la strate nationale. Le caractère élevé et constant de l'autofinancement, fondé pour partie sur le dynamisme de l'assiette fiscale, impose que la commune s'interroge sur la pertinence de maintenir les niveaux actuels des taux de la fiscalité et mette en adéquation le montant des recettes communales et les besoins réels de financement de ses projets.

La fiabilité des prévisions budgétaires doit être améliorée en faisant progresser le taux de réalisation des dépenses et des crédits ouverts par le budget primitif principal et les budgets annexes. Un effort doit être aussi mené afin d'inclure, dans les rapports d'orientation budgétaire, un bilan des actions menées et une vision prospective pluriannuelle pour les budgets annexes des quatre zones d'aménagement concerté et des trois zones d'activités.

En matière de ressources humaines, la commune dispose d'un taux d'administration et d'encadrement comparable à la moyenne des communes de la strate. Les outils de gestion des ressources humaines doivent être renforcés, notamment en matière de suivi de la masse salariale et de formation des agents. Les modalités de fixation et d'attribution de la prime de fin d'année, de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires et de l'indemnité de responsabilité des régisseurs devront être précisées afin de se conformer aux textes en vigueur.

La collectivité compte 19 régies. Afin de respecter les règles imposées par la comptabilité publique et renforcer la sécurisation de ces flux financiers, la commune, suite aux constats de la chambre, a rationalisé le nombre de ses régies, et doit engager un processus de mise à jour et de respect des arrêtés de création de chaque régie en matière de montant d'encaisse et de périodicité de reversement, de sécurisation des encaissements de recettes, de mise en place d'une comptabilité réglementaire dans chaque régie et de formalisation des procédures internes de fonctionnement.

Si l'organisation centralisée de la collectivité en matière de commande publique favorise la sécurisation et l'efficacité du processus d'achat public, il apparaît nécessaire de porter une attention particulière d'une part, sur l'amélioration de la procédure lors de la phase de négociation avec les entreprises, et d'autre part, sur le renforcement de la justification des notations des offres des entreprises.

La commune d'Acigné dispose de quatre zones d'aménagement concerté (ZAC) dont les objectifs principaux sont d'assurer le renouvellement et la densification urbaine (ZAC du Centre) et la réalisation de logements nouveaux (trois autres ZAC). Au 31 décembre 2016, les objectifs en terme de création de logements étaient remplis puisque 1296 logements avaient été autorisés sur les 1210 logements initialement prévus. En 2015, le bilan financier total des ZAC communales affichait un résultat net positif de 747 484 € avec un encours de dette se limitant à 50 000 €. Afin de disposer d'une vision précise de l'échéance des ZAC du Centre et de la Timonière, qui ont été lancées il y a plus de 20 ans, il semble nécessaire que la collectivité mette en place un échéancier prévisionnel des opérations et des travaux définitifs à réaliser afin de prévoir la clôture à terme de ces deux opérations.

RECOMMANDATIONS

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

Recommandation n° 1 : Améliorer la fiabilité des prévisions budgétaires en faisant progresser le taux de réalisation des dépenses et des crédits ouverts par le budget primitif principal et les budgets annexes.

Recommandation n° 2 : Ajuster les effectifs réels constatés avec le tableau des effectifs annexé aux documents budgétaires.

Recommandation n° 3 : Faire adopter par le conseil municipal la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence, leur conditions d'attribution et leur durée.

Recommandation n° 4 : Préciser, par délibération, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires ainsi que les conditions et les modalités d'attribution de cette indemnité aux personnels non titulaires.

Recommandation n° 5 : Présenter tous les deux ans au comité technique le bilan des actions de formation engagées par la commune et faire adopter par le conseil municipal, après avis du comité technique, un plan de formation annuel ou pluriannuel.

Recommandation n° 6 : Elaborer un règlement interne d'utilisation des véhicules et du carburant et mettre en place des outils adaptés de suivi et de contrôle du parc automobile et du carburant.

Recommandation n° 7 : Assurer la rationalisation, la sécurisation et le contrôle de l'activité des régies municipales.

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

Le contrôle de la commune d'Acigné s'inscrit dans le cadre du programme 2017 de la chambre régionale des comptes de Bretagne. L'examen de gestion concerne les exercices 2012 et suivants.

La lettre de début de contrôle a été envoyée le 31 janvier 2017 à M. Olivier Dehaese, maire d'Acigné depuis 2014 et ancien conseiller municipal sous la précédente mandature. Une lettre a été transmise le 7 février 2017 à M. Guy Juhier, maire jusqu'en 2014 et ancien conseiller général d'Ille-et-Vilaine.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 14 février 2017 avec le maire. L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 20 avril 2017 avec le maire et M. Menoret, directeur général des services de la collectivité. Un entretien similaire s'est déroulé, à la même date, avec M. Juhier, l'ancien maire.

La chambre, lors de sa séance du 18 mai 2017, a arrêté ses observations provisoires.

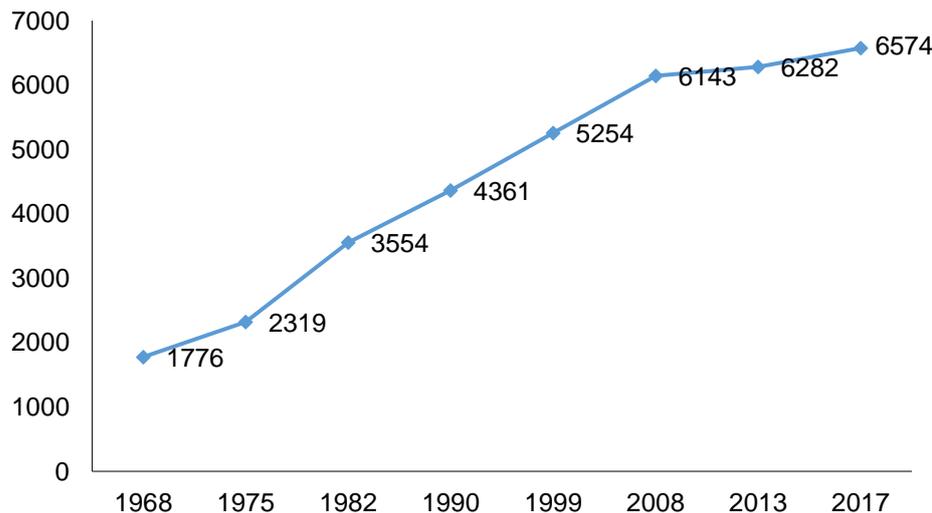
Le rapport d'observations provisoires a été reçu par l'ordonnateur le 24 juin 2017 et par l'ancien ordonnateur le 26 juin 2017. Les observations du maire d'Acigné ont été reçues par la chambre le 8 août 2017. M. Juhier, ancien maire d'Acigné n'a pas transmis d'observations à la chambre.

1 LA PRESENTATION ET LA GOUVERNANCE DE LA COMMUNE

1.1 Présentation générale

La commune d'Acigné s'étend sur un territoire de 3020,7 hectares¹ et se situe à l'est de l'agglomération Rennaise. Elle compte 6 574 habitants en 2017². Sa population a progressé depuis 1999 de 21,1 % (+ 1 320 habitants, soit une moyenne de 69 nouveaux habitants par an sur la période).³

Evolution de la population



Les zones urbanisées y représentent 206,5 hectares, soit 6,8 % de la surface de la commune, et le plan local d'urbanisme approuvé le 24 juin 2013 a prévu d'ouvrir à l'urbanisation 79,7 hectares supplémentaires (*zonage AU*).

Le nombre de logements est passé de 1850 en 1999⁴ à 2623 logements en 2013⁵, soit une progression de + 43,41 % en 14 ans, avec une moyenne de 55 nouveaux logements par an, dont 95 % sont des résidences principales. Le taux de vacance des logements est relativement faible avec 3,9 %.

Le constat réalisé par la collectivité dans son projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme fait apparaître que la commune pourrait atteindre une population de 10 000 habitants en 2027 (soit une progression moyenne de 342 nouveaux habitants par an).

Les auteurs du document d'urbanisme ont prévu de favoriser la réalisation de 1 540 logements supplémentaires en 14 ans (110 logements par an)⁶. La collectivité a ainsi décidé d'étendre l'urbanisation en assurant le renouvellement urbain initié par la zone d'aménagement concerté (ZAC) du centre qui a permis la construction de 359 logements entre 1992 et 2016, en finalisant les opérations d'aménagement des ZAC de la Timonière (560 logements créés jusqu'en 2011) et du Champ du Botrel (377 logements autorisés et 65 places en EPHAD) et en créant en 2017, la ZAC de Botrel, avec un objectif de création de 388 logements pouvant accueillir de 800 à 1 200 habitants supplémentaires.

¹ Source rapport de présentation du plan local d'urbanisme (page 164).

² Source commune d'Acigné.

³ Sources Insee et rapport de présentation du plan local d'urbanisme.

⁴ Source rapport présentation du plan local d'urbanisme.

⁵ Source Insee.

⁶ Projet d'aménagement et de développement durables du plan local d'urbanisme (page 11).

Toutefois, compte tenu de la progression passée de la population communale (61 nouveaux habitants par an sur la période 1999-2017) et du nombre moyen de logements créés sur la période 2012-2016 (62 nouveaux logements par an), les objectifs que s'est fixés la commune tant en terme de progression de la population (+ 342 habitants par an) que de construction de logements (+ 110 logements par an) semblent optimistes au regard de la période envisagée 2013-2027. En effet, si le rythme de construction constaté depuis 2012 se maintient, l'objectif de création de 1 540 logements nouveaux ne pourra être atteint qu'à l'horizon de l'année 2038 et non en 2027 comme l'envisage le projet d'aménagement et de développement durable.

1.2 L'intercommunalité

La commune fait partie de Rennes Métropole, qui rassemble depuis le 1^{er} janvier 2014, 43 communes et 425 745 habitants. Acigné représente 1,47 % de la population de la métropole et 4,16 % de son territoire.

Dans le cadre de la loi n° 2014-058 du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, les compétences de la commune en matière d'eau potable, d'assainissement collectif et non collectif ont été transférées à Rennes Métropole au 1^{er} janvier 2015.

Contrairement à ce qui était indiqué dans le compte administratif 2015 et le budget primitif 2016 de la collectivité (IV annexes – liste des organismes de regroupements auxquels adhère la commune), la commune n'est membre que de trois syndicats intercommunaux : le syndicat intercommunal de soins infirmiers et de maintien à domicile (Simade 35), le syndicat du Bassin de Chevré et le syndicat du Bassin versant de Vilaine Amont.

La métropole rennaise s'est substituée depuis le 1^{er} janvier 2015 à la commune en tant qu'adhérente du syndicat départemental Energie (SDE 35) et du syndicat mixte des eaux de la Valière (SYMEVAL).

1.3 Le fonctionnement du conseil municipal

Le fonctionnement du conseil municipal en ce qui concerne les délégations au maire, le règlement intérieur, les délégations du maire aux adjoints, conseillers municipaux et chefs de services, et les indemnités des élus n'appelle pas d'observations particulières de la chambre.

1.4 Les relations avec les associations

1.4.1 Les enjeux financiers et la stratégie communale

Les subventions versées aux associations s'élevaient à 165 005 € en 2016, soit une progression de 9 % par rapport à 2012, alors que sur la même période les charges de gestion ne progressaient que de 1,32 %.

1.4.2 Les modalités d'attribution, de contrôle et de suivi des subventions

Vingt-six associations sportives sont subventionnées annuellement depuis 2013 par la commune. Des conventions cadre ont été signées avec chacune d'entre elles pour la période 2010-2014. De nouvelles conventions cadre ont été signées pour la période 2016-2020 fixant des objectifs pluriannuels, ainsi que des contrats spécifiques destinés à certaines associations, visant à promouvoir l'encadrement technique et associatif, la formation des bénévoles et encadrants, accompagner les déplacements dans le cadre des compétitions sportives et soutenir les animations et les manifestations spécifiques en direction des jeunes.

Chaque année, le montant de la subvention est revu et calculé en fonction de critères tenant au nombre d'adhérents, leur origine géographique, leur niveau de pratique et une bonification est accordée aux associations ayant signé un contrat spécifique.

En 2015, 50 associations à caractère culturel, social et environnemental ont été soutenues par la collectivité, dont 24 ont reçu une subvention et un soutien en nature. Par une délibération du 23 janvier 2017, le conseil municipal a décidé de mettre en place un dispositif similaire à celui existant pour les associations sportives en généralisant le conventionnement pour les associations subventionnées.

Les modalités d'attribution, de contrôle et de suivi des subventions n'appellent pas d'observations particulières de la chambre.

1.4.2.1 L'association halte-garderie Farandole

L'association halte-garderie Farandole propose un accueil collectif en journée à destination des jeunes enfants (12 enfants maximum âgés de 3 mois à 3 ans). Les places sont réservées aux enfants acignolais. Le montant du soutien financier de la commune s'établit à 32 339 € en 2017 et a progressé depuis 2014 de 1,06 %.

Suite à des difficultés financières, l'association a perçu de la commune, en 2013 et en 2016, deux subventions d'équilibre (2 000 € et 3 440 €). Elle a aussi, durant cette période, été accompagnée financièrement par la caisse d'allocations familiales afin de réduire son déficit.

Dans ce contexte, même si la commune n'avait pas l'obligation de signer une convention d'objectifs avec cette association (la subvention annuelle accordée étant inférieure à 23 000 €), la collectivité a néanmoins conclu une première convention le 23 janvier 2014, puis une seconde le 8 février 2017 précisant les modalités de mise à disposition des locaux, du mobilier et la gestion des personnels de l'association.

Cette convention organise en outre les relations financières entre les deux parties et impose à l'association de communiquer trimestriellement à la collectivité des tableaux de bord relatifs à la fréquentation de la structure, de l'informer de tout changement de l'organisation du service et subordonne l'accompagnement financier de la commune à une validation préalable de toute modification du service proposé aux adhérents.

La chambre constate que la commune a mis en place des outils de suivi de l'activité et de la situation financière de l'association qui, s'ils sont effectivement utilisés, lui permettront d'intervenir auprès de l'association afin de l'inciter à prendre des mesures correctrices en cas de nouvelles difficultés et le cas échéant de réapprécier rapidement sa contribution financière.

1.4.2.2 L'association musicale de Haute Vilaine (AMHV)

L'association musicale de Haute Vilaine (AMHV) a pour objet statutaire d'assurer la gestion de l'école intercommunale de musique. Elle a perçu au titre de son exercice 2015-2016, 158 992 € de subventions en provenance de cinq collectivités territoriales⁷ : conseil départemental d'Ille-et-Vilaine (55 099 €), communes d'Acigné, de Thorigné-Fouillard, de Brécé et communauté de communes du Pays de Chateaugiron (103 893 €).

La commune d'Acigné lui verse une subvention supérieure à 23 000 € depuis 2012.

⁷ Source : tableau de synthèse communiqué par la commune d'Acigné.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Evolution |
|---------------------------|------------|------------|--------|--------|------------|----------------------|
| Subvention | 45 961 | 43 382 | 43 465 | 44 238 | 38 207 | -16,8 % 2012-2016 |
| Prestations en nature (1) | Non évalué | Non évalué | 33 878 | 35 573 | 35 573 (1) | + 5 % 2014-2016 |
| Total | 45 961 | 43 382 | 77 343 | 79 811 | 73 780 | - 4,6 % 2014-2016 |

Source : liste des subventions versées disponible sur le site internet de la commune

(1) Données pour 2016 non disponibles, la commune indique seulement que le montant des prestations en nature devrait avoisiner celui de l'exercice 2015

Une convention courant sur la période 2010-2014, datée du 1^{er} janvier 2010, a été renouvelée par deux avenants en 2014 et 2015. Une nouvelle convention couvrant la période 2017-2022 a été signée entre l'association et les communes d'Acigné, de Thorigné-Fouillard, de Brécé et la communauté de communes du Pays de Chateaugiron, le 5 octobre 2016.

Si cette convention fixe des objectifs, l'absence d'indicateurs chiffrés ne permet pas d'évaluer l'atteinte ou non de ces objectifs. Le montant de la subvention évolue chaque année en fonction d'une part du nombre d'adhérents domiciliés dans la commune et d'autre part du nombre d'animations et de manifestations organisées annuellement. Il n'y a pas de reconduction systématique de la même somme d'année en année.

Le budget de l'association pour l'exercice 2015-2016 atteint 477 285 € (492 038 € en 2014-2015) et affiche un excédent de 4 177 € (déficit de 5 570 € en 2014-2015).

Les dispositions de l'article L. 612-4 du code de commerce prévoient que : « *Toute association ayant reçu annuellement des autorités administratives (...) une ou plusieurs subventions en numéraire dont le montant global dépasse un seuil fixé par décret, doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont fixées par décret. Ces associations doivent assurer, (...) la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes. Ces mêmes associations sont tenues de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant.* », l'article D. 612-5 de ce même code précise que : « *Le montant visé au premier alinéa de l'article L.612-4 est fixé à 153 000 €* » et enfin la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif indique dans son article 20 impose que « *les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et recevant une ou plusieurs subventions (...) d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 € doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature.* ».

Il ressort de l'instruction que l'association a communiqué à la commune d'Acigné pour les exercices 2014-2015 et 2015-2016 une partie de ses comptes annuels (bilan et compte de résultat) sans transmettre d'annexes permettant d'apprécier notamment l'état des dettes et des créances. Si les documents comptables sont établis par un expert-comptable, il ne ressort d'aucune des pièces transmises qu'un commissaire aux comptes ait effectivement certifié ces comptes. Enfin, les documents transmis ne pas font apparaître les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature conformément aux dispositions précitées.

La seule présentation du bilan et du compte de résultat sous forme agrégée est insuffisante pour le contrôle de l'utilisation de la subvention accordée par la collectivité. En effet, pour apprécier le détail de l'utilisation finale des financements publics ou la nature des charges de fonctionnement de l'association, la commune devrait pouvoir disposer d'états financiers détaillés par comptes accompagnés d'annexes permettant d'apprécier notamment l'état des dettes, des créances et des charges de personnel.

Même si la commune d'Acigné, suite au contrôle, a informé la chambre qu'elle rappellera à l'association ses obligations en matière de transmission de documents, il semble nécessaire, compte tenu de l'importance du montant de la subvention accordée par la commune et afin de renforcer l'information de la collectivité et le suivi et le contrôle de cette subvention, que la commune non seulement rappelle à l'association ses obligations légales mais sollicite aussi annuellement, en cas de non transmission, la communication des comptes annuels de l'association certifiés par un commissaire aux comptes ainsi que l'ensemble des annexes dont un état de la dette et une fiche portant sur la rémunération des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés de l'association ainsi que leurs avantages en nature.

1.4.3 L'information du public

Selon les dispositions des articles 1^{er} et 2 du décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006 relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations, les personnes morales de droit public doivent tenir à disposition du public une liste annuelle comprenant le nom et l'adresse des associations bénéficiaires d'une subvention ainsi que le montant et la nature de l'avantage accordé. Pour les communes comptant plus de 3 500 habitants, cette liste doit être rendue accessible au public à titre gratuit sur un site internet.

En l'espèce, la liste des subventions versées est disponible sur le site internet de la commune, sous la forme d'un tableau dans l'espace dédié à la vie associative, à partir du budget 2014. Même s'il a été noté que les subventions accordées à l'APRAS (2015 : 3468 €, 2016 : 4 400 €) au titre des exercices 2015 et 2016 ne figuraient pas dans cette liste au premier trimestre 2016, la commune a réactualisé son site internet afin de faire apparaître pour la période 2014-2016 le montant et la nature des avantages accordés aux associations subventionnées par la collectivité.

2 LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

Outre son budget principal, la commune d'Acigné disposait jusqu'à l'exercice 2014 de 10 budgets annexes répartis en quatre budgets portant sur les zones d'aménagement concerté, trois budgets relatifs à des zones d'activités, des budgets pour l'eau, l'assainissement collectif et le service public d'assainissement non collectif (SPANC).

Dans le cadre de la loi n° 2014-058 du 27 janvier 2014 portant modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, les compétences en matière d'eau potable, d'assainissement collectif et non collectif ont été transférées à Rennes Métropole au 1^{er} janvier 2015. Les budgets annexes s'y rapportant ont été supprimés et les résultats transférés à Rennes Métropole (assainissement collectif et non collectif).

S'agissant de la compétence eau potable, Rennes Métropole a fait le choix d'en déléguer la gestion à la Collectivité Eau du Bassin Rennais (CEBR). L'excédent de 828 210,79 € qu'affichait le budget annexe eau potable a ainsi été transféré à la CEBR.

Sauf indication contraire, les données utilisées et les tableaux en annexe sont extraits de la plateforme dématérialisée des juridictions financières ANAFi. Les informations concernent le budget principal.

2.1 La situation financière

La situation financière de la commune est saine. Elle est portée par des recettes dynamiques fondées sur une progression régulière des bases fiscales, ce qui lui a permis de ne pas augmenter ses taux d'imposition sur la période examinée, de disposer d'une épargne durable et d'un encours de dette réduit et maîtrisé.

Les dépenses sont globalement tenues et les ressources conséquentes de la commune lui ont permis de mener à bien ses investissements (9,73 M€ depuis 2012) sans avoir recours à de nouveaux emprunts sur la période considérée.

Le caractère élevé et durable de l'autofinancement, fondé pour partie sur le dynamisme de l'assiette fiscale, impose que la commune s'interroge sur la pertinence de maintenir les niveaux actuels des taux de la fiscalité et mette en adéquation le montant des recettes communales et les besoins réels de financement de ses projets.

2.1.1 Les recettes de fonctionnement

Les produits de gestion étaient de 5,85 M€ en 2016, ils ont connu une progression de 4,53 % entre 2012 et 2016 fondée sur l'augmentation des recettes fiscales (+14,53 %) et des ressources d'exploitation (+13,73 %). Les taux d'imposition ont été stables sur la période 2012-2016 et les recettes fiscales ont progressé annuellement de 3,4 % du fait du dynamisme des bases fiscales.

Si l'impact de la diminution des dotations de l'Etat a été limité entre 2012 et 2015 (-1,97 %), il s'accroît sur l'exercice 2016 avec une réduction de 10,80 %, soit une baisse de 151 959 € par rapport à l'exercice 2015. Les produits de gestion par habitant atteignent 922 € en 2015 (901 € en 2016) pour une moyenne de la strate nationale de 1 174 € par habitants en 2015⁸.

La commune n'a pas augmenté ses taux d'imposition sur la période. Les bases par habitant sont inférieures à la moyenne de la strate (-20 % en moyenne). En 2015, le taux d'imposition de la taxe d'habitation est plus élevé de 23 % par rapport à la moyenne de la strate alors que les taux des taxes sur le foncier bâti et non bâti étaient inférieurs de 13,29 % et de 17,27 % par rapport à la moyenne de la strate. Les produits des impôts locaux sont également en retrait de 18 % par rapport à la moyenne des communes de taille comparable (377 € contre 460 € par habitant).⁹ L'effort fiscal est de 1,17 (effort fiscal moyen de la strate : 1,12)¹⁰.

2.1.2 Les dépenses de fonctionnement

Les charges de gestion s'établissaient en 2016 à 4,07 M€, elles ont progressé sur la période 2012-2016 de 1,33 %, soit +0,3 % par an en moyenne, alors que les communes bretonnes situées dans la même strate (6000 à 10 000 hab.) ont vu leurs charges de gestion progresser de 9 % durant la même période.

La commune a fait un effort en réduisant ses charges à caractère général de 11,1 % entre 2012 et 2016, soit une réduction de 124 485 € et ses autres charges de gestion de 3,87 %. Celles-ci sont passées de 27,9 % des charges de gestion à 24,4% en cinq exercices.

⁸ Source site internet collectivités locales.gouv.fr.

⁹ Source site collectivités-locales.gouv.fr.

¹⁰ Fiche individuelle DGF 2016.

Les dépenses de personnel, qui représentent 65 % des charges de gestion en 2016 (moyenne de la strate Bretagne : 59,1 %), n'ont progressé que de 1,45 % par an sur la même période (contre 1,8 % par an pour la moyenne de la strate). La progression de la part des charges de personnel dans les charges de gestion s'explique par la baisse de la part des charges à caractère général.

Les autres charges (subvention de fonctionnement et autres charges de gestion) ont vu leur montant légèrement diminuer en cinq ans (-0,2 %).

2.1.3 L'autofinancement

Le niveau élevé d'autofinancement (capacité d'autofinancement brute) dégagé par la commune lui a permis de financer ses investissements évitant ainsi le recours à l'emprunt. Sur ces cinq derniers exercices, la collectivité a puisé, puis reconstitué son fonds de roulement, limitant son endettement.

L'autofinancement dégagé par la commune s'est maintenu entre 2012 et 2014 en moyenne à 27,3 % des produits de gestion puis s'est fortement réduit en 2015 pour atteindre 15 % en raison du transfert de la compétence eau et assainissement à Rennes Métropole, qui a entraîné le transfert des résultats du budget annexe. Il s'est rétabli à l'issue de l'exercice 2016 avec 30,1 % (moyenne des communes bretonne de la strate : 20,9 %). L'autofinancement de la commune a progressé entre 2012 et 2016 de 13,92 %.

Il reste en 2015 au-dessus de la moyenne de la strate nationale avec 127 € par habitant alors que la strate affiche 83 € par habitant. Entre 2012 et 2016, le financement propre disponible cumulé a couvert l'ensemble des dépenses d'équipement et a permis de dégager un solde positif de 481 541 €.

2.1.4 L'endettement

La situation financière de la commune, au regard de ses emprunts, ne présente pas de risques. En 2015, l'encours de la dette s'élevait à 291 € par habitant alors que la moyenne de la strate au niveau national atteint les 862 €.

La capacité de désendettement (cas théorique où l'intégralité de la CAF brute annuelle est utilisée en vue du remboursement du stock de dette) est de 0,6 années en 2016 (2,2 années en intégrant la trésorerie). Cette valeur est stable depuis 2012, à l'exception de l'exercice 2015 (0,4 en moyenne) et reste à un niveau bas, permettant à la commune de disposer d'une marge de manœuvre conséquente pour le financement de ses investissements à venir.

Même si le stock de dette a crû entre 2012 et 2016 de 121 358 €, la commune n'a pas contracté de nouveaux emprunts sur la période considérée.

La progression du stock de dette s'explique par le versement d'une avance remboursable consentie, sur quatre ans sans intérêt, par la Collectivité Eau du Bassin Rennais (CEBR) pour un montant de 828 000 €. Cette avance remboursable, selon la commune, a permis de lisser l'impact sur sa trésorerie de l'opération de transfert du solde positif cumulé du budget annexe de l'eau potable d'un montant de 828 210,79 €. La chambre note que la trésorerie nette de la commune a été multipliée par quatre en cinq ans, passant de 1,55 M€ à 5,99 M€ représentant 533 jours de charges courantes au 31 décembre 2016.

2.1.5 Les investissements de la commune

Entre 2012 et 2016, les dépenses d'équipement de la commune se sont montées à 9,73 M€. Si les investissements ont été supérieurs à la moyenne de la strate sur la période 2012 à 2014, ils n'étaient que de 162 € par habitants en 2015 alors que la moyenne de la strate s'élevait à 260 €. Ces investissements ont été autofinancés à 62,7 % et subventionnés à 24 %. Le FCTVA a représenté 13,3 % du financement.

Compte tenu de l'autofinancement important dégagé ces dernières années, du montant élevé de sa trésorerie et des marges disponibles existantes en matière d'emprunt, la commune dispose de moyens suffisants pour assurer le financement de ses investissements, tels qu'ils ont été définis en 2017 dans le rapport d'orientation budgétaire. Comme il a été mentionné supra, la chambre invite la collectivité à s'interroger sur la pertinence de maintenir les niveaux actuels des taux de la fiscalité qui permettent de dégager des recettes assurant un autofinancement élevé alors qu'elle dispose par ailleurs de marges de manœuvre confortables en matière de trésorerie et de capacité d'emprunt.

2.2 La gestion budgétaire

2.2.1 Les débats d'orientation budgétaire

Aux termes de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice et sur « les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette (...) ».

Les débats d'orientation budgétaires depuis 2012 présentent chaque année un éclairage sur la conjoncture nationale et internationale et ses conséquences pour les collectivités territoriales. Ils font un point précis sur les recettes et les dépenses de l'exercice précédent et sur leurs évolutions pour l'exercice en cours, font état de la situation de la dette et de l'autofinancement et informent sur les grandes orientations du budget de la collectivité en matière d'investissement, de fonctionnement, de fiscalité.

Néanmoins, les débats d'orientations qui se sont déroulés sur la période 2012 à 2016 demeuraient très succincts quant à l'information donnée aux membres du conseil municipal sur la situation des budgets annexes communaux et ne faisaient pas apparaître de vision pluriannuelle des investissements.

Toutefois en 2017, le rapport d'orientations budgétaires a mis en relief les orientations envisagées par la commune en matière d'investissement sur la période 2017-2019 et a informé le conseil municipal des engagements fonciers pluriannuels. Ce rapport reste insuffisant quant à l'information du conseil sur la situation des budgets annexes des quatre zones d'aménagement concerté et des trois zones d'activités.

Sur ce point, l'ordonnateur s'est engagé à inclure dans les rapports d'orientation budgétaire un bilan des actions menées et une vision prospective pluriannuelle pour les budgets annexes des quatre zones d'aménagement concerté et des trois zones d'activités.

2.2.2 La présentation des documents budgétaires

L'instruction budgétaire et comptable M 14 ainsi que les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT fixent le cadre budgétaire applicable aux communes de la catégorie d'Acigné et la liste des états à annexer obligatoirement au budget primitif et au compte administratif. Les documents budgétaires doivent comprendre diverses annexes.

L'examen des budgets primitifs et des comptes administratifs 2012, 2013, 2014 et 2015 a mis en évidence l'omission des annexes suivantes :

- liste des délégués de service public (*article L 2313-1 7° du code général des collectivités territoriales*) ou en l'absence de délégation de service public, un état néant ;
- tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au c de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme (*article L 2313-1 8° du code général des collectivités territoriales*).

L'annexe IV relative à l'état du personnel au 31/12/n pour le budget primitif 2015 et 2016 et le compte administratif 2015 ne fait pas apparaître les effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT pour les agents non titulaires.

L'annexe portant sur la liste des organismes de regroupements auxquels adhère la commune devra, elle-aussi, être mise à jour afin de ne plus faire apparaître les groupements relevant de la compétence de Rennes Métropole.

La chambre invite la collectivité à compléter et à renseigner toutes les annexes budgétaires obligatoires.

2.2.3 Le taux de réalisation

2.2.3.1 Budget principal

La réalisation des dépenses réelles de fonctionnement est passée de 92 % à 87 % entre 2013 et 2015. Si les dépenses de fonctionnement sont toutefois revues au fil des années, le taux de réalisation reste en moyenne égal au seuil des 90 %. Celui des recettes dépasse modérément les 100 % et montre une prévision prudente de ces recettes lors de l'élaboration budgétaire.

Le taux moyen d'exécution du chapitre 011 « charges à caractère général » a été de 77 % au cours de la période 2012-2015, les charges financières n'ont été exécutées qu'à hauteur de 61 % en moyenne sur la même période.

En section d'investissement, les taux de réalisation sont faibles puisqu'ils oscillent pour les recettes entre 54 et 88 % et en dépenses entre 35 et 51 %. La collectivité procède en début d'année à l'ouverture de crédits dont un peu plus de la moitié seulement donne lieu à réalisation. Leur faiblesse s'explique, en partie, par l'inscription entre 2012 et 2014 de recettes d'emprunts (910 000 € et 1,1 M€) au budget primitif principal, finalement non contractés.

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Recettes réelles de fonctionnement <i>yc rattachements</i> | 102 % | 103 % | 110 % | 103 % |
| Dépenses réelles de fonctionnement <i>yc rattachements</i> | 89 % | 92 % | 91 % | 87 % |
| Recettes réelles d'investissement | 60 % | 56 % | 54 % | 88 % |
| dont emprunt | 0 % | 0 % | 0 % | 100 % |
| Dépenses réelles d'investissement | 45 % | 51 % | 50 % | 35 % |

Sources : comptes administratifs

2.2.3.2 Budgets annexes ZAC et ZA

Les taux de réalisation des dépenses et des recettes des sections de fonctionnement et d'investissement pour les budgets annexes des quatre zones d'aménagement concerté et des trois zones d'activités sont très faibles voire pour quatre budgets annexes inexistantes (budget annexe de l'opération d'aménagement Botrel 1 et les budgets des trois zones d'activités).

La collectivité procède en début d'année à la prévision de dépenses et à l'ouverture de crédits qui ne font l'objet d'aucune réalisation. Chaque année, les budgets primitifs des zones d'aménagement concerté prévoient l'inscription de recettes d'emprunts qui ne sont finalement pas contractés et font l'objet d'une annulation systématique. Une meilleure programmation pluriannuelle des investissements pour les budgets annexes des zones d'aménagement concerté et des zones d'activité, devrait permettre d'améliorer la fiabilité des prévisions budgétaires.

Recommandation n° 1 : Améliorer la fiabilité des prévisions budgétaires en faisant progresser le taux de réalisation des dépenses et des crédits ouverts par le budget primitif principal et les budgets annexes

2.2.4 Les restes à réaliser

L'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales précise que « *Le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution corrigé des restes à réaliser (...) Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre (...) Les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant* ».

En l'absence d'engagement, les crédits non consommés doivent être annulés, il en va de même en l'absence des éventuelles recettes résultant d'un emprunt qui n'a fait l'objet d'aucun avis favorable exprès de la part d'un organisme prêteur (*CE Cne de Rennes-les-Bains 16 mars 2001 n°160257*). Le report irrégulier de crédits entache la sincérité des comptes et des excédents présentés au conseil municipal.

Pour les exercices 2012, 2013 et 2014, la commune a inscrit en recettes d'investissement des restes à réaliser pour un montant d'emprunts de 910 000 € et 1 100 000 €.

Il ressort de l'instruction qu'aucun de ces emprunts n'avait fait l'objet d'avis favorable exprès de la part d'un organisme prêteur. Si la commune soutient que sa situation financière lui aurait permis d'obtenir sans difficulté la mobilisation d'un emprunt auprès d'une banque, il n'en demeure pas moins que l'inscription de ces montants d'emprunts en tant que restes à réaliser a entaché la sincérité des comptes et des excédents présentés au conseil municipal. La chambre observe qu'aucune autre inscription de ce type n'a été réalisée lors des exercices 2015 et 2016.

2.2.5 Les engagements hors bilan

Quinze garanties d'emprunt ont été accordées à quatre organismes de logement pour un montant total de 7,12 M€, le capital restant dû au 31 décembre 2015 est de 2,92 M€. Aucune garantie d'emprunt n'a été mise en jeu sur la période examinée.

Dix conventions de mise en réserve ont été conclues entre la commune et Rennes Métropole entre 2000 et 2012 pour un montant total de 1,22 M€. Elles prévoient que cette dernière conserve la propriété de réserves foncières dans son patrimoine pour une durée variant en fonction des contrats de 10 à 20 ans. Au terme de cette mise en réserve, la commune s'engage à racheter, ou faire racheter par un organisme qu'elle aura désigné, ladite propriété au prix d'acquisition.

Chaque année la commune verse à Rennes Métropole une somme de 18 160,24 € dénommée contribution annuelle à la revalorisation du volant foncier calculée sur la base de 50 % des intérêts annuels qu'aurait payés Rennes Métropole pour cette acquisition à un taux fixé dans chaque contrat. Les contrats prévoient que la commune assure elle-même la gestion du bien pendant la durée de la mise en réserve et qu'elle est à ce titre subrogée dans les droits et obligations du propriétaire et qu'elle peut encaisser des loyers. Pour l'année 2015, la commune a ainsi perçu au titre de la location d'une partie des parcelles et des bâtiments s'y trouvant une somme de 16 812 €.

Les mises en réserve constituent un enjeu de 285 000 € à l'horizon 2021, de 501 450 € en 2023 et de 200 000 € en 2026 pour les finances communales. Ces dépenses contraintes, à moyenne échéance, devront nécessairement être anticipées suffisamment tôt par la commune pour ne pas peser, le jour venu, trop lourdement sur son budget.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 Effectifs et structure du personnel

3.1.1 Les emplois pourvus

| CATEGORIES | 2012 | | | | 2013 | | | | 2014 | | | | 2015 | | | | 2016 | | | |
|------------------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|
| | A | B | C | T | A | B | C | T | A | B | C | T | A | B | C | T | A | B | C | T |
| Titulaires | 7 | 10 | 49 | 66 | 8 | 10 | 52 | 70 | 8 | 10 | 49 | 67 | 7 | 9 | 48 | 64 | 6 | 10 | 45 | 61 |
| Non titulaires dont : | 1 | 1 | 13 | 15 | 1 | 1 | 14 | 16 | 1 | 1 | 17 | 19 | 1 | 1 | 23 | 25 | 2 | 1 | 20 | 23 |
| Vacataires | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Emplois de direction | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Collaborateurs cabinet | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nombre total des agents | 8 | 11 | 62 | 81 | 9 | 11 | 66 | 86 | 9 | 11 | 66 | 86 | 8 | 10 | 71 | 89 | 8 | 11 | 65 | 84 |

T : total toutes catégories -

Source : commune – emplois pourvus

La commune d'Acigné a enregistré une progression de ses effectifs sur cinq ans de 6,17 % (soit quatre postes supplémentaires). Le nombre de personnels titulaires s'est réduit de 7,58 % (cinq postes) résultant de la suppression de deux postes en 2015 suite au transfert de compétences vers Rennes Métropole en matière d'eau, d'assainissement et de voirie et de trois autres postes dans le cadre de la rationalisation du fonctionnement des services communaux. En parallèle, pour répondre aux besoins en matière périscolaire le nombre de personnels non titulaires a progressé de + 53 % (huit postes créés).

La collectivité comptait au 31 décembre 2014, un taux d'administration de 13,5 agents (titulaires et non titulaires sur emplois permanents) pour 1000 habitants (en 2016 : 12,94)¹¹ inférieur au taux moyen national de la strate de référence constaté en 2014 (15,5 agents/1000 habitants)¹².

La répartition par catégorie se comparait ainsi en 2014 :

| Catégorie | Commune d'Acigné 2014 | Commune d'Acigné 2016 | Moyenne communale nationale 2014 ¹³ |
|-----------|--------------------------|--------------------------|---|
| A | 10,47 % | 9,52 % | 6,33 % |
| B | 12,79 % | 13,10 % | 10,96 % |
| C | 76,74 % | 77,38 % | 82,71 % |

La répartition entre agents titulaires et non titulaires était la suivante en 2014 :

| | Commune d'Acigné 2014 | Commune d'Acigné 2016 | Moyenne communale nationale 2014 ¹⁴ |
|----------------|--------------------------|--------------------------|---|
| Titulaires | 77,91 % | 72,62 % | 72,89 % |
| Non titulaires | 22,09 % | 27,38 % | 27,11 % |

La commune dispose d'un taux d'administration et d'un taux d'encadrement qui se rapprochent des moyennes nationales et n'appellent pas d'observations particulières.

3.1.2 Des effectifs budgétaires décorrélés des effectifs réels

Un décalage significatif existe de manière récurrente entre les effectifs budgétaires inscrits dans l'état du personnel figurant en annexe des comptes administratifs et le tableau de suivi des effectifs communiqué par la commune.

L'instruction a permis de constater qu'en comparant dans ces deux documents les effectifs pourvus sur les emplois budgétaires au 31 décembre de chaque année, il existait une différence importante. Si, comme l'a indiqué la commune, plusieurs personnes durant l'année peuvent se partager la quotité de temps de travail d'un même emploi budgétaire, il n'en demeure pas moins que lorsqu'un état est réalisé à une date précise, soit au cas d'espèce au 31 décembre de l'année N, les effectifs affichés sur les emplois budgétaires doivent être proches si ce n'est identiques dans les deux documents. La différence constatée en fonction des années varie de -16 agents à + 14 agents entre l'effectif réel constaté par la commune et celui affiché dans ses documents budgétaires.

¹¹ Compte administratif 2014 : 6367 habitants au 31 décembre 2014.

¹² Rapport sur les collectivités locales en chiffres du ministère de l'Intérieur pour l'exercice 2014.

¹³ Rapport sur les collectivités locales en chiffres du ministère de l'Intérieur 2014.

¹⁴ Rapport sur les collectivités locales en chiffres du ministère de l'Intérieur 2014.

Afin de permettre au conseil municipal de disposer d'informations précises et cohérentes entre les effectifs affichés dans les annexes des documents budgétaires soumis à son approbation et les effectifs effectivement pourvus au 31 décembre de l'année, il y a lieu de réduire cet écart constaté.

| | <i>1</i> Emplois budgétaires <i>Compte administratifs</i> | <i>2</i> Effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT <i>Comptes administratifs</i> | <i>3</i> Effectifs effectivement pourvus sur emplois budgétaires ¹⁵ | <i>Différence 2 et 3</i> |
|------|--|---|--|--------------------------|
| 2012 | 76,20 | 67,97 | 68,127 | + 0,16 |
| 2013 | 67,84 | 71,18 | 71,986 | + 0,72 |
| 2014 | 66,73 | 90,30 | 73,867 | - 16,43 |
| 2015 | 62,74 | 63,37 | 73,489 | + 10,12 |
| 2016 | 60,81 (BP) | 59,89 (BP) | 73,938 | + 14,05 |

Recommandation n° 2 : ajuster les effectifs réels constatés avec le tableau des effectifs annexé aux documents budgétaires

3.2 L'évolution de la masse salariale

La masse salariale a progressé de 7,23 % (+ 178 855 €) sur la période 2012-2016, soit une évolution de +1,8 % en moyenne annuelle. La masse salariale des communes bretonnes situées dans la même strate a progressé sur la même période de + 14 %.

La structure de celle-ci a évolué, avec l'augmentation du poids des personnels non titulaires dont la rémunération représente 19,9 % de la rémunération totale en 2016 alors qu'elle ne représentait que 15,6 % en 2012. La commune recourt depuis 2015 à deux emplois d'avenir ce qu'elle ne faisait pas en 2012 (+ 32 683 €).

3.3 La gestion du temps de travail et l'absentéisme

3.3.1 Le temps de travail

La fixation de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale doit s'effectuer sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures, qui constitue à la fois un plancher et un plafond pour 35 heures de travail par semaine, compte tenu des 104 jours de repos hebdomadaire, des 25 jours de congés annuels et de 2 jours de fractionnement prévus par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 et d'une moyenne annuelle de 8 jours fériés correspondant à des jours ouvrés.

Après avis du comité technique paritaire départemental du 9 octobre 2000, le conseil municipal d'Acigné a par une délibération du 16 octobre 2000 organisé le temps de travail au sein des services communaux. Un horaire annuel de 1 600 heures a alors été retenu, avec application au 1^{er} janvier 2001. La journée de solidarité en faveur des personnes âgées et handicapées s'est traduite avec une délibération du 13 février 2006 par la fixation de l'horaire annuel de travail à 1 607 heures. La délibération du 16 octobre 2000 qui a fixé la durée de référence d'heures effectivement travaillées à 1 600 heures par an, a pris acte de l'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail dans les services de la commune qui prévoyait que « *les avantages acquis liés (..) aux vacances sont préservés et consolidés* ».

¹⁵ Tableau des effectifs en vigueur au 31-12-N transmis par la collectivité

La décision du conseil municipal d'Acigné a ainsi validé la conservation de trois jours de repos supplémentaires ne relevant pas du régime général, portant ainsi, dans les faits, le nombre de congés annuels de 25 jours à 28 jours. Le temps annuel de travail à Acigné reste fixé à 1 607 heures.

Les congés annuels accordés pour les agents à temps complet sont de 25 jours ouvrés majorés de deux jours (dit jours de fractionnement), quand le nombre de jours pris entre le 1^{er} mai et le 31 octobre est égal ou inférieur à 21, auxquels s'ajoutent trois jours mobiles de repos supplémentaires, soit au total 30 jours au lieu de 27. Il ressort de l'instruction que la commune accorde automatiquement les deux jours de fractionnement sans exercer un contrôle préalable sur le respect des modalités d'attribution.

3.3.2 Les autorisations spéciales d'absence

L'article 59 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale précise que « *Des autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels sont accordées : (...) 4° Aux fonctionnaires, à l'occasion de certains événements familiaux. (...)* ». Il appartient au conseil municipal, après avis du comité technique, de dresser la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence et d'en définir les conditions d'attribution et de durée.

Si le comité technique paritaire s'est prononcé favorablement le 15 décembre 2016 sur la liste des autorisations d'absences qui peuvent être accordées aux agents, la commune n'a pu produire une délibération du conseil municipal validant la liste des autorisations d'absences pour motif familial qui peuvent être accordées aux agents de la collectivité.

Seul le livret du personnel communal de la ville d'Acigné daté de septembre 2012 définit les conditions d'octroi de ces autorisation d'absences. Il y a lieu de noter que le régime d'autorisations d'absence est plus favorable que celui de la fonction publique d'Etat.

Du fait de son pouvoir général en matière d'organisation des services communaux, l'assemblée délibérante de la commune est compétente pour définir le régime des autorisations spéciales d'absences applicables aux agents. La collectivité s'est engagée à soumettre ce point au conseil municipal.

| |
|---|
| Recommandation n° 3 : faire adopter par le conseil municipal la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence, leurs conditions d'attribution et leur durée |
|---|

3.3.4 L'absentéisme

Bien qu'en augmentation sur la période 2012-2016 (+7,6 points), le taux d'absentéisme reste néanmoins inférieur à la moyenne résultant du panorama des absences pour raison de santé dans les collectivités territoriales réalisé par Sofaxis en 2015.

Commune d'Acigné – taux d'absentéisme global et par nature 2015 et 2016

| | Commune d'Acigné (2015) | Panorama Sofaxis (2015) | Commune d'Acigné (2016) |
|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Maladie ordinaire | 3,05 % | 4,7 % | 5,29 % |
| Longue maladie, longue durée | 0 | 2,8 % | 0,53 % |
| Accidents du travail, maladie professionnelle | 1,11 % | 1,3 % | 0,16 % |
| Adoption maternité ou paternité | 2,28 % | 0,8 % | 0,57 % |
| Total | 6,43 % | 9,6 % | 6,56 % |

Source : Données transmises par la commune d'Acigné, panorama des absences pour raison de santé dans les collectivités territoriales de l'assureur Sofaxis et données communiquées par la commune

La chambre invite la commune à la vigilance sur l'évolution à la hausse de l'absentéisme de son personnel, en particulier en matière de maladie ordinaire.

3.4 Le recrutement et l'emploi de travailleurs handicapés

Les dispositions des articles L. 323-2 et L. 5212-1 et suivants du code du travail obligent les employeurs publics, occupant au moins 20 agents à temps plein ou leur équivalent, à employer à temps plein ou à temps partiel des personnes handicapées dans la proportion de 6 % de l'effectif total des agents rémunérés. A défaut, ils doivent verser une contribution annuelle au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

La commune emploie un travailleur handicapé alors qu'au regard de ses effectifs, elle devrait en employer quatre. Elle verse chaque année une contribution au fonds pour l'insertion des personnes handicapées de la fonction publique (FIPHFP), ce qui représente depuis 2012 une somme totale de 54 768,20 €.

La chambre invite la commune à poursuivre son action visant à favoriser l'emploi et l'insertion de travailleurs handicapés qui doit prioritairement permettre le financement de ce type d'emploi au sein de la commune et à défaut abonder le FIPHFP.

3.5 Le régime indemnitaire

Les modalités de fixation et d'attribution du régime indemnitaire sont conformes aux différents textes applicables à l'exception de la prime de fin d'année et de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires.

3.5.1 La prime de fin d'année

En 2016, les bulletins de paie des agents de la commune font apparaître le versement d'une prime de fin d'année à hauteur de 460,72 € par agent à temps complet.

En application des dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, le conseil municipal par une délibération du 28 octobre 1985 a institué une prime de fin d'année. Celle-ci existait avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 et était précédemment versée par le comité des œuvres sociales de la commune.

Une délibération datée du 23 décembre 1985 a fixé le montant de cette prime à 2 194,50 francs soit 334,55 € pour un agent exerçant à temps complet. Cette délibération précise que « *le maire demande au conseil de bien vouloir se prononcer à nouveau sur le montant de la prime pour 1985, soit de l'arrêter à la somme de 2 194,50 F net pour un employé à temps complet, la prime étant réduite au prorata du temps de travail pour un employé à temps partiel ou incomplet* ». Une nouvelle délibération du 24 octobre 1988 a décidé de « *la reconduction automatique de la prime pour les années à venir, la majoration devant correspondre à l'augmentation des salaires pour l'année écoulée* ».

L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale précise que « *Les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales (...) ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité (...)* ».

La jurisprudence administrative a régulièrement rappelé que le conseil municipal ne pouvait modifier les conditions d'attribution de cet avantage, tant dans son montant que dans ses conditions de revalorisation que si le principe en était posé dans le système en vigueur avant le 26 janvier 1984 : *CE Préfet du Val d'Oise 12 avril 1991 n°118653 A, CE Cne de Fosse 20 octobre 1992 n°92692*.

S'agissant de la commune d'Acigné, le principe d'une revalorisation par la délibération du 24 octobre 1988 n'ayant pas été décidé avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, cette revalorisation ne peut être regardée comme ayant le caractère d'avantage collectivement acquis au sens des dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984. Elle constitue de ce fait un avantage nouveau consenti au personnel communal en méconnaissance des dispositions précitées. Dès lors, en revalorisant la prime annuelle au-delà de ce qu'elle était en 1984, la commune a attribué un avantage irrégulier à ses agents. Ainsi, le versement annuel du montant de prime qui va au-delà des 334,55 €, initialement fixés en 1985 par le conseil municipal, est irrégulier.

La refonte du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) devrait permettre de fixer les régimes indemnitaires en respectant les prescriptions législatives et réglementaires. C'est l'occasion d'intégrer la prime de fin d'année dans le régime indemnitaire.

3.5.2 L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires

Aux termes de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale : « *L'assemblée délibérante de la collectivité (...) fixe, (...), la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités (...). L'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées dans les conditions prévues pour leur corps de référence (...).* »

Le conseil municipal a instauré par la délibération n° 2002.X.07 du 9 décembre 2002 l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires au profit « *des agents de catégorie C et les agents de catégorie B dont la rémunération est au plus égale à celle correspondant à l'indice brut 380 pour les heures de travail supplémentaires effectives* » sans fixer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires et sans préciser si ce régime indemnitaire était ouvert ou non aux personnels non titulaires.

Il résulte de l'instruction que cette indemnité a notamment été versée en 2016 à des personnels non titulaires sans que cette délibération ne l'autorise expressément. Afin de permettre légalement le versement d'une telle prime aux personnels non titulaires il appartient au conseil municipal de le prévoir. La collectivité s'est engagée à soumettre au conseil municipal une nouvelle délibération sur ce sujet.

Recommandation n° 4 : préciser, par délibération, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires ainsi que les conditions et les modalités d'attribution de cette indemnité aux personnels non titulaires

3.6 La politique d'avancement

Par des délibérations du 24 septembre 2007 et du 30 juin 2014, le conseil municipal d'Acigné a décidé d'affecter un taux de promotion de 100 % pour l'ensemble des grades des différents cadres d'emplois des filières administrative, technique, culturelle, sociale et animation.

En 2015, 4 agents sur les 37 personnes promouvables ont reçu un avis favorable du maire d'Acigné et de la commission administrative paritaire pour un avancement de grade. En 2016, seul un agent a été effectivement promu sur les 50 personnes remplissant les conditions pour être promues.

En matière de promotion, la collectivité exerce un choix en fonction de la valeur professionnelle de l'agent.

3.7 La formation professionnelle

L'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale précise que : « (...) *les communes (...) établissent un plan de formation annuel ou pluriannuel, qui détermine le programme d'actions de formation prévues en application des 1°, 2°, 3° et 5° de l'article 1er. Le plan de formation est présenté à l'assemblée délibérante (...).* »

L'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 indique que « *Les comités techniques sont consultés pour avis sur les questions relatives : (...) 5° A la formation (...) L'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créé. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service. Il dresse notamment le bilan (...) des actions de formation (...)* ».

Si le conseil municipal, dans une délibération n° 2012.04.17 du 25 juin 2012, a approuvé un règlement de la formation, il n'apparaît pas que la commune dispose d'un plan de formation annuel ou pluriannuel validé par le conseil municipal. De même, il n'a pas été établi qu'un bilan des actions de formation était présenté tous les deux ans au comité technique.

En outre, si aucune disposition législative ou réglementaire n'impose la présentation d'un tel bilan au conseil municipal, il serait de bonne gestion, afin que les membres du conseil puissent se prononcer en toute connaissance de cause sur un plan de formation pour l'avenir, qu'ils puissent avoir connaissance au préalable du bilan des actions de formation engagées par la collectivité.

Le dernier bilan social disponible indique que 108 jours de formation ont été suivis par les agents de la collectivité en 2015, soit en moyenne 1,2 jour par an et par agent. Pour 91,6 %, ces formations ont concerné des agents de catégorie C et correspondaient à des formations prévues par les statuts particuliers.

Si le service des ressources humaines assure le suivi des demandes de formation des agents, validées par les chefs de services, ainsi que leur mise en œuvre, il ne dispose d'aucun outil permettant de synthétiser les demandes de formations résultant des entretiens annuels d'évaluation, de préparer un plan de formation répondant aux objectifs et à la stratégie établis au regard des priorités de la collectivité et d'assurer un bilan des formations suivies par les agents.

| |
|--|
| Recommandation n° 5 : présenter tous les deux ans au comité technique le bilan des actions de formation engagées par la commune et faire adopter par le conseil municipal, après avis du comité technique, un plan de formation annuel ou pluriannuel |
|--|

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 Le champ de contrôle

L'ensemble du processus d'achat appliqué par la commune d'Acigné a été contrôlé à travers l'examen des conditions de passation et d'exécution de 27 marchés à procédure adaptée (MAPA) et contrats publics. Ont été contrôlées les conditions de mise en concurrence et de passation de ces marchés ainsi que les modalités d'exécution de deux marchés publics.

4.2 La stratégie globale

Les dépenses réelles d'investissement constatées aux comptes administratifs entre 2012 et 2015 s'élèvent à un montant cumulé de 10,54 M€ et elles représentent 5,38 M€ en 2016 (budget primitif). Il ne résulte pas de l'instruction que ces investissements se soient fondés sur un plan pluriannuel d'investissement validé par le conseil municipal permettant ainsi de disposer d'une vue d'ensemble des projets d'investissement et de leur financement durant le mandat municipal.

Sur la période contrôlée, la collectivité a passé uniquement des MAPA. Elle recourt parfois à l'UGAP mais ne fait partie d'aucun groupement de commande. La commande publique fait l'objet d'une dématérialisation conformément à la réglementation en vigueur. L'ordonnateur constate d'ailleurs que cette formule a permis d'augmenter le nombre de dossiers déposés.

4.3 L'organisation et les procédures

4.3.1 Les moyens mis en œuvre

L'organisation des achats publics à Acigné est centralisée autour d'un responsable unique des achats qu'est le directeur des finances, de la comptabilité, des marchés publics et de l'informatique. Il a la charge de centraliser l'ensemble des besoins et de réaliser la procédure jusqu'à la notification du marché. Son adjointe a en charge le suivi des marchés à compter de leur notification aux titulaires. Elle suit leur exécution en relation avec le responsable des travaux.

Un guide interne de la commande publique a été élaboré et est tenu à jour par le responsable des marchés publics. Il rappelle la réglementation en vigueur, attirant l'attention sur des points particuliers. Il offre en annexes un modèle de cahier des charges simplifié, une trame de rapport d'analyse des offres, la nomenclature des fournitures et services et enfin la liste des acheteurs par pôle. Il n'existe pas de commission d'appel d'offres *ad hoc* pour les MAPA.

La chambre constate que cette organisation centralisée est de nature à favoriser la sécurisation et l'efficacité du processus d'achat public.

4.3.2 La formalisation de la procédure

La publicité est réalisée par le responsable des marchés. Cette publicité, selon la commune, ne fait pas l'objet d'une consultation systématique de trois entreprises ou prestataires comme le prévoit le guide interne de la commande publique destinée principalement aux achats de faibles montants. La chambre n'a néanmoins pas constaté lors de l'instruction et de l'analyse des marchés contrôlés de difficultés liées à cette publicité.

Les marchés examinés ont parfois donné lieu à négociation sans que celle-ci ne soit formalisée. Le règlement de consultation, qui prévoit la possibilité de négociation, n'en précise d'ailleurs ni la forme, ni la traçabilité. Un effort doit être mené pour mieux retracer dans les rapports de présentation les négociations réalisées avec les entreprises candidates afin de limiter les risques de contentieux qui pourraient se fonder sur l'absence de transparence et sur le traitement inégalitaire des offres. La commune a indiqué à la chambre que le règlement de consultation précisera la forme des négociations et la traçabilité des échanges et que ces points seront mieux mis en avant dans les rapports de présentation.

4.3.3 L'attribution des marchés

4.3.3.1 La neutralisation du critère valeur technique

Si, d'une façon générale, la chambre a pu noter le respect, lors de l'analyse des offres, des critères de choix définis dans le règlement de la consultation, il est apparu que le critère portant sur la valeur technique est, pour certains marchés examinés, neutralisé par une attribution systématique d'une note identique à l'ensemble des candidats. De fait, c'est l'entreprise la moins-disante qui obtient le marché.

Par lettre reçue par la commune le 24 mai 2016, le préfet d'Ille-et-Vilaine, dans le cadre du contrôle de légalité du marché de modernisation thermique et fonctionnelle des locaux de la mairie, a rappelé ce point à la collectivité en indiquant que « *l'attribution systématique de la note maximale sur le critère technique ne participe pas à une bonne transparence de la procédure* ».

L'article 59 du code des marchés publics précise que : « (...) II. *Après classement des offres finales conformément au III de l'article 53, l'offre économiquement la plus avantageuse est choisie en application du ou des critères annoncés dans l'avis d'appel public à la concurrence ou dans le règlement de la consultation (...)* ».

Il résulte de l'instruction que pour les marchés en cause (modernisation thermique et fonctionnelle des locaux en 2016, mission de conseil en agencement et décoration de la zone d'accueil de la mairie en 2016, rénovation et modernisation de l'école intercommunale de musique de Haute Vilaine en 2016 lot n° 5 et n° 6, voirie et espaces publics – programme de travaux 2015, etc.), la commune a fixé deux critères pour le choix de l'offre. Le premier fondé sur le prix et le second sur les caractéristiques techniques de l'offre. En donnant systématiquement une note identique à toutes les offres pour le critère technique, la commune a neutralisé de fait ce critère et le choix de l'offre n'a reposé que sur le seul critère prix.

Si cette pratique peut être juridiquement fondée dès lors que le rapport d'analyse justifie que les offres en concurrence présentent des caractéristiques techniques identiques motivant une note similaire, il apparaît à la lecture de ces rapports qu'aucun élément ne permet de justifier objectivement ces notations identiques. Il en résulte que cette pratique, qui permet la neutralisation du critère de la valeur technique pour départager les candidats, sans aucune justification, a pour conséquence de modifier irrégulièrement la pondération prévue par le règlement de la consultation et porte ainsi atteinte à l'égalité des candidats et au principe de transparence dans le choix de l'entreprise attributaire d'un marché public.

La chambre rappelle que lorsque dans son règlement de consultation, l'ordonnateur fixe des critères de choix, il lui appartient de donner une note objective et justifiée, pour tous les critères de chaque offre, afin de mesurer la pertinence de l'offre par rapport à la demande formulée et ainsi assurer une plus grande transparence dans le choix de l'entreprise attributaire.

La collectivité s'est engagée à veiller, dans la rédaction des rapports de présentation, à mettre en valeur les éléments qui justifient que les offres en concurrence présentent des caractéristiques techniques identiques lorsque la situation se présente.

4.3.3.2 Le marché de « mission de conseil en agencement et en décoration d'intérieur de la zone d'accueil de la mairie »

En novembre 2015, la commune a lancé une consultation pour une mission de conseil en agencement et en décoration d'intérieur de la zone d'accueil de la mairie. Le cahier des clauses particulières fixe, dans son article 3, les missions de l'architecte jusqu'à l'analyse des offres des entreprises de travaux dont le montant prévisionnel s'étend de 30 000 à 40 000 € HT. Le règlement de consultation prévoit une phase éventuelle de négociation. Le marché est passé sous la forme d'un marché à procédure adaptée pour un montant prévisionnel de rémunération de 5 000 € HT.

Deux des trois entreprises ayant reçu le dossier de consultation ont déposé une offre pour respectivement :

- Cabinet Riaux, architecte : 5 000 € HT
- Cabinet Kevel, architecte : 9 000 € HT

Les deux entreprises ayant obtenu la même note sur la valeur technique, c'est l'entreprise Riaux, moins-disante, qui a obtenu le marché.

Comme il a été précédemment indiqué, le rapport de présentation ne fait pas apparaître les raisons justifiant une note identique pour le critère valeur technique des deux offres en concurrence. Il en résulte que cette pratique, qui permet la neutralisation du critère de la valeur technique pour départager les candidats, sans aucune justification, a eu pour conséquence de modifier irrégulièrement la pondération prévue par le règlement de la consultation et a ainsi porté atteinte à l'égalité des candidats et au principe de transparence dans le choix de l'entreprise attributaire d'un marché public.

De plus, en examinant le rapport de présentation, il apparaît qu'après négociation, la prestation a été étendue, par souci de cohérence, à l'ensemble du rez-de-chaussée de la mairie et à une maîtrise d'œuvre complète. Le montant estimatif des travaux permettant de calculer la rémunération de l'architecte a été porté à 70 000 € HT. Sa rémunération a été fixée à 8 000 € HT (9 600 € TTC).

La chambre note à ce stade de la procédure, que si la commune n'avait pas l'obligation d'assurer une publicité et une mise en concurrence pour ce marché, celui-ci étant inférieur à 25 000 €, elle se devait, en communiquant à trois cabinets son règlement de consultation et en modifiant le périmètre du marché par rapport à celui présenté lors de l'analyse des offres, soit de mener une négociation avec les deux candidats ayant présenté une offre, afin de garantir leur égalité de traitement et assurer la transparence de la procédure, soit de procéder à une nouvelle consultation.

La chambre constate qu'en neutralisant sans justification le critère de la valeur technique puis en faisant le choix de négocier avec un seul candidat entraînant une modification unilatérale de l'objet du marché suite à cette négociation, la collectivité a méconnu le principe d'égalité de traitement des candidats et a porté atteinte à la transparence de la procédure, fragilisant ainsi juridiquement ce marché public.

4.3.4 L'exécution des marchés

L'exécution des marchés contrôlés ne présente pas de difficultés particulières. De rares avenants sont passés et pour des montants peu importants. L'application de pénalités de retard est prévue dans les actes d'engagement mais l'ordonnateur privilégie le règlement amiable des différends pouvant apparaître. Aucune pénalité n'a été appliquée sur les marchés contrôlés.

Dans la majorité des cas examinés, la mairie remplit le rôle de maître d'œuvre. Le suivi effectué est apparu satisfaisant en ce qui concerne les situations des entreprises.

5 L'ORGANISATION DU CONTRÔLE INTERNE : LA GESTION DU PARC DE VEHICULES ET DES RESERVES DE CARBURANT

5.1 Le suivi du parc de véhicules

La commune d'Acigné possède un parc de 18 véhicules. La gestion et le suivi du parc automobile sont réalisés en régie au sein des services techniques municipaux.

L'instruction a fait apparaître que les véhicules ne disposaient pas de carnet de bord permettant de suivre quotidiennement et par mission, le kilométrage au compteur, le carburant délivré, la nature et la durée de la mission et le nom du conducteur.

De plus, si elle peut s'appuyer sur les bonnes connaissances techniques de la personne chargée du suivi des véhicules communaux, la commune ne dispose pas d'outils de pilotage adaptés, permettant de suivre le parc de véhicules, sa consommation en carburant, son entretien, et d'anticiper sa maintenance et son renouvellement.

Un dispositif de carnet de bord ou de suivi quotidien de l'utilisation des véhicules peut sembler inadapté pour les véhicules utilisés quotidiennement par les services techniques municipaux (camion benne, nacelle, poids lourds ou fourgons techniques), par les mêmes équipes, sur le seul territoire communal et pour des missions récurrentes de proximité.

Mais à tout le moins, la chambre invite l'ordonnateur à mettre en place des tableaux de bord permettant de dimensionner l'usage des véhicules, de rationaliser le kilométrage, de suivre la consommation de carburant et d'optimiser la maintenance des véhicules. Ce suivi permettrait également à la commune d'avoir une connaissance exacte du coût kilométrique par véhicule et par mission et d'envisager si nécessaire une rationalisation du parc.

5.2 La gestion des réserves de carburant

Les services techniques communaux entreposent le carburant (gazole) nécessaire au fonctionnement de la majorité de ces véhicules dans deux cuves de 2 500 litres situées à l'intérieur d'un local fermé à clé au centre technique municipal. Ces cuves sont régulièrement approvisionnées dans le cadre d'un marché passé avec la société CPO depuis 2016 pour une durée de trois ans.

Une pompe en libre-service permet aux utilisateurs des véhicules municipaux de s'approvisionner en carburant. Elle est munie d'un simple compteur journalier et implique que les utilisateurs notent sur une feuille déposée dans le local le nombre de litres prélevés, la référence et l'immatriculation du véhicule et leur nom. Il n'est pas prévu de signature. Ce document permet au responsable du centre technique de suivre le niveau approximatif de la cuve et de procéder à son réapprovisionnement.

L'approvisionnement du carburant sans plomb, destiné au matériel du service des espaces verts, se fait dans 10 bidons de 20 litres stockés dans le même local (869 litres en 2015). Il ne fait pas l'objet d'un suivi de consommation, aucune feuille d'émargement n'étant prévue lors des prélèvements. Le réapprovisionnement est effectué lorsque les bidons sont vides.

La commune n'a pas mis en place d'outil permettant de suivre le volume de carburant prélevé, le kilométrage réalisé par les véhicules communaux et la consommation de chaque véhicule.

Recommandation n° 6 : Elaborer un règlement interne d'utilisation des véhicules et du carburant et mettre en place des outils adaptés de suivi et de contrôle du parc automobile et du carburant.

6 LES REGIES MUNICIPALES

La commune d'Acigné compte 19 régies dont 15 régies de recettes et 4 régies d'avance. En 2016, 134 943,50 € ont transité par les régies de recettes et 3 347,13 € via les régies d'avances.

Le fonctionnement de ces régies appelle cinq séries d'observations portant sur :

- La rationalisation du nombre de régies ;
- La mise à jour et le respect des arrêtés de création en matière de montant d'encaisse et de périodicité de reversement ;
- La sécurisation des encaissements de recettes ;
- L'inexistence de comptabilité réglementaire dans les régies ;
- L'absence de formalisation des procédures en termes de fonctionnement, d'actions de formation et de contrôle interne.

6.1 La rationalisation du nombre de régies

L'examen du fonctionnement des régies communales a conduit la chambre à s'interroger sur la pertinence du maintien de certaines régies. En effet, il est apparu qu'une régie n'avait plus d'objet, trois autres ne fonctionnaient pas et deux autres avaient des montants d'encaisse très faibles.

Suite aux recommandations de la chambre, la commune a supprimé par des arrêtés du 1^{er} juin et du 15 juin 2017, les régies portant sur le SPANC, les livres rencontres photographiques d'Acigné, le paiement des frais de reprographie dans le cadre des marchés publics et celle portant sur l'encaissement de la vente de kits de récupération d'eau de pluie.

6.2 La mise à jour et le respect des arrêtés de création des régies et de nomination des régisseurs

6.2.1 En matière de montant d'encaisse et de périodicité de reversement

Il a été observé une absence de mise à jour des pièces constitutives des régies. Ainsi certains actes de création sont antérieurs à 2002 et fixent encore les montants d'encaisse en francs. Il s'agit notamment des régies « spectacles », « espace jeunes » et « photocopies ».

Les montants d'encaisse, même quand ils ont été remis à jour, ne sont pas toujours adaptés à la réalité du fonctionnement de la régie dans le temps (CLSH, publicité). Ils ne comportent pas de dispositions relatives aux divers moyens de paiement qui permettraient de prévoir le dépôt des chèques selon une périodicité différente et de limiter ainsi le montant de l'encaisse au numéraire.

Le montant d'encaisse maximum de la régie du « CLSH » qui est de 1 200 € apparaît insuffisant dès lors que cette régie ne fonctionne que quatre mois dans l'année (de mai à août, pour les camps d'été) pendant lesquels elle perçoit un montant de recette avoisinant les 11 000 €. Ce montant pourrait être réévalué afin de tenir compte de l'activité.

De même, la régie « publicité au bulletin municipal » fonctionne majoritairement en début d'année en recueillant les abonnements annuels au bulletin municipal et dispose d'un montant d'encaisse maximum de 500 € alors que le montant des recettes pour 2016 était de 14 875 €. Il est relevé que le coût de certains abonnements proposés aux annonceurs (exemple parution mensuelle sur ¼ page dans le bulletin pendant une année : 590 €) est supérieur au montant de l'encaisse maximum du régisseur.

Pour cette même régie, alors que le montant de l'encaisse maximum est de 500 €, un versement auprès du comptable est intervenu en février 2017 pour un montant de 13 000 €. Un constat similaire a été réalisé pour la régie de « l'espace jeunes » qui dispose d'un montant d'encaisse maximum de 8 000 francs (1 220 €) et pour laquelle il a été réalisé, en juillet 2016, un versement auprès du comptable de 6 197 €, puis un second de 3 776 € en octobre 2016. Pour la régie du « CLSH », qui dispose d'un montant d'encaisse maximum de 1 220 €, un versement de 9 538 € a été effectué en juillet 2016.

Si les arrêtés de création fixent systématiquement la période de reversement auprès du comptable, à un mois maximum, dans les faits cette obligation n'est pas respectée. A titre d'exemple, la régie du « CLSH » a reversé en juillet 2016 des chèques détenus depuis mai 2016. La régie « espace jeunes » a effectué un versement en juillet 2016 puis en octobre 2016 de recettes encaissées depuis plus d'un mois. La régie « publicité dans le bulletin communal » a conservé des recettes encaissées ponctuellement en cours d'année, pendant plus d'un mois.

L'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales précise que « *Les régisseurs de recettes, d'avances (...) ainsi que les régisseurs intérimaires et les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur (...)* ». L'instruction codificatrice n°06-031 du 21 avril 2006 sur les régies, si elle définit précisément le rôle du comptable et les contrôles qu'il doit mener vis-à-vis des régies et des régisseurs, précise aussi le rôle et les missions de l'ordonnateur dans ce domaine. L'ordonnateur se doit d'exercer un contrôle et une surveillance d'ordre administratif des régies et des régisseurs en élaborant et mettant à jour les actes constitutifs des régies, les actes de nomination des régisseurs et suppléants, en prenant des décisions relatives au cautionnement et à l'indemnité de responsabilité de régisseur et en établissant le cas échéant des procès-verbaux des vérifications administratives réalisés par ses soins.

Dans ce cadre, la chambre recommande à l'ordonnateur de remettre à jour l'ensemble des actes constitutifs (objet, monnaie, fonctionnement) de création des régies en adaptant les encaisses à la réalité de leur fonctionnement et en apportant des précisions quant aux moyens de règlement proposés. Elle l'invite à sensibiliser ses régisseurs au respect de leur encaisse maximum et aux risques encourus en cas de non-respect de ces règles (*article L. 313-1 du code des juridictions financières*).

6.2.2 En matière d'arrêté de nomination

6.2.2.1 Le cautionnement

Les obligations de constitution de cautionnement par les régisseurs sont définies à l'article R. 1617-4 § II du code général des collectivités territoriales. Le paragraphe IV précise que les régisseurs peuvent être dispensés de la constitution de ce cautionnement en fonction des sommes moyennes, mensuellement maniées. Ce seuil est fixé par l'arrêté du 28 mai 1993 modifié, à un montant moyen de recettes encaissées mensuellement de 1 220 €.

Les régisseurs de recettes du « centre multi-accueil », de « la location de salles » et le régisseur d'avance pour « l'argent de poche » ont bien constitué un cautionnement et respectent ainsi la réglementation.

Pour les régies fonctionnant de façon saisonnière comme celle de la « publicité dans le bulletin municipal » (un versement de 13 000 € en janvier 2017) ou celle de la « garderie centre de loisirs » (un versement de 9 538 € en juillet 2016), la moyenne mensuelle calculée sur une année n'oblige pas à un cautionnement. Pour autant, le cautionnement peut s'imposer si l'on rapporte le montant des fonds encaissés aux seuls mois où fonctionnent ces régies. La chambre invite l'ordonnateur à bien apprécier les risques réels que peuvent encourir les régisseurs avant de prononcer la dispense de cautionnement.

6.2.2.2 L'indemnité de régisseur

L'article R. 1617-5-2 du code général des collectivités territoriales prévoit que le régisseur peut percevoir une indemnité de responsabilité.

En 2016, huit régisseurs sur treize ont perçu une indemnité de régisseur.

La chambre note des difficultés dans le versement de cette indemnité :

- Pour la régie du « CLSH », l'arrêté de création de la régie n'a pas institué cette indemnité mais l'arrêté de nomination du régisseur daté du 10 mai 2014 en prévoit le versement.
- Pour la régie « Espace Jeunes », le régisseur principal de recettes a perçu une indemnité de 110 €. Si la délibération n° 99.VI.18 du 28 juin 1999 autorise le versement d'une indemnité de régisseur, ni l'arrêté de création de la régie du 31 mars 1999, ni l'arrêté de nomination du régisseur ne prévoient le versement d'une telle indemnité. Il a été en outre constaté que la gestion de cette régie était assurée par la régisseuse suppléante et non par le régisseur principal sans que la régisseuse suppléante ne perçoive une indemnité alors que la délibération susmentionnée prévoit la répartition effective de l'indemnité entre le titulaire et le suppléant au prorata des durées respectives de prise en charge de la régie.

La chambre rappelle que l'ordonnateur doit veiller à ce que l'attribution de l'indemnité de régisseur réponde aux conditions réglementaires définies par l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local de 2006¹⁶.

6.3 La sécurisation des encaissements de recettes

Il a été observé lors du contrôle que les coffres-forts de la collectivité pouvaient contenir à certaines périodes de l'année des montants importants résultant de l'activité des régies et du dépôt irrégulier des recettes auprès du comptable assignataire.

La chambre invite la commune à mettre en œuvre une organisation privilégiant le versement régulier des fonds auprès du comptable assignataire afin de limiter au maximum la conservation de fonds dans les coffres-forts de la commune.

Les modalités de réception des recettes pour deux des régies contrôlées présentent en effet un risque.

6.3.1 Régie de recettes de la location de salles et matériels

Ces locations font l'objet d'une convention et d'un paiement intégral préalable, ce qui ne pose pas de difficultés particulières. Cependant, chaque location donne également lieu à la remise d'un chèque de caution.

¹⁶ Titre I-chapitre 2-§1.1.5.

Il n'existe aucune procédure d'enregistrement et de suivi de ces chèques de caution. Ils sont insérés dans le classeur d'archivage des conventions de location, sans aucun enregistrement préalable. A l'échéance de la convention, les chèques sont ensuite renvoyés au bénéficiaire, sous enveloppe, sans courrier joint et en l'absence de tout accusé réception. La seule trace existante, selon le régisseur, est l'enregistrement du courrier départ où sont notés le nom du destinataire et l'objet du courrier.

L'instruction codificatrice de 2006 prévoit la tenue d'une comptabilité du régisseur (Titre 12 – chap. 1) qui « *doit retracer toutes les recettes que le régisseur est habilité à encaisser par l'acte constitutif de la régie* ». La chambre constate qu'en l'absence de comptabilisation des chèques de caution, le régisseur est dans l'incapacité de retracer à tout moment les recettes qu'il détient.

La procédure en usage est irrégulière et présente à la fois un risque de contentieux avec les émetteurs du chèque de caution et un risque potentiel de perte ou de détournement de chèques.

6.3.2 Régie de recettes du centre multi-accueil (CMA)

Le centre multi-accueil est une structure d'accueil petite enfance collective municipale qui peut recevoir 18 enfants âgés de 2 mois à 3 ans.

En principe, le maire, via ses services, émet en tant qu'ordonnateur les factures liées aux prestations d'accueil et le régisseur de la structure procède à l'encaissement des sommes dues auprès des familles.

Dans les faits, c'est la directrice de la structure, qui est également régisseuse, qui procède à la facturation des prestations en rapprochant chaque mois les états de badgeage des parents avec le registre qu'elle tient manuellement des heures de présence de chaque enfant. Elle effectue ensuite la remise des factures aux parents par le biais de chemises cartonnées déposées dans les casiers des enfants. Les règlements, effectués en espèces ou en chèques, sont déposés par les parents dans une boîte aux lettres située dans le hall du bâtiment. Cette boîte est relevée chaque soir, les paiements donnent lieu à l'émission d'une quittance issue d'un carnet à souche, remise aux parents à nouveau par l'intermédiaire de la chemise cartonnée. A la fin de chaque mois, les recettes encaissées sont déposées à la trésorerie et les factures non réglées font l'objet de l'émission d'un titre de recettes transmis au comptable public. Cette procédure concerne 110 familles et représente une recette annuelle de 58 000 €. Cette façon de procéder présente à la fois des risques et des irrégularités.

S'agissant de la facturation : si l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local prévoit la possibilité pour un régisseur de procéder à l'encaissement de droits « au constaté » (Titre 3 – chap 1), elle précise qu'« *Il incombe à l'ordonnateur de constater les droits de la collectivité territoriale ou de l'établissement public local, de déterminer le montant de la créance et d'établir un décompte au vu duquel le régisseur perçoit la somme due. Le régisseur n'est alors chargé ni de liquider, ni de vérifier la liquidation faite par l'ordonnateur. Il reçoit du service liquidateur l'indication, sous des formes diverses, des sommes à recouvrer* ».

La chambre a constaté lors du contrôle sur place, que la directrice du CMA procède à la fois au relevé des prestations dues, à l'émission des factures et au recouvrement de ces dernières. Cette procédure ne respecte pas les dispositions de l'instruction de 2006. Le contrôle n'a pas fait apparaître l'existence d'une procédure de contrôle interne.

S'agissant de la remise des recettes : au-delà du risque de vol dans la boîte aux lettres qui ne présente aucune sécurité particulière, le relevé des versements par la directrice hors la présence des débiteurs augmente les risques de contentieux.

Dans la mesure où l'arrêté de création prévoit, parmi les moyens de paiement, la possibilité de prélèvements, la chambre invite l'ordonnateur à se rapprocher du comptable pour, à tout le moins, mettre ce mode de règlement en place.

Enfin, cette régie qui a été créée en 2009, puis modifiée en 2013, a connu trois régisseurs intérimaires et deux mandataires suppléants au cours des sept dernières années. L'article R. 1617-5-1 du code général des collectivités territoriales précise que l'intérim des fonctions de régisseur ne peut excéder une période de six mois renouvelables une fois. A l'issue de cette période, il appartient à l'ordonnateur de nommer un nouveau régisseur titulaire. L'examen de cette régie a fait apparaître qu'un régisseur intérimaire est resté en fonction pendant quatre ans et huit mois du 1^{er} juillet 2010 au 1^{er} mars 2015. Le régisseur actuel est régisseur intérimaire depuis plus d'une année.

Compte tenu de l'importance de cette régie de recettes (57 790,21 € en 2016), la chambre invite l'ordonnateur à nommer un nouveau régisseur titulaire conformément à l'article R. 1617-5-1 du code général des collectivités territoriales et à mener une réflexion sur la réorganisation du recouvrement de la participation des familles.

6.4 La mise en place d'une comptabilité pour chacune des régies

L'article R. 1617-16 du code général des collectivités territoriales prévoit la tenue obligatoire d'une comptabilité des régies. L'instruction codificatrice de 2006 (Titre 12)¹⁷ en précise la forme et prévoit à minima la tenue d'un journal grand livre faisant apparaître la tenue du compte de disponibilités sauf pour les régies dites de faible importance, mais pour lesquelles aucun seuil n'est défini réglementairement.

Il résulte de l'examen qu'aucun des régisseurs rencontrés n'a pu fournir une comptabilité telle que prévue par l'instruction de 2006. Les encaissements et décaissements sont, en général, retracés dans un tableau Excel détaillé par débiteur.

La chambre recommande à l'ordonnateur de se conformer aux dispositions précitées du code général des collectivités territoriales en veillant à la mise en place d'un journal grand livre pour chacune des régies de recettes dont le montant est supérieur à 2 000 € d'encaissement dans l'année.

6.5 Contrôles exercés par l'ordonnateur

L'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales complété par le Titre 6 de l'instruction codificatrice n°06-031 du 21 avril 2006 sur les régies prévoit l'exercice d'un contrôle administratif des régies par l'ordonnateur, autorité hiérarchique des agents exerçant les fonctions de régisseurs¹⁸. Pour exercer ce contrôle, l'ordonnateur doit pouvoir à l'aide du dossier administratif à jour qu'il détient pour chaque régie, vérifier la conformité de son fonctionnement ainsi que la bonne tenue de la comptabilité de la régie.

¹⁷ "Cette comptabilité doit permettre de dégager facilement à tout moment le solde de la caisse et des valeurs, pour les régies de recettes.

La comptabilité des régies de recettes est tenue selon la méthode de la partie double : chaque opération fait fonctionner un ou plusieurs comptes en débit et un ou plusieurs comptes en crédit. Elle doit retracer toutes les recettes que le régisseur est habilité à encaisser par l'acte constitutif de la régie. (...). Elle est organisée au moyen de comptes et de registres peu nombreux.

Elle est périodiquement apurée par le versement des disponibilités et des justifications de recettes au comptable assignataire".

¹⁸ Cf. également la fiche thématique n° I-3 proposée sur le site <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/formation-des-regisseurs>.

S'agissant des régies de recettes, lors de l'émission des titres de recettes correspondants, l'ordonnateur est astreint à exercer les vérifications nécessaires prévues par l'article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Il doit ainsi :

- veiller à ce que le régisseur intervienne seulement pour les opérations prévues par l'acte constitutif de la régie ;
- veiller au respect des modalités de fonctionnement également déterminées dans l'acte de création de la régie (et en cas de besoin, demander au régisseur de lui communiquer ses registres comptables) ;
- s'assurer de l'encaissement normal des produits au vu des bordereaux des recettes encaissées. Il s'agit notamment de s'assurer de l'encaissement normal des produits en cohérence avec l'activité générale ou la fréquentation du service concerné (piscine, salle de spectacles, etc.), et de la traduction comptable régulière des encaissements ou décaissements effectués dans les régies.

En parallèle des obligations imposées au comptable assignataire en matière de contrôle des régies, la chambre rappelle à l'ordonnateur qu'il se doit, lui aussi, de mener des contrôles sur les régies municipales afin d'en vérifier leur bon fonctionnement.

6.6 La formalisation des procédures

Le contrôle sur place et sur pièces des régies a montré qu'aucune procédure tenant au fonctionnement des régies n'était formalisée par un règlement intérieur ou des notes de service. L'obligation de tenue d'une comptabilité des régies a par ailleurs dérouté plusieurs régisseurs qui cernaient mal l'importance de cette obligation et ses moyens de mise en œuvre.

Les régisseurs en place ne paraissent pas avoir été formés à cette fonction et les besoins de formation dans ce domaine ne figurent pas dans un plan de formation.

Afin de sécuriser le fonctionnement des régies dans la comptabilité de l'ordonnateur, la chambre invite ce dernier à mettre en place un règlement interne organisant le fonctionnement des régies. Ce document pourrait, notamment, prévoir, en relation avec le comptable¹⁹, les modalités de formation des régisseurs et organiser le contrôle administratif des régies.

Recommandation n° 7 : assurer la rationalisation, la sécurisation et le contrôle de l'activité des régies municipales

¹⁹ Cf. le guide à l'usage des régisseurs (avec exercices pratiques à l'appui p. 56) proposé sur le site <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/formation-des-regisseurs>.

7 LES ZONES D'AMENAGEMENT CONCERTÉ ET LES ZONES D'ACTIVITÉS

7.1 Les zones d'aménagement concerté

Compte tenu du dynamisme démographique et immobilier de l'agglomération rennaise et du positionnement d'Acigné en périphérie proche, la commune a fait le choix dès 1992, d'assurer le renouvellement et la densification de son centre-ville en lançant une première zone d'aménagement concerté (ZAC du Centre). Puis, en 1994, 2007 et 2016, la collectivité a lancé trois autres zones afin d'assurer le développement du secteur nord-est du bourg et ainsi permettre la réalisation de 1 684 logements nouveaux.

Les objectifs initialement définis, visant prioritairement à développer l'habitat et les équipements publics y afférents, ont évolué avec le temps afin de se conformer aux règles imposées par le schéma de cohérence territoriale, le programme local de l'habitat et le plan local de l'urbanisme.

Au 31 décembre 2016, les objectifs en terme de création de logements étaient remplis puisque 1296 logements avaient été autorisés (délivrance d'un permis de construire), soit au-delà de la prévision initiale de 1210 logement pour les ZAC du Centre, de la Timonière et du Champs Botrel.

Alors qu'il aura fallu plus de 20 ans pour réaliser les objectifs de création de logements pour les ZAC du Centre et de la Timonière, ils ont été atteints en moins de 10 ans pour la ZAC du Champs Botrel et il est prévu d'y parvenir en neuf années pour la ZAC du Botrel 1 lancée en 2016.

| ZAC | Date de création | Objectifs | Objectifs de création de logements | Nombre de logements autorisés (1) au 31-12-2016 | Logements taux de réalisation | Temps de réalisation |
|---------------------|------------------|--|---|---|-------------------------------|--|
| ZAC du Centre | 06-07-1992 | Habitat, renouvellement urbain, commerce <i>Durée initiale 7 ans</i> | 350 <i>(280 logts initialement prévus en 1992)</i> | 359 | 102,57 % | 24 ans <i>En cours non clôturée</i> |
| ZAC de la Timonière | 13-09-1994 | Habitats, activités économiques et zone à vocation sportive et de loisirs <i>Durée initiale 10 à 15 ans</i> | 485 <i>(350 logts initialement prévus en 1994)</i> | 560 | 115,46 % | 22 ans <i>En cours non clôturée</i> |
| ZAC du Champ Botrel | 12-02-2007 | Habitats, activités économiques et équipements spécifiques (EPHAD) <i>Pas de durée prévue</i> | 375 | 377 | 100,53 % | 10 ans <i>En cours non clôturée</i> |
| ZAC Botrel 1 | 27-06-2016 | Habitats <i>Durée initiale : 8 à 9 ans</i> | 388 | 0 | <i>Sans objet</i> | <i>En cours</i> |

(1) logements autorisés suite à la délivrance de permis de construire

(2) SHON créée rapportée aux dépenses totales de la ZAC depuis sa création

Il résulte de l'instruction que les coûts prévisionnels des ZAC de la Timonière et du Champs Botrel n'ont pas connu de dépassements par rapport aux montants initialement fixés lors de leur création. S'agissant de la ZAC du Centre, le dépassement du coût prévisionnel s'explique par les caractéristiques particulières de cette zone qui ont nécessité une évolution dans le temps de son programme d'aménagement (*modification du plan d'aménagement de zone en 2010*).

Au 31 décembre 2015, le bilan financier total des trois ZAC communales affichait un résultat net positif de 747 484,82 €. L'encours de dette global se limitait à 50 000 € (avance en trésorerie du budget principal).

Bilan financier au 31 décembre 2015

| | Dépenses | Recettes | Résultat |
|----------------------------|---------------------------------|----------------------|-------------------|
| ZAC Centre | 8 538 642,97 | 7 663 877,27 | - 874 765,70 |
| ZAC de la Timonière | 13 953 148,92 | 13 997 597,92 | 44 449,00 |
| ZAC Champ Botrel | 6 638 122,28 | 8 215 923,80 | 1 577 801,52 |
| ZAC Botrel 1 | <i>Création le 27 juin 2016</i> | | |
| Total | 29 129 914,17 | 29 877 398,99 | 747 484,82 |

Source : délibérations n°2016.5.05, 5.06 et 5.07 du 19 septembre 2016

Pour mener à bien ces opérations, la commune a décidé en 2005, après avoir concédé l'aménagement de la ZAC du Centre à la société Rennaise de Rénovation, de reprendre la gestion en régie de cette zone ainsi que des autres zones. Selon la commune, cinq agents représentant 1,31 équivalent temps plein, assurent le suivi de la conduite de ces opérations (budgétaire, financier et juridique).

De 2012 à 2014, le coût financier de cette prestation a été pris en charge par le seul budget annexe de la ZAC du Champ Botrel pour un montant de 47 000 € par exercice, ce qui représente 11,71 % des dépenses réalisées en 2014 pour cette seule ZAC. Si, comme l'a indiqué la commune lors de l'instruction, ce montant doit être globalisé à l'ensemble du suivi des trois ZAC, le coût de cette mission ne représenterait que 3,6 % des dépenses réalisées pour les trois ZAC en 2014.

Pour les exercices 2015 et 2016, aucun frais de gestion n'a été budgété alors que les dépenses pour l'exercice 2015 s'élèvent pour les trois ZAC à 691 955 €, soit un défaut de perception pour le budget principal de la commune de 24 910 € (estimation de frais de gestion à 3,6 % des dépenses des trois ZAC).

Afin d'améliorer la lisibilité des données financières et budgétaires des budgets annexes, la chambre invite la commune à répartir la dépense liée au suivi de ces zones sur chaque budget annexe.

7.1.1 ZAC du Centre

La commune a décidé dès 1992 de mener une opération de zone d'aménagement concerté afin d'assurer le renouvellement du centre de la commune (construction de logements, réaménagement de la voirie, du stationnement, création d'un bâtiment public destiné aux associations). Un objectif de création de 280 logements avait été fixé en 1992, puis il a été porté à 350 en 2000. Le budget prévisionnel de cette opération a été estimé à 9,31 M€ HT. Au 31 décembre 2015, l'objectif de création de 350 logements a été réalisé. Selon la commune, compte tenu de la configuration particulière du centre, il reste encore trois lots, dont la collectivité est propriétaire, à aménager, qui permettront la création à moyen terme (5 à 10 ans) de 20 à 30 logements supplémentaires.

A la fin de l'exercice 2015, le bilan financier de la ZAC du centre fait apparaître un déficit de 874 765,70 €²⁰, qui devrait, selon l'échéancier financier prévisionnel de la commune se réduire et permettre à l'opération d'afficher un équilibre financier lors des prochains exercices, avec une perspective de recettes liées à la vente de logements et de murs commerciaux à hauteur de 1,61 M€.

Depuis son lancement en 1992, le montant total de la participation du budget principal de la commune à cette opération a été de 1,19 M€ dont 300 000 € et 450 000 € en 2014 et 2015, représentant au total 12,84 % du montant des recettes de l'opération. L'encours de dette au 31 décembre 2016 est de 50 000 € (il s'agit d'une avance de trésorerie consentie en 2005 par le budget principal de la commune). Le taux de réalisation atteint en dépenses 91,7 % et en recettes 82,3 %, le besoin de trésorerie de cette opération est assuré par la trésorerie des deux autres ZAC et celle du budget principal, évitant ainsi le recours à l'emprunt.

Les recettes de vente de terrains prévues par la commune pour un montant de 1,61 M€ devront faire l'objet d'un suivi attentif afin de s'assurer de leur bonne évaluation et de leur réalisation effective permettant d'assurer l'équilibre financier de l'opération. A défaut de réalisation effective, la commune devra anticiper suffisamment tôt cette insuffisance de recettes afin d'assurer le versement d'une subvention d'équilibre au budget annexe de cette ZAC.

La chambre note que la ZAC a été lancée il y a 24 ans, que les objectifs de restructuration du centre-ville, de l'habitat et des commerces ont été atteints, et que s'il reste quelques lots à requalifier afin de permettre la création de logements supplémentaires, l'échéancier prévisionnel de clôture de cette opération n'a pas paru clairement défini lors de l'instruction.

Afin de disposer d'une vision précise de l'échéance de cette opération, il semble nécessaire que la collectivité mette en place un échéancier prévisionnel précis des opérations et travaux définitifs à réaliser afin de prévoir la clôture de cette opération d'aménagement qui a été lancée il y a plus de 24 ans.

7.1.2 ZAC de la Timonière

La collectivité a lancé en 1992 cette ZAC afin d'assurer la construction de nouveaux logements, implanter de nouvelles activités artisanales et réaliser un pôle d'équipement publics à caractère culturel et sportif. Un objectif de création de 485 logements avait été fixé et le budget prévisionnel de cette opération avait été estimé à 14 M€ HT.

Au 31 décembre 2016, l'objectif de création de 485 logements a été dépassé avec la réalisation de 560 logements. Il reste seulement un lot aménagé à vendre sur l'ensemble de la zone. Selon la collectivité, la ZAC de la Timonière sera clôturée après la vente de ce lot et dès que les modalités de transfert des réseaux d'eau et d'assainissement de cette zone auront été définies entre la commune et Rennes Métropole.

Même si les soldes d'exécution des exercices 2012, 2013 et 2015 sont déficitaires, le bilan financier global de la ZAC de la Timonière fait apparaître un excédent de 44 449 €, avec un taux de réalisation financier de l'opération de 99,9 % en recettes et de 99,6 % en dépenses.

²⁰ Tableau annexé à la délibération n°2016.5.05 du 19 septembre 2016.

Le budget annexe de cette zone ne fait apparaître aucune charge d'emprunt, ni aucune subvention d'équilibre versée par la commune. Les objectifs fixés initialement ayant été totalement remplis, il semble nécessaire de définir un échéancier prévisionnel précis des opérations définitives à réaliser afin de prévoir un calendrier de clôture de cette opération d'aménagement qui a plus de 22 ans.

7.1.3 ZAC du Champ Botrel

La collectivité a lancé, en 2007, cette ZAC afin d'assurer la construction de nouveaux logements, implanter un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et une structure d'accueil pour adultes handicapés. Un objectif de création de 375 logements avait été fixé et le budget prévisionnel de cette opération avait été estimé à 10,39 M€ HT. Au 31 décembre 2016, l'objectif était partiellement rempli, 377 logements et l'Ehpad ont été autorisés et construits, seuls des locaux d'activités et certains équipements publics restent à réaliser.

Les soldes d'exécution des exercices 2013 et suivants sont excédentaires, le bilan financier global de la ZAC du Champ Botrel fait apparaître un excédent de 1,57 M€ au 31 décembre 2015 et affiche un taux de réalisation de 63,8 % en dépenses et 79 % en recettes. Comme pour la ZAC de la Timonière, le budget annexe de cette zone ne comporte aucune charge d'emprunt, ni aucune subvention d'équilibre versée par la commune.

7.1.4 ZAC de Botrel 1

La commune d'Acigné a lancé en 2016 une opération de ZAC afin d'assurer la construction de nouveaux logements et réaliser des équipements publics (équipements scolaires, sportifs et culturels). Un objectif de création de 388 logements a été fixé et le budget prévisionnel de cette opération est estimé à 11,21 M€ HT.

Par une délibération du 23 janvier 2017, le conseil municipal a approuvé le dossier de réalisation de la zone et a validé le principe d'une fin prévisionnelle de l'opération en 2023 ou en 2024. L'opération est en cours.

7.1.5 L'information des tiers

Chaque année, le maire présente au conseil municipal un bilan financier prévisionnel rappelant l'historique de chaque opération, précisant le programme physique, estimant les dépenses et informant sur la commercialisation des terrains équipés.

Si la lecture de ces documents permet de connaître l'historique de la ZAC et le bilan financier de l'exercice n-1, il pourrait être amélioré, pour parfaire l'information des tiers, notamment des élus du conseil municipal et des citoyens, au niveau du contenu des informations données notamment en termes de niveaux d'avancement de l'opération par rapport aux engagements initiaux, d'explication d'éventuels écarts de réalisation ainsi que d'éléments précis sur l'échéancier pluriannuel (n+1 à n+3) du déroulement et de clôture éventuelle des opérations.

7.2 Les zones d'activités

La commune d'Acigné dispose de trois budgets annexes pour les zones d'activités du Boulais, du Boulais 2 et de Joval.

Au 31 décembre 2016, le taux de réalisation de ces trois zones d'activités dépassait les 86 %, seuls trois lots restaient à vendre sur les 23 lots initialement créés.

| Zones d'activités | Lot initialement prévu | Lots restants | Taux de réalisation |
|-------------------|------------------------|---------------|---------------------|
| ZA Boulais 1 | 10 lots | 1 lot | 90 % |
| ZA Boulais 2 | 7 lots | 1 lot | 85,71 % |
| ZA Joval | 6 lots | 1 lot | 83,33 % |

Les zones d'activités du Boulais 1 et 2 ont été créées respectivement le 19 mai 1988 et le 30 mars 2011 et ont pour vocation d'accueillir des activités tertiaires supérieures et des activités technologiques sur un espace de près de cinq hectares divisé en 17 lots. Au 31 décembre 2016, ces zones d'activités étaient pratiquement complètes avec un taux de réalisation de plus de 88 %, et il ne restait que deux lots disponibles à la vente.

La zone de Joval a été créée le 17 octobre 1989 afin d'accueillir des activités industrielles, artisanales, des entrepôts et des bureaux sur un espace de sept hectares divisé en six lots. Au 31 décembre 2016, cette zone d'activité était pratiquement complète avec un taux de réalisation de plus de 83 %, et il ne restait qu'un seul lot disponible à la vente.

Sur la période examinée, les comptes de gestion des budgets annexes de ces zones d'activités ne font apparaître aucune cession d'immobilier, ni aucune dépense d'équipement. L'encours de la dette pour ces trois budgets est nul. Sur le plan financier, les budgets annexes de ces trois zones d'activités ne présentent pas de risques particuliers pour la commune.

- - -

Annexes**1 – Autofinancement**

| en € | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Var. annuelle moyenne |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) | 2 442 304 | 2 531 536 | 2 613 032 | 2 768 946 | 2 797 105 | 3,4 % |
| + Ressources d'exploitation | 727 972 | 742 916 | 801 600 | 832 780 | 827 928 | 3,3 % |
| = Produits "flexibles" (a) | 3 170 276 | 3 274 451 | 3 414 632 | 3 601 726 | 3 625 033 | 3,4 % |
| Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 1 435 153 | 1 473 274 | 1 492 211 | 1 406 844 | 1 254 885 | -3,3 % |
| + Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat | 975 710 | 1 022 584 | 1 045 762 | 960 316 | 968 686 | -0,2 % |
| = Produits "rigides" (b) | 2 410 863 | 2 495 858 | 2 537 973 | 2 367 160 | 2 223 571 | -2,0 % |
| Production immobilisée, travaux en régie (c) | 16 493 | 17 828 | 52 746 | 11 449 | 2 500 | -37,6 % |
| = Produits de gestion (a+b+c = A) | 5 597 632 | 5 788 137 | 6 005 352 | 5 980 335 | 5 851 104 | 1,1 % |
| Charges à caractère général | 1 121 774 | 1 183 775 | 1 158 584 | 1 019 986 | 997 289 | -2,9 % |
| + Charges de personnel | 2 474 787 | 2 595 481 | 2 761 880 | 2 769 478 | 2 653 642 | 1,8 % |
| + Subventions de fonctionnement | 167 632 | 157 063 | 174 486 | 182 368 | 176 505 | 1,3 % |
| + Autres charges de gestion | 253 800 | 263 298 | 265 052 | 264 644 | 243 971 | -1,0 % |
| = Charges de gestion (B) | 4 017 993 | 4 199 617 | 4 360 002 | 4 236 477 | 4 071 406 | 0,3 % |
| Excédent brut de fonctionnement (A-B) | 1 579 639 | 1 588 521 | 1 645 349 | 1 743 858 | 1 779 698 | 3,0 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | 28,2 % | 27,4 % | 27,4 % | 29,2 % | 30,4 % | |
| +/- Résultat financier (réel seulement) | -36 635 | -34 820 | -31 973 | -28 935 | -25 781 | -8,4 % |
| - Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | N.C. |
| +/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | N.C. |
| +/- Autres produits et charges excep. réels | -211 | 32 431 | 4 161 | -817 182 | 7 678 | N.C. |
| = CAF brute | 1 542 794 | 1 586 131 | 1 617 537 | 897 741 | 1 761 595 | 3,4 % |
| <i>en % des produits de gestion</i> | 27,6 % | 27,4 % | 26,9 % | 15,0 % | 30,1 % | |
| - Annuité en capital de la dette | 65519 | 68500 | 71794 | 75106 | 78642 | |
| = CAF nette ou disponible | 1 477 275 | 1 517 631 | 1 545 743 | 822 635 | 1 682 954 | |

Source : Anafi - comptes de gestion

2 – Trésorerie

| au 31 décembre en € | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Var. annuelle moyenne |
|--|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|-----------------------|
| Fonds de roulement net global | 2 896 403 | 2 063 529 | 2 325 916 | 4 172 254 | 4 656 650 | 12,6 % |
| - Besoin en fonds de roulement global | 1 342 281 | 382 064 | -852 011 | -1 271 768 | -1 335 647 | N.C. |
| =Trésorerie nette | 1 554 122 | 1 681 465 | 3 177 926 | 5 444 022 | 5 992 298 | 40,1 % |
| <i>en nombre de jours de charges courantes</i> | <i>139,9</i> | <i>144,9</i> | <i>264,1</i> | <i>465,9</i> | <i>533,8</i> | |
| <i>Dont trésorerie active</i> | <i>1 554 122</i> | <i>1 681 465</i> | <i>3 177 926</i> | <i>5 444 022</i> | <i>5 992 298</i> | <i>40,1 %</i> |
| <i>Dont trésorerie passive</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>N.C.</i> |

3 – Régies municipales

| Recettes ou Avance | LIBELLE_REGIE | OBJET_REGIE | Date Décision création | Montant maximum encaisse ou avance (en euros) | Encaisse ou dépenses année 2016 |
|--------------------|---------------------------------------|--|--------------------------|---|---------------------------------|
| Recettes | Spectacles | Ventes Places Spectacles | 03/08/98 | 8 000 frs (soit 1219,59€) | 2 810,00 |
| Recettes | Vente Recup Eau | Vente Recup Eau | 09/05/05 | 1 200,00 | 0,00 |
| Recettes | Marché | Droits De Places | 07/03/90 | 457,35 | 9 318,96 |
| Recettes | Vente De Livres Et Rencontres Photo | Vente De Livres Et Rencontres Photo | 05/01/09 | 300,00 | 0,00 |
| Recettes | CLSH | Garderie Centre De Loisirs | 25/04/1990 30/03/2003 | 1 220,00 | 11 255,88 |
| Recettes | Photocopies | Photocopies | 14/02/86 | 76,22 | 137,78 |
| Recettes | Location Salle Et Matériel | Location De Salles Ou Matériels | 01/02/97 | 2 500,00 | 21 469,00 |
| Recettes | Espace Jeunes | Perception Des Activités Proposées | 31/03/99 | 8 000 frs (soit 1219,59€) | 11 934,00 |
| Recettes | Médiathèque | Recettes De La Médiathèque | 29/08/00 | 914,69 | 5 587,30 |
| Recettes | Régie Reprographie | Encaissement Des Frais De Reprographie | 05/01/09 | 500,00 | 0,00 |
| Recettes | Publicité Bulletin Municipal | Recettes De Publicité Dans Le Bulletin Municipal | 11/07/12 | 500,00 | 14 875,00 |
| Recettes | Vacations Funéraires | Encaissement Des Vacances Funéraires | 29/04/09 | 500,00 | 0,00 |
| Recettes | Restaurant Garderie Etude | Produits Restaurant Garderie Etude Occasionnel | 18/10/16 | 200,00 | 35,28 |
| Recettes | Multi Accueil Chrysalide | Encaissement De La Participation Des Familles | 12/11/09 | 7 000,00 | 58 171,00 |
| Recettes | Contrôles Assainissements Individuels | Perception De La Redevance De Contrôle | | 500,00 | 0,00 |
| Avance | Espace Jeunes La Motte | Gestion Des Activités Des Jeunes | 18/02/03 | 1 000,00 | 13,40 |
| Avance | Dép. Courantes Services Munic. | Dépenses Courantes Des Services | 01/12/95 | 1 200,00 | 430,46 |
| Avance | Vacances Étés Mini Camps | Dépenses Des Camps D Été | 29/06/00 | 150,00 | 0,00 |
| Avance | Argent De Poche | Rétributions Jeunes Dispositif Argent De Poche | 16/06/16 | 3 000,00 | 2 100,00 |