Chambre régionale des comptes
Bretagne

Le 30 janvier 2018

La présidente

à

Dossier suivi par : Gabriel ROSENER
T 02.99.59.85.24
gabriel.rosener@crtc.ccomptes.fr

Réf. : 2017-0009
GR/2018-
P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Madame Christine LE STRAT
Maire
Mairie de Pontivy
8, rue François Mitterrand
56 300 PONTIVY

Objet : notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Pontivy

Envoi avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Pontivy concernant les exercices 2012 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Sophie BERGOGNE

SOMMAIRE

1. PRESENTATION DE LA COMMUNE DE PONTIVY 5

2. LA SITUATION FINANCIERE 5

2.1. LA FIABILITE DES COMPTES 5

2.2. L'INFORMATION FINANCIERE 6

2.3. LA GOUVERNANCE COMPTABLE ET BUDGETAIRE 7

2.4. ANALYSE FINANCIERE 10

3. LA GESTION INTERNE 14

3.1. LES DEPENSES DE PERSONNEL ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES 14

3.2. LES MARCHES 16

4. LA ZAC DU TALIN 18

4.1. PRESENTATION DE L'OPERATION 18

4.2. LE DEFICIT DE LA ZAC 19

4.3. UN PROJET MAL DIMENSIONNE 20

5. LES DEPENSES SCOLAIRES 21

5.1. CARTOGRAPHIE DES ECOLES A PONTIVY ET DONNEES STATISTIQUES 21

5.2. LE PROJET EDUCATIF TERRITORIAL (PEDT) 23

5.3. LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION POUR L'ENSEIGNEMENT (TICE) 24

5.4. LA MISE EN PLACE DES NOUVEAUX RYTHMES SCOLAIRES A PONTIVY ET LEUR IMPACT SUR LA MASSE SALARIALE 26

5.5. LA GESTION DES ACHATS ET LA RESTAURATION SCOLAIRE 27

6. ANNEXES 28

Commune de Pontivy

OBSERVATIONS DEFINITIVESDE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE BRETAGNE

Exercices 2012 et suivants

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Pontivy à compter de l'exercice 2012. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 9 janvier 2017.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 16 mai 2017 avec le maire, Madame Christine Le Strat, et Messieurs Henri Le Dorze et Jean-Pierre Le Roch, anciens ordonnateurs.

La chambre, lors de sa séance du 20 juin 2017, a formulé des observations provisoires qui ont été adressées à Madame Christine Le Strat, maire et MM. Henri Le Dorze et Jean-Pierre Le Roch, ancien maires.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 7 novembre 2017, a arrêté ses observations définitives.

RÉSUMÉ

La commune de Pontivy est un pôle attractif en centre Bretagne avec une forte concentration d'emplois, notamment dans le secteur tertiaire, malgré un contexte économique difficile. Sa population, de 13 965 habitants en 2017, progresse de 0,32 % depuis 2008 en moyenne annuelle.

Une situation financière satisfaisante mais des procédures à améliorer

La situation financière est satisfaisante malgré la diminution des dotations de l'Etat et la commune conserve une bonne capacité de désendettement. Le niveau des investissements réalisés est supérieur à la moyenne des communes de taille comparable avec un recours à l'emprunt moindre.

Les procédures comptables sont insuffisamment formalisées. L'absence de comptabilité d'engagement nuit à la bonne qualité des comptes. Le contrôle interne du circuit des achats courants est insuffisant. Ainsi, les commandes sont effectuées au fil de l'eau auprès de multiples fournisseurs par des personnes qui n'ont pas reçu de délégation. La signature de bons de commandes par les agents sans autorisation préalable entache d'irrégularité le circuit de la commande publique et expose la collectivité à un risque juridique.

Une opération d'aménagement trop ambitieuse

En 2003, la commune s'est engagée dans un projet d'urbanisation du secteur du Talin, au sud-ouest de la ville, sous la forme d'une zone d'aménagement concertée (ZAC). Une convention publique d'aménagement (CPA) a été signée en décembre 2004 avec un aménageur. D'une superficie de 15,6 hectares avec une surface opérationnelle de 130 000 m², la ZAC devait comprendre, selon le dossier de réalisation, 70 lots libres, 55 maisons groupées et 150 logements collectifs et intermédiaires.

En septembre 2014, la commune a décidé l'arrêt anticipé de la convention d'aménagement, celle-ci présentant un déficit de plus de 1,6 M€. En dehors des logements sociaux, peu de parcelles ont été vendues. Les difficultés rencontrées dans le secteur du bâtiment et les prix proposés n'expliquent pas complètement l'échec commercial de ce projet, enclavé et trop ambitieux pour la taille du marché immobilier local.

La compétence scolaire de la commune

La commune n'a pas défini de carte scolaire ni déployé d'outils permettant de connaître les origines sociales des enfants. Le pilotage de la politique scolaire en est rendu complexe.

La diminution du nombre de classes et plus encore la fermeture de bâtiments ont contribué à la réduction du coût par élève, mais la mise en place de la réforme des temps scolaires a contribué à l'augmentation du budget scolaire, qui est passé de 2,4 à 2,6 M€ entre 2013 et 2015, malgré une mise en œuvre maîtrisée. Selon la commune, le coût de la réforme des rythmes scolaires a représenté 185 000 € en 2016, soit 1,5 % des dépenses de gestion, alors que le montant des aides reçues ne s'est élevé qu'à 69 000 €.

Recommandations

1 Mettre en conformité les annexes des comptes administratifs avec la règlementation (cf. § 2.2).

2 Tenir une comptabilité d'engagement (cf. § 2.3.1).

3 Etablir un état des restes à réaliser conforme à la réglementation (cf. § 2.3.6).

4 Refondre les procédures comptables et de commande publique (cf. § 2.3.2).

5 Donner des délégations de signature aux agents municipaux (cf. § 2.3.2.2).

6 Centraliser les achats des ateliers municipaux afin d'organiser la gestion des stocks et des commandes (cf. § 2.3.3).

7 Établir une carte scolaire (cf. § 5.1.2).

8 Produire un schéma directeur informatique intégrant en particulier un volet sur les technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (cf. § 5.3.1).

9 Conclure une convention avec les « amis des écoles laïques » pour les dons en matériels informatiques (cf. § 5.3.3).

10 Équiper de proxys l'ensemble des réseaux de la commune (écoles, hôtel de ville, médiathèque) et assurer la traçabilité des connexions internet à partir des points de mises à disposition gratuite du wifi auprès du public (cf. § 5.3.4)

1. PRESENTATION DE LA COMMUNE DE PONTIVY

La population de Pontivy qui est de 13 965 habitants au 1er janvier 2017 selon l'INSEE, augmente de 0,32 % depuis 2008 en moyenne annuelle. Le solde migratoire est de 0,5 % contre un solde naturel de -0,2 %. Le nombre d'enfants de moins de 14 ans a diminué sur la période, passant de 2 038 à 1 978. La croissance de la population se concentre sur les plus de 60 ans et plus particulièrement les plus de 75 ans.

La commune de Pontivy est la ville centre d'un large bassin de vie située en centre Bretagne. Les déplacements domicile-travail dépassent le territoire de Pontivy Communauté.

Le taux de chômage est de 15,2 % en 2013 alors qu'il était de 10,2 % en 2008 selon l'INSEE. Les revenus moyens 2014 déclarés en 2015 par foyer étaient de 23 052 € pour une moyenne départementale de 24 671 €.

Avec une croissance moyenne annuelle de 0,9 %, l'évolution des revenus moyens des foyers de Pontivy entre 2011 et 2014 est inférieure à celle de la moyenne départementale et à l'inflation constatée de 1,1 %. Le nombre de cadres et professions intellectuelles supérieures s'est réduit sur cette même période passant de 754 à 699 en 2013. Le nombre de logements vacants est de 10,6 % en 2014 soit un niveau supérieur à celui de 2009 qui était de 9,4 %.

2. LA SITUATION FINANCIERE

2.1. LA FIABILITE DES COMPTES

2.1.1. Le rattachement des charges et des produits

Ce mécanisme comptable, qui permet de s'assurer que les factures non parvenues sont bien enregistrées sur l'exercice au cours duquel la prestation a été effectuée, constitue un élément de la fiabilité des comptes. Or, ce n'est qu'en 2016 que les premiers rattachements de charges ont été réalisés pour un montant total de 134 000 €.

2.1.2. Les travaux en régie

La comptabilisation des travaux effectués en régie se traduit par l'inscription de recettes de fonctionnement ayant pour effet d'augmenter la capacité d'autofinancement. Cette technique comptable n'a pas été utilisée en 2015. Auparavant, la valorisation de ces travaux incorporait une masse salariale pour un taux horaire de 30,50 € TTC. Ce taux surévalué ne reflète pas la réalité des coûts réellement acquittés par la commune.

La chambre invite la commune, qui en prend acte, à procéder à une valorisation précise et exhaustive des travaux en régie et à définir des coûts horaires conformes à la réalité.

2.2. L'INFORMATION FINANCIERE

2.2.1. Le débat d'orientation budgétaire (DOB)

L'élaboration du budget primitif est précédée, pour les communes de 3 500 habitants et plus, d'une phase préalable constituée par le débat d'orientation budgétaire. Le document produit à l'appui des débats est de bonne qualité. Toutefois, l'article L. 2312-1 du CGCT impose la présentation d'un rapport sur la structure et la gestion de la dette. Jusqu'à présent, la présentation de la dette, son encours, son profil d'amortissement, ses profils de taux d'intérêts, la stratégie de gestion ne sont pas suffisamment évoqués pour répondre aux exigences prévues par le CGCT. La chambre invite la commune à mieux se conformer aux obligations de contenu des DOB fixées par le CGCT.

2.2.2. Le compte administratif 2015

L'instruction budgétaire et comptable M14 impose le respect de maquettes budgétaires pour la présentation des comptes communaux. Il s'agit notamment des annexes qui visent à compléter l'information des élus et des tiers.

Plusieurs tableaux ne sont pas suffisamment renseignés. C'est le cas de la présentation du détail des opérations d'équipement menées par la commune. D'autres informations telles que les modalités de vote du budget, la présentation croisée par fonction détaillée par article, les méthodes utilisées pour le calcul des amortissements, les variations du patrimoine, l'état des travaux en régie, le calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt ou encore la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune ne sont pas remplis. De même, les concours attribués à des tiers en nature ou en subventions ne sont pas mentionnés.

La présentation des états annexés est insuffisamment ordonnée. La partie IV en continuité de la partie III n'est pas renseignée alors que certaines des annexes (états de la dette, emprunts garantis, liste des subventions versées à des tiers, état du personnel, AP/CP) sont présentées plusieurs pages après, sans que le titre ou le numéro de l'état n'y figure.

La chambre invite la commune à améliorer la présentation de ses annexes budgétaires.

2.2.3. Des écarts entre les comptes de gestion et les comptes administratifs

Des écarts sont constatés entre le compte de gestion et le compte administratif pour les crédits ouverts en section de fonctionnement. A titre d'exemple, alors que le compte de gestion établi par le comptable public pour 2016 enregistrait 17,2 M€ de crédits ouverts en section de fonctionnement, le montant figurant au compte administratif n'était que de 15,5 M€. L'écart porte sur les dépenses d'ordre de transfert entres sections et s'explique par une erreur matérielle de paramétrage de la maquette du compte administratif. Toutefois ces écarts, qui ne devraient pas exister, sont de nature à nuire à la bonne qualité des contrôles effectués par le comptable et de l'information financière produite au conseil municipal. La chambre invite la commune à s'assurer de la concordance des crédits entre compte administratif et compte de gestion.

2.3. LA GOUVERNANCE COMPTABLE ET BUDGETAIRE

2.3.1. La comptabilité d'engagement

L'article L. 2342-2 du CGCT impose la tenue d'une comptabilité des engagements pris par la commune. Cette comptabilité n'est pas tenue. Cette absence ne permet pas de connaître à tout instant le niveau de consommation des crédits et handicape le pilotage budgétaire de la commune. Sans connaissance du montant des crédits disponibles, un risque de dépassement budgétaire existe. Enfin, sans connaissance des engagements pris par les services, aucun contrôle interne n'est possible quant à l'existence de factures reçues mais restées impayées au-delà des délais réglementaires.

La connaissance des restes à réaliser voire des rattachements à effectuer en est rendue complexe. L'automatisation des procédures de fin d'exercice est impossible et la fiabilité des écritures comptables et budgétaires ne peut être garantie.

La chambre recommande à la commune de mettre en place, sans délai, une comptabilité d'engagement. En réponse, l'ordonnateur affirme qu'elle sera mise en place au 1er janvier 2018.

2.3.2. Les procédures comptables

2.3.2.1. L'absence de guide des procédures comptables

Les bons de commande sont rédigés sur un carnet à souche carboné. Les bons sont numérotés et indiquent le service émetteur. Trois visas sont attendus : celui de l'émetteur, du chef de service et du service des finances, sans définition de seuil de responsabilité. Les services gestionnaires les transmettent au service des finances qui contrôle l'imputation, la disponibilité des crédits puis valide le bon de commande.

Les bons de commande consultés par la chambre ne font apparaître que la signature de l'émetteur. Le nom de ce dernier n'est pas indiqué et n'est pas toujours identifiable. L'imputation comptable n'est pas toujours renseignée.

L'absence complète de contrôle de la qualité du signataire du bon de commande, de séparation entre les personnes qui prescrivent et autorisent la commande, représentent une faille du contrôle interne et un risque de fraude. Les fonctionnalités offertes par le progiciel comptable, telle que la saisie informatique des bons de commande, ne sont pas toutes utilisées. Une utilisation plus complète de l'outil informatique serait de nature à améliorer le contrôle interne en matière de comptabilité.

2.3.2.2. Les délégations données aux fonctionnaires

Le maire n'a pas arrêté de délégations de signature répartissant par seuil financier les habilitations entre élus, DGS, directeurs/chefs de services et agents. Seuls les adjoints ont délégation de signature pour les dépenses inférieures à 200 000 € HT dans le périmètre de leurs fonctions déléguées.

La signature de bons de commandes par les agents sans autorisation préalable entache d'irrégularité le circuit de la commande publique, expose la collectivité à un risque juridique et révèle un défaut du contrôle interne.

La chambre recommande de définir une nouvelle procédure pour les engagements comptables avec une saisie dans le logiciel de comptabilité et de dresser une liste des personnes autorisées à signer les bons de commande. Les arrêtés du maire devront préciser l'agent concerné, ses fonctions et l'étendue de la délégation de signature qui lui est accordée.

2.3.3. La gestion des achats courants

Chaque chef d'équipe dispose d'un carnet de bons de commande et procède à des achats au gré des besoins exprimés. Au sein des ateliers du centre technique municipal, chaque service dispose de son propre stock. Seule la gestion des stocks de matériel d'entretien et d'équipements de protection individuelle est centralisée.

Ce fonctionnement entraine d'importants coûts de gestion. L'absence de gestion de stocks induit des achats nombreux pour de petites quantités avec de multiples déplacements pour procéder aux achats divers. Ainsi, en 2016, le compte « achats divers » enregistrait les achats de petites fournitures courantes auprès de 163 fournisseurs pour 407 000 € et 1 594 mandats[1]. La valeur moyenne du mandat est faible. Les achats ne sont pas regroupés ce qui entraine le traitement de nombreuses factures. A titre d'exemple, le 26 avril 2016, un fournisseur a bénéficié de 21 mandats pour 7 769 €. Cette situation expose en outre la collectivité au risque de ne pas respecter les règles de mise en concurrence si des achats de même nature à un même fournisseur dépassent un certain seuil.

Le circuit des achats pourrait être amélioré par la mise en place d'un véritable magasin assurant une gestion des stocks, une réduction du nombre de mandats et des temps de déplacement. La réduction du nombre de factures, la massification des marchés, les déplacements évités sont de nature à réduire les frais de gestion tout en améliorant la qualité du service.

Plus globalement, une réflexion sur l'optimisation des achats permettrait de réduire les coûts administratifs de traitement des factures. A titre d'exemple, les factures d'eau et d'électricité ont fait l'objet de 935 mandats. Une facture relevée permettrait de réduire le coût de traitement tout en lui permettant le cas échéant de conserver une ventilation par équipement.

La chambre invite la commune à revoir le circuit de ses achats courants et recommande de centraliser les achats des ateliers municipaux afin d'organiser la gestion des stocks et des commandes.

2.3.4. La rédaction des libellés des mandats

La M14 prévoit que pour les « références du mandatement, objet de la dépense (2.3.4.), indépendamment des références générales du mandatement inscrites dans les cadres appropriés, figurent : le libellé de l'objet de la dépense, qui doit reproduire la nature de la prestation ainsi que, s'il y a lieu, la période à laquelle elle se rapporte, (…) la référence des pièces justificatives (contrats de marchés publics, délibération) transmises à l'occasion d'un précédent mandatement, ainsi que le numéro et la date d'émission de ce mandat ».

Le libellé des mandats n'indique que très rarement l'objet de la dépense pour privilégier l'indication du numéro de la facture. Les libellés sont donc au gré de la personne qui a mandaté la facture : « FRE 8728 DU JJ/MM/AAAA » pour une facture d'entretien de matériel ou F/889C5000367324/FKGFK/JJ.MM.20AA pour l'achat de petit matériel. L'inintelligibilité des mandats ne permet pas un contrôle des imputations ni de connaitre la nature de la prestation. Un contrôle interne efficace, basé sur une vérification des mandats, voire une bonne connaissance du budget lors de la négociation avec les services, est rendu difficile.

La chambre invite la commune à améliorer la qualité de la saisie des mandats afin de les rendre intelligibles.

[1] En 2016, la commune a traité 5228 mandats.

2.3.5. La procédure budgétaire des AP/CP

La commune a adopté pour le vote d'une partie de ses crédits d'investissement, la technique des autorisations de programmes, crédits de paiement (AP/CP). Le vote par le conseil municipal d'autorisations de programme (AP) permet de n'inscrire sur l'exercice que les seuls crédits de paiement (CP) consommés sur l'exercice. Cette technique permet de mobiliser moins de ressources sur un seul exercice.

L'absence de numérotation des AP ne permet pas de faire le lien avec les documents budgétaires, principalement le détail par opération votée (tableau III-B3).

2.3.5.1. Les AP/CP votées

Lors de la phase d'ouverture d'un programme, le total des CP prévus sur sa durée de vie doit correspondre au montant de l'AP. Ce n'est pas le cas pour six programmes où le total des CP est inférieur au montant de l'AP. Ces discordances sont de nature à entraîner des incertitudes sur le niveau réel des crédits à mobiliser.

Les autorisations de programme apparaissent trop souvent surévaluées. L'analyse des besoins doit être améliorée afin de permettre une information de l'assemblée délibérante plus fiable.

2.3.5.2. Le suivi des AP/CP

Trois programmes (la salle couverte pour jeux d'adresse, l'aménagement du quartier de Tréleau, les locaux de la Kerlenn Pondi) ont connu une augmentation des AP sans aucune consommation de crédits. Aucune explication n'est produite dans les délibérations permettant une bonne information des élus et des tiers.

Plusieurs autres utilisations des AP/CP apparaissent irrégulières :

- La délibération 2013/009 concernant le programme de la médiathèque indique des mandatements de 3,8 M€, supérieurs aux crédits de paiements alloués sur l'exercice 2012 pour 2,5 M€. La limite annuelle des dépenses autorisées a été irrégulièrement dépassée.

- Les tableaux de suivi des AP/CP ne mentionnent pas le taux réel d'engagement sur AP. L'information de l'assemblée délibérante apparaît trop lacunaire pour permettre un contrôle. L'information sur le niveau d'avancement des programmes est insuffisante.

- Des écarts entre les documents budgétaires et les délibérations prises pour attribuer les AP/CP sont constatés. A titre d'exemple, le montant des AP renseigné dans le budget primitif 2015 ne correspond pas avec la délibération prise concernant la salle de jeux d'adresse, le local de la Kerlenn Pondi et l'aménagement de Tréleau ouvertes en 2014. Les crédits de paiements réalisés au 1er janvier ne correspondent pas à la délibération 2015-015 pour la médiathèque, la salle couverte pour jeux d'adresse et les locaux de la Kerlenn Pondi.

La chambre recommande à la collectivité de s'assurer d'un meilleur suivi des AP/CP et d'une meilleure fiabilité des informations portées en annexe des budgets primitifs et comptes administratifs.

2.3.6. Les restes à réaliser

En section d'investissement, les restes à réaliser (RAR) correspondent aux dépenses engagées non mandatées, telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Ces crédits sont reportés sur l'exercice suivant.

En l'absence de comptabilité d'engagement, la commune se contente de reporter les crédits disponibles après le paiement des mandats de l'exercice. Les RAR ne s'appuient pas sur des engagements juridiques et comptables fiables. En recettes, des emprunts ont été reportés en l'absence de contrats de prêts signés. L'incertitude qui pèse sur l'encaissement de ces emprunts ne permettait pas de reporter ces crédits.

Les opérations gérées en AP/CP ne font pas l'objet de reports. L'engagement de dépenses exigerait pourtant le report des budgets qui y sont associés.

Le résultat budgétaire tient compte de l'exécution budgétaire et des restes à réaliser. L'absence de fiabilité de ces derniers ne permet pas de s'assurer de l'exactitude des résultats de l'exercice. La chambre recommande à la commune de procéder à l'inscription de restes à réaliser pour ses opérations gérées en AP/CP.

2.3.7. Une trésorerie qui pourrait être optimisée

La commune a versé au centre communal d'action sociale (CCAS) une subvention annuelle de 458 000 € en 2015 et 2016. Au 31 décembre 2015, le budget du CCAS bénéficie d'une trésorerie de 416 000 € ce qui représente 21,5 jours de dépenses de fonctionnement. Le CCAS présente un excédent de clôture consolidé de 430 000 € lié à l'excédent d'investissement de son budget annexe EHPAD. Pour équilibrer la section d'investissement de l'EHPAD, le CCAS ouvre des crédits en investissement qu'il ne réalise pas.

La trésorerie du CCAS est importante au regard de la subvention versée par la commune. Une gestion de la trésorerie mutualisée ou faisant l'objet d'une meilleure concertation entre les services des deux organismes permettrait une optimisation des coûts de financement de la commune.

2.4. ANALYSE FINANCIERE

2.4.1. Les produits de gestion

Les produits de gestion s'établissent à 14,8 M€ en 2016 en diminution moyenne annuelle de 0,4 %. Cette diminution s'explique en grande partie par la diminution de la DGF de 615 000 € sur la période ainsi que des compensations fiscales pour 157 000 € dont 62 000€ sur la taxe d'habitation. En 2015, les recettes de fonctionnement sont de 1 027 € par habitant ce qui est inférieur de 24 % à la moyenne des communes comparables.

Tableau n° 1 : Les produits de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	*Var. annuelle moyenne*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 586 694	7 736 329	7 821 774	8 001 815	7 998 959	*1,3%*
+ Ressources d'exploitation	831 833	886 085	784 052	794 023	855 371	*0,7%*
= Produits "flexibles" (a)	**8 418 527**	**8 622 414**	**8 605 826**	**8 795 838**	**8 854 330**	*1,3%*
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 446 683	4 400 046	4 275 204	4 078 513	3 651 264	*-4,8%*
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	2 138 542	2 155 331	2 221 158	2 266 475	2 259 814	*1,4%*
= Produits "rigides" (b)	**6 585 225**	**6 555 378**	**6 496 362**	**6 344 988**	**5 911 078**	*-2,7%*
Production immobilisée, travaux en régie (c)	62 779	39 143	45 476	0	33 186	*-14,7%*
= Produits de gestion (a+b+c = A)	**15 066 531**	**15 216 935**	**15 147 664**	**15 140 826**	**14 798 594**	*-0,4%*

(Source : Anafi d'après comptes de gestion)

Les recettes fiscales sont en augmentation moyenne de 1,3 % par an et de 1,58 % pour les seuls impôts directs. La commune n'a pas fait varier ses taux d'imposition sur la période. En moyenne, la revalorisation des bases décidée par les différentes lois de finances était de 1,15 %. Alors que le nombre de logement nouveaux augmente de 0,45 %, l'augmentation du nombre de logements exonérés a limité la croissance des bases de taxe d'habitation. Les bases exonérées sont passées en proportion de 11,8 % à 13,1 % des bases brutes entre 2012 et 2016. La faible dynamique des bases fiscales n'a pas permis de compenser la diminution de la DGF.

Les bases fiscales de la commune sont inférieures à la moyenne des communes comparables et leur faible dynamisme accentue cet écart qui atteint désormais 12 % pour les bases de foncier bâti. Les produits fiscaux par habitant sont inférieurs de 8 % à la moyenne des communes comparables.

2.4.2. Les dépenses de gestion

Les dépenses de gestion sont de 12,2 M€, en croissance de 1,4 % sur la période. Les dépenses de fonctionnement sont de 940 € par habitant, ce qui est inférieur de 23 % à la moyenne des communes comparables sans que cette situation ne soit liée à une plus grande intégration avec l'intercommunalité. Le coefficient d'intégration fiscale de la communauté de communes est comparable aux autres intercommunalités de même nature.

Tableau n° 2 : Les charges de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	*Var. annuelle moyenne*
Charges à caractère général	3 414 659	3 375 411	3 554 249	3 348 192	3 326 502	*-0,7%*
+ Charges de personnel	6 482 293	6 714 418	6 868 585	7 124 346	7 057 125	*2,1%*
+ Subventions de fonctionnement	1 107 768	786 831	781 703	834 667	820 847	*-7,2%*
+ Autres charges de gestion	639 466	1 018 122	1 092 970	1 076 159	1 095 848	*14,4%*
= Charges de gestion (B)	**11 644 186**	**11 894 782**	**12 297 507**	**12 383 365**	**12 300 322**	*1,4%*

(Source : Anafi d'après comptes de gestion)

La commune a réussi à maîtriser ses charges à caractère général avec une diminution moyenne de 0,7 % par an en moyenne, notamment depuis 2014 avec une réduction de 230 000 €.

La masse salariale a augmenté de 2,1 % en moyenne sur la période mais elle reste sensiblement inférieure à la moyenne des communes comparables avec des dépenses de personnel de 470 € par habitant pour une moyenne des communes comparables de 664 €. Pour la première fois, ces dépenses ont diminué entre 2015 et 2016.

2.4.3. La formation de l'autofinancement

La réduction des produits de gestion et la croissance des dépenses plus importante que l'inflation ont érodé l'épargne de gestion qui passe de 3,4 M€ à 2,5 M€ entre 2012 et 2016, soit 182 € par habitant pour une moyenne des communes comparables de 215€.

Tableau n° 3 : CAF

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuell
= Produits de gestion (a+b+c = A)	15 066 531	15 216 935	15 147 664	15 140 826	14 798 594	*-0,4%*
= Charges de gestion (B)	11 644 186	11 894 782	12 297 507	12 383 365	12 300 322	*1,4%*
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	**3 422 345**	**3 322 153**	**2 850 156**	**2 757 461**	**2 498 271**	*-7,6%*
+/- Résultat financier (réel seulement)	-371 208	-432 336	-422 070	-416 246	-392 217	*1,4%*
+/- Autres produits et charges excep. réels	30 335	-80 645	-137 299	285 626	701 205	*119,3%*
= CAF brute	**3 081 472**	**2 809 172**	**2 290 788**	**2 626 841**	**2 807 260**	*-2,3%*
- Annuité en capital de la dette	948 170	723 028	772 527	865 110	974 554	*0,7%*
= CAF nette ou disponible (C)	**2 133 302**	**2 086 144**	**1 518 261**	**1 761 731**	**1 832 706**	*-3,7%*

(Source : Anafi d'après comptes de gestion)

Grâce à des produits exceptionnels et notamment en 2016, l'indemnisation relative au sinistre subi sur le château en 2015 pour 655 500 €, l'épargne brute ne s'est réduite que de 2,3 % en moyenne sur la période. La capacité de désendettement est passée de cinq ans et demi à quatre ans tout en préservant une capacité d'autofinancement nette d'un niveau satisfaisant. La situation financière d'ensemble de la commune reste favorable.

2.4.4. L'endettement de la commune

L'encours de la dette hors transferts à l'intercommunalité est stable avec près de 10,3 M€. L'encours de 751 € par habitant est sensiblement inférieur à la moyenne des communes de taille comparable qui est de 944 €. Le remboursement de la dette est de 57 € par habitant pour une moyenne de 93 €.

La commune n'a que peu profité de la baisse des taux, sa dette n'étant constituée qu'à 22 % d'emprunts à taux variables. Elle a souscrit deux emprunts structurés. Le premier est un produit de pente entre le CMS (Constant Maturity Swap) 30 et le CMS 2 de 2,573 M€ courant jusqu'en 2027. Si la pente est positive, le taux acquitté est de 3,73 %. Si le CMS 2 est supérieur au CMS 30, le taux acquitté est de 3,73 % plus cinq fois la différence. La commune a regroupé quatre prêts en 2007 pour 2,740 M€ et pour une durée de 18 ans et deux mois. Si l'EURIBOR 12 postfixé est supérieur à 6 %, le taux acquitté est de 3,63 % plus cinq fois la différence entre l'EUR12 postfixé et 6 %. En deçà de 6 %, le taux acquitté est de 3,63 %.

Compte tenu d'un faible risque anticipé d'augmentation de l'inflation ou de la fréquence limitée de périodes d'inversions de la courbes des taux[2], les risques associés à ces emprunts sont limités même si les taux d'intérêt ne sont pas plafonnés.

[2] La courbe des taux permet de visualiser la relation existante entre les valeurs des taux d'intérêt et leurs termes de durées. D'une manière générale, cette courbe est croissante du fait de l'existence d'une prime de risque (taux longs supérieurs aux taux courts). Cependant, cette courbe peut s'inverser notamment quand les opérateurs anticipent une baisse de l'inflation.

2.4.5. Le financement des investissements

La commune a investi pour plus de 22,8 M€ sur la période. Ce niveau d'investissement est supérieur de 14 % à la moyenne de la strate. Le financement est assuré pour plus de 17,1 M€ par des ressources pérennes et à hauteur de 1,2 M€ par des cessions.

Tableau n° 4 : L'effort d'investissement

Par habitant		2012	2013	2014	2015	Total	Ecart
Investissements	Pontivy	394	392	470	255	1511	13,9%
	Strate	351	387	321	268	1327	
Dette	Pontivy	119	109	58	50	336	-5,9%
	Strate	99	95	84	79	357	

(Source : http://www.collectivites-locales.gouv.fr/)

Tableau n° 5 : Le financement des investissements

en €	2012	2013	2014	2015	2016	*Cumul sur les années*
CAF brute	**3 081 472**	**2 809 172**	**2 290 788**	**2 626 841**	**2 807 260**	*13 615 532*
- Annuité en capital de la dette	948 170	723 028	772 527	865 110	974 554	*4 283 389*
= CAF nette ou disponible (C)	**2 133 302**	**2 086 144**	**1 518 261**	**1 761 731**	**1 832 706**	*9 332 143*
TLE et taxe d'aménagement	85 824	77 558	61 207	154 534	197 767	*576 890*
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	701 028	884 432	845 517	639 788	420 512	*3 491 277*
+ Subventions d'investissement reçues	909 996	1 094 357	643 355	517 932	336 607	*3 502 247*
+ Produits de cession	5 000	129 329	4 710	116 942	922 822	*1 178 804*
+ Autres recettes	0	0	0	0	197 767	*197 767*
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**1 701 848**	**2 185 676**	**1 554 789**	**1 429 196**	**2 075 476**	*8 946 985*
= Financement propre disponible (C+D)	**3 835 150**	**4 271 820**	**3 073 050**	**3 190 927**	**3 908 182**	*18 279 128*
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	*67,3%*	*73,5%*	*69,5%*	*95,7%*	*111,5%*	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	5 699 377	5 812 654	4 421 310	3 334 281	3 505 037	*22 772 659*
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	0	2 713 702	524 000	0	*3 237 702*
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	-2 713 702	0	0	*-2 713 702*
- Participations et inv. financiers nets	-328 031	0	-8 168	0	447 278	*111 079*
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	711	0	0	0	*711*
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	**-1 536 196**	**-1 541 546**	**-1 340 091**	**-667 355**	**-44 133**	*-5 129 321*
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 750 000	1 619 250	874 730	750 000	850 000	*5 843 980*
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	213 804	77 704	-465 361	82 645	805 867	*714 659*

(Source : ANAFI d'après comptes de gestion)

Le financement des investissements est sain et pérenne. La programmation pluriannuelle des investissements est cohérente avec les capacités financières de la commune.

3. LA GESTION INTERNE

3.1. LES DEPENSES DE PERSONNEL ET LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1.1. Le bilan social

3.1.1.1. L'absentéisme et la formation

Avec 26,7 jours d'absences en moyenne par agent dont 10 pour les seuls jours de maladie ordinaire, l'absentéisme est inférieur à la moyenne des communes comparables pour lesquelles les absences sont de 29,2 jours par agent dont 12,8 pour la seule maladie ordinaire.

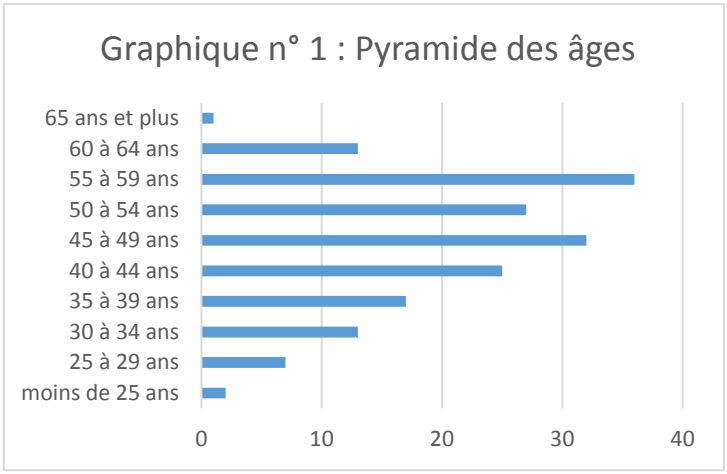
Les formations suivies par les agents en nombre de jours sont comparables à la moyenne des communes avec environ deux jours par agent.

3.1.1.2. Le taux d'encadrement

Le taux de cadres A rapportés aux effectifs municipaux est de 5,7 % pour une moyenne des communes comparables de 6,5 %. Cet écart s'explique par un nombre de cadres A de la filière technique de 1 % pour une moyenne de 3,8 %. Avec un seul ingénieur, le niveau d'encadrement de la filière technique apparaît plus faible que dans les communes de taille comparable.

3.1.1.3. La pyramide des âges

Les effectifs de la commune de Pontivy comptent 64 % d'agents de plus de 45 ans dont 30 % qui ont plus de 55 ans. La part des agents dont l'âge est de moins de 30 ans est inférieure de 6 points à la moyenne nationale (5 % à Pontivy contre 11 % au niveau national), celle des plus de 50 ans est supérieure de 10 points. Les agents communaux sont en moyenne plus âgés que ce qui est constaté pour les effectifs des autres communes.



Source : (Bilan social 2015)

3.1.2. Le régime indemnitaire

3.1.2.1. Le niveau du régime indemnitaire

Le régime indemnitaire général représente 19 à 20 % des rémunérations, en augmentation sensible sur la période. Il est conforme à la moyenne de 18,1 % attribuée en 2013 par les communes de taille comparable.

3.1.2.2. La politique salariale

Le régime indemnitaire de la commune est fixé par délibération, sans modulation individuelle, et ne représente pas un élément actif du management des ressources humaines. La délibération 2011/113 du 7 décembre 2011 fixe cinq montants de primes selon les cadres d'emplois et le niveau d'encadrement puis dresse la liste des primes et indemnités par filière. Le premier niveau de régime indemnitaire est de 150,48 € tandis que celui correspondant à un emploi de direction hors emplois fonctionnels est fixé à 302,10 €. Il évolue faiblement avec les responsabilités confiées aux agents. Ce choix peut apparaître peu attractif dans la perspective de nouveaux recrutements alors que de nombreux départs à la retraite sont prévus dans les prochaines années.

La collectivité n'a pas prévu de modulation lors de la mise en place du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

3.1.2.3. Le respect de la réglementation

Plusieurs manquements dans le respect du cadre réglementaire du versement du régime indemnitaire ont été constatés.

Une délibération encadre le versement du régime indemnitaire, mais l'autorité territoriale n'arrête pas de montants individuels pour ses agents comme elle devrait le faire. Cette absence de décision individuelle contrevient aux dispositions de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales (annexe I, rubrique 210223), qui impose une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent.

Alors que la commune a adopté la prime de fonctions et de résultats (PFR) qui inclut notamment une modulation du régime indemnitaire versé en fonction des résultats produits, la part « résultats » de la prime de fonctions et de résultats des attachés est demeurée formelle. Les résultats attendus et réels ne sont pas mentionnés dans les comptes rendus d'entretien des agents. Dès lors, l'attribution de la PFR ne respecte pas les dispositions réglementaires applicables.

L'indemnité spécifique de service versée à cinq agents de la filière technique dépasse les montants fixés par la délibération d'attribution du régime indemnitaire. Les versements qui s'affranchissent du dispositif autorisé par l'assemblée délibérante sont donc irréguliers. Ils doivent être régularisés.

Depuis le contrôle de la chambre, la commune a pris des arrêtés municipaux nominatifs pour le versement des primes et indemnités.

3.1.2.4. L'indemnité d'harmonie municipale

Le chef de l'harmonie municipale, qui est une association, perçoit mensuellement une indemnité brute de 863,55 €. Ce versement a été autorisé par une délibération du 23 octobre 1985, attribuant cette indemnité au responsable technique de l'harmonie, à raison de 10 heures de travail par semaine, en dehors des périodes scolaires. Pourtant, l'indemnité est versée tous les mois indépendamment des congés. Elle représente un montant global net de 45 936 € pour les années 2012 à 2016.

Ce versement au profit d'une personne qui n'est pas employée par la commune n'est donc pas justifié. La commune s'est engagée à y mettre fin dès le mois d'octobre 2017.

3.1.2.5. La prime de fin d'année

La collectivité verse une prime de fin d'année à ses agents au titre des avantages collectivement acquis en vertu de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Une délibération du 21 novembre 2005 a généralisé cette indemnité aux non titulaires qui n'en bénéficiaient pas jusqu'alors. Or, selon la jurisprudence administrative (CE, n°97549 du 01/10/1993), les conditions d'attributions ne peuvent être modifiées ou modulées après l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984. Le versement de cette prime aux agents non titulaires est donc irrégulier. En 2015, 122 000 € ont été versés à ce titre aux seuls agents titulaires.

La commune doit par conséquent mettre fin au versement de cette indemnité aux agents non titulaires.

3.1.3. Le régime des astreintes et du travail le dimanche

L'astreinte est une période durant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité, afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration.

La rubrique 210225 de l'annexe du CGCT fixant les pièces justificatives exige pour les astreintes et permanences une délibération déterminant les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes ou à des permanences, la liste des emplois concernés, les modalités de leur organisation et, le cas échéant, le montant des crédits budgétaires alloués à cet effet. Or, aucune délibération n'a été prise par la commune pour définir le régime des astreintes.

Depuis le contrôle de la chambre, la commune a délibéré le 26 juin 2017 sur l'organisation du régime des astreintes.

3.2. LES MARCHES

3.2.1. Organisation de la commande publique

Le poste de responsable des marchés publics est occupé par un agent localisé au sein des services techniques et pour un temps de travail équivalent à 70 % d'un temps plein. L'agent, référent communal, planifie la commande publique, rédige les pièces administratives et la correspondance avec les entreprises, met en œuvre les procédures de passation et assure le suivi juridique et financier.

L'organisation adoptée ne permet pas de garantir l'indépendance du responsable des marchés vis-à-vis des services opérationnels. Dès lors, ce positionnement hiérarchique ne permet pas d'optimiser le contrôle interne sur les marchés les plus importants et donc les plus sensibles, et ainsi de sécuriser au mieux les procédures.

La personne en charge des marchés détient, seule, les compétences et les connaissances des procédures et processus internes. Un risque de rupture de continuité existe en cas d'absence de l'agent, qu'un rapprochement avec les services fonctionnels permettrait de limiter.

3.2.2. Le guide interne de la commande publique

Un guide interne retraçant le processus de la commande publique existe mais pourrait être complété par le rappel des seuils et procédures de passation liées, les formes et délais de publicité, la composition et le rôle des commissions compétentes pour les marchés à procédure adaptée (MAPA) et pour les procédures formalisées (commission d'appels d'offres).

La fonction « marchés publics » sera mutualisée avec Pontivy Communauté. L'agent chargé des procédures y sera donc transféré. La modification des liens géographiques et fonctionnels entre ce service et les multiples acheteurs qui en résultera représente un risque d'un accompagnement plus éloigné et moins personnalisé pour les acheteurs. Dès lors, et compte tenu de l'organisation actuelle caractérisée par un fort accompagnement des acheteurs, une meilleure définition de la répartition des tâches entre les différents acteurs de la commande publique apparaît souhaitable.

La chambre recommande à la commune de rédiger puis de diffuser un guide interne de la commande, pratique, concret et précis, rappelant les seuils et formalisant le processus interne de passation, depuis la définition des besoins jusqu'à la notification.

3.2.3. Les exemples de marchés publics

Parmi les dix opérations examinées représentant 7,6 M€ de dépenses, deux appellent des observations sans toutefois faire apparaitre de défaillance systémique de l'organisation municipale.

3.2.3.1. Le marché d'illuminations pour les fêtes de fin d'année

Une publicité publiée le 7 juillet 2014 avait pour objet la mise à disposition et la pose d'illuminations pour les fêtes de fin d'année dans le cadre d'un marché à procédure adaptée (MAPA). La date limite de réception des offres était fixée au 31 juillet 2014. La seule offre reçue émanait du titulaire du marché d'éclairage public pour un montant de 84 000 €. La commune a déclaré la consultation infructueuse et a procédé à un marché négocié. Une offre de 55 000 € TTC a été acceptée, représentant une augmentation des prix par rapport au précédent marché qui était de 47 022€.

Le délai de publicité et la période choisie n'ont pas été propices à une mise en concurrence efficace permettant de recueillir plusieurs offres. La chambre invite la commune à retenir des délais de publicité permettant une réelle concurrence.

3.2.3.2. Le marché de maîtrise d'œuvre de l'école Jules Ferry

Par délibération du 3 octobre 2012, le conseil municipal a approuvé le projet de création du groupe scolaire du centre-ville. La maîtrise d'œuvre a été confiée à une entreprise par décision du 2 décembre 2011. Le programme initial prévoyait l'aménagement du rez-de-chaussée du bâtiment principal. Le projet a été modifié pour privilégier la construction d'une école maternelle neuve, faisant passer le montant des travaux de 1,003 M€ HT à 1,803 M€. La rémunération de la maîtrise d'œuvre a été réévaluée pour passer de 97 525 € HT à 149 871 € HT. L'avenant représente donc une augmentation de 52,6 % de la rémunération initiale.

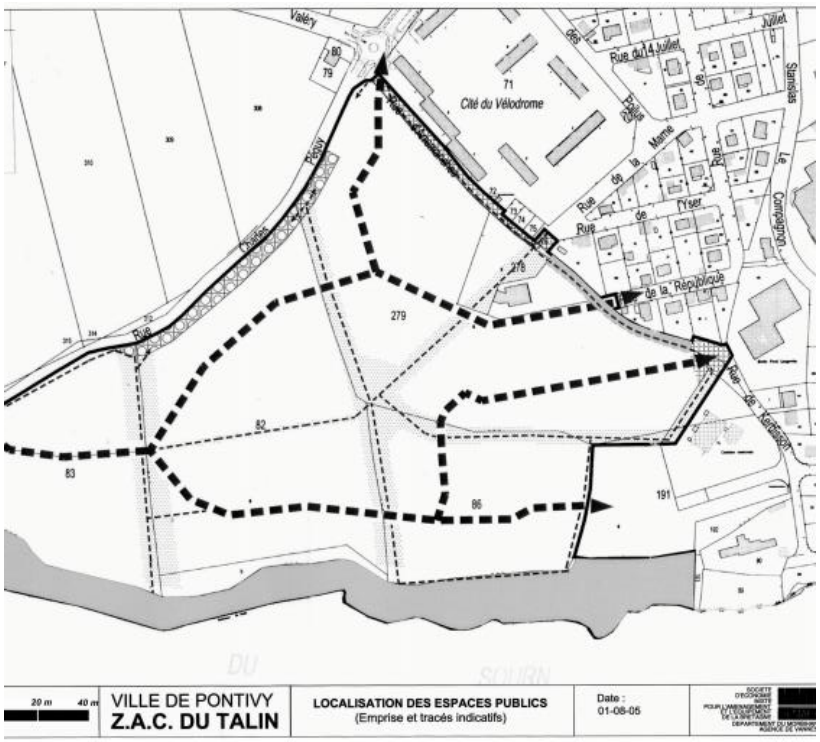
Une telle augmentation était de nature à bouleverser l'économie générale du marché ce qui, aux termes de l'article 20 du code des marchés publics (« dans tous les autres cas, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet »), était de nature à entacher d'illégalité cet avenant. Un nouveau marché aurait dû être passé et le premier résilié.

4. LA ZAC DU TALIN

4.1. PRESENTATION DE L'OPERATION

Par délibération du 22 janvier 2003, le conseil municipal de Pontivy a décidé d'engager les études et démarches visant à l'urbanisation du secteur du Talin, au sud-ouest de la ville. Ce terrain est situé en bordure d'une zone pavillonnaire et d'immeubles HLM dans un secteur non urbanisé.

Carte n° 1 : La ZAC du Talin



Source : Dossier de ZAC

Cette opération utilisait des terrains acquis par la commune dans les années 1980. Par délibération du 17 décembre 2003, le conseil municipal a pris acte du bilan de la concertation établie à propos du projet de création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) du Talin et a décidé de poursuivre les études et la démarche visant à ouvrir à l'urbanisation ce secteur dans le cadre d'une ZAC.

En décembre 2004, la commune a confié la convention publique d'aménagement (CPA) à la SEMAEB (société d'économie mixte pour l'aménagement et l'équipement de la Bretagne) pour une durée de huit années. Conformément à l'article R. 311-2 du code de l'urbanisme, un dossier de création a été constitué et approuvé par délibération du 7 avril 2004, précisée par délibération du 9 mars 2005.

Les objectifs principaux poursuivis pour l'urbanisation de la ZAC étaient notamment de répondre à une demande en matière d'habitat et de terrains à bâtir, avec le souci de respecter le principe de mixité sociale.

La ZAC couvrait une superficie de 15,6 hectares avec une surface opérationnelle de 130 000 m². Le programme figurant au dossier de réalisation prévoyait 70 lots libres, 55 maisons groupées et 150 logements collectifs et intermédiaires. Les prix se situaient entre 45 et 55 €/m² pour les lots libres, 40 €/m² pour les individuels groupés et de 12 à 14 €/m² pour les logements intermédiaires (5 pour les logements sociaux).

Les terrains communaux étaient estimés à 594 K€ et cédés à l'euro symbolique dans le cadre de la convention publique d'aménagement. Le budget de la ZAC était équilibré sans subvention pour 3,962 M€. Si une avance de trésorerie était prévue en 2007 pour 610 000 €, la ZAC devait être excédentaire dès 2009.

En 2006, la CPA a été transférée à une autre société d'économie mixte, la SEM EADM. En décembre 2012, la CPA a été prolongée de sept années. Le programme a été également modifié et la ZAC réduite à sept hectares avec moins de logements créés. Le prix de vente a été revu à la baisse passant de 55 à 45 €/m².

4.2. LE DEFICIT DE LA ZAC

L'avenant adopté en 2012, outre la réduction du programme à un montant de 3,3 M€, mettait à la charge de la commune une participation d'équilibre de 1,3 M€. Au 31/12/2013, la trésorerie de la ZAC était déficitaire de 595 K€ malgré un emprunt mobilisé de 1,1 M€ et une subvention versée en 2013 de 100 K€. Il n'y avait plus de cession de lots.

En 2013, une partie des lots libres n'était toujours pas vendue tandis que sur 75 logements collectifs et intermédiaires, 29 étaient réalisés par une société HLM.

Par délibération du 29 septembre 2014, la commune a décidé l'arrêt anticipé de la CPA. Au 31 août 2015, le bilan de la ZAC était déficitaire de 1,65 M€ HT dont 0,6 M€ d'apport foncier de la commune. La participation en numéraire s'est élevée à 1,1 M€ TTC. Le déficit a été constaté dans les comptes de la commune en 2015 en section d'investissement.

La convention précisait que les biens construits par l'aménageur retournaient gratuitement dans le patrimoine communal. L'avenant n°3 a modifié ces dispositions pour permettre la cession à la valeur vénale des biens aménagés qui n'auraient pas été remis initialement par la commune. Cette clause permettait d'imputer en investissement une partie des pertes subies.

L'imputation du déficit de ZAC en investissement en le traitant comme une subvention d'équipement à EADM est inadaptée et ne reflète pas la réalité de l'opération. Cette opération appauvrissait la commune et ne correspondait pas à l'acquisition d'un patrimoine d'EADM. Le paiement du déficit relevait de la section de fonctionnement.

Le bilan financier de la ZAC de 1 651 760 €HT est négatif pour la commune. En 2017, 5 435 m² de terrains disponibles ont un prix de revient de 68,73 € / m² pour un prix de vente actuel de 45,00 € / m². La vente aux enchères de lots en avril 2017 n'a pas abouti faute d'acquéreurs. Le portage financier et l'entretien de cette ZAC continuent de peser sur les finances communales.

4.3. UN PROJET MAL DIMENSIONNE

La crise immobilière intervenue au début de la convention ne permet pas d'expliquer complètement l'échec de ce projet immobilier.

La population en 2006 était de 13 518 habitants avec une croissance moyenne annuelle de 0,5 %. Pendant la durée de la convention publique d'aménagement, la population pouvait s'accroître potentiellement de 426 habitants, ce qui représentait, pour une taille moyenne des ménages de 2,1 personnes, un besoin de 202 logements. Avec 275 logements, la ZAC apparaissait très ambitieuse.

Le plan local de l'habitat (PLH) rappelle qu'entre 2009 et 2011, des projets en constructions neuves dépassent les 180 000 € sur les communes de Pontivy et Noyal-Pontivy. Alors que le revenu moyen des ménages emprunteurs est de 2 414 € par mois en 2010, l'augmentation des prix du marché immobilier a limité le nombre de foyers en capacité d'acquérir un terrain à bâtir. La concurrence des communes limitrophes, avec des prix moins élevés, a pu orienter des acquéreurs vers la périphérie. A titre d'exemple, la commune voisine de Le Sourn vendait ses terrains pour 15 € / m².

Toutefois, d'autres lotissements réalisés par des aménageurs privés ont été complétement vendus malgré des prix plus élevés. Ainsi, le domaine Napoléon s'est agrandi malgré des prix de 54 € par m². De toutes les opérations menées, la ZAC communale est celle qui a connu le moins de succès.

Tableau n° 6 : Les opérations d'aménagement à Pontivy au 1er mars 2013

Commune	Date de commer-cialisation	Nom de l'opération	Type d'opération	Nombre de lots vendus (au 1er mars 2013)
Pontivy	2005	ZAC de Talin	Aménageur : EADM	4/11
	-	Ar Blavezh	Aménageur : privé	28/29
	-	Les hauts de Pontivy	Aménageur : privé	21/25
	-	Le hameau des Asphodèles	Aménageur : privé	4/6
	-	Les jardins du Blavet	Aménageur : privé	17/18
	-	Coët er Boper	Aménageur : privé	8/10
	-	Le domaine Napoléon	Aménageur : privé	13/22

(Source : diagnostic PLH)

En outre, la ZAC est enclavée à proximité d'une cité HLM de la commune, tandis que les voiries réellement construites sont en impasse, ce qui a pu entraver le succès de ce projet auprès des acquéreurs potentiels.

Dans ces conditions, outre que l'avenant de prolongation de la CPA en 2012 avait pour effet de bouleverser l'économie du contrat avec un déficit à financer, il ne paraissait pas pertinent en faisait courir le risque à la collectivité de voir ce déficit s'accroître.

5. LES DEPENSES SCOLAIRES

Les compétences scolaires primaires entre 2013 et 2017 sont uniquement du ressort de la commune de Pontivy. Il n'y a ni organisation intercommunale de ses compétences, ni regroupement pédagogique intercommunal.

5.1. CARTOGRAPHIE DES ECOLES A PONTIVY ET DONNEES STATISTIQUES

5.1.1. Données statistiques : le paysage scolaire à Pontivy

En septembre 2016, la commune de Pontivy comptait :

- Cinq écoles maternelles publiques accueillant 308 élèves répartis en 13 classes ouvertes sur une capacité totale de 16 ;
- Cinq écoles élémentaires publiques accueillant 451 élèves répartis en 21 classes ouvertes sur une capacité totale de 34 ;
- Trois écoles maternelles et élémentaires privées sous contrat accueillant 704 élèves (283 en maternelle et 421 en élémentaire répartis respectivement en 10 et 18 classes).

Les écoles élémentaires publiques connaissent une forte érosion de leurs effectifs au détriment des écoles privées. En 2013, les écoles publiques accueillaient 55 % des élèves pour n'en accueillir plus que 52 % en 2016.

Tableau n° 7 : Evolution du nombre d'élèves (public/privé) à Pontivy

Elèves (public et privé)	Sept. 2013	Sept. 2014	Sept. 2015	Sept. 2016	% moyen
Nombre d'élèves - Maternelles (public)	302	314	310	308	0,7%
Nombre d'élèves - Elémentaires (public)	508	480	488	451	-3,9%
Total élèves (public)	**810**	**794**	**798**	**759**	**-2,1%**
Nombre d'élèves - Maternelles (privé)	282	283	271	283	0,1%
Nombre d'élèves - Maternelles (privé)	392	396	417	421	2,4%
Total élèves (privé)	**674**	**679**	**688**	**704**	**1,5%**
Total	**1484**	**1473**	**1486**	**1463**	**-0,5%**

(Source : commune de Pontivy – Q2)

5.1.2. L'absence de carte scolaire sur la commune

La commune n'a pas adopté de carte scolaire concernant les écoles primaires publiques. Aucune délibération relative aux procédures d'affectation des élèves dans les écoles de la commune, ni de textes les encadrant n'a été arrêté. Le choix de l'école est laissé aux parents dans la limite de la capacité des établissements. La commune informe les familles sur les écoles pontivyennes, la filière bretonne, l'école du quartier. Elles remplissent ensuite une fiche d'inscription qu'elles transmettent à l'école choisie. Il n'existe pas de commission d'affectation des élèves dans les établissements scolaires de la ville.

L'article L. 212-7 du code de l'éducation prévoit que « dans les communes qui ont plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune de ces écoles est déterminé par délibération du conseil municipal (…) ».

Par conséquent, la commune de Pontivy contrevient aux dispositions prévues par le code de l'éducation. Cette lacune ne permet pas à la collectivité de prévoir de manière efficace la meilleure répartition géographique possible, à la fois des établissements et des élèves, tandis que la mixité sociale peut être mise à mal par l'absence de carte scolaire. A titre d'exemple, l'école Langevin, située à proximité de deux zones à forte densité de logements sociaux, enregistre une surreprésentation des enfants issus de ces quartiers au détriment de ceux issus de quartier pavillonnaires.

Cette situation contribue à renforcer des différences de réputation, en contradiction avec l'objectif d'égalité des chances prévu par le code de l'éducation.

Par ailleurs, la commune ne procède à aucun recueil de la situation sociale et professionnelle des familles. La connaissance du milieu des enfants et le pilotage de la politique scolaire par la commune en est rendue plus difficile. Ces éléments, s'ils étaient exploités, pourraient alimenter des analyses sur les situations sociales des familles par école. L'éducation nationale ne recueille plus les informations concernant la situation professionnelle des familles dans sa base élève. Cette décision émane d'une demande de la CNIL visant à protéger la vie privée des individus.

La chambre recommande à la commune d'adopter une carte scolaire.

5.1.3. Le budget scolaire

Les dépenses relatives aux compétences scolaires telles que figurant dans le compte administratif s'élèvent à 2,6 M€, soit 18 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement. La croissance de ces dépenses est de 3,8 % en moyenne sur la période, soit un niveau plus soutenu que le reste des dépenses de la collectivité. La forte augmentation des dépenses de personnel scolaire est liée à la réforme des rythmes scolaires et à la mise en place des temps d'activités périscolaires (TAP) en 2014. En 2015, ces dépenses liées à la réforme des rythmes scolaires représentaient 1,5 % des charges de gestion.

Tableau n° 8 : Dépenses et recettes de fonctionnement – Fonction 2

CHARGES - Fonction 2				
Libellé	**2013**	**2014**	**2015**	**% moyen**
011 - Charges à caract. gal	600 528	579 417	569 842	-2,6%
012 - Charges de personnel	1 423 928	1 475 667	1 563 486	4,8%
65 - Autres charges de gestion	389 563	485 530	467 454	9,5%
67 - Charges except.	680	1 658	127	-56,7%
Total charges de fonctionnement	**2 414 699**	**2 542 271**	**2 600 910**	**3,8%**
PRODUITS - Fonction 2				
013 - Atténuation de charges	21 067	10 180	5 313	-49,8%
70 - Produits des services…	209 844	277 772	234 239	5,7%
74 - Dot et particip	129 561	135 191	125 430	-1,6%
75 - Autres Produits de gestion	13 322	13 467	13 527	0,8%
77 - Produits except.	1 786	1 931	325	-57,3%
Total produits de fonctionnement	**375 580**	**438 541**	**378 832**	**0,4%**

(Source : CA 2013 à 2015)

La commune de Pontivy ne participe pas au financement d'écoles privées sous contrat situées en-dehors de son territoire.

Des travaux d'amélioration thermiques ont été réalisés dans quatre écoles, entre 2013 et 2015. Le montant total des dépenses d'investissement était de 3,3 M€.

5.1.4. Le coût d'un élève

Le coût d'un élève hors TAP et restauration scolaire est de 1 250 € en 2015 en maternelle et de 526 € en élémentaire. Les modalités de calcul de ces coûts sont stables sur une longue période et effectués selon une méthodologie conforme à la réglementation. Ce coût a diminué entre 2013 et 2015. Cette diminution est liée à la fermeture de deux écoles regroupées avec d'autres établissements. Les anciens locaux d'une école ont été vendus, permettant une réduction des charges tandis que la deuxième a été réaffectée en garderie.

Tableau n° 9 : Détermination du coût d'un élève (maternelle et élémentaire)

	2013	2014	2015	2016
Maternelle	1 281,24	1 184,44	1 248,73	*En cours*
Elémentaire	548,58	535,35	526,07	*En cours*

(Source : réponse au questionnaire n°2)

5.2. LE PROJET EDUCATIF TERRITORIAL (PEDT)

Le projet éducatif territorial (PEDT) formalise une démarche sur trois ans maximum permettant aux collectivités territoriales volontaires de proposer à chaque enfant un parcours éducatif cohérent avant, pendant et après l'école, afin d'organiser la complémentarité des temps éducatifs. Il s'agit d'un outil de collaboration locale qui peut rassembler, à l'initiative de la collectivité territoriale, l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de l'éducation. Il doit permettre d'organiser des activités périscolaires prolongeant le service public d'éducation.

Un comité de pilotage réunit l'ensemble des acteurs pour élaborer et suivre la mise en œuvre du projet éducatif territorial.

5.2.1. La mise en place du PEDT

La mise en place du PEDT est l'aboutissement d'un processus de concertation d'environ une année entre l'élu responsable de l'éducation/jeunesse, les services éducation/enfance/jeunesse, et les écoles élémentaires, puis maternelles.

Un comité de pilotage du PEDT a été créé. Il est composé de représentants des services municipaux, des élus, d'un enseignant par école, d'un ATSEM par école et d'un ou deux parents élus au conseil de chaque école. Ce comité de pilotage se réunit une fois par an, et traite de sujets variés : les rythmes scolaires, les problèmes matériels.

Ces réunions ont permis d'aboutir à la création d'un premier PEDT, valable l'année scolaire 2014/2015, puis, après quelques aménagements mineurs, d'un deuxième pour la période 2016 à 2019.

5.2.2. La gestion des ouvertures et fermetures de classes

Depuis 2013, plusieurs ouvertures et fermeture d'écoles et de classes ont été effectuées. Outre la fusion des écoles maternelle et élémentaire Albert Camus lors de la rentrée 2014, de la fermeture de l'école René-Guy Cadou et de la fusion des écoles maternelle Quinivet et élémentaire Jules Ferry, en 2016, plusieurs classes ont été fermées tandis qu'un demi-poste « plus de maître que de classe » a été créé. Ce dispositif repose sur l'affectation dans une école d'un maître supplémentaire.

L'inspection académique avise la commune par courrier 15 jours après les décisions de fermeture ou d'ouverture de classes ou d'écoles. La commune ne dispose dès lors plus de marge de manœuvre pour ouvrir ou fermer une classe. Il n'existe pas d'outils partagés entre l'État et la commune pour les prévisions d'évolution des effectifs tandis que la communication entre services de l'Etat et municipaux apparaît perfectible.

5.2.3. L'organisation du périscolaire

A Pontivy, le PEDT a pour cadre le territoire communal. Toutefois, des partenariats ont été menés avec des partenaires institutionnels tels que l'éducation nationale, la direction départementale de la cohésion sociale, la CAF ainsi qu'avec des partenaires associatifs ou encore Pontivy Communauté (conservatoire...). Les différents services municipaux tels ceux chargés des sports ou de la culture interviennent également. Les parents sont associés au projet par l'intermédiaire du comité de pilotage. Le conseil municipal des enfants assure la consultation et la représentation de leurs pairs.

5.2.4. Les conditions financières applicables à ces intervenants

Les associations sont liées à la ville par une convention signée pour une durée d'un an. Elles sont rémunérées à hauteur de 45 € la séance d'une heure et demie, et n'interviennent qu'auprès des enfants de l'élémentaire. La commune a versé aux associations dans le cadre des TAP près de 30 000 € en 2016.

5.3. LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION POUR L'ENSEIGNEMENT (TICE)

5.3.1. Le pilotage

La commune de Pontivy ne dispose pas de schéma directeur des services d'information (SDSI). En absence de document stratégique, les TICE ne font pas l'objet d'une réflexion stratégique formalisée. Le déploiement des vidéoprojecteurs interactifs (VPI), des visionneuses, des ordinateurs fixes ou portables, des tablettes tactiles et du petit matériel est effectué chaque année selon le budget accordé. Le PEDT 2016-2019 ne fait pas mention de l'informatique tant dans les usages ou la formation que dans les achats programmés. L'absence de stratégie concernant des investissements à forte visibilité ne permet pas à la commune de s'assurer de la pertinence des besoins exprimés et d'arbitrer les priorités.

La chambre recommande de rédiger un schéma directeur informatique comportant en particulier un chapitre sur les TICE.

5.3.2. L'analyse du besoin

Les besoins exprimés par les conseils d'écoles ou la direction des écoles sont transmis auprès du service scolaire ou directement auprès de l'adjointe au maire compétente. Le service informatique chiffre les besoins et demande un arbitrage au service « éducation » et à l'adjointe au maire.

Il n'y pas de plan pluriannuel d'investissement tandis que le budget alloué est d'environ 15 000 € par an. Les dépenses réalisées entre 2013 et 2016 sont comprises entre 5 et 15 000 € par an.

5.3.3. L'origine des matériels

Les postes à disposition des enfants proviennent des acquisitions effectuées par la commune, par l'association « amis des écoles laïques » (AEL) et de dons.

Tableau n° 10 : Inventaire commune des matériels informatiques (écoles)

ECOLES	VPI		Visualiseur		PC fixe	PC portables		Tablettes	
Financement	Mairie	Amicale	Mairie	Amicale	Mairie	Mairie	Amicale	Mairie	Amicale
Jules FERRY	5	2	3	2	3	4	5	12	1
Paul LANGEVIN	4	2	1	2	3	3	3	0	2
Marcel COLLET	5	2	1	2	3	3	2	0	0
Albert CAMUS	4	2	2	1	3	3	3	0	8
Stival	2	0	1	0	3	1	5	0	2
Ss-total	***20***	***8***	***8***	***7***	***15***	***14***	***18***	***12***	***13***
Total	**28**		**15**		**15**	**32**		**25**	

(Source : commune de Pontivy – Q2)

Il n'existe pas de convention entre la commune et les AEL, notamment sur la mise à disposition des ordinateurs. Cette situation est de nature à créer une incertitude juridique et fonctionnelle sur les matériels informatiques des écoles. Les responsabilités en termes de maintenance, d'installations de logiciels et d'assurances ne sont pas arrêtées concernant les postes donnés par les AEL.

La commune ne dispose pas d'informations lors de ces dons, ce qui peut concurrencer voire altérer sa politique de déploiement faute d'une information exhaustive sur les postes relevant de sa compétence. L'homogénéité des systèmes d'exploitation et logiciels déployés ne peut être également garantie, ce qui est de nature à rendre l'entretien du parc informatique plus complexe et coûteux.

La chambre recommande à la commune de conclure une convention avec les AEL afin de clarifier la situation des matériels informatiques achetés et déployés par l'association.

5.3.4. La sécurité informatique

5.3.4.1. Une sécurité insuffisante dans les écoles

Faute de logiciel de filtrage programmé sur les ordinateurs (proxy), les enfants et personnels peuvent accéder à toutes sortes de sites internet depuis les postes installés dans les établissements scolaires.

5.3.4.1. Et dans les établissements municipaux

Cette situation est vraie pour l'ensemble des postes mis à disposition des agents municipaux ou encore du public, par exemple à la médiathèque.

Or, l'employeur est responsable civilement en tant que commettant de ses salariés, des fautes de ceux-ci dans leur utilisation d'internet depuis leur lieu de travail, sur le fondement de l'article 1384 alinéa 5 du code civil. La consultation de sites pouvant entraîner la responsabilité de l'employeur est facilitée par l'absence de proxy.

De plus, l'article L. 34-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), modifié par la loi du 23 janvier 2006, tend à soumettre les personnes offrant au public à titre professionnel une connexion à internet aux mêmes obligations que les opérateurs de communications électroniques classiques, s'agissant des obligations de conservation de données permettant l'identification des personnes utilisatrices des services fournis.

Ainsi, en fournissant un accès wifi au public à partir d'une connexion internet, la commune endosse les mêmes responsabilités que les fournisseurs d'accès à internet. L'accès libre et sans possibilité de traçabilité des connexions est susceptible d'entraîner la responsabilité civile de la commune.

Enfin, la salle serveur n'a pas de dispositif de protection incendie propre. Un extincteur au CO2 est disponible à l'extérieur à proximité d'un extincteur à eau. L'utilisation de ce dernier représenterait un risque pour les équipements.

La chambre recommande d'équiper de proxys l'ensemble des réseaux de la commune (écoles, hôtel de ville, médiathèque) et d'assurer la traçabilité des connexions internet à partir des points de mises à disposition gratuite du wifi auprès du public.

5.4. LA MISE EN PLACE DES NOUVEAUX RYTHMES SCOLAIRES A PONTIVY ET LEUR IMPACT SUR LA MASSE SALARIALE

5.4.1. La mise en œuvre

La réforme pour les écoles maternelles et élémentaires publiques et privées (sauf Diwan) a été mise en place à partir de septembre 2014, après de nombreuses concertations des services communaux avec les écoles. La commune a recherché la meilleure optimisation du planning des intervenants.

Les créneaux horaires retenus pour les temps d'activités périscolaires (TAP) pour les écoles maternelles vont de 13h30 à 14h30 les mardis, jeudis et vendredis, soit trois heures par enfant. Pour l'école élémentaire le créneau retenu va de 15 h à 16 h 30, deux fois par semaine et par enfant, soit trois heures par enfant.

Cette organisation a eu une incidence sur le périscolaire du mercredi. Une garderie dans les écoles publiques de 11 h 30 à 12 h 30 a été créée tandis que les accueils des centres de loisirs le mercredi matin ont été supprimés. Une navette des établissements scolaires publics et privés pour les enfants inscrits au centre de loisirs a été mise en place.

Les TAP sont gratuits, alors que les garderies du matin (7 h 30-8 h 30), du mercredi (11 h 30-12 h 30) et du soir (16 h 30-19 h 00) sont payantes. Les taux d'encadrement des accueils périscolaires appliqués à partir du 1er septembre 2017 sont d'un adulte pour 14 enfants de moins de six ans et d'un adulte pour 18 enfants de plus de six ans.

La mise en place de la réforme des rythmes scolaires a fait l'objet d'une concertation notamment pour la gestion des TAP.

5.4.2. L'impact des nouveaux rythmes scolaires sur la masse salariale

La mise en place des nouveaux rythmes scolaires a participé à l'augmentation de la masse salariale notamment par le recours à des animateurs dans le cadre des TAP. En moyenne, la commune a eu recours à près de 31 animateurs représentant 7,4 postes équivalents temps plein (ETP) soit 13 600 heures. Les dépenses acquittées sont en augmentation sur l'année scolaire 2016-2017. Ce sont 39 animateurs représentant 9,5 ETP qui ont été recrutés par la commune. Le coût estimé des rémunérations de l'ensemble des animateurs affectés au TAP sur l'exercice 2016 est de 185 000 €, soit 1,5 % des charges de gestion de la commune. En 2016, la commune a été aidée pour 69 000 € au titre du développement des TAP. Le coût net pour la commune de la réforme des rythmes scolaires est donc de 0,9 % de ses dépenses de gestion.

5.5. LA GESTION DES ACHATS ET LA RESTAURATION SCOLAIRE

5.5.1. La gestion des achats, des travaux et des projets

Les enseignants disposent d'un budget et effectuent le plus souvent leurs achats sans émettre de bons de commande au titre de la commune. Les factures sont enregistrées et payées par la commune. Le service éducation de la ville procède aux démarches auprès des fournisseurs en privilégiant le choix de l'enseignant pour les dépenses d'investissement. Aucun marché permettant de grouper les achats de fournitures scolaires et de matériel pédagogique, ludique et sportif n'a été passé.

L'aspect déconcentré et inorganisé des achats prive la commune d'une capacité de négociation auprès des fournisseurs qu'offrirait une massification des commandes. L'absence de délégation de signature donnée à des agents extérieurs aux services communaux et sans réel contrôle représente un risque pour la maîtrise des achats et peut favoriser la fraude. L'engagement de dépenses par des personnes qui n'y sont pas autorisées contrevient aux règles de la comptabilité publique.

La chambre recommande à la commune de mettre fin à la déconcentration des achats de fournitures courantes dans les écoles, de se mettre en conformité avec les règles de la comptabilité publique en matière d'engagement des dépenses et d'organiser ses achats dans le domaine scolaire en ayant recours à des marchés.

5.5.2. La restauration scolaire

Pour les écoles primaires, la responsabilité de la restauration relève de la collectivité locale. Les modes d'organisation varient selon la taille des communes. Le service est généralement assuré par le personnel communal. Dans certains cas, les repas sont alors préparés dans une cuisine centrale puis livrés dans une cuisine dite « satellite », soit en liaison chaude, soit en liaison froide.

La gestion de la restauration scolaire est assurée par une société de restauration collective titulaire d'un marché et utilisatrice d'une cuisine centrale. La livraison des repas dans cinq sites est assurée par le personnel communal.

En 2015, environ 570 repas en moyenne ont été servis chaque jour aux écoles maternelles et élémentaires. Le nombre global d'élèves présents sur l'ensemble des cinq restaurants scolaires est en diminution moyenne de 3 % par an. Le nombre de repas servis aux scolaires est passé de 86 360 en 2013 à 79 639 en 2016, soit une diminution nette de 8 % en 4 ans. En 2016, le prix d'un repas était de 10,95 € tandis que la recette par repas était de 4,75 €. Toutefois, la commune ne dispose pas d'outils de suivi et de comptabilité analytique fiables dans le domaine scolaire, et faute d'avoir une méthodologie adéquate, le prix moyen de repas n'est pas calculé.

6. ANNEXES

Annexe n°1 : Données démographie scolaire de Pontivy

Maternelle - Ecoles publiques				
	Septembre 2013	**Septembre 2014**	**Septembre 2015**	**Septembre 2016**
Nombre d'écoles	6	6	5	5
Nombre de sites	6	6	5	5
Nombre de classes ouvertes	12	11	12	13
Nombre de classes construites	20	20	16	16
Nombre d'élèves	302	314	310	308
Capacité théorique				
Nombre moyen d'élèves par classe	**25,17**	**28,55**	**25,83**	**23,69**
Elémentaire - Ecoles publiques				
	Septembre 2013	**Septembre 2014**	**Septembre 2015**	**Septembre 2016**
Nombre d'écoles	6	6	5	5
Nombre de sites	6	6	5	5
Nombre de classes ouvertes	23	23,5	22	21
Nombre de classes construites	37	37	34	34
Nombre d'élèves	508	480	488	451
Capacité théorique				
Nombre moyen d'élèves par classe	**22,09**	**20,43**	**22,18**	**21,48**
Maternelle - Ecoles privées sous contrat				
	Septembre 2013	**Septembre 2014**	**Septembre 2015**	**Septembre 2016**
Nombre d'écoles	4	4	4	4
Nombre de sites	4	4	4	4
Nombre de classes ouvertes	10	10,5	10,5	10
Nombre de classes construites	11	11	11	11
Nombre d'élèves	282	283	271	283
Capacité théorique				
Nombre moyen d'élèves par classe	**28,20**	**26,95**	**25,81**	**28,30**
Elémentaire - Ecoles privées sous contrat				
	Septembre 2013	**Septembre 2014**	**Septembre 2015**	**Septembre 2016**
Nombre d'écoles	4	4	4	4
Nombre de sites	4	4	4	4
Nombre de classes ouvertes	18	18,5	18,5	18
Nombre de classes construites	22	22	22	22
Nombre d'élèves	392	396	417	421
Capacité théorique				
Nombre moyen d'élèves par classe	**21,78**	**21,41**	**22,54**	**23,39**

(Source : commune de Pontivy – Réponse au questionnaire « Enquête scolaire »).

Annexe n°2 : Dépenses / recettes

	2013	2014	2015*	2016*	Variation annuelle
RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT					
Fonds d'amorçage des nouveaux rythmes scolaires (74718)		21 367	68 900	22 967	3,68%
CAF - accueil de loisir sans hébergement - périscolaire (7478) : TAP		20 161	53 779	38 213	37,67%
CAF - Subvention accueil enfants handicapés (7478) dans le cadre des TAP			512	697	
Participation des familles - restauration scolaire (706)	207 531	276 888	257 721	225 870	2,86%
Participation des familles - périscolaire (hors mercredi) (706) Garderie matin et soir	31 751	30 464	27 662	25 833	-6,65%
Particip. d'autres coll. pour frais de scolarité (dérogations) – Classes ULIS (7474)	1 248	1 646	803	526	-25,02%

DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT	**2013**	**2014**	**2015***	**2016***	**Variation annuelle**
MATERNELLE					
Eau (60611)	973	893	1 010	*	
Electricité (60612)	12 305	8 661	11 646	*	
Petit matériel - écoles (606321 606322 60682)	71	198	1 006	390	76,19%
Fournitures scolaires (6067)	12 916	10 918	11 108	6 460	-20,62%
Contrat avec entreprises (611)		261			
Bâtiments (61522)	634	370	185		
Entretien/Réparation (61558)	137	212	65		
Frais de télécommunication (6022)	2 933	3 129	2 850	1 108	-27,70%
Total	**29 969**	**24 641**	**27 870**	**7 959**	**-35,72%**
ELEMENTAIRE					
Eau (60611)	9 940	8 189	9 364	8 417	
Electricité (60612)	106 222	90 334	94 480	62 025	
Combustible (60621)	16 762	10 711	8 169	10 528	
Petit matériel - écoles (606321 606322 60682)	20 899	28 848	33 597	30 704	13,68%
Fournitures scolaires (6067)	30 142	29 944	33 322	34 677	4,78%
Contrat avec entreprises (611)	1 733	1 967	1 700	12 878	
Bâtiments (61522)	4 789	4 388	3 794	8 068	
Entretien/Réparation (61558)	11 836	4 920	3 250	2 909	-37,36%
Entretien/maintenance (6156)	1 849	2 347	896	840	
Locations diverses (6135)	470	2 125	245	122	-36,11%
Assurances (6161)				3 342	
Primes d'assurance (616)		21 394			

Soutien scolaire (par le corps enseignant, des associations…)	6 800	6 800	6 800	6 800	0,00%
Frais de télécommunication (6022)	10 798	11 168	10 430	8 687	
Forfait école privée sous contrat (655)	365 294	443 523	421 749	442 270	6,58%
Total	**587 533**	**666 657**	**627 795**	**632 267**	2,48%
Frais communs écoles					
Autre frais divers (pharmacie,…) (60628)	983	356	937	*	
Papier photocopieurs ((6064)	1 598	2 053	2 368	2 811	20,72%
Fournitures et crédits littérature (6067)	2 590	3 935	2 230	1 460	-17,41%
Locations photocopieurs (6135	4 846	4 858	4 862	4 884	0,26%
Projets innovants	10 349	10 810	10 299	6 965	-12,37%
Classes délocalisées	15 828	17 360	13 763	12 037	-8,72%
Initiatives imprévues	3 000	3 000	3 000	724	-37,75%
Frais d'affranchissement (6261)	599	620	714	664	3,52%
Total	**39 793**	**42 993**	**38 174**	**29 544**	**-9,45%**
Périscolaire : garderies matin et soir					
Fournitures et petit matériel (606)	1 743	593	1 731	1 643	-1,94%
Achats alimentaires (602)	1 590	1 319	2 054	1 841	5,01%
Autres fournitures (pharma…) (60628)388,84	389	81	1 524	511	
TRANSPORTS SCOLAIRES					
Transports sorties scolaires (6247)	20 521	19 847	26 136	29 628	13,02%
RESTAURATION SCOLAIRE					
Petit matériel - restauration scolaire (606321)	1 992	4 997	1 823	1 008	-20,32%
Achats de repas ou achat alimentaire (602, 606, 611)	275 933	276 423	257 720	245 863	-3,77%
Reversement participation Ville restauration OGEC	5 889	15 077	16 250	16 204	
CHARGES NON REPARTIES					
Formation du personnel (6184)	7 857	8 222	7 527	7 555	-1,30%
Entretien espaces verts (615)	28 383	26 290	44 556	24 447	-4,85%

RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT					
Total	0	0	0	0	0,00%

DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT					
Matériel informatique (21)	14 727	4 883	14 742	9 986	-12,15%
Autres acquisitions (mobiliers…) (21)	13 573	3 404	822	4 593	-30,31%
Travaux de construction et grosses réparations (23)	101 007	33 937	23 854	76 134	-8,99%

(Source : commune de Pontivy – Réponse au questionnaire « Enquête scolaire »).

*****Transfert de Quinivet à Jules Ferry en septembre 2015 / Fermeture de René Guy Cadou en septembre 2015 / 1 seule maternelle avec direction en septembre 2016 (Marcel Collet), les 4 autres ont fusionné**.**

Annexe n°3 : Dépenses et recettes de fonctionnement – Fonction 2

CHARGES - Fonction 2				
Libellé	**2013**	**2014**	**2015**	**% moyen**
011 - Charges à caract. gal	600 528	579 417	569 842	-2,6%
012 - Chages de personnel	1 423 928	1 475 667	1 563 486	4,8%
65 - Autres chges de gestion	389 563	485 530	467 454	9,5%
67 - Charges except.	680	1 658	127	-56,7%
Total charges fonction 2	**2 414 699**	**2 542 271**	**2 600 910**	**3,8%**
PRODUITS - Fonction 2				
013 - Atténuation de chges	21 067	10 180	5 313	-49,8%
70 - P° des services…	209 844	277 772	234 239	5,7%
74 - Dot et particip	129 561	135 191	125 430	-1,6%
75 - Autres P° de gestion	13 322	13 467	13 527	0,8%
77 - P° except.	1 786	1 931	325	-57,3%
Total produits fonction 2	**375 580**	**438 541**	**378 832**	**0,4%**

(Source : CA 2013 à 2015)

Annexe n°4 : Personnel

Personnel rattaché au service des affaires scolaires				
	2013	**2014**	**2015**	**2016**
Nombre d'ETP	37	42	43	39
Effectif	44	52	58	46
Coût total (yc charges patronales - 641, 645, 647)	1 200 884	1 337 831	1 641 844	1 254 598

Personnel du mercredi après-midi				
	2013 (à la journée)	**2014 (à la journée)**	**2015 (à partir de 11h30)**	**2016 (à partir de 11h30)**
Nombre d'ETP	2	2	2	1
Effectif	11	11	11	11
Coût total (yc charges patronales - 641, 645, 647)				

(Source : commune de Pontivy – Réponse au questionnaire « Enquête scolaire »).

Proratiser et préciser la formule : temps de travail dévolu eu mercredi :
2013 : 30 %
2014 : 25 %
2015 et 2016 : 20 %

Annexe n°5 : amplitude horaire / encadrement

Accueil du matin avant la classe	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Amplitude horaire	0h50	0h50	0h50	0h50
Taux d'encadrement (défini par la collectivité)	aucun	aucun	aucun	
Capacité d'accueil (en distinguant si besoin selon les tranches horaires)	Non limitée	Non limitée	Non limitée	Non limitée
Nb d'heures enfants réalisé	4376*	7754	7385	7476
Taux d'occupation				
Accueil du soir après la classe	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Amplitude horaire	2h30	2h30	2h30	2h30
Taux d'encadrement (défini par la collectivité)	aucun	aucun	aucun	aucun
Capacité d'accueil (en distinguant si besoin selon les tranches horaires)	Non limitée	Non limitée	Non limitée	Non limitée
Nb d'heures enfants réalisé	12043*	18357	18334	18455
Taux d'occupation				
Pause méridienne et restauration scolaire	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Amplitude horaire	2h00	2h00	2h00	2h00
Taux d'encadrement (défini par la collectivité)	aucun	aucun	aucun	aucun
Capacité d'accueil (en distinguant si besoin selon les tranches horaires)	Non limitée	Non limitée	Non limitée	Non limitée
Nb d'heures enfants réalisé : nombre de repas	45636*	70127	72769	79373
Taux d'occupation				
Accueils périscolaires du mercredi	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Amplitude horaire	9	9 jusqu'en sept., 5 jusqu'en déc.	5	5
Taux d'encadrement (défini par la collectivité)	1 pour 8 - de 6 ans 1 pour 12 + de 6 ans	1 pour 8 - de 6 ans 1 pour 12 + de 6 ans	1 pour 8 - de 6 ans 1 pour 12 + de 6 ans	1 pour 8 - de 6 ans* 1 pour 12 + de 6 ans
Capacité d'accueil (en distinguant si besoin selon les tranches horaires)	70	70	70	70
Nb d'heures enfants réalisé	12932	14088	9805	9617
Taux d'occupation				
Restauration scolaire du mercredi	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Amplitude horaire				
Taux d'encadrement (défini par la collectivité)				
Capacité d'accueil (en distinguant si besoin selon les tranches horaires)				
Nb d'heures enfants réalisé				
Taux d'occupation				

(Source : commune de Pontivy – Réponse au questionnaire « Enquête scolaire »).

* *Taux d'encadrement des accueils périscolaires appliqué à partir du 1er septembre 2017 :*

1 pour 14 – de 6 ans

1 pour 18 + de 6 ans

Annexe n°6 : Périscolaire et restauration scolaire

	2013	2014	2015	2016
Dépenses totales liées aux activités périscolaires				
Dont dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes *		*38 975*	*197 760*	*185 395*
Dépenses totales liées à la restauration scolaire **	**885 835**	**945 246**	**888 160**	**872 218**
Dont dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes	*0*	*0*	*0*	
Dépenses totales		**38 975**	**197 760**	**185 395**
Recettes totales		**41 528**	**122 679**	**61 180**
dont contributions des familles				
dont aides de la CAF		*20 161*	*53 779*	38 213
dont fonds d'amorçage		*21 367*	*68 900*	22 967
Dépenses nettes totales		**-2 552**	**75 081**	**124 215**
Nombre d'élèves		1 405	1 411	1 397
Coût net par élève				
Coût net de la réforme des rythmes scolaires par élève			53	89

(Source : commune de Pontivy – Réponse au questionnaire « Enquête scolaire »).

* *chiffres Civitas à compléter avec les coûts réels*

** *coûts sans les recettes*

Annexe n°7 : **Planning hebdomadaire des TAP**

Ecoles Elémentaires A : Saint Joseph le Château/ Paul Langevin/ Marcel Collet

	7h30	8h30	11h30	12h30	13h30	15h00	16h30	Total enseignement	Total APC et TAP	TOTAL GENERAL
Lundi	Accueil	Enseignement	Pause Méridienne	Enseignement	TAP	Sortie de l'école ou garderie		4h30	1h30	6h
Mardi	Accueil	Enseignement	Pause Méridienne	Enseignement		Sortie de l'école ou garderie		6h		6h
Mercredi	Accueil	Enseignement	Accueil					3h		3h
Jeudi	Accueil	Enseignement	Pause Méridienne	Enseignement	TAP	Sortie de l'école ou garderie		4h30	1h30	6h
Vendredi	Accueil	Enseignement	Pause Méridienne	Enseignement		Sortie de l'école ou garderie		6h		6h
								24h	3h	27h

Ecoles Elémentaires B : Claude Marquet/ Notre Dame de Joie/ Jules Ferry/ Stival/ Albert Camus

	7h30	8h30	11h30	12h30	13h30	15h00	16h30	Total enseignement	Total APC et TAP	TOTAL GENERAL
Lundi	Accueil	Enseignement	Pause Méridienne	Enseignement		Sortie de l'école ou garderie		6h		6h
Mardi	Accueil	Enseignement	Pause Méridienne	Enseignement	TAP	Sortie de l'école ou garderie		4h30	1h30	6h
Mercredi	Accueil	Enseignement	Accueil					3h		3h
Jeudi	Accueil	Enseignement	Pause Méridienne	Enseignement		Sortie de l'école ou garderie		6h		6h
Vendredi	Accueil	Enseignement	Pause Méridienne	Enseignement	TAP	Sortie de l'école ou garderie		4h30	1h30	6h
								24h	3h	27h

Ecole Maternelle

	7h30	8h30	11h30	12h30	13h30	14h30	16h30	Total enseignement	Total APC et TAP	TOTAL GENERAL
Lundi	Accueil	Enseignement	Pause Méridienne	Enseignement			Sortie de l'école ou garderie	6h	0	6h
Mardi	Accueil	Enseignement	Pause Méridienne	TAP	Enseignement		Sortie de l'école ou garderie	5h	1h	6h
Mercredi	Accueil	Enseignement	Accueil					3h		3h
Jeudi	Accueil	Enseignement	Pause Méridienne	TAP	Enseignement		Sortie de l'école ou garderie	5h	1h	6h
Vendredi	Accueil	Enseignement	Pause Méridienne	TAP	Enseignement		Sortie de l'école ou garderie	5h	1h	6h
								24h	3h	27h

Annexe n°8 Modalités de mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires

Accueil du matin avant la classe	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Amplitude horaire	1h00	1h00	1h00	1h00
Taux d'encadrement (défini par la collectivité)	aucun	aucun	aucun	
Capacité d'accueil (en distinguant si besoin selon les tranches horaires)	Non limitée	Non limitée	Non limitée	Non limitée
Nb d'heures enfants réalisé	4 376*	7 754	7 385	7 476
Taux d'occupation				
Accueil du soir après la classe	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Amplitude horaire	2h30	2h30	2h30	2h30
Taux d'encadrement (défini par la collectivité)	aucun	aucun	aucun	aucun
Capacité d'accueil (en distinguant si besoin selon les tranches horaires)	Non limitée	Non limitée	Non limitée	Non limitée
Nb d'heures enfants réalisé	12 043*	18 357	18 334	18 455
Taux d'occupation				
Pause méridienne et restauration scolaire	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Amplitude horaire	2h00	2h00	2h00	2h00
Taux d'encadrement (défini par la collectivité)	aucun	aucun	aucun	aucun
Capacité d'accueil (en distinguant si besoin selon les tranches horaires)	Non limitée	Non limitée	Non limitée	Non limitée
Nb d'heures enfants réalisé : nombre de repas	45 636*	70 127	72 769	79 373
Taux d'occupation				
Accueils périscolaires du mercredi	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Amplitude horaire	9	9 jusqu'en sept., 5 jusqu'en déc.	5	5
Taux d'encadrement (défini par la collectivité)	1 pour 8 - de 6 ans 1 pour 12 + de 6 ans	1 pour 8 - de 6 ans 1 pour 12 + de 6 ans	1 pour 8 - de 6 ans 1 pour 12 + de 6 ans	1 pour 8 - de 6 ans* 1 pour 12 + de 6 ans
Capacité d'accueil (en distinguant si besoin selon les tranches horaires)	70	70	70	70
Nb d'heures enfants réalisé	12 932	14 088	9 805	9 617
Taux d'occupation				

(Source : réponse au questionnaire n°2)

Personnels TAP 2014 - 2016

Année scolaire	**Nombre d'intervenants**	**ETP**	**Heures**
2014-2015	26	5,31	9 668
2015-2016	24	4,9	8 912
2016-2017	39	9,8	18 169
Janvier à déc 2016	*35*	*9,46*	*17 526*

(Source : d'après réponse 29 au Q2)

Annexe n°9 : flux entrants / sortants (concerne uniquement les élèves classe ULIS)

Commune de Pontivy - maternelle		2013	2014	2015	2016
Flux entrant	Nombre d'élèves accueillis				
	Participation financière (en €)				
	Participation /élève				
Flux sortant	Nombre d'élèves accueillis				
	Participation financière (en €)				
	Participation /élève				

Commune de Pontivy - élémentaire		2013	2014	2015	2016
Flux entrant	Nombre d'élèves accueillis	3	5	3	2
	Participation financière (en €)	1 248	1 646	803	526
	Participation /élève	250	274	268	263
Flux sortant	Nombre d'élèves accueillis				
	Participation financière (en €)				
	Participation /élève				

(Source : commune de Pontivy – Réponse au questionnaire « Enquête scolaire »).

Annexe n°10 : gestion des TAP

Exercice	Nom de la structure (association, société, commune…)	Intitulé de l'activité	Durée de la convention ou du contrat (si délégué)	Coût total pour la collectivité (coût directs, subventions…)	infos
2016	Médiathèque	médiathèque	10 mois		de janvier à juin et de septembre à décembre
2016	conservatoire	découverte musicale	10 mois	1 605	de janvier à juin et de septembre à décembre
2016	APAP	arts plastiques	10 mois	1 350	de janvier à juin et de septembre à décembre
2016	arts dans les chapelles	arts visuels	10 mois	2 205	de janvier à juin et de septembre à décembre
2016	1001 danses	claquettes	10 mois	2 250	de janvier à juin et de septembre à décembre
2016	Hip-hop	Hip-hop	10 mois	1 440	de janvier à juin et de septembre à décembre
2016	GSI Gym	Gymnastique	4 mois	0	de sept à déc 2016
2016	Karaté centre bretagne	karaté	10 mois	3 960	de janvier à juin et de septembre à décembre
2016	Kerlenn Pondi	culture bretonne	10 mois	2 880	de janvier à juin et de septembre à décembre
2016	Kleg Pondi Hand	hand ball	10 mois	3 277	de janvier à juin et de septembre à décembre
2016	Pontivy volley Ball	volley	4 mois	0	de sept à déc 2016
2016	Pontivy escrime	escrime	10 mois	2 430	de janvier à juin et de septembre à décembre
2016	arts évolutifs	Théâtre / mimes	10 mois	3 150	de janvier à juin et de septembre à décembre
2016	tennis club pontivyen	tennis	10 mois	2 235	de janvier à juin et de septembre à décembre
2016	Skol Gouren Pondi	Gouren / sport d'opposition	4 mois	0	de sept à déc 2016
2016	Canoë club	Canoë / act environnementales	4 mois	720	de sept à déc 2016
2016	Kendalc'h	culture bretonne	6 mois	1 080	de janvier à juin 2016
2016	MCC	découverte musicale	5 mois	1 215	de février à juin 2016
2016	Laure Desbois	Danse	5 mois	990	de janvier à juin 2016

(Source : commune de Pontivy – Réponse au questionnaire « Enquête scolaire »).

Annexe n°11 : restauration scolaire

	2013	2014	2015	2016
Nombre d'enfants présents par jours en moyenne Sur l'ensemble des restaurants scolaires	616	606	575	564
dont écoles maternelles	*300*	*284*	*243*	*234*
dont écoles élémentaires	*316*	*322*	*332*	*330*

(Source : commune de Pontivy – Réponse au questionnaire « Enquête scolaire »).

Annexe n°12 : restauration scolaire - Capacité

Nombre de cuisines	1 atelier de cuisine municipale et 5 annexes				
Nombre de repas produits par jour	570 repas écoles et 560 repas sur 4 jours toute l'année pour foyers et portage				
Nombre de repas produits par jour pour le scolaire et le périscolaire	570 repas de moyenne pour les écoles en période scolaire sur quatre jours				
Lieux de restauration	**n°1**	**n°2**	**n°3**	**N°4**	**N°5**
Nom du lieu de restauration	**langevin**	**collet**	**camus**	**Ferry**	**Stival**
Nombre de jours d'ouverture	4 jours semaine	4 jours semaine	4 jours semaine	4 jours semaines	4 jours semaines
Capacité d'accueil par jour et par lieu de restauration	153	178	124	169	113
Capacité d'accueil par jour et par lieu de restauration pour le scolaire et périscolaire					

(Source : commune de Pontivy – Réponse au questionnaire « Enquête scolaire »).

Annexe n°13 : restauration scolaire – Coût d'un repas

	2013	2014	2015	2016
Dépenses rattachées au service des cuisines scolaires (hors investissement)				
dont dépenses de personnel (cuisine centrale)	*239 931*	*244 842*	*238 882*	*214 801*
dépenses préparation repas et entretien restaurants	*231 295*	*273 961*	*241 272*	*248 726*
dont dépenses de personnel de surveillance	*136 168*	*148 124*	*148 592*	*161 171*
dont dépenses de fournitures et petits équipements	*2 448*	*1 896*	*2 194*	*1 658*
dont dépenses de fluides et d'entretien (606)	*0*	*0*	*0*	*0*
dont achats alimentaires (ou de repas)	*275 993*	*276 423*	*257 220*	*245 862*
dont contrôles				
Dépenses par jour	0	0	0	0
Nombre de jours de cantine	140	139	136	140
Dépenses par jour de cantine	0	0	0	0
Nombre de repas servis pour l'école	86 360	84 357	79 399	79 639
Coût d'un repas	10,25	11,20	11,18	10,95
	2013	**2014**	**2015**	**2016**
Recettes				
Participation de la commune	68 462	-476	23 590	19 993
Participation des familles	207 531	276 887	233 630	225 869
Autres recettes	114 243	124 873	122 432	132 621
Recette pour un repas	4,51	4,75	4,78	4,75
Coût net d'un repas				

(Source : commune de Pontivy – Réponse au questionnaire « Enquête scolaire »).

Dépenses du prestataire Ansamble	2014	2015	2016
dépenses entretien et maintenance cuisine et satellites	28 941	21 949	20 523
dépenses de fluides et d'entretien cuisine centrale	non transmis en €		

⇨ *Les fluides de la cuisine centrale sont payés pas Ansamble.*

⇨ ***Commentaire de la commune*** *: Dans ce tableau, je n'ai pas fait une répartition des charges du personnel de la cuisine centrale car c'est la ville qui emploie le personnel et le CCAS paie une redevance, celle-ci étant inclus dans les recettes (je vous avais fourni le détail des recettes) le différentiel entre 2013 et 2014 des charges du personnel affecté aux restaurants scolaires a augmenté fortement , cela est dû sur les plannings du personnel à un changement dans la répartition des tâches, cependant je tiens à vous signaler que pour 2013 , les plannings avaient des lacunes.*
La personne chargée des fluides à la ville n'a pas pu me donner les flux concernant les restaurants scolaires, ne sachant pas les dissocier du reste des flux des établissements scolaires. Les flux de la cuisine centrale sont payés par le prestataire qui fait des repas tiers pour lesquels il paie une redevance inclus dans les recettes (voir détails des recettes).

Annexe n°14 : Nombre d'enfants présents par jours en moyenne sur l'ensemble des restaurants scolaires

	2013	2014	2015	2016	% moyen
Nombre d'enfants présents par jours en moyenne Sur l'ensemble des restaurants scolaires	616	606	575	564	-2,9%
dont écoles maternelles	*300*	*284*	*243*	*234*	-7,9%
dont écoles élémentaires	*316*	*322*	*332*	*330*	1,5%

(Source : commune - réponse au questionnaire n°2)