



Le 1^{er} mars 2018

La présidente

A

Dossier suivi par : Valérie MÉNARD
T : 02.99.59.85.58
valerie.menard@crtc.ccomptes.fr

Réf : n° du contrôle 2017-0018

Objet : notification du rapport d'observations définitives et de ses réponses – commune de Ploufragan

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

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

Monsieur Rémy MOULIN
Maire de Ploufragan
22, rue de la mairie
22440 PLOUFRAGAN

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 Ploufragan concernant les exercices 2012 et suivants ainsi que les réponses qui y ont été apportées.

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 et la réponse seront joints 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.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Sophie Bergogne

SOMMAIRE

1. L'ENVIRONNEMENT DE LA COMMUNE	7
1.1. UNE COMMUNE EN DEVELOPPEMENT	7
1.2. UN TERRITOIRE BIEN DOTE EN EQUIPEMENTS COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX	7
1.3. LES COMPETENCES TRANSFEREES A LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION	7
1.4. LES GRANDS PROJETS D'INVESTISSEMENTS SUR LA COMMUNE.....	8
2. LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL	9
2.1. UN REGLEMENT INTERIEUR A ETOFFER	9
2.2. LES DELEGATIONS DONNEES AU MAIRE.....	9
3. LA QUALITE DE LA GESTION ET DE L'INFORMATION FINANCIERE	9
3.1. LE DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE ET LE VOTE DU BUDGET	10
3.2. UN TAUX D'EXECUTION FAIBLE EN DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	10
3.3. L'EXECUTION DE LA SECTION D'INVESTISSEMENT	11
3.4. UNE REPRISE DES RESULTATS CONFORME AU CGCT	11
4. LA GESTION COMPTABLE	12
4.1. UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DU PATRIMOINE	12
4.2. DES PROVISIONS DESORMAIS JUSTIFIEES	12
4.3. LA COMPTABILISATION DES TRAVAUX EN REGIE.....	12
5. LA SITUATION FINANCIERE	12
5.1. UN AUTOFINANCEMENT IMPORTANT.....	12
5.2. DES PRODUITS DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE	13
5.3. DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT STABLES.....	14
5.4. DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT EN FORTE DIMINUTION	14
5.5. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS.....	16
5.6. LE DESENDETTEMENT DE LA COMMUNE	17
5.7. UNE TRESORERIE DEVENUE PLETHORIQUE ET NON OPTIMISEE.....	17
5.8. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS FUTURS	18
5.9. CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIERE	19

6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	20
6.1. L'EVOLUTION DES CHARGES DE PERSONNEL	20
6.2. LA GESTION PREVISIONNELLE DES EFFECTIFS, DES EMPLOIS ET DES COMPETENCES	21
6.3. LA STABILITE DES EFFECTIFS.....	21
6.4. LA DUREE ANNUELLE DU TEMPS DE TRAVAIL.....	22
6.5. LA POLITIQUE D'AVANCEMENT.....	23
6.6. LE REGIME INDEMNITAIRE	23
7. L'IMPORTANCE DES POLITIQUES « CULTURE » ET « SPORT/JEUNESSE ».....	24
7.1. LA POLITIQUE CULTURELLE DE LA COMMUNE	24
7.2. DES ACTIONS VARIEES A DESTINATION DE LA JEUNESSE	29
7.3. UNE POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT DANS LE DOMAINE SPORTIF	30
8. LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES	31
8.1. UNE ORGANISATION DU TEMPS PERISCOLAIRE MODIFIEE PAR LA REFORME.....	31
8.2. L'INSCRIPTION DANS LE PROJET EDUCATIF TERRITORIAL.....	32
8.3. LES MOYENS MOBILISES	32
8.4. LE REDEPLOIEMENT DES MOYENS D'ACCUEIL DU MERCREDI	32
8.5. L'EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES TAP	33
8.6. LE COUT NET DE LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES	33
9. ANNEXES.....	35
ANNEXE 1 - EXECUTION BUDGETAIRE.....	35
ANNEXE 2 - LA REPRISE DES RESULTATS.....	36
ANNEXE 3 - RECETTES DE FONCTIONNEMENT.....	37
ANNEXE 4 - LES CHARGES DE FONCTIONNEMENT.....	37
ANNEXE 5 - DEPENSES D'INVESTISSEMENT	38
ANNEXE 6 - DETERMINATION DU FONDS DE ROULEMENT.....	38
ANNEXE 7 - ANALYSE PROSPECTIVE	39
ANNEXE 8 – EVOLUTION DES EFFECTIFS	41
ANNEXE 9 - POLITIQUE CULTURELLE - DONNEES FINANCIERES.....	42
ANNEXE 10 – EFFECTIFS CENTRE CULTUREL ET HEURES D'ENSEIGNEMENT.....	43
ANNEXE 11 - EVALUATION DU COUT DE LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES	44

Commune de Ploufragan

**OBSERVATIONS DEFINITIVES DE 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 2017, à l'examen de la gestion de la commune de Ploufragan. Ce contrôle a été ouvert auprès du maire en fonctions, M. Rémy Moulin, par lettre du 10 janvier 2017.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-2 du code des juridictions financières a eu lieu le 17 mai 2017 avec M. Rémy Moulin, maire de la commune.

La chambre, lors de sa séance du 15 juillet 2017 a arrêté des observations provisoires qui ont été adressées le 29 août 2017 à M. Moulin.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 11 décembre 2017, a arrêté ses observations définitives.

Résumé

La commune de Ploufragan est située dans le département des Côtes-d'Armor, dans la proche banlieue de Saint-Brieuc. Elle comptait 11 376 habitants en 2014 (source INSEE). Son territoire est constitué pour un tiers d'espaces naturels et pour un autre tiers d'espaces agricoles, le reste étant urbanisé. Il abrite plusieurs zones d'activités importantes.

Outre la situation financière et la qualité de la gestion et de l'information financière et comptable, la chambre a examiné la gestion des ressources humaines (58 à 64 % des charges de fonctionnement sur la période de contrôle 2012-2016) et le développement des politiques culture, sport et jeunesse (30 % des dépenses de personnel et 25 % des charges totales de fonctionnement).

La situation financière de la commune de Ploufragan, qui était déjà très satisfaisante, s'est encore améliorée sur la période 2012-2016. Selon les dernières données comparatives disponibles, en 2015, par habitant et par rapport à la moyenne de la strate démographique, sa capacité d'autofinancement brute était supérieure de 21 %, son fonds de roulement supérieur de 122 % et son endettement inférieur de 59 %. Cette situation favorable s'explique par le dynamisme des produits, supérieur à celui des charges. Les produits fiscaux ont augmenté de 12 % grâce à l'évolution des bases, les taux étant inchangés depuis 2005. Parallèlement, les charges ont été maîtrisées, avec une hausse inférieure à 3 %. En effet, l'augmentation des dépenses de personnel, de 7 %, a été largement compensée par une diminution des autres charges et notamment des intérêts des emprunts, qui ont baissé de 47 %. Les charges par habitant étaient en 2015 inférieures de 19 % à la moyenne de la strate. Parallèlement, les dépenses d'investissement, qui ont certes diminué sensiblement sur la période, ont été financées totalement sans emprunt nouveau.

L'importance des excédents cumulés depuis de longues années impliquerait la présentation d'un budget en excédent chaque année, ce qui n'est pas le cas. Au contraire, les budgets votés incluent des prévisions de charges exceptionnelles, jamais réalisées, qui n'ont d'autre finalité que de les équilibrer. Sans ces charges, l'excédent annuel prévisionnel atteindrait plus de 5 M€, soit plus de 31 % des crédits ouverts. Au 31 décembre 2016, la trésorerie, qui atteint 6,3 M€, soit la moitié des charges annuelles de fonctionnement, excède l'endettement de 67 %.

La commune a prévu 13,9 M€ de dépenses d'investissement sur la période 2017-2020, soit 61 % de plus que sur la période 2013-2016, en partie financées par 6,1 M€ de nouveaux emprunts. La chambre relève que ce plan de financement conduirait à une augmentation d'un fonds de roulement et d'une trésorerie déjà pléthoriques. Elle invite en conséquence la commune à intégrer dans sa réflexion d'autres hypothèses, éventuellement combinées, telles que la diminution de l'autofinancement via une baisse des produits fiscaux, ou la réduction des prévisions d'emprunts nouveaux, pour éviter une nouvelle augmentation de la trésorerie, qui accentuerait la situation de suréquilibre dans laquelle la commune se trouve depuis longtemps.

La gestion des ressources humaines appelle quelques observations. Si les dépenses sont bien maîtrisées, la chambre observe néanmoins que le temps de travail est inférieur de 60 heures à la durée légale annuelle, ce qui représente près de neuf jours par agent.

Alors qu'il existe plusieurs équipements culturels et sportifs gérés par la communauté d'agglomération sur le territoire de la commune, celle-ci conduit néanmoins une politique culturelle et sportive propre dynamique. Elle gère un vaste espace culturel abritant une médiathèque, un auditorium, et des salles de danse et de musique. Des efforts de mutualisation au sein de l'agglomération peuvent être notés, notamment dans les médiathèques. L'accueil gracieux d'activités associatives sportives et culturelles dans les équipements communaux devrait être valorisé et présenté dans les annexes aux comptes administratifs afin de bien exposer, notamment aux élus, le coût réel supporté par la commune.

RECOMMANDATIONS

Sur le fondement des observations du rapport, la chambre formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : Mettre fin à la pratique d'inscription systématique de prévisions de dépenses exceptionnelles non justifiées et afficher le résultat de fonctionnement dès le budget primitif (§ 3.2)

Recommandation n° 2 : Instaurer une procédure de contrôle des calculs de valorisation des travaux en régie et les soumettre au visa de l'ordonnateur pour validation (§ 4.3).

Recommandation n° 3 : Régulariser la durée du travail en la portant à 1 607 heures (§ 6.4).

Recommandation n° 4 : Faire figurer les avantages en nature accordés aux associations par la mise à disposition de locaux à titre gratuit dans les documents annexes au compte administratif (§ 7.1.3 et § 7.3).

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

1. L'ENVIRONNEMENT DE LA COMMUNE

1.1. UNE COMMUNE EN DEVELOPPEMENT

La commune de Ploufragan est située dans le département des Côtes-d'Armor, dans la proche banlieue au sud-ouest de Saint-Brieuc. Un tiers de son territoire est constitué d'espaces naturels, un autre tiers d'espaces agricoles, le reste étant urbanisé. Commune essentiellement rurale au début du vingtième siècle, elle s'est développée au cours des soixante dernières années, avec une population passée de 3 511 habitants en 1954 à 11 764 habitants en 2014. La commune a notamment bénéficié de sa proximité avec la ville de Saint-Brieuc et de son appartenance à la communauté d'agglomération, qui ont favorisé l'implantation sur son territoire de diverses zones d'activités.

Ce territoire abrite aujourd'hui plusieurs parcs d'activités importants, gérés non plus par la commune, mais par différents établissements publics comme la communauté d'agglomération, la chambre des métiers ou la chambre de commerce et d'industrie (CCI), et un syndicat mixte. Certains ont un profil classique (zone des Châtelets), tandis que d'autres sont plus spécialisés, comme la technopole de Saint-Brieuc Armor, qui réunit des centres de recherche et de formation et des entreprises, dédiés au monde du vivant. De nouvelles zones d'activités (Plaines-Villes ou Beaucemaine) sont en cours d'aménagement.

1.2. UN TERRITOIRE BIEN DOTE EN EQUIPEMENTS COMMUNAUX ET INTERCOMMUNAUX

La commune de Ploufragan est bien dotée en équipements culturels, sociaux et sportifs. Certains sont gérés directement par elle, comme l'espace Victor-Hugo, qui comprend une médiathèque et un centre culturel, ou les complexes sportifs du Haut-Champ et des Grands-Chemins. La commune offre également, avec son centre communal d'action sociale (CCAS) toute une palette de services à la population pour les jeunes (crèche, centre multi-accueil) et les moins jeunes (centre social, maisons de retraite, aides à domicile, etc.). Elle accueille également sur son territoire des équipements importants gérés par Saint-Brieuc Agglomération, dont le palais des congrès et des expositions, l'espace aquatique communautaire, et plusieurs salles de sports importantes. La Maison départementale des sports y est également implantée.

1.3. LES COMPETENCES TRANSFEREES A LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

Ploufragan est membre de la communauté d'agglomération « Saint-Brieuc Agglo », qui compte 32 communes depuis le 1^{er} janvier 2017. Celle-ci exerce aujourd'hui de larges compétences transférées progressivement par les communes depuis quelques décennies. Outre celles obligatoires (gestion des zones d'activités d'intérêt communautaire, développement économique, aménagement de l'espace communautaire, programme local de l'habitat, politique de la ville), Saint-Brieuc Agglo exerce des compétences optionnelles en matière de création et entretien de voirie d'intérêt communautaire, de protection de l'environnement, et de politique sportive et culturelle¹. Depuis le 1^{er} janvier 2011, elle a pris la compétence globale sur l'eau : assainissement, eau potable et eaux pluviales. La communauté gère, de plus, l'aménagement de sentiers de promenade sur son territoire et l'entretien des cours d'eau.

¹ Saint-Brieuc Agglo gère notamment les équipements d'intérêt communautaire suivants : le vélodrome, le centre aquatique, la patinoire, l'hippodrome, le réseau des médiathèques et la salle Hermione.

Certains services ont été mutualisés au sein de la communauté d'agglomération. Des équipements tels que les médiathèques ont été par exemple mis en réseau. En 2017, les services informatiques des communes de Saint-Brieuc et Ploufragan et de Saint-Brieuc Agglo ont été mutualisés au sein d'un service commun. Ce dernier propose des outils de communication entre les collectivités, anime un réseau de correspondants et assure une veille technique (*hotline*). Il permet une stratégie coordonnée en matière d'évolution des administrations. Les trois agents du service « gestion des systèmes d'information » de la commune de Ploufragan y ont été intégrés le 31 décembre 2016. Deux projets, qui portaient l'un sur la mutualisation des services d'aménagement et d'urbanisme et l'autre sur la mutualisation du parc de véhicules ont fait l'objet d'une concertation dans le cadre de groupes de travail ad-hoc en 2013. Les objectifs visés étaient le développement d'outils communs, le partage d'expertise, l'accompagnement des collectivités et l'amélioration de l'efficience. Ces projets n'ont pour l'instant pas été concrétisés.

La seule autre participation de la commune à un regroupement de collectivités est son adhésion au syndicat départemental d'électrification.

1.4. LES GRANDS PROJETS D'INVESTISSEMENTS SUR LA COMMUNE

L'essentiel des investissements en cours ou en projet sur son territoire est porté par d'autres entités que la commune.

C'est le cas des créations ou extensions de zones d'activités, qui sont du ressort de Saint-Brieuc Agglo et du syndicat mixte de la Technopole Saint-Brieuc Armor. Le projet d'une zone d'aménagement concerté (ZAC) sur la centaine d'hectares du site de l'ancien aéroport de Plaines-Villes est porté par la CCI, propriétaire majoritaire des terrains.

Des projets portés par d'autres opérateurs sont parfois en partie financés par la commune. C'est le cas par exemple des aménagements de la route départementale 45, sous maîtrise d'ouvrage du conseil départemental, pour lesquels la commune apporte 1,8 M€. De même, l'opération de rénovation urbaine du quartier de l'Iroise, situé dans le centre-ville, est conduite par le bailleur Côtes-d'Armor Habitat mais est en partie financée par la commune en partenariat avec Saint-Brieuc Agglomération et le conseil départemental des Côtes-d'Armor. Classé en « quartier prioritaire », le projet s'inscrit dans un contrat de ville de l'agglomération briochine signé avec le préfet des Côtes-d'Armor le 3 juillet 2015 et bénéficie d'un financement de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU). Il prévoit la réhabilitation de 277 logements et la destruction/reconstruction de 152 logements sur place, ainsi que la construction de 80 logements sur un autre site. La participation financière de la commune approche 6 M€ et représente 17 % des 35 M€ du coût global estimé de l'opération.

Les projets importants portés directement par la commune pour la période 2017-2020 sont plus modestes, et concernent la construction d'un auditorium de 150 à 200 places adossé à l'espace Victor-Hugo pour un montant estimé de 2 M€, et la destruction/reconstruction d'une salle multifonction à destination des associations pour 1,2 M€.

2. LE FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL

2.1. UN REGLEMENT INTERIEUR A ETOFFER

Le conseil municipal s'est doté d'un règlement intérieur, conformément aux dispositions de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il est toutefois relativement succinct. Outre les mentions obligatoires², il pourrait intégrer utilement des modalités pratiques permettant de sécuriser le fonctionnement du conseil municipal sur le plan juridique. Des mentions habituellement relevées dans ce type de documents n'y figurent pas, comme celles concernant la présidence lors du vote du compte administratif, les modalités de constatation du quorum, de déroulement des séances, des débats et des votes³.

2.2. LES DELEGATIONS DONNEES AU MAIRE

Le maire a reçu, par délibération du 15 avril 2014, une délégation de pouvoirs de l'assemblée délibérante, dans le respect des dispositions de l'article L. 2122-22 du CGCT.

En matière de gestion de la dette et de la trésorerie, la délibération reprend les termes du CGCT et prévoit que le maire puisse : « ... *procéder, dans les limites fixées ci-après, à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couvertures de risques de taux et de change, et de passer à cet effet les actes nécessaires* ». Toutefois, la délibération, qui liste les caractéristiques des contrats et la nature des opérations concernées, ne fixe aucune limite même pour les emprunts qui pourraient se révéler à risque comme par exemple ceux « *avec possibilité d'un différé d'amortissement et/ou d'intérêts* ». La circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers recommande pourtant que l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale conserve seule la compétence d'autoriser ce type d'emprunts. En réponse à l'observation de la chambre, le maire a indiqué que la délégation serait modifiée en ce sens lors du conseil municipal en novembre 2017.

S'agissant des marchés publics, en revanche, la commune a fixé une limite de 50 000 € HT à la délégation permettant au maire de « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres [...], ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget* ».

3. LA QUALITE DE LA GESTION ET DE L'INFORMATION FINANCIERE

Le dernier budget annexe (ZA de Beaucemaine) a été clôturé en 2014. La gestion budgétaire est désormais structurée autour du seul budget principal (BP).

² Limitées aux conditions d'organisation du débat d'orientation budgétaire, de consultation sur les projets de contrats ou marchés, et d'examen des questions orales.

³ Voir par exemple le modèle de règlement intérieur élaboré par l'association des maires de France.

3.1. LE DEBAT D'ORIENTATION BUDGETAIRE ET LE VOTE DU BUDGET

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L. 2121-8 du CGCT.

Si les délais sont respectés, et si les comptes rendus du conseil municipal témoignent de réels débats, il est à souligner que ces derniers sont muets sur l'inscription chaque année d'un montant prévisionnel conséquent de charges exceptionnelles, jamais réalisées, représentant entre 23 et 31 % de l'ensemble des crédits ouverts selon les années (cf. § 3.2.). Les excédents qui en découlent lors de la clôture des comptes, contrairement à ce qu'indique l'ordonnateur dans sa réponse, ne sont jamais présentés en tant que tels pour l'information du conseil municipal lors du débat d'orientation budgétaire.

3.2. UN TAUX D'EXECUTION FAIBLE EN DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les taux de réalisation des recettes réelles de fonctionnement par rapport aux montants inscrits au budget sont légèrement supérieurs à 100 %, ce qui témoigne d'une approche prudente dans leur appréciation lors du vote du budget.

En revanche, s'agissant des dépenses, les taux de réalisation s'établissent autour de 70 % chaque année, ce qui est très faible. Dans les prévisions budgétaires, figurent chaque année des dépenses exceptionnelles pour des montants allant de 3,4 M€ à 4,4 M€. Les crédits correspondants sont ensuite systématiquement annulés en fin d'exercice. Si on excluait ces dépenses exceptionnelles du budget, le taux de réalisation oscillerait selon les années entre 90 et 97 %, correspondant davantage à ce qui est communément constaté dans les communes de même taille.

Tableau n° 1 : Exécution du budget ⁴

EXECUTION DU BUDGET					
<i>en M€</i>					
Fonctionnement	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses réelles de fonctionnement					
Crédits ouverts	15,885	16,376	16,083	16,408	16,454
Mandats émis (y compris rattachements)	10,91	11,752	11,657	11,286	11,265
% réalisation	69	72	72	69	68
Recettes réelles de fonctionnement					
Crédits ouverts	12,739	12,978	13,248	13,338	13,132
Titres émis	12,994	13,378	13,86	13,762	13,632
% réalisation	102	103	105	103	104

Source : comptes administratifs (tableau II A2 et A3)

⁴ Voir tableau détaillé en annexe 1.

Lors de l'adoption du budget, les élus votent en réalité l'inscription de charges exceptionnelles qui ont pour seul but de compenser l'excédent important reporté chaque année et de permettre ainsi la présentation d'un budget en équilibre. En effet, sans ces charges exceptionnelles qui ne correspondent pas à un besoin avéré, la section de fonctionnement afficherait un excédent très important qui dépasserait même les besoins de financement des investissements de deux années moyennes.

Pourtant, il serait possible de présenter un budget en suréquilibre. L'article L. 1612-7 du CGCT précise en effet que « *ne peut être considéré comme en déséquilibre le budget de la commune dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent reporté par décision du conseil municipal ou dont la section d'investissement comporte un excédent, notamment après inscription des dotations aux amortissements et aux provisions exigées.*

La chambre demande donc à la commune de mettre fin à l'inscription de dépenses exceptionnelles injustifiées, même si un résultat excédentaire devait apparaître en conséquence. La situation financière serait alors plus transparente pour les élus qui ont à voter le budget et pour les citoyens. En réponse aux observations de la chambre, la commune s'est engagée à mettre fin à cette pratique.

3.3. L'EXECUTION DE LA SECTION D'INVESTISSEMENT

En investissement, les taux de réalisations étaient de l'ordre de 90 % jusqu'en 2014, ce qui était très satisfaisant. Depuis 2015, des crédits votés, de l'ordre de 3 M€, ont été annulés tant en dépenses qu'en recettes, ce qui ramène le taux de réalisation à environ 40 %. Ces annulations ont concerné essentiellement des opérations sur un emprunt spécifique permettant des remboursements temporaires afin de réduire les frais financiers, qui ont permis d'économiser quelques dizaines de milliers d'euros entre 2012 et 2014. Mais, depuis 2015, les taux d'intérêts sur lesquels le dispositif est basé sont devenus négatifs. La commune a donc renoncé à ces opérations, qui l'auraient conduite à payer des frais financiers supplémentaires.

3.4. UNE REPRISE DES RESULTATS CONFORME AU CGCT

Les articles L. 2311-5 et R. 2311-11 et suivants du CGCT fixent les règles d'affectation des résultats. En cas de besoin de financement de la section d'investissement⁵, l'assemblée délibérante est tenue d'affecter en priorité le résultat à sa couverture. Ces dispositions sont respectées par la commune (cf. annexe 2). À chaque exercice, en effet, la délibération d'affectation des résultats prévoit un virement en section d'investissement qui couvre intégralement son besoin de financement.

⁵ Le besoin ou l'excédent de financement de la section d'investissement constaté à la clôture de l'exercice est constitué du solde d'exécution, corrigé des restes à réaliser.

4. LA GESTION COMPTABLE

4.1. UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DU PATRIMOINE

Le rapport précédent avait relevé des différences entre d'une part, l'état de l'actif produit par le comptable ou l'état des immobilisations produit par l'ordonnateur et d'autre part, les comptes, portant principalement sur les amortissements. Ces documents, vérifiés pour l'exercice 2015, sont désormais concordants, hormis quelques différences résiduelles.

4.2. DES PROVISIONS DESORMAIS JUSTIFIEES

La chambre avait également constaté, s'agissant des provisions sur subventions transférables, que le compte n'était jamais soldé lorsqu'une subvention était complètement reprise, 1,7 M€ y demeurant inscrits fin 2011. La commune a, comme elle s'y était engagée, procédé aux rectifications nécessaires, ramenant le solde fin 2015 à seulement 74 082 € correspondant à des subventions non encore amorties.

4.3. LA COMPTABILISATION DES TRAVAUX EN REGIE

Chaque année les services techniques effectuent des travaux en régie sur les bâtiments publics communaux pour 0,12 M€ à 0,19 M€ selon les années sur la période 2012 à 2016. Le montant de ces travaux est estimé sur la base des fournitures utilisées et du temps de main d'œuvre passé, valorisé selon un tarif horaire voté par l'assemblée délibérante (délibération du 9 décembre 2014). Ces tarifs sont convenablement appliqués. En revanche, aucune procédure de contrôle interne n'a été mise en place pour vérifier la réalité du temps passé. En réponse aux observations, la commune déclare avoir, à la suite du contrôle de la chambre, désormais mis en œuvre une telle procédure.

5. LA SITUATION FINANCIERE

5.1. UN AUTOFINANCEMENT IMPORTANT

Tableau n° 2 : Capacité d'autofinancement (en €)

RESULTATS	2012	2013	2014	2015	2016	variation 2012/2016
Produits de fonctionnement	12 851 743	13 265 096	13 601 129	13 568 720	13 390 488	4,2 %
- Charges de fonctionnement	11 273 432	12 448 139	11 986 159	11 613 841	11 599 647	2,9 %
= Résultat de fonctionnement	1 578 310	816 957	1 614 970	1 954 879	1 790 841	13,5 %
+ Dotations nettes aux amortissements	703 378	777 296	789 683	704 130	702 615	-0,1 %
+ Dotations nettes aux provisions	-21 000	0	-21 246	-24 930	- 7 080	66,3 %
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	9 500	9 695	9 622	8 883	9 679	1,9 %
= CAF brute	2 251 188	1 584 558	2 373 786	2 625 196	2 476 697	10,3 %
- Annuité en capital de la dette	631 509	659 221	689 204	719 962	751 544	19,0 %
= CAF nette	1 619 679	925 336	1 684 581	1 905 234	1 725 153	6,5 %

Source : CRC Bretagne - ANAFI

En 2012, la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la commune était déjà à un niveau important. De 2,2 M€, elle représentait 17,5 % des produits de fonctionnement, contre 14,47 % pour

la moyenne des communes de la strate démographique. De même, la CAF nette (après paiement des annuités en capital des emprunts) représentait 12,6 % des produits de fonctionnement contre 8,2 % pour la moyenne de la strate.

Sur la période 2012-2016, en fonctionnement, l'augmentation des produits (+4,2 %) est supérieure à celle des dépenses (+2,9 %). Le résultat, ainsi que la CAF brute, ont donc augmenté, respectivement de 13,5 % et 10,3 %. Malgré une légère hausse de l'annuité de remboursement du capital de la dette, la CAF nette a augmenté de 6,5 % sur la période, pour s'établir à 1,725 M€ en 2016. Le financement propre, constitué de la CAF nette ajoutée aux recettes d'investissement hors emprunts, elles-mêmes en augmentation, s'est accru de 10,4 % sur la période.

Comparées aux dernières données disponibles, en 2015, la CAF brute représentait 19,35 % des produits de fonctionnement contre 13,5 % pour la moyenne de la strate, et la CAF nette 14,04 % contre 6,64 % en moyenne.

5.2. DES PRODUITS DE FONCTIONNEMENT EN HAUSSE

Dans leur ensemble (cf. annexe 3), les produits de fonctionnement ont augmenté de 4,2 % entre 2012 et 2016 passant de 12,85 M€ à 13,39 M€. En 2015, ils restaient toutefois inférieurs à la moyenne de la strate (1 152 € par habitant pour une moyenne de 1 355 €)⁶.

5.2.1. La diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

Comme les autres collectivités territoriales, la commune est soumise aux diminutions de la dotation forfaitaire, composante de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat (-37 % entre 2012 (1,721 M€) et 2016 (1,089 M€)). La hausse d'autres recettes, comme par exemple la dotation nationale de péréquation, atténue toutefois l'impact de la baisse de la DGF. Au total⁷, la baisse entre 2012 et 2016 est de 22 % (-0,601 M€). En 2016, les dotations représentent 16,2 % de l'ensemble des recettes de fonctionnement, contre 21,4 % en 2012.

5.2.2. La hausse des produits fiscaux et divers

Les produits fiscaux et les ressources de solidarité communautaire ont augmenté de 10 % de 2012 à 2016, passant de 8,98 M€ à 9,9 M€. Ils représentaient, en 2016, 74 % des produits. Leur hausse a ainsi plus que compensé la baisse des dotations. La commune a indiqué toutefois s'attendre à une baisse des versements communautaires, à la suite de la modification du périmètre de l'intercommunalité.

Les taxes foncières (TF) et d'habitation (TH) ont progressé de 12 %, passant de 6 M€ à 6,8 M€⁸. La recette perçue du fonds de péréquation des recettes fiscales et intercommunales a également fortement augmenté passant de 32 800 € à 164 200 €.

5.2.3. Une hausse des produits de la fiscalité due au dynamisme des bases

⁶ La faiblesse relative des produits de fonctionnement par habitant s'explique notamment par le montant de la DGF par habitant (153 € en 2015) qui est inférieur à la moyenne de la strate (206 €).

⁷ Sur l'ensemble des dotations inscrites au compte 74.

⁸ Une hausse encore plus marquée en 2015 résulte de l'application de la réforme pour le paiement de la TH par les retraités qui a été ensuite remise en cause (d'où la baisse en 2016).

L'augmentation des produits fiscaux sur la période 2012-2016 ne provient pas d'une augmentation des taux d'imposition, qui sont restés stables depuis 2005.

Elle s'explique uniquement par une augmentation des bases, de 9,9 % s'agissant de la taxe d'habitation (TH) et de 13,91 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Cette progression s'explique autant par l'évolution physique du parc immobilier que par les revalorisations fixées par les lois de finances. Les bases de TH par habitant sont ainsi passées de 1 209 € en 2012 à 1 274 € en 2016, soit une augmentation de 5,3 %, et celles de la TFPB de 1 064€ à 1 175 € soit une augmentation de 10,4 %.

Malgré leur stabilité, les taux d'imposition se situent à un niveau élevé. Celui de la TH est supérieur à la moyenne de la strate (en 2015, 22,5 % contre 15,98 %). Il en est de même pour celui de la TFPB (23,24 % contre 22,48 %).

En 2015, le produit total des impôts locaux s'établit à 587 € par habitant, soit 10 % de plus que la moyenne des communes de même importance (532 € par habitant)⁹.

5.3. DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT STABLES

Les dépenses de fonctionnement (cf. annexe 4) sont maîtrisées sur la période. Par habitant, elles sont inférieures à celles des communes de même strate : elles représentent 986 € pour une moyenne de 1 223 €.

Sur la période 2012-2016, elles n'ont progressé que modestement, de 2,89 %, soit une moyenne annuelle de 0,7 %. La commune a maîtrisé ses achats (- 0,3 %), ses dépenses liées aux divers services externalisés (-12 %) et les subventions versées aux organismes de droit privé ou public (-3 %), compensant ainsi en partie la hausse de ses charges de personnel de 7,42 %.

5.4. DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT EN FORTE DIMINUTION

5.4.1. L'évolution des dépenses d'investissements

Les dépenses d'investissement (cf. annexe 5) ont diminué de 37,4 % sur la période 2012-2016. Les seules dépenses annuelles d'équipement sont en retrait de 34,4 %, passant de 2,743 M€ à 1,797 M€. Même si une diminution est constatée dans d'autres collectivités, elle est plus marquée à Ploufragan.

La dépense par habitant, qui était de 278 € en 2012 contre 351 € pour la moyenne de la strate, est ainsi passée à 139 € en 2015 contre 268 €. La proximité de la ville de Saint-Brieuc et l'implantation sur le territoire de Ploufragan d'équipements communautaires induisent un besoin en équipements communaux moindre, qui peut expliquer en partie le faible niveau d'investissement. Toutefois, on notera que d'autres communes de l'agglomération briochine ont gardé un niveau d'investissement relativement élevé. A titre de comparaison, les communes de Plérin, de Trégueux ou Langueux avaient en 2015 des dépenses d'équipement par habitant de respectivement 318, 225 et 318 €.

⁹ Le produit des autres impôts et taxes par habitant (34 €) est inférieur à la moyenne de la strate (106€) mais il ne représente qu'une faible part des produits fiscaux, et s'agissant de taxes s'appliquant sur l'activité (immobilier, droits de place ...), ce constat traduit surtout un potentiel plus faible.

Cette évolution a été en partie décidée par les élus puisque les dépenses d'équipement votées dans les budgets primitifs ont diminué, mais pas totalement, les plans pluriannuels d'investissements (PPI) approuvés n'ayant pas été intégralement exécutés. Ainsi, le PPI 2009-2014 prévoyait des dépenses à hauteur de 20 M€ alors que les réalisations se sont finalement élevées à 15,795 M€ (dont 7,844 M€ sur la période 2012-2016).

5.4.2. Les facteurs d'évolution des dépenses d'investissements

Le ralentissement de la politique d'investissement à compter de l'exercice 2014 a été motivé, selon les élus, par l'adoption d'une attitude « prudente » après l'annonce par le gouvernement de la baisse de la DGF. Toutefois, cette prudence paraît excessive puisque si, sur la période 2012-2016, le produit de la DGF a diminué globalement de 1,06 M€ par rapport au niveau moyen de 2012, les investissements ont, eux, été inférieurs de 3,11 M€.

La faiblesse des dépenses d'investissement s'explique également par des décalages dans le temps de chantiers dont la commune n'a pas toujours la maîtrise d'ouvrage. C'est le cas de celui de rénovation urbaine du quartier de l'Iroise, que la commune finance en partie sous forme de fonds de concours, mais qui est géré directement par un bailleur social. De même, l'aménagement du giratoire de la route départementale 45, autorisé en 2010 pour 1,2 M€, a été reporté en 2017-2019, la rénovation du collège voisin, sous maîtrise d'ouvrage du département, devant entraîner une redéfinition du projet.

Certains chantiers, enfin, ont été ajournés à l'initiative de la commune. Ainsi, un projet de salle de spectacle inscrit au PPI pour 1,7 M€ a été abandonné « *compte tenu du nombre de salles environnantes et de la contrainte d'autres projets d'investissement notamment la cuisine centrale* ».

5.4.3. Le nouveau PPI pour 2014-2020

Le nouveau PPI (2014-2020) affichait une estimation de 17,4 M€ de dépenses d'investissement lors du débat d'orientation budgétaire 2017 qui a eu lieu fin 2016. A la même date, les réalisations s'élevaient à 3,2 M€, soit seulement 18,6 % de l'enveloppe. La commune affirme vouloir rattraper le retard pris. Sont prévues notamment la construction d'une salle multifonction pour un montant de 1,2 M€ à la place d'un bâtiment en préfabriqué existant, et d'un auditorium de 200 places, pour 2 M€, pour remplacer une salle multifonction peu fonctionnelle.

Pour atteindre son objectif de 17 M€ de dépenses, la commune devra toutefois investir 3,5 M€ par an sur les quatre années à venir, soit un rythme deux fois supérieur à celui de 2016.

5.5. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

La politique de la commune est principalement d'autofinancer ses dépenses d'investissement. Selon les exercices¹⁰, la capacité d'autofinancement (CAF) nette a ainsi couvert de 53 % à 117 % des besoins de financement. Des recettes d'investissement constituées du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et des subventions d'équipement reçues complètent l'autofinancement, pour un montant annuel de l'ordre de 0,5 à 0,6 M€, et même 1,1 M€ en 2014 grâce à une recette exceptionnelle. En 2012 et 2013, le fonds de roulement a été mobilisé pour compléter le financement mais il est en voie de reconstitution depuis 2014, la capacité de financement excédant les besoins en raison de la baisse des investissements. Sur la période 2012-2016, la commune n'a pas eu recours à l'endettement pour financer ses investissements.

Tableau n° 3 : Couverture des dépenses d'investissement

En €	2012	2013	2014	2015	2016
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 743 972	2 850 078	1 906 639	1 414 534	1 797 953
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	375 027	205 651	262 165	216 245	122 920
- autres dépenses d'investissement	-48 352	-150	-690	100	0
DEPENSES D'INVESTISSEMENTS	3 070 646	3 055 579	2 168 115	1 630 879	1 920 893
FINANCEMENT					
CAF NETTE	1 619 679	925 336	1 684 582	1 905 233	1 725 153
<i>% de couverture des invt par la CAF</i>	53	30	78	117	90
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	496 559	662 518	1 091 605	522 976	517 597
Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du Fonds de roulement	- 954 408	-1 467 725	608 072	797 330	-21 877

Source : CRC Bretagne - logiciel anafi

Ce choix de non recours à l'emprunt, qui peut généralement paraître de bonne gestion, revient au cas d'espèce à faire reposer les dépenses d'équipements sur le seul autofinancement et donc la fiscalité, dont on a vu que les taux étaient supérieurs aux moyennes. Le financement d'équipements de longue durée repose ainsi intégralement sur les contribuables actuels qui n'en seront peut-être pas les usagers jusqu'à leur complet amortissement. La durée de vie de certains équipements pourrait justifier un financement plus intergénérationnel, supporté en partie par les futurs utilisateurs, via l'emprunt. Ainsi, sur la période, la cuisine centrale, investissement de plus d'un million d'euros, a été autofinancé alors qu'elle servira en principe des usagers pendant plusieurs décennies.

La commune admet que « suivant la durée de vie de l'équipement, il est préférable d'emprunter mais compte tenu de l'importance de [son] fonds de roulement, [elle] a choisi d'autofinancer ». La chambre constate toutefois que le fonds de roulement augmente depuis 2013 malgré les investissements et que ce suréquilibre provient, non pas de produits d'exploitation exceptionnels, mais de l'importance des recettes fiscales.

¹⁰ L'année 2013 n'est pas évoquée car atypique : une annulation de titres exceptionnelle explique la faiblesse de la CAF.

5.6. LE DESENDETTEMENT DE LA COMMUNE

5.6.1. Un endettement faible

Tableau n° 4 : Evolution de l'encours de la dette

en €	2012	2013	2014	2015	2016
Encours de dettes du BP au 1er janvier	7 346 974	6 600 832	5 941 760	5 253 246	4 533 184
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	631 509	659 221	689 204	719 962	751 544
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	540	-150	-690	100	0
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	-48 958	-12 703	-13 256	-6 152	-15 283
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0
= Encours de dette du BP au 31 décembre	6 665 967	5 929 058	5 239 991	4 527 032	3 766 357
- Trésorerie	5 390 284	4 475 277	5 081 891	5 866 642	6 338 937
= Encours de dette du BP net de la trésorerie	1 275 683	1 453 781	158 099	-1 339 610	-2 572 581

Source : CRC Bretagne - logiciel anafi

La commune n'ayant pas contracté de nouveaux emprunts depuis 2008, la dette, logiquement, diminue. L'encours de dette, net de la trésorerie, est même devenu négatif depuis 2015. En d'autres termes, la commune pourrait désormais rembourser l'intégralité de ses emprunts sans épuiser sa trésorerie. En 2016, la trésorerie excède ainsi de 68 % l'encours de la dette. La capacité de désendettement de la commune (rapport entre l'encours de la dette et la CAF brute) se situe à 1,5 années fin 2016. Sans nouveaux emprunts, la dette serait éteinte dès 2023. Enfin, l'encours de la dette par habitant est d'environ 320 € en 2016, soit le tiers seulement de la moyenne de la strate.

5.6.2. Une structure de dette présentant peu de risques

Le stock de dette est constitué de trois emprunts. Deux sont sans risques et le troisième est à taux variable indexé sur l'écart entre les inflations européenne et française, avec un risque potentiel. Pour le couvrir, la commune a constitué une provision dont le montant a été déterminé en anticipant des taux pouvant atteindre 7,98 %, jusqu'en 2019, année de fin de remboursement. La commune procède au fur et à mesure de l'amointrissement du risque à des reprises sur provisions. Jusqu'à présent, les taux atteints ont été inférieurs à ceux anticipés. Le risque lié à la dette est donc peu élevé.

5.7. UNE TRÉSORERIE DEVENUE PLETHORIQUE ET NON OPTIMISÉE

Tableau n° 5 : Evolution de la trésorerie

En €	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement net global (FRNG)	6 106 788	4 639 062	5 247 007	6 043 559	6 365 436
- Besoin en fonds de roulement	789 912	237 193	165 116	176 917	26 499
=Trésorerie nette	5 316 876	4 401 869	5 081 891	5 866 642	6 338 937
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	<i>184,5</i>	<i>147,5</i>	<i>166,8</i>	<i>196,7</i>	<i>214,8</i>

Source : CRC Bretagne - logiciel anafi

Le fonds de roulement atteint 6,36 M€ en 2016 (cf. annexe 6), soit 540 € par habitant, ce qui représente un ratio supérieur de 132 % à celui constaté dans les communes de même strate en 2015.

La trésorerie était déjà très importante en début de période en 2012 puisqu'elle correspondait, avec 5,39 M€, à 187 jours de charges courantes, soit six mois de fonctionnement. Elle l'est encore plus en 2016 puisqu'elle atteint 6,34 M€ soit 214,8 jours ou sept mois de charges courantes.

En règle générale, la trésorerie n'est pas, pour les collectivités, productrice d'intérêts. Toutefois, la commune a cherché à l'optimiser pour alléger ses charges d'intérêts, par le biais de deux emprunts à option de tirage. Des avenants aux contrats initiaux ont en effet autorisé des remboursements temporaires pour une période de 1 à 90 jours. Sur la base du taux TAG 3 mois des périodes de remboursement temporaires, de réelles économies ont été réalisées dans les années 2000 (de l'ordre de 680 000 € sur 10 ans soit 60 000 € de moyenne annuelle pour un prêt, mais seulement de 31 700 € de 2008 à 2010 pour le second). Sur la période récente en revanche, les économies réalisées sont faibles (6 450 € et 3 164 € de 2012 à 2015). Le TAG 3 mois étant devenu négatif, la commune n'a plus procédé à ces remboursements depuis 2015.

Un tel niveau de trésorerie, qui ne permet plus aujourd'hui d'économies de frais financiers, est à mettre en parallèle avec le niveau élevé de la fiscalité et la politique d'investissements fortement ralentie. Dans sa réponse, l'ordonnateur évoque des décalages dans le temps de certains investissements pour lesquels la commune n'est pas maître d'ouvrage, comme par exemple ceux concernant la rénovation du quartier de l'Iroise. La chambre rappelle toutefois qu'ils ne constituent pas la seule cause d'accumulation de réserves et que le niveau de trésorerie s'explique largement par un suréquilibre structurel.

5.8. LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS FUTURS

5.8.1. Le plan de financement prospectif établi par la commune

La commune a établi un tableau de financement des investissements pour 2017-2020 qui prévoit un recours à l'endettement. Pour financer en moyenne 3 M€ de dépenses d'investissement annuelles avec une pointe en 2018 à 4,7 M€, soit un total de 13,89 M€ de 2017 à 2020, la commune prévoit 6,16 M€ de nouveaux emprunts. L'annuité de remboursement en capital devrait s'accroître légèrement en conséquence, mais diminuer ensuite dès 2020, certains emprunts arrivant alors à échéance. La CAF nette annuelle devrait s'établir entre 1,6 M€ et 1,8 M€, soit un total de 6,53 M€ de 2017 à 2020. La commune escompte également d'autres recettes d'investissement, qui atteindraient 2,2 M€ sur les quatre années. Le financement disponible serait donc d'environ 9,7 M€.

Tableau n° 6 : Tableau de financement des investissements prospectif

	2017	2018	2019	2020	Total
CAF brute	2 387 397	2 358 734	2 354 042	2 448 189	9 548 362
- Annuité en capital de la dette	770 520	781 145	871 942	590 455	3 014 062
= CAF nette ou disponible	1 616 877	1 577 589	1 482 100	1 857 734	6 534 300
=Recettes d'inv. hors emprunt	915 650	470 695	732 648	1 014 494	2 217 837
Financement disponible	2 532 527	2 048 284	2 214 748	2 872 228	9 667 787
Dépenses d'équipement	3 155 605	4 761 000	3 396 000	2 580 767	13 893 372
= Besoin (-) capacité (+) de financement	-623 078	-2 712 716	-1 181 252	291 461	-4 225 585
Nouveaux emprunts	-	3 181 184	2 189 922	784 032	6 155 138
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-623 078	468 468	1 008 670	1 075 493	1 929 553

Source : CRC Bretagne sur la base du tableau de financement des investissements prospectif établi par la commune

Si ce plan paraît soutenable - la capacité de désendettement en fin de période restant inférieure à trois ans, ce qui demeure faible -, la chambre constate que l'endettement supplémentaire envisagé (6,15 M€) est encore très nettement supérieur au besoin de financement (4,2 M€) et conduirait à augmenter de 1,9 M€ un fonds de roulement déjà conséquent. Au total, en 2020, le fonds de roulement pourrait dépasser 8,5 M€, soit neuf mois de charges de fonctionnement, ce qui paraît très excessif.

En réponse aux observations de la chambre, la commune indique que certains des projets décalés vont entrer en phase de réalisation, et que sur la base de la prospective, des arbitrages auront lieu entre autofinancement et emprunt pour amortir les investissements et résorber l'excédent.

5.8.2. Hypothèses alternatives

Sur la base du tableau de financement des investissements futurs établi par la commune, la chambre a examiné deux nouvelles hypothèses, dans le but d'inviter la commune à une réflexion sur d'autres équilibres de financement possibles. L'une repose sur le maintien du niveau d'emprunt envisagé par la commune, en diminuant l'autofinancement via une réduction des produits fiscaux, tandis que l'autre maintient le niveau d'autofinancement prévu en excluant tout nouvel emprunt (cf. tableaux détaillés en annexe 7).

Dans la première hypothèse, une diminution de l'ordre de 10 % des impôts ménages conduirait certes à une baisse des produits fiscaux de l'ordre de 0,7 M€ par an, mais le financement disponible ajouté aux emprunts permettrait de financer la totalité des investissements prévus, avec un impact limité sur le fonds de roulement qui recommencerait à se reconstituer en 2019 et malgré une diminution totale de 0,3 M€ sur les quatre ans, serait encore de 6,3 M € en 2020, soit près de sept mois de charges de fonctionnement.

Dans la deuxième hypothèse, l'autofinancement serait maintenu au niveau prévu et les investissements seraient financés sans mobilisation d'emprunts nouveaux. Dans ce cas de figure, la mobilisation du fonds de roulement serait de l'ordre de 3,8 M€, ramenant celui-ci fin 2020 à 2,8 M€, soit trois mois de charges de fonctionnement, ce qui demeure acceptable. Cette seconde hypothèse, si elle permet un financement sans nouvel endettement et la perspective d'une commune avec un encours de dette nul à l'horizon 2023, présente l'inconvénient, comme exposé ci-dessus (§ 5.5), d'un financement d'investissements appelés à être amortis sur plusieurs dizaines d'années par les seuls contribuables actuels.

5.9. CONCLUSION SUR LA SITUATION FINANCIERE

La situation financière de la commune de Ploufragan, qui était déjà très satisfaisante en 2012, s'est encore améliorée sur la période 2012-2016.

En 2012, en montant par habitant et par rapport à la moyenne de la strate démographique, la capacité d'autofinancement (CAF) brute de Ploufragan était légèrement supérieure, le fonds de roulement supérieur de 146 % et l'encours de dette inférieur de 39,6 %. Les dernières données comparatives disponibles montrent, en 2015, une CAF brute et un fonds de roulement supérieurs respectivement de 21 % et 122 % et un endettement inférieur de 59 %.

Cette situation favorable s'explique par un dynamisme des produits supérieur à celui des charges. Les produits fiscaux ont augmenté de 12 % grâce à une hausse des bases, les taux étant inchangés depuis 2005. Parallèlement, les charges ont été largement maîtrisées avec une croissance inférieure à 3 %. L'augmentation des dépenses de personnel, de 7,4 %, a ainsi été largement compensée par une diminution des autres charges et notamment des intérêts d'emprunts, qui ont baissé de 46,9 %. Les charges par habitant sont en 2015 inférieures de 19,3 % à la moyenne de la strate. Parallèlement, les dépenses d'investissement, qui certes ont diminué sensiblement sur la période, ont été financées totalement sans emprunt nouveau. La trésorerie de la commune devient supérieure à son endettement à partir de 2015. Au 31 décembre 2016, elle atteint 6,3 M€, soit la moitié des charges annuelles de fonctionnement, et excède l'endettement de 67 %.

L'importance des excédents cumulés depuis de longues années impliquerait une présentation du budget chaque année en excédent, ce qui n'est pas le cas. Au contraire, sont inscrites des charges exceptionnelles, qui n'ont d'autre finalité que de présenter un budget en équilibre, et qui ne sont jamais réalisées. Sans ces charges, l'excédent annuel affiché lors du vote du budget atteindrait plus de 5 M€, soit 31,5 % des crédits ouverts.

La commune a prévu d'investir à nouveau fortement sur la période 2017-2020, grâce à de nouveaux emprunts, selon les études prospectives communiquées au cours du contrôle. La chambre constate que l'importance de la trésorerie permettrait soit de diminuer le recours à l'emprunt, soit de diminuer l'autofinancement, par une baisse de la fiscalité. Une simulation avec une baisse de 10 % par exemple montre que le fonds de roulement n'en serait que très faiblement affecté.

6. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

6.1. L'EVOLUTION DES CHARGES DE PERSONNEL

Les charges de personnel augmentent de 9,1 % de 2012 à 2016, et de seulement 7,7 % en intégrant les dépenses de personnel mis à disposition. La hausse constatée provient pour une part importante de l'accroissement des charges sociales, passées de 2 M€ en 2012 à 2,33 M€ en 2016, soit une hausse de 16,2 %. A cela s'ajoute l'augmentation du montant total des rémunérations des personnels titulaires, passées de 3,88 M€ à 4,20 M€ (8,24 %), en partie compensée par une baisse de celles des non titulaires (18,7 %), à la suite de la titularisation d'un certain nombre d'agents.

Les charges de personnel représentent entre 58 % à 64 % des charges de fonctionnement selon les exercices. Ce taux est supérieur à la moyenne de la strate (54,27 %), mais il s'explique d'abord par la faiblesse relative des charges de fonctionnement totales. En effet, les charges de personnel par habitant ne représentent que 593 € à Ploufragan contre 664 € en moyenne pour les communes de la strate.

Tableau n° 8 : Evolution des charges de personnel

	2012	2013	2014	2015	2016	variation sur la période
chapitre 012 - charges de personnel	6 765 118	7 100 057	7 383 830	7 361 217	7 384 004	9,15 %
<i>dont autres services extérieurs</i>	-70 297	-56 927	-94 931	-57 431	-91 719	30,47 %
<i>dont impôts sur personnel</i>	-139 588	-149 278	-157 910	-158 577	-151 612	8,61 %
<i>dont dépenses compte 64</i>	6 555 233	6 893 852	7 130 989	7 145 209	7 140 673	8,93 %
Remboursement dépenses personnel	-346 715	-321 128	-464 953	-383 338	-470 413	35,68 %
Total dépenses nettes personnel	6 418 403	6 778 929	6 918 877	6 977 879	6 913 591	7,72 %

Source : comptes administratifs

6.2. LA GESTION PREVISIONNELLE DES EFFECTIFS, DES EMPLOIS ET DES COMPETENCES

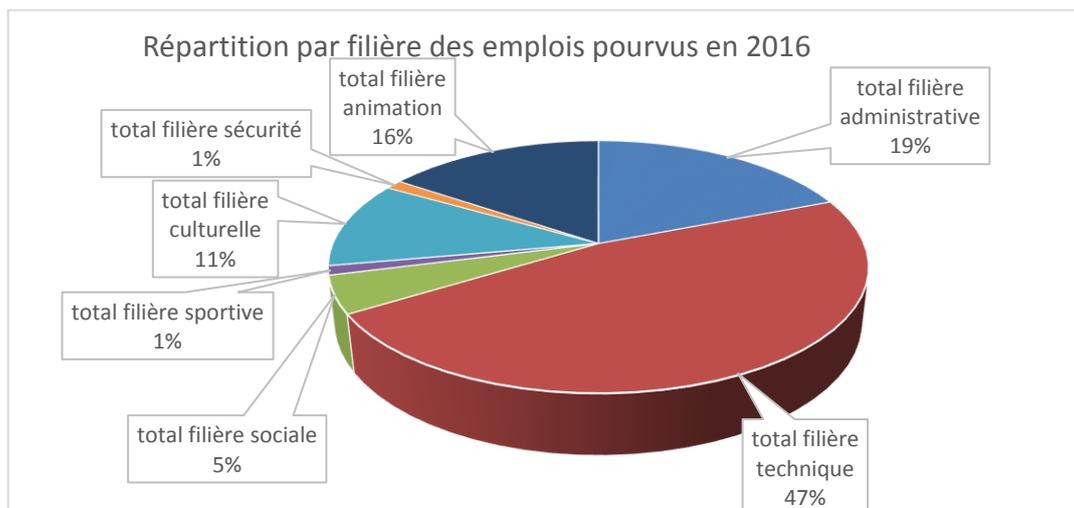
La commune n'a pas mis en place un règlement intérieur mais dispose d'un règlement d'hygiène et sécurité. Une démarche de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) a été mise en œuvre en 2010 et est régulièrement complétée de réflexions plus spécifiques touchant à l'organisation de certains services et missions.

Le devenir des postes concernés par un départ entre 2015 et 2022 a également fait l'objet d'une réflexion approfondie en 2015. Un tableau de bord des départs prévisibles jusqu'en 2022 a été établi et est mis à jour par la direction des ressources humaines. Il précise les compétences exercées par chaque agent, les conséquences éventuelles d'un non remplacement, les possibilités de redéploiement, de manière à éclairer la décision d'une commission ad-hoc composée du maire, de ses adjoints et des conseillers délégués.

6.3. LA STABILITE DES EFFECTIFS

L'annexe du compte administratif « Etat du personnel » présente le nombre d'emplois budgétaires ainsi que le nombre d'emplois pourvus. Ce dernier pourrait être utilement complété par le nombre d'équivalent temps plein (ETP) pourvus, ce qui apporterait au conseil municipal une précision importante.

La commune emploie 165 agents titulaires ETP en 2015 (cf. annexe 8), soit une augmentation de quatre emplois pourvus depuis 2012. Mais dans le même temps, le nombre d'emplois contractuels ETP diminue de 10,44 à 2,72, grâce à la mise en œuvre du dispositif d'accès à l'emploi titulaire prévu par la loi du 13 mars 2012. Ainsi, quatre assistants d'enseignement artistique et cinq adjoints techniques ont été nommés dans ce cadre en 2013. Le nombre total d'ETP diminue, sur la période, de 3,38. La filière technique emploie la majorité des agents (47 %).



6.4. LA DUREE ANNUELLE DU TEMPS DE TRAVAIL

La durée légale du temps de travail des agents des collectivités locales est soumise au droit commun, de 1 600 heures annuelles en 2001¹¹ portées à 1 607 heures en 2004¹². Toutefois, comme dans d'autres collectivités costarmoricaines, le protocole d'accord en vigueur à Ploufragan depuis le 1^{er} janvier 2009 fixe la base annuelle du temps de travail à 1 547 heures (hors ancienneté).

Tableau n° 9 : Comparaison du temps de travail et de la durée légale

	Cadre légal	Ploufragan
Nombre d'heures réalisées à l'année pour un rythme de 7h/jour sur 5 jours	1 600	1 540
Plus journée de solidarité en heures (depuis 2004)	7	7
TOTAL	1 607	1 547
<i>Différence heures</i>		60

Source : protocole d'accord 2009

Le régime de temps de travail appliqué par la commune s'écarte donc de 60 heures du droit commun, soit 8,57 jours (base 7 heures/jour). Sur la base d'un effectif de 165 agents, ce sont 9 900 heures de travail perdues (1 414 jours).

En outre, les agents de la commune bénéficient de congés supplémentaires en fonction de leur ancienneté, selon le barème suivant : 1 jour pour 10 ans d'ancienneté, 2 jours pour 20 ans, 3 jours pour 25 ans, 4 jours pour 30 ans. Cette disposition, qui n'a aucune base légale, n'a de plus jamais été actée par une délibération. En 2015, 70 agents bénéficiaient de congés d'ancienneté, ce qui représentait un total de 170 jours (1 190 heures).

C'est donc un total de 1 584 jours (ou 11 090 heures) payés mais non travaillés dont bénéficient les agents sans base légale, soit l'équivalent d'environ 7,17 ETP. Le surcoût en charges de personnel s'élève annuellement à environ 320 000 €¹³.

¹¹ Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

¹² La loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, a modifié le temps de travail en fixant la durée légale à 1 607 heures par an en tenant compte de la journée de solidarité.

¹³ Charges de personnel (chargées) de 7 361 217 € (source CA 2015) sur 164,7 ETP = 44 694 € x par 7,17 ETP = 320 460 €.

6.5. LA POLITIQUE D'AVANCEMENT

La commune a mis en place un protocole d'amélioration des parcours professionnels, de carrière et de rémunération des fonctionnaires (PPCR). Différentes dispositions sont actuellement mises en place dans ce cadre. Entre 2016 et 2017, il s'agit notamment du transfert d'une partie des primes en points d'indice afin d'améliorer les pensions de retraite, du reclassement dans de nouvelles échelles de rémunération et d'une durée d'avancement unique. Le PPCR entraînera toutefois un surcoût de 64 000 €¹⁴, lié notamment aux dépenses supplémentaires pour les caisses de retraite avec le transfert primes/points.

6.6. LE REGIME INDEMNITAIRE

6.6.1. La présentation générale du régime indemnitaire

Le régime indemnitaire de la commune est basé sur une délibération fondatrice du 10 juin 2003, intéressant toutes les filières et tous les grades, qui a institué l'ensemble des primes versées actuellement. Ce régime a été étendu aux agents non-titulaires par délibération du 11 décembre 2007 et complété le 9 septembre 2008 par l'indemnité horaire du dimanche et jours fériés. Le montant global des indemnités s'est accru de 6 % sur la période. L'indemnité d'administration et de technicité (IAT) qui représente la part la plus importante dans le total des primes (41 %) s'est notamment accrue de 7 %. Le régime indemnitaire applicable aux agents de Ploufragan est conforme à la réglementation et n'appelle pas d'observations de la chambre.

6.6.2. La qualité des arrêtés individuels

Conformément à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT) portant dispositions relatives aux pièces justificatives, qui prévoit que soit notamment produite pour le paiement des primes et indemnités « la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent », des arrêtés individuels précisent celles attribuées aux agents des différentes filières et leurs modalités de calcul. L'examen par la chambre d'une vingtaine de dossiers a permis de relever deux anomalies qui illustrent le défaut de mise à jour après des évolutions dans les responsabilités exercées. C'est le cas d'une indemnité spéciale de fonctions versée à un agent, qui reste fixée par arrêté à 18 % de son traitement, alors qu'il perçoit depuis sa promotion comme chef de service, l'indemnité prévue pour son nouveau grade, qui correspond à 30 % de son traitement brut. C'est le cas également d'un autre agent auquel le dernier arrêté pris attribue une indemnité mensuelle de 260,13 € alors que depuis sa prise de fonction comme responsable de service, il perçoit 403,36 €.

¹⁴ Complément de traitement lié à l'augmentation du nb de points d'indice majoré (transfert primes / points) + complément de traitement lié au reclassement indiciaire (refonte des échelles de rémunération) - abattement sur les indemnités (transfert primes / points) + charges patronales.

6.6.3. Les modalités irrégulières de calcul de la prime « article 111 »

La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires prévoit, dans son article 111, le maintien des « *avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi* ». A Ploufragan, une prime de fin d'année était versée jusqu'en 1984 via une amicale des employés communaux. Par délibération du 9 juillet 1985, la commune a décidé de verser cette prime avec les salaires, sur la base de l'indice majoré 211. Une délibération du 11 décembre 2001 a par la suite fixé une nouvelle base de calcul reposant sur l'indice majoré 279, introduisant ainsi une modification de la décision initiale. Or, la jurisprudence administrative a qualifié d'irrégulières des modalités d'évolution du montant¹⁵ ou des conditions d'attribution¹⁶ de telles primes qui n'auraient pas été prévues par la délibération d'origine. La commune a indiqué que les conditions d'attribution de la prime « article 111 » seront réexaminées dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du régime indemnitaire (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel -RIFSEEP-).

7. L'IMPORTANCE DES POLITIQUES « CULTURE » ET « SPORT/JEUNESSE »

Compte tenu de l'étendue des compétences exercées par Saint-Brieuc Agglomération, la chambre s'est intéressée à des compétences qui semblent exercées en parallèle par la commune et l'intercommunalité. Cette analyse a principalement porté sur les politiques culturelle, sportive, et jeunesse, en raison des moyens significatifs qui y sont engagés. Ces deux politiques représentent en effet 25 % environ des dépenses totales de fonctionnement de la commune et 30 % des seules dépenses de personnel.

7.1. LA POLITIQUE CULTURELLE DE LA COMMUNE

La ville de Ploufragan mène une politique active en matière culturelle, avec l'objectif de favoriser l'accès à la culture du plus grand nombre, notamment les plus jeunes. Elle a défini son action en trois grands axes : la promotion des activités culturelles à destination de l'ensemble de la population, le développement des initiatives permettant d'ouvrir la culture sur la ville, et la promotion à l'échelle communautaire et départementale du centre culturel Victor-Hugo afin d'assurer le rayonnement culturel de la commune.

7.1.1. L'espace Victor-Hugo

Inauguré au printemps 2001 au centre-ville, l'espace Victor-Hugo regroupe sur une superficie de 3 115 m² l'ensemble des activités culturelles proposées par la commune, à savoir la médiathèque (40 % de la surface totale) et les écoles de musique, de danse, d'art plastique (17 %, 6 % et 7 % de la surface). Il est également un lieu d'expositions et de spectacles. Cinq associations utilisent les locaux pour des activités en cours collectifs (gym, yoga, stretching, sculpture, etc.) pour environ 450 participants.

¹⁵ CE, 2 octobre 1992 - n° 92692.

¹⁶ CE, 8 janvier 1997 - n° 91524.

Avec 55 heures hebdomadaires d'ouverture au public, le nombre d'entrées dans l'établissement s'élève à environ 75 000 sur l'année.

En 2015, les dépenses réelles de fonctionnement du centre culturel s'élèvent à 1,48 M€.

Tableau n° 10 : Dépenses activités culturelles 2015

en €

Bilan 2015	Dépenses	Recettes de l'activité	Dont subventions publiques autres que communales	Participation communale	% de financement public
MEDIATHEQUE	608 699	2 014	250	606 434	99,7
Ecole de musique	413 832	56 419	52 593	304 819	86,4
Diffusion spectacles	132 158	7 255	9 000	115 904	94,5
Cafétéria et hall	74 098	1 593	0	72 505	97,9
Ecole de danse et atelier théâtre	85 419	26 537	2 065	56 817	68,9
Action culturelle (scolaire)	58 588	3 282	0	55 306	94,4
Diffusion expositions	49 950	0	0	49 950	100,0
Arts plastiques	58 536	15 167	1 301	42 067	74,1
ACTIVITES CULTURELLES	872 581	110 253	64 959	697 368	87,4
TOTAL ESPACE VICTOR HUGO	1 481 280	112 267	65 209	1 303 802	

Source : bilans 2015 par activité corrigés par la commune en cours de contrôle

7.1.2. La médiathèque

7.1.2.1. L'offre proposée par la médiathèque

La médiathèque est un lieu ouvert à tous, et la consultation sur place est libre et gratuite. Elle est intégrée au réseau « les médiathèques de la Baie ». Coordonné par Saint-Brieuc Agglo, ce réseau regroupe 16 médiathèques implantées sur les 14 communes qui le financent. Il intègre un système informatique commun qui est hébergé par Saint-Brieuc Agglo. Les médiathèques du réseau conservent la gestion de leur fonds mais leurs abonnés ont accès au catalogue de l'ensemble des membres aux conditions tarifaires de leur commune de résidence. Depuis 2015, l'accès aux ressources numériques précédemment offert par les différentes médiathèques est également géré par le réseau. Le financement des dépenses de logiciel métier, d'accès aux bases de données du Cercle de la librairie, de coordination technique et informatique ainsi que des dépenses de communication est partagé entre Saint-Brieuc Agglo (50 %) et les communes des médiathèques membres. La part de Ploufragan représente annuellement un montant de l'ordre de 8 300 €.

La médiathèque de Ploufragan dispose d'un fonds documentaire de différents médias, constitué en 2016 de 71 028 livres, 20 311 disques, 2 375 vidéos, 146 magazines et 1 076 cédéroms. En complément de ce fonds, elle offre un panel de ressources numériques. Jusqu'en 2014, la ville proposait l'accès à une plateforme cinéma avec possibilité de visionnage de deux films par mois, ainsi que l'accès illimité à des formations diverses sur support numérique (« e-learning ») en matière par exemple de code de la route, de soutien scolaire, de bureautique, de langues étrangères... Depuis 2015, le fonds de ressources numérique est géré par le réseau « les médiathèques de la baie », dans le cadre du service « la baie numérique », qui permet d'accéder à une offre enrichie de musique en ligne, de vidéos à la demande, d'autoformation, de livres numériques et de presse en ligne. Un service « la baie des mômes » qui offre un espace exclusivement dédié aux enfants (jeux, langue, films, musiques) a été également ajouté.

La commune ne procède plus directement aux achats de ressources numériques (4 300 € en 2013) mais contribue via une subvention forfaitaire versée à Saint-Brieuc Agglo, de l'ordre de 2 300 €. La mutualisation a donc conduit à une économie, tout en accroissant l'offre.

Dans les locaux de la médiathèque, des postes informatiques permettent l'accès à internet (6 484 usagers en 2016). Enfin, la médiathèque organise différentes activités culturelles et animations, comme par exemple des rencontres « heure du conte » à destination des enfants de 0 à 3 ans, et des accueils de jeunes dans le cadre scolaire ou des temps d'activité périscolaire (TAP).

7.1.2.2. La fréquentation

La médiathèque de Ploufragan compte environ 2 450 abonnés à jour de leur cotisation, chiffre quasiment sans changement sur la période (+0,7 %). Toutefois, la répartition entre enfants et adultes a fortement évolué. La part des enfants de moins de 15 ans au sein des abonnés est ainsi passée de 43 à 34 % entre 2012 et 2016. Le désintérêt croissant des enfants pour la lecture, ajouté à la baisse des effectifs scolarisés sur la commune, expliquent cette diminution du nombre de jeunes abonnés. Les prêts de documents ont marqué une baisse en 2013 et 2014 avant de retrouver leur niveau en 2015 grâce à l'effet du réseau. Pour les livres, avec 100 000 prêts par an pour 2 400 abonnés, la moyenne s'établit à environ 41 prêts par an par abonné.

Tableau n° 11 : Evolution des prêts

Prêts	2012	2013	2014	2015	2016
Livres	100 154	97 716	89 639	104 094	101 066
Publication (journaux, revues...)	14 292	13 977	12 378	14 220	14 027
Documents sonores : musiques	20 785	19 315	18 796	22 925	20 658
Documents sonores : livres	63	86	40	785	889
Documents vidéo	7 019	7 233	7 135	7 403	6 980
Autres documents	2 218	1 584	1 129	946	950
Livres électronique avec support	0	14	32	0	0
Livres électronique seul	0	0	0	0	0
Total	144 531	139 925	129 149	150 373	144 570

Source : relevés des rapports envoyés au service du livre et de la lecture

En revanche, l'accroissement de l'offre apporté par l'appartenance au réseau « les médiathèques de la baie » a conduit à une montée en puissance très importante du recours aux ressources numériques.

Tableau n° 12 : Prêts ressources numériques depuis 2014

RESSOURCES NUMERIQUES	2014 avec les seuls moyens de la commune	FREQUENTATION EN 2015		FREQUENTATION EN 2016	
	Adhérents Ploufragan	Adhérents Ploufragan	Adhérents réseau MDLB	Adhérents Ploufragan	Adhérents réseau MDLB
Cinéma (plate-forme CVS)	229	198	1727	573	4 924
Musique		280	1877	821	4 539
Apprentissage	509	550	3082	2 118	9 762
Presse régionale (Ouest-France)		81	1319	1 043	7 259
La Baie des Mômes		152	688	595	1 764
Prêt numérique en bibliothèque + livres hors PNB				53	305
	738	1 261	8 693	5 203	28 553

Source : relevés des rapports envoyés au service du livre et de la lecture

7.1.2.3. La politique tarifaire

La politique tarifaire n'est pas harmonisée dans le réseau « les médiathèques de la Baie ». Alors qu'il est payant dans d'autres communes, à Ploufragan, l'abonnement est gratuit pour les personnes qui habitent la commune ou y exercent une activité. La gratuité qui préexistait pour les jeunes de moins de 25 ans, les étudiants et les personnes en recherche d'emploi, a été appliquée aux adultes et aux abonnements familiaux à compter de la saison 2014-2015. L'extension de la gratuité a entraîné une diminution des recettes liées aux participations des adhérents, passées d'environ 12 000 € en 2012 et 2013 à seulement 800 € aujourd'hui. En 2016, sur les 2 456 abonnés, 2 269 étaient de Ploufragan ou y exerçaient une activité, 114 étaient extérieurs à la commune et 47 étaient demandeurs d'emplois quel que soit le lieu de résidence.

Les dépenses de la médiathèque, de l'ordre de 0,6 M€ par an, sont essentiellement constituées des charges de personnel (0,495 M€). S'y ajoutent les frais généraux de fonctionnement (environ 85 000 €) et la quote-part pour la maintenance, d'environ 26 000 €. La participation communale couvre 99,6 % des dépenses.

7.1.3. Le centre culturel

Le projet d'établissement du centre culturel est orienté sur la pratique d'activités artistiques amateurs, l'animation et la sensibilisation à l'art en général, les animations scolaires, la programmation et la diffusion de spectacles vivants ainsi que la diffusion d'expositions artistiques.

Les moyens consacrés par la commune au centre culturel d'après les comptes administratifs se sont accrus de 50 000 € sur la période 2012 à 2016, ce qui a permis d'absorber la hausse des charges de personnel. Sur les 872 600 € de dépenses en 2015, la commune en finance 79,9 % et les autres collectivités publiques 7,5 %. Au total, le financement public atteint donc 87,4 % des dépenses. Les recettes propres provenant des activités sont peu élevées (12,6 %). Par sa politique tarifaire peu élevée, la ville cherche à favoriser la pratique amateur des arts par ses habitants. Les possibilités de partenariat privé ou de mécénat ne sont pas actuellement explorées.

Tableau n° 13 : Bilans d'activité culturelle 2015 en €

Bilans 2015	Dépenses	Recettes de l'activité	Subventions publiques autres que la commune	Participation communale	% de financement public
Ecole de musique	413 832	56 419	52 593	304 819	86,4
Diffusion spectacles	132 158	7 255	9 000	115 904	94,5
Cafétéria et hall	74 098	1 593	0	72 505	97,9
Ecole de danse et atelier théâtre	85 419	26 537	2 065	56 817	68,9
Action culturelle (scolaire)	58 588	3 282	0	55 306	94,4
Diffusion expositions	49 950	0	0	49 950	100,0
Arts plastiques	58 536	15 167	1 301	42 067	74,1
	872 581	110 253	64 959	697 368	87,4

Source : bilans par activité de 2015 établis par la commune

Le nombre total d'adhérents¹⁷ est en baisse depuis deux saisons après avoir augmenté en début de période. Ainsi, pour la saison 2016-2017, le centre culturel compte 479 adhérents, ce qui représente une baisse de 10 % entre 2012 et 2016. Cette désaffection se constate surtout en musique (-27 adhérents) et en arts plastiques (-12 adhérents) alors que les ateliers « danse » et « théâtre » ont gagné 15 participants. La baisse des adhérents en éveil artistique (-27 adhérents) s'explique par la mise en œuvre des activités périscolaires (TAP) et le décalage de l'atelier au mercredi après-midi.

7.1.3.1. L'école de musique

L'école de musique concentre 45 % des adhérents du centre culturel en 2016. Elle propose des cours pour une dizaine d'instruments, comme la guitare, le piano, la batterie. Le chant individuel et choral est également enseigné. Les cours individuels sont réservés aux enfants, les 67 adultes inscrits ne participent qu'aux cours collectifs. Rapporté au nombre d'adhérents, le total des dépenses de l'école de musique (413 832 €) revient à environ 1 700 €/adhérent. Le montant des recettes propres s'élève à 50 000 € environ et le financement communal (304 819 €) représente environ 1 250 €/adhérent. L'école de musique bénéficie par ailleurs d'une subvention du conseil départemental dans le cadre d'une convention triennale 2016-2109. Elle reçoit une trentaine d'enfants de trois communes du canton (Saint-Julien, Saint-Donan, La Méaugon) qui ne possèdent pas d'école de musique. Le centre culturel bénéficie à ce titre d'une participation de Saint-Brieuc Agglo et des communes concernées, à hauteur de 500 € par enfant. Au final, l'école est financée par des fonds publics à hauteur de 86,4 % de ses dépenses.

7.1.3.2. Les activités de danse

L'école de danse dispense 11 heures de cours hebdomadaire à 122 élèves. Les dépenses s'élèvent à environ 85 000 € et sont financées à 33 % par les participations des adhérents et les ventes de tickets de spectacle.

En fait, le studio de danse est majoritairement occupé par des associations (gym, yoga, danse de salon...) qui proposent 18 heures 30 de cours hebdomadaires à environ 400 personnes. L'utilisation des locaux est gratuite pour les associations ce qui n'est pas critiquable. Mais la prise en charge par la commune des frais d'entretien et de personnel induits par ces activités constitue une subvention en nature qui devrait faire l'objet d'une présentation dans l'annexe au compte administratif¹⁸, ce qui n'est pas le cas à Ploufragan. Afin d'améliorer la transparence, les avantages en nature accordés aux associations par l'occupation gratuite de locaux du centre culturel doivent également figurer dans les documents annexes au compte administratif.

7.1.3.3. Les activités liées aux arts plastiques

Les locaux consacrés aux art plastiques sont partagés entre l'activité communale et deux associations (sculpture et peinture à huile) qui les occupent gratuitement 12 heures par semaine. Dans une même démarche de transparence que pour les écoles de danse, les annexes au compte administratif doivent faire figurer les avantages accordés aux associations.

¹⁷ Voir annexe 10.

¹⁸ Art L. 2313-1 du CGCT applicable aux communes de plus de 3 500 habitants.

7.1.4. Diffusion de spectacles

La commune est titulaire d'une licence d'entrepreneur de spectacles vivants qui lui permet la diffusion de représentations. Celles-ci sont jouées soit dans l'espace Victor-Hugo, soit dans la salle communale des Villes-Moisan. Cette dernière ne dispose pas de lieux de stockage notamment pour le matériel de régie, qu'il faut transporter depuis un autre site à chaque spectacle. Son caractère peu adapté justifie, pour les élus, la construction d'une véritable salle de spectacle de 200 places.

Ploufragan oriente sa programmation vers l'art de la parole et les artistes de « proximité ». Sur la saison 2015-2016, le centre culturel a proposé 33 spectacles, dont 15 payants avec des tarifs s'échelonnant de 3 € à 15 €. Treize spectacles se sont déroulés dans la salle des Villes-Moisan et 20 dans l'espace Victor-Hugo. La fréquentation totale a été de 3 100 entrées.

Le montant total des recettes propres de la saison, s'élève à 8 820 € soit une moyenne de 4,8 € par entrée payante. La jauge des spectacles payants s'échelonne de 60 dans la salle de l'espace Victor-Hugo à 200 à la salle communale des Villes-Moisan. Sur la saison, la jauge totale proposée avoisine 2 500. Avec un nombre d'entrées de 1 833, le taux moyen de remplissage est de 73 % ce qui constitue un taux honorable. Si certains spectacles ont connu un succès mitigé (de l'ordre de 30 % pour des lectures par exemple), d'autres ont remporté un franc succès (jusqu'à 100 % pour des concerts).

Les 18 événements gratuits (conférences, lectures publiques, projections de documentaires ou spectacles) qui se déroulent souvent dans le hall de l'espace Victor-Hugo ont fait environ 1 300 entrées.

7.2. DES ACTIONS VARIEES A DESTINATION DE LA JEUNESSE

La commune propose différentes activités à destination des jeunes de la commune âgés de 12 à 17 ans. Une activité « loisirs été jeunes » est organisée l'été pour permettre aux enfants de découvrir dans la journée des activités sportives ou culturelles, et complétée par les activités « loisir animation jeunes » pour les périodes de petites vacances. Des séjours d'été de cinq jours sont proposés. A partir d'un local mis à leur disposition, les jeunes peuvent, avec l'aide d'animateurs, exercer des activités variées, mener des projets et organiser des sorties. Un point d'information jeunesse propose également des services à visée pédagogique ou d'aide à la recherche d'emploi.

En neutralisant les dépenses liées aux activités périscolaires (TAP), les dépenses identifiées dans les comptes administratifs pour la fonction (jeunesse) sont quasiment stables sur la période 2012-2016 (+2,4 %). Les bilans 2015 établis par les services de la commune sont les suivants :

Tableau n° 14 : Dépenses et recettes de la fonction jeunesse

En €	Dépenses		Recettes			
	Bilans 2015	Dépenses	Dont charges de personnel	Recettes de l'activité	Subventions et participations autres que communales	Participation communale
Centre de loisirs	190 420	163 057	36 782	27 586	126 051	80,70
Centres d'été	156 622	128 286	41 578	17 619	97 425	73,50
Loisirs été jeunes	68 629	56 225	4 180	11 952	52 497	93,90
Prévention	46 007	39 202	175	11 576	34 257	99,60
Loisirs animation jeunes	43 819	37 764	1 904	3 200	38 715	95,70
Point information jeunesse	28 327	24 707	0	600	27 727	100,00
Total fonction jeunesse	533 824	449 241	84 619	72 533	376 672	84,10
En % du total du coût		84	15,9	13,6	71	

Source : bilans par activité (corrigés en cours de contrôle)

Les dépenses sont essentiellement constituées de charges de personnel. La filière animation emploie 26 ETP (+1 sur la période). Pour ces activités, la commune reçoit des participations de la mutualité sociale agricole (MSA) et de la caisse d'allocations familiales (CAF), ainsi que des subventions, notamment du commissariat général à l'égalité des territoires (10 000 €). Elle perçoit aussi des participations des adhérents. Outre une carte annuelle d'un tarif de 7,4 €, les participants aux activités doivent s'acquitter d'une participation (de l'ordre de 1,50 € à 3 € par activité pour les animations, 26,50 € pour les loisirs d'été, ou 109 € pour les séjours d'été). Ces participations représentent 19,3 % du coût des activités du centre de loisir et 26,5 % pour les centres d'été, mais sont très marginales pour les autres activités. La participation communale représentait en 2015, 376 672 € (hors TAP).

7.3. UNE POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT DANS LE DOMAINE SPORTIF

La politique sportive de Saint-Brieuc Agglo consiste d'abord à gérer un ensemble d'équipements structurants destinés à l'ensemble du public communautaire, dont une partie se situe sur le territoire de Ploufragan (piscines, patinoire, hippodrome, vélodrome...). Chaque commune continue par ailleurs de gérer comme elle l'entend un certain nombre d'équipements à portée plus locale. Il n'existe donc pas véritablement de politique sportive communautaire.

Composé de trois agents, le service des sports de la commune de Ploufragan est un service support qui n'organise pas d'évènements ni ne gère d'éducateurs sportifs. Sa mission consiste à assurer la gestion, la planification et le fonctionnement des équipements (gymnase, salle de gymnastique, terrains de football ou de tennis, etc.) en lien avec les autres services de la ville. Il gère également l'attribution des subventions et les conventions avec les partenaires (utilisation des locaux, aides aux emplois associatifs, aménagement des rythmes scolaires).

Le montant de l'ensemble des dépenses, établi par la commune, et qui intègre les dépenses d'entretien et d'amortissement s'élève à 747 700 €. Le principal poste de dépenses est constitué des charges salariales (407 700 € soit 54,5 % du total) qui comprennent le personnel permanent (272 700 €), de remplacement (36 600 €) et de nettoyage (53 300 €) et une quote-part pour l'administration générale (44 900 €). Les dépenses liées aux bâtiments s'élèvent à 141 400 €.

Les recettes propres de la fonction sport ne couvrent, en dehors de la base nautique qui a fermé à la fin de la saison 2015, que moins de 2 % des charges. Ces participations sont versées par le district de football des Côtes-d'Armor (1 900 € en 2015), ainsi que par le conseil départemental (10 300 € en 2015) pour l'occupation des différentes salles de sport par les collégiens. L'activité de la base nautique en revanche génère des recettes propres qui atteignent en 2015 plus de 46 % des recettes (participations utilisateurs, subventions rencontres nautiques, etc.).

La commune ne perçoit aucune recette pour l'occupation des locaux par des associations car celle-ci se fait, comme dans le domaine culturel, à titre gratuit. Ces subventions en nature ne sont pas mentionnées dans l'annexe au compte administratif, ce qui est critiquable. Il s'agit en effet d'aides importantes qui doivent être portées à la connaissance du public et des élus.

8. LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES

8.1. UNE ORGANISATION DU TEMPS PERISCOLAIRE MODIFIEE PAR LA REFORME

La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires à Ploufragan (cf. annexe 11) est effective depuis le 1^{er} septembre 2014 pour les cinq écoles publiques maternelles et élémentaires avec un fonctionnement sur 4,5 jours du lundi au vendredi. L'école primaire privée de la commune n'a pas souhaité s'engager dans la réforme et a maintenu un fonctionnement scolaire sur quatre jours.

Les principes qui ont présidé à la mise en place, à partir du 1^{er} septembre 2014, des nouvelles activités périscolaires (TAP) sont les suivants :

- le TAP se déroule une seule fois par semaine sur chaque école publique (maternelle et élémentaire) de la commune, un après-midi de 14h45 à 16h30 ;
- l'école se termine à 16 h au lieu de 16h30 les autres jours ;
- la pause méridienne passe de 1h30 à 1h45, afin de permettre la mise en place de deux services sur tous les sites et des temps d'animation plus adaptés ;
- le jour du TAP change tous les ans sur chaque école ;
- le TAP est gratuit pour les familles.

Tous les enfants scolarisés dans les écoles publiques ploufraganaïses sont inscrits au TAP de leur école. Les parents peuvent signaler la non-participation de leur enfant au TAP, soit sur la totalité de l'année scolaire, soit sur une période.

Les enfants choisissent un parcours par période parmi quatre thèmes :

- sport (expression corporelle/sport collectif/et individuel/sports innovant) ;
- art et culture (atelier autour du livre, initiation musicale, arts plastiques et graphique, art du spectacle, nouvelles technologies) ;
- découvertes et ouverture sur le monde (jeux de société et éducatifs, art culinaire, activités manuelles, sensibilisation aux cultures et traditions) ;
- sciences et environnement – citoyenneté (sciences, découverte du patrimoine local, santé et environnement, rencontres intergénérationnelles).

8.2. L'INSCRIPTION DANS LE PROJET EDUCATIF TERRITORIAL

En septembre 2014, un projet éducatif territorial (PEDT) a été mis en place, qui ne concerne que la ville de Ploufragan. Prévu par le décret du 2 août 2013, il prend la forme d'une convention triennale conclue entre le maire, le représentant de l'Etat, la directrice des services départementaux de l'éducation nationale, le directeur de la caisse d'allocation familiale (CAF). Le plan de Ploufragan a été établi en articulation avec le dispositif CUCS/PRE¹⁹ préexistant (le quartier de l'Iroise est classé en zone CUCS).

Un comité de pilotage du PEDT a été mis en place. Il est composé d'une vingtaine de personnes : des représentants des élus (le maire et l'adjoint jeunesse-éducation), six parents d'élèves, les directeurs des six écoles publiques, les responsables des différents services municipaux culturels et sportifs, et des animateurs et coordinateurs TAP. Ce comité a tenu plusieurs réunions par an.

8.3. LES MOYENS MOBILISES

La réforme des temps scolaires a nécessité la mobilisation des locaux de chaque école (bibliothèque, salle de motricité, salle d'accueil périscolaire, restaurant scolaire, couloirs...), des salles de sports de la commune, du centre culturel et du centre social.

Elle a également nécessité le recrutement d'agents supplémentaires non titulaires qui, pour certains, remplacent des agents titulaires qui interviennent sur les TAP. Les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) intervenant sur le TAP de leur école consacrent par exemple moins de temps pour l'entretien. Les animateurs non-titulaires représentent 0,75 ETP en 2014, 2,10 ETP en 2015 et 1,73 ETP en 2016. Au total, l'effectif pour la mise en œuvre des TAP représente (agents titulaires et non-titulaires) 3,03 ETP en 2014, 5,70 en 2015 et 4,98 en 2016. La commune a également fait appel à des structures associatives et des conventions de partenariat ont été signées. Dans ce cadre, le montant des subventions versées se sont élevées, pour 2014, 2015 et 2016 à respectivement 2 453 €, 5 173 € et 4 918 €.

8.4. LE REDEPLOIEMENT DES MOYENS D'ACCUEIL DU MERCREDI

L'accueil de loisirs des enfants le mercredi est désormais ouvert à partir de 12 h. Une garderie gratuite de 12 h à 12h30 sur toutes les écoles publiques a été mise en place. Un transport pour les enfants scolarisés dans les écoles publiques les plus éloignées de Ploufragan et inscrits à l'accueil de loisirs a été organisé. Le mercredi après-midi est désormais considéré comme temps « périscolaire », accessible aux enfants scolarisés de plus de 2 ans, et non plus « extra-scolaire », accessible uniquement à partir de 3 ans.

Pour la commune, la mise en place des nouveaux rythmes scolaires entraîne une diminution des aides de la CAF versées pour l'accueil de loisirs du mercredi. La PSO²⁰ de la CAF, est en effet calculée en fonction du nombre d'enfants présents mais aussi de la durée de leur présence. Avec la réforme, le temps forfaitaire maximal financé par la CAF passe ainsi de 8 heures à 6 heures 30 pour les enfants prenant leur repas au centre de loisirs.

¹⁹ Contrat urbain de cohésion sociale/ programme de réussite éducative.

²⁰ Prestation de service ordinaire.

Tableau n° 15 : PSO CAF perçue avant et après la réforme des rythmes scolaires pour le mercredi

	2013 (avant réforme)	2015 (après réforme)
PSO CAF	6 868,50 €	5 814,87 €

Source : commune

8.5. L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES TAP

Conformément au PEDT, une procédure d'évaluation annuelle a été mise en place « sur la base d'objectifs quantitatifs et qualitatifs » (art 9). Sur un plan quantitatif, le taux de fréquentation des TAP est d'environ 85 %. Sur un plan qualitatif, la commune procède à des questionnaires de satisfaction et à la tenue régulière de réunions avec les parents intitulées (« TAP à l'œil »).

Par ailleurs, à la demande du rectorat de l'académie de Rennes, le comité de suivi a initié une évaluation spécifique à la fin de l'année scolaire 2014-2015, par voie de questionnaire. Il en ressort une appréciation plutôt positive. Ainsi, les familles étaient satisfaites ou plutôt satisfaites, à 57,4 % de l'organisation, à 63,7 % des activités, et à 65 % des horaires. En revanche, elles exprimaient des doutes quant à l'impact de la réforme, tant sur le rythme de vie des enfants que sur les apprentissages. Ainsi, seules 5,6 % des familles jugeaient la réforme positive pour le rythme des enfants alors que 56,2 % la jugeaient négative, les autres l'estimant sans effet ou n'exprimant pas d'avis.

L'évaluation prévue dans le PEDT, qui allait au-delà en évoquant la mesure de l'impact sur la scolarité (implication, participation, résultats) et devait être conduite en collaboration avec l'éducation nationale, n'a pas à ce jour été menée.

8.6. LE COUT NET DE LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES

Les dépenses liées aux activités périscolaires ont presque doublé sur la période (passant de 260 358 € en 2013 à 498 277 € en 2016).

Les dépenses nouvelles résultant de la réforme des rythmes scolaires, qui représentent l'essentiel de cette augmentation, sont constituées des charges salariales (184 340 € en 2016) et des subventions versées aux associations sportives (4 918 € en 2016) en contrepartie de leur collaboration aux TAP.

Les recettes totales liées aux activités périscolaires ont augmenté de 29 % (de 495 379 € à 637 013 €). Les contributions des familles ont relativement peu évolué (de 415 842 € à 451 538 €, soit +9 %), les TAP étant gratuits. Les aides de la CAF ont plus que doublé pour s'établir en 2016 à 95 650 €, dont 62 321 € liés au TAP (fonds d'amorçage, aides spécifiques TAP).

Le coût net de la réforme des rythmes scolaires pour la commune s'est stabilisé en 2015 et 2016 autour de 120 000 €. Le nombre d'élèves scolarisés étant en baisse continue depuis 2013, le coût net par élève s'accroît, et passe de 109 € en 2014 à 148 € en 2016.

Tableau n° 16 : Coût net de la réforme des rythmes scolaires

	2014	2015	2016
Dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes	120 376	197 758	184 340
Aide de la CAF liées à la réforme des RS	25 097	70 265	62 321
Coût net de la réforme des RRS	95 279	127 493	122 018
Nombre d'élèves	876	873	825
Coût net de la réforme des rythmes scolaires par élève	109	146	148

Source : commune

9. ANNEXES

Annexe 1 - Exécution budgétaire

Comparaison Budgets et compte administratif en fonctionnement (en milliers d'Euros)				
<i>source :BO et BS (tableau II A2 et A3)</i>				
	2012	2013	2014	2015
Budget primitif				
<i>Dépenses réelles de fonctionnement</i>	14 831	15 413	11 830	11 840
<i>Dont dépenses exceptionnelles</i>	2 790	3 141	85	52
<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>	12 642	12 875	13 143	13 052
<i>Résultats prévisionnel du BP</i>	- 2 189	- 2 538	1 313	1 212
<i>Prévision d'utilisation du solde d'exécution</i>	6470	5779	non indiqué	
Budget supplémentaire				
<i>Dépenses réelles de fonctionnement</i>	absents des liasses		15 482	16 358
<i>Dt inscrit d'une charge exceptionnelle</i>			3 664	4 469
<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>			13 206	13 304
<i>Résultats prévisionnel du BS</i>			- 2 276	- 3 054
<i>Prévision d'utilisation du solde d'exécution</i>			non indiqué	5 073
Compte administratif				
<i>Dépenses réelles de fonctionnement</i>				
- crédits ouverts	15 885	16 376	16 083	16 408
- mandats émis + rattachement	10 911	11 751	11 657	11 286
- crédits annulés	4 173	3 724	4 426	5 121
<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>				
- crédits ouverts	12 739	12 978	13 249	13 338
- titres émis + rattachements	12 994	13 378	13 861	13 762
- crédits annulés	- 255	- 399	- 612	- 424
Dépenses réelles d'investissement	2012	2013	2014	2015
- crédits ouverts	9 571	8 990	7 750	6 287
- mandats émis	8 638	8 200	6 805	2 186
- restes à réaliser	212	343	279	170
% réalisation	90,25	91,21	87,81	34,77
% réalisation incluant les rar	92,47	95,03	91,41	37,47
<i>Taux restes à réaliser sur crédits ouverts</i>	2 %	4 %	4 %	3 %
Recettes réelles d'investissement	696	426	665	3 932
- crédits ouverts	8 016	8 677	8 239	5 186
- titres émis	7 835	7 375	7 398	1 487
- restes à réaliser	10	258	210	101
% réalisation	97,74	84,99	89,79	28,67
% réalisation incluant les rar	97,87	87,97	92,34	30,62
Crédit annulés	151	259	631	3 597

ANNEXE 2 - LA REPRISE DES RESULTATS

BUDGET PRINCIPAL (en €)	2012	2013	2014	2015	2016 CA provisoire
	<i>Délibération 10/06/2013</i>	<i>Délibération 11/06/2014</i>	<i>Délibération 6/06/2015</i>	<i>Délibération 15/06/2016</i>	<i>CA non encore voté</i>
Résultat fonctt cumulé (avec RAR) n-1	8 683 664	8 048 753	6 595 757	6 043 571	7 027 489
Résultat invest cumulé (avec RAR) n-1	- 2 213 222	- 2 269 953	- 2 167 156	- 970 961	- 1 079 086
Résultat total cumulé n-1 reporté	6 470 442	5 778 800	4 428 601	5 072 610	5 948 403
Recettes de fonctt (réelles et ordre)	13 008 244	13 385 910	13 859 340	13 769 076	13 685 002
Rattachement	195 262	200 408	207 196	182 982	175 901
Dépenses de fonctt (réelles et ordre)	- 11 275 025	- 12 423 111	- 12 038 114	- 11 633 617	- 11 726 432
Rattachement	- 350 170	- 346 250	- 413 452	- 363 562	- 343 628
Résultat de l'exercice	1 578 311	816 957	1 614 970	1 954 879	1 790 843
Résultat de clôture en fonctionnement	8 048 753	6 595 757	6 043 571	7 027 489	7 739 246
Recettes d'investt (réelles et ordre)	8 628 593	8 396 904	8 329 769	2 203 385	2 418 856
<i>Dt excédent fonct capitalisé -c/1068 (1)</i>	<i>2 213 222</i>	<i>2 269 953</i>	<i>2 167 155</i>	<i>970 962</i>	<i>1 147 498</i>
Restes à réaliser	10 069	258 392	209 620	101 231	85 575
Dépenses d'investt (réelles et ordre)	- 8 927 089	- 8 411 632	- 7 148 393	- 2 380 821	- 2 753 701
Restes à réaliser	- 211 724	- 342 521	- 278 931	- 169 642	- 253 764
Résultat de l'exercice (sans RAR)	- 298 496	- 14 728	1 181 376	- 177 436	- 334 845
Résultat de l'exercice (avec RAR)	- 500 151	- 98 857	1 112 065	- 177 436	- 334 845
Solde exécution n-1 (hors RAR)	- 1 769 802	- 2 068 298	- 2 083 027	- 901 650	- 1 079 087
Résultat de clôture en investissement = besoin de financement en investt (1)	- 2 269 953	- 2 167 155	- 970 962	- 1 079 086	- 1 413 932
Résultat de clôture des deux sections	5 778 800	4 428 602	5 072 609	5 948 403	6 325 314
<i>(1) le besoin de financement de la section d'investissement de l'année "n" est couvert intégralement par le compte 1068 en "n+1"</i>	<i>2 269 953</i>	<i>2 167 156</i>	<i>970 961</i>	<i>1 079 086</i>	

source : comptes d'administration (tableaux IIA2 et A3) et délibérations affectation résultats

ANNEXE 3 - RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Recettes de fonctionnement	2012	2013	2014	2015	2016	Variation sur la période 2012/2016
70 Redevances et prestations services	780 643	849 793	820 679	875 606	859 983	10 %
72 Travaux en régie	194 458	120 292	195 843	165 777	177 028	-9 %
73111 Taxes foncières et d'habitation	6 087 734	6 366 062	6 757 412	6 913 822	6 822 396	12 %
7321 Attribution de compensation	2 326 397	2 315 060	2 310 311	2 305 562	2 300 812	-1 %
7322 Dotation de solidarité communautaire	220 000	220 000	220 000	220 000	197 590	-10 %
7325 Fonds péréqué recettes fisc co et interco	32 823	78 362	121 020	164 261	164 261	400 %
733-738 Autres taxes	310 822	248 441	306 563	237 509	417 739	34 %
73 IMPÔTS LOCAUX ET SOLIDARITE COMMUNAUTAIRE	8 977 776	9 227 925	9 715 306	9 841 154	9 902 798	10 %
7411 DGF dotation forfaitaire	1 721 705	1 710 229	1 618 510	1 368 272	1 089 502	-37 %
74123 DGF solidarité urbaine	250 113	254 490	257 798	260 118	262 719	5 %
74127 Dotation nationale de péréquation	108 994	130 793	156 952	173 594	166 936	53 %
746-747 Autres dotations	154 230	160 856	203 922	224 181	253 810	65 %
748 Compensations de l'Etat (dt titre CET)	499 913	467 064	450 614	448 713	361 133	-28 %
74 TOTAL DES DOTATIONS	2 734 955	2 723 432	2 687 796	2 474 878	2 134 100	-22 %
75 Produits divers dt revenus des immeubles	80 647	74 848	105 092	102 731	108 740	35 %
76 Produits financiers	225	15	13	11	7	-97 %
77 Produits exceptionnels	62 038	268 791	55 153	83 633	200 752	224 %
78 Reprises sur provisions	21 000	0	21 246	24 930	7 080	-66 %
TOTAL PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	12 851 743	13 265 096	13 601 129	13 568 720	13 390 488	4 %

Source : CRC d'après comptes de gestion et CA provisoire pour 2016

ANNEXE 4 - LES CHARGES DE FONCTIONNEMENT

Charges de fonctionnement	2012	2013	2014	2015	2016	Variation sur la période
60 Achats	1 457 205	1 558 533	1 524 684	1 462 291	1 452 849	-0,30 %
61 Services extérieurs (entretien réparations...)	548 036	520 914	541 894	466 640	486 084	-11,30 %
62 Autres services extérieurs (honoraires, déplact, communications...)	365 569	351 755	405 780	314 289	358 677	-1,89 %
63 Impôts et taxes et versts assimilés	156 372	167 534	175 741	177 185	176 793	13,06 %
6411 Personnels titulaires	3 882 238	4 094 688	4 241 802	4 179 952	4 202 065	8,24 %
6413 Personnels non titulaires	662 271	601 065	581 603	626 490	538 562	-18,68 %
6416 Autres emplois d'insertion	0	14 006	33 345	68 701	63 571	
-6419 Remboursement frais personnel	-346 715	-321 128	-464 953	-383 338	-470 413	35,68 %
645 - 647 Charges sociales	2 009 513	2 180 690	2 265 043	2 268 122	2 334 655	16,18 %
648 Autre frais de personnel	2 093	3 427	8 740	1 945	1 820	-13,03 %
64 Charges de personnel	6 209 399	6 572 749	6 665 581	6 761 871	6 670 260	7,42 %
part dans les charges de fonctionnement	55 %	53 %	56 %	58 %	58 %	4,40 %
657362 Subventions org droit public dont CCAS	1 001 220	1 041 525	1 061 620	1 008 825	978 486	-2,27 %
6574 Subventions org droit privé autres charges de gestion courantes hors subv	125 297	113 054	123 686	116 475	117 949	-5,86 %
	334 442	332 837	359 606	355 543	360 651	7,84 %
65 Autres charges de gestion courantes	1 460 959	1 487 415	1 544 912	1 480 843	1 457 086	-0,27 %
66 Charges financières	321 823	233 801	261 256	220 991	170 897	-46,90 %
67 Charges exceptionnelles	50 691	778 142	76 627	25 602	124 386	145,38 %
68 Dotations	703 378	777 296	789 683	704 130	702 615	-0,11 %
TOTAL CHARGES DE FONCTIONNEMENT	11 273 432	12 448 139	11 986 159	11 613 841	11 599 647	2,89 %

ANNEXE 5 - DEPENSES D'INVESTISSEMENT

	2012	2013	2014	2015	2016	Variation
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 743 972	2 850 078	1 906 639	1 414 534	1 797 953	-34,5 %
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	375 027	205 651	262 165	216 245	122 920	-67,2 %
- Autres dépenses d'investissement	-48 352	-150	-690	100	0	
DEPENSES D'INVESTISSEMENTS	3 070 646	3 055 579	2 168 115	1 630 879	1 920 873	-37,4 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

ANNEXE 6 - DETERMINATION DU FONDS DE ROULEMENT

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	61 323 601	63 353 187	64 356 431	66 318 044	2,6 %
+/- Différences sur réalisations	276 656	187 590	191 326	171 842	-14,7 %
+/- Résultat (fonctionnement)	1 578 310	816 957	1 614 970	1 954 879	7,4 %
+ Subventions	7 461 844	7 501 260	8 135 218	8 039 437	2,5 %
<i>dont subventions transférables</i>	<i>312 237</i>	<i>306 870</i>	<i>297 248</i>	<i>48 374</i>	<i>-46,3 %</i>
<i>dont subventions non transférables</i>	<i>7 149 607</i>	<i>7 194 391</i>	<i>7 837 970</i>	<i>7 991 063</i>	<i>3,8 %</i>
+ Provisions pour risques et charges nettes des neutralisations pour R&C sur emprunts	126 334	126 334	362 483	337 554	38,8 %
<i>dont provisions pour R&C sur emprunts</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>257 396</i>	<i>242 396</i>	<i>N.C.</i>
= Ressources propres élargies	70 766 745	71 985 328	74 660 429	76 821 755	2,8 %
+ Dettes financières (hors obligations)	6 600 832	5 941 760	5 253 246	4 533 184	-11,8 %
= Ressources stables (E)	77 367 577	77 927 088	79 913 675	81 354 939	1,7 %
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	59 239 756	61 136 717	62 924 409	64 629 254	2,9 %
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	<i>1 660 574</i>	<i>1 562 366</i>	<i>1 502 202</i>	<i>1 415 053</i>	<i>-5,2 %</i>
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	<i>353 899</i>	<i>327 858</i>	<i>111 790</i>	<i>103 127</i>	<i>-33,7 %</i>
<i>dont immobilisations corporelles</i>	<i>57 215 507</i>	<i>59 236 716</i>	<i>61 300 641</i>	<i>63 101 297</i>	<i>3,3 %</i>
<i>dont immobilisations financières</i>	<i>9 777</i>	<i>9 777</i>	<i>9 777</i>	<i>9 777</i>	<i>0,0 %</i>
+ Immobilisations en cours	2 169 932	2 300 208	1 891 158	1 085 165	-20,6 %
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	9 851 100	9 851 100	9 851 100	9 596 961	-0,9 %
= Emplois immobilisés (F)	71 260 789	73 288 026	74 666 667	75 311 380	1,9 %
Fonds de roulement net global (E-F)	6 106 788	4 639 062	5 247 007	6 043 559	-0,3 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>211,9</i>	<i>155,4</i>	<i>172,2</i>	<i>202,7</i>	

- Hypothèses explorées par la chambre

	Prospective avec baisse des taux de 10 % et une hausse des bases conservée de 3 %				Prospective avec maintien des taux et une hausse des bases de 3 % sans nouvel emprunt			
	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion	13 308 676	12 644 730	12 818 790	13 000 175	13 308 676	13 368 518	13 564 292	13 768 042
<i>dt taxes foncières et d'habitation</i>	<i>7 027 068</i>	<i>6 514 092</i>	<i>6 709 515</i>	<i>6 910 800</i>	<i>7 027 068</i>	<i>7 237 880</i>	<i>7 455 016</i>	<i>7 678 667</i>
Charges de gestion (hors dotations)	10 707 766	10 814 844	10 922 993	11 032 223	10 707 766	10 814 844	10 922 993	11 032 223
Excédent brut de fonctionnement	2 600 909,51	1 829 885,85	1 895 797,77	1 967 952,80	2 600 909,51	2 553 673,85	2 641 299,40	2 735 819,48
+/- Résultat financier (réel seulement)	-176 990	-158 052	-250 000	-250 000	-176 990	-158 052	-140 649	-95 187
+/- résultat exceptionnel	-36 523	-36 888	-37 257	-37 630	-36 523	-36 888	-37 257	-37 630
CAF brute	2 387 396,51	1 634 945,78	1 608 540,77	1 680 322,80	2 387 396,51	2 358 733,78	2 463 393,40	2 603 002,48
- Annuité en capital de la dette	770 520,00	781 144,93	871 942,00	590 455,00	770 520,00	781 144,93	852 509,00	468 787,00
= CAF nette ou disponible	1 616 876,51	853 800,85	736 598,77	1 089 867,80	1 616 876,51	1 577 588,85	1 610 884,40	2 134 215,48
Recettes d'inv. hors emprunt	915 650	470 695	732 648	1 014 494	915 650	470 695	732 648	1 014 494
Financement disponible	2 532 526,51	1 324 495,85	1 469 246,77	2 104 361,80	2 532 526,51	2 048 283,85	2 343 532,40	3 148 709,48
Dépenses d'équipement	3 155 605	4 761 000	3 396 000	2 580 767	3 155 605	4 761 000	3 396 000	2 580 767
Besoin (-) capacité (+) de financement propre	- 623 078,49	- 3 436 504,15	- 1 926 753,23	- 476 405,20	- 623 078,49	- 2 712 716,15	- 1 052 467,60	567 942,48
Nouveaux emprunts	0	3 181 184	2 189 922	784 032	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	-623 078	-255 320	263 169	307 627	-623 078	-2 712 716	-1 052 468	567 942
Fonds de roulement au 31 décembre...	6 013 358	5 758 037	6 021 206	6 328 833	6 013 358	3 300 641	2 248 174	2 816 116
Total des mobilisations du FR de roulement par rapport à son niveau de fin 2016 (6 636 436 €) :				-307 603				-3 820 320

ANNEXE 8 – EVOLUTION DES EFFECTIFS

Evolution des effectifs au 31/12

EFFECTIFS AU 31/12	2012	2013	2014	2015	2016	variation 2012/2015
	ETP	ETP	ETP	ETP	ETP	ETP
DGS	1	1	1	1	1	0
Attachés	6	6	7	7	7	+1
Rédacteurs	6	5	4	4	6	0
Adjoint administratifs	18	18	19	19	18	0
Total filière administrative	31	30	31	31	32	+1
Ingénieurs	2	3	3	2	2	0
Techniciens	8	7	7	7	7	-1
Agents maîtrise	10	11	10	9	8	-2
Adjoint techniques	55	56,95	57,95	60,05	61,35	+6,35
Total filière technique	75	77,95	77,95	78,05	78,35	+3,35
ATSEM	8	8	8	8	8	0
Total filière sociale	8	8	8	8	8	0
Educateurs APS	3	2	2	2	2	-1
Total filière sportive	3	2	2	2	2	-1
Conservateur	0	0	0			
Bibliothécaire	3	0	0	1	1	-2
Assistants conservat° patrimoine	4	5	6	5	5	+1
Adjoint du patrimoine	6	6	6	5	5	-1
Assistants d'enseig artistique	2,70	2,47	5,69	5,69	5,69	+2,99
Total filière culturelle	15,70	13,47	17,69	16,69	16,69	+0,99
Chef de service police	1,00	1,00	1,00	1,00	1	0
Agents	2,00	2,00	2,00	1,00	1	-1
Total filière sécurité	3,00	3,00	3,00	2,00	2	-1
Animateurs	4,00	5,00	5,00	5,00	5	+1
Adjoint d'animation	21,00	21,00	21,00	22,00	21	0
Total filière animation	25,00	26,00	26,00	27,00	26,00	+1
TOTAL TITULAIRES	160,70	160,42	165,64	164,74	165,04	+4,35
Adjoint techniques	5,25	5,25	0,75	0,75	0,75	-4,5
Assistants d'enseignement artistique	5,19	5,19	1,97	1,97	1,97	-3,22
TOTAL NON TITULAIRES	10,44	10,44	2,72	2,72	2,72	-7,72
TOTAL EFFECTIFS EN ETP	171,14	170,86	168,36	167,46	167,76	-3,38

Source : annexes au compte administratif

ANNEXE 9 - POLITIQUE CULTURELLE - DONNEES FINANCIERES

Dépenses réelles de fonctionnement	2012	2013	2014	2015	2016	variation 2012/2015
Culture	1 313 864	1 354 445	1 347 418	1 364 013	1 381 372	3,8 %
Dt expression musicale, chorégraphique	342 128	350 162	348 400	355 346	367 805	3,9 %
Dt arts plastiques	191 608	205 774	194 659	198 673	207 295	3,7 %
Dt activité théâtrale	23 054	24 288	23 830	23 896	25 430	3,7 %
Dt médiathèque	519 591	514 666	512 568	530 982	532 299	2,2 %
Dt entretien patrimoine culturel	141 746	146 064	165 037	151 061	152 865	6,6 %
Dt action culturelle	95 737	113 491	102 924	104 055	95 678	8,7 %
Recettes réelles de fonctionnement	2012	2013	2014	2015	2016	variation 2012/2015
Culture	231 880	216 132	226 176	225 707	240 102	-2,7 %
Dt expression musicale, chorégraphique	100 924	98 618	109 182	107 796	108 183	6,8 %
Dt arts plastiques	36 922	38 419	37 073	32 166	29 981	-12,9 %
Dt activité théâtrale	6 193	5 458	6 238	7 518	5 159	21,4 %
Dt médiathèque	50 376	22 343	22 685	29 420	44 923	-41,6 %
Dt entretien patrimoine culturel	6 069	18 276	18 686	19 758	23 688	225,6 %
Dt action culturelle	31 396	33 018	32 312	29 049	28 168	-7,5 %

Résultats de fonctionnement	2012	2013	2014	2015	2016	variation 2012/2015
Culture	-1 081 984	-1 138 313	-1 121 242	-1 138 306	-1 141 270	5,2 %
Dt expression musicale, chorégraphique	-241 204	-251 544	-239 218	-247 550	-259 622	2,6 %
Dt arts plastiques	-154 686	-167 355	-157 586	-166 507	-177 314	7,6 %
Dt activité théâtrale	-16 861	-18 830	-17 592	-16 378	-20 271	-2,9 %
Dt médiathèque	-469 215	-492 323	-489 883	-501 562	-487 376	6,9 %
Dt entretien patrimoine culturel	-135 677	-127 788	-146 351	-131 303	-129 177	-3,2 %
Dt action culturelle	-64 341	-80 473	-70 612	-75 006	-67 510	16,6 %

Sources : CA par fonction détail rubriques

ANNEXE 10 – EFFECTIFS CENTRE CULTUREL ET HEURES D'ENSEIGNEMENT

Activités	2011/2012		2012/2013		2013/2014		2014/2015		2015/2016		2016/2017	
	nombre	heures	nombre	heures	nombre	heures	nombre	heures	nombre	heures		
Musique	246	134h45	251	36h15	254	135h	269	148h30	244	140h15	219	140h15
Arts plastiques	58	7h	62	7h	59	7h	58	7h	52	7h	46	7h
Bande dessinée	26	4h	28	6h	25	6h	22	4h	19	4h	24	4h
Danse	112	10h15	119	11h15	93	10h	125	11h	117	11h	122	11h
Eveil artistique	60	5h30	56	5h30	51	5h30	28	2h45	27	2h45	33	2h45
Théâtre	30	4h30	32	4h30	34	4h30	40	4h30	37	4h30	35	4h30
Total	532	166h	548	170h30	516	168h	542	177h45	496	169h30	479	169h30

ANNEXE 11 - EVALUATION DU COUT DE LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES

Résultat enquête de satisfaction menée par la commune en 2015

indices de satisfaction	nombre	en % des réponses	indices de satisfaction	nombre	en % des réponses
sur les modalités et la qualité de l'information			sur l'organisation horaire		
Satisfait	168	36,4%	Satisfait	167	36,1%
Plutôt satisfait	142	30,8%	Plutôt satisfait	133	28,9%
Plutôt insatisfait	58	12,6%	Plutôt insatisfait	53	11,5%
Insatisfait	27	5,9%	Insatisfait	50	10,8%
Sans avis	66	14,3%	Sans avis	59	12,8%
	461	100%		462	100%
sur l'organisation proposée (regroupement sur un après)			les activités proposées		
Satisfait	265	57,4%	Satisfait	151	32,7%
Insatisfait	50	10,8%	Plutôt satisfait	143	31,0%
Sans avis	147	31,9%	Plutôt insatisfait	53	11,5%
	462	100%	Insatisfait	16	3,5%
			Sans avis	99	21,5%
				462	100%

Résultat sur l'appréciation de l'impact de la réforme

appréciation de l'impact de la réforme	nombre	en % des réponses
sur les apprentissages des enfants		
Positif	62	13,4
Sans effet	183	39,7
Négatif	95	20,6
Sans avis	122	26,5
	462	100
sur le rythme de vie des enfants		
Positif	26	5,6
Sans effet	118	25,6
Négatif	259	56,2
Sans avis	59	12,8
	462	100

Source : résultats enquête de satisfaction menée par la commune en 2015

Glossaire :

AP (4630) : Accueil Périscolaire (matin et soir)
 TM (1831) : Temps Méridien = animation en dehors du repas sur le temps du midi
 RS (1830) : Restauration scolaire
 AL (4631) : Accueil de Loisirs (budget qui regroupe mercredi et petites vacances)
 TAP (4636) : Temps d'Activités Périscolaires
 ATP (4505) : Aide au Travail Personnel = aide aux devoirs

Remarque :

La pause du midi est scindée en deux temps : le temps du repas (RS) et le temps d'animation et de repos (TM)

Définitions :

Temps périscolaires = Temps qui bordent les temps de la journée scolaire
 Temps extrascolaires = Temps en dehors de la journée scolaire (vacances et mercredi toute la journée jusqu'en juin 2014)

Les temps scolaires (avant et après la réforme) :

Avant la réforme : le temps scolaire à Ploufragan était réparti sur quatre jours (lundi, mardi, jeudi et vendredi)
 Après la réforme : le temps scolaire à Ploufragan est réparti sur 4,5 jours (lundi, mardi, mercredi matin, jeudi et vendredi)

Les activités périscolaires (avant et après la réforme) :

Avant la réforme, les activités périscolaires étaient : AP matin et soir, pause du midi (TM + RS), ATP
 Après la réforme, les activités périscolaires : AP matin et soir, AP mercredi, pause du midi (TM + RS), TAP

Incidence du changement de statut sur la ventilation du budget de l'Accueil de Loisirs :

Le budget de l'Accueil de Loisirs (4631) globalise les mercredis et petites vacances. A compter du 1^{er} septembre 2014, le mercredi après-midi devient périscolaire donc ventilation proportionnée au nombre d'ouvertures entre mercredi et petites vacances. L'AP du mercredi après-midi représente 12 % des dépenses du 4631 en 2014 et 33 % en 2015 et 2016.