



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE CHÂTEAUBOURG (Ille-et-Vilaine)

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 30 août 2018.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 Présentation	8
1.1 Cadre territorial.....	8
1.2 Données démographiques	8
1.3 Données d'activité	8
2 Fonctionnement institutionnel	9
2.1 Le conseil municipal	9
2.2 L'exécutif municipal	9
2.3 Les délégations.....	9
2.4 La réalisation d'un audit des services	10
3 Fiabilité des comptes	12
3.1 Le principe de sincérité et de régularité	12
3.1.1 L'inventaire	12
3.1.2 L'intégration des immobilisations en cours	12
3.1.3 Les amortissements	12
3.2 Le principe d'annualité	13
3.2.1 Le rattachement des charges et des produits	13
3.2.2 Les dépenses et recettes à classer et à régulariser	13
3.3 Le principe de prudence et la constitution des provisions	14
3.4 Les régies	14
4 Architecture et procédures budgétaires	14
4.1 La structure budgétaire	14
4.2 La préparation budgétaire	15
4.2.1 L'élaboration du budget	15
4.2.2 Les orientations budgétaires	15
4.2.3 Les plans pluriannuels d'investissement	15
4.3 L'exécution budgétaire	16
4.3.1 Les taux de réalisation en fonctionnement	16
4.3.2 La dématérialisation	16
4.3.3 La comptabilité des engagements.....	17
4.3.4 L'exécution budgétaire en fonctionnement	17
4.4 La qualité de l'information budgétaire et financière.....	18
4.5 La comptabilité analytique.....	18

5	La situation financière	19
5.1	L'évolution des charges et des produits.....	19
5.1.1	L'évolution des charges.....	19
5.1.2	L'évolution des produits.....	22
5.1.3	Les résultats de gestion.....	24
5.1.4	Les résultats consolidés	25
5.1.5	Les soldes intermédiaires de gestion	26
5.1.6	L'investissement et son financement.....	27
5.2	L'analyse de l'endettement	28
5.3	La structure du bilan	29
5.3.1	Le fonds de roulement	29
5.3.2	Le besoin en fonds de roulement (BFR).....	30
5.3.3	La trésorerie.....	30
6	Les systèmes d'information.....	31
6.1	La gouvernance.....	31
6.1.1	L'organisation.....	31
6.1.2	Le schéma directeur des systèmes d'information.....	33
6.1.3	La maîtrise des risques et la sécurité informatique	33
6.2	L'environnement informatique	34
6.2.1	Connaissance des applications et du réseau informatique.....	34
6.2.2	Le contrôle du parc informatique	34
6.2.3	La mesure de la qualité.....	34
6.2.4	Les projets informatiques	35
7	La commande publique	35
7.1	L'organisation de l'achat public	35
7.2	La stratégie d'achat	36
7.3	Le processus achat	36
7.4	L'évaluation des besoins.....	37
7.5	La résolution des litiges	37
7.6	L'examen de dossiers de marchés.....	38
7.6.1	Aménagement du bourg de Broons-sur-Vilaine.....	38
7.6.2	Liaison douce piétons/cycles et passerelle	39
7.6.3	Zone d'activités du Plessis Beuscher	39
8	Les ressources humaines	40
8.1	Organisation et direction.....	40
8.2	Effectifs et démographie	40
8.2.1	Evolution des effectifs.....	40
8.2.2	Titulaires.....	41
8.2.3	Non titulaires	42
8.2.4	Données démographiques.....	43

8.3 Charges de personnel	43
8.3.1 Masse salariale.....	43
8.3.2 Primes et indemnités.....	43
8.3.3 Avancements	46
8.3.4 Remboursements de frais	46
8.4 Temps de travail.....	47
8.4.1 Aménagement et réduction du temps de travail (ARTT)	47
8.4.2 Absentéisme	48
9 Le patrimoine.....	49
9.1 Véhicules de service et de fonction	49
9.2 La valorisation du domaine communal.....	49
10 Les relations avec les tiers.....	51
10.1 Suivi et relations contractuelles.....	51
10.1.1 Le suivi administratif.....	51
10.1.2 L'encadrement conventionnel	51
10.1.3 La ludothèque	51
10.1.4 Le cinéma	52
10.1.5 Les baux emphytéotiques administratifs	52
10.2 Les subventions aux associations	53
11 Les activités périscolaires.....	54
11.1 Environnement scolaire et périscolaire	54
11.2 La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires	55
11.3 L'impact budgétaire.....	56
TABLE DES ANNEXES.....	58

SYNTHÈSE

La commune de Châteaubourg s'étend sur 28,6 km² et compte une population d'environ 7 000 habitants, en augmentation forte et continue depuis près de 50 ans. Les installations sont majoritairement le fait de familles et de populations jeunes et diplômées, avec de bons revenus. La commune bénéficie ainsi d'un contexte fiscal favorable tout en devant répondre à des demandes de services publics. Membre de Vitré Communauté, elle se situe à mi-chemin des zones d'influence de Rennes et de Vitré, sur des axes de communication majeurs, et compte de nombreuses activités, tertiaires et industrielles, avec davantage d'emplois que d'actifs résidents.

La gestion générale de la commune, en progrès, peut encore s'améliorer

Le fonctionnement institutionnel ne présente pas de faiblesse particulière. A la fin de l'année 2013, la réalisation d'un « audit des services » a toutefois posé un problème majeur de gouvernance, en raison de son calendrier et de l'identité de l'auditeur alors que les élections municipales se tenaient moins de six mois plus tard, en raison de son absence de cadre juridique alors que le champ possible d'intervention de l'auditeur était très large, et en raison de son inopportunité en termes de management des équipes.

La gestion des ressources humaines mérite d'être améliorée et mieux structurée, en termes de fiabilité et de richesses de l'information, de suivi et d'évolution prévisionnelle notamment. L'application du nouveau régime indemnitaire doit se conformer aux dispositions réglementaires et l'absentéisme, en hausse, doit être suivi et faire l'objet de mesures préventives.

Une plus grande formalisation en matière de systèmes d'information est souhaitable. L'approfondissement et le prolongement des changements déjà apportés au processus de commande publique permettraient, par un pilotage unifié et un accompagnement renforcé et étendu, une meilleure définition des besoins et une prévention des litiges.

La commune pourrait effectuer un meilleur suivi du patrimoine municipal, poursuivre l'allègement de ce dernier et mieux encadrer son occupation conventionnelle par des tiers.

La fiabilisation des comptes a été améliorée, notamment en matière d'inventaire, de traitement des immobilisations, de rattachement à l'exercice et de sécurisation des régies. Des perfectionnements peuvent encore être apportés en matière d'amortissements.

Les procédures budgétaires sont globalement respectées et la gestion a été améliorée en matière d'engagements et d'exécution budgétaire. Mais l'information budgétaire doit être plus rigoureuse et complétée par des plans pluriannuels d'investissement plus détaillés, et les taux de réalisation en section de fonctionnement doivent être nettement relevés.

La situation financière est globalement satisfaisante mais sa trajectoire reste à surveiller

Les produits de gestion, affectés par la forte diminution des dotations de l'Etat, progressent moins rapidement que les charges de gestion. Les efforts d'économies sont contrebalancés par les conséquences, sur la section de fonctionnement, des investissements significatifs consentis au fil des années et par un effet de rattrapage sur les effectifs. L'évolution des charges de personnel oriente d'ailleurs largement la tendance globale des charges de gestion. De plus, les activités périscolaires représentent un coût élevé pour les finances communales ; un réexamen de cette politique permettrait de dégager des économies pour la collectivité.

Globalement, les dépenses de fonctionnement restent maîtrisées, tandis que des marges de manœuvre subsistent en matière fiscale et que les zones d'aménagement et d'activités, attractives, ouvrent des perspectives favorables à moyen terme.

La commune continue de dégager un excédent brut de fonctionnement et une capacité d'autofinancement tout à fait significatifs, malgré une érosion tendancielle. Elle parvient à reconstituer rapidement sa capacité de financement propre, même après des investissements importants.

L'endettement est contrôlé et sans risque particulier ; il est bien adapté à la durée de vie des investissements engagés ou envisagés. La collectivité gagnerait toutefois à parfaire son pilotage et à étudier des remboursements anticipés en matière d'emprunts avec option de tirage, car ceux-ci alimentent une trésorerie excessive. Cette dernière doit faire l'objet d'un plan et d'un suivi permanent, afin de mieux l'ajuster aux besoins.

RECOMMANDATIONS

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

Recommandation n° 1	Poursuivre l'effort de fiabilisation de l'actif par la mise en place d'un inventaire physique des biens de valeur significative.....	12
Recommandation n° 2	Mettre en place une comptabilité de stocks pour les zones d'activités, zones d'aménagement concerté et lotissements.....	15
Recommandation n° 3	Etablir des plans pluriannuels d'investissement sur cinq ans, actualisés annuellement, incluant également les projets de taille moyenne et les dépenses d'équipement récurrentes et intégrant les différentes sources de financement....	16
Recommandation n° 4	Adopter un pilotage stratégique de la trésorerie par la mise en place notamment d'un plan de trésorerie.....	31
Recommandation n° 5	Etablir des documents de suivi des ressources humaines (rapports sur l'état de la collectivité, enrichis en bilans sociaux ; annexes budgétaires ; tableaux de bord internes) cohérents, complets et mis à jour régulièrement.....	40
Recommandation n° 6	Appliquer au complément indemnitaire annuel les critères d'attribution et les modalités de fixation prévus par les textes réglementaires (engagement professionnel et manière de servir)	45

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

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes de Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Châteaubourg à compter de l'exercice 2011. Ce contrôle a été ouvert par lettres du 17 mai 2017 à M. Teddy RÉGNIER, maire de la commune depuis 2014, et du 14 juin 2017 à Mme Virginie KLÈS, ancien maire, de 2001 à 2014.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 26 février 2018 avec M. Teddy RÉGNIER et le 5 mars 2018 avec Mme Virginie KLÈS.

La chambre, lors de sa séance du 13 mars 2018, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées le 15 mai 2018 à M. RÉGNIER et à Mme KLÈS.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 30 août 2018, a arrêté ses observations définitives.

1 PRESENTATION

1.1 Cadre territorial

La commune de Châteaubourg, située à l'est du département d'Ille-et-Vilaine, à mi-chemin de Rennes et de Vitré, regroupe également, depuis le 1^{er} avril 1973 dans le cadre d'une fusion-association, deux autres anciennes communes, Saint-Melaine et Broons-sur-Vilaine.

D'une superficie de 28,6 km², le territoire communal reste majoritairement agricole, mais avec un fort développement de l'habitat et des activités, industrielles et de services, le long de la route nationale N157 reliant Rennes à l'autoroute vers Paris. L'urbanisation est en effet concentrée dans la moitié sud, matérialisée par le bourg de la commune et l'ancien bourg de Saint-Melaine. Le sud du bourg est traversé d'est en ouest par la Vilaine et par la voie ferrée Paris-Rennes.

La commune de Châteaubourg appartient à la communauté d'agglomération de Vitré-Communauté. Dans le SCoT (schéma de cohérence territoriale) du pays de Vitré arrêté en 2016, la commune de Châteaubourg est un « pôle de rayonnement », comme La Guerche-de-Bretagne, autour des deux pôles de bassin, Vitré et Janzé.

1.2 Données démographiques

Les principales données démographiques sont récapitulées en annexe 1.

L'expansion démographique est très soutenue à partir des années 1970 et nettement supérieure à la moyenne départementale et régionale. Entre 1999 et 2014, la population augmente de 2,7 % chaque année en moyenne pour atteindre 6 819 habitants, soit 238,4 habitants au km². Malgré un infléchissement à la baisse du nombre de naissances, le solde naturel reste significatif, même si le solde migratoire est désormais majoritaire dans l'augmentation de la population.

La commune se caractérise ainsi par une population en accroissement rapide, jeune, d'installation récente, dans un habitat également plus récent, composée de davantage de familles. C'est une commune péri-urbaine, sous l'influence des pôles rennais et vitréen. Les évolutions globales en volume impliquent davantage de demandes de services publics, mais sont aussi porteuses de perspectives fiscales favorables. En outre, la diminution de la taille des familles et le vieillissement moins important qu'ailleurs tendent à diminuer la pression sur certains types de services publics.

1.3 Données d'activité

Les principales données d'activité sont récapitulées en annexe 2.

La commune de Châteaubourg dispose d'un tissu économique varié et dynamique. Au 1^{er} janvier 2015, elle comptait 395 entreprises. Les entreprises de services et les secteurs du commerce, du transport, de l'hébergement et de la restauration représentent la majorité des entreprises présentes sur le territoire. L'industrie, pourvoyeuse d'emplois, est davantage présente que dans la moyenne du département et de la région. Les entreprises industrielles sont situées majoritairement au sud de la Vilaine et à proximité de la N157.

La commune attire ainsi une part plus importante d'actifs et moins de retraités que les moyennes territoriales de référence. Cette population est également issue de catégories socio-professionnelles plus élevées, avec des revenus et présentant un potentiel fiscal significatif. Disposant de plus d'emplois que d'actifs résidents, la commune bénéficie de cette situation en termes de développement et de perspectives fiscales.

Le territoire communal abrite un éventail d'équipements scolaires, socio-culturels et sportifs :

- deux groupes scolaires publics et deux groupes scolaires privés, deux collèges (public et privé) et un institut thérapeutique et pédagogique ;
- une école de musique (lieu d'enseignement décentralisé du conservatoire de musique de Vitré-Communauté), une bibliothèque et un cinéma associatif ;
- un stade municipal, une piste de bicross, un skate parc, trois complexes sportifs ;
- une maison pour tous permet d'accueillir plusieurs services sociaux, économiques et culturels à la population.

2 FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL

2.1 Le conseil municipal

Sur la période examinée, les délibérations comme les procès-verbaux du conseil municipal sont globalement tenus de manière correcte et complets sur le fond. Quelques cas de mauvaise comptabilisation des présents, absents représentés et absents non représentés ont pu être relevés, sans que cela affecte le sens du vote. Par exemple, la délibération n° 2016/164 du 5 octobre 2016, créant le budget annexe de la ZAC multi-sites, comptabilise quatre absents non représentés, alors que deux ont donné procuration à des présents, ainsi recensés.

Pour chaque point à l'ordre du jour et chaque délibération, les noms des élus ne prenant pas part au vote, s'abstenant ou votant contre sont bien cités, même si l'emplacement au sein de la délibération n'est pas homogène ; cependant, le nombre de présents, de représentés, d'absents et de votants n'est pas repris et n'est indiqué qu'en début de séance. Or, le quorum s'apprécie à chaque délibération.

La commune devrait indiquer précisément les données chiffrées de présence et de vote pour chaque délibération, afin de pouvoir vérifier que les conditions de quorum sont remplies, de s'assurer du bon décompte des votes et de la majorité et de fonder pleinement leur validité.

2.2 L'exécutif municipal

Le respect des règles en matière de nombre d'adjoints et d'indemnités accordées aux élus a été vérifié sur l'ensemble de la période sous revue.

2.3 Les délégations

Après chaque renouvellement électoral, le conseil municipal a délégué un certain nombre de pouvoirs, en se fondant sur l'article L. 2122-22 du CGCT. Il a ainsi procédé par délibérations du 27 mars 2008 et du 16 avril 2014.

A chaque fois, le conseil municipal a donné la possibilité au maire de subdéléguer ces pouvoirs à « *des adjoints* », sans plus de précision.

Même si l'encadrement par le conseil municipal est réduit au minimum, les arrêtés de délégation du maire aux adjoints, tant pendant la mandature 2008-2014 que dans la mandature ouverte en 2014, organisent une architecture globalement correcte : domaines de compétence, hiérarchisation et répartition clairs entre adjoints ; détail des actes concernés par la délégation. La révision des arrêtés initiaux du 17 avril 2014 par les arrêtés du 27 mai 2015 a même permis de préciser encore davantage les domaines et les actes concernés, ce qui est satisfaisant.

Toutefois, une imprécision passée peut être relevée. Dans l'article 2 de l'arrêté du 25 mars 2008 (en vigueur jusqu'en 2014) relatif aux délégations au 2^{ème} adjoint, il est indiqué qu'il « *assumera les fonctions suivantes : (...) la gestion des crédits et la signature des bordereaux de mandats et de recettes, voire des titres de recettes et des mandats de paiement* ». Les motifs de déclenchement de la signature des actes évoqués après la conjonction « voire » sont pour le moins incertains.

De même, en ce qui concerne les délégations de signature du maire aux agents de la commune, des imprécisions de rédaction vident en partie les arrêtés de leur substance.

Ainsi, les arrêtés des 4 juin 2010 et 17 avril 2014 au profit du directeur général des services (DGS) prévoient qu'il « *peut signer des documents non décisives notamment les mesures d'ordre intérieur (notes et circulaires) ainsi que les communications extérieures (bordereaux de transmission, courrier de communication d'informations)* ». Soit il est loisible de considérer que le DGS peut signer ce type de documents sans avoir besoin de délégation particulière du maire, à partir du moment où ces documents ne constituent pas des décisions, soit il convient de lister précisément les documents concernés, sans utiliser un article indéfini, sans aucune précision sur l'étendue des actes concernés.

De même, les arrêtés du 17 avril 2014 au profit des responsables de services et de certains agents leur confient une délégation de la signature du maire pour « *signer certains documents non décisives* » concernant leur domaine d'intervention. Si certains documents sont expressément désignés, ils n'épuisent pas le sujet et laissent donc la délégation dans l'imprécision et l'absence d'exhaustivité.

Cependant, l'arrêté du 20 octobre 2015 relatif aux délégations de signature à la nouvelle DGS ne présente pas de telles imprécisions et est beaucoup plus complet et détaillé.

La chambre relève les imprécisions passées en matière de délégations, en rappelant l'incertitude organisationnelle et la fragilisation juridique des actes pris sur cette base, qui peuvent en résulter.

2.4 La réalisation d'un audit des services

En matière de gouvernance, un document intitulé « Audit des services » et daté de septembre 2013, à en-tête de la mairie mais non signé, a été réalisé par un ancien contrôleur général des armées et conjoint de la maire alors en fonction. En avertissement préalable, il y est précisé que la maire « *a souhaité la réalisation d'une mission d'audit et de conseil à ses services. La présente étude constitue une analyse de l'organisation et des services de la commune, préalable à la mission de conseil* ».

Mené à titre gracieux, cet audit a toutefois été décidé *intuitu personae*, de manière unilatérale et confidentielle par la maire de l'époque, sans s'inscrire dans le cadre d'un projet de mandature, d'un projet de réorganisation ou d'un programme préalablement défini par le conseil municipal ou, à tout le moins, par l'exécutif municipal.

Si une lettre de mission a été signée le 9 septembre 2013 par la maire alors en fonction, celle-ci ne comporte ni durée ni échéance pour la mission, alors que l'auditeur a finalement figuré, quatre mois plus tard, sur la liste présentée, en janvier 2014, et menée par la maire sortante aux élections municipales suivantes. La lettre de mission ne prévoit pas non plus la production d'un rapport final, mais seulement de brèves notes hebdomadaires.

Sur le fond, la lettre de mission fait référence à « *une fonction d'appui et d'aide à la décision auprès des services* », avec un examen « *à cette occasion* » de l'organisation et du fonctionnement des différents pôles et la proposition « *si nécessaire* » de « *mesures de réorganisation* » et de « *nouvelles procédures* », « *afin d'améliorer l'efficacité de chacun des agents et la sécurité juridique des actions menées* ». L'intéressé chargé de la mission, placé « *sous [l']autorité* » de la maire, était censé « *jouer également un rôle de conseil auprès du DGS, selon des modalités à définir avec* » ce dernier, « *mettant l'accent sur le conseil méthodologique* ». Pour accomplir sa mission, il pouvait accéder à tous documents existants, assister à toutes les réunions de service et prendre contact avec les élus concernés.

Le positionnement de l'auditeur apparaît donc ambigu : hors hiérarchie tout en ayant un rôle fonctionnel et pouvant intervenir sur tout sujet, à tout niveau ; intermédiaire entre l'audit externe et le rôle d'un cabinet du maire. De surcroît, il se situait hors de tout cadre juridique. L'absence consentie de rémunération ou de prix empêche de voir un contrat de travail ou un marché de prestation de services dans la mission confiée par lettre du 9 septembre 2013. Or, sans statut justifiant l'accès à tous les dossiers, toutes les pièces, toutes les réunions et tous les personnels, l'intervention de l'auditeur s'effectuait en violation potentielle des règles relatives aux secrets de la vie privée et des correspondances, à la confidentialité des données, voire au secret médical.

Cet audit s'est en outre déroulé en fin de mandature, peu de temps avant l'ouverture de la campagne électorale pour les élections municipales de 2014.

En termes de gestion de la structure communale et des équipes travaillant au sein de la mairie, en termes de management, comme en termes d'ambiance de travail, cette initiative n'apparaît pas pertinente.

Le document indique qu'il a été réalisé à la suite d'entretiens et d'examen de documents, mais que les « *sondages ont été limités, compte tenu de la faible habitude des audits des fonctionnaires territoriaux et de la vive sensibilité parfois marquée* ». La connaissance par les personnels sollicités du lien personnel entre l'auditeur et la maire ne pouvait pas non plus faciliter le déroulement de l'exercice et la sincérité et la qualité des réponses fournies, en raison du biais existant sur l'origine même de la mission.

Mené cinq ans et demi après le début d'une mandature et douze ans et demi après le début du mandat de la maire de l'époque, il liste 51 propositions de tous types, mais évoque notamment « *un organigramme peu logique* » et la nécessité de « *revoir le mode de management par un contact plus direct du maire avec ses services* », soulignant des défauts que la manière dont il a été décidé n'a pu que renforcer.

Sous plusieurs aspects, la réalisation de cet audit a donc posé un problème majeur de gouvernance.

3 FIABILITE DES COMPTES

3.1 Le principe de sincérité et de régularité

3.1.1 L'inventaire

L'inventaire physique des biens de la commune n'a pas été réalisé à date. Il débute seulement dans les écoles. Il convient de le réaliser progressivement, en veillant à sa cohérence avec l'ensemble des données comptables.

Sur le plan comptable, une harmonisation des références est intervenue à compter de 2014 entre l'inventaire suivi par la commune et l'actif tenu dans Hélios, permettant ainsi de fiabiliser au fil de l'eau les nouveaux biens acquis. L'inventaire est également suivi sur le logiciel financier, assurant l'interface avec les opérations relatives à la tenue de la comptabilité.

La confrontation de l'inventaire avec la balance générale des comptes et l'état de l'actif au 31 décembre 2016 conduit à identifier quelques discordances au budget principal et sur les budgets annexes « foncier développement économique » et « assainissement ». Ces écarts sont proportionnellement marginaux (environ 20 000 € sur plus de 60 M€) et ne remettent pas en cause l'effort de fiabilisation réalisé.

Recommandation n° 1 Poursuivre l'effort de fiabilisation de l'actif par la mise en place d'un inventaire physique des biens de valeur significative.

3.1.2 L'intégration des immobilisations en cours

En fin d'exercice, le compte 23 fait apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas terminées. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées au compte 23 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire. Ce transfert enregistre l'entrée du bien dans l'actif de la collectivité et entraîne son amortissement.

L'année 2014 marque une rupture puisque la commune de Châteaubourg passe d'un stock de 77,8 % en 2013 (et même 97,5 % en 2011) d'immobilisations en cours par rapport aux immobilisations corporelles, à un stock réduit à 6 %. Ce rattrapage s'explique à la fois par la mise en place du nouveau logiciel financier, mais aussi par un travail d'ajustement avec la trésorerie permettant la réintégration de la totalité de l'actif tenu en comptabilité générale.

La chambre souligne les résultats obtenus et demande à la commune de veiller à poursuivre régulièrement les transferts d'immobilisations, de manière à ne pas laisser le stock du compte 23 se reconstituer à l'excès.

3.1.3 Les amortissements

L'amortissement est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement des techniques ou de toute autre cause dont les effets sont jugés irréversibles. Il a pour but d'assurer le renouvellement des immobilisations.

Par quatre délibérations des 27 mars 1997, 1^{er} mars 2001, 20 février 2003 et 19 septembre 2013, la commune de Châteaubourg a encadré la politique d'amortissement de ses biens pour le budget principal.

Une délibération spécifique a été prise pour les deux budgets annexes. Les délibérations satisfont à la réglementation en vigueur.

En application de l'article L. 2321-2 du CGCT, l'assemblée délibérante a fixé un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de faible valeur ou dont la consommation est très rapide s'amortissent en un an. Les durées votées par la commune n'appellent par ailleurs pas d'observations et se situent dans le cadre du barème indicatif. La commune s'est attachée à suivre les évolutions en matière de règles d'amortissement.

Toutefois, des imputations contestables de certaines immobilisations corporelles et une absence d'amortissement pour certains biens peuvent être relevées. Ainsi, seuls 42 % des frais d'études non suivies de réalisations, comptabilisés au compte 2031, sont amortis. La commune a indiqué qu'elle régulariserait cette situation. Par ailleurs, certains biens sont présents au compte 2138 (par exemple, biens n° 437 à 441), alors qu'ils devraient être imputés au compte 2132 « immeubles de rapport » et donc amortis. Enfin, la commune n'a pas souhaité amortir les biens inventoriés au compte 21538.

La chambre invite la commune à poursuivre ses efforts de fiabilisation en imputant les biens sur le compte d'immobilisation le plus approprié et en appliquant les règles d'amortissement afférentes.

3.2 Le principe d'annualité

3.2.1 Le rattachement des charges et des produits

Le rattachement des charges à l'exercice ne s'effectue que depuis 2013 pour le budget principal et le budget annexe « développement économique ». Le rattachement des produits à l'exercice n'a été effectué qu'en 2015 et les sommes imputées sont très marginales. Il n'y a pas d'observation à formuler du point de vue de l'enregistrement comptable.

Au départ effectué de manière empirique, le rattachement des charges s'effectue à partir d'une extraction du progiciel financier permettant de les identifier. Le principe retenu à compter de 2016 est de comptabiliser uniquement les charges supérieures à 10 000 €¹ dont le service est fait avant la fin de l'exercice.

S'agissant des produits à rattacher à l'exercice, la commune dispose de loyers à terme échu qui entrent dans le champ de cette comptabilisation. Ils ne sont pourtant pas rattachés. La procédure n'est donc pas intégralement appliquée.

La chambre constate les progrès accomplis par la commune à compter de 2014 sur le rattachement des charges, mais invite celle-ci à optimiser le dispositif de recensement mis en place et à procéder à un rattachement exhaustif.

3.2.2 Les dépenses et recettes à classer et à régulariser

La chambre relève la qualité du dispositif mis en place permettant de régulariser rapidement les paiements et les recouvrements effectués avant l'émission de la pièce comptable.

¹ A l'exception des fluides pour lesquels la comptabilisation apparaît exhaustive compte tenu de leur rattachement à un bâtiment.

3.3 Le principe de prudence et la constitution des provisions

Le provisionnement permet de constater une dépréciation ou un risque ou bien encore d'étaler une charge. Il doit être réalisé : lorsque la charge ou le risque envisagé n'est pas certain mais est probable ; lorsque la charge ou le risque envisagé est certain mais n'est pas connu dans son montant exact et doit par conséquent faire l'objet d'une évaluation.

L'examen de la comptabilisation des provisions n'appelle pas d'observation, aucun oubli majeur n'ayant été constaté.

Les provisions pour impayés sont réalisées sur la base des montants non recouvrés fournis par le trésorier datant de plus de deux ans. Ces procédures ne sont toutefois pas formalisées. Le service des finances a prévu de mettre en place un règlement financier dans lequel celles-ci seraient recensées.

3.4 Les régies

La commune de Châteaubourg dispose de huit régies permanentes : quatre régies de recettes, trois régies d'avance et une régie mixte. Les régies font aujourd'hui l'objet d'un suivi particulier.

Si l'audit des services mené en septembre 2013 constatait des dysfonctionnements, aussi bien sur les plans organique et organisationnel que d'un point de vue de rigueur comptable, la collectivité a depuis amélioré le dispositif, afin de prévenir les risques identifiés : conflit de compétences, confusion des rôles, insuffisances dans la tenue des opérations comptables, absence de sécurisation physique.

Par ailleurs, le receveur municipal a contrôlé cinq des six régies permanentes existant en 2015, ainsi qu'une régie temporaire de spectacle. Ces contrôles ont produit des résultats satisfaisants.

La commune a bien pris en compte l'enjeu de la sécurisation des opérations des régisseurs. Elle gagnerait en outre à privilégier de nouveaux arrêtés exhaustifs en cas de modifications relatives aux régies, plutôt que des arrêtés modificatifs partiels.

4 ARCHITECTURE ET PROCEDURES BUDGETAIRES

4.1 La structure budgétaire

La commune de Châteaubourg disposait en 2015 d'un budget principal et de 10 budgets annexes² ; s'y est ensuite ajouté celui de la ZAC multi-sites.

La création d'un budget « foncier destiné au développement économique » (FDE) a été décidée en 2012. Ce budget doit permettre d'identifier tous les loyers des locaux commerciaux appartenant à la commune et d'enregistrer ainsi les recettes et les dépenses y afférant. Depuis le 7 octobre 2015, ce budget vise à accueillir tous les bâtiments à vocation économique.

² Sept budgets annexes consacrés à l'aménagement de zones d'aménagement concerté (ZAC) et de zones industrielles ou d'activités : ZAC Bretonnière ; ZAC Basse Hayes ; ZA Bourlière ; ZA Plessis Beuscher ; ZA Haye Marga ; ZI Rouyardières ; foncier développement économique.
Deux budgets annexes de lotissements : Brunelière ; Primevères.
Un budget annexe assainissement.

Pour 2016, le résultat des budgets annexes, hors assainissement, est présenté en annexe 3.

Une diminution du nombre de budgets annexes permettrait de simplifier l'architecture budgétaire. Enfin, il conviendra de mettre en place une comptabilité de stocks pour les zones d'activités, lotissements et zones d'aménagement concerté.

Recommandation n° 2 Mettre en place une comptabilité de stocks pour les zones d'activités, zones d'aménagement concerté et lotissements.

4.2 La préparation budgétaire

4.2.1 L'élaboration du budget

La procédure liée à la mise en œuvre du calendrier budgétaire fait l'objet depuis 2015 d'une formalisation satisfaisante, communiquée aux élus et aux personnels. Une responsabilité particulière a été confiée à 24 gestionnaires désignés. Le calendrier est partagé avec le comptable public.

Au début du mois de février, une fois les résultats N-1 connus, les arbitrages sont conduits par le maire et son adjointe aux finances, afin d'aboutir à un budget équilibré. Ils sont ensuite présentés et font l'objet d'un arbitrage ultime avec les chefs de services. Fin février, le service des finances procède aux compilations nécessaires et prépare, pour le 20 mars N, les maquettes budgétaires pour la commission ressources.

4.2.2 Les orientations budgétaires

Le vote du budget primitif est précédé, pour les communes de 3 500 habitants et plus, d'une phase préalable constituée par le débat d'orientation budgétaire, ou DOB (article L. 2312-1 du CGCT). Ce débat a lieu dans un délai maximal de deux mois avant l'examen du budget primitif.

Un rapport d'orientation budgétaire très documenté, précédemment dénommé note explicative de synthèse, est produit, permettant aux élus d'évaluer les conséquences de la politique nationale sur les finances de la collectivité, de connaître son contexte financier et ses évolutions et d'apprécier les projets d'investissement. Le débat porte également sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune.

La chambre souligne la mise en œuvre d'une plus grande formalisation et transparence de la procédure budgétaire, associant élus et personnels, et la qualité satisfaisante du DOB et du rapport présenté à cette occasion.

4.2.3 Les plans pluriannuels d'investissement

Utilisé depuis 2014, le plan pluriannuel d'investissement (PPI) retrace les prévisions opération par opération. Présenté d'abord de manière exhaustive, en intégrant les dépenses d'équipement récurrentes, il s'est limité par la suite aux seuls projets structurants.

Le PPI est produit à des dates irrégulières : septembre 2014 (période 2015-2021), juillet 2015 (2016-2022), janvier 2017 (période 2017-2022), puis rectifié en juin 2017 (période 2017-2022). La présentation synthétique des différentes versions figure en annexe 3.

Le dernier PPI est censé couvrir l'ensemble des besoins en équipements de la ville jusqu'en 2025. Cependant, aucun équipement nouveau n'est prévu à compter de l'exercice 2020. Il gagnerait à être plus détaillé en matière d'avancement du programme, au regard du coût prévisionnel total, à l'instar de celui élaboré lors de l'exercice 2014.

Ces documents montrent la volonté municipale de travailler selon des cycles et de réduire le volume des investissements dans le temps.

Ils sont toutefois incomplets, notamment en termes de prospective sur le financement. Les ressources n'y sont pas prévues à l'exception du premier PPI de 2017 (janvier), pour lequel le financement de la gendarmerie est renseigné pour 2017 et 2018 (subventions de 896 k€) et celui de la médiathèque comprend le subventionnement de la direction régionale des affaires culturelles à hauteur de 15 % HT des travaux (sur 2019-2020).

La chambre demande à la collectivité d'élaborer des PPI sur cinq ans, actualisés et glissants, comprenant également les projets de taille moyenne et les dépenses d'équipement récurrentes, intégrant le financement des investissements et à travers lesquels apparaîtraient les parts prévisionnelles de l'autofinancement, des emprunts et des dotations/subventions d'équipement. Des PPI plus complets et actualisés à échéance périodique complèteraient utilement les débats d'orientation budgétaire.

Recommandation n° 3 Etablir des plans pluriannuels d'investissement sur cinq ans, actualisés annuellement, incluant également les projets de taille moyenne et les dépenses d'équipement récurrentes et intégrant les différentes sources de financement.

4.3 L'exécution budgétaire

4.3.1 Les taux de réalisation en fonctionnement

Présentées en annexe 3, les taux de réalisation des dépenses de la section de fonctionnement ont diminué jusqu'à environ 75 % en 2013 et ne sont que partiellement remontés à 84 % en 2016. En recettes, les taux atteignent ou dépassent régulièrement les 104 %, culminant même à 107,5 % en 2013.

De 2011 à 2016, chaque année, est inscrit au budget prévisionnel un virement de la section de fonctionnement à la section d'investissement très substantiel, qui n'est ensuite pas réalisé. Son montant annuel a varié de 1,6 M€ à 4,7 M€ (en 2013), atteignant encore près de 3,9 M€ en 2016. Même si un budget en suréquilibre n'est pas interdit, cette situation récurrente affaiblit la signification des autorisations budgétaires.

La chambre relève que si les prévisions en recettes sont prudentes et globalement correctes, la récurrence de taux de réalisation en dépenses nettement insuffisants ne permet pas de qualifier de sincères les prévisions correspondantes. L'abondance de ressources et la situation financière satisfaisante ne doivent pas conduire à négliger l'exercice de prévision de dépenses maîtrisées ou à adopter une prudence excessive qui vide de sa signification l'exercice d'autorisation budgétaire.

4.3.2 La dématérialisation

La mise en place de la dématérialisation a permis de moderniser le processus d'exécution budgétaire et de restituer sous forme d'indicateurs financiers des outils de pilotage utiles au management des services.

Ainsi, la responsable des finances est en mesure de déterminer le nombre de factures en cours d'enregistrement par son service, le nombre de factures transmises aux services devant procéder aux rapprochements avec les engagements et à la validation du service fait, ainsi que le nombre de factures en cours de mandatement par le service des finances. Il est alors possible de déterminer, sur une période et de manière comparée, les activités des services en fonction du volume du stock à traiter.

De la même manière, il est possible d'obtenir un taux comparé d'exécution de la section de fonctionnement, par exemple sur une période glissante ou par service. Il en est de même pour les dépenses d'équipement.

Le nombre de lignes de mandats émis et le délai global de paiement sont également suivis de manière mensuelle.

La mise en œuvre d'outils de pilotage utiles dans le cadre de la dématérialisation constitue une bonne pratique à relever. La dématérialisation permet une meilleure efficience des services, notamment pour une collectivité en fort développement mais de taille moyenne et à l'effectif contraint.

4.3.3 La comptabilité des engagements

Une action prioritaire a été menée à l'arrivée de l'actuelle responsable des finances pour sensibiliser les agents au principe comptable selon lequel l'engagement comptable doit précéder l'engagement juridique. Chaque agent responsable d'un budget dispose désormais d'un code gestionnaire dans le logiciel financier lui permettant de procéder aux engagements.

Une note de service a été rédigée afin de déterminer les limites des montants pouvant être engagés juridiquement par les gestionnaires. Il convient néanmoins de l'actualiser des noms des deux personnes habilitées en 2016 et 2017.

Des délégations encadrent bien ce droit d'engager par montant, selon la fonction et dans la limite des imputations qui leur sont autorisées : gestionnaires, DGS, adjointe aux finances (jusqu'à 3 000 € HT), maire (jusqu'à 25 000 € HT).

La nouvelle organisation est satisfaisante, en sécurisant le processus et en assurant la supervision du service des finances, et s'appuie correctement sur les outils informatiques.

4.3.4 L'exécution budgétaire en fonctionnement

Le suivi budgétaire est paramétré dans le logiciel financier. Chaque semaine, les gestionnaires sont destinataires d'un état de consommation des crédits. Des indicateurs de service ont été mis en place afin de prévenir d'éventuels dépassements de crédits.

L'organisation du mandatement a été revue avec la mise en place de la dématérialisation de la chaîne financière et comptable. Elle répond à l'objectif de responsabiliser davantage les services et les gestionnaires dans la recherche d'économies. La qualité du mandatement a pu être constatée sur l'échantillon de mandats prélevés.

Le suivi du délai global de paiement est assuré périodiquement. Il se situait néanmoins à un niveau encore trop élevé en 2016 (38,9 jours en moyenne). L'affectation d'un agent à 100 % au service des finances à compter du 1^{er} octobre 2016 a permis de réduire le délai à 29 jours en mars 2017.

L'appropriation des nouveaux outils et la mise en œuvre progressive de la facturation électronique directement intégrée dans le système d'information de la commune devraient concourir à sa réduction.

Concernant les recettes, la facturation est directement gérée par les services dédiés à partir d'un logiciel spécifique, non interfacé avec le logiciel financier. La configuration prévalant jusqu'ici peut constituer un frein à une optimisation de la chaîne de recettes dans la mesure où les titres de recettes dématérialisés ne peuvent être automatisés à partir du logiciel de facturation.

La solution peut se trouver dans l'interfaçage entre les deux logiciels afin de passer au titre individuel permettant la mise en place du protocole d'échange standard (PES) « avis des sommes à payer ». De fait, en juin 2018, la commune a passé un marché pour acquérir un logiciel de facturation en matière de services liés à l'enfance, la jeunesse et la famille, qui sera interfacé avec le logiciel comptable.

En 2015, la commune a par ailleurs amélioré le service rendu aux usagers en leur permettant de payer leurs factures par carte bancaire, directement depuis le site internet de la commune.

Le processus d'exécution en dépenses comme en recettes, notamment les délais de paiement, le traitement des factures et les moyens de règlement pour les usagers, a été nettement amélioré dans le cadre de la dématérialisation. Des gains de temps sont encore possibles sur la dépense, en gagnant en fluidité dans le délai des factures, et l'interfaçage entre facturation et logiciel financier doit être développé.

4.4 La qualité de l'information budgétaire et financière

Concernant le compte administratif 2015, la maquette utilisée n'est pas celle applicable. De manière générale, les annexes sont souvent suivies dans des outils de type tableurs, ce qui peut expliquer les variations avec les modèles. Par ailleurs, les annexes types « état de la dette », « détail des crédits de trésorerie » et « état du personnel » n'ont pas été suivies de manière homogène sur la période, voire sont absentes sur certains exercices. Les données de l'état du personnel comportent de multiples erreurs de sous-totaux.

La mise en place du protocole d'échange standard « budget » devrait permettre de sécuriser l'utilisation des maquettes budgétaires, à jour des évolutions réglementaires. Sans attendre, la commune doit corriger les oublis et erreurs et appliquer la maquette existante.

4.5 La comptabilité analytique

La collectivité ne dispose pas à l'heure actuelle de logiciel de comptabilité analytique, ce qui n'est pas problématique au regard de sa taille. L'ensemble des prévisions, mandats et titres sont ventilés par service ou par opération.

Afin de pouvoir déterminer le coût global d'un service (coûts directs et indirects), la commune a décidé de créer en interne un outil de comptabilité analytique. Ce projet, non encore abouti, permettrait de ventiler les charges de personnel par centre analytique en fonction du pourcentage de temps de travail de chaque agent et les charges de bâtiment en fonction du nombre de m² du lieu affecté au centre analytique.

La chambre encourage la commune à poursuivre son travail utile et pertinent en vue de disposer d'un outil analytique.

5 LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière est conduite sur la période 2011-2016, sur la base des comptes définitifs disponibles au moment de l'instruction, ainsi que sur les données provisoires de l'année 2017. Les données comparatives sont réalisées avec la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (à fiscalité propre unique). Toutes les données financières sont récapitulées en annexe 4.

5.1 L'évolution des charges et des produits

5.1.1 L'évolution des charges

Avec des charges de personnel représentant en moyenne 55 % des charges courantes, la commune ne se distingue pas des données nationales. Cependant, cette part a tendance à augmenter depuis 2014, pour dépasser les 57 % en fin de période.

Les charges d'intérêts et pertes de change diminuent entre 2012 et 2015, avant de remonter en 2016 avec une reprise de l'endettement, mais de revenir probablement sous les 60 k€ en 2017.

Les charges courantes, après une forte hausse de 2011 à 2014 et une stabilisation de 2014 à 2016, ont, en première analyse, repris leur progression en 2017 pour tendre vers 5,9 M€, sous l'effet de la progression continue des charges de personnel (probablement proches de 3,4 M€ en 2017) et en conséquence d'une augmentation des charges à caractère général en 2017 après deux années de compression.

Tableau n° 1 : Evolution des charges de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Structure moyenne
Charges à caractère général	1 118 249	1 190 271	1 342 434	1 628 679	1 562 798	1 478 972	28,1 %
+ Charges de personnel	2 289 749	2 388 841	2 450 635	2 848 883	3 139 885	3 186 018	55,0 %
+ Subventions de fonctionnement	432 371	201 005	180 178	495 777	454 969	370 984	7,2 %
+ Autres charges de gestion	166 107	390 777	406 957	371 825	363 588	362 526	7,0 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	160 837	174 782	131 991	111 096	104 038	149 621	2,8 %
= Charges courantes	4 167 312	4 345 676	4 512 195	5 456 260	5 625 279	5 548 121	100,0 %
Charges de personnel / charges courantes	54,9 %	55,0 %	54,3 %	52,2 %	55,8 %	57,4 %	
Intérêts et pertes de change / charges courantes	3,9 %	4,0 %	2,9 %	2,0 %	1,8 %	2,7 %	
en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 118 249	1 190 271	1 342 434	1 628 679	1 562 798	1 478 972	5,8 %
+ Charges de personnel	2 289 749	2 388 841	2 450 635	2 848 883	3 139 885	3 186 018	6,8 %
+ Subventions de fonctionnement	432 371	201 005	180 178	495 777	454 969	370 984	- 3,0 %
+ Autres charges de gestion	166 107	390 777	406 957	371 825	363 588	362 526	16,9 %
= Charges de gestion	4 006 475	4 170 894	4 380 204	5 345 164	5 521 240	5 398 500	6,1 %

Source : retraitement CRC – Anafi

Après avoir augmenté de 2011 à 2014, les charges à caractère général (charges de fluides, d'entretien, d'assurances, de petits équipements, ...) nettes des remboursements de frais ont diminué en 2015 puis 2016, traduisant un effort d'économie et de plus grande rigueur budgétaire en fonctionnement, avant de probablement repartir nettement à la hausse en 2017 pour approcher des 1,8 M€.

Les plus fortes évolutions sur la période sont identifiées sur les achats (qui reviennent en 2017, comme les « autres services extérieurs », à leur niveau de 2014), l'entretien et les réparations (probablement au-dessus des 370 k€ en 2017), les assurances et frais bancaires (néanmoins stabilisés de 2016 à 2017), les honoraires, études et recherches (à plus de 50 k€ en 2017). L'élargissement du patrimoine municipal entraîne désormais une croissance des frais de fonctionnement, dont la commune doit tenir compte sur le moyen terme.

Toutefois, une plus grande maîtrise des postes de fonctionnement courant, aux montants certes plus réduits, est constatée à partir de 2015, notamment sur les dépenses liées aux « transports collectifs et de biens », « déplacements et missions », « autres services extérieurs », « publicité, publications et relations publiques », « frais postaux et télécommunications », tous postes en diminution ou stabilisés.

Les autres charges de gestion apparaissent également maîtrisées depuis 2014 même si la légère diminution globale masque des disparités.

Les dépenses de subventions de fonctionnement diminuent sur 2015-2017 après avoir connu un maximum en 2014 et deux années successives 2012 et 2013 très modérées. Cela s'explique par une montée en charge significative des subventions aux autres établissements publics à compter de l'exercice 2014. Les subventions aux personnes de droit privé, dont les associations, sont variables d'une année sur l'autre, mais retrouvent en 2017 (à 155 k€) leur niveau le plus élevé depuis 2011.

Les charges totales de personnel nettes des remboursements de mises à disposition évoluent de + 37 % sur la période. L'augmentation est significative entre 2013 et 2015, expliquée par la reprise en régie du centre de loisirs, par l'impact de la réforme des rythmes scolaires, par la création de l'équipe d'entretien et par la revalorisation des personnels de catégorie C. La volonté affichée est désormais de stabiliser la masse salariale. Les évolutions probables de 2017 ne confirment pas encore cette volonté.

Tableau n° 2 : Evolution des charges totales de personnel

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Rémunération principale	1 226 839	1 298 460	1 342 889	1 342 470	1 279 253	1 392 690	+ 2,6 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	207 121	215 650	227 051	238 034	220 256	261 773	+ 4,8 %
+ Autres indemnités	41 051	41 725	41 449	40 100	37 672	50 156	+ 4,1 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 475 011	1 555 834	1 611 388	1 620 605	1 537 181	1 704 618	+ 2,9 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	95,1 %	94,1 %	93,1 %	80,5 %	70,8 %	75,2 %	
Rémunération principale	73 446	98 095	117 243	374 812	599 279	523 972	+ 48,1 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0	0	0	403	3 157	2 066	ns
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	0,0 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	73 446	98 095	117 243	375 214	602 436	526 038	+ 48,3 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	4,7 %	5,9 %	6,8 %	18,6 %	27,7 %	23,2 %	
Autres rémunérations (c)	2 281	0	2 648	17 202	31 963	34 680	+ 72,3 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	1 550 738	1 653 930	1 731 280	2 013 021	2 171 580	2 265 337	+ 7,9 %
Atténuations de charges	14 501	48 493	37 870	44 849	58 456	93 284	+ 45,1 %
= Rémunérations du personnel	1 536 237	1 605 437	1 693 409	1 968 172	2 113 125	2 172 053	+ 7,2 %

Source : retraitement CRC – ANAFI.

* Hors atténuations de charges.

La progression des charges de personnel concerne toutes les catégories de personnels. Elle est essentiellement liée à l'accroissement des effectifs, non titulaires en 2014 et 2015 principalement, titulaires essentiellement en 2016 et 2017. L'évolution du régime indemnitaire ne se distingue pas particulièrement de celle de la rémunération principale et les charges sociales, élevées et qui poursuivent leur progression, augmentent cependant de manière cohérente avec le reste des postes de charges de personnel.

Tableau n° 3 : Détail des charges de personnel

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	1 536 237	1 605 437	1 693 409	1 968 172	2 113 125	2 172 053	7,2 %
+ Charges sociales	662 823	683 726	689 096	797 043	913 069	899 139	6,3 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	39 850	41 064	45 161	49 126	53 042	48 801	4,1 %
+ Autres charges de personnel	965	1 840	1 559	710	995	1 540	9,8 %
= Charges de personnel interne	2 239 874	2 332 066	2 429 226	2 815 051	3 080 231	3 121 534	6,9 %
+ Charges de personnel externe	49 874	56 774	21 409	33 832	59 654	64 484	5,3 %
= Charges totales de personnel	2 289 749	2 388 841	2 450 635	2 848 883	3 139 885	3 186 018	6,8 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	8 308	8 040	8 040	45 974	48 258	ns
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition	2 289 749	2 380 533	2 442 595	2 840 843	3 093 911	3 137 760	6,5 %

Source : retraitement CRC – ANAFI.

L'évolution des charges de personnel, si elle doit être contrôlée et maîtrisée à l'avenir, correspond aussi à un effet de rattrapage d'un sous-encadrement partiel des services municipaux, en plus de reprises en régie ponctuelles et de la forte évolution démographique de la commune. En 2016, les dépenses de personnel représentaient 476 € par habitant contre une moyenne de 525 € par habitant pour la strate de référence et, depuis 2011, l'écart perdure, même s'il se réduit.

L'évolution constante des charges de personnel oriente fortement la tendance générale et nécessitera un effort de maîtrise à moyen terme. L'infléchissement constaté sur les autres charges depuis 2014 ne compense pas cette progression et reste difficile à pérenniser, compte tenu des coûts de fonctionnement induits par les dépenses d'équipement de la commune.

5.1.2 L'évolution des produits

Hors l'année 2016, avec une recette exceptionnelle liée aux versements des budgets annexes au budget principal, les produits dits flexibles augmentent régulièrement, bien qu'à un rythme modéré : 1,7 % par an en moyenne de 2011 à 2017, afin de lisser l'exception de 2016. En revanche, les produits dits rigides, en particulier les ressources en provenance de l'Etat, ont entamé leur baisse en 2014, qui se poursuit.

Tableau n° 4 : Evolution des produits de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 530 464	2 731 034	2 741 020	2 799 443	2 849 327	2 974 572	3,3 %
+ Ressources d'exploitation	492 174	553 591	600 552	616 809	620 549	1 864 231	30,5 %
= Produits "flexibles" (a)	3 022 638	3 284 625	3 341 572	3 416 252	3 469 876	4 838 804	9,9 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	999 719	1 026 919	1 034 166	1 059 862	1 009 347	852 457	- 3,1 %
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat	2 681 619	2 718 772	2 723 378	2 741 379	2 755 760	2 783 125	0,7 %
= Produits "rigides" (b)	3 681 338	3 745 691	3 757 544	3 801 241	3 765 107	3 635 582	- 0,2 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	68 743	47 510	44 437	46 631	72 227	45 450	- 7,9 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	6 772 719	7 077 826	7 143 553	7 264 124	7 307 210	8 519 836	4,7 %

Source : retraitement CRC – ANAFI.

Dans un contexte national marqué par une contraction des dotations de l'Etat, Châteaubourg bénéficie néanmoins de son évolution socio-démographique et de son attractivité, qui stimulent les recettes.

L'évolution favorable des bases fiscales, en tous les cas jusqu'en 2013, a permis une augmentation des produits, malgré la stabilité des taux sur toute la période examinée. Les ressources fiscales évoluent favorablement et la tendance devrait se prolonger en 2017, avec des impôts locaux à environ 2,6 M€ et des ressources fiscales propres au-dessus de 3 M€.

Tableau n° 5 : Taux des impôts locaux (en euros par habitant)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TH	Commune	14,11	14,11	14,11	14,11	14,11	14,11	14,11
	Strate	14,33	14,38	14,41	14,47	14,71	14,98	
TFPB	Commune	13,65	13,65	13,65	13,65	13,65	13,65	13,65
	Strate	20,88	20,82	20,80	20,81	20,99	21,07	
TFPNB	Commune	42,45	42,45	42,45	42,45	42,45	42,45	42,45
	Strate	58,01	57,94	57,75	57,56	58,52	56,13	

Source : DGFip

Le potentiel fiscal, qui traduit les ressources que produiraient les trois taxes directes de la collectivité considérée en appliquant à leurs bases communales le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes, s'élevait pour 2015 à 7 003 355 €. Même si ce chiffre reste tout à fait théorique, les taux demeurent inchangés à Châteaubourg depuis 2010, les taux de taxes foncières ont pu rester relativement bas et la part des impôts locaux s'établissait en 2015 à 33,2 % des produits (contre 39,9 % pour la moyenne de la strate).

La commune dispose donc encore de marges de manœuvre, même si l'incertitude pesant sur les ressources qui se substitueront à la taxe d'habitation incite à la prudence.

La fiscalité reversée par l'Etat et l'intercommunalité évolue peu sur la période : les concours de Vitré Communauté sont stables depuis 2014, mais les ressources de péréquation ont quelque peu augmenté.

L'évolution favorable des ressources fiscales ne compense toutefois pas la forte contraction des ressources institutionnelles (dotations et participations) à compter de 2015. C'est essentiellement la baisse de la dotation forfaitaire de la DGF qui est la plus sensible. La seconde composante de la DGF, la dotation d'aménagement, ne compense pas la diminution programmée de la part forfaitaire. En 2017, la DGF devrait avoir diminué sous le demi-million d'euros, à moins de 494 000 €.

La trajectoire de la DGF indique encore une baisse de 232 k€ pour la porter à 309 k€ en 2020³, soit une baisse de 60 % en 6 ans. En 2015, la DGF ne représentait déjà plus que 8,6 % des recettes de fonctionnement, contre 14,9 % pour la moyenne de la strate.

En revanche, les ressources d'exploitation progressent régulièrement sur la période essentiellement liées à des recettes de mises à disposition de personnel et au remboursement de frais. Si ce dernier poste devrait reculer en 2017, les recettes de prestations de services et de revenus locatifs évoluent favorablement. Les ressources d'exploitation devraient ainsi atteindre 683 k€ en 2017.

Le solde positif des flux avec les budgets annexes de la zone industrielle des Rouyardières (656 k€) et du lotissement de la Brunelière (420 k€) explique le très bon résultat de 2016. A intervalles périodiques, d'autres budgets annexes viendront abonder le budget principal, la plupart, qu'il s'agisse d'activités ou d'habitation, étant dans une perspective excédentaire sur le plan financier.

Les recettes annexes constituent donc un poste non négligeable de ressources pour la collectivité, à considérer pour l'avenir.

La décrue des dotations de l'Etat affecte le dynamisme des ressources dites « rigides » de la commune, mais la situation des ressources fiscales reste favorable. La commune possède encore des marges de manœuvre en raison de taux raisonnables et de bases globalement favorables.

5.1.3 Les résultats de gestion

Même si la commune part d'une situation très favorable, un effet de ciseaux peut être constaté après 2012, avec des charges en plus forte progression que les produits. Cet effet n'a été atténué qu'en 2016. L'excédent dégagé chaque année reste toutefois très substantiel, même en ne tenant pas compte de l'apport des budgets annexes.

Tableau n° 6 : Evolution des résultats de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	6 772 719	7 077 826	7 143 553	7 264 124	7 307 210	8 519 836	+ 4,7 %
= Charges de gestion (B)	4 006 475	4 170 894	4 380 204	5 345 164	5 521 240	5 398 500	+ 6,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 766 243	2 906 932	2 763 349	1 918 960	1 785 970	3 121 336	2,4 %

Source : retraitement CRC – ANAFI.

En 2017, les produits de gestion devraient revenir à 7 478 051 €, tandis que les charges de gestion devraient atteindre 5 813 141 €. En évolution annuelle moyenne, l'augmentation est de 1,7 % pour les produits de 2011 à 2017, mais de 6,4 % pour les charges. L'écart dans le rythme relatif de progression est donc substantiel. En 2017, l'EBF serait ramené à 1 664 910 €, ce qui représente encore plus de 22 % des charges de gestion.

³ Présentation DOB 2017

Tableau n° 7 : Evolution des résultats en fonctionnement (en euros par habitant)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution annuelle moyenne 2011-2016	Evolution globale 2011-2016
Total des produits	Commune	1 125	1 192	1 215	1 146	1 158	1 302	3,0 %	15,7 %
	Strate	1 157	1 164	1 167	1 159	1 174	1 164	0,1 %	0,6 %
Dont impôts locaux	Commune	350	371	380	385	385	385	1,9 %	10,0 %
	Strate	424	437	448	451	468	471	2,1 %	11,1 %
Dont DGF	Commune	119	121	124	119	99	81	- 7,4 %	- 31,9 %
	Strate	204	203	203	196	175	157	- 5,1 %	- 23,0 %
Total des charges	Commune	740	794	836	940	958	907	4,2 %	22,6 %
	Strate	997	1 015	1 029	1 035	1 049	1 033	0,7 %	3,6 %
Dont charges de personnel	Commune	379	390	392	447	484	476	4,7 %	25,6 %
	Strate	493	504	513	532	532	525	1,3 %	6,5 %
Dont achats et charges externes	Commune	181	190	211	252	238	317	11,9 %	75,1 %
	Strate	249	225	264	258	251	244	- 0,4 %	- 2,0 %
Résultat comptable	Commune	385	398	379	206	201	395	0,5 %	2,6 %
	Strate	160	149	137	124	125	131	- 3,9 %	- 18,1 %

Source : DGFIP

Le résultat de la commune est comparativement bien plus élevé que le résultat moyen des communes de la strate, malgré le niveau de dotations de l'Etat inférieur et la charge fiscale modérée qui pèse sur les habitants.

5.1.4 Les résultats consolidés

Si le résultat consolidé du budget principal et de tous les budgets annexes (sections de fonctionnement et d'investissement confondues) s'érode globalement depuis 2012, cela correspond à l'influence des investissements consentis dans les zones concernées, alors que les recettes seront perçues à l'avenir, et n'empêche pas le résultat cumulé de se maintenir à un haut niveau.

Progressivement, au fil des ventes de lots, les lotissements de la Bourlière et des Primevères ont vu leur situation s'améliorer. En 2017, 84 k€ de recettes étaient prévues pour la Bourlière.

Les zones de La Haye Marga et de la Basse Haye sont pour le moment grevées des achats de terrains et des travaux et n'ont pas encore perçu l'essentiel des recettes. Il en est de même pour la zone du Plessis Beuscher. Les prévisions restent à l'équilibre, avec un probable excédent sur la Basse Haye (326 k€ de recettes prévues en 2017).

Si la situation des Primevères sera probablement déficitaire à la clôture définitive et si la majorité des zones ont encore une durée de vie prévisionnelle importante, la situation d'ensemble des zones d'activités et des zones d'aménagement concerté (ZAC) n'appelle pas d'inquiétude particulière, au regard de l'attractivité actuelle de la commune, tant en termes de démographie que d'activités.

Au contraire, les zones récentes, en raison de leur attractivité et du fort développement démographique et économique de la commune, constituent une source de recettes à moyen terme, par la commercialisation du foncier et du bâti et, ensuite, par les revenus fiscaux tirés de l'activité économique et des nouvelles populations installées.

Ainsi, pour la seule ZAC des jardins de la Bretonnière, au 31 décembre 2016, le résultat de clôture était anticipé à 1,16 M€ HT. Le budget annexe de la ZAC va ainsi continuer d'alimenter fortement le budget général.

La chambre constate la situation constamment excédentaire de la commune, mais également un effet de ciseaux, appliqué cependant à une situation de départ très positive, en raison de charges comparativement contenues, bien qu'en plus nette augmentation, et de produits comparativement favorables.

Les bonnes perspectives financières des budgets annexes de zones d'activités et de ZAC permettent de compenser conjoncturellement l'évolution de moins en moins favorable du budget principal.

5.1.5 Les soldes intermédiaires de gestion

5.1.5.1 L'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) mesure la performance économique. C'est la part de la valeur ajoutée qui revient à la commune et permet d'apprécier sa capacité à couvrir ses dotations aux amortissements et provisions, ainsi que les charges financières liées à son endettement. En 2015, il représentait environ un quart des produits de fonctionnement contre seulement 17 % pour la moyenne de la strate. Cette proportion tend à décroître, dans la mesure où l'EBF récurrent s'érode quelque peu et où les produits de gestion continuent une progression régulière.

L'EBF augmente fortement en 2016 grâce au solde des flux avec les BA à caractère administratif. Cet impact concourt également à la formation de la CAF brute. L'EBF représente ainsi en 2016, 36,6% des produits de gestion contre une moyenne de 34,3 % sur les autres exercices.

En 2017, l'EBF devrait poursuivre sa décrue, aux environs de 1,7 M€, mais représenterait toujours un niveau substantiel de plus de 22 % des produits de gestion.

5.1.5.2 La capacité d'autofinancement brute (CAF brute)

Les charges financières restant globalement stables : c'est le résultat exceptionnel qui peut modifier la CAF brute. Celle-ci couvre largement le remboursement en capital des emprunts de la collectivité. Ce devrait être encore le cas en 2017, avec une CAF brute de 1,6 M€, proche de l'EBF, et représentant plus d'un cinquième des produits de gestion, alors qu'elle est inférieure à 15 % dans la moyenne des communes de la strate.

La formation du résultat de fonctionnement sur la période suit la même tendance que celle de l'EBF car les retraitements comptables sont assez stables (résultat financier, dotations aux amortissements et provisions) ou marginaux (résultat exceptionnel).

5.1.5.3 La capacité d'autofinancement nette

La CAF nette, qui représente l'autofinancement de la commune de Châteaubourg, dégage une ressource susceptible de financer en large partie les dépenses d'investissement sur toute la période examinée et encore en 2017, exercice lors duquel elle est proche de 1,2 M€.

Le ratio CAF nette/produits de fonctionnement s'établissait à 14 % en 2015 contre une moyenne de la strate à 7 %. La CAF nette a cependant fléchi en 2014, 2015 et 2017 par rapport aux années financièrement encore plus favorables, tout en se stabilisant.

L'EBF, comme la CAF, restent élevés et significatifs et ne suscitent pas d'inquiétude particulière à court terme.

5.1.6 L'investissement et son financement

La CAF nette représente 69,4 % du financement propre disponible en 2016 hors emprunt, lequel couvre 69,2 % des dépenses d'équipement. En 2017, la CAF nette devrait constituer la moitié du financement propre disponible, qui se situerait lui-même à 1,5 fois le montant des dépenses d'équipement, certes en diminution en-deçà de 2 M€.

En cumul sur la période, le besoin de financement s'est élevé à 1,5 M€, couvert presque trois fois par les nouveaux emprunts et permettant une reconstitution substantielle du fonds de roulement.

Cependant, avec des exercices 2015 et 2016 connaissant de forts niveaux d'investissement, le financement propre n'a plus couvert totalement le besoin d'équipement. La capacité de financement est cependant reconstituée dès 2017, à hauteur de près de 500 000 €.

Tableau n° 8 : Evolution des résultats en investissement (en euros par habitant)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution annuelle moyenne 2011-2016	Evolution globale 2011-2016	Cumul 2011-2016
Total des ressources	Commune	726	1 152	717	1 038	1 667	1 046	7,6 %	44,1 %	6 346
	Strate	458	493	474	442	453	433	- 1,1 %	- 5,5 %	2 753
Dont emprunts bancaires et dettes assimilées	Commune	15	204	0	0	430	0	- 100,0 %	- 100,0 %	649
	Strate	83	97	80	66	91	85	0,5 %	2,4 %	502
Dont subventions reçues	Commune	20	46	34	18	71	89	34,8 %	345,0 %	278
	Strate	60	68	70	67	58	57	- 1,0 %	- 5,0 %	380
Dont FCTVA	Commune	38	51	43	58	28	67	12,0 %	76,3 %	285
	Strate	37	39	41	45	43	37	0,0 %	0,0 %	242
Total des emplois	Commune	641	1 114	967	888	1 190	1 526	18,9 %	138,1 %	6 326
	Strate	454	479	502	436	415	428	- 1,2 %	- 5,7 %	2 714
Dont dépenses d'équipement	Commune	423	378	385	217	534	858	15,2 %	102,8 %	2 795
	Strate	329	356	385	317	260	265	- 4,2 %	- 19,5 %	1 912
Dont remboursement d'emprunts	Commune	79	83	82	74	73	61	- 5,0 %	- 22,8 %	452
	Strate	81	80	79	80	88	95	3,2 %	17,3 %	503
Besoin ou capacité de financement	Commune	- 85	- 38	251	- 150	- 477	480	ns	ns	- 19
	Strate	- 3	- 15	28	- 6	- 38	- 4	ns	ns	- 38

Source : DGFîP

Même après des investissements importants, la commune peut reconstituer rapidement une capacité de financement propre. En investissant à bon escient et sur des périodes maîtrisées, la commune peut ainsi continuer de financer ses dépenses d'investissement sans trop s'endetter.

La persistance de cette situation favorable ne doit cependant pas masquer le fait que l'autofinancement a structurellement tendance à s'éroder, en raison des résultats de fonctionnement plus contraints.

La situation financière de la commune de Châteaubourg est toutefois globalement satisfaisante, au regard de la maîtrise relative de ses charges et du rythme d'évolution de ses recettes, dans un contexte pourtant défavorable de baisse de la dotation forfaitaire. Les ressources dégagées lui permettent en effet pour le moment de limiter son recours à l'endettement, tout en continuant à investir significativement.

5.2 L'analyse de l'endettement

L'annexe 5 présente des données complémentaires d'analyse de l'endettement.

Après être passé de 4,8 M€ en 2011 à 6,7 M€ en 2015, l'encours de dette en 2017 devrait repasser sous les 6 M€.

Au 16 juin 2017, la dette présente un taux moyen de 2,01 % et une durée résiduelle de 10 ans et 3 mois. La durée de vie moyenne des emprunts de la commune se situe à 5 ans et 9 mois. A la fin de 2017, le taux d'intérêt apparent devrait être de 2,4 %.

Le profil d'extinction, représenté graphiquement en annexe 5, est favorable avec une décade à la fois régulière et relativement rapide jusqu'en 2024.

L'encours de dette, bien qu'important dans l'absolu, reste comparable à celui des autres communes de la strate, alors que la situation financière de Châteaubourg est meilleure.

Rapportée par habitant, l'annuité de la dette est soutenable puisqu'elle s'établit à 89 € contre 119 € pour la moyenne de la strate en 2015. L'utilisation du *revolving* explique pour partie cette situation.

La commune dispose de deux emprunts classiques et de quatre emprunts *revolving* dont seulement 49,9 % du montant est utilisé. En effet, la dette totale possible couplée au *revolving* disponible s'élève à 5,98 M€.

La commune de Châteaubourg a souscrit un emprunt de 2 685 000 € sur 15 ans, au taux fixe de 1,75 %, auprès de la Banque postale, le 17 novembre 2015 afin de couvrir les dépenses d'investissement du mandat. Dans un contexte de risque de hausse de taux, l'exécutif municipal souhaitait prémunir la collectivité. Cependant, la hausse des taux ne s'est pas matérialisée pendant deux années. L'emprunt souscrit a alimenté la trésorerie excédentaire de la collectivité, le contrat ne permettant ni le remboursement anticipé, ni l'augmentation des annuités compte tenu d'un amortissement constant. Pour 2017, il a entraîné le paiement de 48 175 € d'intérêts.

Trois prêteurs contribuent au portefeuille de la dette : la Banque postale (67,3 % du CRD), le Crédit agricole (30,3 % du CRD) et la Caisse des dépôts et consignations (2,4 % du CRD).

Les emprunts à taux fixes simples représentent 97,6 % du CRD au 16 juin 2017 avec un taux moyen de 2,02 %.

L'emprunt contracté en 2015 avec la Caisse des dépôts, d'un montant de 100 000 €, suit l'index Livret A avec une marge fixe de 0,6 %. Le taux d'intérêt au 16 juin 2017 s'établit à 1,35 %. Cet emprunt de 2015 est dédié à l'acquisition-amélioration de l'habitat dans le cadre du parc social public.

La collectivité n'a pas procédé au refinancement ni à la renégociation de sa dette entre 2011 et 2016. En revanche, les deux emprunts à taux variable ont été arbitrés à taux fixe en mai 2015, car les prévisions d'évolution des taux variables étaient, à l'époque, haussières. La commune s'est appuyée sur l'analyse du créancier, le Crédit agricole. Au 31 décembre 2014, la part des emprunts à taux variable s'élevait alors à 59 %. Les emprunts à taux variable étaient cependant basés sur des Euribor 3 mois, sans grand risque d'évolution majeure. Une analyse propre, en interne ou par une expertise extérieure, aurait permis de mieux évaluer les risques et avantages de ce choix et d'affiner le coût lié à l'opération.

La capacité de désendettement reste à un niveau bas sur l'ensemble de la période. Au 1^{er} janvier 2017, l'encours de la dette rapporté à l'épargne brute correspondait à 2,1 années nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette. A la fin 2017, elle devrait même revenir à 0,7 année, trésorerie incluse, et à 1,9 année hors trésorerie. La moyenne de la strate en 2015 s'établissait à 4,9 années hors trésorerie.

En considérant l'ensemble de la dette, y compris celle des budgets annexes, qui n'ont pas encore produit toutes leurs recettes alors qu'ils doivent déjà supporter la majorité de leurs dépenses et de leur endettement, la situation n'est pas plus difficile.

Tableau n° 9 : Dette consolidée (budget principal + budgets annexes)

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Encours de la dette agrégée	4 817 196	5 385 951	4 873 053	5 203 252	7 496 899	7 069 067
- Dettes réciproques	10 000	0	0	0	0	0
= Encours de la dette consolidée (tous budgets)	4 807 196	5 385 951	4 873 053	5 203 252	7 496 899	7 069 067
/ CAF brute consolidée tous budgets	2 597 039	2 630 659	10 182 624	2 089 472	774 370	1 103 260
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	1,85	2,05	0,48	2,49	9,68	6,41
/ CAF brute du budget principal	2 566 235	2 740 977	2 662 012	1 817 853	1 486 303	3 022 728
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	1,87	1,96	1,83	2,86	5,04	2,34
Intérêts des emprunts et dettes	160 837	174 782	131 991	111 096	104 038	149 621
/ Encours de la dette consolidée	4 807 196	5 385 951	4 873 053	5 203 252	7 496 899	7 069 067
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	3,3 %	3,2 %	2,7 %	2,1 %	1,4 %	2,1 %

L'endettement de la commune de Châteaubourg n'appelle pas d'inquiétude. Si son niveau absolu et son niveau par habitant sont plutôt élevés, il est tout à fait maîtrisé au regard de la situation financière de la commune, de sa composition, de son taux moyen et de son profil d'extinction.

Le pilotage en reste perfectible et les choix doivent être mieux éclairés, en ce qui concerne l'évolution de chaque contrat et la nécessité de suivre un profil d'extinction.

5.3 La structure du bilan

Les données bilanciellles sont récapitulées en annexe 6.

5.3.1 Le fonds de roulement

Les ressources propres de la commune de Châteaubourg augmentent de 5,7 % en variation annuelle moyenne sur la période. Elles sont consolidées par les dotations, réserves et affectations et par un résultat annuel dégagé qui reste positif et élevé, même si de manière moindre pour les exercices 2014 et 2015. Ces ressources couvrent en moyenne 97 % des emplois stables.

Le recours à l'emprunt constitue donc un choix non contraint, permettant de renforcer les ressources stables au-delà même des besoins et d'adapter le mode de financement des investissements à l'horizon d'utilisation de ceux-ci. Le contribuable actuel n'a en effet pas vocation à financer seul des équipements au service des habitants de la commune sur les décennies futures.

En 2014, l'intégration des immobilisations en cours vient renforcer les immobilisations corporelles de la commune et explique la valorisation significative de l'actif immobilisé à partir de cet exercice. Le rythme de progression des emplois est plus rapide à compter de l'exercice 2015, mais il reste en moyenne inférieur à celui des ressources sur la période examinée.

En conséquence de l'évolution respective des ressources et emplois stables, le fonds de roulement se situe à un niveau très significatif avoisinant même un an de charges courantes en 2013 et 2015. En 2017, il devrait remonter à 5 M€ et plus de 10 mois de charges courantes. Les données comparatives sont également favorables à la commune.

5.3.2 Le besoin en fonds de roulement (BFR)

Le BFR sur la période est réduit et le cycle d'exploitation permet même en 2014 et en 2016 de dégager des ressources. Pour 2016, l'excédent dégagé par les budgets annexes contribue à cette situation. Le BFR compte à lui seul pour 7,5 % de la trésorerie en 2016.

Cette tendance devrait s'accroître encore en 2017, avec un BFR à environ – 1,5 M€ et une contribution à 23 % de la trésorerie.

Le niveau élevé du fonds de roulement permet de faire face sans difficulté aux investissements envisagés. Il pourrait inciter la commune à réfléchir au niveau de ses résultats de fonctionnement et donc au volume de ses impôts locaux, étant donné que sa politique d'endettement paraît par ailleurs adaptée en fonction des équipements financés.

5.3.3 La trésorerie

Tableau n° 10 : Evolution de la trésorerie

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Trésorerie nette	1 220 238	2 922 657	3 677 760	4 285 460	5 518 109	4 293 215	28,6 %
en nombre de jours de charges courantes	106,9	245,5	297,5	286,7	358,0	282,4	

Source : CRC - Anafi

Les ressources induites par le cycle d'exploitation s'ajoutent à un excédent de ressources permanentes pour entraîner un excédent de liquidités important et croissant jusqu'en 2015. Une trésorerie proche de 10 mois de charges courantes est considérable.

En 2017, avec la poursuite de l'augmentation du fonds de roulement et un BFR fortement négatif, la trésorerie devrait atteindre les 6,5 M€, soit plus de 13 mois de charges courantes, ce qui est excessif.

L'emprunt souscrit en 2015 par anticipation auprès de la Banque postale a contribué à cette situation. Son utilité n'est pas avérée et il aurait pu, *a minima*, être souscrit avec des paliers.

Par ailleurs, la commune a souscrit, auprès du Crédit agricole, quatre emprunts *revolving* en 2004, 2009 et 2010 sans qu'elle soit aujourd'hui en mesure de justifier leur utilité à cette hauteur et sans qu'elle soit en mesure de déterminer immédiatement leur incidence en termes de coûts financiers. Un suivi d'un plan d'amortissement des crédits *revolving* est néanmoins conduit. Des tirages sur le crédit *revolving* sont constatés annuellement afin de faire face à des creux de trésorerie au fil de l'eau, sans que cela soit suivi dans le cadre d'un plan de trésorerie.

L'emprunt souscrit en 2004 arrive à terme en 2020 et son capital restant dû (CRD) n'est plus que de 390 000 € en 2017 ; en outre, les modalités de remboursement anticipé apparaissent complexes. Les emprunts souscrits en 2009, dont la commune n'a transmis que les avenants modificatifs, courent en revanche jusqu'en 2024 et présentent des CRD de 700 548 € et 659 750 € en 2017. Enfin, l'emprunt souscrit en 2010 arrive à échéance en 2026 et son CRD s'élève à 1 355 640 € en 2017.

La commune peut envisager de réduire l'encours, en étudiant et négociant des remboursements partiels ou une transformation des emprunts, ce qui allègerait une trésorerie excessive et, en aval, contribuerait à rétablir une plus grande clarté budgétaire.

La commune avait souscrit parallèlement des lignes de trésorerie sur les exercices 2011 à 2013 sans que celles-ci ne fassent l'objet d'un tirage ou d'un remboursement. Les frais de gestion ont représenté 3 000 €. Après 2014, l'utilisation de lignes de trésorerie n'ayant pas été jugée nécessaire, la collectivité n'a pas sollicité d'autres organismes bancaires pour ce type de contrat.

Si la commune a réduit l'utilisation de lignes de trésorerie, elle conserve des droits de tirage sur emprunts *revolving* très élevés et non justifiés. Le réaménagement de certains emprunts *revolving* mérite d'être périodiquement étudié et simulé, afin de pouvoir éclairer le choix éventuel à réaliser.

La recherche d'une gestion optimisée de la trésorerie, couplée à une évaluation du coût induit des charges d'intérêt du *revolving*, apparaissent indispensables.

La chambre invite la commune à mettre en place une véritable gestion de la trésorerie, à travers un plan, un suivi permanent et des évaluations régulières des coûts d'utilisation et de non-utilisation des lignes comme des crédits *revolving*.

Recommandation n° 4 Adopter un pilotage stratégique de la trésorerie par la mise en place notamment d'un plan de trésorerie.

6 LES SYSTEMES D'INFORMATION

6.1 La gouvernance

6.1.1 L'organisation

La mission numérique et informatique est assurée dans la collectivité par une responsable directement rattachée au DGS. Elle n'est cependant pas amenée à participer aux comités de projet. Elle est référente pour les projets informatiques de la commune, et notamment pour le suivi administratif, la centralisation des demandes, la passation des marchés subséquents à la suite d'un accord-cadre passé par le groupement mutualisé piloté par Vitré Communauté.

La commune s'inscrit en effet dans la démarche de mutualisation initiée par Vitré Communauté depuis 2013 en s'appuyant sur le service systèmes d'information (SSI). La première convention signée entre la commune et Vitré Communauté le 30 mai 2013 stipule dans son article 2 que le SSI de Vitré Communauté « *administre le réseau informatique de la ville de Châteaubourg (serveurs et postes clients) en assurant la maintenance préventive et curative* ».

La contribution de Châteaubourg était calculée à partir d'une estimation d'un poste à mi-temps pour un coût mensuel de 1 177 €, réévaluable chaque année, payable chaque semestre. Les prestations n'entrant pas dans le champ de la convention et demandées par la ville de Châteaubourg étaient facturées au coût réel agent, à savoir 135 € par jour sur la base d'un devis signé par les deux parties. Le montant forfaitaire prévu dans la convention n'a jamais été revu et la facturation 2016 n'a toujours pas été établie par Vitré Communauté. Par ailleurs, aucune facturation complémentaire n'a été effectuée sur la période alors que les prestations allaient au-delà du champ prévu par la convention.

Outre la gestion des infrastructures, ce service assurait jusqu'à présent une prestation d'audit-conseil (conseils, assistance, sécurité et installation) et avait la responsabilité de passer un accord-cadre et d'accompagner les communes dans la rédaction des marchés subséquents. Les sauvegardes étaient néanmoins assurées par le responsable informatique de la commune.

La convention aurait dû être revue afin de l'adapter à l'évolution des missions sur la période.

Néanmoins, Vitré Communauté propose désormais à toutes les communes membres, depuis le 1^{er} octobre 2017, un nouveau conventionnement permettant de transformer le SSI en service commun sur la base des missions suivantes :

- pilotage des projets de développement des infrastructures (réseau, matériel informatique, téléphoniques et de reprographie) et des solutions logicielles ;
- soutien à la transformation numérique de l'administration (e-administration, outils métiers, ...) ;
- administration des infrastructures informatiques et téléphoniques (serveurs, postes clients, téléphones fixes et mobiles) ;
- accompagnement au déploiement du très haut débit ;
- maintenance et installation informatique et téléphonique (hors acquisition matériel et logiciels et abonnement) ;
- gestion des équipements informatiques des écoles primaires publiques.

La participation financière de la commune au nouveau service informatique commun sera établie en appliquant à 1/3 du coût annuel du service commun la part de population DGF de la commune dans le total de la population DGF des communes adhérentes.

Cette évolution a été permise par les évolutions réglementaires (article L. 5211-4-2 du CGCT) et techniques. En effet, profitant des travaux initiés sur la commune, des fourreaux ont été installés et permettent de relier la mairie de Châteaubourg avec Vitré Communauté à l'aide d'un réseau avec fibres optiques.

La nouvelle organisation, découlant de la nouvelle convention, a été mise en place à compter du 1^{er} octobre 2017 pour la commune de Châteaubourg.

Il reste à bien définir les missions de la responsable informatique et numérique dans le cadre du nouveau périmètre défini par la convention.

La chambre note l'initiative d'une mutualisation de services en 2013, même imparfaite, et l'évolution vers un service commun avec les prestations associées. La collectivité gagnerait en revanche à formaliser le partage des rôles et responsabilités entre la fonction informatique et les prestataires, y compris le SSI.

6.1.2 Le schéma directeur des systèmes d'information

La commune ne dispose pas de SDSI propre. Sur la partie infrastructures, un SDSI a été élaboré par le SSI de Vitré Communauté, en s'appuyant sur une assistance externe et pour ses propres besoins. Il n'a pas été décliné par commune.

Il serait souhaitable que la commune se dote de son propre SDSI ou qu'un SDSI commun puisse être décliné par commune, même de manière succincte, afin de fixer les grandes lignes de la stratégie communale, d'identifier et de prioriser les projets, et de procéder à des évaluations à intervalles réguliers.

6.1.3 La maîtrise des risques et la sécurité informatique

La commune et le SSI ne disposent pas d'un document permettant de formaliser les risques identifiés et les mesures appropriées pour y remédier. Toutefois, si la prise en compte reste informelle, des mesures d'anticipation ont bien été adoptées afin de sécuriser les opérations dans le cadre de la mutualisation de services.

La liaison en fibre optique avec les serveurs du SSI de Vitré Communauté permet à la commune de disposer d'une sauvegarde plus performante et sécurisée. En cas de sinistre informatique, la continuité de l'activité est assurée. Un plan de reprise informatique existe au sein du SSI. En mode dégradé, il est possible de maintenir tous les systèmes en place.

Actuellement, le logiciel financier ne permet pas d'unifier les identifiants et les mots de passe pour un même utilisateur. Un travail est en cours avec l'éditeur sur la question. Des profils d'accès définis dans les applications permettent de restreindre les accès aux données sensibles.

Utilisant le tiers de télétransmission Mégalis Bretagne, la commune de Châteaubourg bénéficie de la sauvegarde de ses flux, vers les services de la direction des finances publiques, dans le cadre de l'exécution de son budget, et vers les plateformes « Actes budgétaires » et « Actes réglementaires » de la préfecture, ce qui sera utile lorsque le budget sera dématérialisé.

Enfin, une charte informatique est signée par les agents de la commune de Châteaubourg.

Celle-ci n'a cependant pas formalisé de PSSI, politique de sécurité des systèmes d'information, qui peut être succincte pour être adaptée à la taille de l'organisme, mais doit aborder essentiellement les thèmes suivants :

- l'importance de la sécurité dans l'organisation ;
- l'accès physique aux ressources informatiques ;
- les responsabilités des collaborateurs et des prestataires ;
- la gestion des accès (attribution, revue, et révocation) ;
- l'accès aux applications, bases de données, systèmes d'exploitation ;
- la gestion des mots de passe ;
- le *monitoring* du réseau ;
- l'accès à distance ;
- la protection anti-virus ;
- la revue des événements liés à la sécurité.

La sensibilisation des utilisateurs aux sujets de sécurité des SI peut éviter des pratiques de contournement des dispositifs de sécurité en place : partage des mots de passe entre collègues, accès à des données sensibles *via* des comptes personnels, communication sur les réseaux sociaux sur des sujets sensibles, consultation de documents douteux envoyés par mail, contenant des virus, etc.

La formalisation des risques et des réponses appropriées, dans le cadre d'une politique de sécurité des systèmes d'information, permettrait de mieux prévenir la survenance d'un risque.

6.2 L'environnement informatique

6.2.1 Connaissance des applications et du réseau informatique

La commune n'a pas défini de cartographie des logiciels utilisés. Elle ne dispose pas non plus d'un organigramme fonctionnel permettant, pour chaque agent et chaque domaine, d'associer aux tâches les habilitations aux applications informatiques. Un annuaire a néanmoins été constitué par le SSI permettant de créer les authentifications, à l'exception du logiciel CIRIL, afin de gérer de manière unique et globale les arrivées et les départs en s'appuyant sur les déclarations du service RH. Cet annuaire a été entièrement mis à jour pour la commune de Châteaubourg à l'occasion du transfert total sur les serveurs de Vitré Communauté.

La constitution ou la formalisation de ces éléments doivent être poursuivis.

6.2.2 Le contrôle du parc informatique

La commune ne dispose pas en propre d'un inventaire exhaustif et exploitable de son parc informatique, mais d'extractions d'un inventaire basique disponible sur la plateforme technique de Vitré Communauté. La mise en œuvre du service commun SSI devrait néanmoins aider à recenser de manière exacte et complète le parc informatique et numérique : ordinateurs, téléphones portables, imprimantes et copieurs.

Afin de fiabiliser le suivi des matériels, il est souhaitable de rendre exploitable un inventaire physique exhaustif, en créant un numéro d'inventaire spécifique sur l'outil de suivi afin d'obtenir une référence identique à l'inventaire comptable.

6.2.3 La mesure de la qualité

Le recensement des tickets et/ou des incidents n'est pas suffisamment exploité afin de réaliser des bilans annuels et de mesurer la performance des prestataires, même si une centralisation des demandes des agents de la commune est bien réalisée par la responsable.

Parallèlement, il n'existe pas d'indicateurs de mesure de la satisfaction des usagers accédant de l'extérieur aux services en ligne fournis par la commune. Néanmoins, Google Analytics est consulté afin d'obtenir une mesure d'audience.

La mesure de la qualité de service informatique, aussi bien pour les services en interne que pour les usagers, mériterait d'être consolidée, pour disposer *a minima* d'un dispositif de suivi et d'évaluation, d'ailleurs prévu à l'article 7 de la convention avec Vitré Communauté.

6.2.4 Les projets informatiques

La commune de Châteaubourg s'inscrit dans des projets informatiques structurants liés à l'évolution croissante de la dématérialisation, mais aussi aux demandes de modernisation des usagers.

La dématérialisation est effective aussi bien sur la chaîne financière et comptable que pour assurer la transmission électronique des actes soumis au contrôle de légalité. Elle demeure encore en projet pour le contrôle budgétaire et pour le protocole d'échange standard en matière budgétaire. Des évolutions sont encore nécessaires, notamment sur les interfaçages entre logiciels (en matière de facturation scolaire et périscolaire par exemple) et sur la prise en compte des évolutions techniques permises par l'intégration des flux dématérialisés en matière de factures et la dématérialisation complète des marchés prévue en octobre 2018.

Dans le cadre de l'achèvement des réseaux de fibres optiques, la commune a fait le choix de ne pas acquérir un nouveau serveur mais de bénéficier de l'offre du SSI, lui permettant ainsi de stocker de manière plus sécurisée ses fichiers informatiques, désormais plus volumineux. Par ailleurs, un meilleur service est recherché grâce à un outil de gestion électronique de documents (GED : suivi du courrier, de la téléphonie, gestion des entrées et des sorties et possibilité d'intégrer les factures) et l'élaboration d'un « portail famille » (gestion des présences et de la facturation) pour la rentrée 2018 à partir du site internet de la commune rénové. Enfin, la commune réfléchit à l'utilisation de la plateforme d'archivage Mégalis après le retour d'expérience de Vitré Communauté.

La chambre note l'adaptation satisfaisante de la commune dans le cadre de ses projets informatiques. Elle relève que le rôle dévolu à la responsable informatique et numérique méritera d'être précisé dans ce nouvel environnement.

7 LA COMMANDE PUBLIQUE

7.1 L'organisation de l'achat public

L'organisation de l'achat public au sein de la commune de Châteaubourg est encore relativement compartimentée entre les achats de la section de fonctionnement et les marchés publics suivis en investissement.

La fonction de responsable des achats existe néanmoins. Sa responsable est directement rattachée à la direction générale. Elle est chargée d'assurer le suivi budgétaire, la passation et le suivi de l'exécution des marchés de fonctionnement et elle assure, pour les autres marchés (notamment du pôle travaux), une mission juridique sur des points précis, sans que cette fonction soit clairement formalisée. Son portefeuille comprend également la gestion des assurances, des sinistres et des contrats, ainsi que les questionnements juridiques des services et le suivi du contentieux.

Son intervention sur les marchés de travaux apparaît limitée, malgré des enjeux financiers plus importants et un partage des fonctions au sein du pôle « Aménagement-travaux-urbanisme » assez éclaté. La confiance accordée à la maîtrise d'œuvre par le passé, dans le cadre de l'échantillon de marchés publics examinés, témoigne de la nécessité de renforcer le contrôle juridique ainsi que le suivi des résultats attendus dans le cadre des prestations réalisées⁴.

Jusqu'à présent, la taille de la commune ne nécessitait pas de structurer une véritable fonction achat. Cependant, l'évolution démographique, la recherche de rationalisation des coûts, la technicité plus importante et la dématérialisation complète prévue en 2018, amènent à envisager le renforcement du rôle et des moyens de la responsable.

7.2 La stratégie d'achat

La commune a confectionné un guide interne des achats, hors marchés formalisés. Ce guide partagé est à jour, pédagogique et de qualité. Il intègre une stratégie d'achat.

La stratégie d'achat demeure toutefois sous-évaluée en raison de l'absence d'un contrôle de gestion. La commune n'évalue pas la correspondance entre les gains attendus et ceux réalisés après notification des marchés. Par ailleurs, le suivi par les gestionnaires de la consommation en volume des prestations durant l'exécution des marchés n'est pas formalisé et systématisé. Pour les denrées alimentaires par exemple, un point sur le volume des lots est réalisé mais seulement annuel et a pour conséquence un ajustement éventuel. Il n'est pas non plus fait de contrôles de supervision sur les livraisons en qualité et en quantité en dehors de ceux effectués de manière aléatoire par les gestionnaires.

Un suivi de l'offre des fournisseurs (qualitatif et quantitatif) est toutefois effectué par un *sourcing* (identification) effectué par la responsable achat, afin d'améliorer la définition du besoin et d'évaluer l'attractivité de la collectivité sur le marché économique.

Le recours aux conseils extérieurs (assistance à maîtrise d'ouvrage ou AMO, maîtrise d'œuvre ou MOE, ...) n'est pas spécifiquement encadré. En l'absence d'une comptabilité analytique, la commune ne peut actuellement en mesurer le coût, même si celui-ci peut être individualisé par opération.

La stratégie d'achat pourrait être encore améliorée par un renforcement des outils de suivi, par une analyse rétrospective, ainsi que par un pilotage unifié.

7.3 Le processus achat

La collectivité n'utilisait pas de logiciel de rédaction des marchés jusqu'en 2018 et s'appuyait depuis 2015 sur les modèles proposés par la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère des Finances, adaptés en fonction du CCAG (cahier des clauses administratives générales) de référence, notamment pour les marchés de travaux.

Le processus achat est aujourd'hui partiellement dématérialisé. La commune est adhérente de la plateforme des marchés publics de Mégalis Bretagne. Les annonces sont publiées sur le site et le dossier de consultation est disponible pour les entreprises, lesquelles peuvent soumissionner directement.

⁴ Par exemple, absence d'anticipation de la prise en compte de la décision de l'architecte des bâtiments de France pour le marché d'aménagement du bourg de Broons, entraînant une plus-value pour la commune aussi bien sur le marché initial que sur la rémunération du maître d'œuvre.

Il n'y a actuellement pas d'outil de pilotage permettant le suivi des délais en dehors d'un tableur conçu dans le cadre de la préparation budgétaire. En revanche, le logiciel financier permet de contrôler le suivi de la computation des seuils et l'exécution des marchés. Le module marché interfacé demeure perfectible en raison de l'impossibilité d'obtenir une restitution des coûts globaux de l'AMO, de la MOE et du marché, chacun faisant l'objet d'une fiche spécifique.

En matière de signature des marchés, certains contrats liés à la commande publique nécessitent d'être régularisés *a posteriori* par l'entreprise par l'apposition d'une signature manuscrite, alors qu'initialement le contrat avait été signé électroniquement par ses soins.

Lorsqu'un acte d'engagement est signé de manière manuscrite par l'un des cocontractants et électroniquement par l'autre, il s'ensuit des risques juridiques, liés à une divergence potentielle des rédactions et à une traçabilité moins aisée.

De fait, l'ordonnateur continue de signer les marchés de manière manuscrite, car le parapheur électronique n'est pas *a priori* interfacé pour les marchés. La collectivité étant utilisatrice de la plateforme des marchés publics de Mégalis Bretagne, il n'y aurait pas d'obstacles à ce que la signature de l'ordonnateur puisse s'exercer directement, avec l'utilisation de sa seule clef directement sur le site internet dédié. La recherche d'un interfaçage est néanmoins en cours pour que la collectivité soit prête pour la dématérialisation complète des marchés.

La collectivité œuvre de manière efficace à la préparation de la dématérialisation totale des marchés publics à compter d'octobre 2018.

Il restera à formaliser le processus achat en mode dématérialisé afin de se prémunir des risques identifiés aussi bien sur la passation (signatures des contrats) que sur l'exécution des marchés.

7.4 L'évaluation des besoins

Il n'existe pas de programmation des achats proprement dite. Elle intervient dans le cadre de la programmation budgétaire. A partir du mois de décembre, chaque gestionnaire budgétaire détermine ses besoins. Par ailleurs, l'application financière permet d'alerter sur le besoin de renouvellement des marchés. Le suivi de la computation des seuils est assuré au niveau du gestionnaire.

Les retours d'expérience sur les marchés importants ne sont pas formalisés avec les services utilisateurs (bilans d'exécution des marchés, fiches de remontées de difficultés d'exécution, etc.).

Une centralisation des bilans d'exécution serait souhaitable.

7.5 La résolution des litiges

La responsable des achats accompagne les services utilisateurs dans la résolution des litiges, aussi bien sur les contestations relatives à l'analyse des offres, que sur la fourniture du rapport d'analyse et la réception des marchés. Les avenants sont passés systématiquement avec délibération, à l'exception de ceux qui sont d'un montant inférieur à 5 % du marché, et constituent un moyen de régler un litige.

Toutefois, il n'existe pas de bilan des litiges permettant de les évaluer au regard du volume des procédures d'achat. Il n'existe pas de procédure relative à la gestion des litiges et les services utilisateurs font remonter de manière non formalisée les difficultés rencontrées.

Une seule procédure est en cours, relative à un espace piétonnier dont le platelage a été mal réalisé. Le litige en est actuellement au stade du référé expertise. Il n'est pas constitué de provision pour litiges.

Une formalisation du recensement des litiges serait souhaitable, afin d'anticiper les contentieux.

7.6 L'examen de dossiers de marchés

La tenue des dossiers de marchés suivis par le pôle travaux est globalement satisfaisante. Toutefois, certaines pièces relatives à la publicité et à la procédure suivie ne sont pas incluses dans le dossier, mais ont pu être produites *a posteriori*, et certaines notifications ne sont pas systématiquement annexées aux pièces, mais peuvent être jointes à part.

Il est à noter que, depuis 2013 et au vu de l'échantillon examiné, les rapports d'analyse des offres se sont améliorés et la réponse aux critères est davantage motivée.

Lors de l'exécution des marchés, il est constaté une anticipation des demandes de mainlevées au comptable, quand bien même celui-ci dispose de sécurités, alors que le délai n'est pas encore expiré. Or, si aucune réserve n'est formulée à la réception du marché et/ou pendant le délai de garantie, la retenue est remboursée dans le mois suivant l'expiration du délai de garantie, ou délai de parfait achèvement pour les marchés de travaux. La mise en place d'un tableau de bord rationaliserait le suivi des échéances.

7.6.1 Aménagement du bourg de Broons-sur-Vilaine

Le marché public relatif à l'aménagement du bourg de Broons, d'un montant initial de 381 926,64 € HT, auquel s'ajoutent deux options, l'option n° 1 de 14 294 € HT (« béton érodé ») et l'option n° 2 de 17 791 € HT, a été signé le 24 mars 2014 et notifié le 28 mars suivant.

L'acte d'engagement du marché initial est succinct pour un marché de travaux. Il ne reprend pas en tant que tel le modèle proposé par la DAJ, mais celui proposé par le maître d'œuvre. Compte tenu des caractéristiques du marché, ce dernier s'assimile à un marché global puisqu'un seul lot est prévu.

La réalisation du marché a fait l'objet de plusieurs ajouts qui ont entraîné des coûts supplémentaires. Un premier marché complémentaire, d'un montant de 27 600 € HT, a en effet été validé par l'assemblée délibérante le 30 avril 2014 pour une portion plus importante de réhabilitation du réseau d'eaux pluviales. Il s'est avéré insuffisant et a dû être porté à 34 525 € HT. La validation est intervenue par délibération du 2 juillet 2014. Par ailleurs, l'option n° 1 du marché initial a elle-même été réévaluée, à la suite de la demande d'extension de la surface de béton érodé et d'une demande spécifique de l'architecte des bâtiments de France.

Enfin, un marché complémentaire a été autorisé le 7 octobre 2015 pour deux lots respectivement de 95 443,95 € HT et 76 497,60 € HT, puis a fait l'objet d'augmentations successives validées par délibérations le 9 décembre 2015, le 10 mai et le 25 mai 2016.

Outre le fait que ces éléments auraient pu pour certains être anticipés lors de la phase initiale de la MOE, ils révèlent une perfectibilité de la détermination des besoins. L'évaluation déficiente des besoins entraîne un renchérissement du marché ainsi que des surcoûts dans la rémunération du maître d'œuvre dont la responsabilité partielle aurait pu être étudiée (notamment en phase d'études et d'évaluation).

En fin de compte, le marché initial et le marché complémentaire initial ont été passés pour 568 162,19 € HT. Le montant des augmentations ultérieures, votées et signées par avenant, s'élève à 60 605,75 € HT, soit plus de 10 % du montant global initial du marché, mais néanmoins en deçà du seuil de 15 % toléré par la jurisprudence.

7.6.2 Liaison douce piétons/cycles et passerelle

D'un montant prévisionnel de 577 721,05 € HT et comportant quatre lots, ce marché a été passé au 1^{er} semestre 2015. La présence d'un avenant n° 1 sur les lots 1 et 2 révèle la définition insuffisante des besoins au moment du marché initial, puisqu'un caniveau à grille, des opérations de défrichage et de débroussaillage, ainsi qu'une adaptation des portails ont entraîné une réévaluation de 7 689,95 € HT au stade du prix initial.

7.6.3 Zone d'activité du Plessis Beuscher

La rédaction du CCAP (cahier des clauses administratives particulières) est ambiguë, notamment celle de son article 3.4.3 qui comporte deux formules de révision de prix (dont une consistant en une formule sans neutralisation), sans qu'il soit mentionné laquelle doit être utilisée. Par ailleurs, l'article suivant stipule que la révision de prix est fixée à partir du jour de la réception des travaux de première phase, sans que celle-ci soit identifiée explicitement dans les pièces constitutives du marché. Il est fait mention à l'article 3.2 du CCAP, de manière succincte et imprécise, d'« *une tranche ferme et une « phase opérationnelle » comme précisée sur les documents graphiques et CCTP* ». L'imprécision du vocabulaire utilisé crée une insécurité juridique pour les cocontractants, d'autant qu'il est précisé que les règlements s'effectuent par décomptes et acomptes, à l'article 3.3.6 de ce même CCAP.

Pourtant, l'article 94 du code des marchés 2011 dispose bien que *« lorsque le marché comporte une clause de variation de prix, la valeur finale des références utilisées pour l'application de clause est appréciée au plus tard à la date de réalisation des prestations telle que prévue par le marché, ou à la date de leur réalisation réelle si celle-ci est antérieure »*.

L'examen du DGD du lot 3 permet néanmoins d'identifier que la formule avec neutralisation a été utilisée et que le mois de base retenu était le mois de mai 2013 (correspondant au mois de la date limite de réception des offres), ce qui conduit la commune à réclamer, par un titre de recettes, le montant de la révision négative calculée d'un montant de 562,37 €. Le DGD du lot 4 n'intègre pas de formule de révision d'un commun accord des parties, compte tenu de la variation négative et du faible montant de celle-ci et l'acompte n° 8 du lot 1 (lot non achevé à ce jour) ne fait pas application d'une formule de révision.

L'application « à la carte » de la formule de révision remet en cause la rigueur de la rédaction des pièces constitutives du marché, laissée au seul soin du maître d'œuvre, et sur l'application arbitraire du CCAP.

La commune reconnaît qu'à l'époque, si les révisions n'étaient pas demandées par l'entreprise ou le maître d'œuvre, la commune ne les liquidait pas et la trésorerie ne les réclamait pas. Désormais, elles sont systématiquement liquidées par la commune : même si l'entreprise ou le maître d'œuvre ne les calculent pas, le service des finances les rajoute sur le certificat de paiement.

Malgré une amélioration réelle sur les exercices considérés, l'examen des dossiers de marchés publics révèle des faiblesses dans l'évaluation des besoins et quelques fragilités dans la phase de passation et dans l'exécution des marchés publics. La chambre invite la collectivité à renforcer le pilotage, l'animation et l'accompagnement, notamment juridique.

8 LES RESSOURCES HUMAINES

8.1 Organisation et direction

Si l'organigramme n'appelle pas de remarque particulière dans son architecture générale, une déclinaison plus complète et opérationnelle, pour un usage interne, permettrait de mieux identifier les domaines exhaustifs de compétence des pôles et services et les fonctions complètes de chacun des agents, ainsi que les habilitations informatiques de ces derniers. Instrument de pilotage plus efficace et facteur de fluidité dans l'attribution et le traitement des dossiers, ce serait aussi, entre agents et au-delà des contacts personnels, un outil de meilleure connaissance transversale des compétences et des personnes ressources.

8.2 Effectifs et démographie

Les données fournies par la commune présentent des incohérences, en particulier depuis 2015. Il n'a pas été possible de les recouper et d'expliquer les écarts existant entre les rapports sur l'état de la collectivité, les annexes budgétaires des comptes administratifs et des budgets prévisionnels et les tableaux de suivi interne, dont les totaux et sous-totaux sont tous différents, qu'il s'agisse de l'effectif global ou de la ventilation entre titulaires et non titulaires, entre les différentes catégories de contractuels et en fonction des quotités de travail.

De plus, les annexes budgétaires du compte administratif et du budget prévisionnel consacrées au personnel comportent des erreurs de sous-totaux pour les exercices 2015, 2016 et 2017.

Par ailleurs, le bilan social 2011 n'a pu être fourni que très tardivement, après la production, à plusieurs reprises, des données 2009.

Enfin, les données complètes 2016, pour des grandeurs importantes et basiques comme l'absentéisme, n'étaient pas immédiatement disponibles un an après l'exercice considéré et ont dû être confectionnés par la commune spécialement pour le contrôle de la chambre.

Ce manque de rigueur et de célérité dans le suivi statistique des ressources humaines et cette absence de cohérence entre des documents publics et faisant, pour certains d'entre eux, l'objet d'une approbation en conseil municipal doivent être corrigés.

Les rapports sur l'état de la collectivité pourraient en outre être complétés de données comparatives, dans l'espace et dans le temps, et de mises en perspective pluriannuelles, afin d'en faire de véritables bilans sociaux.

Recommandation n° 5 Etablir des documents de suivi des ressources humaines (rapports sur l'état de la collectivité, enrichis en bilans sociaux ; annexes budgétaires ; tableaux de bord internes) cohérents, complets et mis à jour régulièrement

8.2.1 Evolution des effectifs

Toutes les comparaisons avec les moyennes nationales de la fonction publique territoriale (FPT) sont fondées sur les données du rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017.

L'augmentation des effectifs de la commune de Châteaubourg est liée au recrutement, en 2014, d'un acheteur juriste, d'un chargé de développement économique et d'un chef d'équipe scolaire et périscolaire et, en 2016, d'un responsable enfance-jeunesse-scolaire, d'une assistante de communication, d'une responsable du relais des assistantes maternelles.

Depuis 2014, la reprise de l'accueil de loisirs en régie, puis la mise en place de l'équipe d'entretien des locaux et l'impact des nouveaux rythmes scolaires ont également influé sur les effectifs, de titulaires comme de contractuels.

Tableau n° 11 : Emplois budgétaires et emplois pourvus (en ETPT)

	2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P	B	P
Filière														
<i>Administrative</i>	22	22	23	22	25	21	23	17	20	20	22	21	22	22
<i>Technique</i>	44	44	44	44	45	44	46	44	48	48	50	49	49	48
<i>Sociale</i>	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	9	9
<i>Culturelle</i>	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2	2	2	2	2
<i>Animation</i>	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2
<i>Police municipale</i>	1	1	2	1	2	2	2	1	2	1	2	1	2	1
Total	78	78	80	78	83	77	83	74	82	81	86	83	86	84
Catégorie														
<i>A</i>	6	6	7	7	7	6	6	4	6	6	6	6	5	5
<i>B</i>	10	10	9	8	10	7	10	7	8	8	8	7	10	10
<i>C</i>	62	62	64	63	66	64	67	63	68	67	72	70	71	69

Source : comptes de gestion.

ETPT : équivalents temps plein travaillés. B : emplois budgétaires. P : emplois pourvus

L'écart entre emplois budgétaires et emplois pourvus reste limité et d'origine essentiellement frictionnelle.

La proportion de personnels de catégorie A (7,4 % en 2015 et même 6 % en 2017) reste inférieure à la moyenne nationale (9,3 %) au 31 décembre 2015, de même que la catégorie B (9,9 - mais 11,9 % en 2017 - contre 14,8 % au niveau national), tandis que la catégorie C est fortement représentée (82,7 contre 75,9 %), liée à la prédominance de la filière technique.

Le taux d'administration de la commune de Châteaubourg, sur la base des ETP ramenés à la population communale, est d'environ 1,1 %, contre 1,4 % pour l'ensemble des communes au niveau national au 31 décembre 2015. En termes d'effectifs physiques, il est d'environ 1,3 % à Châteaubourg, 1,6 % pour l'ensemble des communes et 1,5 % pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants⁵.

8.2.2 Titulaires

Pour 2016 et 2017, les annexes budgétaires recensent 80 titulaires au total.

Les variations ne sont toutefois pas expliquées par la commune à l'unité près. La mise en place de l'équipe d'entretien et les recrutements précédemment mentionnés ont renforcé le nombre de titulaires.

⁵ Calcul CRC sur la base des données de population ventilés par la DGCL dans « Les chiffres clés des collectivités locales » et des données d'effectifs et d'ETP issues du rapport sur l'état de la fonction publique 2017.

La filière technique reste dominante (57 %), au-delà de la moyenne nationale dans la FPT (48,6 % au 31 décembre 2015). La part de la filière administrative (24,5 %) est très proche de la moyenne nationale (24,4 % à fin 2015).

La forte représentation de la filière technique est en partie due à un développement important des interventions en régie.

La proportion d'agents titulaires à temps partiel se situe à un niveau nettement inférieur à celui constaté en 2015 au sein de l'ensemble de la FPT (19,8 %).

La commune n'a recours à l'intérim que de manière marginale, mais des agents sont mis à disposition par le centre de gestion au moins une fois dans l'année (3 en 2015).

Le taux d'emploi des personnes handicapées atteignait 7,23 % au 31 décembre 2015, contre 6,83 % au 31 décembre 2013. Il évitait donc tout versement obligatoire.

8.2.3 Non titulaires

Au 31 décembre 2016, les non titulaires sur emplois permanents étaient au nombre de 12, pour 11,71 ETP. 42 emplois saisonniers ou occasionnels pouvaient être également recensés.

Le taux d'emploi de contractuels par la commune, monté à 15 % en 2015, était alors similaire aux 16 % constatés dans les communes au niveau national à la fin 2015. Cependant, ce taux s'est réduit et se situe désormais à 5 %.

L'examen détaillé montre globalement un respect des dispositions du statut de la fonction publique territoriale sur les cas de recours aux contractuels sur emplois permanents (articles 3-1, 3-2 et 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) et une rédaction claire et complète des contrats, notamment par la référence au bon article de la loi du 26 janvier 1984 et le respect des durées maximales.

Cependant, le contrat des 26 et 28 novembre 2013 signé pour pourvoir un emploi d'adjoint du patrimoine à la bibliothèque dans l'attente de la fin de disponibilité du titulaire du poste, a été conclu « *à compter du 12 novembre 2013 et jusqu'à la fin de la période de disponibilité du titulaire du poste* ». Or, si un contrat conclu sur la base de l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 peut être renouvelé pour couvrir toute la période d'absence du titulaire, il doit en premier lieu être conclu pour une durée déterminée, donc avec une échéance datée.

La progression des effectifs depuis 2015 n'apparaît pas injustifiée au regard du développement de la commune, de son taux d'administration et de l'impact de mesures nationales.

Des effectifs importants dans la filière technique, un nombre d'agents de catégorie A limité et la situation globalement satisfaisante de l'emploi des contractuels peuvent être relevés.

Enfin, une gestion prévisionnelle, actuellement inexistante, mériterait d'être progressivement préparée, en définissant de manière systématique des fiches de postes complètes sur le modèle mis en œuvre depuis 2016 et fléchant les parcours possibles, en centralisant les données issues des entretiens d'évaluation, notamment sur les métiers en tension et les potentiels individuels à valoriser, en suivant les perspectives de départs à la retraite.

8.2.4 Données démographiques

La pyramide des âges de la collectivité apparaît plutôt jeune, et relativement équilibrée. La moyenne d'âge est de 44 ans pour les fonctionnaires, inférieure à la moyenne nationale (46,3 ans à la fin 2015) et de 36 ans pour les non titulaires (contre 38,9 ans au niveau national).

La chambre constate cette démographie favorable, grâce à un renouvellement régulier des effectifs.

8.3 Charges de personnel

Les données détaillées relatives aux charges de personnel sont récapitulées en annexe 7.

8.3.1 Masse salariale

Le rythme annuel de progression des charges de personnel est soutenu sur la période, particulièrement depuis 2014. Si l'évolution des charges sociales pèse clairement, le poids croissant des personnels non titulaires et des emplois d'insertion de 2013 à 2015 explique une large part de l'augmentation. L'évolution des effectifs est donc à l'origine de l'augmentation des charges de personnel, le régime indemnitaire n'étant pas plus généreux et l'emploi des titulaires étant plutôt contenu.

De 2013 à 2016, au niveau national, les dépenses de personnel dans les communes ont progressé en moyenne annuelle de 1,8 % ; de 2015 à 2016, ces dépenses ont été stabilisées. Même si des phénomènes de rattrapage et de reprise partielle en régie sont à l'œuvre à Châteaubourg, cette progression plus rapide peut être notée.

En 2017, l'augmentation se poursuivrait, la rémunération du personnel titulaire passant à environ 1,75 M€, essentiellement en raison de l'évolution des effectifs. La rémunération des non titulaires augmenterait moins vite, à 0,55 M€. Le total des rémunérations s'établirait à 2,35 M€ et à 2,32 M€ nets des atténuations de charges.

Les charges totales de personnel interne s'établiraient à 3,33 M€ en 2017 et les charges totales à 3,38 M€ (ou 3,35 M€ nettes des remboursements pour mise à disposition). Le ralentissement n'est donc pas encore perceptible.

Les dépenses de personnel connaissent une progression soutenue sur la période examinée, notamment depuis 2014. Même si un effet de rattrapage et des reprises en régie peuvent expliquer et justifier cette évolution, elle doit être maîtrisée à l'avenir.

8.3.2 Primes et indemnités

Le régime indemnitaire représentait 14 % de la rémunération totale en 2015, près de 19 % en 2016 et un peu plus de 17 % en 2017 pour les fonctionnaires. Le taux est un peu inférieur pour les non titulaires. Cette situation n'appelle pas de remarque particulière au regard de la taille et des caractéristiques de la commune.

8.3.2.1 Prime d'investissement

Par délibérations des 25 septembre et 18 décembre 2008, le conseil municipal avait créé une prime d'investissement, d'un montant annuel maximum de 360 euros bruts. L'objectif de cette prime était « *de reconnaître l'investissement des agents et de renforcer leur motivation* ». Semestrielle, la prime est attribuée selon trois critères :

- « *assiduité et respect des horaires* » ;
- « *compétences techniques au poste, prise de responsabilités et souci de transmettre une bonne image de la collectivité et du service public en général* » ;
- « *respect de la hiérarchie, intégration dans l'équipe de travail (respect envers tous les liens fonctionnels définis dans la fiche de poste, tels que les usagers, parents d'élèves, directeurs d'école, fournisseurs, ...)* ».

Chacun des critères était censé être évalué pour chacun des agents au terme de chaque semestre. Sauf si l'un des critères n'était pas respecté, un montant de 180 euros était automatiquement attribué.

Les montants versés se sont élevés à 87 535,24 € en 2014, 91 796,99 € en 2015 et 92 967,27 € en 2016⁶.

La prime d'investissement était en réalité une adaptation de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et de la prime de service et de rendement (PSR) :

- en ce qui concerne l'IFTS, la collectivité peut effectivement substituer ou ajouter des critères à ceux de modulation fixés par l'Etat (supplément de travail fourni et importance des sujétions) ;
- en ce qui concerne l'IAT, liée à la valeur professionnelle des agents, la répartition individuelle peut faire l'objet d'autres critères locaux ;
- en ce qui concerne la PSR, dans la limite du crédit global, le taux individuel est fixé en tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées à l'emploi occupé, d'une part, et de la qualité des services rendus, d'autre part.

L'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 dispose bien que « *les indemnités peuvent tenir compte des fonctions et des résultats professionnels des agents ainsi que des résultats collectifs des services* ».

Aucune grille d'évaluation individuelle au regard des trois critères décidés localement n'avait cependant été mise en place et les chefs de service étaient simplement invités à se prononcer dans le dossier d'évaluation annuel sur le versement ou non de cette prime. La totalité du personnel percevait donc la prime au taux maximum et aucun lien n'était établi avec l'évaluation annuelle.

Si le dispositif d'adaptation n'est pas irrégulier en tant que tel, la chambre souligne le non-respect de la réglementation et des critères fixés par la commune elle-même dans l'application concrète qui en a été faite. Le dispositif adopté localement est régulier en théorie mais ne l'est pas en pratique. Il est à l'origine du problème similaire relevé dans le cadre de l'application du RIFSEEP.

8.3.2.2 Le RIFSEEP

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été mis en place à Châteaubourg par délibération du 7 décembre 2016. Il conviendra de l'étendre aux différents cadres d'emplois au fur et à mesure que les textes correspondants sont adoptés en ce qui concerne la fonction publique d'Etat.

⁶ Application Altaïr, à partir des données de paye.

Le RIFSEEP défini à Châteaubourg reprend et abroge les régimes antérieurs ; il englobe donc la prime d'investissement et la prime de fonctions, créées en 2008 et 2015.

Le régime adopté prévoit une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) faisant l'objet d'une retenue d'1/30^{ème} par jour d'absence pour maladie ordinaire, dans la limite de 10 jours. Ce régime est plus restrictif que celui mis en place au niveau de la fonction publique d'Etat, ce qui ne pose pas de problème. L'IFSE est maintenue en cas de congé de maternité, de paternité ou d'adoption, d'accident du travail ou de maladie professionnelle. Elle suit le sort du traitement indiciaire (plein ou demi-traitement) pour les congés de longue maladie, de longue durée, de grave maladie.

Le complément indemnitaire annuel (CIA) est quant à lui réduit d'1/365^{ème} par jour d'absence pour arrêt maladie.

Toutes ces dispositions, destinées à récompenser « *l'investissement personnel* » des agents, sont régulières et permettent une modulation supplémentaire du régime indemnitaire.

La réglementation prévoit cependant que le complément indemnitaire tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, appréciés dans le cadre de l'entretien professionnel. Il est normalement non reconductible automatiquement d'une année sur l'autre. Son montant, fixé en fonction de l'évaluation professionnelle, est compris entre 0 et 100 % du montant maximal annuel.

Or, à Châteaubourg, dans la mesure où le complément indemnitaire, fixé de manière forfaitaire à 360 € par agent, n'est modulable que selon la présence ou l'absence pour maladie, ce dispositif ne se fonde pas directement sur la manière de servir, appréciée au cours de l'entretien professionnel, et réduit l'engagement professionnel à la présence, sur la base de situations ne dépendant pas uniquement de la volonté des agents. Il ne permet pas à l'autorité municipale de moduler le montant du complément en fonction des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés et d'une appréciation qualitative de la manière de servir, sur la base de l'évaluation professionnelle individuelle, ce que prévoient pourtant les textes. Son montant normal est, de surcroît, reconduit automatiquement, puisque fixé forfaitairement.

La chambre souligne que les modalités d'application du RIFSEEP ne correspondent pas aux textes nationaux pour ce qui est de la modulation et du complément indemnitaire et réduisent ainsi son utilité pour le gestionnaire.

En ce qui concerne le complément indemnitaire, il revient à la commune de respecter la logique réglementaire, afin d'en faire un véritable outil de motivation et un levier de gestion.

Recommandation n° 6 Appliquer au complément indemnitaire annuel les critères d'attribution et les modalités de fixation prévus par les textes réglementaires (engagement professionnel et manière de servir)

8.3.2.3 Indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS)

Les travaux supplémentaires indemnisés ne peuvent dépasser 25 heures par mois, sauf autorisation exceptionnelle, conformément aux décrets n° 91-875 du 6 septembre 1991 et n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

Or, sur les exercices 2013 et 2014, des heures supplémentaires ont été indemnisées en excès, pour un total de 19 520,60 €, au profit de 11 agents.

Bien que le problème ne se soit pas reproduit depuis, la chambre rappelle l'irrégularité d'une telle pratique.

8.3.3 Avancements

Par délibération du 4 novembre 2015, le conseil municipal a fixé un ratio promus-promouvables de 50 % (arrondi à l'entier supérieur), sauf dans le cas d'un unique promuvable où il est alors de 100 %. Il a également adopté une franchise de 8 ans entre deux événements de promotion (avancement de grade, promotion interne), ramenée à 5 ans si la dernière promotion a été obtenue à la suite d'un examen professionnel.

La commune a su conserver une marge de manœuvre dans les promotions de grade, ce qui est positif.

8.3.4 Remboursements de frais

La procédure de remboursement des frais de déplacement est normalisée par l'utilisation d'un état de frais conforme, accompagné des pièces justificatives. L'ordre de mission, lorsqu'il est présent, fait l'objet préalablement d'un accord hiérarchique.

Néanmoins, l'examen des pièces sur l'exercice 2013 a révélé des anomalies, telles que :

- l'absence d'un ordre de mission et le remboursement sur simple facture (mandats n° 45/2, 854/48)
- ou une pratique de remboursement globalisé en avril n+1 de frais de déplacement réalisés en n par les agents appelés à se déplacer d'un site communal à l'autre, sans que ces frais soient préalablement rattachés à l'exercice précédent. Une situation identique a été constatée en 2015.

Par ailleurs, en 2013, est constaté le remboursement au réel des frais de repas, alors que, selon l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006, les frais de repas sont remboursés de manière forfaitaire (mandats n° 810/47 ou n° 2 176/143). Les frais d'hébergement peuvent aussi être remboursés au réel (mandat n° 2 609/163). Dans ce cas précis, cela s'effectue en défaveur de l'agent.

En 2015, cette situation n'est cependant plus observée et les mandats sont accompagnés des pièces nécessaires.

Il est également constaté que les dépenses enregistrées au compte 6257 « déplacements, missions, réceptions » ne sont ni justifiées par le nom des convives, ni par le motif du repas au restaurant. Seule une facture *pro forma* justifie la dépense.

Les imperfections dans la gestion des remboursements de frais de repas concernent toutefois des montants limités. Un pilotage des frais de déplacement au mois le mois permettrait de respecter le principe de l'annualité de la dépense. De plus, il est préconisé de reprendre sur un état à valider les déplacements des agents, afin d'être en mesure d'effectuer correctement la liquidation.

8.4 Temps de travail

8.4.1 Aménagement et réduction du temps de travail (ARTT)

Le protocole ARTT du 14 décembre 2001 est incohérent dans son décompte du temps annuel. Il prévoit en effet 29 jours de congés annuels (« 25 + 2 + 2 » étant précisés de manière manuscrite, pour inclure les deux jours de « ponts », maintenus, et les deux jours de fractionnement, pourtant non automatiques, ainsi que le protocole le précise par ailleurs). Avec un forfait de huit jours fériés, qui est réaliste sur le moyen terme, il reste 224 jours travaillés, pour un temps de travail annuel de 1 600 heures.

Cependant, ce temps de travail est compté sur la base de 39 heures par semaine, ainsi qu'il est précisé dans le tableau page 4, avec 19 jours de RTT, qui ne sont pas retranchés des 224 jours travaillés. 1 600 heures sur 224 jours reviennent en effet à 7,14 heures par jour (7 heures et 9 minutes environ), soit 35,71 heures par semaine.

Le règlement intérieur en vigueur intègre bien la « journée de solidarité » instituée en 2004 et le nombre de jours de RTT a été ramené à 18.

Si, globalement, la commune est proche du temps de travail légal, la situation des différents catégories d'agents n'est pas équivalente et strictement conforme à la durée annuelle affichée de 1 600 heures.

En effet, sur la base de 225 jours travaillés depuis 2004 et d'une durée hebdomadaire affichée de 35 heures, soit sept heures par jour, l'équivalent annuel des 225 jours est de seulement 1 575 heures pour un agent à 35 heures hebdomadaires.

En revanche, pour un agent à 39 heures hebdomadaires (soit 7,8 heure par jour) et travaillant 207 jours (225 moins les 18 jours de RTT), le total annuel est de 1 614,6 heures.

Il convient également de prendre en compte la « journée du maire », qui peut être accordée chaque année, comme le rappelle le compte rendu de la réunion tenue avec le personnel le 24 juin 2003.

En ce cas, le temps de travail réel se limiterait à 1 568 heures pour les personnels aux 35 heures hebdomadaires et à 1 606,8 heures pour ceux aux 39 heures hebdomadaires. La durée légale ne serait donc pas respectée dans le premier cas.

Le protocole ARTT, certes signé le 14 décembre 2001 et approuvé dans son principe par le conseil municipal du 20 décembre 2001, n'a toutefois été soumis au comité technique paritaire que le 14 janvier 2002 et approuvé dans les formes par le conseil municipal que le 31 janvier 2002, quand bien même celui-ci affirme alors « *confirme[r]* » sa délibération du 20 « *novembre* » (sic) 2001. En conséquence, tout aspect dérogatoire par rapport aux règles nationales sur le temps de travail n'a pas de valeur juridique, n'ayant pas été adopté dans les formes complètes avant le 1^{er} janvier 2002.

Si la durée hebdomadaire de 39 heures constitue l'organisation de base et si la mairie a adopté les horaires variables, des cycles de travail été/hiver (voirie, espaces verts), scolaire/vacances (enfance-jeunesse) ou 1/2 (affaires générales, police), des plannings hebdomadaires spécifiques (action sociale, bibliothèque, espace jeunes) et une annualisation (scolaire et périscolaire, entretien des locaux) ont également été mis en place.

La chambre souligne que la durée légale du temps de travail n'est pas respectée pour la totalité des agents communaux. Elle relève par ailleurs que la commune a adopté des cycles de travail adaptés aux réalités des différents services, ce qui est positif.

8.4.2 Absentéisme

Le manque de cohérence des données fournies en matière d'absentéisme, comme la taille encore modeste de l'effectif de la commune au sein de laquelle quelques cas individuels peuvent avoir un fort impact sur la statistique globale, amènent à nuancer l'analyse qu'il est possible de réaliser.

Tableau n° 12 : Journées d'absence des personnels titulaires et stagiaires

	2011	2013	2015
Total des journées			
<i>Maladie ordinaire</i>	732,0	452,0	983,0
<i>Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie</i>	730,0	315,0	685,0
<i>Accidents du travail et maladies professionnelles</i>	52,0	487,0	247,0
<i>Maternité, paternité, adoption</i>	134,0	263,0	441,0
<i>Autres*</i>	104,0	91,5	61,5
Total	1 752,0	1 608,5	2 417,5
Journées par agent			
<i>Toutes causes</i>	22,0	20,2	35,6
<i>Maladie ordinaire</i>	9,8	6,0	14,5
<i>Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie</i>	9,7	4,2	10,1
<i>Accidents du travail et maladies professionnelles</i>	0,7	6,5	3,6
<i>Maternité, paternité, adoption</i>	1,8	3,5	6,5

Source : bilans sociaux.

* Autorisations d'absence, essentiellement.

En 2013, au niveau national, l'absentéisme dans la FPT représentait, par agent, 11,9 jours de congés de maladie ordinaire, 7,2 jours de congés de longue maladie et longue durée, 3,4 jours pour accidents du travail et maladies professionnelles.

Tableau n° 13 : Absentéisme des titulaires et stagiaires

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total des journées							
<i>Maladie ordinaire</i>	720,0	1 015,0	404,0	393,0	982,5	1 410,0	1 368,0
<i>Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie</i>	730,0	654,0	420,0	365,0	685,0	470,0	0,0
<i>Accidents du travail et maladies professionnelles</i>	52,0	253,0	431,0	697,0	251,0	503,0	430,0
<i>Maternité, paternité, adoption</i>	71,0	378,0	252,0	125,0	430,0	254,0	449,0

Source : commune de Châteaubourg, réponses au questionnaire.

Les congés de longue maladie et de longue durée ont été concentrés sur deux agents.

En 2015, les accidents du travail, au nombre de 9, ont représenté 71 jours d'arrêt, soit huit jours en moyenne par événement, ce qui n'est pas particulièrement alarmant.

Un document unique a été mis en place par la commune, mais peu d'actions de prévention sont menées, en particulier des troubles musculo-squelettiques.

L'absentéisme est inférieur parmi les non titulaires (3,8 jours de maladie ordinaire par agent en 2015 selon le bilan social et 12,3 jours toutes causes confondues), ce qui est habituel dans la FPT.

L'absentéisme ordinaire est en forte croissance, y compris avant la diminution récente de l'absentéisme de longue durée. Si le nombre d'accidents du travail reste modéré, la prévention des maladies professionnelles mériterait d'être développée. Alors que les effectifs augmentent, la commune doit anticiper et mettre en œuvre une politique de meilleure prévention de l'absentéisme.

9 LE PATRIMOINE

9.1 Véhicules de service et de fonction

Le suivi de la flotte consiste à planifier les visites réglementaires et visites d'entretien courant, ainsi qu'à suivre la consommation et à programmer le remplacement. Il n'existe toutefois pas de plan de remplacement pluriannuel à jour depuis 2013, même si le parc est de taille réduite.

Les relevés kilométriques ne sont pas effectués à date fixe et ne permettent pas de calculer une consommation moyenne de carburant par véhicule pour détecter d'éventuelles anomalies. La consommation globale est cependant en baisse lente mais continue depuis 2013.

L'absence d'informations dans le carnet de bord permettant de recenser les missions et kilométrages effectués, d'effectuer des contrôles si nécessaire et de détecter d'éventuelles anomalies, empêche un suivi précis d'utilisation et de consommation.

Les carnets de bord ne concernent que l'entretien. Aucun planning et aucun suivi d'utilisation et de kilométrage ne sont effectués.

La chambre note l'absence de traçabilité de l'utilisation des véhicules de service et demande la mise en place d'outils plus complets de suivi des missions, des utilisateurs, des kilomètres parcourus et de la consommation effectuée, afin de s'assurer de la conformité des usages et de disposer d'éléments étayant les décisions de cession, d'acquisition, voire de location, des véhicules.

9.2 La valorisation du domaine communal

Le suivi du domaine communal mériterait d'être plus rigoureux afin de :

- bien distinguer le domaine public du domaine privé, dont le traitement juridique, les conditions d'occupation et de mise à disposition et les règles de cession sont différentes ;
- centraliser et rendre cohérents et exhaustifs les différents tableaux de suivi.

De plus, sans logique apparente, les locaux commerciaux sont mis à disposition soit par bail commercial, soit par bail professionnel, soit par convention d'occupation précaire. La commune doit rechercher l'adéquation entre la nature de l'occupation et le support contractuel utilisé, ainsi qu'une plus grande harmonisation dans la rédaction et les stipulations des textes contractuels. Dans ce but, elle a indiqué à la chambre que les décisions de mise à disposition ou en location seraient désormais centralisées.

En revanche, les autorisations temporaires de stationnement, d'occupation de la voirie, de terrasse ou de places de marché n'appellent pas d'observation particulière.

Les délibérations tarifaires annuelles sont complètes et récapitulent l'ensemble des redevances pour occupation ou utilisation du patrimoine municipal, droits de place et permissions de voirie.

16 terrains appartenant à la commune, représentant une surface totale de 2,25 hectares, font l'objet de baux précaires. Si la tendance est à la réduction depuis 2013 (la commune louait alors 18 terrains pour 4,16 hectares), la persistance de ces biens dans le patrimoine communal n'a pas de justification particulière, sauf en cas de réserve foncière.

La commune possède également 10 maisons ou logements et 12 locaux commerciaux, qui n'ont pas tous vocation à rester dans le patrimoine municipal. Ces biens peuvent certes servir au soutien indirect de l'activité du petit commerce et à l'accueil de familles en situation difficile.

Toutefois, dès lors qu'ils peuvent être cédés de manière intéressante pour les finances communales, la commune aurait intérêt à se séparer du plus grand nombre possible de logements et de locaux commerciaux, afin de réduire les coûts de gestion et d'assurance et les contraintes liées au suivi administratif et matériel de ces biens. Leur nombre a diminué depuis 2015 et la commune peut poursuivre dans cette voie.

La commune de Châteaubourg n'a pas institué la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) sur son territoire, régie par les articles L. 2333-6 et suivants du CGCT.

Les recettes tirées de l'occupation du domaine constituent d'ailleurs globalement un apport non marginal aux produits communaux :

Budget principal (en euros)		2016
7031	Redevances funéraires	6 171,29
70321	Droits de stationnement et de location sur la voie publique	2 144,41
70322	Droits de stationnement et de location sur le domaine public portuaire et fluvial	0,00
70323	Redevance d'occupation du domaine public	14 605,74
70328	Autres droits de stationnement et de location	0,00
70388	Autres redevances et recettes diverses	4 169,39
7343	Taxe sur les pylônes électriques	54 048,00
7368	Taxes sur la publicité (TLPE)	0,00
752	Revenus des immeubles	114 169,95
<i>Total</i>		<i>195 308,78</i>

Source : CRC à partir du compte administratif 2016

La commune perçoit encore directement les redevances pour l'occupation du domaine par les réseaux (télécommunications, gaz, électricité).

La chambre constate la nécessité d'un suivi plus rigoureux de l'occupation domaniale, l'intérêt d'un allègement du patrimoine des biens ne servant ni de réserve foncière, ni d'hébergement d'urgence, ni de soutien au commerce local, ainsi que l'intérêt d'une bonne valorisation du domaine communal.

10 LES RELATIONS AVEC LES TIERS

10.1 Suivi et relations contractuelles

10.1.1 Le suivi administratif

Le suivi a pu présenter des faiblesses. Ainsi, la reprise en annexe IV B1.7 hors bilan du compte administratif 2015, en application de l'article L. 2313-1 du CGCT, n'est pas exhaustive. Il n'est par exemple pas fait référence à la mise à disposition d'un terrain pour l'association « Potager des Trois Pèlerins ». Deux associations de la commune ayant signé une convention n'apparaissent pas non plus en annexe : Foot CFC et Autolycus (précédemment Compagnie du Lysandore). Le Cercle Paul Bert de Rennes ne figure pas non plus dans cette annexe, alors que cette association a conventionné avec la commune pour bénéficier d'une mise à disposition à titre temporaire d'un terrain pour l'exploitation d'une piste pour modèles réduits. Enfin, les documents internes du service gestionnaire pour 2015 ne sont pas exhaustifs.

Le compte administratif 2016 présente cependant une annexe conforme comportant l'ensemble des associations et indiquant à la fois le montant de la subvention et/ou la mise à disposition de locaux ou de terrains.

Mais l'outil de suivi est perfectible, car il ne permet pas le classement par durée de conventionnement, par date de signature (parfois enregistrée de manière approximative) ou par date d'échéance permettant de déclencher un avertissement avant la péremption de l'encadrement conventionnel. En outre, le nom de l'association n'est pas toujours repris de manière conforme à son identité juridique exacte.

10.1.2 L'encadrement conventionnel

En 2016, 84 % des associations disposaient de locaux ou terrains mis à disposition à titre gratuit. Or, l'examen de la liste des conventions montre que seules 16 associations sont signataires d'une convention à jour, sur 65 recensées à l'annexe B1.7 du compte administratif 2016.

Parmi les associations occupant ou utilisant le patrimoine communal, certaines ont signé avec la commune une convention d'occupation dont le renouvellement est tacite. C'est le cas du Cercle Paul Bert, du « Potager des Trois Pèlerins », de « L'outil en main », d'« AMAPorte » et d'« Autolycus ». Toutes ces associations bénéficient d'une mise à disposition de bâtiments, salles ou terrains appartenant au domaine communal.

Or, l'occupation du domaine ne peut être que précaire et révocable et il n'existe pas de droit particulier à cette occupation et à son renouvellement.

10.1.3 La ludothèque

Dans le cas de l'association « Le monde du jeu – Ludothèque », le suivi assuré par la commune s'avère défaillant. La commune participe au financement trimestriel d'un emploi, par le biais d'un subventionnement pour un « recrutement salarié » depuis au moins 2011. Elle couvre financièrement la dépense de l'association sur la base de l'emploi d'un agent territorial d'animation travaillant à mi-temps, soit 1 073,31 € par mois (au 1^{er} décembre 2016).

L'association produit chaque année un compte rendu financier de qualité inégale, peu détaillé, transmis courant novembre et qui ne ventile pas les subventions de la commune en fonction de leur nature. Le compte financier 2011 est raturé et ne comporte ni l'inscription de la charge de rémunération du salarié, ni la subvention de couverture de 11 579,04 €. Il est donc insincère. Sur la période, les déficits se cumulent à l'exception de l'exercice 2016.

Or, lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'association doit fournir à la commune, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée, un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Ce n'est pas le cas en l'occurrence.

10.1.4 Le cinéma

L'activité cinématographique à Châteaubourg existe depuis 1936. L'association « Etoile cinéma », créée en 1984, a inauguré sa nouvelle salle de 221 places, avec projecteurs numériques et possibilité de projection 3D, en décembre 2009. La commune avait alors décidé de soutenir le projet pour assurer le maintien de ce service sur son territoire, étant donné que l'ancien local privé où se situait le cinéma n'était plus aux normes. L'association comprend environ 70 bénévoles, qui assurent la programmation, le montage et le démontage des films, la projection, l'accueil du public, la vente de confiseries et autres tâches annexes.

Par délibération du 26 mars 2009, la commune de Châteaubourg avait accordé une garantie d'emprunt à l'association pour un montant de 200 000 € sur 20 ans. A la suite d'une renégociation et d'un changement d'établissement bancaire en 2015, la commune a annulé la garantie précédente et a accordé une nouvelle garantie d'emprunt pour un montant de 174 000 € par délibération du 1^{er} octobre 2014. L'annexe B1.1 du compte administratif 2015 a bien été mise à jour. Par ailleurs, un bail emphytéotique administratif (BEA) de 50 ans, signé le 7 octobre 2011 avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2008, encadre la relation entre la commune et l'association. Ce bail ne porte que sur le terrain, le bâtiment étant la propriété de l'association. En dehors de ces deux engagements et d'une subvention ponctuelle de 3 000 € en 2015 pour aider au financement d'un projet, il n'existe pas d'autres liens spécifiques entre la commune et l'association.

Même si la commune, en ayant historiquement accepté une construction dont elle n'est pas propriétaire sur un terrain municipal et en garantissant un emprunt, se trouve fortement liée au destin du cinéma, l'équilibre actuel permet de maintenir un loisir populaire et très concurrentiel sans apport financier de la commune, sans risque de requalification juridique en délégation de service public ou en marché de prestation de service et donc sans risque de non-respect des règles de la commande publique. De surcroît, le BEA prévoit expressément que les constructions édifiées par l'association deviennent propriété de la commune à l'expiration du bail, y compris en cas de cessation d'activité.

10.1.5 Les baux emphytéotiques administratifs

Outre le cas de l'association « Etoile cinéma », la commune est engagée dans un autre BEA avec la « Société protectrice des animaux », pour 30 ans depuis 2011.

Même si, au cas d'espèce, les intérêts de la commune sont préservés en matière patrimoniale à l'échéance des baux, cet outil est inadapté pour une occupation domaniale simple par des associations. Si des investissements significatifs consentis peuvent justifier la conclusion du BEA, comme dans le cas du cinéma, la durée des engagements contractés par la commune est excessive au regard de l'utilisation associative. Une convention d'occupation domaniale de durée plus réduite et sans droits acquis sur le domaine municipal, dont l'occupation doit rester précaire et révocable, est préférable dans des cas similaires.

La chambre invite la commune à renforcer le pilotage des relations avec les associations. Celles-ci nécessitent une plus grande rigueur dans le suivi effectué. Il convient d'encadrer systématiquement, par conventionnement, la mise à disposition d'un local et/ou d'un terrain avec chacune des associations concernées.

La chambre demande à la commune de veiller à éviter de recourir à la formule du BEA, à établir des échéances, à ne pas entraver sa propre liberté d'action et à prévoir des renouvellements exprès de conventions, afin de garantir un suivi fiable, de favoriser les remises en cause et de ne pas attribuer de droits excessifs à des partenaires privés à l'égard desquels l'attribution d'aides financières et l'occupation du domaine communal doivent continuer de relever de la libre décision de la commune.

10.2 Les subventions aux associations

De 2011 à 2014, les crédits étaient individualisés au budget primitif, mais, à compter de l'exercice 2015, ils apparaissent globalisés. Sous l'ancienne mandature, un suivi analytique avait été mis en place pour les associations. L'actuelle directrice des finances explique ce changement de présentation par la volonté de respecter la maquette budgétaire. Il est désormais fait référence aux subventions des associations dans une liste annexée au budget et au compte administratif.

Tableau n° 14 : Subventions aux associations et aux autres personnes privées

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Subventions votées</i>	360 616	147 042	130 213	138 545	169 167	148 600
<i>Crédits annulés</i>	200	149	1 735	13 768	24 198	8 616
<i>Subventions au compte 6574</i>	360 416	146 893	128 478	124 777	144 969	139 984
<i>Nombre de structures concernées</i>	65	66	66	57	59	62
<i>Montant moyen</i>	5 545*	2 226	1 947	2 189	2 457	2 258

Source : comptes de gestion et tableaux de subventions.

* 1 495 € hors AEPEC Saint-Joseph et Saint-Melaine.

La forte diminution constatée en 2012 comparativement à 2011 au compte 6574 s'explique par la comptabilisation des subventions aux écoles dans le cadre des contrats d'association au nouveau compte 6558 prévu dans la nomenclature M14.

La commune a adopté de nouveaux critères d'attribution des subventions aux associations pour 2016 à la suite d'un rapport établi par un groupe de travail dédié. Cette nouvelle politique repose sur différents critères :

- priorité aux adhérents résidant dans la commune ;
- répartition par tranches d'âges (moins de 19 ans, 19-59 ans, 60 ans et plus) ;
- valorisation des manifestations organisées sur la commune et ouvertes sur l'extérieur ;
- valorisation des niveaux de compétition jeunes/adultes ;
- encouragement à la constitution d'une réserve de trésorerie cohérente avec l'activité ;
- soutien aux associations qui rémunèrent un ou plusieurs salariés ;
- encouragement à la création d'une capacité d'autofinancement.

Chaque critère défini fait l'objet d'une pondération avec un dispositif d'attribution de points.

Il est fait application d'un forfait par tranche d'âge et adhérent, fonction d'une valorisation suivant l'atteinte totale ou partielle de plusieurs critères, en distinguant deux catégories d'associations : les associations n'ayant pas de compétition et les associations sportives. Le changement majeur par rapport à l'ancien dispositif repose sur la prise en compte de la catégorie « seniors » et l'organisation de manifestations sur la commune.

Une période transitoire de trois ans est néanmoins prévue afin de ne pas pénaliser les associations entre l'ancien mode de calcul et le nouveau, avec une décote de 10 % chaque année si le montant doit baisser. Inversement, une surcote plafonnée à 10 % par an est prévue.

Les associations qui disposent d'une réserve de trésorerie supérieure à 15 mois ne pourront plus, à terme, bénéficier de subventions et connaissent dès la première année une décote de 10 % sur le dernier montant de subvention attribué.

Toutefois, les associations présentant des particularités n'entrent pas dans ce champ d'application : la SPA, le Jardin du Coq à l'Ane, la ludothèque et l'association Chemin faisant. Des conventions d'objectifs se substituent alors aux critères généraux.

Ce nouveau dispositif a été révisé, au bout d'un an d'existence, par l'augmentation du point pour l'attribution des subventions de 2017, afin de permettre le maintien des subventions à un niveau équivalent. Une baisse de 10 % était en effet constatée dès la première année malgré le dispositif transitoire mis en place.

La modification du subventionnement du secteur associatif poursuit une volonté louable de rationalisation de la dépense et de meilleures objectivité et équité dans l'attribution des aides.

11 LES ACTIVITES PERISCOLAIRES

11.1 Environnement scolaire et périscolaire

La commune disposait à la rentrée 2017 de six groupes scolaires (un collège et deux écoles publics ; un ensemble collège-école et une école privés) et d'un institut thérapeutique et pédagogique sous statut privé. Les quatre groupes scolaires hors collèges disposent de classes maternelles et élémentaires. La commune de Châteaubourg gère et organise la restauration et la garderie pour les seules écoles publiques.

Tableau n° 15 : Effectifs scolaires du premier degré

	2013	2014	2015	2016	2017
Total public	586	587	588	609	617
Nombre d'élèves en maternelle	226	212	224	225	243
Nombre d'élèves en primaire	360	375	364	384	374
Total privé	349	349	353	367	373
Nombre d'élèves en maternelle	140	142	146	155	141
Nombre d'élèves en primaire	209	207	207	212	232

Source : commune. Q59_effectifs scolaires du 1^{er} degré

11.2 La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires

La possibilité a été laissée aux communes de revenir, en 2017, à une semaine scolaire de quatre jours, après une phase de mise en œuvre obligatoire de la réforme des rythmes scolaires et de l'instauration des temps d'activité périscolaire (TAP), à la suite du décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013.

Châteaubourg a mis en œuvre cette réforme à compter du 1^{er} septembre 2014. Les quatre groupes scolaires du primaire ont fait le choix de la semaine de 4,5 jours au lieu de la semaine de quatre jours, appliquée seulement aux élèves en élémentaire.

Le temps des TAP, initialement prévu de 15h45 à 16h45 pour les deux écoles publiques et les deux écoles privées, a été décalé, à la rentrée scolaire 2015, de 16h35 à 17h30, tout en rendant gratuite la première heure de garderie pour les enfants (15h30-16h30). Cette modification permettait de mieux prendre en compte les besoins des enfants (temps de pause et goûter), ainsi que l'adaptation aux exigences de la vie professionnelle des parents.

Concernant le taux d'occupation des créneaux du soir sur la période, il a nettement décru à partir de 2014 puisqu'il a été divisé par trois, malgré une capacité d'accueil, exprimée en heures, multipliée par 2,25.

Ainsi, le nombre moyen quotidien d'enfants inscrits en TAP en 2014 était de 202, de 114 en 2015, puis de 102 en 2016 et enfin de 86 en 2017, soit une constante et forte diminution de plus de 57 %.

Les données chiffrées d'organisation, de fréquentation et financières sont récapitulées en annexe 8.

22 agents périscolaires sont répartis dans les quatre écoles. La commune a financé 40 heures de formation par un organisme spécialisé pour 15 d'entre eux en 2014 et une action de formation a été suivie en 2016. Par ailleurs, la commune a réduit son temps de formation en 2017 à une demi-journée annuelle au lieu d'une journée.

La commune a fait le choix d'utiliser uniquement la ressource interne plutôt que les associations, pour des raisons de faible engouement de la part de ces dernières, de disponibilité, de difficultés organisationnelles pour acheminer les enfants d'un point à un autre (quatre sites différents), de responsabilités et de coûts induits. En conséquence, les agents affectés aux TAP ont dû être remplacés par d'autres agents sur cette période d'intervention.

En mars 2014, une coordinatrice des TAP a été recrutée pour accompagner les agents dans la conception des animations et mener un travail de concertation et d'organisation des espaces. Elle est également chargée d'évaluer auprès des enfants le contenu des TAP. Un bilan écrit est ainsi rédigé.

18 personnes interviennent encore en 2017, dont seules cinq sont titulaires du BAFA. Chaque année, des recrutements sont organisés afin de remplacer les départs. Un encadrant pour 12 enfants est prévu dans le cadre des TAP.

L'offre d'activités est organisée autour de trois grands thèmes annuels afin d'alterner les types d'activités et de proposer des activités sportives, manuelles ou artistiques.

Par ailleurs, les TAP sont exclusivement et directement organisés dans les écoles respectives à l'exception de l'école Le Plessis, où certaines activités peuvent s'accomplir au centre de loisirs, à proximité. Il n'y a donc pas de transport spécifique organisé (à l'exception du mercredi pour acheminer les enfants au seul restaurant ouvert). La convention passée entre la commune et l'école Saint-Melaine pour organiser les nouveaux rythmes scolaires est erronée sur ce point dans son article 2. Par ailleurs, les conventions avec les deux groupes scolaires privés n'ont pas été formellement renouvelées, alors qu'elles n'étaient prévues que pour la scolarité 2014-2015.

Le taux de participation a décliné dès la deuxième année et a poursuivi sa diminution par la suite.

L'adaptation des horaires a permis la prise en charge du goûter par la commune. En revanche, elle peut avoir gêné certaines familles en fonction des horaires de retour du travail des parents.

Par ailleurs, sur inscription au trimestre, les enfants peuvent participer à deux TAP par semaine. Toutefois, le principe même d'activités encadrées peut être dissuasif pour certains enfants.

Des questionnaires avaient été transmis aux familles en 2015. Une nouvelle évaluation en ligne est désormais envisagée.

Il en ressort une assimilation des TAP à une garderie par certains parents, ainsi que, parfois, des difficultés de discipline, également évoquées par les enseignants. De plus, il peut exister le sentiment que l'offre n'est pas toujours adaptée à la classe d'âge CM1-CM2.

Les écoles privées ne disposant que de personnels sous contrat, un *turn-over* important est constaté et donc des périodes où les activités s'interrompent. La coexistence de la garderie et des TAP peut être problématique en cas de mauvais temps car les locaux d'accueil sont comptés.

Enfin, l'heure de TAP étant facturée aux familles 1,56 € depuis 2015, au même tarif que l'heure de garderie, au lieu d'une gratuité en 2014, l'arbitrage des familles a pu se réaliser en faveur, si l'emploi du temps le permet, d'une récupération de l'enfant à la sortie de l'école.

La chambre souligne une fréquentation en forte et constante diminution, malgré les capacités d'accueil substantielles mises en place, une recherche d'adaptation des activités aux enfants, une mobilisation des ressources internes et un effort de formation. Les facteurs explicatifs peuvent être locaux, mais seulement à la marge, et renvoient d'abord aux faiblesses intrinsèques du dispositif national et à la multiplicité des attentes et des contraintes des familles.

11.3 L'impact budgétaire

Ont été retenues les dépenses et recettes des fonctions 21 (enseignement du premier degré), 25 (services annexes de l'enseignement) et 421 (centre de loisirs). Ont été ajoutées, pour les exercices où elles n'y figuraient pas (2013 et 2014), les dépenses de personnel identifiées par la commune et rattachées aux compétences scolaire et périscolaire.

La commune de Châteaubourg a fortement augmenté son intervention dans les domaines scolaires et périscolaires entre 2014 et 2016. En effet, une forte augmentation est constatée sur la période en dépenses de fonctionnement sur les fonctions 21, 25 et 421 et cette évolution est particulièrement marquée en 2015. Elle n'est pas liée à l'évolution des effectifs dans les écoles, qui est alors négative.

C'est bien l'impact de la réforme des rythmes scolaires qui explique l'augmentation du budget des fonctions scolaires et périscolaires, à travers notamment l'évolution des charges de personnel : recrutements d'agents, paiement d'heures complémentaires, remplacement des ATSEM (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles) pendant les TAP, etc. Les charges à caractère général et les autres charges de gestion progressent également entre 2014 et 2015.

L'évaluation du coût de la réforme des rythmes scolaires doit prendre en compte plusieurs variables :

- l'organisation matérielle et humaine des TAP sur quatre jours, ainsi que les coûts en ressources humaines et formation, avec les remboursements de frais éventuels ;
- l'organisation revue de la journée du mercredi : absence du centre de loisirs le matin, surcoûts supplémentaires éventuels de la cantine, surcoûts liés aux transports ;
- la participation des familles ;
- les produits reçus du fonds d'amorçage national⁷ et, le cas échéant, de la CAF (caisse d'allocations familiales).

La détermination des coûts spécifiques au mercredi était en cours d'évaluation au secteur « enfance, jeunesse, scolaire » pendant le contrôle. L'estimation du coût des TAP par agent a été réalisée par la chambre, puis validée par la collectivité.

Le coût net des activités périscolaires rapporté au nombre d'élèves scolarisés a ainsi été multiplié par 3,7 entre 2013 (125 €) et 2016 (466 €). L'impact de la réforme des rythmes scolaires explique largement ce constat.

La commune a cherché à rationaliser la dépense dans l'organisation initiale des nouveaux rythmes scolaires, mais le recours à des encadrants en interne a entraîné des coûts indirects et n'a permis d'amortir les conséquences de la réforme que de manière partielle. Le coût net moyen des TAP par enfant est évalué à 97 € en 2014, 107 € en 2015 et 94 € en 2016 s'il est tenu compte de l'ensemble des élèves scolarisés, alors qu'il s'établit à 153 € nets (après prise en compte des aides du fonds d'amorçage et de la CAF) pour la moyenne de la strate sur la période⁸. De même, le coût brut moyen dans les communes de la strate est de 234 €, contre 108 € en 2014, 177 € en 2015 et 159 € en 2016 pour la commune de Châteaubourg.

Le 10 janvier 2018, le conseil municipal a voté le maintien de l'organisation actuelle pour l'année scolaire 2018-2019 à la suite d'une enquête informatique auprès des familles en décembre 2017.

Compte tenu d'un coût disproportionné par enfant participant aux TAP, de près de 500 € annuels, et dans la mesure où l'environnement juridique a évolué, la question se pose pourtant de la pérennité d'un tel dispositif.

La chambre relève une situation coûteuse pour un succès numériquement limité et invite la commune à faire le bilan des causes de la diminution tendancielle de la participation aux TAP et du niveau des coûts induits.

⁷ Mis en place pour accompagner les communes dans la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, par l'article 67 de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Ses modalités de gestion ont été précisées par le décret du 2 août 2013 et l'arrêté du même jour fixant les taux des aides du fonds. Pour toutes les communes engagées dans un projet éducatif de territoire, comme Châteaubourg, l'Etat verse 50 € par enfant scolarisé dans la commune.

⁸ Enquête menée par l'AMF chaque année entre 2013 et 2016 auprès des 23 000 communes ayant une école publique.

TABLE DES ANNEXES

Annexe n° 1.	Données démographiques de la commune de Châteaubourg.....	59
Annexe n° 2.	Données d'activité	61
Annexe n° 3.	Données budgétaires.....	63
Annexe n° 4.	Situation financière.....	65
Annexe n° 5.	Endettement.....	74
Annexe n° 6.	Données bilancielle.....	76
Annexe n° 7.	Charges de personnel.....	78
Annexe n° 8.	Activités périscolaires	81

Annexe n° 1. Données démographiques de la commune de Châteaubourg

Tableau n° 16 : Evolution démographique comparée de la commune de Châteaubourg (nombre d'habitants)

	Commune de Châteaubourg	Département d'Ille-et-Vilaine	Région Bretagne
1968	2 634*	652 722	2 468 227
1975	2 937	702 199	2 595 431
<i>Evolution en %</i>	11,5	7,6	5,2
1982	3 526	749 764	2 707 886
<i>Evolution en %</i>	20	6,8	4,3
1990	4 056	798 718	2 795 638
<i>Evolution en %</i>	15	6,5	3,2
1999	4 877	867 533	2 906 197
<i>Evolution en %</i>	20,2	8,6	3,9
2009	5 535	977 449	3 175 064
<i>Evolution en %</i>	13,5	12,7	9,3
2014	6 819	1 032 240	3 276 543
<i>Evolution en %</i>	23,2	5,6	3,2

Source : INSEE, population légale.

* y compris population des communes de Broons-sur-Vilaine et Saint-Melaine.

Tableau n° 17 : Population par grandes tranches d'âges en 2014 (en %)

	Commune de Châteaubourg	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	Département d'Ille-et-Vilaine	Région Bretagne
<i>0 à 14 ans</i>	23,1	22,2	19,3	18,0
<i>15 à 29 ans</i>	18,0	16,1	19,8	16,7
<i>30 à 44 ans</i>	23,8	21,4	19,9	18,5
<i>45 à 59 ans</i>	18,2	19,5	18,9	19,9
<i>60 à 74 ans</i>	9,6	12,0	13,5	16,4
<i>75 ans ou plus</i>	7,4	8,9	8,6	10,5

Source : INSEE, RP2014 (géographie au 01/01/2016).

Tableau n° 18 : Ancienneté d'emménagement dans la résidence principale en 2014 (en %)

	Commune de Châteaubourg	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	Département d'Ille-et-Vilaine	Région Bretagne
<i>Depuis moins de 2 ans</i>	18,0	12,0	16,1	13,6
<i>De 2 à 4 ans</i>	21,8	19,3	22,0	19,5
<i>De 5 à 9 ans</i>	19,9	18,4	16,9	16,7
<i>10 ans ou plus</i>	40,4	50,4	45,0	50,2

Source : INSEE, RP2014 exploitation principale, géographie au 01/01/2016

Tableau n° 19 : Répartition des logements selon leur date de construction (en %)

	Commune de Châteaubourg	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	Département d'Ille-et-Vilaine	Région Bretagne
<i>Avant 1919</i>	6,6	15,9	13,1	11,6
<i>De 1919 à 1945</i>	4,1	5,8	6,1	7,1
<i>De 1946 à 1970</i>	9,9	10,6	16,8	19,9
<i>De 1971 à 1990</i>	29,8	30,7	30,1	31,4
<i>De 1991 à 2005</i>	30,8	24,2	22,2	19,3
<i>De 2006 à 2011</i>	18,9	12,8	11,8	10,7

Source : INSEE, RP2014, géographie au 01/01/2016

Tableau n° 20 : Ménages selon leur composition en 2014 (en %)

	Commune de Châteaubourg	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	Département d'Ille-et-Vilaine	Région Bretagne
<i>Ménages d'une personne</i>	25,8	28,9	36,2	37,0
<i>Autres ménages sans famille</i>	1,1	1,5	2,8	2,2
<i>Ménages avec famille(s)</i>	73,0	69,6	61,0	60,8

Source : INSEE, RP2014 (géographie au 01/01/2016)

Tableau n° 21 : Composition des familles en 2014 (en %)

	Commune de Châteaubourg	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	Département d'Ille-et-Vilaine	Région Bretagne
<i>Couples avec enfant(s)</i>	54,7	50,3	44,3	41,2
<i>Familles monoparentales</i>	8,7	8,1	11,7	12,1
<i>Couples sans enfant</i>	36,6	41,5	44,0	46,7

Source : INSEE, RP2014 (géographie au 01/01/2016)

Tableau n° 22 : Familles selon le nombre d'enfants âgés de moins de 25 ans en 2014 (en %)

	Commune de Châteaubourg	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	Département d'Ille-et-Vilaine	Région Bretagne
<i>Aucun enfant</i>	40,5	45,6	47,5	51,3
<i>1 enfant</i>	22,5	18,4	20,2	19,3
<i>2 enfants</i>	25,2	24,2	22,2	20,4
<i>3 enfants</i>	9,4	10,2	8,2	7,4
<i>4 enfants ou plus</i>	2,4	1,7	1,9	1,6

Source : INSEE, RP2014 (géographie au 01/01/2016)

Annexe n° 2. Données d'activité

Tableau n° 23 : Diplôme le plus élevé de la population non scolarisée de 15 ans ou plus en 2014 (en %)

	Commune de Châteaubourg	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	Département d'Ille-et-Vilaine	Région Bretagne
<i>Aucun diplôme ou au plus BEPC, brevet des collèges, DNB</i>	25,9	31,1	27,6	28,6
<i>CAP ou BEP</i>	24,9	29,3	24,6	26,6
<i>Baccalauréat (général, technologique, professionnel)</i>	17,2	17,5	17,4	18,1
<i>Diplôme de l'enseignement supérieur</i>	32,1	22,1	30,5	26,8

Source : INSEE, RP2014, géographie au 01/01/2016

Tableau n° 24 : Population de 15 ans ou plus selon la catégorie socioprofessionnelle en 2014 (en %)

	Commune de Châteaubourg	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	Département d'Ille-et-Vilaine	Région Bretagne
<i>Agriculteurs exploitants</i>	0,7	2,5	1,2	1,4
<i>Artisans, commerçants, chefs entreprise</i>	1,9	3,4	3,1	3,5
<i>Cadres et professions intellectuelles supérieures</i>	11,7	6,1	9,7	7,2
<i>Professions intermédiaires</i>	20,1	14,9	15,1	13,5
<i>Employés</i>	18,4	16,3	16,0	15,6
<i>Ouvriers</i>	17,4	21,4	13,5	13,7
<i>Retraités</i>	20,0	24,7	25,6	30,8
<i>Sans activité professionnelle</i>	9,9	10,8	15,8	14,3

Source : INSEE, RP2014 (géographie au 01/01/2016) exploitations complémentaires

Tableau n° 25 : Population de 15 à 64 ans par type d'activité en 2014 (en %)

	Commune de Châteaubourg	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	Département d'Ille-et-Vilaine	Région Bretagne
<i>Actifs ayant un emploi</i>	75,9	79,9	65,8	64,3
<i>Chômeurs</i>	5,1	6,1	7,9	8,6
<i>Elèves, étudiants et stagiaires non rémunérés</i>	9,1	8,5	12,8	10,6
<i>Retraités ou préretraités</i>	6,9	7,4	7,7	9,7

Source : INSEE, RP2014 (géographie au 01/01/2016).

Tableau n° 26 : Chômage (au sens du recensement) des 15-64 ans en 2014 (en %)

	Commune de Châteaubourg	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	Département d'Ille-et-Vilaine	Région Bretagne
<i>Taux de chômage</i>	6,3	7,6	10,7	11,8

Source : INSEE, RP2014 (géographie au 01/01/2016).

Tableau n° 27 : Ménages fiscaux de l'année 2013

	Commune de Châteaubourg	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	Département d'Ille-et-Vilaine	Région Bretagne
<i>Nombre de ménages fiscaux</i>	2 682	31 264	419 197	1 407 647
<i>Nombre de personnes dans les ménages fiscaux</i>	6 849	79 281	980 620	3 185 358
<i>Médiane du revenu disponible par unité de consommation (en euros)</i>	21 702	20 055	20 688	20 281
<i>Part des ménages fiscaux imposés (en %)</i>	63,8	55,1	58,1	56,2

Source : INSEE-DGFiP-CNAF-CNAV-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal en géographie au 01/01/2014.

Tableau n° 28 : Emploi et activité en 2014

	Commune de Châteaubourg	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	Département d'Ille-et- Vilaine	Région Bretagne
<i>Nombre d'emplois dans la zone</i>	3 887	35 288	447 753	1 299 766
<i>Actifs ayant un emploi résidant dans la zone</i>	3 353	36 608	440 088	1 313 790
<i>Indicateur de concentration d'emploi*</i>	115,9	96,4	101,7	98,9
<i>Taux d'activité parmi les 15 ans ou plus, en %</i>	68,2	64,1	59,1	55,4

Source : INSEE, RP2014 (géographie au 01/01/2016)

* L'indicateur de concentration d'emploi est égal au nombre d'emplois dans la zone pour 100 actifs ayant un emploi résidant dans la zone.

Tableau n° 29 : Lieu de travail des actifs de 15 ans ou plus ayant un emploi et résidents en 2014 (en %)

	Commune de Châteaubourg	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	Département d'Ille-et-Vilaine	Région Bretagne
<i>Travaillent dans la commune de résidence</i>	26,5	30,6	33,3	34,7
<i>Travaillent dans une commune différente</i>	73,5	69,4	66,7	65,3

Source : INSEE, RP2014 (géographie au 01/01/2016)

Tableau n° 30 : Nombre d'entreprises par secteur d'activité au 1^{er} janvier 2015 (en %)

<i>Secteur d'activité</i>	Commune de Châteaubourg	Communauté d'agglomération Vitré Communauté	Département d'Ille-et-Vilaine	Région Bretagne
<i>Industrie</i>	10,4	11,5	7,3	7,8
<i>Construction</i>	8,4	13,2	12,2	14,0
<i>Commerce, transport, hébergement et restauration</i>	28,9	29,2	27,1	28,9
<i>Services aux entreprises</i>	28,4	26,5	29,8	25,5
<i>Services aux particuliers</i>	24,1	19,6	23,7	23,9

Source : INSEE. Répertoire des entreprises et des établissements (Sirene).

Champ : activités marchandes hors agriculture

Annexe n° 3. Données budgétaires

Tableau n° 31 : Résultats 2016 des budgets annexes (hors assainissement)

(en €)	Foncier développement économique	La Bourlière	Plessis Beuscher	ZAC multi- sites	Brettonnière
	Terrains	Zone d'activités	Zone d'activités	ZAC	ZAC
<i>Section de fonctionnement</i>					
Report	135 721	56 350	34 681	0	8 656 885
Recettes	327 785	303 388	772 478	154 255	9 723 025
Dépenses	292 565	260 943	744 404	154 256	11 035 787
Résultat cumulé	170 941	98 795	62 754	- 1	7 344 124
<i>Section d'investissement</i>					
Report	56 847	- 260 719	- 744 142	0	- 10 334 392
Recettes	222 815	260 719	744 142	0	10 258 167
Dépenses	111 286	197 246	732 566	- 154 255	8 482 777
Résultat cumulé	168 376	- 197 246	- 732 566	- 154 255	- 8 559 001
<i>Résultat de clôture</i>					
Hors restes à réaliser	339 317	- 98 451	- 669 512	- 154 256	- 1 214 878
Y compris restes à réaliser	486 801	- 98 451	- 669 512	- 154 256	- 1 214 878

(en €)	Basse Haye	Primevères	La Haye Marga	Brunelière	Rouyardières
	ZAC	Lotissement	Zone d'activités	Lotissement	Zone d'activités
<i>Section de fonctionnement</i>					
Report	37 520	- 204 033	0	419 809	656 459
Recettes	0	109 159	0	362 818	560 680
Dépenses	1	0	0	782 628	1 217 139
Résultat cumulé	37 519	- 94 874	0	0	0
<i>Section d'investissement</i>					
Report	- 260 904	0	- 129 367	- 362 818	- 560 680
Recettes	0	0	0	362 818	560 680
Dépenses	0	0	0	0	0
Résultat cumulé	- 260 904	0	- 129 367	0	0
<i>Résultat de clôture</i>					
Hors restes à réaliser	- 223 385	- 94 874	- 129 367	0	0
Y compris restes à réaliser	- 223 385	- 94 874	- 129 367	0	0

Source : note de synthèse CA 2016

Tableau n° 32 : Présentation synthétique des PPI sur la période glissante 2014-2017

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
PPI 2014								
Dépenses	5 205 022	5 663 512	5 664 000	5 469 000	2 144 000	2 009 000	1 900 000	
Recettes*	0	0	0	0	0	0	0	
Besoin de financement	5 205 022	5 663 512	5 664 000	5 469 000	2 144 000	2 009 000	1 900 000	
PPI 2015								
Dépenses		5 300 000	2 725 000	2 800 000	1 950 000	600 000	1 400 000	1 600 000
Recettes		0	0	0	0	0	0	0
Besoin de financement		5 300 000	2 725 000	2 800 000	1 950 000	600 000	1 400 000	1 600 000
PPI 2016								
Dépenses		Néant						
Recettes								
Besoin de financement								
PPI 2017								
Dépenses		4 308 000	3 199 000	4 592 000	3 006 000	2 000 000		
Recettes		0	0	0	0	0		
Besoin de financement		4 308 000	3 199 000	4 592 000	3 006 000	2 000 000		

Source : retraitement CRC à partir des Q13-PPI septembre 2014, juillet 2015, juin 2017

* Subventions et participations

Tableau n° 33 : Taux de réalisation de la section de fonctionnement

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses réelles						
Prévu (BP + BS + DM)	4 682 970	4 851 294	6 002 342	6 887 151	6 687 771	6 652 685
Réalisé	4 227 896	4 336 231	4 525 645	5 265 723	5 606 635	5 593 478
Taux	90,3 %	89,4 %	75,4 %	76,5 %	83,8 %	84,1 %
Charges rattachées	0	41 805	42 730	406 525	326 040	69 113
Taux, y compris rattachements	90,3 %	90,2 %	76,1 %	82,4 %	88,7 %	85,1 %
Recettes réelles						
Prévu (BP + BS + DM)	6 499 634	6 988 690	7 006 337	7 240 579	7 325 953	8 377 346
Réalisé	6 756 077	7 292 648	7 531 540	7 297 740	7 497 191	8 761 644
Taux	103,9 %	104,3 %	107,5 %	100,8 %	102,3 %	104,6 %

Source : retraitement CRC à partir des comptes administratifs.

BP : budget primitif. BS : budget supplémentaire. DM : décisions modificatives.

Annexe n° 4. Situation financière

Tableau n° 34 : Evolution des charges à caractère général

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 118 249	1 190 271	1 342 434	1 628 679	1 562 798	1 478 972	+ 5,8 %
- Remboursement de frais	66 585	38 433	122 778	31 638	43 435	141 147	+ 16,2 %
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	1 051 664	1 151 838	1 219 657	1 597 041	1 519 363	1 337 824	+ 4,9 %
En % des produits de gestion	15,5 %	16,3 %	17,1 %	22,0 %	20,8 %	15,7 %	

Source : retraitement CRC - ANAFI

Tableau n° 35 : Détail des charges à caractère général

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 118 249	1 190 271	1 342 434	1 628 679	1 562 798	1 478 972	5,8 %
Dont achats autres que les terrains à aménager (y compris variations de stocks)	620 892	596 771	657 591	708 477	680 193	578 839	- 1,4 %
Dont crédit-bail	0	0	0	0	0	0	0,0 %
Dont locations et charges de copropriétés	20 159	28 291	19 213	26 502	22 404	22 226	2,0 %
Dont entretien et réparations	197 313	253 478	221 284	300 755	324 542	314 027	9,7 %
Dont assurances et frais bancaires	23 856	32 195	97 696	103 519	105 396	139 504	42,4 %
Dont autres services extérieurs	39 099	43 261	57 458	87 222	71 199	56 663	7,7 %
Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)	11 347	14 839	8 844	37 709	14 138	15 765	6,8 %
Dont contrats de prestations de services avec des entreprises	47 733	52 387	113 069	183 306	152 291	170 434	29,0 %
Dont honoraires, études et recherches	6 026	4 068	21 986	19 659	18 609	31 204	38,9 %
Dont publicité, publications et relations publiques	66 964	60 447	63 316	68 679	60 901	49 938	- 5,7 %
Dont transports collectifs et de biens (y compris transports scolaires)	21 316	20 834	14 834	23 988	29 487	22 430	1,0 %
Dont déplacements et missions	3 125	17 371	5 153	5 614	10 807	8 848	23,1 %
Dont frais postaux et télécommunications	33 578	38 120	39 343	40 756	49 312	41 766	4,5 %
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	26 842	28 209	22 645	22 494	23 520	27 329	0,4 %

Source : retraitement CRC - ANAFI

Tableau n° 36 : Détail des autres charges de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Autres charges de gestion	166 107	390 777	406 957	371 825	363 588	362 526	16,9 %
<i>Dont contribution au service incendie</i>	0	0	0	0	0	0	0,0 %
<i>Dont contribution aux organismes de regroupement</i>	8 693	9 690	9 819	10 064	10 194	10 370	3,6 %
<i>Dont autres contingents et participations obligatoires (politique de l'habitat par exemple)</i>	2 368	220 919	228 377	237 701	221 398	217 774	147,0 %
<i>Dont déficit (+) ou excédent (-) des budgets annexes à caractère administratif</i>	0	0	0	4 745	0	0	0,0 %
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	153 615	153 797	165 981	114 058	125 891	128 424	- 3,5 %
<i>Dont autres frais des élus (formation, mission, représentation)</i>	1 073	714	2 198	2 748	3 446	3 549	27,0 %
<i>Dont frais de fonctionnement des groupes d'élus</i>	0	0	0	0	0	0	0,0 %
<i>Dont pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur)</i>	358	5 657	581	74	194	75	- 26,8 %

Source : retraitement CRC - ANAFI

Tableau n° 37 : Bases des impôts locaux (en euros par habitant)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution annuelle moyenne 2011-2016	Evolution globale 2011-2016
TH	Commune	985	1 037	1 086	1 116	1 159	1 118	2,6 %	13,5 %
	Strate	1 211	1 252	1 287	1 290	1 340	1 331	1,9 %	9,9 %
TFPB	Commune	1 449	1 553	1 565	1 561	1 506	1 571	1,6 %	8,4 %
	Strate	1 132	1 163	1 187	1 198	1 214	1 239	1,8 %	9,5 %
TFPNB	Commune	26	25	25	25	25	24	- 1,6 %	- 7,7 %
	Strate	13	13	13	14	14	15	2,9 %	15,4 %

Source : DGFIP

Tableau n° 38 : Produits des impôts locaux (en euros par habitant)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution annuelle moyenne 2011-2016	Evolution globale 2011-2016
TH	Commune	139	146	153	158	164	158	2,6 %	13,7 %
	Strate	174	180	185	187	197	199	2,7 %	14,4 %
TFPB	Commune	198	212	214	213	206	214	1,6 %	8,1 %
	Strate	236	242	247	249	255	261	2,0 %	10,6 %
TFPNB	Commune	11	11	11	11	10	10	- 1,9 %	- 9,1 %
	Strate	8	8	8	8	8	8	0,0 %	0,0 %

Source : DGFIP

Tableau n° 39 : Détail des ressources fiscales

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Impôts locaux nets des restitutions	2 103 710	2 260 961	2 364 044	2 437 992	2 478 981	2 563 225	4,0 %
+ Taxes sur activités de service et domaine	0	0	0	0	0	0	0,0 %
+ Taxes sur activités industrielles	117 490	125 458	140 359	135 466	129 464	137 901	3,3 %
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	45 924	48 024	49 788	51 468	52 716	54 048	3,3 %
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	263 340	296 590	186 829	174 517	188 166	219 398	- 3,6 %
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 530 464	2 731 034	2 741 020	2 799 443	2 849 327	2 974 572	3,3 %

Source : retraitement CRC – ANAFI.

Tableau n° 40 : Fiscalité reversée

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Attribution de compensation brute	1 723 560	1 723 557	2 299 529	2 299 529	2 299 529	2 299 529	5,9%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	944 553	972 889	377 400	382 306	382 306	382 306	-16,5%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	0	8 820	32 943	46 038	60 419	87 784	N.C.
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	13 506	13 506	13 506	13 506	13 506	13 506	0,0%
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'intercommunalité	2 681 619	2 718 772	2 723 378	2 741 379	2 755 760	2 783 125	0,7%

Source : retraitement CRC – ANAFI.

Tableau n° 41 : Détail des ressources institutionnelles

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	720 960	743 058	778 198	757 043	641 819	541 197	- 5,6 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	607 632	614 474	628 786	586 780	447 416	316 756	- 12,2 %
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	113 328	128 584	149 412	170 263	194 403	224 441	14,6 %
Autres dotations	1 141	0	0	0	0	11 000	57,3 %
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	1 141	0	0	0	0	11 000	57,3 %
Participations	148 880	147 758	143 575	162 089	215 262	169 126	2,6 %
<i>Dont Etat</i>	14 224	7 920	5 030	19 982	41 149	27 672	14,2 %
<i>Dont régions</i>	0	0	800	0	0	0	0,0 %
<i>Dont départements</i>	0	0	0	0	2 200	2 445	ns
<i>Dont communes</i>	24 366	21 402	24 807	21 240	19 446	1 441	- 43,2 %
<i>Dont groupements</i>	0	11 520	8 000	0	10 000	6 898	ns
<i>Dont fonds européens</i>	0	0	0	0	0	0	0,0 %
<i>Dont autres</i>	110 291	106 916	104 938	120 866	142 467	130 669	3,4 %
Autres attributions et participations	128 737	136 103	112 393	140 730	152 265	131 134	0,4 %
<i>Dont compensation et péréquation</i>	127 029	121 552	112 393	130 480	100 832	82 605	- 8,2 %
<i>Dont autres</i>	1 708	14 551	0	10 250	51 433	48 529	95,3 %
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	999 719	1 026 919	1 034 166	1 059 862	1 009 347	852 457	- 3,1 %

Source : retraitement CRC – ANAFI

Tableau n° 42 : Détail des ressources d'exploitation

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Ventes de marchandises et de produits finis autres que les terrains aménagés	0	0	0	0	0	0	0,0 %
+ Domaine et récoltes	14 605	26 736	24 250	71 692	23 859	27 091	13,2 %
+ Travaux, études et prestations de services	289 134	333 972	348 184	413 411	413 952	457 297	9,6 %
+ Mise à disposition de personnel facturée	0	8 308	8 040	8 040	45 974	48 258	ns
+ Remboursement de frais	66 585	38 433	122 778	31 638	43 435	141 147	16,2 %
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	370 324	407 449	503 252	524 782	527 219	673 793	12,7 %
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	121 850	146 142	85 529	82 513	93 329	114 170	- 1,3 %
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	11 771	9 514	0	1 076 269	ns
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	0	0	0	0	0,0 %
= Autres produits de gestion courante (b)	121 850	146 142	97 300	92 027	93 329	1 190 439	57,8 %
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0	0	0,0 %
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	492 174	553 591	600 552	616 809	620 549	1 864 231	30,5 %

Source : retraitements CRC – ANAFI.

Tableau n° 43 : Résultats consolidés (tous budgets) en fonctionnement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Recettes agrégées	14 228 820	14 674 581	21 916 564	17 776 401	20 730 648	21 474 670
- Recettes et dépenses réciproques	54 337	34 416	94 699	37 055	72 171	1 182 264
= Recettes consolidées, tous budgets (A)	14 174 483	14 640 164	21 821 865	17 739 345	20 658 477	20 292 407
Dépenses agrégées	11 937 536	12 366 551	12 114 590	17 790 092	20 400 498	20 907 482
- Recettes et dépenses réciproques	54 337	34 416	94 699	37 055	72 171	1 182 264
= Dépenses consolidées, tous budgets (B)	11 883 199	12 332 134	12 019 891	17 753 036	20 328 328	19 725 218
Résultat de l'exercice, tous budgets (A-B)	2 291 284	2 308 030	9 801 974	-13 691	330 149	567 189
+ Report	5 045 230	6 776 514	8 734 543	15 944 178	13 386 353	12 482 584
= Résultat consolidé de l'exercice, tous budgets	7 336 514	9 084 543	18 536 518	15 930 487	13 716 502	13 049 772

Source : retraitements CRC – ANAFI.

**Tableau n° 44 : Résultats de fonctionnement et d'investissement
des différents budgets de la commune**

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Budget principal						
Fonctionnement	2 324 875	2 439 237	2 372 759	1 313 587	1 300 816	2 640 597
Investissement	515 832	232 874	- 1 568 452	954 295	3 092 085	- 3 208 939
<i>Total</i>	<i>2 840 707</i>	<i>2 672 112</i>	<i>804 308</i>	<i>2 267 882</i>	<i>4 392 901</i>	<i>- 568 343</i>
Budget annexe ZI Bellevue						
Fonctionnement	8 006	0	- 23 002	- 9 514	0	
Investissement	47 060	0	0	0	0	
<i>Total</i>	<i>55 066</i>	<i>0</i>	<i>- 23 002</i>	<i>- 9 514</i>	<i>0</i>	
Budget annexe ZAC Goulgatière						
Fonctionnement	- 75 531	- 24 725	- 11 771			
Investissement	129 988	0	0			
<i>Total</i>	<i>54 456</i>	<i>- 24 725</i>	<i>- 11 771</i>			
Budget annexe ZI Les Rouyardières						
Fonctionnement	44 328	0	0	0	0	- 656 459
Investissement	71 943	- 2 537	0	0	0	560 680
<i>Total</i>	<i>116 271</i>	<i>- 2 537</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 95 780</i>
Budget annexe Lotissement La Brunelière						
Fonctionnement	- 3 443	0	3 443	0	0	- 419 809
Investissement	3 443	0	- 3 518	0	0	362 818
<i>Total</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 76</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 56 991</i>
Budget annexe ZAC Les chemins de la Bretonnière						
Fonctionnement	- 315 143	- 242 456	7 822 932	- 250 816	- 1 347 125	- 1 312 761
Investissement	740 532	406 519	- 7 695 898	105 942	656 010	1 775 391
<i>Total</i>	<i>425 389</i>	<i>164 064</i>	<i>127 034</i>	<i>- 144 874</i>	<i>- 691 115</i>	<i>462 629</i>
Budget annexe ZA la Basse Haye						
Fonctionnement	- 33 051	45 443	0	0	19 897	
Investissement	- 45 596	- 49 681	- 7 946	- 1 213	116 051	
<i>Total</i>	<i>- 78 647</i>	<i>- 4 238</i>	<i>- 7 946</i>	<i>- 1 213</i>	<i>135 948</i>	
Budget annexe ZAC Basse Chenelière						
Fonctionnement	0	0	- 4 745	0		
Investissement	0	0	4 200	0		
<i>Total</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>- 545</i>	<i>4 745</i>		
Budget annexe ZA Les Primevères						
Fonctionnement	2 696	- 124 428	- 513 527	225 109	206 117	109 159
Investissement	- 169 130	- 253 546	453 285	0	0	0
<i>Total</i>	<i>- 192 434</i>	<i>- 377 974</i>	<i>- 60 241</i>	<i>225 109</i>	<i>206 117</i>	<i>109 159</i>
Budget annexe ZA Plessis Beuscher						
Fonctionnement	0	0	59	1	34 620	28 073
Investissement	- 280 074	- 26 243	- 86 676	- 333 050	- 18 097	11 876
<i>Total</i>	<i>- 280 074</i>	<i>- 26 243</i>	<i>- 86 617</i>	<i>- 333 049</i>	<i>- 16 523</i>	<i>39 949</i>
Budget annexe Foncier développement économique						
Fonctionnement		0	54 676	60 530	28 140	35 220
Investissement		0	- 7 625	410 824	- 346 352	111 529
<i>Total</i>		<i>0</i>	<i>47 051</i>	<i>471 354</i>	<i>- 318 212</i>	<i>146 749</i>
Budget annexe ZA La Haye Marga						
Fonctionnement		0	0	0	0	0
Investissement		- 114 636	- 14 732	0	0	0
<i>Total</i>		<i>- 114 635</i>	<i>- 14 732</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Budget annexe ZA la Bourlière						
Fonctionnement	40 713	- 32 835	- 20 792	- 67 316	50 000	42 445
Investissement	- 358 841	- 20 834	194 371	166 487	- 2 812	63 473
Total	- 318 128	- 53 669	173 579	99 171	47 188	105 918

Budget annexe ZAC Multisites						
Fonctionnement						0
Investissement						- 154 256
Total						- 154 256

Budget annexe Assainissement						
Fonctionnement	297 833	247 792	121 943	- 1 290 017	37 684	100 727
Investissement	62 581	- 48 819	- 7 136	89 486	- 20 033	119 298
Total	360 415	198 974	114 807	- 1 200 531	17 651	220 025
Résultat consolidé	3 009 021	2 431 127	1 061 847	1 379 080	3 807 002	209 059

Source : comptes de gestion

Tableau n° 45 : Formation de l'EBF

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	2 530 464	2 731 034	2 741 020	2 799 443	2 849 327	2 974 572	3,3 %
+ Ressources d'exploitation	492 174	553 591	600 552	616 809	620 549	1 864 231	30,5 %
= Produits "flexibles" (a)	3 022 638	3 284 625	3 341 572	3 416 252	3 469 876	4 838 804	9,9 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	999 719	1 026 919	1 034 166	1 059 862	1 009 347	852 457	- 3,1 %
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat	2 681 619	2 718 772	2 723 378	2 741 379	2 755 760	2 783 125	0,7 %
= Produits "rigides" (b)	3 681 338	3 745 691	3 757 544	3 801 241	3 765 107	3 635 582	- 0,2 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	68 743	47 510	44 437	46 631	72 227	45 450	- 7,9 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	6 772 719	7 077 826	7 143 553	7 264 124	7 307 210	8 519 836	4,7 %
Charges à caractère général	1 118 249	1 190 271	1 342 434	1 628 679	1 562 798	1 478 972	5,8 %
+ Charges de personnel	2 289 749	2 388 841	2 450 635	2 848 883	3 139 885	3 186 018	6,8 %
+ Subventions de fonctionnement	432 371	201 005	180 178	495 777	454 969	370 984	- 3,0 %
+ Autres charges de gestion	166 107	390 777	406 957	371 825	363 588	362 526	16,9 %
= Charges de gestion (B)	4 006 475	4 170 894	4 380 204	5 345 164	5 521 240	5 398 500	6,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 766 243	2 906 932	2 763 349	1 918 960	1 785 970	3 121 336	2,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	40,8 %	41,1 %	38,7 %	26,4 %	24,4 %	36,6 %	

Source : retraitement CRC – ANAFI.

Tableau n° 46 : CAF brute et formation du résultat

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 766 243	2 906 932	2 763 349	1 918 960	1 785 970	3 121 336	2,4 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	-160 825	-174 771	-131 981	-111 088	-104 031	-149 615	- 1,4 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	0	0,0 %
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	0	0,0 %
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	-39 183	8 816	30 644	9 981	-195 635	51 008	0,0 %
= CAF brute	2 566 235	2 740 977	2 662 012	1 817 853	1 486 303	3 022 728	3,3 %
<i>en % des produits de gestion</i>	37,9 %	38,7 %	37,3 %	25,0 %	20,3 %	35,5 %	
- Dotations nettes aux amortissements	241 360	301 740	289 252	351 266	335 687	382 032	9,6 %
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	153 000	-150 200	100	0,0 %
+ Quote-part des subventions d'investissement transférées	0	0	0	0	0	0	0,0 %
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	0	0	0	0	0,0 %
= Résultat section de fonctionnement	2 324 875	2 439 237	2 372 759	1 313 587	1 300 816	2 640 597	2,6 %

Source : retraitement CRC – ANAFI.

Tableau n° 47 : Evolution de la CAF nette

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF brute	2 566 235	2 740 977	2 662 012	1 817 853	1 486 303	3 022 728	14 296 108
- Annuité en capital de la dette	475 412	505 586	511 406	474 234	471 471	407 703	2 845 811
= CAF nette ou disponible	2 090 823	2 235 391	2 150 606	1 343 619	1 014 832	2 615 025	11 450 297

Source : retraitement CRC – ANAFI.

Tableau n° 48 : Données comparatives sur les soldes intermédiaires de gestion

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution annuelle moyenne 2011-2016	Evolution globale 2011-2016
Excédent brut de fonctionnement	Commune	458	475	442	301	276	467	0,4 %	2,0 %
	Strate	230	221	210	189	199	201	- 2,7 %	- 12,6 %
Capacité d'autofinancement (CAF)	Commune	425	448	425	285	229	452	1,2 %	6,4 %
	Strate	200	190	181	168	171	179	- 2,2 %	- 10,5 %
CAF nette du remboursement en capital des emprunts	Commune	346	365	344	211	157	391	2,5 %	13,0 %
	Strate	118	111	102	88	83	84	- 6,6 %	- 28,8 %

Source : DGFIP

Tableau n° 49 : Financement propre disponible

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (C)	2 090 823	2 235 391	2 150 606	1 343 619	1 014 832	2 615 025	11 450 297
TLE et taxe d'aménagement	57 287	90 088	68 041	103 567	312 283	210 720	841 986
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	228 882	314 986	266 249	369 108	182 478	222 428	1 584 131
+ Subventions d'investissement reçues	120 355	280 340	209 824	114 985	334 648	596 620	1 656 772
+ Produits de cession	200	191 145	345 591	7 270	240	121 875	666 321
+ Autres recettes	0	0	42 049	0	455 000	778	497 827
= Recettes d'investissement hors emprunt (D)	406 724	876 559	931 754	594 929	1 284 650	1 152 421	5 247 037
= Financement propre disponible (C+D)	2 497 547	3 111 950	3 082 360	1 938 548	2 299 482	3 767 446	16 697 333
<i>Financement propre disponible / Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	<i>117,5 %</i>	<i>151,3 %</i>	<i>129,8 %</i>	<i>143,4 %</i>	<i>69,7 %</i>	<i>69,2 %</i>	

Source : retraitements CRC – ANAFI.

TLE : taxe locale d'équipement.

Tableau n° 50 : Financement des investissements

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
Financement propre disponible	2 497 547	3 111 950	3 082 360	1 938 548	2 299 482	3 767 446	16 697 333
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	2 125 042	2 056 831	2 375 128	1 352 073	3 297 905	5 440 591	16 647 569
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	30 626	37 349	32 858	25 048	104 954	138 853	369 688
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	1 833	0	2 757	6 986	3 099	8 885	23 560
- Participations et investissements financiers nets	-20 490	-10 000	215 817	800 000	-20 000	-20 000	945 327
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	1 200	165 659	1 493	214	-43	500	169 021
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	359 336	862 112	454 308	-245 772	-1 086 432	-1 801 384	-1 457 832
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	359 336	862 112	454 308	-245 772	-1 086 432	-1 801 384	-1 457 832
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	90 000	1 250 000	0	0	2 785 000	0	4 125 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	449 336	2 112 112	454 308	-245 772	1 698 568	-1 801 384	2 667 168

Source : retraitements CRC – ANAFI.

Annexe n° 5. Endettement

Tableau n° 51 : Intérêt de la dette du budget principal

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	160 837	174 782	131 991	111 096	104 038	149 621	- 1,4 %
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,3 %	3,2 %	2,7 %	2,5 %	1,5 %	2,4 %	

Source : retraitements CRC – ANAFI.

Tableau n° 52 : Données comparatives sur le stock de dette du budget principal

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Encours par rapport aux produits réels de fonctionnement	71 %	74 %	64 %	60 %	89 %	72 %
Moyenne de la strate	75 %	76 %	76 %	75 %	73 %	72 %
Encours par habitant (€)	795	879	779	690	1 036	942
Moyenne de la strate (€)	874	881	881	870	862	842

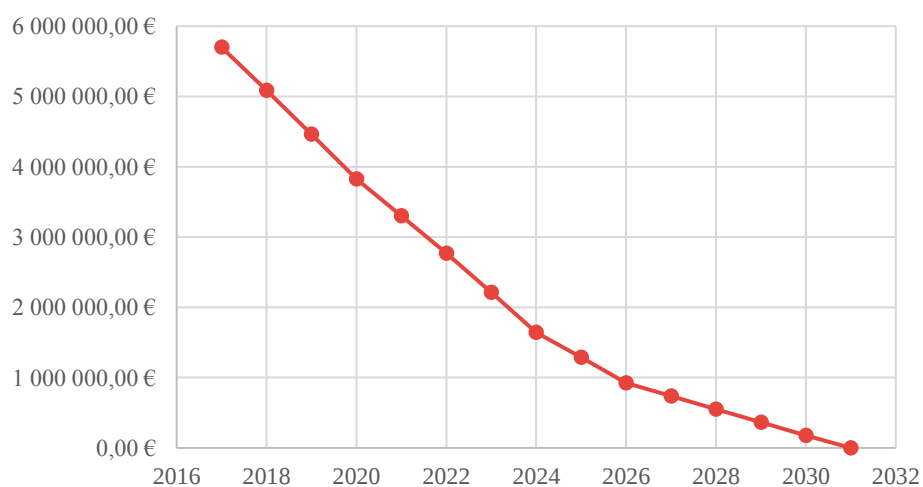
Source : DGFIP.

Tableau n° 53 : Encours de dette du budget principal (BP)

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	5 193 807	4 807 196	5 385 951	4 873 053	4 398 606	6 712 178	5,3 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	475 412	505 586	511 406	474 234	471 471	407 703	- 3,0 %
- Remboursements temporaires d'emprunts	0	0	0	0	0	0	0,0 %
- Variation des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	1 200	165 659	1 493	214	-43	500	- 16,1 %
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	-3 049	27 252	-4 075	-6 413	-2 192	43 109	ns
+ Nouveaux emprunts	90 000	1 250 000	0	0	2 785 000	0	- 100,0 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	4 804 147	5 413 203	4 868 978	4 392 193	6 709 986	6 347 084	5,7 %
- Trésorerie nette hors comptes de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	1 731 493	3 880 798	4 408 661	4 449 175	6 093 015	4 035 814	18,4 %
= Encours de dette du BP net de la trésorerie hors compte de rattachement BA	3 072 654	1 532 405	460 317	-56 982	616 971	2 311 270	- 5,5 %

Source : CRC, logiciel Anafi

Profil d'extinction de la dette



Source : retraitements CRC – Q22 Tableau du profil d'extinction par exercice

Tableau n° 54 : Capacité de désendettement du budget principal (BP)

(en €)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Encours de dettes du BP net de la trésorerie hors comptes de rattachement	3 072 654	1 532 405	460 317	-56 982	616 971	2 311 270	- 5,5 %
Capacité de désendettement BP, trésorerie incluse en années (dette budget principal nette de la trésorerie/CAF brute du BP)	1,2	0,6	0,2	0,0	0,4	0,8	
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	4 807 196	5 385 951	4 873 053	4 398 606	6 712 178	6 303 975	5,6 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	1,9	2,0	1,8	2,4	4,5	2,1	

Source : retraitements CRC – ANAFI.

Annexe n° 6. Données bilanciellles

Tableau n° 55 : Constitution des ressources stables

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Dotations, réserves et affectations	35 915 139	38 645 088	41 460 664	44 306 098	46 569 447	48 303 410	6,1 %
+ Droit de l'affectant	0	0	0	0	0	0	0,0 %
- Neutralisation des amortissements des subventions d'équipement versées	0	0	0	0	0	0	0,0 %
+/- Différences sur réalisations	348 921	348 133	279 838	273 167	241 239	-852 419	ns
+/- Résultat (fonctionnement)	2 324 875	2 439 237	2 372 759	1 313 587	1 300 816	2 640 597	2,6 %
+ Subventions	2 054 386	2 334 725	2 544 549	2 659 534	2 994 182	3 590 802	11,8 %
<i>dont subventions transférables</i>	26 359	26 359	0	0	0	0	- 100,0 %
<i>dont subventions non transférables</i>	2 028 027	2 308 366	2 544 549	2 659 534	2 994 182	3 590 802	12,1 %
+ Provisions pour risques et charges nettes des neutralisations pour risques et charges sur emprunts	0	0	0	153 000	2 800	2 900	ns
<i>dont provisions pour risques et charges sur emprunts</i>	0	0	0	0	0	0	0,0 %
= Ressources propres élargies	40 643 320	43 767 184	46 657 811	48 705 387	51 108 484	53 685 290	5,7 %
+ Dettes financières (hors obligations)	4 807 196	5 385 951	4 873 053	4 398 606	6 712 178	6 303 975	5,6 %
+ Emprunts obligataires	0	0	0	0	0	0	0,0 %
= Ressources stables (E)	45 450 516	49 153 135	51 530 864	53 103 992	57 820 662	59 989 265	5,7 %

Source : CRC - Anafi

Tableau n° 56 : Constitution des emplois stables

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Immobilisations propres nettes (hors en cours)	21 547 096	22 597 544	25 954 124	45 985 789	48 095 479	49 198 549	18,0 %
<i>dont subventions d'équipement versées</i>	530 328	483 915	439 470	385 312	401 511	451 574	- 3,2 %
<i>dont autres immobilisations incorporelles</i>	290 223	289 937	314 658	437 987	499 596	502 207	11,6 %
<i>dont immobilisations corporelles</i>	20 714 270	21 821 416	24 981 903	44 144 397	46 196 278	47 266 674	17,9 %
<i>dont immobilisations financières</i>	12 276	2 276	218 093	1 018 093	998 093	978 093	140,0 %
+ Immobilisations en cours	21 906 497	22 450 024	21 020 335	2 811 037	3 208 882	5 704 369	- 23,6 %
+ Encours de production et travaux stockés	0	0	0	0	0	0	0,0 %
+ Immobilisations nettes concédées, affectées, affermées ou mises à disposition	218 454	218 454	218 454	218 454	732 489	1 108 165	38,4 %
+ Immobilisations reçues au titre d'une mise à disposition ou d'une affectation	0	0	0	0	0	0	0,0 %
+ Immobilisations sous mandats ou pour compte de tiers (hors BA, CCAS et caisse des écoles)	0	0	0	0	0	0	- 100,0 %
+ Charges à répartir et primes de remboursement des obligations	24 277	20 808	17 340	13 872	10 404	6 936	- 22,2 %
= Emplois immobilisés (F)	43 696 324	45 286 831	47 210 253	49 029 152	52 047 255	56 018 019	5,1 %

Source : CRC - Anafi

Tableau n° 57 : Evolution du fonds de roulement

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
= Fonds de roulement net global (E-F)	1 754 192	3 866 304	4 320 612	4 074 840	5 773 407	3 971 246	17,8 %
en nombre de jours de charges courantes	153,6	324,7	349,5	272,6	374,6	261,3	

Source : CRC - Anafi

Tableau n° 58 : Données comparatives relatives au fonds de roulement

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution annuelle moyenne 2011-2016	Evolution globale 2011-2016
Fonds de roulement	Commune	290	631	690	640	891	594	15,4 %	104,8 %
	Strate	235	251	223	212	257	287	4,1 %	22,1 %

Source : DGFIP

Tableau n° 59 : Evolution du besoin en fonds de roulement (BFR)

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Moyenne
Stocks	0	0	0	0	0	0	0
+ Redevables et comptes rattachés	57 731	51 095	31 266	84 124	68 032	39 178	55 238
Dont redevables	38 202	34 456	17 862	76 513	61 931	36 358	44 220
Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes	0	0	0	0	0	0	0
- Encours fournisseurs	22 968	28 050	31 047	438 809	357 381	88 066	161 053
Dont fournisseurs d'immobilisations	22 968	28 050	26 047	32 284	14 022	18 869	23 707
= Besoin en fonds de roulement de gestion	34 762	23 045	219	-354 685	-289 348	-48 888	-105 816
en nombre de jours de charges courantes	3,0	1,9	0,0	-23,7	-18,8	-3,2	-7
- Dettes et créances sociales	0	0	0	0	0	0	0
- Dettes et créances fiscales	320	455	0	14	0	0	132
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	0	0	51 700	-4 417	0	-57 509	-1 704
- Autres dettes et créances	-499 512	-921 058	-694 333	-139 662	-544 647	330 590	-411 437
Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)	301	586	0	489	377	0	292
Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)	4 924	0	368	307	2 568	220	1 398
Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*	0	0	0	0	0	1 125	188
Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*	7 604	2 709	1 335	7 104	1 056	421	3 371
Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**	-511 255	-958 141	-730 901	-163 715	-574 906	257 401	-446 920
Dont compte de rattachement avec le CCAS et la Caisse des écoles	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin en fonds de roulement global	533 954	943 647	642 852	-210 620	255 298	-321 969	307 194
en nombre de jours de charges courantes	46,8	79,3	52,0	-14,1	16,6	-21,2	

Source : CRC - Anafi

Annexe n° 7. Charges de personnel

Tableau n° 60 : Détail des charges de personnel hors atténuations de charges (en euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Evolution annuelle moyenne
Total* , dont :	2 313 428	2 444 662	2 498 106	2 883 673	3 106 096	3 282 602	7,2 %
64111 rémunération principale des titulaires	1 226 839	1 298 460	1 342 889	1 342 470	1 254 661	1 392 690	2,6 %
64112 NBI, SFT, indemnités	41 051	41 725	41 449	40 100	37 672	39 152	- 0,9 %
64118 autres indemnités	207 121	215 650	227 051	238 034	217 827	261 773	4,8 %
64131 rémunération des non titulaires	73 446	98 095	117 243	374 812	599 279	523 972	48,1 %
64138 autres indemnités	0	0	0	403	3 157	2 066	ns
6416 emplois d'insertion	2 281	0	2 648	17 202	31 963	34 680	72,3 %
6451 URSSAF	258 969	269 609	286 308	345 660	397 842	393 363	8,7 %
6453 caisses de retraites, ATIACL	332 621	338 046	371 112	398 407	384 383	427 349	5,1 %
6454 cotisations ASSEDIC	4 838	5 946	7 446	25 104	39 962	35 486	49,0 %
6474 versements œuvres sociales	23 204	24 227	29 082	28 769	34 186	39 722	11,4 %
6218 personnel extérieur	49 874	56 774	21 409	20 108	48 080	64 484	5,3 %
6332 cotisations FNAL	6 536	6 951	7 559	8 564	9 340	9 593	8,0 %
6336 cotisations CNFPT et CDG FPT	29 393	29 943	33 067	37 683	40 596	39 208	5,9 %

Source : retraitement CRC - comptes administratifs.

*Total des comptes 6218, 6332, 6336, 6338, 64111, 64112, 64116, 64118, 64131, 64138, 64162, 64168, 6451, 6453, 6454, 6455, 6458, 6473, 6474, 6475, 6488.

NBI : nouvelle bonification indiciaire. SFT : supplément familial de traitement. URSSAF : union de recouvrement des cotisations de la Sécurité sociale et d'allocations familiales. ATIACL : allocation temporaire d'invalidité des collectivités locales. ASSEDIC : association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce. FNAL : fonds national d'aide au logement. CNFPT : centre national de la fonction publique territoriale. CDG FPT : centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale.

Tableau n° 61 : Evolution des rémunérations

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Rémunération principale	1 226 839	1 298 460	1 342 889	1 342 470	1 279 253	1 392 690	2,6 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	207 121	215 650	227 051	238 034	220 256	261 773	4,8 %
+ Autres indemnités	41 051	41 725	41 449	40 100	37 672	50 156	4,1 %
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 475 011	1 555 834	1 611 388	1 620 605	1 537 181	1 704 618	2,9 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	95,1%	94,1%	93,1%	80,5%	70,8%	75,2%	
Rémunération principale	73 446	98 095	117 243	374 812	599 279	523 972	48,1 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0	0	0	403	3 157	2 066	ns
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	0,0 %
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	73 446	98 095	117 243	375 214	602 436	526 038	48,3 %
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	4,7%	5,9%	6,8%	18,6%	27,7%	23,2%	
Autres rémunérations (c)	2 281	0	2 648	17 202	31 963	34 680	72,3 %
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	1 550 738	1 653 930	1 731 280	2 013 021	2 171 580	2 265 337	7,9 %
Atténuations de charges	14 501	48 493	37 870	44 849	58 456	93 284	45,1 %
= Rémunérations du personnel	1 536 237	1 605 437	1 693 409	1 968 172	2 113 125	2 172 053	7,2 %

Source : retraitement CRC - ANAFI

* Hors atténuations de charges

Tableau n° 62 : Evolution des charges totales de personnel

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	1 536 237	1 605 437	1 693 409	1 968 172	2 113 125	2 172 053	7,2 %
+ Charges sociales	662 823	683 726	689 096	797 043	913 069	899 139	6,3 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	39 850	41 064	45 161	49 126	53 042	48 801	4,1 %
+ Autres charges de personnel	965	1 840	1 559	710	995	1 540	9,8 %
= Charges de personnel interne	2 239 874	2 332 066	2 429 226	2 815 051	3 080 231	3 121 534	6,9%
<i>Charges sociales en % des charges de personnel interne</i>	29,6%	29,3%	28,4%	28,3%	29,6%	28,8%	
+ Charges de personnel externe	49 874	56 774	21 409	33 832	59 654	64 484	5,3 %
= Charges totales de personnel	2 289 749	2 388 841	2 450 635	2 848 883	3 139 885	3 186 018	6,8 %
<i>Charges de personnel externe en % des charges de personnel totales</i>	2,2%	2,4%	0,9%	1,2%	1,9%	2,0%	
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	8 308	8 040	8 040	45 974	48 258	ns
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour mise à disposition	2 289 749	2 380 533	2 442 595	2 840 843	3 093 911	3 137 760	6,5 %
<i>en % des produits de gestion</i>	33,8%	33,6%	34,2%	39,1%	42,3%	36,8%	

Source : retraitement CRC - ANAFI

Annexe n° 8. Activités périscolaires

Tableau n° 63 : Modalités de mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires
Accueil du soir après la classe à l'école Charles de Gaulle

	2013	2014	2015	2016
Amplitude horaire	2	3	3	3
Nombre maximum d'encadrants	3	TAP : 7 Garderie : 10	10	9
Nombre d'enfants par encadrant	20	TAP : 12 Garderie : 15	Garderie : 15	Garderie : 15
Capacité accueil (en heures)	17 280	TAP : 9 072	9 072	9 072
		Garderie tranche gratuite : 12 960	12 960	12 960
		Goûter : 17 280	19 440	19 440
		Garderie tranche payante : 9 720		
	1 440	Garderie tranche 2 :	9 720	9 720
	18 720	Total : 49 032	51 192	51 192
Nombre d'heures enfants réalisées	11 422	9 959	8 864	13 944
Taux d'occupation	61,0 %	20,3 %	17,3 %	27,2 %

Source : calcul CRC à partir des données de la commune

Tableau n° 64 : Modalités de mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires
Accueil du soir après la classe à l'école Le Plessis

	2013	2014	2015	2016
Amplitude horaire	2	3,25	3,25	3,25
Nombre maximum d'encadrants	4	Garderie : 10	9	10
Nombre d'enfants par encadrant	20	Garderie : 15	Garderie : 15	Garderie : 15
Capacité accueil (en heures)	23 040	TAP : 9 072	9 072	9 072
		Garderie tranche gratuite : 17 280	12 960	12 960
		Goûter : 14 400	21 600	21 600
		Garderie tranche payante : 6 120		
		Garderie tranche 2 :	13 500	13 500
	23 040	Total : 46 872	57 132	57 132
Nombre d'heures enfants réalisées	13 889	10 430	10 945	13 562
Taux d'occupation	60,3 %	22,3 %	19,2 %	23,7 %

Source : calcul CRC à partir des données de la commune

Tableau n° 65 : Evolution de la fréquentation des TAP

	2013	2014	2015	2016	2017
Ecoles primaires publiques					
Nombre d'élèves en primaire	360	375	364	384	374
Nombre d'élèves fréquentant les TAP (nombre par période*)	0	235	126	57	NC
Nombre moyen d'élèves fréquentant les TAP au quotidien	0	142	84	72	60
Part des élèves fréquentant les TAP par période	0,0 %	62,7 %	34,6 %	14,8 %	NC
Part des élèves fréquentant les TAP au quotidien	0,0 %	37,9 %	23,1 %	18,8 %	16,0 %
Ecoles primaires privées					
Nombre d'élèves en primaire	209	207	207	212	232
Nombre d'élèves fréquentant les TAP (nombre par période*)	0	204	61	27	NC
Nombre moyen d'élèves fréquentant les TAP au quotidien	0	60	30	30	26
Part des élèves fréquentant les TAP par période	0,0 %	98,6 %**	29,5 %	12,7 %	NC
Part des élèves fréquentant les TAP au quotidien	0,0 %	29,0 %	14,5 %	14,2 %	11,2 %

Source : retraitement CRC à partir du tableau Q9_effectifs scolaires et validation du 12/01/2018.

* Trois périodes dans l'année scolaire

** Liste des enfants initialement inscrits sans confirmation de présence effective

Tableau n° 66 : Poids budgétaire des compétences scolaire et périscolaire

	2013	2014	2015	2016	Variation globale
<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>	7 531 540	7 297 740	7 497 191	8 761 644	+ 16,3 %
<i>Montant des recettes relevant des compétences scolaire et périscolaire</i>	300 247	333 967	350 731	368 869	+ 22,9 %
<i>Part des recettes relevant des compétences scolaire et périscolaire</i>	3,98 %	4,58 %	4,68 %	4,21 %	
<i>Dépenses réelles de fonctionnement</i>	4 568 375	5 672 248	5 932 675	5 662 591	+ 24,0%
<i>Dépenses relevant des compétences scolaire et périscolaire</i>	545 478 (154 458 + 391 020 RH)	991 045 (409 478 + 581 567 RH)	1 588 106	1 267 512	+ 132,4 %
<i>Part des dépenses relevant des compétences scolaire et périscolaire</i>	11,94 %	17,47 %	26,77 %	22,38 %	

Source : retraitement CRC – Guide méthodologique de l'enquête sur la compétence scolaire des communes.

Tableau n° 67 : Evaluation du coût des activités périscolaires et de la réforme des rythmes scolaires

(en €)	2013	2014	2015	2016
Dépenses totales liées aux activités périscolaires*	100 016	96 647	162 807	116 560
Dépenses totales liées à la restauration scolaire	88 654**	227 587	265 586	231 272
Dont dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes scolaires	305	9 205	25 762	20 343
Dont surcoût lié à la restauration scolaire du mercredi midi TAP	0	16 608	23 759	16 320
Dépenses liées à la formation TAP	0	6 194	0	540
Surcoût lié au transport par car le mercredi TAP	0	1 350	3 360	2 550
Evaluation des dépenses RH liées à la réforme des rythmes hors surcoût RH cantine	0	67 287	113 894	115 174
Dépenses brutes totales TAP	305	100 644	166 775	154 927
Dépenses totales périscolaires	393 281	536 935	813 079	822 396
Recettes totales périscolaires	276 111	316 525	331 734	367 426
Dont contribution des familles TAP	0	0	16 773	15 723
Dont aides de la CAF TAP	0	0	0	0
Dont fonds d'amorçage TAP	0	9 700	49 567	47 184
Dépenses nettes totales périscolaires	117 170	220 410	481 345	454 968
Dépenses nettes totales TAP	Sans objet	90 944	100 435	92 020
Nombre total d'élèves maternelle et primaire***	935	936	941	976
Nombre d'élèves primaires	569	582	571	596
Nombre d'élèves primaires participant aux TAP (moyenne par semaine)	0	404	228	195
Coût net par élève périscolaire	125	235	512	466
Coût net de la réforme des rythmes scolaires par élève en primaire	Sans objet	156	176	154
Coût net de la réforme des rythmes scolaires par élève participant effectivement aux TAP	Sans objet	225	440	472

Source : retraitement CRC – Guide méthodologique compétence scolaire des communes

* Hors ressources humaines.

** Hors charges de personnel : absence d'évaluation par la commune en 2013 (ancien logiciel).

*** Par exercice civil.

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