



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE GUICHEN (Ille-et-Vilaine)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 27 septembre 2018.

TABLE DES MATIERES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRESENTATION	8
1.1 Un territoire communal attractif	8
1.2 Le contexte économique	8
2 Les relations avec les TIERS.....	9
2.1 Les relations avec les structures intercommunales	9
2.1.1 Une mutualisation avec la communauté de communes à renforcer	9
2.1.2 L'utilisation irrégulière de fonds de concours.....	10
2.2 Les relations avec les associations	11
2.2.1 Les enjeux financiers et la stratégie communale	11
2.2.2 Les modalités d'attribution, de contrôle et de suivi des subventions	12
2.2.3 La valorisation des avantages en nature	13
2.2.4 L'information du public	14
3 LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE	14
3.1 La fiabilité des comptes	14
3.1.1 La comptabilisation et le suivi du patrimoine : état de l'actif et inventaire	14
3.1.2 Les écritures budgétaires pour le refinancement de la dette.....	15
3.2 La situation financière.....	15
3.2.1 Les produits et les charges de fonctionnement.....	15
3.2.2 La capacité de financement des investissements	16
3.2.3 Les ratios financiers.....	16
3.2.4 La fiscalité	17
3.2.5 L'endettement.....	18
3.3 La gestion budgétaire	19
3.3.1 Les débats d'orientation budgétaire.....	19
3.3.2 Le plan pluriannuel d'investissement.....	19
3.3.3 La présentation des documents budgétaires	19
3.3.4 Les engagements hors bilan.....	20
3.3.5 L'équilibre du budget annexe du centre photovoltaïque	20
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	20
4.1 Effectifs et structure du personnel	20
4.1.1 Les effectifs	20
4.1.2 Des effectifs budgétaires décorrélés des effectifs réels	21
4.1.3 L'évolution de la masse salariale	22
4.2 La gestion du temps de travail	22
4.2.1 Le temps de travail	22

4.2.2	Une attribution irrégulière des jours de fractionnement.....	22
4.2.3	Le compte épargne-temps.....	23
4.2.4	Les autorisations spéciales d'absences.....	23
4.2.5	L'absentéisme.....	24
4.3	Le régime indemnitaire.....	25
4.3.1	L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires.....	25
4.3.2	La nouvelle bonification indiciaire.....	25
4.3.3	L'articulation du RIFSEEP avec certaines indemnités	26
4.4	La formation professionnelle	27
5	LA COMMANDE PUBLIQUE	28
5.1	Le champ de contrôle.....	28
5.2	L'organisation et les procédures	28
5.2.1	Les moyens mis en œuvre	28
5.2.2	La formalisation de la procédure.....	29
5.2.3	L'attribution des marchés.....	30
5.2.4	L'exécution des marchés	30
5.3	Le marché de la construction des vestiaires de football attribué à la société Maisons Envy.....	31
5.3.1	L'historique du dossier	31
5.3.2	La mise en jeu de la caution	31
5.4	La délégation de service public pour l'organisation et la gestion d'un projet local d'animation pour l'enfance et la jeunesse.....	33
5.4.1	Un contrat qui s'apparente à un marché public et non à une délégation de service public.....	33
5.4.2	Une convention aux dispositions financières incomplètes et irrégulières.....	34
5.4.3	Une charge financière pour la commune qui progresse	35
5.4.4	Un règlement de service à établir par le délégataire.....	35
5.4.5	Un suivi de l'exécution du contrat à renforcer	35
5.5	La prévention des conflits d'intérêts.....	36
6	LA GESTION IMMOBILIERE ET LES PROJETS D'AMENAGEMENT	36
6.1	La convention de portage par l'établissement public foncier (EPF) de Bretagne	37
6.2	L'opération immobilière portant sur le bâtiment « Ecopôle ».....	37
6.3	La zone d'aménagement concerté de La Massaye.....	39
6.3.1	L'historique et les enjeux du dossier	39
6.3.2	Le contrat de concession d'aménagement.....	40
6.3.3	Les modalités d'exécution du contrat.....	41
6.3.4	Dix ans après son lancement, une zone qui commence à s'urbaniser	42
7	LA GESTION DE LA RESTAURATION COLLECTIVE.....	44
7.1	L'organisation de la restauration collective sur le territoire de Guichen.....	44
7.1.1	Les données statistiques	44
7.1.2	Les modalités d'organisation du service restauration collective.....	45
7.1.3	La capacité de production de la cuisine centrale communale	46
7.1.4	Les personnels intervenant en matière de restauration collective	47

7.2 Le cadre économique et financier	48
7.2.1 La dynamique des recettes et des dépenses	48
7.2.2 Une politique de subventionnement du repas par la commune qui a évolué à partir de 2017.....	49
7.2.3 La politique tarifaire de la commune.....	50
7.2.4 Le coût des avantages en nature accordés au personnel de restauration	51
7.3 Les modalités de gestion et de suivi de l'activité	51
7.3.1 Un processus de fabrication des repas à optimiser.....	51
7.3.2 Une gestion des stocks de denrées alimentaires à renforcer.....	52
7.3.3 Une lutte effective contre le gaspillage à formaliser	53
7.3.4 Des normes d'hygiène et de sécurité alimentaire respectées.....	53
7.3.5 Une priorité donnée à l'équilibre nutritionnel et à la protection de la santé	54
7.3.6 La progression des produits issus de l'agriculture biologique	55
7.3.7 L'appréciation de la qualité du service et la satisfaction des usagers à formaliser.....	55
annexes	56

SYNTHÈSE

La commune de Guichen, située au sud de Rennes, fait partie de la troisième couronne de la métropole rennaise. Elle comptait 8 109 habitants au 1^{er} janvier 2017 et a vu sa population progresser depuis 1999 de plus de 24 %.

Une situation financière qui ne présente pas de risque particulier

La situation financière de la commune est saine. Elle est portée par des recettes dynamiques fondées sur une progression régulière des bases fiscales et des taux d'imposition, ce qui lui a permis de disposer d'une épargne durable et d'un encours de dette réduit et maîtrisé. Les dépenses sont globalement tenues et ses ressources lui ont permis de mener à bien ses investissements (15,81 M€ depuis 2013) en limitant son endettement.

Une mutualisation avec la communauté de communes Vallons Haute Bretagne à renforcer et une relation financière à revoir

La commune gagnerait à mener rapidement une réflexion avec son intercommunalité afin de définir un plan d'action et un calendrier pour mutualiser à court terme leurs services supports (commande et achat public, informatique, affaires juridiques...). De même, les secteurs enfance-jeunesse et les médiathèques relèvent à la fois de la gestion de la commune et des compétences territorialisées de la communauté de communes. Alors que Guichen porte un projet de création d'une nouvelle médiathèque, elle pourrait solliciter la communauté de communes afin d'étudier les modalités de gestion de ces services publics sur le territoire intercommunal.

Par ailleurs, les fonds de concours attribués par la communauté de communes à Guichen (319 402 € en 2016) ne pouvaient financer le coût des prestations versées à l'association UFCV pour la gestion du service public enfance-jeunesse dans le cadre d'une délégation de service public. A l'avenir, la commune ne devra solliciter des fonds de concours auprès de l'intercommunalité que pour des dossiers respectant les conditions imposées par les dispositions de l'article L. 5214-16-V du code général des collectivités territoriales.

Des améliorations à apporter dans la gestion des ressources humaines

La commune connaît depuis 2013 une progression de l'absentéisme de ses personnels en matière de maladie ordinaire. Dans ce cadre, elle doit renforcer son action afin de réduire cet absentéisme.

Par ailleurs, les modalités d'attribution de certaines primes devront être précisées et revues afin de se conformer aux textes en vigueur.

Un processus de commande publique à perfectionner et à mutualiser

Un effort de rationalisation des rapports d'analyse des offres reçues doit être envisagé. Les notations des différentes offres sont perfectibles afin d'assurer le respect des principes d'égalité des candidats et de transparence dans le choix de l'entreprise attributaire d'un marché public. Compte tenu de l'évolution démographique de la commune, des investissements envisagés, de la recherche de rationalisation des coûts, de la technicité plus importante et de la dématérialisation complète prévue en 2018, il serait pertinent d'engager une réflexion portant sur la création d'une cellule dédiée à la commande et à l'achat public qui pourrait être mutualisée avec les services de la communauté de communes.

Une délégation de service public portant sur l'animation enfance-jeunesse juridiquement fragile

Le contrat passé avec l'association UFCV s'apparente plutôt à un marché public qu'à une délégation de service public ; la commune devra tenir compte de cet élément important lorsque le contrat arrivera à échéance en 2021. Les relations de la commune avec le prestataire doivent être renforcées et précisées. Il y a lieu d'inclure dans le rapport annuel d'activités la valorisation financière du coût des agents communaux mis à la disposition de l'association et de faire apparaître des éléments statistiques et des indicateurs permettant d'apprécier l'évolution de chacune des activités ainsi que de leur suivi. Un règlement de service définissant les rapports entre les usagers et le service devra être soumis à la collectivité par le délégataire. Enfin, la commune doit mener une réflexion afin d'organiser la fin du contrat en envisageant soit une mutualisation de cette compétence avec la communauté de communes, soit la reprise de la gestion en régie de ces missions, soit le lancement d'une procédure visant à passer un marché public.

La zone d'aménagement de La Massaye en cours d'urbanisation

Lancée en 2008, cette zone a vu ses objectifs initiaux fortement modifiés afin de prendre en compte les évolutions du schéma cohérence territoriale du pays de Vilaine. Ainsi, le nombre de logements à réaliser est passé de 262 à 478. L'aménagement d'une partie de la zone a été réalisé en 2016 et une première tranche de 77 lots (147 logements) a été mise en vente, dont 61 % ont trouvé un acquéreur en 2017 et 2018. La commune devra rester vigilante sur la situation du château de la Massaye, qui peine à trouver un acheteur, afin que celui-ci ne pèse pas de façon inconsidérée sur le bilan financier de la zone, si sa vente ne se réalise pas.

Une gestion pragmatique de la restauration scolaire

La commune de Guichen a procédé à des travaux d'extension de sa cuisine centrale qui lui permettent de disposer d'un outil moderne visant à absorber la progression des effectifs scolaires à moyen terme. La politique tarifaire de la commune a évolué en 2017 ce qui a permis de réduire le subventionnement du repas par la collectivité en augmentant la participation financière des familles. Un effort devra être mené dans la gestion des stocks des denrées alimentaires et la formalisation de sa politique de lutte contre le gaspillage alimentaire et l'appréciation de la qualité du service et la satisfaction des usagers.

- - -

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1	Réviser les conditions d'octroi de la nouvelle bonification indiciaire en respectant strictement la réglementation.	26
---------------------	---	----

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 Guichen à compter de l'exercice 2013 et suivants. Ce contrôle a été ouvert par lettre du 10 janvier 2018.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 18 janvier 2018 avec le maire de Guichen. L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 12 avril 2018 avec M. SIELLER, maire.

La chambre, lors de sa séance du 31 mai 2018, a arrêté ses observations provisoires qui ont été reçues par l'ordonnateur le 26 juin 2018 et dont des extraits ont été communiqués à la communauté de communes Vallons de Haute Bretagne.

Après avoir examiné la réponse du maire de Guichen, reçue le 6 août 2018, et en l'absence de réponse de la communauté de communes, la chambre, lors de sa séance du 27 septembre 2018, a arrêté ses observations définitives.

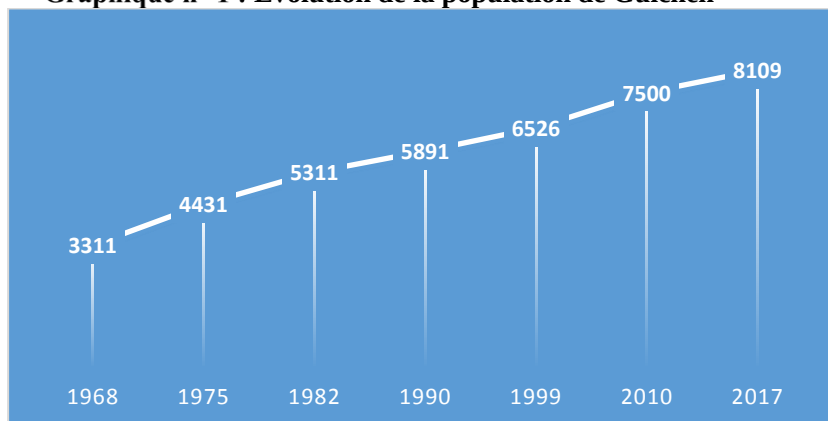
1 PRESENTATION

1.1 Un territoire communal attractif

Située au sud de la métropole Rennaise, à 20 km et à 15 minutes de Rennes, la commune de Guichen fait partie de la troisième couronne de l'agglomération rennaise. Elle est membre de la communauté de communes des Vallons de Haute-Bretagne qui rassemble 18 communes et totalise 42 454 habitants ¹.

La commune compte 8 109 habitants en 2017². Sa population a progressé depuis 1999 de 24,2 % (+ 1 583 habitants, soit une moyenne de 88 nouveaux habitants par an sur la période). Depuis 1982, la progression annuelle moyenne de la population atteint 1,5 % ce qui, si elle se maintient, permettra à la commune de dépasser le seuil des 10 000 habitants dans une quinzaine d'années.

Graphique n° 1 : Evolution de la population de Guichen



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

Depuis 1999, le taux d'accroissement de la population de Guichen (+24,2 %) a été largement supérieur à celui de la métropole rennaise (+ 6,7 %) ³, du département (+ 5,6 %) et de la région (+ 3,2 %). Cette progression a entraîné la réalisation de nouveaux logements, des besoins croissants en matières d'équipements publics (école, équipements sportifs et culturels) et de services.

La chambre relève que la part importante des ménages fiscaux imposés représente un potentiel fiscal significatif. Si cette situation induit des attentes en matière de services publics, elle est aussi porteuse de bonnes perspectives fiscales.

1.2 Le contexte économique

La commune compte plusieurs entreprises et établissements de grande taille (plus de 200 salariés). Au 1^{er} janvier 2015, 444 entreprises étaient implantées à Guichen.

¹ Source Insee population légale 2014.

² Source Insee paru le 12 octobre 2017 population 2014.

³ Source : Insee.

Le taux d'emploi est nettement plus élevé à Guichen (71,5 % des habitants de 15 à 64 ans ont un emploi)⁴ que dans la métropole rennaise (61,1 %) mais aussi dans le département (65,8 %) et la région (64,3 %).

2 LES RELATIONS AVEC LES TIERS

2.1 Les relations avec les structures intercommunales

La commune de Guichen est membre de trois syndicats intercommunaux : le syndicat départemental d'énergie d'Ille-et-Vilaine, la collectivité « Eau du Bassin Rennais » et le syndicat d'alimentation en eau potable « Les Bruyères ». Elle fait partie de la communauté de communes des Vallons de Haute-Bretagne qui est née le 1^{er} janvier 2014 de la fusion de deux communautés de communes et de l'intégration de quatre communes. La communauté rassemble 18 communes et totalise 42 454 habitants⁵. Guichen représente 19,1 % de la population de l'intercommunalité.

La communauté de communes est compétente en matière d'aménagement de l'espace, de développement économique, de collecte et de traitement des ordures ménagères, d'assainissement non collectif, d'environnement. Chaque année, la commune de Guichen reçoit de l'intercommunalité, via la fiscalité reversée, une moyenne de 890 669 € ce qui représentait 11,16 % des produits de gestion communaux en 2016 (12,70 % en 2013).

2.1.1 Une mutualisation avec la communauté de communes à renforcer

Le schéma de mutualisation des services de la communauté de communes des Vallons de Haute-Bretagne, adopté tardivement le 11 mai 2016 (article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales), prévoit un plan d'action pour la période 2015-2020 visant à mettre en réseau des acteurs, mutualiser « certains aspects de gestion des ressources humaines » tels que le plan de formation et la prévention des risques professionnels, favoriser la mutualisation des matériels et mutualiser les achats et l'analyse juridique. Ce schéma apparaît limité dans ses objectifs. De plus, il ne fixe ni calendrier précis de réalisation pour ses actions, ni de modalités d'évaluation.

Dans le cadre des dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, la commune gagnerait à aller au-delà de ce schéma de mutualisation en menant rapidement une réflexion avec la communauté de communes afin de définir un plan d'action et un calendrier pour mutualiser à court terme les services supports (commande, achat public et informatique ...) et élargir ou développer d'autres modes de mutualisation tels que les groupements de commandes, le partage de matériels (article L. 5211-4-3 du CGCT), les prestations de service (article L. 5111-1-1 du même code) ou les ententes, notamment en matière de restauration collective (article L. 5221-1 de ce code), d'enfance-jeunesse et de gestion d'équipements culturels comme les médiathèques.

⁴ Source : Insee

⁵ Source Insee population légale 2014.

Enfin, compte tenu des compétences territorialisées de la communauté de communes en matière d'enfance-jeunesse et de gestion des médiathèques, et au regard de la gestion de l'enfance-jeunesse par la commune de Guichen (délégation de service public) et de son projet de création d'une nouvelle médiathèque, la collectivité se doit de mener avec son intercommunalité une réflexion dans ces deux domaines, afin d'uniformiser, de rationaliser et de simplifier la gestion de ces services publics sur le territoire intercommunal.

2.1.2 L'utilisation irrégulière de fonds de concours

L'article L. 5214-16-V du code général des collectivités territoriales prévoit que pour « (...) financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté de communes et les communes membres (...). » Les fonds de concours ne peuvent toutefois pas être accordés pour permettre le financement du fonctionnement d'un service public assuré au sein d'un équipement, notamment par la prise en charge des frais salariaux des personnels qui y assurent une activité de service public (*Cour administrative d'appel de Lyon, 12 novembre 2009, Cté de cnes de Saône-Vallée, n° 07LY01860 et Conseil d'Etat, 5 juillet 2010, Cté d'agglomération Saint-Étienne métropole, n° 315551*).

Le 8 avril 2015 et le 26 septembre 2016, la communauté de communes des Vallons de Haute-Bretagne a délibéré afin d'autoriser le versement de fonds de concours à ses communes membres en précisant que pour « *les fonds de concours en fonctionnement peuvent être pris en compte les dépenses d'entretien, maintenances, réparation, nettoyage d'un équipement mais pas les dépenses de personnel des agents assurant cet entretien s'il s'agit d'agents communaux, ou les dépenses de services publics rendus sur cet équipement* ».

La commune de Guichen a sollicité et a obtenu de la communauté de communes 50 653 € de fonds de concours en 2015 et en 2016.

Tableau n° 1 : Fonds de concours reçus par la commune de Guichen

<i>Exercice</i>	Objet du Fonds de concours	Montant
2015	Halte-garderie Crèche – Fonctionnement	26 990 €
2015	Accueil de loisir – Peri-scolaire TAP – Fonctionnement	204 261 €
2016	Halte-garderie Crèche – Fonctionnement	37 562 €
2016	Accueil de loisir – Peri-scolaire TAP – Fonctionnement	260 407 €
2016	Voirie – Investissement	21 433 €

Source : délibérations du conseil municipal de Guichen

Au regard des pièces financières transmises à la communauté par la commune à l'appui de ses demandes de fonds de concours, il apparaît que les sommes attribuées à Guichen ont permis le financement des charges de personnel d'entretien des locaux (2016 : halte-garderie crèche, local jeune et « île aux mômes » : 17 428 €) alors que la délibération de la communauté du 26 septembre 2016 excluait la possibilité de financer ce type de prestation. Ils ont aussi permis la prise en charge du coût de la prestation enfance-jeunesse versée par la commune à l'association UFCV, qui intervient pour la collectivité dans le cadre d'une délégation de service public, pour un montant total de 452 518 € sur les exercices 2015 et 2016. Ces fonds de concours ont financé des dépenses liées au fonctionnement du service public assuré par cette association.

Ainsi, au regard des dispositions de l'article L. 5214-16-V précité et des délibérations de la communauté, les fonds de concours attribués par la communauté de communes à la commune de Guichen ne pouvaient permettre le financement du fonctionnement d'un service public assuré au sein d'un équipement, notamment par la prise en charge du coût des prestations versées à l'association UFCV pour la gestion du service public enfance-jeunesse prévu dans le cadre d'une délégation de service public.

La commune a indiqué que les demandes de fonds de concours déposées auprès de l'intercommunalité ne concerneront dorénavant que des dépenses d'investissement

2.2 Les relations avec les associations

2.2.1 Les enjeux financiers et la stratégie communale

Les subventions de fonctionnement versées aux personnes de droit privé (associations et autres) s'élevaient en 2016 à 703 041 €. Leur montant total a progressé de 16,85 % sur la période 2013-2016, jusqu'à représenter 11,79 % des charges de gestion de la commune (10,98 % en 2013). Sur la période examinée, cinq associations ont reçu en moyenne plus de 83 % du montant total des subventions versées par la commune aux 80 associations subventionnées.

Une délégation de service public a été passée avec l'association UFCV en 2012 et en 2016, dont l'objet porte sur l'organisation et la gestion du projet local d'animation pour les secteurs de l'enfance et de la jeunesse. Dans le cadre de cette délégation, la commune verse annuellement une participation qui est passée de 284 556 € en 2013 à 418 000 € en 2016. Il s'agit du premier poste de dépense de la commune en matière de subvention à une association (56,9 % du montant total des subventions de fonctionnement versées par la commune en 2016).

En dehors, de ce versement, la commune consacre 23,7 % de son enveloppe à l'accompagnement financier des écoles privées dans le cadre des contrats d'association (166 814 € en 2016), 6,6 % pour les associations sportives (46 990 €), 6,5 % à l'enfance (46 000 € pour deux associations assurant la gestion de la ludothèque et d'une halte-garderie crèche) et 4 % pour la culture et l'animation (28 949 €).

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

2.2.2.1 Un dispositif qui mériterait d'être explicité dans la charte communale de la vie associative

Par une délibération du 30 juin 2015, le conseil municipal de Guichen a approuvé la charte de la vie associative communale qui définit les modalités du soutien financier de la commune au monde associatif selon des critères « établis et étudiés » par la collectivité sans donner plus de précisions sur ce point.

Des conventions pluriannuelles (trois ans) ont été signées avec les trois associations sportives et culturelles qui ont obtenu les plus importantes subventions (Football club de Guichen : 15 000 € ; Badminton : 11 000 € et Danse classique « pointes et jazz » : 6 000 €). Ces conventions fixent des objectifs ainsi que les modalités de leur évaluation.

Pour les autres associations, la commune a défini en interne dans un document de travail destiné à la commission des élus, des critères d'attribution fondés sur l'évolution du nombre d'adhérents, des déplacements, la formation, la mise en place de stages. La commission examine les demandes des associations et les propositions des services communaux suite à l'instruction de ces demandes et soumet au conseil municipal une proposition de répartition des subventions.

La commune pourrait compléter la charte de la vie associative d'un document annexe qui pourra évoluer annuellement, précisant les thématiques d'intervention de la collectivité, les critères d'attribution des subventions communales et leurs modalités de versement. Ce document, validé par le conseil municipal, permettrait à ce dernier d'éclairer ses choix lorsque la commission lui propose annuellement une répartition des subventions. De leur côté, les associations pourraient s'inscrire plus aisément dans les objectifs définis par la commune.

2.2.2.2 Une convention à actualiser : l'association « les Ptits Mousses »

En dehors des participations versées à l'association UFCV et aux écoles privées, seule l'association « les Ptits Mousses » perçoit annuellement une subvention supérieure à 23 000 € (40 000 € en 2015, 45 000 € en 2016 et 42 617 € en 2017). Le 21 juillet 2012, la commune et l'association ont signé une convention pluriannuelle d'objectifs pour une durée de trois années renouvelable par tacite reconduction. Depuis le 21 juillet 2015, cette convention a été renouvelée à deux reprises.

La convention prévoit le versement d'une subvention annuelle (45 000 € en 2016) et la mise à disposition de locaux (26 687 € en 2016). Si ce document apparaît assez précis quant aux objectifs imposés à l'association, il semble nécessaire que la commune fasse évoluer sa contribution en prenant en compte la situation financière de l'association. En effet, le montant de la subvention communale a été en moyenne sur la période 2015-2017 de 43 500 € par an alors que l'association a dégagé annuellement des résultats excédentaires non négligeables (2014 : 53 854 €, 2015 : 27 527 €, 2016 : 21 021 €).

Compte tenu des montants de la subvention annuelle et du coût pour la commune de la mise à disposition des locaux, la chambre invite la commune à actualiser ses relations avec l'association dans une nouvelle convention, reprécisant les objectifs de l'association, et prévoyant l'adaptation de la subvention en fonction du résultat d'exploitation, après évaluation de l'action subventionnée.

Par ailleurs, l'association dispose d'un budget annuel supérieur à 150 000 € et a perçu 251 106 € de subventions d'exploitation en provenance de la commune de Guichen, de la caisse d'allocations familiales et d'autres organismes publics en 2016. Or, elle n'a pas transmis à la commune l'information prévue par l'article 20 de la loi du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif qui impose la communication, dans le compte financier, des rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature. Ces informations sont importantes pour la collectivité afin d'apprécier les charges de personnel de l'association subventionnée.

La chambre invite la commune à rappeler à l'association cette obligation afin d'obtenir tous les ans ce document et, en l'absence de communication, à en tirer les conséquences sur le montant de la subvention à accorder.

La commune a indiqué qu'elle mène une réflexion en lien avec l'association pour reprendre la gestion de cette activité.

2.2.3 La valorisation des avantages en nature

Les dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales précisent que « (...) *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2, sont assortis en annexe: (...) 2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif (...)* »

La commune de Guichen dispose d'un outil précis permettant de calculer chaque année le coût des prestations en nature pour chaque association, subventionnée ou non. Si cette information est donnée lors du conseil municipal, il est dommage que pour des considérations techniques, celle-ci n'apparaisse pas dans l'annexe prévue à cet effet (annexe B1.7) dans les comptes administratifs de la collectivité. Cette information n'apparaît ni dans les conventions d'objectifs signées par la commune avec certaines associations, ni dans les actes d'attribution de subvention.

La chambre invite la commune à préciser les prestations en nature accordées aux associations dans les documents annexés aux budgets, dans les conventions et dans les actes d'attribution des subventions.

2.2.4 L'information du public

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

Sur le site internet de la commune, seule figure la liste des associations ayant perçu une subvention au titre de l'exercice 2016 avec le montant correspondant. Ce document n'indique pas si ces associations ont perçu ou non un avantage en nature. Aucune information n'est donnée pour l'exercice 2017.

La commune a précisé à la chambre qu'elle portera dorénavant à la connaissance du public ces informations en les mettant en ligne sur son site internet.

3 LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

Outre son budget principal qui affichait 11,4 M€ de dépenses de fonctionnement et d'investissement en 2016, la commune compte cinq budgets annexes : assainissement, énergie photovoltaïque et trois budgets annexes lotissements qui représentaient 1,4 M€ de dépenses en 2016. Sauf indication contraire, les données utilisées sont extraites de la plateforme dématérialisée des juridictions financières ANAFI pour la période 2013-2016 et les informations concernent le budget principal. Les éléments chiffrés sont détaillés à l'annexe 1.

3.1 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes de la collectivité n'appelle pas de remarques particulières de la chambre à l'exception de deux points.

3.1.1 La comptabilisation et le suivi du patrimoine : état de l'actif et inventaire

L'état de l'actif 2015 est en cohérence avec celui du comptable et avec la balance des comptes. L'ordonnateur tient à jour un inventaire des biens communaux. Il est chargé du recensement des biens et de leur identification. Il importe donc que celui-ci s'attache à un suivi exhaustif de la réalité et de la présence de toutes les immobilisations et ajuste son inventaire comptable en fonction des données physiques présentes au sein de la collectivité. Outre la nécessité comptable et budgétaire, l'un des objectifs de la tenue et de la mise à jour de cet inventaire est de suivre la situation des matériels appartenant à la commune afin de réduire les risques de disparition ou de vol.

La chambre invite la commune à intégrer dans son inventaire physique toutes les immobilisations et les biens de valeur et à mener les opérations de numérotation des biens inscrits à l'inventaire.

3.1.2 Les écritures budgétaires pour le refinancement de la dette

Par une délibération du 31 mars 2015, le conseil municipal de Guichen a décidé, afin de bénéficier de meilleures conditions de prêt, le refinancement d'un emprunt souscrit auprès du Crédit agricole par un remboursement anticipé du capital restant dû pour 1,186 M€ et la souscription d'un nouvel emprunt de 1,245 M€ dont 59 098 € d'indemnité actuarielle, auprès de La Poste, avec un taux de 1,20 % sur une durée de sept ans et six mois. L'utilisation du compte 166 permet d'isoler ce type d'opération en faisant apparaître le montant du capital remboursé par anticipation et le montant du nouvel emprunt.

La chambre constate que ce compte n'a pas été utilisé par la commune lorsqu'elle a remboursé de façon anticipée son emprunt. A l'avenir, il conviendra d'utiliser cette procédure afin de retracer comptablement ce type d'opération.

3.2 La situation financière

La situation financière de la commune est saine. Elle est portée par des recettes dynamiques fondées sur une progression régulière des bases fiscales et des taux d'imposition, ce qui lui a permis de disposer d'une épargne durable et d'un encours de dette réduit et maîtrisé. Les dépenses sont globalement tenues et les ressources conséquentes de la commune lui ont permis de mener à bien ses investissements (15,81 M€ depuis 2013) en limitant son endettement.

3.2.1 Les produits et les charges de fonctionnement

Les produits de fonctionnement progressent de 13 % sur la période 2013-2017 (+ 3,19 % en moyenne annuelle) tandis que les charges de fonctionnement augmentaient de 9,5 % sur la même période (+ 2,31 % par an).

Tableau n° 2 : Evolution des produits et charges de fonctionnement

en milliers d'euros	2013	2014	2015	2016	2017	évolution 2017 / 2013
Total produits de fonctionnement	7 398	7 618	8 125	7 868	8 388	13,38%
Total charges de fonctionnement	6 406	6 597	6 955	6 682	7 020	9,58%
Résultat net comptable	992	1 021	1 170	1 186	1 368	37,90%

Source : comptes de gestion

La part des dépenses de personnel dans la totalité des charges progresse légèrement sur la période du fait de la réduction des autres charges. Elle se situe à 53 % en 2017 (moyenne de la strate en Bretagne : 59,1 % en 2015).

Tableau n° 3 : Evolution des charges financières et de personnel

Répartition des charges par nature dans le budget total					
dépenses	2013	2014	2015	2016	2017
charges financières	3,72%	4,64%	4,51%	3,07%	2,61%
charges de personnel	49,33%	50,92%	51,20%	52,66%	52,81%
autres charges	46,96%	44,44%	44,28%	44,27%	44,59%

Source : comptes de gestion

La capacité d'autofinancement (CAF) brute de la collectivité progresse de 19 % sur quatre exercices. La CAF nette augmente, elle aussi, de 29 % sur la période examinée passant de 742 411 € en 2013 à 960 293 € en 2017. A noter que pour l'exercice 2015, le montant de l'annuité en capital de la dette doit être retraité de 1,186 M€ afin de neutraliser l'opération de refinancement signalée précédemment. Dans ces conditions, la CAF nette s'établirait à 0,802 M€.

Tableau n° 4 : Evolution de la CAF communale

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Produits de gestion (A)	6 997 574	7 442 735	7 729 775	7 742 837	7 950 976
Charges de gestion (B)	5 479 270	5 832 806	5 972 262	5 965 378	6 103 081
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 518 304	1 609 929	1 757 514	1 777 459	1 847 894
= CAF brute	1 331 629	1 375 248	1 535 070	1 588 843	1 678 111
- Annuité en capital de la dette*	589 218	742 848	733 148	746 203	717 818
= CAF nette ou disponible (C)	742 411	632 400	801 922	842 640	960 293

*année 2015 retraitée de -1 186 304 (suite à erreur de comptabilisation d'une renégociation)

Source : comptes de gestion

3.2.2 La capacité de financement des investissements

Sur la période 2013-2017, les dépenses d'équipement de la collectivité se sont élevées à 13,3 M€ financées aux deux tiers par le financement propre de la commune (8,5 M€) et pour le tiers restant par des emprunts (4,8 M€).

Les principaux investissements ont concerné en 2015 la deuxième tranche de la rénovation de la mairie (339 145 € HT), l'extension de la cuisine centrale (480 469 € HT), en 2017, l'extension d'un restaurant scolaire (981 672 € HT) et la restauration de l'église (436 567 € HT).

3.2.3 Les ratios financiers

Le fonds de roulement net global est positif en 2013 et s'élève à 1,242 M€. A compter de 2014, les investissements au cours de cet exercice n'ayant pu être entièrement financés par les ressources stables⁶, le fonds de roulement devient négatif (-616 k€) et le demeure sur l'ensemble de la période sous revue. Il redevient positif en 2017 (+ 641 k€).

Tableau n° 5 : Evolution du fonds de roulement et de la trésorerie

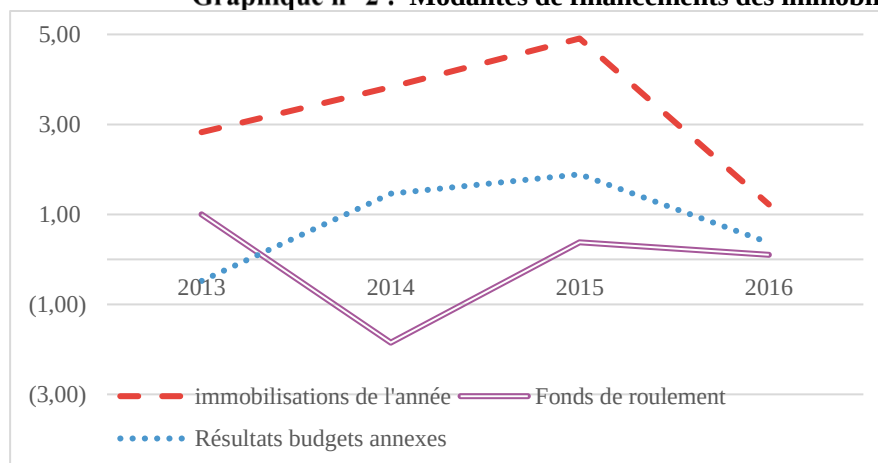
au 31 décembre en €	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	1 241 911	-616 495	-228 462	-126 975	641 077
- Besoin en fonds de roulement global	640 690	-1 581 363	-1 768 987	-225 556	76 618
=Trésorerie nette	601 221	964 868	1 540 525	98 581	564 458
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>38,4</i>	<i>57,4</i>	<i>89,5</i>	<i>5,8</i>	<i>32,8</i>

Source : ANAFI comptes de gestion

⁶ Chiffre Insee 2017 : 8 109 habitants au 31 décembre 2014.

Le besoin en fonds de roulement est largement négatif jusqu'en 2016. En effet, ce sont les résultats excédentaires des budgets annexes ainsi que les dettes à court terme qui soutiennent la trésorerie de la collectivité. A l'examen du graphique ci-dessous, il apparaît que la courbe relative à l'évolution des dépenses d'investissement suit celle des excédents des budgets annexes sur la période 2012-2016.

Graphique n° 2 : Modalités de financements des immobilisations (M€)



Source : CRC étude des bilans de la commune

En 2014, la commune a eu besoin de souscrire une ligne de trésorerie avec un tirage maximum de 1,5 M€ pour faire face aux dépenses des travaux d'investissements. Or, dans le cadre des travaux de viabilisation du lotissement « Quartier belle vue », la commune avait déjà contracté une ligne de trésorerie de 1 M€. N'ayant pas la possibilité d'en contracter une nouvelle, elle a décidé, dans l'attente des recettes des ventes de terrains, de réaliser un prêt-relais sur le lotissement permettant ainsi le remboursement de la ligne de trésorerie en cours et de souscrire une nouvelle ligne de trésorerie sur la commune.

Il apparaît clairement à la lecture du bilan que ce prêt a, en réalité, permis de ne pas augmenter la dette financière à long terme de la commune tout en lui permettant de financer ses travaux via sa trésorerie. Le prêt-relais a été remboursé dans les délais en 2016. Les frais financiers liés à ce prêt ont été imputés sur le budget lotissement et se sont élevés à 42 600 € pour 24 mois. Fin 2016, alors que l'ensemble des lots ont été vendus et le prêt-relais remboursé, la trésorerie de la commune reste faible (98 k€) mais continue de progresser en 2017. Le taux d'endettement assez faible de la commune lui a permis en 2017 de souscrire un nouvel emprunt de 1,1 M€.

3.2.4 La fiscalité

Les recettes fiscales communales ont progressé de 13,83 % entre 2013 et 2016 (+ 0,434 M€). Cette augmentation s'explique par le dynamisme des bases fiscales (+ 8,19 % pour la taxe d'habitation et + 9,12 % pour la taxe foncier bâti en 4 ans) et, dans une moindre mesure, par la progression régulière des taux d'imposition (+ 5,13 % pour la taxe d'habitation et + 5,06 % pour la taxe foncier bâti).

Le taux de la taxe d'habitation (15,38 %) se situe légèrement au-dessus de la moyenne des communes de la strate (14,98 %) et représente 1,7 M€ de produits en 2016 soit 47,7 % des produits fiscaux.

En l'absence de précisions sur les modalités de la compensation financière de l'Etat résultant de la suppression de la taxe d'habitation et afin de se préparer à une éventuelle baisse de ses produits fiscaux, la commune, par prudence, a analysé et bâti une hypothèse de baisse de ses recettes de taxe d'habitation en 2018 de 15 000 € (absence de prise en compte de la progression des bases fiscales) puis à terme une perte de 50 000 € par an d'ici 2022. Dans ce contexte et sous réserve des modalités de calcul de la compensation financière qui seront effectivement retenues par l'Etat, la collectivité pourrait envisager de mobiliser la taxe foncière sur le bâti, dont le taux se situe à 16,82 % en 2016 contre 21 % pour la strate, en augmentant le taux d'imposition d'environ 1 % par an, afin de maintenir sa CAF nette à un niveau de 400 000 € par an.

3.2.5 L'endettement

La commune de Guichen dispose d'un encours de dette limité et maîtrisé. Il atteint 6,98 M€ en 2017 et se répartit entre le budget principal (6,11 M€), le budget annexe assainissement (0,723 M€) et le budget annexe du centre photovoltaïque (0,147 M€). La commune ne dispose pas d'emprunts structurés, l'ensemble de ses emprunts sont classés 1A ou 1B sur la grille Gissler et ne présentent pas de risques au regard de l'évolution annuelle des taux d'intérêt.

La capacité de désendettement de la commune s'établit à 3,6 années en 2017 (4,16 années pour un encours de dette agrégé avec les budgets annexes) en baisse, si on le compare à 2013 (5,5 années pour la commune et 6,40 pour l'entité). Cette capacité de désendettement reste meilleure que la moyenne nationale des communes de moins de 10 000 habitants (4,3 années pour les budgets principaux en 2015⁷). La collectivité dispose de marge de manœuvre en matière d'endettement pour mener à bien ses futurs investissements.

Tableau n° 6 : Evolution de la capacité de désendettement

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de la dette agrégé (yc budgets annexes)	8 518 970	9 253 668	8 503 599	6 678 351	6 978 880
= Capacité de désendettement en années BP + BA (dette agrégée/CAF brute BP)	6,40	6,73	5,54	4,20	4,16

Source : ANAFI budgets consolidés BP – BA - comptes de gestion

⁷ Chiffre Insee 2017 : 8 109 habitants au 31 décembre 2014.

3.3 La gestion budgétaire

3.3.1 Les débats d'orientation budgétaire

Comme le prévoient les dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, les débats d'orientation budgétaire depuis 2012 présentent chaque année un éclairage sur la conjoncture nationale et internationale et ses conséquences pour les collectivités territoriales. Ils font un point précis sur la situation de la dette, de la fiscalité, des ressources humaines, des recettes et des dépenses de l'exercice précédent et de leurs évolutions. Une présentation rétrospective des dépenses d'équipement de la collectivité est réalisée. Ce rapport reste néanmoins insuffisant quant à l'information du conseil municipal sur la situation des budgets annexes de l'assainissement, de l'énergie photovoltaïque et des lotissements. La chambre constate que la commune a complété son rapport relatif au débat d'orientation 2018 en apportant des éléments de prospective sur le budget assainissement et des éléments financiers et graphiques pour le budget photovoltaïque.

3.3.2 Le plan pluriannuel d'investissement

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) utilisé par la commune traduit les prévisions pluriannuelles en matière d'équipement par grands domaines d'opérations : bâtiments culturels, culturels, sportifs, enfance-jeunesse, scolaires, accessibilité handicapés, effacements de réseaux, aménagement, éclairage public, voirie, réserves foncières, matériels. Ce programme ne fait pas apparaître précisément les opérations qui seront réalisées dans chacun de ces grands domaines. Il est produit, mis à jour chaque année et fait l'objet d'une présentation synthétique dans le cadre du débat d'orientation budgétaire.

Ce PPI gagnerait à être plus détaillé en matière d'opérations à réaliser sur la période allant de N+1 à N+4. Il s'agit, dans chaque domaine, d'identifier les opérations d'investissement à réaliser avec leur coût prévisionnel sur les futurs exercices. Cette programmation pourrait faire apparaître, notamment en terme de prospective sur le financement, les ressources attendues pour chaque opération (subventions, FCTVA, ventes, recettes exceptionnelles...), la part d'autofinancement et l'éventualité d'un recours à l'emprunt. La chambre invite la collectivité à mieux préciser dans son PPI les opérations d'investissements à réaliser et à détailler leur plan financement prévisionnel.

3.3.3 La présentation des documents budgétaires

Les arrêtés annuels relatifs à l'instruction budgétaire et comptable M 14 ainsi que les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT fixent le cadre budgétaire applicable aux communes de la catégorie de Guichen et la liste des états à annexer obligatoirement au budget primitif et au compte administratif.

L'examen des comptes administratifs 2015 et 2016 a mis en évidence l'omission d'un certain nombre d'annexes obligatoires : tableau des cessions immobilières mentionné au c de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme relatif aux opérations de concessions (article L. 2313-1 8° du code général des collectivités territoriales), état C1.1 relatif à l'état du personnel au 31/12/n (budget primitif 2015 et comptes administratifs 2014 et 2016) et incomplétude de l'état C3.1 relatif à la participation de la commune à des regroupements.

La chambre rappelle la nécessité de compléter et de renseigner toutes les annexes budgétaires obligatoires afin que le conseil municipal puisse disposer de l'ensemble des documents nécessaires pour se prononcer en toute connaissance de cause.

3.3.4 Les engagements hors bilan

En 2015, la commune a passé une convention de portage avec l'établissement public foncier de Bretagne afin de permettre la réalisation d'une opération de renouvellement urbain au centre de Guichen. Cette convention, qui constituait un engagement financier pour la commune, aurait dû figurer dans la liste des engagements hors bilan de la collectivité annexée aux documents budgétaires, ce qui n'a pas été le cas.

La chambre rappelle la nécessité, pour la parfaite information du conseil municipal, d'inscrire de telles opérations dans la liste des engagements hors bilan des documents budgétaires.

3.3.5 L'équilibre du budget annexe du centre photovoltaïque

L'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque (...), les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère (...)* ». Il a été constaté, lors de chaque exercice, que le budget primitif du centre photovoltaïque comportait, en recettes d'investissements, l'inscription d'un emprunt dont la réalisation n'est jamais effective.

La chambre invite la commune à se conformer aux dispositions précitées de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales en veillant à ce que l'inscription au budget primitif de recettes d'emprunt soit à la fois exhaustive et certaine afin de ne pas entacher la sincérité du budget. L'inscription en recettes de la dotation aux comptes d'amortissements assure l'équilibre du budget primitif.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Effectifs et structure du personnel

4.1.1 Les effectifs

La collectivité comptait 103,12 ETP au 31 décembre 2017. Son taux d'administration atteint 12,72 agents pour 1 000 habitants⁸ et demeure en deçà du taux d'administration moyen des communes se situant dans la même strate (15,5 agents pour 1 000 habitants)⁹.

⁸ Chiffre Insee 2017 : 8 109 habitants au 31 décembre 2014.

⁹ Rapport sur les collectivités locales en chiffres 2017 du ministère de l'Intérieur – Chapitre 8 page 86.

Les effectifs ont connu une progression de 4,39 % entre 2013 et 2017 (+ 4,34 ETP). Cette progression est plus nette hors contrats aidés (+8,34 ETP, soit une augmentation de 8,89 %). Si le nombre d'agents titulaires est resté stable sur la période (88,15 en 2013 et 88,28 ETP en 2017), il est relevé une légère augmentation du nombre de personnels contractuels (10,63 ETP en 2013 et 14,84 ETP en 2017) recrutés principalement pour faire face aux besoins en matière scolaire.

L'effort entre 2013 et 2017 a porté sur un renforcement de l'encadrement avec le recrutement de trois cadres A. Le taux d'encadrement global de la commune (A+B) progresse durant la période (10,71 % en 2013 et 11,48 % en 2016) mais reste inférieur à la moyenne nationale (17,35 %). Si le nombre d'agents de catégorie A a augmenté (création de trois postes), l'encadrement intermédiaire (catégorie B) s'est réduit sur la période (-1 poste). En dehors des contrats aidés, la collectivité se caractérise par une proportion d'agents titulaires supérieure à la moyenne nationale.

4.1.2 Des effectifs budgétaires décorrélés des effectifs réels

Un décalage significatif existe de manière récurrente entre les effectifs budgétaires tels qu'ils ont été déclarés lors de l'instruction et le tableau de suivi des effectifs communiqué. Il n'a pas été possible de rapprocher ces éléments de l'état du personnel figurant en annexe des comptes administratifs qui n'a pas été rempli pour les exercices 2014 et 2016.

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

Tableau n° 1 : Comparaison effectifs théorique sur emplois budgétaire et effectifs effectivement pourvus

	1 Emplois budgétaires	2 Effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT	3 Effectifs effectivement pourvus sur emplois budgétaires ¹⁰	Différence 2 et 3
2013	85,77	85,57	98,78	+ 13,21
2014	89,74	89,74	98,87	+ 9,13
2015	92,49	88,91	98,40	+ 9,49
2016	94,46	88,97	103,12	+ 14,15

Source : tableau commune Q41 et comptes administratifs

La commune, consciente de la difficulté technique, a indiqué à la chambre qu'un outil excel permettra dans un premier temps de mettre en cohérence ces données, avant que le logiciel ressources humaines ne soit ensuite remplacé.

¹⁰ Tableau Q 41 des effectifs en vigueur au 31-12-N transmis par la collectivité.

4.1.3 L'évolution de la masse salariale

La masse salariale a progressé de 12,8 % (+ 389 358 €) sur la période 2013-2016, soit une évolution de 4,11 % en moyenne annuelle. La structure de ces charges est stable sur la période avec une rémunération des personnels titulaires représentant 91 % de la rémunération totale versée. La commune suit et anticipe les évolutions de la masse salariale au moyen d'un fichier Excel.

4.2 La gestion du temps de travail

4.2.1 Le temps de travail

Par une délibération du 26 novembre 2001, le conseil municipal a adopté le dispositif d'aménagement et de réduction du temps de travail dans les services en fixant la durée annuelle du temps de travail à 1 600 heures sur la base de trois durées hebdomadaires (36, 37 et 39 heures), avec un nombre de jours de RTT variable selon cette durée hebdomadaire. Des délibérations du 13 décembre 2004 et du 17 juillet 2006 ont mis en place la journée dite « de solidarité », faisant ainsi passer la durée annuelle à 1 607 heures. La durée annuelle du temps de travail applicable au sein de la collectivité respecte ainsi les dispositions légales. La commune n'a mis en place aucun dispositif dérogatoire afin de tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent.

Pour plus de 60 % des agents (62,12 ETP), la durée hebdomadaire est de 35 heures. Les autres (40 ETP) exercent sur la base des 39 heures par semaine. Ces derniers disposent de quatre jours de congés exceptionnels supplémentaires (dont deux jours de fractionnement attribués automatiquement) accordés en plus de 25 jours de congés annuels. En revanche, le nombre de jours de RTT n'est que de 17 jours au lieu des 23 jours normalement prévus. Ce dispositif permet de disposer d'une durée annuelle du temps de travail conforme à la durée réglementaire des 1 607 heures de travail par an.

Les agents exerçant à 39 heures respectent de fait la durée annuelle du temps de travail grâce aux deux jours de fractionnement. Mais formellement, l'attribution automatique de ces derniers est irrégulière. Sans les jours de fractionnement, ces agents auraient une durée annuelle du temps de travail de 1 622 heures, supérieure à la durée réglementaire de 1 607 heures.

Afin de se conformer aux textes en vigueur, la chambre invite la commune à revoir ce dispositif en accordant deux jours supplémentaires de réduction du temps de travail aux agents exerçant à 39 heures et, dans le même temps, à mettre fin à l'attribution automatique des deux jours de fractionnement à l'ensemble de ces agents.

4.2.2 Une attribution irrégulière des jours de fractionnement

L'article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux prévoit qu' « (...) un jour de congé supplémentaire est attribué au fonctionnaire dont le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1^{er} mai au 31 octobre est de cinq, six ou sept jours ; il est attribué un deuxième jour de congé supplémentaire lorsque ce nombre est au moins égal à huit jours. »

Si ces jours de congés supplémentaires, dits « jours de fractionnement », doivent obligatoirement être accordés aux agents qui remplissent les conditions pour en bénéficier, il n'existe aucun droit acquis à l'attribution automatique de ces jours de congés supplémentaires. Or, en pratique, la commune accorde systématiquement ces deux jours de fractionnement à l'ensemble des agents de la collectivité sans contrôle préalable du respect des conditions prévues par le décret du 26 novembre 1985. La chambre recommande à la commune de n'attribuer ces jours de fractionnement qu'aux seuls agents respectant les conditions fixées par le décret susvisé.

4.2.3 Le compte épargne-temps

Par délibérations du 18 juillet 2005 et du 22 février 2011, le conseil municipal a mis en place le dispositif pour les agents communaux. Si, sur la période examinée, le nombre de jours placés sur les CET a été multiplié par deux et demi, passant de 138 jours en 2013 à 346 jours en 2016, le nombre de jours susceptibles d'être utilisés ou monétisés reste réduit et ne présente pas pour le moment de risque pour la collectivité. Cette dernière devra néanmoins rester vigilante sur l'évolution du nombre de jours épargnés et provisionner au besoin les sommes nécessaires.

La commune a précisé à la chambre qu'afin de se prémunir d'une « difficulté financière », une provision de 5 000 € a été inscrite au budget dans l'éventualité d'une demande de monétisation.

4.2.4 Les autorisations spéciales d'absences

Les agents de la collectivité bénéficient d'un régime d'autorisations spéciales d'absence généreux, s'écartant notablement du régime pratiqué par l'Etat, tant en ce qui concerne leur objet que leur durée. En 2017, 118 jours d'autorisations spéciales d'absences ont été accordés (145 en 2016, 107 en 2015), soit en moyenne un jour par an et par agent (0,91 jour en 2015). Elles représentent 940 heures non travaillées, soit 0,59 agent ETP, pour un coût annuel estimé de 19 638 €.

Jusqu'en 2018, seul un arrêté municipal du 30 novembre 1990 organisait le régime des autorisations spéciales d'absence pour les agents de Guichen. L'assemblée délibérante est seule compétente pour définir le régime des autorisations spéciales d'absences applicable aux agents de la collectivité.

A la demande de la chambre, le conseil municipal, après avis du comité technique du 12 juin 2018, a défini, par une délibération du 26 juin 2018, le régime des autorisations spéciales d'absences applicable aux agents de la commune.

4.2.5 L'absentéisme

Le nombre de jours moyens d'absence par agent titulaire pour motif de santé a progressé de plus de six points en cinq ans, passant de 28,5 jours par an en 2013 à 34,28 jours en 2017. En 2017, l'absentéisme est supérieur de six points à la moyenne nationale des communes de la même strate.

Tableau n° 2 : Nombre de jours moyen d'absence pour raison de santé par agent titulaire

Nombre de jours moyen par agent	2013 (1)	2017 (1)	Moy. Nationale (2)
Maladie ordinaire	8,9	14,7	13,1
Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie	4,6	14,6	8,6
Accidents de travail	8,0	1,1	2,9
Maladies professionnelles	0,06	0	0,9
Maternité, paternité, adoption	5,2	2,0	2,0
Autres raisons (hors absences syndicales)	1,5	2,34	1,1
TOTAL	28,5	34,8	28,5

(1) Source : données transmises par la commune

(2) Source : CNFPT – synthèse nationale des bilans sociaux des collectivités au 31/12/13 publiée en juin 2016 communes de 5 000 à 10 000 hab, p 71 et suivantes nombre moyen de journées d'absences par agent titulaire

Tableau n° 3 : Décompte des jours d'absence - Répartition par type d'absence (titulaire et non titulaires)

Type d'absence	2013	2014	2015	2016	2017
Maladie ordinaire	828	592	1077	1347	1585
Congé longue maladie	43	365	170	183	1015
Congé longue durée	365	365	365	365	275
Accident du travail	779	907	778	553	98
Maladie professionnelle	6	0	0	0	0
Congés maternité et pathologiques	697	307	406	0	295
Autres raisons (hors absences syndicales)	136,15	123,32	112,39	146,73	208,77
Total Collectivité	2854,15	2659,32	2908,39	2594,73	3476,77

Source : données transmises par l'établissement le 11 septembre 2017

En 2017, les 1585 jours de congés pour maladie ordinaire représentaient 1 132 jours¹¹ ouvrés, équivalant à 7 924 heures non travaillées¹² soit 4,93 agents équivalents temps plein¹³ (coût estimé à 164 099 €¹⁴). En 2013, le coût pour la commune des absences pour maladie ordinaire pouvait être estimé à 2,57 agents et 79 175 €.

Concernant les jours d'arrêts liés à des accidents de travail, ils connaissent une baisse notable depuis 2014 de 85,5 % (907 jours en 2014, 131 en 2017). Sur la période 2014-2017, le nombre d'accidents de travail s'est réduit de 30,7 %, passant de 13 accidents en 2014 à neuf en 2017. La majorité de ces accidents concernaient les agents des services techniques et scolaires.

¹¹ 1 132 jours ouvrés de congés maladie ordinaire = 1 585 jours de congés maladie ordinaire X 5/7.

¹² 7 924 heures non travaillées = 1132 jours ouvrés de congés maladie ordinaire X 7 heures.

¹³ 4,93 agents EQTP = 7 924 heures non travaillées / 1 607 heures.

¹⁴ 164 099 euros = 4,93 X 33 286 € (coût moyen annuel d'un EQTP).

4.3 Le régime indemnitaire

Le montant du régime indemnitaire des agents titulaires a progressé de 17,8 % sur la période 2013-2016 et représentait 16,78 % du total des rémunérations versées au personnel titulaire de la commune, soit 314 571 € (15,78 % en 2013 soit 267 007 €). Les modalités de fixation et d'attribution du régime indemnitaire sont conformes aux différents textes applicables à l'exception de quatre indemnités.

4.3.1 L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires

L'article 4 du même décret, par référence aux dispositions du décret du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail des agents de la fonction publique de l'État, précise en outre que « *sont considérées comme heures supplémentaires les heures effectuées à la demande du chef de service dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail* ». En application de l'article 6 du décret du 14 janvier 2002, le nombre d'heures supplémentaires accomplies ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Une exception permet de dépasser ce contingent mensuel lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent.

Il ressort des contrôles réalisés qu'en 2014, 2015 et 2016, six agents de la collectivité exerçant au sein des services techniques, du service état civil et du service communication, ont été rémunérés pour des contingents d'heures supplémentaires supérieurs à 25 heures par mois (de 26 heures à 47,5 heures). Même si ces situations apparaissent exceptionnelles, il n'a pas été établi que les représentants du personnel au comité technique compétent en aient été formellement informés. La chambre invite la collectivité à n'autoriser le dépassement du contingent mensuel qu'en se conformant aux dispositions précitées.

La commune ne dispose pas d'outils permettant le contrôle automatisé du temps de travail et comptabilisant de façon exacte les heures supplémentaires que les agents ont effectivement accomplies, seuls des décomptes déclaratifs validés par les chefs de service sont transmis mensuellement au service des ressources humaines pour paiement. La chambre invite la commune à mettre en place cet outil afin de permettre le suivi et le contrôle des heures supplémentaires réalisées conformément aux dispositions de l'article 2-2 du décret du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

4.3.2 La nouvelle bonification indiciaire

L'article 1^{er} du décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale précise que : « *Une nouvelle bonification indiciaire, (...) est versée mensuellement aux fonctionnaires territoriaux exerçant une des fonctions figurant en annexe au présent décret (...) - 33 : fonctions d'accueil exercées à titre principal : 10 points (...)* ».

Deux postes ne justifient pas l'attribution de 10 points de NBI au titre du point 33 des dispositions du décret susmentionnées. Au sein des services techniques, la fiche de poste d'assistante de la direction des services techniques ne permet pas de constater l'exercice à titre principal de fonctions d'accueil du public justifiant l'attribution de 10 points de NBI (*CE 4 juin 2007 Cne de Carrières sur Seine n°384280*). De même, pour un poste au centre associatif et culturel, la fiche de poste de référente du développement numérique ne permet pas de constater l'exercice à titre principal de fonctions d'accueil du public justifiant l'attribution de 10 points de NBI.

La chambre recommande à la collectivité de n'attribuer la nouvelle bonification indiciaire qu'aux personnes qui remplissent effectivement les conditions pour en bénéficier.

Recommandation n° 1 Réviser les conditions d'octroi de la nouvelle bonification indiciaire en respectant strictement la réglementation.

4.3.3 L'articulation du RIFSEEP avec certaines indemnités

4.3.3.1 L'indemnité pour travaux insalubres

Le décret du 23 juillet 1967 modifié fixe les modalités de versement de l'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants. Un agent d'une collectivité territoriale ne peut bénéficier d'une indemnité que si celle-ci est prévue par un texte législatif ou réglementaire, si une délibération du conseil municipal, s'appuyant sur ce texte législatif ou réglementaire, prévoit le versement de cette indemnité à des personnels dont elle précise la filière, le cadre d'emploi et le grade concerné¹⁵ et si un arrêté individuel du maire attribue cette indemnité à l'agent bénéficiaire.

La commune n'a pas pu communiquer la délibération instituant l'indemnité pour travaux insalubres. Seul l'intitulé de cette prime apparaît dans le document validé par le conseil municipal en 2011 portant sur les modalités d'aménagement et la réduction du temps de travail. Entre 2013 et 2017, 12 agents des services techniques municipaux ont perçu cette prime en l'absence d'arrêtés attributifs individuels.

Dans une délibération du 13 décembre 2016, le conseil municipal a défini les modalités d'attribution du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ce nouveau régime indemnitaire est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir (article 5 du décret du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP), à l'exception des indemnités compensant le dépassement régulier du cycle de travail (IHTS), les astreintes et d'autres indemnités limitativement énumérées par l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 août 2015 pris pour l'application de l'article 5 précité.

¹⁵ Il résulte du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 que la délibération doit contenir la liste exhaustive des primes et indemnités qui sont versées au personnel de la collectivité dans la limite des crédits inscrits au budget. L'organe délibérant détermine les filières, les cadres d'emplois et les grades concernés par le régime indemnitaire institué.

L'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants, ne fait pas partie de la liste des indemnités pouvant se cumuler avec le RIFSEEP. Or, la commune de Guichen continue à verser depuis le 1^{er} janvier 2017 cette indemnité, alors que les agents des services techniques perçoivent le RIFSEEP.

La chambre recommande à la commune de cesser le versement de l'indemnité pour travaux insalubres et d'intégrer le montant de cette prime dans le RIFSEEP en classant les postes des agents concernés dans des groupes de fonctions permettant de reconnaître la pénibilité de ces missions dans la part de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) du RIFSEEP.

La commune de Guichen a indiqué avoir informé le comité technique le 12 juin 2018 de l'incompatibilité entre cette indemnité et le RIFSEEP. Compte tenu du préjudice que cette suppression pourrait causer aux agents concernés, les services communaux et le comité technique ont décidé de retravailler cette question afin d'aboutir à un nouvel accord pour l'année 2019.

4.3.3.2 L'indemnité de responsabilité des régisseurs de recettes et d'avance

La commune dispose de sept régies municipales de recettes et d'avances. Par des délibérations du 25 février 2002 et du 24 novembre 2015, le conseil municipal avait fixé les modalités d'attributions de l'indemnité de responsabilité des régisseurs d'avances et de recettes. Or, depuis la mise en œuvre du RIFSEEP par la collectivité, cette indemnité de responsabilité ne pouvait plus être versée. En effet, elle faisait partie des éléments de rémunération liés à une sujétion particulière, qui correspond à une contrainte spécifique du fait même de la nature des fonctions occupées, et ne faisait donc pas partie de la liste des indemnités fixée par l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 août 2015 qui peuvent se cumuler avec le RIFSEEP.

Suite au constat de la chambre, le conseil municipal, par une délibération du 26 juin 2018, prise après avis favorable du comité technique du 12 juin 2018, a intégré cette indemnité dans le RIFSEEP, respectant ainsi les dispositions précitées.

4.4 La formation professionnelle

L'article 7 de la loi du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale précise que : « (...) les communes (...) établissent un plan de formation annuel ou pluriannuel, qui détermine le programme d'actions de formation prévues en application des 1°, 2°, 3° et 5° de l'article 1er. Le plan de formation est présenté à l'assemblée délibérante. (...) » ; l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 dispose que « Les comités techniques sont consultés pour avis sur les questions relatives : (...) 5° A la formation (...) L'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créé. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service. Il dresse notamment le bilan (...) des actions de formation (...) ».

Le comité technique de la commune a eu connaissance en 2016 et en 2017 du bilan de formation de l'année précédente et du plan de formation pour l'exercice à venir, conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984. Ces plans de formation n'ont néanmoins pas été soumis au conseil municipal comme le prévoit l'article 7 précité.

En 2018, le conseil municipal, par une délibération du 26 juin 2018, prise après avis favorable du comité technique du 20 février 2018, a approuvé le plan de formation des agents pour l'année 2018. S'agissant du bilan des actions de formation, si aucune disposition législative ou réglementaire n'impose sa présentation au conseil municipal, il serait de bonne gestion que les membres du conseil puissent aussi se prononcer sur un plan de formation en ayant eu connaissance au préalable du bilan des actions de formation engagées par la collectivité.

5 LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1 Le champ de contrôle

L'ensemble du processus d'achat appliqué par la commune a été contrôlé en donnant une priorité à l'examen des conditions de passation de 16 marchés globaux divisés en 60 lots passés en procédure adaptée (MAPA) dont 12 marchés (47 lots) ayant un lien avec la restauration collective (neuf marchés de denrées alimentaires et quatre marchés visant à l'extension de la cuisine centrale, d'un restaurant scolaire et autres travaux) et de 12 marchés répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 25 000 € HT. L'ensemble des marchés contrôlés représente un montant global de 2,57 M€ dont 2,37 M€ pour les investissements, soit 21 % des dépenses d'équipement de la commune sur la période 2013-2016. Ont été prioritairement contrôlées les conditions de mise en concurrence et de passation de ces marchés.

5.2 L'organisation et les procédures

5.2.1 Les moyens mis en œuvre

Il n'existe pas de cellule marchés publics au sein de la commune, c'est le directeur général adjoint (DGA) chargé des finances qui assure la gestion et le suivi des marchés publics et de la délégation de service public de la commune. Il est aidé dans cette tâche par un adjoint administratif. Les fonctions dévolues aux marchés publics représentent 0,4 ETP (0,3 ETP catégorie A et 0,1 ETP catégorie C). Les services communaux, quant à eux, déterminent leurs besoins qu'ils communiquent au DGA. Ils assurent l'analyse des offres et soumettent à la commission des marchés à procédure adaptée ou à la commission d'appel d'offres un rapport d'analyse des offres. Les services assurent ensuite le suivi technique de l'exécution du marché notifié.

La commune dispose d'un guide interne des marchés publics mis à jour en 2018. Ce document se limite à préciser les nouveaux seuils des marchés, les procédures applicables en fonction des marchés et les pièces à transmettre en préfecture. Afin d'en faire un outil opérationnel complet, il apparaît nécessaire d'intégrer dans ce guide un certain nombre de précisions telles que le rôle de la commission d'appel d'offres *ad hoc* traitant les marchés à procédures adaptées, l'organisation interne de la commune en matière de marchés publics (domaines d'intervention respectifs du service chargé des marchés et des services communaux), la définition des procédures permettant d'évaluer les besoins, les règles en matière de publicité et de mise en concurrence préalable pour les marchés inférieurs à 25 000 € et ceux à procédure adaptée. Ce document pourrait être utilement complété en annexe d'un modèle de cahier des charges simplifié, d'une trame de rapport d'analyse des offres, d'une nomenclature des fournitures et des services et d'une liste des acheteurs ou référents marchés publics par services.

La chambre invite la collectivité à préciser, compléter et mettre à jour son guide interne de la commande publique.

En outre, compte tenu de l'évolution démographique de la commune, des investissements envisagés, de la recherche de rationalisation des coûts, de la technicité plus importante et de la dématérialisation complète prévue en 2018, il serait pertinent que la commune engage une réflexion sur la création d'une cellule dédiée aux marchés publics qui pourrait être mutualisée avec les services de la communauté de communes et le renforcement à terme des moyens consacrés à cette mission.

La commune a indiqué qu'elle n'était pour le moment qu'au stade des discussions avec la communauté de communes compte tenu de la récente période d'instabilité de cette dernière.

5.2.2 La formalisation de la procédure

Si globalement les délais accordés aux entreprises pour déposer leurs offres sont acceptables, il y a lieu de noter que pour le marché de rénovation du système de chauffage de l'école maternelle Jean-Charcot passé en 2015, le délai écoulé entre la publicité et la date de dépôt des offres s'est limité à moins de 14 jours et une seule offre a été déposée. La commune est invitée à mieux apprécier le délai laissé aux entreprises pour déposer leurs offres afin de favoriser le dépôt d'une pluralité d'offres.

Par ailleurs, les marchés examinés ont parfois donné lieu à négociation sans que celle-ci soit systématiquement formalisée, et si le règlement de consultation prévoit la possibilité de négocier, la forme et la traçabilité de cette négociation ne sont pas précisées.

La chambre invite l'ordonnateur à assurer une plus grande transparence en matière de négociation avec les entreprises notamment en l'explicitant au niveau des rapports d'analyse des offres.

5.2.3 L'attribution des marchés

Le contenu des rapports d'analyse des offres est variable d'un marché à l'autre, selon qu'ils sont suivis par les services communaux ou par des maîtres d'œuvre. Certains se limitent à un tableau comparatif des offres proposées, présentant les modalités de calcul des critères retenus et le classement final des entreprises. Ils ne font pas apparaître les dates de lancement du marché public, le nombre de candidatures retenues ou non retenues, les éventuelles négociations, et les explications en cas de note identique donnée aux entreprises pour un même critère. D'autres, apparaissent beaucoup plus complets et précis. Un modèle de rapport d'analyse des offres permettrait d'harmoniser le niveau d'information requis et de donner au signataire du marché l'ensemble des éléments nécessaires au choix de l'entreprise. Il pourrait être aussi imposé aux maîtres d'œuvre afin d'apporter de la cohérence et de la rigueur dans l'analyse des offres.

Les critères de choix des offres sont, dans la majorité des cas, au nombre de deux (critère relatif au prix et critère portant sur la valeur technique). Le critère relatif à la valeur technique fait souvent l'objet de sous-critères portant sur la méthodologie et les techniques proposées, les modalités d'intervention, la qualité des matériaux ou les moyens humains prévus. Si, d'une façon générale, la chambre a pu noter le respect, lors de l'analyse des offres, des critères et des sous-critères de choix définis dans le règlement de la consultation, il est apparu que certains sous-critères portant sur la valeur technique étaient, pour certains marchés, neutralisés par l'attribution d'une note identique à l'ensemble des candidats sans justification objective (extension du restaurant du groupe scolaire Les Callunes en 2017, aménagement, extension de la cuisine centrale en 2015, marchés d'acquisition de denrées alimentaires 2013-03 et 04, marchés 2015 - 35 et 36). Le choix de l'offre n'a ainsi reposé que sur une partie des critères ou sous-critères et non sur l'ensemble.

Cette pratique a pour conséquence de modifier irrégulièrement la pondération prévue par le règlement de la consultation et porte ainsi atteinte à l'égalité des candidats et au principe de transparence dans le choix de l'entreprise attributaire d'un marché public.

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

5.2.4 L'exécution des marchés

L'exécution des marchés contrôlés ne présente pas de difficultés particulières. Sur les 180 marchés (un lot est égal à un marché), 23 % ont fait l'objet d'un avenant (43 marchés) pour un montant total de 174 846 € représentant 2,64 % du montant total des marchés mandatés à la date du contrôle. Il pourrait être pertinent de mettre en place un dispositif permettant la synthèse et la remontée des difficultés rencontrées pour les marchés importants ou récurrents, afin d'améliorer l'évaluation des besoins et de réduire le risque de litige.

5.3 Le marché de la construction des vestiaires de football attribué à la société Maisons Envy

5.3.1 L'historique du dossier

La commune de Guichen a attribué un marché de travaux relatif à la construction de vestiaires de football sur le territoire de la commune à la Sarl Maisons Envy, le 12 mars 2013, pour un montant global et forfaitaire de 376 000 € HT. Le délai prévisionnel d'exécution des travaux était de neuf mois. Le déroulement des travaux a pris du retard et après avoir constaté des malfaçons, le conseil municipal, par une délibération du 30 septembre 2014, a résilié le marché pour faute avec effet au 1^{er} octobre 2014.

En l'absence d'établissement du projet de décompte de liquidation par la société, la collectivité lui a adressé, le 23 décembre 2014, un décompte de liquidation, aux termes duquel la commune demandait à son cocontractant de lui verser la somme de 88 201,88 €. La commune a émis, le 23 décembre 2014, deux titres exécutoires d'un montant total 88 201,88 € correspondant à des retenues diverses et au titre de pénalités de retard. La société a contesté devant le tribunal administratif ces deux titres exécutoires. La juridiction a rejeté sa demande par un jugement du 16 février 2017. Le suivi technique régulier de la réalisation des travaux, la constatation immédiate des malfaçons et l'application rigoureuse des dispositions du cahier des clauses administratives générales ont permis à la commune de faire valider par le juge administratif la procédure utilisée et ses titres exécutoires.

Pendant la phase contentieuse, l'entreprise a été placée en liquidation judiciaire par un jugement du tribunal de commerce de Rennes du 20 juillet 2016. Durant cette procédure, la société n'a ni mentionné dans la liste de ses créanciers la commune de Guichen, ni indiqué l'existence d'un litige en cours devant la juridiction administrative avec la collectivité. Il en résulte que dans le jugement de liquidation, la commune n'apparaît pas comme créancier.

Le 17 janvier 2017, le comptable public, à la demande de la collectivité qui a eu connaissance de cette mise en liquidation, a saisi le juge commissaire afin qu'il relève la forclusion pour pouvoir déclarer la dépense. Or, par une ordonnance du 22 mars 2017, le juge commissaire a rejeté la demande du comptable dès lors qu'elle est intervenue hors délais. Suite à cela, le comptable a demandé à la commune d'admettre en non-valeur les créances irrécouvrables, ce qu'elle a fait par une délibération du 26 septembre 2017.

5.3.2 La mise en jeu de la caution

L'article 4.1 du cahier des clauses administratives particulières du marché en litige a prévu que l'entreprise attributaire pouvait remplacer sa retenue de garantie par une caution personnelle et solidaire. Le 3 février 2014, le groupe crédit coopératif BTP Banque s'est porté caution personnelle et solidaire pour la société Maisons Envy, remplaçant ainsi la retenue de garantie. Le montant garanti par cette caution solidaire s'établit à 22 484,80 € (montant de la retenue de garantie que la caution remplace).

Le 20 octobre 2014, la commune de Guichen a saisi la banque caution de la SARL Maison Envy, suite à la résiliation du marché en cause, afin qu'elle verse à la collectivité la somme de 22 484,80 €. Le 17 novembre 2014, la banque a refusé l'activation de la caution au motif qu'un litige existait entre l'entreprise et la collectivité. Le 28 novembre et le 23 décembre 2014, la commune a rappelé, par courriers, à la banque ses obligations en tant que caution et a demandé une nouvelle fois le versement des sommes dues. Le 20 février 2017, la commune a transmis à la banque une copie du jugement du tribunal administratif et a demandé une dernière fois le versement du montant de la caution. Le 24 février 2017, la banque a informé la collectivité que le dossier était suivi par son service contentieux sans accepter, ni rejeter le versement des 22 484,80 € en litige.

Suite à ces échanges de courriers et à la demande du comptable, le conseil municipal a décidé d'admettre en non-valeur les sommes dues par la SARL Maisons Envy à hauteur de 88 201,88 €. Le maire de Guichen n'a pas souhaité donner de suite à cette affaire et émettre un titre de recette égal au montant de la caution solidaire (22 484,80 €) à l'encontre du groupe crédit coopératif BTP Banque. Il justifie sa position par le fait que le juge commissaire a, par une ordonnance du 22 mars 2017, rejeté la demande du comptable de relevé en forclusion de la créance de la commune et que la collectivité a dû admettre en non-valeur les sommes dues par la SARL Maisons Envy, suite à la liquidation judiciaire de cette dernière.

La chambre rappelle que la mise en jeu de la caution est toujours possible, même si la créance la nécessitant n'a pas été déclarée (*Conseil d'État, 14 juin 2000, n° 199585, Banque Rhône Alpes – CE Sté Banque Calédonienne 20 juillet 2013 n°361122, CAA Paris CH Ste Anne 15 juin 2010 n° 08PA05801 (caution personnelle et solidaire)*). Le garant ne peut invoquer l'absence de déclaration.

De plus, il ressort des pièces du dossier que le 30 septembre 2014, la collectivité a établi un procès-verbal constatant la situation de l'ouvrage en partie réalisé. Ce constat fait état de toutes les malfaçons constatées à la date de la réception en l'état du bâtiment. La commune doit donc être regardée comme ayant émis des réserves au jour de la réception des travaux et durant la période de garantie de parfait achèvement de l'ouvrage, conformément aux dispositions de l'article 103 du code des marchés publics alors en vigueur. Ainsi, en saisissant la banque-caution, dès le 20 octobre, puis le 28 novembre, le 23 décembre 2014 et enfin le 20 février 2017, et en l'absence de levée de ces réserves, la commune se trouve toujours en droit de mobiliser la caution solidaire du groupe crédit coopératif BTP Banque à hauteur de 22 484,80 €.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, la chambre invite la commune à émettre un titre de recette à l'encontre du groupe crédit coopératif BTP Banque en tant que caution personnelle et solidaire de l'entreprise en cause pour un montant de 22 484,80 € auxquels il conviendra d'ajouter le montant des intérêts calculés au taux légal à compter du 20 octobre 2014, afin de récupérer une partie des sommes effectivement dues par cette entreprise.

La collectivité a indiqué qu'un titre de recettes devait être émis en août 2018 à l'établissement bancaire BTP banque pour recouvrer la caution bancaire sur laquelle elle s'est engagée.

5.4 La délégation de service public pour l'organisation et la gestion d'un projet local d'animation pour l'enfance et la jeunesse

La compétence enfance-jeunesse est une compétence territorialisée de la communauté de communes des Vallons de Haute-Bretagne. La commune de Guichen n'est pas intégrée dans le territoire relevant de cette compétence intercommunale et continue ainsi d'exercer sa compétence. Historiquement, la collectivité a choisi de confier la gestion des activités enfance-jeunesse à un organisme extérieur qui assure l'accueil périscolaire, l'accompagnement éducatif scolaire, l'accueil de loisirs du mercredi et des vacances scolaires, les sorties et les séjours jeunesse. La commune a confié, dès 1996, l'organisation de son animation jeunesse à l'Union française des centres de vacances et de loisirs (UFCV), via une convention avec un contrat d'objectifs. En 2006, la collectivité a lancé une procédure de délégation de service public et l'UFCV a été choisie comme délégataire pour la période allant de 2006 à 2012, puis à la suite d'une nouvelle procédure de 2012 à 2016. En 2015, la collectivité a lancé à nouveau une procédure qui a vu cette association retenue comme délégataire pour une période de cinq ans.

5.4.1 Un contrat qui s'apparente à un marché public et non à une délégation de service public

Les dispositions de l'article L. 1411-1 du CGCT alors en vigueur précisent qu'« *une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire (...), dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service* ». La jurisprudence administrative a précisé qu'un contrat est un marché public et non une délégation de service public dès lors que la rémunération du cocontractant d'une collectivité, « *en l'absence de réel risque d'exploitation et compte tenu des compensations et garanties fournies à l'entreprise par la commune, ne peut être regardée comme étant substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation* ». CE Société Avenance 5 juin 2009 n°298641, CE Département de la Vendée 7 novembre 2008 n°291794.

L'article 5 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession a repris cette analyse en précisant que les contrats de concession confient la gestion d'un service à un opérateur économique, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service. La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation du service.

En l'espèce, le 29 juin 2016, le conseil municipal a fixé le montant total de la participation communale qui doit être versée au délégataire à 2,09 M€ sur cinq ans, soit une participation annuelle moyenne de 400 000 €. Cette participation communale représente 50 % des recettes du délégataire sur les cinq années de la délégation, le reste étant constitué à 43 % de recettes en provenance de la caisse d'allocations familiales et des familles. En plus de cette participation, la commune prend à sa charge le financement des charges des personnels communaux affectés à ce service pour un montant annuel de 55 000 €.

Si l'article 5.4 du chapitre 4 du contrat de délégation prévoit que la rémunération du délégataire est fixée à 10,5 % du volume total de l'activité (charges de fonctionnement constatées durant l'exercice), il apparaît que la participation financière de la commune de Guichen prévue à l'article 5.3 du chapitre 4 du contrat compense le différentiel entre les dépenses du délégataire et ses recettes. L'article 5.5 prévoit, en outre, un mécanisme permettant à la commune de faire évoluer sa participation en cas de variation de la fréquentation de plus ou moins 5 % par an, ce qui permet à l'association de limiter le risque de pertes financières en cas de baisse notable de la fréquentation des usagers.

Il en résulte que le contrat passé entre la commune de Guichen et l'UFCV, en ne comportant pas de réel risque d'exploitation pour le délégataire, doit être regardé comme un marché public et non comme une délégation de service public. Dès lors, la commune aurait dû se conformer aux dispositions du code des marchés publics alors en vigueur pour la passation et l'exécution de ce contrat.

Si la commune décide de passer une nouvelle délégation à l'échéance du contrat avec l'UFCV, les dispositions de l'article 5 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession lui seront applicables. La collectivité devra alors justifier qu'elle transfère une véritable part de risque au délégataire, impliquant une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que les pertes potentielles supportées par ce nouveau délégataire ne pourront être nominales ou négligeables.

En conséquence, la chambre invite la collectivité, à l'échéance du contrat passé par l'UFCV, à envisager soit une mutualisation de cette compétence avec la communauté de communes, soit la reprise de la gestion en régie de ces prestations, soit le lancement d'une procédure visant à passer un marché public ou une délégation de service public qui devra respecter les exigences de l'article 5 de l'ordonnance du 29 janvier 2016.

5.4.2 Une convention aux dispositions financières incomplètes et irrégulières

5.4.2.1 La mise à disposition de personnel de la commune non prise en compte dans le bilan financier de la convention

Selon les termes de l'article 3.1 du chapitre 3 de la délégation, la commune met à disposition de l'association des agents titulaires communaux (15) pour y exercer des fonctions d'animation. Une convention de mise à disposition a été signée en 2016 avec l'UFCV pour une durée de trois années renouvelable, pour 36h45 par semaine, soit un coût annuel pour la collectivité de 55 000 €. Cette mise à disposition est assimilable à une subvention globale de 275 000 € sur cinq ans, sans que celle-ci n'apparaisse dans le bilan financier annuel réalisé par le délégataire.

Afin de disposer d'une appréciation globale du coût pour la collectivité de cette délégation, la chambre a invité la commune à demander à son délégataire de faire apparaître dans son bilan financier et son rapport d'activité annuel la valorisation de cette mise à disposition. La commune a indiqué qu'à compter de l'exercice 2018, le délégataire appliquerait cette préconisation.

5.4.2.2 La facturation irrégulière des frais de restauration

Contractuellement, le délégataire a la charge de facturer aux familles le coût de la restauration des enfants fréquentant les activités enfance-jeunesse alors que la restauration ne fait pas partie des missions déléguées à l'UFCV par la commune. L'association ne pouvait refacturer le prix de la prestation de restauration à ses usagers (montant de 28 000 € en 2016). Si cette pratique irrégulière a pris fin le 1^{er} septembre 2017, la chambre constate que la commune n'a pas supprimé les dispositions de l'article 5.1.2 du chapitre 5 et de l'article 7 du chapitre 1^{er} qui organisaient ce mécanisme. Suite au constat de la chambre, la commune s'est engagée à prendre un avenant au contrat de la délégation afin de supprimer les dispositions en cause.

5.4.3 Une charge financière pour la commune qui progresse

Sur une période de cinq exercices, les dépenses ont augmenté de 42 % (+ 8,4 % par an). Cette évolution est liée à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires à la rentrée 2014 qui ont fortement impacté le bilan financier de la délégation (*annexe 2*). Les recettes ont progressé de 40 % entre 2013 et 2016. Financées à près de 38 % par les familles en 2013, les prestations de l'UFCV ne le sont plus qu'à hauteur de 27 % en 2016. Ce sont les recettes en provenance de la caisse d'allocations familiales (+ 65 953 €) et de la commune qui ont particulièrement progressé (+ 115 503 €) (*annexe 2*).

5.4.4 Un règlement de service à établir par le délégataire

L'article 2.2 du chapitre 2 du contrat de délégation prévoit que le délégataire doit établir un règlement de service définissant les rapports entre « les usagers et le service » (modalités d'information des familles, procédure d'inscription, conditions de facturation, perception des différentes recettes et participations...). Ce document doit être soumis à la collectivité et « est arrêté par le maire ». Ce document n'a pas été établi par le délégataire et aucun arrêté du maire de Guichen n'est intervenu dans ce domaine. Suite au constat de la chambre, la commune a indiqué qu'elle avait demandé à son délégataire de se mettre en conformité avec le contrat notamment par la rédaction d'un règlement de service.

5.4.5 Un suivi de l'exécution du contrat à renforcer

Le délégataire doit produire, chaque année, un rapport comportant une analyse qualitative et quantitative de l'activité écoulée et ses projets pour l'année à venir. Si les bilans financiers élaborés par le délégataire permettent d'apprécier les coûts réels de chaque activité, les bilans d'activités sont inégaux. Certaines activités disposent de bilans complets (accueil périscolaire et accueil de loisirs) contrairement à d'autres (jeunesse, actions pour les 10-13 ans, accompagnement scolaire).

Si l'UFCV doit produire des bilans annuels d'activités, l'association ne s'est vue fixer aucun objectif chiffré et le contrat ne prévoit pas d'indicateurs en termes d'activité ou de coûts. Sont donc utilisées selon les activités la notion de « journées-enfants », ou de nombre « d'enfants » ou la notion de « présences en heures ». Le recensement de l'activité « accueil périscolaire » a changé sur la période en contrôle passant de « journées-enfants » à la notion de « présences », sans que cette notion ne soit clairement définie. A la lecture des bilans d'activités annuels, il est difficile d'établir des comparaisons d'une année sur l'autre.

La chambre invite la commune à définir et mettre en place avec le délégataire des bilans complets et homogènes ainsi que des indicateurs de suivi précis ayant une définition pérenne et permanente permettant d'apprécier l'évolution de chacune des activités. Ces éléments sont nécessaires à la commune pour suivre précisément l'évolution quantitative et qualitative des prestations de son délégataire et favoriseront, en disposant de données d'activités précises, l'élaboration du cahier des charges du futur marché public qui pourrait être mis en place à l'échéance de cette délégation.

5.5 La prévention des conflits d'intérêts

L'article 48 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics réaffirme que *« constitue une situation de conflit d'intérêts toute situation dans laquelle une personne qui participe au déroulement de la procédure de passation du marché public ou est susceptible d'en influencer l'issue a, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou tout autre intérêt personnel qui pourrait compromettre son impartialité ou son indépendance dans le cadre de la procédure de passation du marché public »*. Le décret n° 2014-907 du 31 janvier 2014 précise les mesures auxquelles doivent se conformer les élus et agents des collectivités territoriales pour se prémunir contre toute situation de conflit d'intérêt.

Or, l'instruction n'a pas permis d'établir que la collectivité avait mis en œuvre les préconisations de ce décret, visant notamment à s'assurer que les élus susceptibles d'être affectés par des conflits d'intérêts s'abstiennent bien lors de la commission d'appels d'offres, la commission MAPA, des débats et des délibérations du conseil municipal. Plus globalement, la chambre invite la commune à mener une démarche de prévention des situations de conflit d'intérêts. Il conviendrait, en application du décret précité, que les adjoints, les conseillers municipaux et les agents de la collectivité susceptibles de se trouver en situation de conflit d'intérêts informent par écrit le maire des sujets sur lesquels ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Un arrêté du maire « détermine en conséquence les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences ».

6 LA GESTION IMMOBILIERE ET LES PROJETS D'AMENAGEMENT

La chambre a examiné trois dossiers touchant la gestion immobilière et les projets d'aménagement de la commune : une convention de portage par l'établissement public foncier de Bretagne, un bâtiment acquis par la commune et la zone d'aménagement concerté de la Massaye.

6.1 La convention de portage par l'établissement public foncier (EPF) de Bretagne

Par une délibération du 31 mars 2015, le conseil municipal a autorisé le maire à signer une convention opérationnelle avec l'établissement public foncier de Bretagne (EPF) pour l'acquisition de deux parcelles afin de permettre la réalisation d'une opération de renouvellement urbain au centre de Guichen. Il s'agissait de revitaliser le centre bourg en procédant, via cet établissement, à l'acquisition de deux parcelles construites. L'opération prévoyait la démolition des bâtiments présents sur ces terrains et la revente des terrains à un bailleur social, afin de réaliser une opération mixte alliant commerces et/ou locatifs sociaux. La convention de portage a été signée le 30 avril 2015. Cette convention constitue un engagement financier pour la commune qui s'élève, au vu du tableau des frais engagés produit par l'EPF fin novembre 2017, à 408 000 € TTC. La commune aurait dû prendre en compte cette opération dans ses engagements hors bilan, ce qu'elle n'a pas fait. La chambre invite la commune à remédier à cette lacune.

L'EPF a acquis les terrains pour la somme de 300 273 €, après avis de France Domaine. Les travaux de démolition ont été réalisés pour un montant de 108 227 € et en 2016, les parcelles ont été revendues directement par l'EPF à un bailleur social, pour une somme de 57 631 € TTC afin de réaliser huit logements sociaux et 280 m² de cellules commerciales. Cette opération d'intérêt général, nécessaire pour la revitalisation urbaine du centre-ville de Guichen, a eu un coût global pour la commune de 350 870 € TTC. Afin d'atténuer le montant de cette charge, une demande de subvention de 100 000 € a été formulée auprès de la région Bretagne dans le cadre du contrat de pays des Vallons de Vilaine. Le comité de programmation du contrat de pays a émis un avis favorable à cette demande le 22 février 2018. La commission permanente de la Région Bretagne sera amenée à se prononcer sur ce dossier en 2018.

6.2 L'opération immobilière portant sur le bâtiment « Ecopôle »

L'association Culture Bio, créée en 1999, a pour objet social « de promouvoir le développement d'une culture et une dynamique d'échanges, de connaissances (...) vers des modes de vie plus écologiques (...) et plus solidaires ». Cette association a engagé en 2011 une opération visant à construire un bâtiment dénommé « Ecopôle » à Guichen. Ce projet prévoyait la réalisation d'un bâtiment permettant d'accueillir un centre de documentation orienté sur le développement durable, une salle de réunion et un restaurant « bio ».

Le montant prévisionnel de l'opération était estimé à 1 164 990 € HT ; suite aux difficultés financières de l'association, le coût de cette opération a été ramené à 875 000 € HT. Le plan de financement prévoyait un subventionnement des collectivités¹⁶ à 80 %, le solde étant apporté par l'association via la souscription d'un emprunt de 300 000 €, garanti à 50 % par la communauté de communes Vallons de Haute-Bretagne. Suite à des problèmes de gestion interne, le tribunal de grande instance de Rennes, par un jugement du 15 décembre 2014, a prononcé l'ouverture d'une procédure de sauvegarde de l'association. Afin de rééquilibrer les comptes de l'association, le juge commissaire chargé de la procédure de sauvegarde a autorisé, par une ordonnance du 27 mai 2016, la vente du bâtiment « Ecopole » non achevé à la commune de Guichen qui s'en était portée acquéreur.

Le solde de la dette résultant des emprunts contractés par l'association pour la réalisation de ce bâtiment s'élevait à cette date à 350 000 € (capital et intérêts). La communauté de communes s'est substituée alors à l'association, afin de rembourser l'emprunt garanti à hauteur de 150 000 €. La commune de Guichen a acquis le bâtiment en cours d'achèvement le 13 octobre 2017 pour la somme de 188 000 € TTC et l'ensemble des collectivités territoriales (région et département d'Ille-et-Vilaine) ont décidé de ne pas récupérer les aides publiques déjà octroyées pour la réalisation de cette opération.

Le projet de la commune était d'implanter la médiathèque communale au sein de ce bâtiment. Il ressort de l'acte de vente du bâtiment que la commune de Guichen a accepté d'acquérir un bien immobilier non couvert, ni par une assurance dommages du vendeur (article L. 242-1 du code des assurances), ni par une assurance garantie décennale du constructeur non réalisateur. En l'absence de ces assurances, la commune ne pourra pas bénéficier du préfinancement des travaux en cas de survenance d'un dommage. Une partie des travaux ayant été réalisée en régie par l'association, le surcoût financier résultant de malfaçons sera à la charge de la collectivité. Afin de limiter le risque, la commune a indiqué au cours de l'instruction qu'elle envisageait de contacter une assurance dommage-ouvrages intégrant notamment une option « dommage aux existants ».

La chambre constate que l'avis de France Domaine, obligatoire pour ce type d'opération, n'a pas été sollicité, en méconnaissance des dispositions des articles L. 1311-9 et L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales et de l'article R. 1211-2 du code de général de la propriété des personnes publiques alors en vigueur. Cette formalité de consultation du service des domaines est substantielle, son absence entache d'illégalité la délibération se prononçant sur l'acquisition du bâtiment (*CE, 22 février 1995, commune de Ville-La Grand, n° 122395*). Le prix d'achat n'a pas été fixé sur la valeur réelle du bien mais sur le solde de la dette de l'association.

Au plan financier, le coût d'acquisition de cet immeuble par la commune pour un montant de 188 000 € TTC, auquel il convient de rajouter les reprises des malfaçons constatées sur le bâtiment (145 000 € à 204 000€), atteint 392 000 €. Ce prix reste inférieur à la valeur « potentielle et estimée » du terrain et du bâtiment qui se situe entre 600 000 € et 900 000 €.

¹⁶Région Bretagne, département d'Ille-et-Vilaine, Vallons de Haute-Bretagne, communauté et pays des Vallons de Vilaine.

Si la commune de Guichen a acquis un terrain et un bâtiment à un prix inférieur à leur coût réel afin de réaliser sa médiathèque, la communauté de communes des Vallons de Hautes-Bretagne a largement subventionné l'achat du terrain et la réalisation de ce bâtiment en versant à l'association Culture Bio une subvention de 184 000 € et en remboursant un emprunt garanti à hauteur de 150 000 €, soit un montant global versé de 334 000 €.

Au regard des objectifs de la loi du 7 août 2015 dite « loi Notre » visant à rationaliser les compétences des structures intercommunales et compte tenu de la compétence de la communauté de communes en matière de création et de gestion de médiathèques d'intérêt communautaire, la chambre invite la commune à engager une réflexion avec la communauté de communes afin que ce futur équipement puisse être déclaré d'intérêt communautaire et ainsi devenir un outil intercommunal de développement culturel et éducatif.

6.3 La zone d'aménagement concerté de La Massaye

6.3.1 L'historique et les enjeux du dossier

La zone d'aménagement concertée (ZAC) de la Massaye se situe au nord de la commune de Guichen à proximité de Pont-Réan, à environ 15 km au sud-ouest de l'agglomération rennaise. Le domaine de la Massaye, constitué d'un château du XVII^e siècle et d'un parc ouvert au public, était propriété de l'Association centrale d'entraide vétérinaire. En 2007, l'association a entrepris des démarches pour vendre le domaine à un promoteur privé. Le conseil municipal, souhaitant maintenir l'ouverture au public du parc et développer l'urbanisation du secteur de Pont-Réan, a décidé d'y créer une zone d'aménagement concerté en rachetant le domaine de la Massaye (2 M€). La création de cette zone, d'une superficie de 49 hectares, a été approuvée par délibération du conseil municipal du 25 février 2008. Le bilan financier prévisionnel initial a été fixé à 14,45 M€. Le projet envisageait à l'origine la réalisation de 262 logements et d'une zone d'activités tertiaires.

Ce projet a toutefois évolué, sous l'influence à la fois du SCOT du Pays des Vallons de Vilaine, approuvé le 6 avril 2011, du diagnostic des zones humides réalisé en 2011 et de nouvelles exigences environnementales. Ainsi, le seuil de densité de logements a été relevé de 25 à 28 log/ha, ce qui a impliqué une augmentation du nombre de logements à construire (+ 218 logements supplémentaires). Le SCOT a fixé un objectif de compensation des zones humides supprimées sur le même bassin versant à hauteur de 200 % de la surface perdue. Le projet a ainsi dû, pour se conformer à cet objectif, supprimer la moitié de la surface prévue pour les activités tertiaires (- 6 hectares).

Afin de mener à bien la réalisation de cette zone, la commune a passé une convention d'aménagement avec la société d'aménagement et de développement d'Ille-et-Vilaine (SADIV) le 11 décembre 2009 pour une durée de 15 ans, prolongée par un avenant du 29 mai 2015 de six années supplémentaires jusqu'en 2030.

Compte tenu des évolutions du programme de la zone et des modalités d'acquisition du domaine de la Massaye qui se sont révélées plus complexes et longues que prévues, les travaux d'aménagement et la commercialisation des lots n'ont pu réellement débuter qu'en 2016, soit huit ans après l'approbation du dossier de création de la ZAC par l'assemblée délibérante.

6.3.2 Le contrat de concession d'aménagement

6.3.2.1 Le bilan financier de l'opération sur la période 2009 - 2016

Entre la date de signature du contrat de concession avec la SADIV en 2009 et l'exercice 2016, le bilan financier global (recettes et dépenses) de la concession a été maîtrisé. Les recettes et dépenses n'ont progressé que de 8 % (+1,146 M€) en sept ans, malgré les évolutions notables du projet initial résultant des objectifs fixés par le SCOT. Le montant initial du bilan financier s'établissait à 14,45 M€ en 2009. Dès l'élaboration du dossier de réalisation en 2012, ce bilan prévisionnel a augmenté de 12 %, en raison des modifications imposées par les objectifs du SCOT, qui ont fait progresser le nombre de logements à réaliser mais également en raison de la sous-évaluation initiale du coût d'acquisition du domaine de la Massaye (1,6 M€ au lieu d'1 M€ initialement prévu).

Fin 2016, le nouveau bilan prévisionnel affiche une baisse de 3 % par rapport à celui fixé en 2012, en raison de résultats d'appel d'offres des marchés de travaux inférieurs aux prévisions (- 9 %). Les dépenses liées aux études ont également évolué. La commune a demandé en 2015 la réalisation d'études complémentaires portant sur la pollution, la situation phytosanitaire et la faune. L'incidence financière peut être évaluée à 0,412 M€. Le bilan prévisionnel avait inscrit des dépenses imprévues qui ont été réduites en 2016. Fixées à 1 M€ en 2012, elles sont inscrites pour 0,119 M€ en 2016.

6.3.2.2 La rémunération du concessionnaire

La rémunération du concessionnaire a progressé de 16 % (+ 220 000 €) entre le traité de concession signé en 2009 et le bilan prévisionnel réajusté de 2016. Les avenants n° 1 de 2012 et n° 2 de 2015 ont réajusté à la hausse la rémunération de 37 000 €.

L'avenant n° 1, signé le 12 novembre 2012, délègue à la SADIV la conduite de la procédure applicable en cas d'usage du droit de délaissement et prévoit un forfait complémentaire de rémunération (+12 000 €) sur le suivi des procédures d'acquisition. Elle est justifiée par l'utilisation, par le propriétaire, du droit de délaissement. Cette procédure n'étant pas prévue dans le contrat initial.

L'avenant n° 2, signé le 29 mai 2015, modifie l'article 23 du contrat de concession en prévoyant le versement par la commune au concessionnaire d'une somme de 25 000 € visant à rémunérer « le travail et les démarches effectués dans le cadre de la prospection commerciale du Château de la Massaye sur les années 2012 et 2013 ». Il s'agissait de prendre en compte la situation particulière du concessionnaire qui avait mené toutes les démarches pour assurer la commercialisation du château à la société FM Stratégies mais dont la signature d'un compromis de vente n'avait pu intervenir, compte tenu du décès de l'actionnaire principal de cette société.

Il est surprenant que la commune ait décidé de verser une telle indemnité exceptionnelle alors que le traité de concession (article 23) prévoyait pour « les négociations foncières » une rémunération de 5 % sur le montant des transactions négociées et une rémunération variant de 5,5 % à 6,5 % du prix des cessions réalisées pour « la commercialisation des terrains et charges foncières ». En l'espèce, le fait qu'un promoteur se désiste avant la signature du compromis de vente ou qu'une situation particulière l'empêche d'acquérir l'immeuble fait partie des aléas et des risques d'une négociation immobilière, que le concessionnaire doit prendre à sa charge au titre de sa mission générale de négociation et de commercialisation des terrains et des bâtiments de la zone d'aménagement. Ainsi, selon la chambre, la commune n'avait pas à assumer financièrement les risques encourus par son concessionnaire.

6.3.3 Les modalités d'exécution du contrat

6.3.3.1 Le retard constaté dans l'élaboration du dossier de réalisation

Le concessionnaire s'est vu confier la constitution du dossier de réalisation de la ZAC de la Massaye dans un délai de 12 mois à compter du 11 décembre 2009. Il devait déposer ce dossier avant le 31 décembre 2010. L'article 3.2 prévoyait l'application de pénalités de retard de 100 € par jour de retard. Le dossier de réalisation a été reçu par la commune au début du premier semestre 2012. Le conseil municipal l'a validé le 27 novembre 2012, soit avec plus de 17 mois de retard par rapport au délai contractuel. L'application stricte de l'article 3.2 du contrat de concession aurait dû conduire la commune à pénaliser la SADIV d'une somme de 51 000 €. Cependant, aucune pénalité de retard n'a été appliquée, la commune estimant être à l'origine des retards pris. Au regard de cette situation, le conseil aurait dû délibérer pour se prononcer sur l'exonération pour le concessionnaire de l'application des pénalités résultant de l'article 3.2 du contrat de concession, ce qui n'a pas été le cas.

6.3.3.2 Des acquisitions foncières complexes et longues

Les acquisitions du domaine de la Massaye ont fait l'objet d'une évaluation par les services des domaines en date du 9 juin 2010, qui a fixé la valeur vénale des biens libres à 2,682 M€, avec un abattement possible de 15 %, soit 2,280 M€. La présence de baux emphytéotiques sur les terrains objets de la concession et la remise en état des lieux par les emphytéotes ont nécessité du temps et entraîné des retards dans la réalisation des opérations de la zone. Les propriétaires ont également souhaité mettre en œuvre la procédure du droit de délaissement (article L. 300-4 et L. 230-1 et suivants du code de l'urbanisme), pour laquelle le jugement d'expropriation a été rendu le 30 avril 2015 et a fixé le prix de cession du domaine à 2 M€ au lieu des 1,6 M€ initialement prévus.

6.3.3.3 La prolongation du contrat de concession

Le contrat de concession, signé en novembre 2009, courait pour une période de 15 ans, soit à l'échéance du 31 décembre 2024 (article 8). L'avenant n° 2 au contrat de concession, signé le 29 mai 2015, a prolongé l'opération jusqu'au 31 décembre 2030, soit six années supplémentaires, ce qui représente une augmentation de 40 % de la durée d'aménagement initialement prévue. La collectivité a indiqué que si, malgré les retards pris dans les acquisitions foncières, l'opérateur disposait encore d'un temps suffisant pour réaliser l'ensemble des opérations de la ZAC, la commune de son côté n'aurait pas pu faire face à une arrivée de nouveaux habitants, chaque année, supérieure à celle prévue initialement, qui correspondait à sa capacité de réalisation de nouveaux équipements (notamment en matière scolaire). C'est donc à l'initiative de la commune que le contrat de concession a été prolongé de six années.

L'avenant prolongeant le délai de réalisation ne modifie pas l'étendue de la zone, les objectifs de construction et le montant global de l'opération. Il ne peut donc pas être regardé comme portant une atteinte substantielle à l'économie générale du contrat initial¹⁷. Les conséquences pour la commune sont d'ordre financier, avec une rémunération de l'opérateur prolongée de six années (+ 41 000 €) et une augmentation des frais financiers (+ 264 000 €).

La collectivité aurait dû prévoir, dans le cadre de cet avenant n° 2 prolongeant la concession, le versement anticipé par le concessionnaire du fonds de concours prévu par l'article 20.9 du contrat, afin de permettre le financement des équipements publics réalisés par la commune en dehors du périmètre de la zone mais destinés au moins partiellement aux besoins des futurs habitants de la zone.

6.3.4 Dix ans après son lancement, une zone qui commence à s'urbaniser

6.3.4.1 Les objectifs d'urbanisation fixés par le dossier de réalisation

Les objectifs d'urbanisation de la zone ont évolué de 2008 à 2012 afin de prendre en compte les évolutions du SCOT du pays de Vilaine. Le dossier de réalisation tel qu'il a été validé en 2012 prévoyait que la vocation principale de la zone devait rester la réalisation de logements (478) et la restauration du château de la Massaye

¹⁷ Cf CAA Douai 4 février 2016 n°15DA01296.

Tableau n° 4 : Objectifs de construction

Dossier de création du 25-02-2008 Convention SADIV du 11-12-2009	Dossier de réalisation 27-11-2012
Activités tertiaires : 30 000 m2 SHON – 11,79 ha Equipements publics : 1,55 ha Restauration secteur château : 4,52 ha Urbanisation secteur château : 1,47 ha	Activités tertiaires : 17 000 m2 SDP – 6,4 ha Equipements publics : 0,84 ha Restauration secteur château : 3,8 ha Urbanisation secteur château : 4,3 ha
262 logements Habitat individuel : 90 Habitat collectif/semi collectif : 50 Office Home (travail à domicile) : 32 /1,42 ha Résidence service seniors : 90	478 logements Habitat individuel : 170 Habitat collectif/semi collectif : 145 Office Home (travail à domicile) : 70 Résidence service seniors : 95

Source : dossier de réalisation de 2012

6.3.4.2 La situation du secteur consacré à l'habitat

Le secteur consacré au logement se répartit sur 32,7 hectares et doit à terme permettre la réalisation de 478 logements. Il a été divisé en quatre tranches fonctionnelles. Les retards liés à la maîtrise du foncier ont eu pour conséquence un retard dans la consultation des entreprises chargées de l'aménagement de la zone qui n'a démarré qu'en 2016, soit sept années après la signature de la concession. La première tranche d'une superficie de 7,7 hectares qui doit regrouper 147 logements a été aménagée en 2016 et 2017 et la commercialisation des 77 lots a débuté dès la fin de l'exercice 2016. A la fin du mois de janvier 2018, 47 lots avaient trouvé un acquéreur et la commune avait délivré 25 permis de construire. Après un lancement effectif de l'aménagement et de la commercialisation, il apparaît que 61 % des lots de cette tranche ont trouvé un acquéreur en une année.

6.3.4.3 La situation du château de la Massaye

La SADIV est devenue propriétaire du château et de ses dépendances. Dans le cadre de son contrat de concession, elle a lancé un appel d'offres afin de trouver un porteur de projet pour sa réhabilitation, regroupant dans son offre le château et neuf hectares de terrains aménageables. A ce jour, deux promoteurs intéressés par ces immeubles n'ont finalement pas donné suite. La collectivité s'est réservé le droit (article 14.3 du contrat de concession) d'acquérir auprès de l'aménageur le château et ses dépendances durant la concession (2009-2030). Il ne ressort pas de l'instruction que la commune ait pour projet d'acquérir dans l'immédiat le château. A la fin de la concession, l'article 26 prévoit que la commune deviendra automatiquement propriétaire de l'ensemble des biens destinés aux tiers et non encore revendus.

Compte tenu de l'état dégradé du bâtiment, la possibilité de revente à un promoteur au prix de vente envisagé dans le bilan financier (1 M€), qui comprend aussi les terrains avoisinants, peut s'avérer difficile. Ainsi les recettes envisagées résultant de la vente du château paraissent très incertaines et devraient faire l'objet d'une actualisation fondée sur un nouvel avis des domaines. Le dernier avis datant de plus de sept ans (9 juin 2010) avait estimé la valeur vénale du château (bâtiment, dépendance, plan d'eau et parc de cinq hectares) à 988 000 € en constatant « le mauvais état d'entretien du bâtiment ».

L'état de vétusté avancé du château imposera à la SADIV, propriétaire, de réaliser durant les prochains exercices, à défaut de vente rapide, des travaux de mise en sécurité du bâtiment (toiture, ouverture...). Ces travaux viendront peser sur le bilan financier général de la zone d'aménagement. Dans cette hypothèse, il conviendrait, là aussi, d'anticiper et d'expertiser ce point afin de disposer d'un montant financier précis des travaux envisageables à réaliser sur un ou plusieurs exercices et inclure ce point dans le bilan financier prévisionnel. La chambre invite la commune à demeurer attentive au devenir du château afin que celui-ci ne pèse pas de façon inconsidérée sur le bilan financier de la ZAC, si la vente ne se réalise pas.

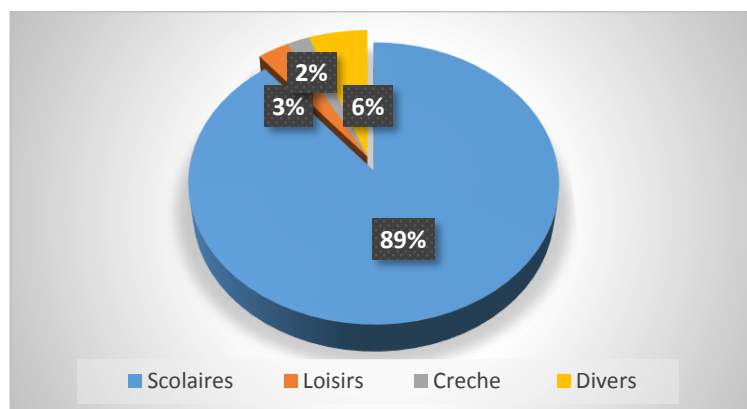
7 LA GESTION DE LA RESTAURATION COLLECTIVE

7.1 L'organisation de la restauration collective sur le territoire de Guichen

Sur le territoire communal coexistent trois organismes assurant de la restauration collective. Le collège public « Noël du Fail » (102 000 repas servis en 2017), l'Ephad « Résidence Le Tréhélu » géré par le CCAS communal (59 220 repas servis en 2017) et la cuisine centrale de la commune de Guichen (151 650 repas servis en 2017).

7.1.1 Les données statistiques

La restauration collective à Guichen (8 109 habitants) se caractérise par une gestion en régie à destination principale du milieu scolaire et périscolaire. Une convention a été signée en 2017 entre les communes de Guichen et la commune voisine de Saint-Senoux (1 802 hab.) afin que la cuisine centrale de Guichen produise pour cette dernière 200 repas/jour pour son école. En 2017, la cuisine centrale communale a ainsi produit 151 650 repas dont 94 % étaient à destination du secteur scolaire (trois écoles publiques, deux écoles privées et une école publique d'une commune voisine), périscolaire et de la petite enfance (un accueil de loisirs communal et une crèche associative).

Graphique n° 1 : Répartition du nombre de repas servis en 2017 par type de public

Source : commune

Le nombre repas servis entre 2013 et 2017 a progressé de 15,7 % et se concentre sur la restauration scolaire qui représente 89 % des repas servis en 2017 (86 % en 2013). Sur cette période, si le nombre de repas destinés au public scolaire (enfants des communes de Guichen et de Saint-Senoux) a progressé de 21,4 %, le nombre de repas destiné aux enfants scolarisés à Guichen n'a progressé que de 6,6 %¹⁸ alors que dans le même temps les effectifs scolaires communaux ont augmenté de 12,8 %.

Si l'on ne prend en compte que les repas effectivement payés (déduction des repas pris par les personnels de restauration non payants : 6 403 en 2017), on constate une augmentation de 15,4 % du nombre de repas servis payants entre 2013 et 2017, fondée pour partie sur la livraison en 2017 de 11 904 repas à la commune voisine de Saint-Senoux. Pour la seule commune de Guichen, le nombre de repas payants ne progresse que de 6 %.

Tableau n° 5 : Evolution du nombre de repas payant 2013-2016

	2013	2017	Evolution 2013/2017
Scolaires	112 917	136 334	+ 20,7 %
Accueil de loisirs	8 674	5 483	-36,7 %
Crèche associative	3316	2 874	-11,9 %
CHSP	857	556	-13,3 %
TOTAL	125 764	145 247	+ 15,4 %

Source : commune de Guichen

7.1.2 Les modalités d'organisation du service restauration collective

La cuisine centrale de Guichen, installée dans un bâtiment de 1 017 m², assure la production, en période scolaire, de 850 repas quotidiens pour une capacité maximale de production de 1 500 repas. Ainsi en 2016, la commune aura servi 131 380 repas, dont 88 % à destination des trois restaurants scolaires communaux (Charcot, Marcel Greff et Les Callunes), en liaison chaude.

¹⁸ 2017 : 151 650 repas – 11 904 repas livrés à la commune de Saint Senoux = 139 746 repas destinés aux besoins de Guichen.

Depuis le 1^{er} septembre 2017, la cuisine centrale produit 200 repas supplémentaires par jour, à destination du restaurant scolaire de la commune de Saint-Senoux distant de 7 km de Guichen (livraison en liaison chaude), permettant de porter le nombre moyen de repas quotidien produit à 1 000.

A réception, les denrées alimentaires sont stockées par nature de produit dans un magasin et dans des chambres froides. La collectivité a privilégié la gestion en flux tendu afin de limiter le stockage. Plusieurs secteurs composent le pôle restauration : le secteur préparation primaire permet le nettoyage et l'ouverture des produits appertisés, le nettoyage, la désinfection et la transformation des légumes, le nettoyage et la décontamination des fruits et l'ouverture des produits sous vide et le secteur préparation et cuisson permet la réalisation des plats chauds. Une partie des repas produits par la cuisine centrale est directement servie aux élèves du restaurant scolaire Charcot situé dans le même bâtiment que la cuisine centrale. Le reste est conditionné afin d'être livré aux deux autres restaurants scolaires de Guichen et au restaurant de Saint-Senoux.

7.1.3 La capacité de production de la cuisine centrale communale

La commune de Guichen dispose d'une cuisine centrale qui a fait l'objet de travaux d'extension en 2016 pour un montant de 480 469 € HT. Ces travaux ont permis de faire passer la capacité maximale de production de cet outil de 700 à 1 500 repas par jour.

En 2017, la production de la cuisine centrale s'est établie à 1 000 repas par jour en période scolaire (143 jours dans l'année) et se situe à 75 repas par jour (110 jours en moyenne pendant les périodes de vacances scolaires (y compris mercredi midi en période scolaire)) pour fournir la restauration de l'accueil de loisirs et la crèche. Au cours de la période scolaire 2017, le taux d'utilisation de cet équipement, qui peut produire au maximum 1 500 repas par jour, a atteint 66 % avec 1 002 repas effectivement produits quotidiennement en moyenne.

Afin de renforcer le taux d'utilisation de cet équipement, la commune de Guichen a passé une convention avec la commune voisine de Saint-Senoux, le 29 mai 2017 pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} septembre 2017, permettant de fournir 200 repas par jour scolaire en dehors du mercredi, soit une production théorique supplémentaire de 28 640 repas par année scolaire pleine. Cette production supplémentaire devait permettre de faire progresser le taux d'utilisation de la cuisine centrale. Ainsi en 2017, ce sont 11 904 repas supplémentaires qui ont été produits, permettant de faire passer le taux d'utilisation de la cuisine centrale en période scolaire de 61 % à 66 %.

La chambre invite la collectivité à étudier les modalités de conventionnement avec d'autres structures (communes voisines, communauté de communes) ou de développement de nouvelles prestations (portage de repas ...) afin de faire progresser le taux d'utilisation de la cuisine centrale en période scolaire mais surtout hors période scolaire, pour laquelle le taux d'utilisation de l'équipement ne dépasse pas 6 %. De même, une réflexion pourrait être menée afin d'étudier une mutualisation des structures entre la cuisine centrale communale et celle de l'Ehpad « Résidence Le Tréhelu » géré par le CCAS communal (59 220 repas servis en 2017) qui date de 1992, et pour laquelle des travaux de rénovation devront, à terme, être réalisés.

7.1.4 Les personnels intervenant en matière de restauration collective

Le nombre d'agents (équivalent temps plein) intervenant dans le domaine de la restauration collective (cuisine centrale et restaurants scolaires) a progressé sur la période 2013-2017 de 20,2 %. La production de repas sur la même période a augmenté de 15,7 % (135 560 repas en moyenne par an). Cette progression s'explique par la volonté de la commune d'adapter l'organisation du service de restauration au regard de la réforme des rythmes scolaires (+ 1,9 ETP), de renforcer les équipes compte tenu de l'agrandissement de la cuisine centrale (+ 0,4 ETP), de l'ouverture d'une classe maternelle supplémentaire en 2016 (+ 0,2 ETP), de mettre en œuvre la convention signée avec la commune de Saint-Senoux (+ 0,5 ETP) et enfin de pallier l'absentéisme des agents (+ 1,1 ETP). La majorité des personnels intervenant dans ce domaine sont des agents titulaires (76 %). Ce taux est stable depuis 2013.

En parallèle, les charges de personnel exerçant dans ce domaine ont progressé depuis 2013 de 38,5 % passant de 517 230 € en 2013 à 716 370 € en 2017 (+ 199 140 €).

7.1.4.1 Le temps de travail

Les personnels intervenant en matière de restauration collective disposent d'une durée du temps de travail annualisée sur la base de 1607 heures. Sur les 24,46 agent ETP, huit exercent à temps plein. Les horaires sont adaptés entre les périodes scolaires hors mercredi (9h45/jour), les mercredi (6h30/jour) et les périodes de vacances scolaires (5h30/jour).

7.1.4.2 L'absentéisme

Le nombre de jours d'absence pour congés de maladie ordinaire des agents exerçant dans le service de restauration collective a progressé de 53 % entre 2013 et 2017, passant de 498 jours d'absence à 761 jours. Le nombre d'agents ayant déposé un congé maladie ordinaire dans l'année a augmenté sur la même période de 28,5 %. Plus de 48 % des congés pour maladie ordinaire déclarés à Guichen concernent les agents du service de restauration collective alors qu'ils ne représentent que 24 % de l'effectif.

En 2017, les 761 jours de congés maladie ordinaire représentaient 543 jours¹⁹ ouvrés, équivalant à 3 801 heures non travaillées²⁰ soit 2,36 agents équivalents temps plein²¹ (coût estimé à 69 271 €²²). En 2013, le coût pour la commune des absences pour congés maladie ordinaire pouvait être estimé à 1,54 agent soit 39 381 €.

Même si en 2017, la progression du nombre de jours de congés de maladie ordinaire s'explique pour partie par les arrêts de quatre agents qui ont cumulé 71 % des jours d'arrêt (452 jours), cette progression depuis 2013 (+ 53 %) ainsi que l'augmentation du nombre d'agents ayant déposé un congé maladie ordinaire (+ 28,5 %) imposent que la commune renforce son plan d'action pour réduire cet absentéisme. Si le nombre d'accidents du travail a progressé entre 2013 et 2016, il a connu une très forte baisse en 2017, année qui n'a dénombré qu'un seul accident du travail (neuf jours d'absence).

¹⁹ 543 jours ouvrés de congés maladie ordinaire = 761 jours de congés maladie ordinaire X 5/7.

²⁰ 3 801 heures non travaillées = 543 jours ouvrés de congés maladie ordinaire X 7 heures.

²¹ 2,36 agents EQTP = 3 801 heures non travaillées / 1607 heures.

²² 69 271 euros = 2,36 X 29 287 € (coût moyen annuel d'un EQTP restauration collective).

La collectivité réalise chaque année un diagnostic de la situation en établissant un rapport annuel sur la santé et les conditions de travail et détaille les actions et les mesures mises en œuvre ainsi que les prévisions d'actions à réaliser pour l'exercice suivant. La commune dispose d'un document unique d'évaluation des risques professionnels qui a été mis à jour le 20 juin 2016 et deux assistants de prévention ont été désignés afin d'intervenir dans les services. Si ce travail de prévention de l'absentéisme porte ses fruits en matière de réduction du nombre d'accidents du travail, la progression du nombre de congés de maladie ordinaire depuis 2013 reste notable. Les actions engagées par la commune chaque année dans ce domaine doivent être renforcées et ciblées sur les personnels intervenant en matière de restauration collective qui représentent 48 % des congés maladie ordinaire déclarés à Guichen.

7.2 Le cadre économique et financier

7.2.1 La dynamique des recettes et des dépenses

7.2.1.1 Une progression des dépenses de restauration

Les dépenses totales de la restauration collective, qui se montent en 2017 à 1,08 M€, ont augmenté depuis 2013 de 28 %, soit une progression annuelle de 7 % (+ 240 769 €), alors que le nombre de repas produits n'a augmenté que de 15,7 % (+ 20 584 repas). Ces dépenses représentent 17,8 % des charges de gestion de la commune (15,4 % en 2013). C'est le poste des dépenses de personnel de restauration (production et service) qui connaît la plus forte hausse, avec une progression de 35 % entre 2013 et 2017 (+ 204 192 €, soit +8,75 % par an). De même, le poste d'achats alimentaires connaît une croissance de 25,9 % en cinq ans (+ 6,4 % par an : + 36 430 €), qui s'explique par la progression dans la composition des repas de produits issus de l'agriculture biologique et la mise en place de circuits courts. Le coût de ces denrées alimentaires est en effet plus élevé que les produits classiques.

Malgré une augmentation des dépenses totales du service de restauration (+ 28 %), le coût moyen du repas n'a progressé que de 10,9 % passant de 6,47 € à 7,18 € entre 2013 et 2017. La progression du nombre de repas produits (+ 15,7 %) a permis de limiter la hausse du coût des repas produits.

7.2.1.2 Une progression marquée des recettes directes en 2017

Les recettes directes (hors subvention de la commune) ont connu une croissance de 35 % depuis 2013, (+ 138 903 €), due principalement à la participation des usagers (+ 34 % sur la période). Cette progression s'explique par une forte augmentation du prix des repas voté par le conseil municipal à partir de 2017 (+ 12 % entre 2017 et 2018). Les recettes directes moyennes par repas sont passées de 3,62 € à 4,23 € entre 2013 et 2017 et financent 58,8 % du coût d'un repas en 2017 contre 55,9 % en 2013.

Tableau n° 6 : Evolution des recettes directes de restauration collective

	2013	2014	2015	2016	2017	2013/2017
Participation des usagers	404 848 €	428 934 €	437 114 €	444 114 €	543 751 €	34,3 %
Autres recettes	69 327 €	60 555 €	73 513 €	69 935 €	97 088 €	40,2 %
Recettes totales	474 175 €	489 489 €	510 627 €	514 050 €	640 839 €	35,1 %
Recettes moyennes par repas	3,62 €	3,67 €	3,92 €	3,91 €	4,23 €	16,8 %

Source : commune

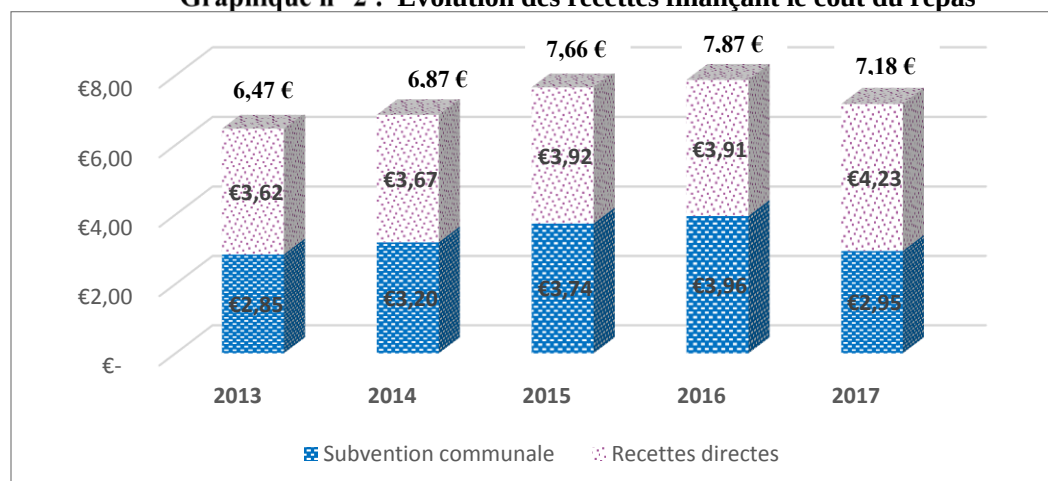
Tableau n° 7 : Part des recettes directes dans le financement du coût des repas

	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes directes totales (€)	474 175	489 489	510 627	514 050	640 839
Dépenses totales du service restauration collective (€)	847 463	916 723	997 522	1 033 848	1 088 232
Part des recettes directes dans les dépenses totales(%)	55,9 %	53,3 %	51,1 %	49,7 %	58,8 %

Source : commune

7.2.2 Une politique de subventionnement du repas par la commune qui a évolué à partir de 2017

Alors que le prix moyen du repas a progressé de 22 % entre 2013 à 2016, la part de la subvention communale couvrant le coût total d'un repas est passée de 44 % à 50,3 % sur cette période. Même si l'utilisateur a vu le coût du repas augmenter de 8 % dans le même temps, c'est la commune qui a pris en charge la majorité de cette progression en augmentant sa participation annuelle de 39 % (de 373 287 € en 2013 à 519 605 € en 2016). A partir de fin 2016, compte tenu de la hausse importante de la participation communale depuis 2013, le conseil municipal a décidé d'augmenter la part revenant aux usagers. Ainsi, pour les exercices 2017 et 2018, les tarifs des repas ont été rehaussés de 12 % (+ 5 % en 2017 et + 7 % en 2018).

Graphique n° 2 : Evolution des recettes finançant le coût du repas

Source : commune

Tableau n° 8 : Evolution de la participation communale à la restauration

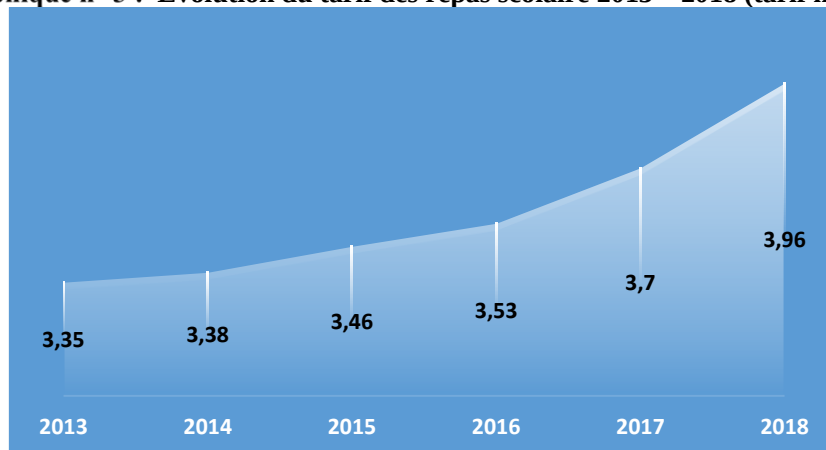
	2013	2014	2015	2016	2017	2013/2017
<i>Participation de la commune</i>	373 287 €	427 232 €	486 895 €	519 605 €	447 393 €	+ 19,8 %
<i>Participation des usagers</i>	404 848 €	428 934 €	437 114 €	444 114 €	543 751 €	+ 34,3 %
<i>Autres recettes</i>	69 327 €	60 555 €	73 513 €	69 935 €	97 088 €	+ 40 %
<i>Recettes totales</i>	847 462 €	916 721 €	997 522 €	1 033 655 €	1 088 232 €	+ 28,4 %

Source : commune

7.2.3 La politique tarifaire de la commune

La commune de Guichen a mis en place plusieurs types de tarifs en fonction des publics. Pour les scolaires et l'accueil de loisirs (92 % des repas), le tarif est adapté en fonction du quotient familial, entraînant l'application de trois tarifs différents, de 1,49 € à 4,81 € en 2017. Pour les crèches, les stages sportifs et les enfants du centre hospitalier, un tarif unique est proposé par public, variant de 3,4 € à 4,55 €, et un tarif unique de 6,91 € par repas pour les agents administratifs.

La politique tarifaire de la commune a évolué dans le temps. De 2013 à 2016 les tarifs n'ont progressé en moyenne que de 1,6 % par an. L'augmentation des dépenses de restauration (+ 7,3 % par an) n'a pratiquement pas été répercutée sur les tarifs, et c'est la collectivité qui a pris en charge les surcoûts annuels. Puis à partir de 2017, le conseil municipal a décidé de revenir vers le dispositif existant avant 2013, soit une répartition de la prise en charge du coût du repas de 60 % pour les familles et 40 % pour la collectivité. L'augmentations de 12 % des tarifs décidée en 2017 et 2018 (+ 5 % en 2017 et + 7 % en 2018) a représenté plus du double de la hausse cumulée des quatre précédents exercices.

Graphique n° 3 : Evolution du tarif des repas scolaire 2013 – 2018 (tarif médian)

Source : commune

La convention passée en 2017 avec la commune voisine de Saint-Senoux afin de lui fournir 200 repas par jour en période scolaire prévoit, à l'article 6, que ces repas seront facturés 3,76 € l'unité en indiquant qu'il s'agit du « *coût de revient d'un repas à la sortie de la cuisine centrale* ». Selon les documents transmis par la commune, le coût moyen d'un repas atteignait 7,87 € en 2016. A ce prix, il convenait de déduire les dépenses de personnel (service et entretien) et d'autres dépenses liées au fonctionnement de la commune de Guichen qui n'avaient pas à être comprises dans le coût d'un repas à la sortie de la cuisine centrale. Le coût final d'un repas à la sortie de la cuisine centrale est bien de 3,76 €, soit le montant facturé à la commune de Saint-Senoux.

7.2.4 Le coût des avantages en nature accordés au personnel de restauration

Les personnels intervenant en matière de restauration collective (agents de restauration, ATSEM et cuisiniers) ont la possibilité de déjeuner gratuitement sur leur lieu de travail et disposent d'un temps de pause 30 minutes. Cet avantage en nature, qui entre dans l'assiette des rémunérations, doit être pris en compte pour le calcul des cotisations de sécurité sociale. La commune se conforme à cette obligation en déclarant cet avantage sur les bulletins de paie des agents concernés.

L'augmentation sur la période du nombre d'agents ETP (+ 20 %) a entraîné une progression du nombre de repas non payants (+ 23 %), soit 6 558 en 2016 contre 5 302 en 2013. Compte tenu à la fois de l'augmentation des dépenses liées à la restauration collective entre 2013 et 2016 (+ 22 %) et de la progression du nombre de repas non payants pris par les personnels de restauration (+ 23 %), la charge financière pour la commune de cet avantage en nature a augmenté de 50 %, en quatre ans, passant de 34 303 € en 2013 à 45 973 € en 2017. Cet avantage accordé par la collectivité à ses agents représente 4,2 % du montant total des dépenses de restauration en 2017.

Selon la commune, cette organisation permet de maintenir à la disposition de l'employeur ces agents durant la période de restauration (30 minutes de repas permettant la transmission d'informations) et évite le recrutement de personnels contractuels qui devraient remplacer dans les classes les ATSEM durant cette période méridienne.

7.3 Les modalités de gestion et de suivi de l'activité

7.3.1 Un processus de fabrication des repas à optimiser

La cuisine centrale de Guichen est équipée du logiciel « Aidomenu » de Vici qui permet d'assurer la gestion de ses stocks, le suivi du budget de la restauration et la gestion des menus hebdomadaires. Un espace est dédié à la création de fiches de fabrication des plats. Dans les faits, les capacités de cette application informatique ne sont pas totalement utilisées. Si l'équipe de production a commencé la rédaction de quelques fiches de fabrication de plats, ce travail n'a pas été totalement finalisé et la confection des repas repose encore aujourd'hui sur l'expérience des agents de restauration. La mise en place rapide de ces fiches permettrait à la fois de gérer au plus juste les quantités d'ingrédients nécessaires et d'optimiser le temps de travail en cuisine.

7.3.2 Une gestion des stocks de denrées alimentaires à renforcer

Les commandes sont passées en fonction des denrées alimentaires une fois par mois ou tous les quinze jours, privilégiant ainsi une gestion des stocks à flux tendus. Des points de faiblesses ont été constatés en matière de gestion des stocks. En premier lieu, les entrées des marchandises dans le stock de la cuisine centrale sont prises en compte via un formulaire papier rempli par un agent assurant la réception de la marchandise lors de sa livraison. Les données présentes sur ce document papier sont ensuite intégrées dans l'application informatique de gestion des stocks, dans la journée, par un autre agent. Ce processus est déconnecté du stockage physique des marchandises qui peut intervenir à un autre moment de la journée par un autre personnel de la cuisine centrale. Il existe un risque de voir apparaître une différence entre la quantité de marchandises livrées et enregistrée dans le stock informatique et celle qui est effectivement stockée.

En deuxième lieu, pour les sorties de marchandises, il n'existe pas de véritable procédure de sortie des denrées alimentaires. Les agents de la cuisine sortent les ingrédients nécessaires et le notent sur un carnet remis en fin de journée à la responsable. Celle-ci saisit les quantités utilisées dans le logiciel des stocks le jour même ou plusieurs jours après. Il n'existe pas de contrôle « au jour le jour » du stock de marchandises sorties, ni d'inventaire quotidien ou hebdomadaire actualisé du stock. La pratique actuelle présente le risque de voir apparaître des différences entre le stock existant sur l'application informatique et le stock physique réellement existant. Il apparaît ainsi que la procédure appliquée pour la sortie de denrées nécessaires à la réalisation de près de mille deux cents repas par jour présente des lacunes. Les opérations de sorties de stocks mériteraient d'être renforcées par une procédure formalisée ou, a minima, par un double contrôle et/ou la centralisation sur une seule personne responsable.

En troisième lieu, si les stocks, gérés en flux tendus, sont d'une façon générale, peu importants, il n'existe cependant, aucune procédure d'inventaire physique et de recollement. Aucun document n'a pu être communiqué lors de l'instruction permettant de constater l'existence de contrôles périodiques des stocks. La chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur les gains potentiels qui peuvent être générés par un suivi rigoureux des stocks complété d'une traçabilité de l'ensemble des contrôles.

Enfin, il a été constaté que le suivi des dates de péremption des denrées était effectué « de visu », sans formalisation du contrôle et sans traçabilité des quantités de denrées sorties pour destruction. De même, aucune analyse périodique des quantités, des causes et des coûts des denrées sorties pour destruction n'est réalisée.

Suite au contrôle, la chambre a demandé à la collectivité de renforcer et de formaliser ses procédures de gestion des stocks, en s'assurant que les quantités inscrites en inventaire correspondent à celles mises en rayon par un double comptage des marchandises, lors de la réception et lors de la mise en rayon, en sécurisant la procédure de sorties quotidiennes des denrées (nécessaires/réalisées), en procédant à un inventaire physique plusieurs fois dans l'année avec une traçabilité permettant de rapprocher les quantités physiques des stocks avec celles indiquées à l'inventaire comptable, en effectuant un rapprochement annuel (a minima) des inventaires comptable et physique avec les menus servis, pour vérifier les quantités sorties et en assurant le suivi et la traçabilité des dates de péremption et d'élimination des denrées périmées. La commune a informé la chambre que depuis mai 2018, la gestion des stocks avait été renforcée et fait l'objet de fiche de procédure. La chambre ne peut qu'inviter la collectivité à s'assurer de la bonne mise en œuvre de ces nouvelles dispositions.

7.3.3 Une lutte effective contre le gaspillage à formaliser

Depuis la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, les collectivités territoriales doivent, aux termes de l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement, mettre en place « *une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des services de restauration collective dont ils assurent la gestion* ». La date limite de mise en place de cette démarche était fixée au 1^{er} septembre 2016. La commune a pris des mesures visant à lutter contre le gaspillage alimentaire en limitant les déchets (achats de gros contenants, achat de fromage à la coupe), en adaptant les portions servies aux enfants et en réduisant la perte alimentaire (service en self pour les enfants scolarisés en classe élémentaire, éveiller les enfants aux nouveaux goûts). Il n'existe aucun outil ou indicateur permettant de mesurer l'efficacité de ces mesures. La chambre invite la collectivité à formaliser sa politique de lutte contre le gaspillage en élaborant et validant un plan annuel ou pluriannuel d'actions qui pourrait fixer des objectifs à atteindre en la matière, définir des actions précises et évaluables, mettre en place des outils de mesures et des indicateurs afin d'apprécier l'efficacité des actions et nommer une personne responsable du suivi de ce plan.

7.3.4 Des normes d'hygiène et de sécurité alimentaire respectées

Il appartient à l'organisme gestionnaire d'un service de restauration collective de garantir le respect des normes d'hygiène et de sécurité alimentaires, sa responsabilité étant susceptible d'être engagée en cas de défaillance.

La commune de Guichen dispose d'un plan de maitrise sanitaire mis à jour le 30 juin 2017 qui présente le service et le volume d'activité, fixe les bonnes pratiques d'hygiène, définit les protocoles de travail, détermine la méthode d'analyse des dangers et de maitrise des points critiques et précise les modes de gestion des non conformités. Le dernier rapport d'inspection réalisé par le service de sécurité sanitaire de l'alimentation de la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population est daté du 17 mars 2016. En matière d'hygiène des locaux, des équipements, des denrées et au plan du fonctionnement, aucune anomalie majeure n'a été relevée. Les 23 points examinés et contrôlés ont été déclarés conformes lors de ce contrôle.

Il faut noter que les locaux de la cuisine centrale se situent dans un bâtiment protégé par une alarme en l'absence des équipes de production. Les chambres froides ne sont pas sécurisées par une alarme permettant d'intervenir rapidement en cas de coupure d'électricité. Seuls les agents de production disposent d'un badge d'accès aux locaux. Il n'existe cependant aucune procédure formalisée de suivi des badges (entrée et sortie de fonction d'un agent).

7.3.5 Une priorité donnée à l'équilibre nutritionnel et à la protection de la santé

Les services de restauration scolaires, ainsi que les services de restauration des structures d'accueil des enfants de moins de six ans sont astreints à des obligations de qualité nutritionnelle fixées par les articles L. 230-5 et suivants du code rural et de la pêche maritime. L'article D. 230-30 du même code impose la tenue d'un registre archivant au moins pour les trois derniers mois les documents attestant de la composition des repas notamment les menus et les fiches techniques descriptives des produits alimentaires achetés auprès des fournisseurs.

Le registre imposé par les dispositions de l'article D. 230-30 de ce code n'a pas été mis en place à Guichen. Néanmoins, les outils informatiques utilisés permettent à la collectivité de disposer des informations permettant d'attester de la composition des repas, notamment des menus et des fiches techniques descriptives des produits alimentaires, achetés auprès des fournisseurs. La chambre invite toutefois la commune à mettre en place, dans un document de synthèse, l'ensemble des éléments d'informations (logiciels à consulter, personne responsable) permettant d'obtenir les données prévues l'article D. 230-30 du code rural, afin de répondre à une demande de consultation des informations prévue par ce registre.

L'article D. 230-25 de ce code pose les principes de la variété des repas servis, de la composition d'un repas (au moins un plat principal, une garniture, un produit laitier, une entrée et ou un dessert au choix), d'un accès restreint aux sauces et au sel et d'un accès libre à l'eau et au pain. La commune réalise les menus selon un plan alimentaire sur quatre semaines. Ce plan vise à respecter les critères nutritionnels des repas en garantissant les apports en fibres et en vitamines, les apports en calcium, en fer et autres oligoéléments, en matières grasses et en sucres simples. Les menus sont élaborés en lien avec une diététicienne. Pour s'assurer que la variété des plats servis respecte les obligations de qualité nutritionnelle, la collectivité établit une grille de fréquence des plats tous les vingt repas. Les enfants soumis à des restrictions alimentaires sont identifiés dès leur inscription et bénéficient de repas adaptés à leurs besoins. Enfin, la commune organise dans toutes les écoles des ateliers menus auprès des élèves scolarisés en cours moyen, afin de les sensibiliser à l'équilibre alimentaire. Les menus réalisés par les élèves sont ensuite élaborés par la cuisine centrale et servis à tous les élèves.

7.3.6 La progression des produits issus de l'agriculture biologique

La commune de Guichen a développé l'introduction de produits issus de la production biologique, notamment en matière de produits laitiers (fromages, yaourts), de fruits et légumes et d'épicerie (huile, pâtes, riz...). La collectivité a mis en place un outil excel permettant de disposer d'un suivi annuel des quantités utilisées de denrée issues de l'agriculture biologique et de leur coût. En 2017, 18 % des fruits et légumes utilisés provenaient d'une production issue de l'agriculture biologique. Ils représentaient 33 % de la dépense consacrée par la collectivité à l'approvisionnement en fruits et en légumes. Selon la commune, « sur l'année la différence de prix entre le bio et le traditionnel est comprise entre 20 et 30 % ». Le poste d'achat alimentaire voit une augmentation de 8 % en 4 exercices (+ 2,6 % par an : + 11 745 €) qui s'explique pour partie par le développement de l'achat de denrées alimentaires issues de l'agriculture biologique.

Le choix de la commune visant à faire progresser la part des produits issus de cette agriculture impliquera une augmentation des dépenses de denrées alimentaires. Comme la collectivité souhaite stabiliser voire réduire sa participation financière, elle devra, pour prendre en compte la progression de ces coûts, soit réaliser des économies sur les autres postes de dépenses, notamment sur les dépenses de personnel, soit faire prendre en charge ce surcoût par les familles en augmentant les tarifs.

7.3.7 L'appréciation de la qualité du service et la satisfaction des usagers à formaliser

Les usagers étant à la fois bénéficiaires et clients, leur degré d'association à la politique de restauration collective doit être apprécié. Cette association peut prendre des formes diverses : enquêtes de satisfaction, représentation dans le cadre d'une commission spécifique. En l'espèce, la commune de Guichen mène plusieurs actions pour apprécier la satisfaction des usagers scolaires. Deux fois par an, le responsable du service de restauration rencontre les enfants délégués des écoles et participe à tous les conseils d'école. Des contacts permanents existent entre les professeurs des écoles, les représentants des parents d'élèves et la commune.

Afin d'apprécier et de quantifier objectivement l'évolution de la qualité du service et la satisfaction des usagers dont la grande majorité sont des enfants, il pourrait être pertinent de formaliser ce suivi dans un plan comportant des objectifs et des actions précises et évaluables, ainsi que des outils de mesure et des indicateurs. La transmission d'un questionnaire annuel auprès des parents d'élèves pourrait être un outil d'analyse et de suivi de ces objectifs de qualité et de satisfaction des usagers.

- - -

ANNEXES

Annexe n° 1.	Tableaux financiers de la commune de Guichen.....	57
Annexe n° 2.	Ressources humaines.....	61
Annexe n° 3.	Bilan financier de la délégation de service public UFCV	62
Annexe n° 4.	Données relatives à la restauration collective	63

Annexe n° 1. Tableaux financiers de la commune de Guichen

Les documents annexés portent sur le budget principal de la commune

1/ Capacité d'autofinancement

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 130 228	3 267 576	3 466 845	3 563 880	3 771 476	4,8%
+ Ressources d'exploitation	777 626	858 070	852 239	854 830	962 499	5,5%
= Produits "flexibles" (a)	3 907 854	4 125 646	4 319 084	4 418 710	4 733 975	4,9%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 963 766	2 004 222	2 079 507	2 087 356	2 129 468	2,0%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	966 388	967 495	997 229	941 579	792 026	-4,9%
= Produits "rigides" (b)	2 930 154	2 971 717	3 076 736	3 028 936	2 921 494	-0,1%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	159 567	345 372	333 956	295 191	295 506	16,7%
= Produits de gestion (a+b+c = A)	6 997 574	7 442 735	7 729 775	7 742 837	7 950 976	3,2%
Charges à caractère général	1 515 642	1 562 019	1 532 451	1 470 768	1 509 909	-0,1%
+ Charges de personnel	3 085 942	3 296 989	3 453 590	3 475 108	3 612 584	4,0%
+ Subventions de fonctionnement	628 461	725 665	735 748	767 666	769 827	5,2%
+ Autres charges de gestion	249 226	248 133	250 473	251 837	210 762	-4,1%
= Charges de gestion (B)	5 479 270	5 832 806	5 972 262	5 965 378	6 103 081	2,7%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 518 304	1 609 929	1 757 514	1 777 459	1 847 894	5,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	21,7%	21,6%	22,7%	23,0%	23,2%	
+/- Résultat financier	-192 344	-306 270	-254 575	-204 770	-182 662	-1,3%
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	N.C.
+/- Autres produits et charges excep. réels	5 669	71 589	32 130	16 154	12 878	22,8%
= CAF brute	1 331 629	1 375 248	1 535 070	1 588 843	1 678 111	6,0%
<i>en % des produits de gestion</i>	19,0%	18,5%	19,9%	20,5%	21,1%	

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

2/ Le financement des investissements

en €	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute	1 331 629	1 375 248	1 535 070	1 588 843	1 678 111
- Annuité en capital de la dette	589 218	742 848	1 919 452	746 203	717 818
= CAF nette ou disponible (C)	742 411	632 400	-384 383	842 640	960 293
TLE et taxe d'aménagement	205 044	121 649	327 554	339 421	272 564
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	115 949	499 735	603 083	320 372	252 082
+ Subventions d'investissement reçues	446 494	472 118	591 001	251 623	226 301
+ Produits de cession	272 218	37 655	180 674	14 600	231 563
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 039 704	1 131 157	1 702 312	926 016	982 510
= Financement propre disponible (C+D)	1 782 115	1 763 557	1 317 929	1 768 656	1 942 802
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 443 892	4 103 469	2 079 551	1 624 599	2 102 903
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0	70 234	23 026	0	84 197
- Charges à répartir	45 525	0	73 446	42 938	88 202
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-1 180	-1 740	-723	-369	-550
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 706 121	-2 408 405	-857 371	101 487	-331 949
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 706 121	-2 408 405	-857 371	101 487	-331 949
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	2 000 000	550 000	1 245 403	0	1 100 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	293 879	-1 858 405	388 032	101 487	768 051

Source : comptes de gestion

3/ Charges de personnel

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul sur les années
CAF brute	1 331 629	1 375 248	1 535 070	1 588 843	1 678 111	7 508 901
- Annuité en capital de la dette	589 218	742 848	1 919 452	746 203	717 818	4 715 540
= CAF nette ou disponible (C)	742 411	632 400	-384 383	842 640	960 293	2 793 361

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	1 691 557	1 774 439	1 883 768	1 874 186	1 909 198	3,1%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures	267 007	271 396	304 459	314 571	332 237	5,6%
+ Autres indemnités	62 271	62 569	63 228	60 350	55 215	-3,0%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	2 020 835	2 108 404	2 251 455	2 249 107	2 296 650	3,3%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	91,8%	89,8%	90,7%	91,0%	89,2%	
Rémunération principale	150 575	182 881	183 595	157 780	231 276	11,3%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures	0	0	0	0	110	N.C.
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	150 575	182 881	183 595	157 780	231 386	11,3%
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	6,8%	7,8%	7,4%	6,4%	9,0%	
Autres rémunérations (c)	30 557	57 052	46 207	64 592	46 126	10,8%
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	2 201 967	2 348 336	2 481 256	2 471 478	2 574 162	4,0%
Atténuations de charges	53 100	42 500	88 363	23 613	75 211	9,1%
= Rémunérations du personnel	2 148 866	2 305 837	2 392 893	2 447 865	2 498 951	3,8%

* Hors atténuations de charges

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	2 148 866	2 305 837	2 392 893	2 447 865	2 498 951	3,8%
+ Charges sociales	884 381	945 753	994 098	978 112	1 040 021	4,1%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	42 206	44 455	46 446	43 655	45 998	2,2%
+ Autres charges de personnel	0	0	0	0	0	N.C.
= Charges de personnel interne	3 075 453	3 296 045	3 433 437	3 469 632	3 584 969	3,9%
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	28,8%	28,7%	29,0%	28,2%	29,0%	
+ Charges de personnel externe	10 489	944	20 152	5 475	27 615	27,4%
= Charges totales de personnel	3 085 942	3 296 989	3 453 590	3 475 108	3 612 584	4,0%
<i>CP externe en % des CP total</i>	0,3%	0,0%	0,6%	0,2%	0,8%	

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	3 085 942	3 296 989	3 453 590	3 475 108	3 612 584	4,0%
- Remboursement de personnel mis à disposition	42 775	38 731	39 859	42 583	41 556	-0,7%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	3 043 166	3 258 258	3 413 731	3 432 524	3 571 028	4,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	43,5%	43,8%	44,2%	44,3%	44,9%	

4/ Fiscalité

Taxes		2013	2014	2015	2016	évolution 2013 -2016	évolution 2013 -2017	taux moyen strate 2016	strate en euros par habitant 2016
Taxe d'habitation	Bases	10 222	10 517	11 023	11 059	8,19%			
	taux	14,63	14,78	15,15	15,38	5,13%		14,98	
	Produit en euros par habitant de Guichen	195	199	210	206	5,64%			199
	produit total (en k€)	1 495	1 554	1 670	1 701	13,78%	206		
Taxe foncière bâti	Bases	7 344	7 635	7 844	8 014	9,12%			
	taux	16,01	16,17	16,57	16,82	5,06%		21,07	
	Produit en euros par habitant de Guichen	154	158	163	163	5,84%			261
	produit total (en k€)	1 176	1 235	1 300	1 348	14,63%	172		
Taxe foncière non-bâti	Bases	145	149	149	150	3,45%			
	taux	38,62	39,01	39,98	40,58	5,08%		56,13	
	Produit en euros par habitant de Guichen	7	7	8	7	0,00%			8
	produit total (en k€)	56	58	60	61	8,93%	-117		

5/ Evolution de la capacité de désendettement

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Encours de la dette agrégé (yc budgets annexes)	8 518 970	9 253 668	8 503 599	6 678 351	6 978 880
= Capacité de désendettement en années BP + BA (dette agrégée/CAF brute BP)	6,40	6,73	5,54	4,20	4,16

Source : ANAFI budgets consolidés BP – BA - comptes de gestion

Annexe n° 2. Ressources humaines

Autorisations spéciales d'absence

Evènement	Lien de famille	Règles générales (1)	Guichen
Mariage	agent	5 jours ouvrables	5 jours
	enfant		3 jours
	Frères, sœurs ,		2 jour
	beaux-parents (conjoint agent) beaux-frères et belles sœurs, oncles, tantes, neveux et nièces		1 jour
	Parents, beaux-parents (agent)		1 jour
Décès	Du conjoint de l'agent	3 jours ouvrables	5 jours
	Des parents,	3 jours ouvrables	4 jours
	Beaux-parents		3 jours
	Des enfants de l'agent	3 jours ouvrables	5 jours
	Des frères, sœurs		3 jours
	oncles, tantes, neveux, nièces, beaux-frères et belles sœurs		1 jour
	Collègue ou élu		Durée des obsèques et délais de route
Maladie ou accident avec hospitalisation	Enfants	3 jours ouvrables	5 jours
	Conjoint	3 jours ouvrables	5 jours
	Père, Mère, beau-parent (agent)		3 jours
	Grand-parent		1 jour
Naissance adoption	Père	3 jours ouvrables	3 jours
Déménagement	Agent		1 jour

(1) article 59 4° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et application fonction publique d'Etat - site fonction publique.gouv.fr

Annexe n° 3. Bilan financier de la délégation de service public UFCV

1/ Dépenses

montant des dépenses	2013	2014	2015	2016 total	Prévisionnel 2017	Evolution 2017/2013
personnel et impôts et taxes	384 176	472 143	576 945	589 121	596 793	55%
frais généraux (rémunération)	60 919	73 311	82 619	81 645	81 380	34%
divers autres	108 716	121 010	104 602	93 236	105 732	-3%
total (hors report d'excédent ou déficit)	553 811	666 464	764 166	764 002	783 905	42%
total des charges	2013	2014	2015	2016 total	Prévisionnel 2017	Evolution 2017/2013
personnel et impôts et taxes	69%	71%	75%	77%	76%	10%
frais généraux	11%	11%	11%	11%	10%	-6%
divers autres	20%	18%	14%	12%	13%	-31%
total (hors report d'excédent ou déficit)	100%	100%	100%	100%	100%	0%

Source : bilans de l'UFCV 2013-2016 et budget prévisionnel 2017

2/ Recettes

montant des recettes	2013	2014	2015	2016 total	Prévisionnel 2017	Evolution 2017/2013
familles	211 549	225 562	210 450	206 595	212 176	0%
CAF	47 785	84 228	111 864	109 032	113 738	138%
partic commune	284 556	366 225	416 391	400 059	414 757	46%
total produits des services	543 890	676 015	738 705	715 686	740 671	36%
divers	10 605	12 990	26 135	59 305		
total des recettes	554 495	689 005	764 840	774 991		
Evolution du produits des services (compte 70)						
total produits des services	2013	2014	2015	2016 total	Prévisionnel 2017	Evolution 2017/2013
familles	39%	33%	28%	29%	29%	-26%
CAF	9%	12%	15%	15%	15%	75%
partic commune	52%	54%	56%	56%	56%	7%
total	543 890	676 015	738 971	715 686	740 671	36%

Source : bilans de l'UFCV 2013-2016 et budget prévisionnel 2017

Annexe n° 4. Données relatives à la restauration collective

1/ Effectif des usagers

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017
Scolaires						
Primaires	71268	72994	73545	74742	87254	+ 22,4 %
Maternelles	39142	41271	39534	39379	46853	+ 19,7 %
Adultes	2507	2462	1800	1650	2227	-11,1 %
Accueil de loisirs						
Accueil de loisirs enfants	7488	5839	3885	4064	4203	-43,8 %
Accueil de loisirs adultes	1186	1283	1134	1292	1280	+ 7,9 %
Crèche associative						
Crèche associative	3316	2896	2645	2920	2874	-13,3 %
Divers						
Centre hospitalier	857	696	757	775	556	-35,1 %
Personnels restauration non payants	5302	5993	6971	6558	6403	+ 20,7 %
TOTAL	131066	133434	130271	131380	151650	+ 15,7 %

2/ Coût d'un repas

	2013	2014	2015	2016	2017	2013/2016
QUANTITÉ DE REPAS SERVIS						
<i>Nombre de repas servis en moyenne par an</i>	131066	133434	130271	131380	151650	15,7 %
DÉPENSES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE						
<i>Dépenses de personnel (service et entretien) (comptes 641 et 645)</i>	391 360	430 010	494 950	497 340	480 858	22,9 %
<i>Dépenses de personnel production</i>	185 173	215 677	242 380	255 787	299 867	61,9 %
<i>Dépenses de surveillance (compte 641 et 645)</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dépenses de fournitures et petits équipements (compte 606)</i>	4 996	639	6 465	6 539	6 285	25,8 %
<i>Dépenses de fluides et d'entretien (compte 606)</i>	44 629	46 070	38 122	49 900	46 883	5,1 %
<i>Achats alimentaires (ou de repas) (comptes 602, 606 et 611)</i>	140 660	149 702	144 299	152 405	177 090	25,9 %
<i>Contrôles (compte 611)</i>	20 493	14 498	21 056	16 461	14 399	-29,7 %
<i>Autres dépenses</i>	60 153	60 127	50 250	55 416	62 850	4,5 %
<i>Dépenses totales rattachées au service de restauration collective</i>	847 463	916 723	997 522	1033848 €	1088232	28,4 %
<i>Coût moyen d'un repas</i>	6,47 €	6,87 €	7,66 €	7,87 €	7,18 €	11,0 %
RECETTES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE						
<i>Participation des usagers</i>	404 848	428 934	437 114	444 114	543 751	34,3 %
<i>Autres recettes</i>	69 327	60 555	73 513	69 935	97 088	40,0 %
<i>Recettes totales</i>	474 175	489 489	510 627	514 050	640 839	35,1 %
<i>Recettes moyennes par repas</i>	3,62 €	3,67 €	3,92 €	3,91 €	4,23 €	16,8 %
COÛT NET D'UN REPAS						
<i>Coût net moyen d'un repas</i>	2,85 €	3,20 €	3,74 €	3,96 €	2,95 €	

3/ Organisation territoriale

Lieux de restauration		n°1	n°2	n°3	etc.
Nom du lieu de restauration		Charcot	Callunes	Marcel Greff	Saint-Senoux (depuis Septembre 2017)
	Jours scolaires total	179	179	179	179
Nombre de jours d'ouverture :	ouverture jours scolaires hors mercredis	143	143	143	143
	ouverture les mercredis scolaires	36	0	0	0
	ouverture pendant les vacances	70	0	0	0
	Total jours d'ouverture	249	143	143	143
Capacité d'accueil par jour et par lieu de restauration		255	179 -> 358 (prévision sept 2018)	154	220

Taux d'utilisation de la cuisine centrale de Guichen en 2017

	Production 2017	Capacité théorique	Taux d'utilisation 2017
<i>Production moyenne de repas/jour⁽¹⁾ (période scolaire)</i>	1002	1 500	66 %
<i>Nb de repas produits durant l'année scolaire hors mercredi (143 jours ⁽¹⁾)</i>	143 383	214 500	66 %
<i>Nb de repas produits hors période scolaire (mercredi + vacances) : 110 jours⁽¹⁾</i>	8 267	165 000	5 %
<i>Nb de repas produit annuellement (253 jours ⁽¹⁾)</i>	151650	379 500	40 %

(1) par jour, il convient d'entendre jours ouvrés soit en moyenne 253 jours ouvrés par an

Source : données communiquées par la commune et retraitées

4/ Politique tarifaire

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Administratifs - tarif minimum</i>	6,25	6,3	6,46	6,59	6,91
<i>Administratifs - tarif médian</i>	6,25	6,3	6,46	6,59	6,91
<i>Administratifs - tarif maximum</i>	6,25	6,3	6,46	6,59	6,91
<i>Scolaires - tarif minimum</i>	1,35	1,36	1,39	1,42	1,49
<i>Scolaires - tarif médian</i>	3,35	3,38	3,46	3,53	3,7
<i>Scolaires - tarif maximum</i>	4,35	4,39	4,5	4,59	4,81
<i>Crèches - tarif minimum</i>	3,2	3,25	3,33	3,4	3,56
<i>Crèches - tarif médian</i>	3,2	3,25	3,33	3,4	3,56
<i>Crèches - tarif maximum</i>	3,2	3,25	3,33	3,4	3,56
<i>Enfant du CPEA</i>	3,35	3,38	3,46	3,53	3,7
<i>Enfant stage sportif</i>	4,3	4,35	4,46	4,55	4,77

5/ Absentéisme*Évolution du nombre d'agents intervenant en matière de restauration collective*

	2013	2014	2015	2016	2017	2013/2017
<i>Nombre d'ETP</i>	20,35	21,11	23,49	22,50	24,46	+ 20,2 %
<i>Titulaires</i>	15,32	17,68	17,44	19,94	18,68	+ 22 %
<i>Non titulaires</i>	5,03	3,43	6,05	2,56	5,78	+ 15 %
<i>Effectif</i>	49,00	47,00	57,00	48,00	52,00	+ 6,1 %

Source : commune

Décompte des jours d'absence - Répartition par type d'absence (titulaire et non titulaires)

<i>Type d'absence</i>	2013	2014	2015	2016	2017	<i>Evolution 2013/2017</i>
<i>Maladie ordinaire</i>	498	350	780	854	761	53 %
<i>Congé longue maladie</i>	0	0	0	183	650	
<i>Congé longue durée</i>	365	365	365	365	275	0 %
<i>Accident du travail</i>	395	365	386	379	9	-98 %
<i>Maladie professionnelle</i>	0	0	0	0	0	0 %
<i>Congés maternité et pathologiques</i>	112	0	182	0	0	-100 %
<i>Autres raisons (hors absences syndicales)</i>	37,5	29,5	27,5	41	121,5	224 %
<i>Total Service restauration collective</i>	1407,5	1109,5	1740,5	1822	1816,5	29 %

Nombre d'agents (titulaires et non titulaires) ayant déposé un congé de maladie ordinaire

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Nb d'agents ayant déposé un congé maladie ordinaire	21	23	30	30	27,00	28,57 %

Accidents du travail

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013/2017 %
Nb d'accidents du travail	3	4	4	6	1	-67 %
Nb de jours d'absence liés à un accident du travail	395	365	386	379	9	-98 %

6/ Evolution du coût annuel des repas non payants pris par le personnel de restauration

	2013	2014	2015	2016	2017	2013/2017
Nb de repas personnels restauration non payants	5 302	5 993	6 971	6 558	6 403	+ 20,7 %
Coût annuel	34 303 €	41 171 €	53 397 €	51 611 €	45 973 €	+ 34 %
Niveau de ce coût annuel par rapport aux dépenses totales de restauration	4 %	4,4 %	5,3 %	4,9 %	4,2 %	

Source : commune

- - -

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