



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

**Commune de Redon
(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 16 janvier 2018

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE	2
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION	5
1. LES SUITES DU PRECEDENT CONTRÔLE	6
2. LA PRESENTATION DE LA COMMUNE	6
3. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS ET LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES	8
3.1. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS	8
3.2. LES RELATIONS AVEC LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES	13
4. LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE	14
4.1. LA FIABILITE DES COMPTES	14
4.2. LA SITUATION FINANCIERE	14
4.3. LA GESTION BUDGETAIRE	18
4.4. LE CONTROLE DE GESTION	20
5. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	20
5.1. EFFECTIFS ET STRUCTURE DU PERSONNEL	20
5.2. L'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE	23
5.3. LA GESTION DU TEMPS DE TRAVAIL ET L'ABSENTEISME	23
5.4. LE REGIME INDEMNITAIRE	29
5.5. LA POLITIQUE D'AVANCEMENT	33
5.6. LA FORMATION PROFESSIONNELLE	33
5.7. L'EVALUATION	34
5.8. L'ORGANISATION ET LA STRATEGIE	34
6. LA COMMANDE PUBLIQUE	35
6.1. LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE	35
6.2. LE CHAMP DE CONTROLE	36
6.3. LA STRATEGIE GLOBALE	36
6.4. L'ORGANISATION ET LES PROCEDURES	36
6.5. LE SERVICE DE TRANSPORTS URBAINS	38
7. LES REGIES MUNICIPALES	40
7.1. PRESENTATION	40
7.2. LA REGIE DE LOCATION DE LA SALLE DE LA MAISON DES FETES	41
7.3. MISE EN PLACE D'UNE COMPTABILITE POUR CHACUNE DES REGIES	41
8. LA GESTION DE LA COMPETENCE SCOLAIRE ET PERISCOLAIRE	41
8.1. L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE SCOLAIRE SUR LE TERRITOIRE DE REDON	41
8.2. LA DYNAMIQUE DES DEPENSES ET RECETTES SCOLAIRES ET PERISCOLAIRES	49
8.3. LES MODES D'ORGANISATION ET DE GESTION DE CETTE COMPETENCE	52
8.4. LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES	57
9. ANNEXES	62

SYNTHESE

Située au sud de l'Ille-et-Vilaine, la commune de Redon est limitrophe des départements de la Loire-Atlantique et du Morbihan. Elle comptait, au 1^{er} janvier 2017, 8 921 habitants et connaît depuis 10 ans une baisse notable de sa population (- 6,64 %).

Une situation financière de la commune qui ne présente pas de risque particulier mais qui impose une vigilance quant aux charges de personnel.

Alors que les produits de fonctionnement ont légèrement diminué (- 2 %) au cours de la période examinée, les charges ont quant à elles progressé de 5 %. Une vigilance particulière devra être portée sur l'évolution des charges de personnel qui représentent 56,8 % des charges de gestion et qui ont connu une augmentation de 6,52 % en quatre ans.

Le niveau de l'autofinancement dégagé par la commune s'est réduit en quatre ans mais demeure supérieur à la moyenne des communes situées dans la même strate. Le financement des investissements a été perturbé en 2016 par l'avance que la commune a dû réaliser pour le compte de l'Etat à la SNCF, dans le cadre du programme d'investissement du pôle d'échanges multimodal (3,7 M€). La commune a finalement perçu le remboursement de cette avance en avril 2017, lui permettant de rétablir le niveau de ses financements propres. Afin de sécuriser son endettement, elle a renégocié deux emprunts structurés souscrits en 2008. Si sa capacité de désendettement (7,4 années) est proche de la moyenne des communes françaises de la même strate (7,3 années en 2015), la collectivité doit rester vigilante en ce domaine et prudente en matière d'investissements.

Un financement du monde associatif perfectible

La commune doit procéder à la révision des conventions d'objectifs pluriannuelles existantes, afin de fixer des objectifs précis aux associations notamment en matière sportive, culturelle et d'action sociale, déterminer les modalités d'intervention et d'action de chacune d'elles dans leur domaine de compétence, poser les lignes directrices des critères de calcul des subventions à accorder et évaluer leur action. Un réexamen des procédures internes et des modalités de versement des subventions aux associations s'impose.

Des mesures à prendre dans la gestion des ressources humaines

La durée annuelle du temps de travail effectif des agents communaux, qui varie de 1 547 heures à 1 590 heures par an, est inférieure à la durée réglementaire fixée à 1 607 heures par an. Cette différence, pour partie irrégulière, entraîne un coût pour la collectivité évalué à 146 582 € pour l'année 2016. La commune connaît une progression de l'absentéisme (congés maladie) de ses personnels et une augmentation du nombre d'accidents du travail, sans qu'un plan d'action global et coordonné établissant un diagnostic de la situation et mettant en place des mesures correctrices n'existe.

Les outils de gestion des ressources humaines doivent être améliorés et renforcés, notamment en matière de suivi de la masse salariale, de suivi du temps de travail, de l'absentéisme et de la formation des agents. Les modalités de fixation et d'attribution de certaines primes devront être précisées afin de se conformer aux textes en vigueur.

Un processus de commande publique à perfectionner

La commune doit améliorer la lisibilité et la transparence de la négociation avec les fournisseurs lors de la passation des marchés publics. Les notations des différentes offres doivent être mieux justifiées 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. Il convient en outre, de mettre fin rapidement à une convention signée en 2011 dans des conditions irrégulières, visant à exécuter une prestation de transport pour la desserte urbaine de la ville.

Une mise en œuvre pragmatique de la réforme des rythmes scolaires

La commune de Redon consacre en moyenne 20 % de ses dépenses de fonctionnement pour les écoles et les activités périscolaires (15,4 % en 2014 pour les communes de + 10 000 habitants). Ces dépenses ont progressé de 10,8 % sur la période 2013-2016 alors que les effectifs scolarisés dans les écoles publiques ont diminué de 8,64 % sur la même période. Malgré l'existence de plusieurs écoles publiques sur le territoire communal, la collectivité ne dispose pas de carte scolaire.

La mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, si elle a entraîné un surcoût pour les finances communales de 80 608 € en 2015 et de 39 967 € en 2016, a permis de mettre en place un dispositif pragmatique qui semble donner satisfaction aux différentes parties (collectivité, Etat, équipes éducatives, personnels communaux, parents). Le projet éducatif territorial validé le 20 mai 2015 nécessite une révision pour prendre en compte les évolutions des projets de chaque école et du futur projet sportif local. Dans ce cadre, il semble indispensable de porter une attention particulière à l'évaluation qualitative du dispositif afin de pouvoir soit le renforcer, soit le modifier ou si nécessaire le réduire.

- - -

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Etablir des conventions pluriannuelles précisant la stratégie de la collectivité, fixant des objectifs précis, déterminant les modalités d'intervention et d'action, posant les lignes directrices des critères de calcul des subventions et mettant en place une méthode d'évaluation de l'action menée avec les associations suivantes : l'office municipal des sports, l'office municipal de la culture et des loisirs et l'association centre social confluence.

Recommandation n° 2 : Valoriser les prestations en nature octroyées aux associations dans les documents annexes aux budgets et dans les conventions et les actes d'attribution des subventions.

Recommandation n° 3 : Ajuster les effectifs réels constatés avec le tableau des effectifs annexé aux documents budgétaires.

Recommandation n° 4 : Respecter la durée annuelle du temps de travail des agents communaux (hors personnels exerçant dans les écoles) qui doit être de 1 607 heures.

Recommandation n° 5 : Faire adopter par le conseil municipal la liste des évènements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence, leurs conditions d'attribution et leur durée.

Recommandation n° 6 : Réviser le document unique d'évaluation des risques professionnels et mettre en œuvre un plan d'action pour réduire l'absentéisme et les accidents du travail.

Recommandation n° 7 : Préciser, par délibération, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires ainsi que les conditions et les modalités d'attribution de cette indemnité aux personnels titulaires et non titulaires.

Recommandation n° 8 : Préciser, par délibération, la filière, les cadres d'emplois et les grades concernés par l'indemnité de travaux insalubres et notifier les arrêtés attributifs individuels aux agents percevant cette prime.

Recommandation n° 9 : Présenter tous les deux ans au comité technique le bilan des actions de formation engagées par la commune et faire adopter par le conseil municipal, après avis du comité technique, un plan de formation annuel ou pluriannuel.

Recommandation n° 10 : Mettre en place un règlement intérieur en matière de gestion des ressources humaines.

Recommandation n° 11 : Lancer une nouvelle consultation pour désigner un nouveau prestataire de transport public afin d'assurer la ligne de desserte urbaine existante en se conformant aux règles imposées en matière de marchés publics et mettre fin à la convention passée avec le prestataire actuel.

Recommandation n° 12 : Etablir une carte scolaire conformément aux dispositions du code de l'éducation.

Recommandation n° 13 : Elaborer un schéma directeur informatique communal intégrant un volet consacré aux technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (Tice).

Recommandation n° 14 : Conclure des conventions avec les donateurs d'équipements informatiques afin de clarifier la situation juridique et informatique des matériels donnés aux écoles.

INTRODUCTION

Le contrôle de la commune de Redon s'inscrit dans le cadre du programme 2017 de la chambre régionale des comptes de Bretagne. L'examen de gestion concerne les exercices 2013 et suivants.

La lettre de début de contrôle a été envoyée le 20 avril 2017 à M. Pascal Duchêne, maire de Redon depuis 2014 et deuxième adjoint au maire sous la précédente mandature. Une lettre a été transmise le 27 avril 2017 à M. Vincent Bourguet, maire de 2007 à 2014.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 9 mai 2017 avec le maire. L'entretien de fin de contrôle, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, s'est déroulé le 20 juillet 2017 avec le maire, M. Le Coz, premier adjoint au maire et M. Le Henanff, directeur général des services de la collectivité. Un entretien similaire s'est déroulé, le 24 juillet 2017, avec M. Bourguet, l'ancien maire.

La chambre, lors de sa séance du 29 août 2017, a arrêté ses observations provisoires.

Le rapport d'observations provisoire a été reçu par l'ordonnateur le 4 octobre 2017 et par l'ancien ordonnateur le même jour. La réponse du maire de Redon est parvenue à la chambre le 7 décembre 2017. M. Bourguet, ancien maire de Redon n'a pas transmis d'observations à la Chambre

La chambre, lors de sa séance du 16 janvier 2018, a arrêté ses observations définitives.

1. LES SUITES DU PRECEDENT CONTRÔLE

Le précédent examen de la gestion de la collectivité par la chambre a été réalisé pour les exercices 2005 et suivants et le rapport d'observations définitives a été transmis au maire de Redon le 17 août 2011.

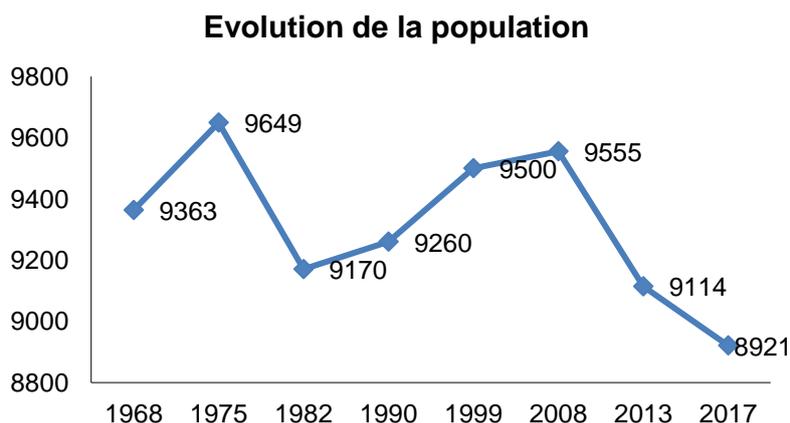
La situation financière de la collectivité faisait l'objet de remarques, en particulier sur les risques liés à l'évolution des taux d'intérêt des emprunts contractés par la commune. L'actualisation de ce point est traitée infra. Par ailleurs, plusieurs observations concernaient les conditions de passation et de réalisation de certains marchés publics notamment en ce qui concerne leur préparation, le calendrier de lancement effectif et de réalisation des travaux, la faible consommation des crédits d'investissement résultant d'un échelonnement inadapté des travaux sur une longue période et sur le contrôle effectif des prestations réalisées pour les marchés à prix unitaires. Ces points seront traités infra.

2. LA PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Redon s'étend sur un territoire de 1523 hectares¹. Elle compte 8 921 habitants en 2017² et se situe à la 13^{ème} place des communes les plus peuplées d'Ille-et-Vilaine.

Située au sud de l'Ille-et-Vilaine, elle est limitrophe des départements de la Loire Atlantique et du Morbihan. En matière de transport, Redon est bien desservi par le réseau des trains à grande vitesse (TGV Atlantique) qui circulent entre Paris-Montparnasse et Quimper via Rennes ou Nantes et par le réseau des trains express régionaux (TER). La desserte routière vers Rennes s'est nettement améliorée ces dernières années, Redon s'est peu à peu rapprochée de Rennes (moins d'une heure de trajet).

La population a sensiblement baissé en 10 ans, perdant 6,64 % de ses habitants (- 634 habitants entre 2008/2017)³.



Source : Insee

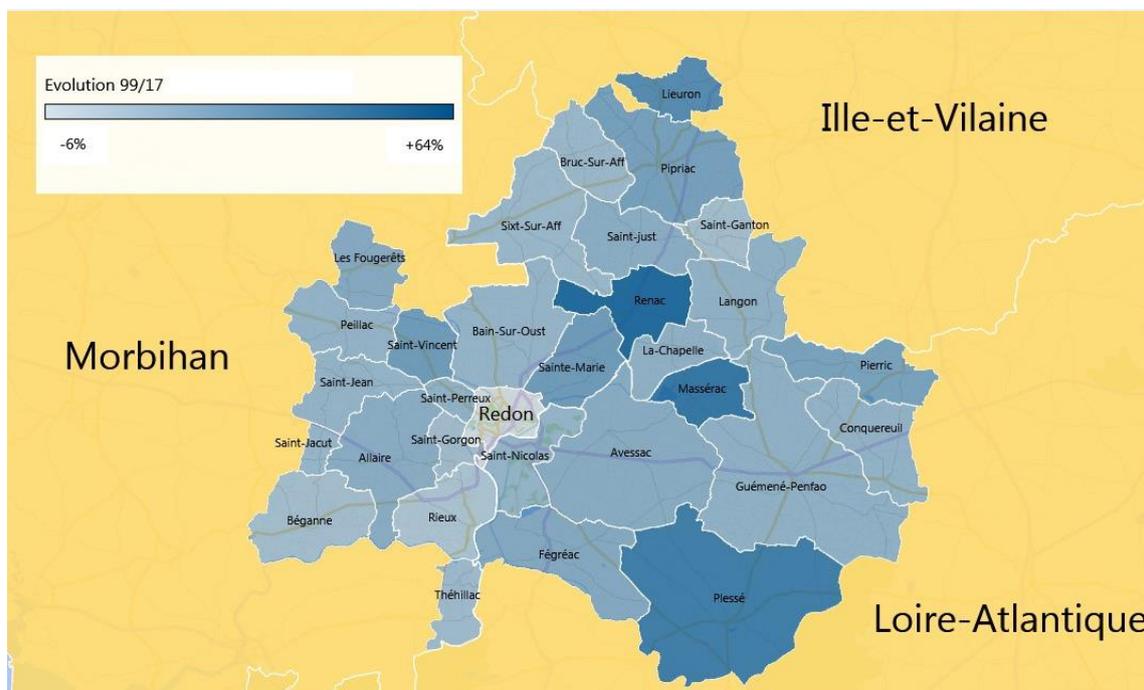
¹ Source rapport de présentation du plan local d'urbanisme (page 296).

² Source Insee populations légales en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017.

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

Sur la période 2012-2017, la population du « Grand Redon » (Redon et ses 10 communes limitrophes) s'est maintenue avec 33 425 habitants en 2017 (33 344 habitants en 2012). Au sein de cette aire urbaine, un transfert de population s'est opéré entre Redon et ses communes limitrophes. Alors que la commune perdait 572 habitants (-6,03 %), les dix communes limitrophes ont vu leur population totale progresser de + 653 habitants (+ 2,53 %).

Evolution de la population du « Grand Redon »



Source : Insee

Outre la baisse du nombre de ses habitants, la commune connaît un vieillissement de sa population. Entre 1999 et 2013, la part des personnes âgées de plus de 60 ans est passée de 22,3 % de la population à 29,8 % alors qu'en parallèle, la part de la population âgée de moins de 30 ans s'est réduite de 27 % en passant de 40,10 % à 32,90 %³.

Le revenu moyen disponible en 2013 par foyer est inférieur de 7,5 % à la moyenne départementale. Les taux de pauvreté et de chômage sont eux aussi supérieurs à la moyenne départementale.

Tableau n°1 : Revenu, taux de pauvreté et taux de chômage – commune de Redon

	Redon	Ille-et-Vilaine
Revenu moyen disponible (1)	19 118 €	20 668 €
Taux de pauvreté (1)	15,3%	10,1%
Taux de chômage (2)	8,9%	7,7%

Sources : (1) données Insee 2017 données 2013

(2) données Direccte, pôle emploi Insee 7 novembre 2016

Malgré la fragilisation de sa population, la commune demeure un pôle urbain et économique d'importance pour le sud de l'Ille-et-Vilaine avec 1 176 établissements en activité en 2014 (entreprises et administration publique). Le nombre de ces établissements a progressé de 9 % entre 2009 et 2014, générant 6 909 emplois salariés (+ 2,58 % par rapport à 2009). L'emploi public ou para public (administration, enseignement, santé et action sociale) représente 49,2 % du nombre d'emplois salariés sur la commune. Redon constitue aussi un pôle éducatif important pour le secteur, qui regroupe plus de 5 700 élèves et étudiants.

3. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS ET LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES

3.1. LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

3.1.1. Les enjeux financiers et la stratégie communale

Les subventions de fonctionnement versées par la commune s'élevaient à 982 140 € en 2016, soit 98 € par habitant (moyenne nationale des communes de la strate en 2015 : 97 € par habitant). Les subventions versées aux associations se montaient à 606 640 € en 2016.

Les concours aux associations se sont légèrement réduits (- 1,89 %) sur les quatre exercices budgétaires examinés et représentent 4,31 % des charges courantes de la commune. De 2012 à 2016, quatre associations ont reçu, en moyenne, plus de 66 % du montant total des subventions versées par la commune aux 110 associations.

Les concours aux écoles primaires privées redonnaises (OGEC) restent le secteur prépondérant d'intervention de la commune si l'on prend en compte la totalité des subventions versées à l'ensemble des associations (soit 36 % des aides totales). Le secteur social, via la subvention accordée à l'association centre social Confluence, constitue le deuxième secteur d'action (21 % des aides totales), tandis que la culture et les loisirs, avec une part de 15,1 % et le sport et la jeunesse, qui concentrent 14,8 % des subventions, forment les troisièmes et quatrièmes domaines de soutien de la commune.

Tableau n°2 : Principales subventions versées aux associations

En €	2013	2014	2015	2016	2017 (1)
Confluence	127 853	127 853	129 603	127 854	127 854
OGEC Saint Michel	128 153	126 500	127 648	124 261	128 832
OGEC Notre Dame	105 576	98 921	96 361	86 615	84 994
Office municipal de la culture et des loisirs	44 625	54 425	54 425	54 425	57 425
Total des subventions de fonctionnement versées aux 4 principales associations (a)	406 207	407 699	408 037	393 155	399 105
Subventions de fonctionnements versées aux personnes privées (compte 6574 et 65738) (b)	620 415	610 073	611 766	607 994	587 875
Part relative (a)/(b)	65%	67%	67%	64%	67%

(1) budget primitif 2017

3.1.2. Les modalités d'attribution des subventions

3.1.2.1. Une insuffisance de stratégie et d'objectifs en matière de subventionnement des associations agissant dans le domaine sportif, culturel, des loisirs et social

Dans le domaine du sport et de la culture, la commune a délégué à deux associations (office municipal du sport et office municipal de la culture et des loisirs) l'instruction des demandes des associations intervenant dans ces domaines. Chaque année, suite à cette instruction, elles proposent à la municipalité une répartition des subventions par association en se fondant sur différents critères de calcul. Le conseil municipal examine, modifie si nécessaire et valide le montant des subventions accordées à chaque association.

Ces associations assurent des missions d'intérêt public communal en participant à la mise en place des équipements culturels et sportifs, en coordonnant les manifestations de ses associations membres sur le territoire communal et en répartissant la subvention allouée par la commune aux associations.

Si la commune a signé une convention avec l'office municipal de la culture et des loisirs, celle-ci n'explicite pas la stratégie de la collectivité en matière de politique culturelle et de loisirs et ne fixe pas de lignes directrices pour les critères de calcul des subventions aux associations. Aucune convention ne lie la commune à l'office municipal des sports.

Dans le domaine social, la commune subventionne l'association centre social confluence afin qu'elle assure la gestion d'équipements et de services en matière sociale (127 853 € en 2016). La chambre relève que les conventions signées avec cette association fixent des objectifs généraux sans définir d'objectifs chiffrés évaluables, sans déterminer les modalités précises d'action et d'intervention de l'association dans ce domaine de compétence et sans mener d'évaluation annuelle de l'activité de l'association et du respect des objectifs fixés. (*annexe n° 5*)

La commune a fait le choix de déléguer aux associations la gestion des compétences relevant des domaines sportif, culturel et social, ce qui présente un risque juridique de requalification en délégation de service public ou de marché public de prestations. Une analyse juridique des modalités de gestion de ces compétences devra être menée par la collectivité afin de limiter le risque de requalification en cas de contentieux.

Si la collectivité décide de maintenir le dispositif actuel, il lui appartiendra d'une part, de définir précisément la stratégie et les objectifs à mettre en œuvre pour mener à bien ces politiques communales, et d'autre part, de signer des conventions pluriannuelles avec ces trois associations précisant sa stratégie en la matière, fixant des objectifs précis à l'association, déterminant les modalités d'intervention et d'action de l'association dans son domaine de compétence, posant les lignes directrices des critères de calcul des subventions accordées aux associations et mettant en place une méthode d'évaluation fondée sur des indicateurs chiffrés précis.

Recommandation n° 1. : Etablir des conventions pluriannuelles précisant la stratégie de la collectivité, fixant des objectifs précis, déterminant les modalités d'intervention et d'action, posant les lignes directrices des critères de calcul des subventions et mettant en place une méthode d'évaluation de l'action menée avec l'office municipal des sports, l'office municipal de la culture et des loisirs et l'association centre social Confluence.

3.1.2.2. Des modalités de calcul de subventions à revoir

La chambre a constaté que 23 % des associations se voyaient reconduire systématiquement d'année en année le même montant de subvention sans justificatifs. Cette reconduction représente un montant de 160 149 € sur la période 2013-2015, soit 53 383 € en moyenne par an.

Si la reconduction d'année en année d'un montant identique de subvention n'est pas en soit critiquable dès lors qu'elle apparait justifiée par des éléments objectifs, précis et évaluables, il résulte de l'instruction qu'aucune pièce présente dans les dossiers examinés ne permet de justifier le renouvellement systématique du montant de ces subventions.

Par ailleurs, ainsi qu'indiqué dans un précédent rapport de la chambre daté de 2007, la commune de Redon subventionne des associations qui présentent une situation financière confortable. Il en est ainsi pour les associations suivantes : Aide emploi services, la société des courses hippiques de Redon, le groupement culturel breton des pays de Vilaine, l'amicale laïque de Redon section gym, le football club Atlantique Vilaine, les syndicats CGT et CFDT.

Même si la collectivité s'attache à réaliser une analyse précise d'évaluation des demandes de subventions en procédant à un certain nombre de vérifications (bilan de l'utilisation des précédentes subventions, transmission des documents comptables et financiers, niveau de trésorerie), il semble nécessaire de renforcer cette démarche afin d'ajuster le versement des subventions en prenant en compte la situation financière des associations et de soutenir ainsi prioritairement les associations qui ont un réel besoin d'accompagnement financier.

3.1.3. Les modalités de contrôle de l'emploi des subventions

3.1.3.1. Le subventionnement de l'association Cine Manivel

L'article L. 2251-4 du CGCT prévoit qu'une commune peut accorder une subvention à une entreprise qui exploite un cinéma. Une convention doit être conclue entre l'exploitant et la collectivité. La commune verse chaque année à l'association « Cine Manivel » une subvention finançant l'exploitation d'un complexe cinématographique (2 174 € en 2015, 1 778 € en 2016). Même si les montants versés sont limités, la chambre constate, comme en 2007, qu'aucune convention ne vient à l'appui du versement des subventions communales comme l'imposent les dispositions précitées du code général des collectivités territoriales. La commune de Redon s'est engagée à rédiger une convention pour l'octroi des prochaines subventions.

Par délibération n° 10 du 21 février 2014, le conseil municipal a émis un avis favorable au versement à l'association d'une subvention d'investissement dont le montant sera égal au coût des travaux de déplacement des réseaux situés sous l'emprise du projet d'extension du cinéma. Une nouvelle délibération du 1^{er} juin 2017 a autorisé le paiement d'une subvention de 100 000 € à l'association pour financer ces travaux.

Avant tout versement, il convient que la commune dispose d'un dossier de demande de subvention conforme aux articles L. 2251-4 et R. 1511-40 et suivants du CGCT et s'assure ensuite de la transmission, par l'association, d'un compte rendu financier ou d'un bilan financier, attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. La collectivité a indiqué à la chambre qu'une convention avait été établie et qu'elle définissait les droits et obligations des parties. Celle-ci prévoit la transmission d'un compte-rendu financier à la commune.

3.1.3.2. L'association Centre social Confluence

La loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif indique dans son article 20 que « *les associations dont le budget annuel est supérieur à 150 000 € et recevant une ou plusieurs subventions de l'État ou d'une collectivité territoriale dont le montant est supérieur à 50 000 € doivent publier chaque année dans le compte financier les rémunérations des trois plus hauts cadres dirigeants bénévoles et salariés ainsi que leurs avantages en nature* ». Le centre social Confluence ne se conforme pas à cette obligation. Or, cette information est nécessaire à la collectivité, pour lui permettre d'apprécier les charges de personnel de l'association. La chambre invite la commune à rappeler à l'association cette obligation.

3.1.3.3. Les subventions accordées aux organisations syndicales

Les dispositions de l'article L. 2251-3-1 du CGCT prévoient que : « *Les communes (...) peuvent attribuer des subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Les organisations ainsi subventionnées sont tenues de présenter au conseil municipal un rapport détaillant l'utilisation de la subvention.* »

La commune de Redon a subventionné chaque année les syndicats CFDT, CFE, CFTC, CGT et FO pour un montant total de 6 798 € en 2013, 2014 et 2015 et 6 716 € en 2016. Les organisations syndicales, lors de leur demande de subvention annuelle, évoquent sommairement l'utilisation de la subvention reçue l'année précédente. Il conviendrait que la commune les sensibilise sur la nécessité de produire un rapport chiffré et précis, détaillant l'utilisation effective de la subvention accordée. De surcroît, aucun rapport détaillant l'utilisation de ces subventions n'est présenté annuellement au conseil municipal, en méconnaissance des dispositions législatives précitées. Cette observation avait déjà été formulée en 2007 par la chambre.

La commune de Redon a informé la chambre qu'elle prenait acte de ce constat et qu'elle exigerait à compter de l'attribution de la subvention 2018 un rapport chiffré et précis, détaillant l'utilisation effective de la subvention accordée. Ce rapport sera présenté annuellement au conseil municipal.

3.1.3.4. Les subventions d'investissement accordées au comité régional de l'enseignement catholique

L'ancienne abbaye de Saint-Sauveur, située au centre-ville, est classée depuis le 9 octobre 1990 au titre des monuments historiques. Les bâtiments composant ce monument accueillent pour partie un lycée d'enseignement privé et sont propriété du comité régional de l'enseignement catholique (CREC).

Afin de sauvegarder les bâtiments classés, le comité a décidé dès 2008 de réaliser des travaux de restauration pour un coût total de 1,99 M€. Ces travaux se sont déroulés de 2008 à 2014. L'Etat, la région, la commune de Redon, le CREC et des financeurs privés ont cofinancé l'ensemble des travaux. La commune a versé au CREC, entre 2008 et 2014, 513 387 € de subventions.

Les dispositions de l'article L. 1611-4 du CGCT imposent à toute association ou autre organisme qui ont reçu une ou plusieurs subventions la transmission d'un certain nombre de documents financiers. En outre, lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention doit être produit en application de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000.

Afin de subventionner cette opération de restauration, la commune a signé trois conventions le 3 juillet 2012, le 22 avril 2013 et le 13 mai 2014 avec le CREC fixant les modalités d'attribution de trois concours financiers d'un montant respectif de 139 000 €, de 148 500 € et de 147 418 €. L'article 5 de ces conventions prévoyait la communication par le CREC à la commune, à la fin des travaux, d'un bilan financier de l'opération présentant le détail des dépenses et les financements obtenus. Il résulte de l'instruction que le CREC n'a transmis à la commune qu'un tableau de synthèse des dépenses et des recettes pour les travaux réalisés en 2012 et des ordres de service pour les travaux de restauration assurés en 2013 et 2014. Aucun compte rendu financier ou bilan financier, attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention n'a été communiqué à la commune.

La chambre rappelle à la collectivité, qu'il y a lieu d'exercer un contrôle effectif de l'utilisation de la subvention accordée en demandant la communication d'un bilan financier de l'opération subventionnée.

3.1.4. La valorisation des avantages en nature

Les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT 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 (...)* ». Bien que la commune attribue de nombreuses prestations en nature aux associations et autres organismes de droit privé, telles que les mises à disposition de locaux, d'équipements ou de personnel, leur valorisation n'apparaît dans aucun document budgétaire.

La chambre a invité la commune à préciser les prestations en nature accordées aux associations dans les documents annexés aux budgets et dans les conventions et les actes d'attribution des subventions. La commune de Redon a informé la chambre qu'elle prenait acte que la démarche d'inventaire était à systématiser. A compter de l'exercice 2018, l'ensemble des devis feront figurer la valorisation de la prestation et la participation de la collectivité. Ces éléments seront joints au compte administratif et transmis aux associations.

Recommandation n° 2. : Valoriser les prestations en nature octroyées aux associations dans les documents annexés aux budgets et dans les conventions et les actes d'attribution des subventions.

3.1.5. L'information du public

Selon les dispositions des articles 1^{er} et 2 du décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006 relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique, les personnes morales de droit public doivent tenir à 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 comptant plus de 3 500 habitants, cette liste doit être rendue accessible au public à titre gratuit sur un site internet. En l'espèce, cette obligation n'a été mise en place qu'en mai 2017 suite au contrôle de la chambre. Le site internet de la commune fait apparaître la liste des subventions accordées aux associations de la commune en 2016 et en 2017.

La chambre invite la commune à compléter cette information en faisant figurer annuellement sur cette liste le montant des avantages en nature accordés à chaque association.

3.2. LES RELATIONS AVEC LES STRUCTURES INTERCOMMUNALES

3.2.1. L'organisation générale

La commune est membre de trois syndicats intercommunaux : le syndicat mixte de production d'eau potable de l'ouest 35, le syndicat mixte pour le traitement des eaux usées du Pays de Redon et le syndicat départemental Energie (SDE 35). La commune a intégré la communauté des communes du Pays de Redon créée en 1996, qui rassemble depuis le 1^{er} janvier 2017, 31 communes et 68 232 habitants. Redon représente 14,43 % de la population de la communauté et 1,59 % de son territoire.

3.2.2. Une mutualisation à créer avec les services de la communauté de communes

Il n'existe pas de projet officiel de mutualisation des services entre la commune et la communauté de communes du Pays de Redon. Seuls des rapprochements techniques et un travail en commun sur certains sujets ont été développés entre les deux collectivités depuis 2013. Il s'agit notamment de la constitution de groupements de commande (télécommunication, papier, gaz naturel), de l'utilisation de logiciels métiers identiques (Ciril ressources humaines et finances), d'élaboration de document de présentation disposant d'une trame identique (première partie (contexte macroéconomique) du document de synthèse servant aux débats d'orientation budgétaire des deux collectivités), la mise en place de serveurs et d'une liaison fibre optique communs et en matière d'investissement par l'accompagnement financier de l'intercommunalité pour la réalisation du pôle d'échange multimodal.

Le schéma de mutualisation des services de la communauté de communes du Pays de Redon prévoit un plan d'action pour la période 2017-2020 visant dans un premier temps à disposer d'un outil collaboratif intranet, à mutualiser les remplacements et l'expertise en matière de ressources humaines, à mutualiser les achats, à développer les coopérations techniques et dans un second temps à envisager la création de services communs portant sur les systèmes d'information, les affaires juridiques et la commande publique. 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 (ressources humaines, informatique, commande publique, affaires juridiques, finances, communication, archives) 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 (article L. 5221-1 de ce code).

4. LA GESTION BUDGETAIRE ET FINANCIERE

Outre son budget principal, la commune de Redon a six budgets annexes : maison de santé, caisse des écoles, eau, assainissement collectif, assainissement non collectif (SPANC), cimetière-caveaux. Sauf indication contraire, les données utilisées et les tableaux en annexe sont extraits de la plateforme dématérialisée des juridictions financières ANAFI. Les informations concernent le budget principal.

4.1. LA FIABILITE DES COMPTES

L'état de l'actif du comptable a bien été produit en 2014. Il est co-signé par l'ordonnateur et le comptable. Toutefois, l'inventaire produit par l'ordonnateur ne correspond pas à l'état de l'actif. La collectivité, consciente des lacunes de son inventaire, effectue depuis 2014 sa mise à jour progressive. La chambre prend note du travail déjà effectué et invite l'ordonnateur à définir un calendrier précis permettant de finaliser la régularisation de l'inventaire et les opérations de numérotation des biens inscrits à l'inventaire. La commune a informé la chambre que ce travail a permis, depuis la date du contrôle, de produire et de valider un actif 2016 cohérent et conforme entre l'ordonnateur et le comptable.

4.2. LA SITUATION FINANCIERE

Avec un excédent brut de fonctionnement toujours largement positif, le budget génère chaque année un autofinancement, dont la courbe est cependant descendante principalement en raison de la baisse des dotations institutionnelles (- 20 % entre 2013 et 2016).

Sur la période 2013-2015, la commune a pu financer ses investissements à hauteur de 7 M€ pour la période, mais en 2016, ses dépenses d'investissement (3,6 M€) ne sont plus couvertes par son financement propre, amputant le fonds de roulement de 1,5 M€.

4.2.1. Les produits de fonctionnement

Les produits de gestion étaient de 13 M€ en 2016. Comme la moyenne des communes de sa strate, ils ont connu une légère diminution de 2 % (271 k€) entre 2013 et 2016. Une diminution des ressources institutionnelles de l'ordre de 20 % (soit 643 k€) a été en partie compensée par la fiscalité intercommunale et par l'augmentation des ressources fiscales propres.

Entre 2013 et 2016, les taux d'imposition ont été augmentés de 2 % tandis que les bases ont connu une hausse de 1,20 % pour l'habitation et de 4,82 % pour le foncier bâti, ce qui a permis de majorer les recettes fiscales de la commune de 4,68 % (+253 k€) sur la période.

En 2015, par rapport à la moyenne de la strate (communes d'Ille-et-Vilaine situées entre 10 000 et 12 000 hab.), le taux de la taxe d'habitation est plus élevé de 2 % tandis que le taux de la taxe sur le foncier bâti est sensiblement identique au taux moyen de la strate. Les produits des impôts locaux par habitant sont comparables à ceux des communes de taille équivalente (539 € contre 526 €)⁴.

Le produit de gestion par habitant atteint 1 333 € en 2015 pour une moyenne de la strate nationale de 1 355 € par habitant en 2015⁵.

4.2.2. Les dépenses de fonctionnement

Les charges de gestion s'établissaient en 2016 à 10,4 M€, et elles ont progressé sur la période 2013-2016 de 5 % (soit +1,8 % par an) alors que les communes du département situées dans la même strate ont vu leurs charges de gestion rester stables durant la même période.

Si les charges à caractère général ont augmenté de 4 % entre 2013 et 2016, alors que pour les autres communes équivalentes elles ont diminué de 15 %, les dépenses de personnel, qui représentent 56,8 % des charges de gestion⁶ ont, quant à elles, progressé de 6,52 % (soit 385 k€ et +2,1 % en moyenne annuelle) sur la même période, avec une plus forte augmentation en 2015.

L'année 2016 a vu une réduction des dépenses de 100 k€ qui s'explique par des reports de remplacements suite à des départs en retraite. Les charges liées aux dotations aux amortissements ont progressé de 9,71 %.

La commune s'attache à stabiliser ses charges et ses recettes de fonctionnement. Elle doit cependant rester vigilante sur l'évolution des charges de personnel compte tenu de l'augmentation constatée au cours des années 2013-2016.

4.2.3. L'autofinancement

Le niveau d'autofinancement dégagé par la commune a chuté de 34 % entre 2013 et 2016, et son poids par rapport aux produits réels, restés stables, a diminué dans la même proportion.

Cette tendance est identique dans les communes de la strate. La capacité d'autofinancement (CAF) en euro par habitant demeure cependant supérieure à la moyenne, sur tous les exercices considérés. Ainsi, en 2015, elle représente 208 € par habitant contre 183 € pour la moyenne. La baisse de la CAF sur la période résulte de l'effet ciseaux engendré par la baisse des produits (- 2 %) et l'augmentation des charges (+ 5 %).

Jusqu'en 2015, la CAF permet de couvrir le remboursement de la dette en capital. Pour 2016, l'annuité en capital de la dette doit être retraitée afin d'en extraire une opération d'ordre budgétaire liée à la renégociation des deux emprunts. Le montant à retraiter est de 7 879 514 €. Ainsi, l'annuité 2016 s'élève à 743 949 € et la CAF nette à 1 016 579 €. Le besoin de financement propre s'établit à 4 536 108 €.

⁴ Source site collectivités-locales.gouv.fr.

⁵ Source site internet collectivités locales.gouv.fr.

⁶ Moyenne de la strate Ille et Vilaine : 59,5%.

Tableau n°3 : Capacité d'autofinancement communale

Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 323 269	2 992 178	2 737 439	2 516 363
<i>en % des produits de gestion</i>	25,2%	22,8%	20,6%	19,5%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-661 881	-558 799	-531 728	-679 523
+/- Autres produits et charges excep. Réels	3 562	-8 532	-70 584	-76 313
= CAF brute	2 664 951	2 424 847	2 135 127	1 760 528
<i>en % des produits de gestion</i>	20,2%	18,4%	16,1%	13,6%
- Annuité en capital de la dette	640 781	667 764	699 336	743 949
= CAF nette ou disponible (C)	2 024 169	1 757 084	1 435 791	1 016 579 (1)

Source : logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

(1) CAF nette retraitée

4.2.4. Les résultats

Les résultats de la section de fonctionnement diminuent sur toute la période mais restent positifs.

Tableau n°4 : Résultats de la section de fonctionnement

en €	2013	2014	2015	2016*	Var. annuelle moyenne
CAF brute	2 664 951	2 424 847	2 135 127	1 760 528	-12,9%
- Dotations nettes aux amortissements	475 949	433 388	487 796	522 172	3,1%
- Dotations nettes aux provisions	40 000	40 000	0	-56 600	
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	12 253	12 253	13 898	15 916	9,1%
+ Neutralisation des amortissements des subventions d'équipements versées	0	0	0	0	
= Résultat section de fonctionnement	2 161 255	1 963 712	1 661 229	1 310 871	-15,4%

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

* le solde négatif des provisions résulte d'une reprise sur provisions supérieure à la dotation effectuée au cours de l'exercice

4.2.5. Le financement des investissements

Jusqu'en 2014, le financement propre disponible cumulé a couvert l'ensemble des dépenses d'équipement, permettant même en 2014, de dégager une capacité de financement de plus de 2 M€. En 2015, la commune a perçu moins de subventions d'investissement ce qui a commencé à fragiliser son financement propre.

En 2016, la mise en œuvre de l'avenant à la convention relative au pôle d'échanges multimodal (PEM) a contraint la commune à verser pour le compte de l'Etat la subvention d'investissement à la SNCF (3,7 M€) alors même que l'Etat a retardé d'un an le remboursement de cette subvention à la commune. Le fonds de roulement s'est ainsi trouvé entièrement mobilisé et la trésorerie largement affectée. Le fonds de roulement, qui représentait 200 jours de charges courantes fin 2015, n'était plus que de 55 jours fin 2016. Le besoin de financement propre s'établissait à cette date à 4 536 108 €. La commune a perçu le remboursement de l'avance par l'Etat le 18 avril 2017, récupérant ainsi un financement propre de 3,7 M €.

4.2.6. L'endettement

La dette globale représente la totalité de la dette souscrite auprès des établissements bancaires. Elle est répartie sur trois budgets : budget de la ville, budgets annexes de l'eau (243 200 €) et maison médicale (997 150 €).

Capital restant dû (CRD)	Taux moyen	Durée de vie résiduelle	Durée de vie moyenne (nombre d'années pour rembourser la moitié du capital)	Nombre d'emprunts
14 300 741	3,91 %	16 ans et 1 mois	7 ans et 7 mois	7

L'année 2016 a été marquée par la renégociation de deux emprunts structurés, souscrits en 2008. Il s'agit d'un emprunt de 4,8 M€ classé 3E sur la « grille de Gissler » et d'un emprunt de 5,7 M€ classé 4E sur la « grille de Gissler ».

Ces emprunts étant éligibles au fonds de soutien mis en place par l'Etat, la commune a reçu de la Société de financement local (SFIL) fin avril 2016, un avis positif pour une aide au refinancement de ses deux emprunts structurés, dont le capital restant dû s'établissait au total à 7 314 514 M€. Le coût de l'indemnité de renégociation a été intégré dans le nouvel emprunt afin d'en lisser les conséquences, augmentant ainsi le capital restant dû de 565 000 €. Le taux souscrit est fixe à 4,07 % à compter du 1^{er} juillet 2016. La durée d'amortissement de ce nouvel emprunt n'a pas été fixée de façon linéaire mais personnalisée en fonction des durées d'extinction initiale de chacun des deux emprunts. Ainsi, à compter de 2026 (fin initiale de l'emprunt le plus court), le capital restant dû diminue sensiblement, puisqu'il n'intègre plus qu'un seul des deux emprunts initiaux.

La collectivité supportera donc une charge complémentaire de 565 K€ couverte par l'aide de la SFIL versée à hauteur de 444 K€. La collectivité a opportunément renégocié ces deux emprunts structurés avant que les leviers des taux ne soient mis en œuvre, ce qui aurait pesé lourdement sur ses charges d'intérêts. La charge d'intérêts finale en 2031 correspondra sensiblement à celle supportée par la commune si le taux fixe de 4,07 % avait couru dès 2008, hors financement du coût de l'indemnité de sortie (500 K€).

Après cette opération, 92 % de l'ensemble de l'encours de la dette est sécurisé par des taux fixes. Pour 7 % de l'encours, les taux sont variables pour une durée résiduelle de 20 ans et pour 1 % par des taux à barrière.

La capacité de désendettement de la commune, qui s'établit à 7,4 années fin 2016, est légèrement supérieure à la moyenne nationale des communes françaises de la même strate (7,3 années⁷). L'encours total de la dette au 31 décembre 2015 représentait 1 293 € par habitants, largement supérieur à la moyenne nationale (944 euros par habitants⁸). La collectivité doit demeurer vigilante dans ce domaine, et elle doit continuer à maîtriser son endettement en mettant en place un programme pluriannuel d'investissements modéré et adapté à l'évolution de son désendettement.

4.2.7. Les investissements de la commune

Entre 2013 et 2016, les biens immobilisés à l'actif du bilan de la commune ont augmenté de 10 M€. Pour 2017, les dépenses porteront principalement sur la mise en service du passage souterrain du pôle d'échanges multimodal (PEM) ainsi que sur la fin des travaux de cette opération : voiries, stationnements, espaces publics. Les autres investissements prévus seront consacrés à l'aménagement du centre technique municipal, la reconfiguration des espaces d'accueil de l'hôtel de ville et la réalisation d'un lotissement communal.

⁷ Ministère de l'intérieur – les collectivités locales en chiffres 2017 chapitre 4-2c page 48.

⁸ Site Collectivités-locales.gouv.fr- fiche détaillée de la commune année 2015.

4.2.8. Les ratios financiers

Le fonds de roulement est fortement impacté en 2016 par le versement de la subvention à la SNCF (3,7 M€). Par ailleurs, les ressources propres ont augmenté moins vite que les immobilisations. Ces deux éléments ont engendré une dégradation du fonds de roulement (- 4,5 M€ entre 2015 et 2016) qui se situe fin 2016 à 0,461 M€.

Le besoin en fonds de roulement est constamment négatif sur la période sous revue (-1,2 M€ fin 2016), principalement soutenu par les résultats positifs des budgets annexes. Il a permis début 2016, de limiter le recours aux lignes de trésorerie, dans l'attente du reversement par l'Etat de la subvention liée au PEM, en avril 2017.

La trésorerie nette, qui s'élevait à 6,375 M€ fin 2015, s'établissait, de ce fait, à 1,682 M€ fin 2016.

4.3. LA GESTION BUDGETAIRE

4.3.1. Les débats d'orientation budgétaire

Aux termes de l'article L. 2312-1 du CGCT, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice et sur « les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette » dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci. La commune respecte la procédure de présentation des DOB. Néanmoins, en matière d'investissement, et jusqu'en 2016, les projets présentés restent au niveau de l'exercice N+1 et ne présentent aucune valorisation des dépenses prévues.

Le DOB 2017 fait apparaître pour la première fois un tableau qui reprend, pour la période 2017-2020, l'intitulé de chacun des projets du plan prévisionnel des investissements en leur attribuant une évaluation financière de la dépense. Ce tableau est un résumé issu du document plus détaillé faisant office de plan pluriannuel d'investissement (PPI), interne aux services de la collectivité. L'assemblée délibérante n'avait pas communication de ce document avant le débat sur les orientations budgétaires pour 2017.

En termes de projets, le PPI prévoit, d'ici 2020, le lancement d'études pour la construction de la maison des fêtes, l'étude Confluence pour le port ainsi que la poursuite des études relatives à « l'Agenda accessibilité ». La réalisation de l'ensemble de ces projets, d'ici 2020, est évaluée à 18 M€.

4.3.2. La présentation des documents budgétaires

L'instruction budgétaire et comptable M 14 ainsi que les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT fixent le cadre budgétaire applicable aux communes de la catégorie de Redon et la liste des états à annexer obligatoirement au budget primitif et au compte administratif. L'examen des comptes administratifs 2013, 2014, 2015 et 2016 a mis en évidence l'omission des annexes suivantes :

- La liste des délégués de service public (article L. 2313-1 7° du CGCT) ou en absence de délégation de service public, un état néant ;
- L'état C1.1 relatif à l'état du personnel au 31/12/n, pour le budget primitif 2015, 2016 et 2017 et le compte administratif 2015, ne fait pas apparaître les emplois budgétaires ;
- L'état C3.1 relatif à la participation de la commune à des regroupements est incomplet ; il ne mentionne pas l'adhésion de la commune de Redon à trois syndicats mixtes.

La chambre appelle la commune à compléter et renseigner toutes les annexes budgétaires obligatoires, nécessaires à la parfaite information du conseil municipal et du citoyen.

4.3.3. Le taux de réalisation

4.3.3.1. Budget principal

Pour la section de fonctionnement du budget principal, le taux de réalisation des dépenses réelles de fonctionnement se situe sur la période autour de 97 %. Celui des recettes se situe sur toute la période légèrement au-dessus de 96 % et montre une prévision prudente lors de l'élaboration budgétaire.

En section d'investissement, les taux de réalisation sont, pour les dépenses, de l'ordre de 90 % sur la période. Pour les recettes, les taux de réalisation varient de 82 % à 77 % en 2016. En 2013 et 2014, un emprunt de 1,2 M€ a été inscrit dans les budgets primitifs puis annulé en fin d'année. Cet emprunt était destiné au financement d'investissements mais, compte tenu de l'état de la trésorerie, il n'a pas été contracté auprès d'un organisme bancaire. Il n'a donc pas été inscrit dans les restes à réaliser contrairement aux investissements qu'il était censé couvrir.

En 2015, une subvention de 5,688 M€ a été annulée pour 25 % de son montant (1,505 M€) inscrit au budget primitif. Cette subvention n'ayant pas été sollicitée avant la fin 2015 puisque les travaux correspondant n'avaient pas été réalisés au cours de cet exercice, elle n'a pas été inscrite dans les restes à réaliser.

4.3.3.2. Budgets annexes

Deux des six budgets annexes (eau et assainissement) présentent des taux de réalisation des dépenses et des recettes des sections de fonctionnement et d'investissement globalement peu élevés. Si les taux de réalisation de la section de fonctionnement progressent et apparaissent globalement corrects, ceux de la section d'investissement se sont fortement réduits notamment pour les dépenses réelles d'investissement.

Tableau n°5 : Taux de réalisation du budget annexe de l'eau

	2014	2015
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	71%	83%
Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	59%	97%
Recettes réelles d'investissement (RRI)	78%	71%
Dépenses réelles d'investissement (DRI) ^o	50%	26%

Tableau n°6 : Taux de réalisation du budget annexe de l'assainissement

	2014	2015
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	101%	108%
Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	34%	72%
Recettes réelles d'investissement (RRI)	39%	37%
Dépenses réelles d'investissement (DRI) ^o	100%	46%

La chambre rappelle que l'inscription dans la section d'investissement de travaux qui ne seront pas réalisés dans l'année, dans l'unique but d'équilibrer la section, entache le document budgétaire d'insincérité. L'article L. 1612-7 du CGCT n'interdit pas que la section d'investissement soit voté en suréquilibre (plus de recettes que de dépenses) dès lors que la commune fait clairement apparaître, notamment dans sa programmation pluriannuelle des investissements et son débat d'orientation budgétaire, que le suréquilibre de cette section s'inscrit dans une programmation des investissements précise qui verra leur réalisation sur plusieurs exercices.

La chambre invite la collectivité à n'inscrire dans son budget primitif que les travaux qui sont susceptibles d'être réalisés lors de cet exercice et à assurer une meilleure programmation pluriannuelle des investissements pour les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement afin d'améliorer la sincérité et la fiabilité des prévisions budgétaires.

4.4. LE CONTROLE DE GESTION

Le contrôle de gestion vise à permettre l'amélioration de la performance de l'action communale en mettant en place un suivi et une analyse d'outils de gestion composés de tableaux de bord d'activité intégrant des indicateurs qualitatifs, comparatifs ou d'alerte adaptés aux objectifs de performance définis par la collectivité. Les indicateurs permettent de se situer par rapport aux objectifs fixés et d'apporter un éclairage et une aide à la décision à destination des chefs de services et des élus.

Cette mission de contrôle de gestion est présente à Redon et relève directement des attributions de la direction des finances et plus particulièrement du directeur. Ce contrôle de gestion se limite au seul domaine des finances et plus particulièrement au suivi de l'activité budgétaire. Un certain nombre de domaines et notamment ceux des ressources humaines, des subventions accordées aux associations, de l'activité des services techniques, etc., disposent d'un ensemble de données susceptibles d'être utilisées pour améliorer le pilotage de la gestion de la collectivité. Ce sont par exemple le pilotage de la masse salariale et des effectifs, le suivi des entrées et des sorties, les départs à la retraite et le suivi des accidents du travail et de l'absentéisme. De même, le pilotage de l'action des associations subventionnées peut s'appuyer sur des indicateurs d'objectifs.

La chambre recommande d'étendre le périmètre du contrôle de gestion existant, dans un premier temps au domaine de la gestion des ressources humaines, puis à d'autres domaines en fonction des objectifs de performance définis par la collectivité.

5. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1. EFFECTIFS ET STRUCTURE DU PERSONNEL

5.1.1. Les effectifs

Les effectifs de la commune de Redon en équivalents temps plein (ETP) ont connu une progression de + 4,48 % entre 2013 et 2016 qui s'explique pour partie par la progression du nombre de personnes en contrats aidés accueillies par la commune (+33 % en quatre exercices représentant 24 personnes en 2016).

Tableau n°7 : Evolution des effectifs de 2013 à 2016

CATEGORIES	2013				2014				2015				2016			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	5	23,8	127,1	155,9	7	24,8	119,8	151,6	7	25,8	118,2	151	8	24,8	125,1	157,9
Non titulaires	0	0	1,9	1,9	0	0	5	5	0	0	5	5			3,3	3,3
Contrats aidés (1)	0	0	13	13	0	0	17,6	17,6	0	0	17,6	17,6	0	0	17,3	17,3
Emplois direction	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1
Collaborateurs cabinet	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nombre total des agents	6	23,8	142	171,8	8	24,8	142,4	175,2	8	25,8	140,8	174,6	9	24,8	145,7	179,5

T : total toutes catégories

Source : commune et fichier paye décembre N

(1) Contrats aidés, contrat unique d'insertion, contrat chantier d'insertion, emploi d'avenir, apprenti

La collectivité comptait au 31 décembre 2014, 185 agents (effectif physique : titulaires, non titulaires, contrats aidés et apprentis représentant 175,2 ETP). Son taux d'administration, qui était de 17,8 agents pour 1000 habitants⁹, atteint 18,02¹⁰ en 2016. Le rapport sur les collectivités locales en chiffres 2016 du ministère de l'Intérieur, qui se fonde sur des chiffres arrêtés au 31 décembre 2014, indiquait que le taux d'administration moyen pour les communes de 10 000 à 19 999 habitants¹⁰ était de 18,2 agents.

Hors contrats aidés, la commune a vu ses effectifs progresser de + 2,7 % en quatre ans passant de 158,8 ETP à 162,2 ETP (+3,4 ETP). La majorité de l'effectif de la collectivité est composée d'agents titulaires (98 %). L'effort entre 2013 et 2016 a porté sur un renforcement de l'encadrement avec le recrutement de trois cadres A et d'un cadre B, et la suppression de deux postes de catégorie C.

La commune de Redon se caractérise par le fait que plus de 10 % de son effectif est constitué de personnes disposant d'un contrat aidé (CAE, contrat unique d'insertion ...), marquant ainsi un soutien à l'insertion de demandeurs d'emplois : 18 personnes sous contrat en 2013 (13 ETP) et 24 en 2016 (17,3 ETP).

Tableau n°8 : Répartition des effectifs physiques de la commune de Redon

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Total	Contrats aidés	Total Général
2016	9	25	126	160	24	184
2015	8	27	133	168	22	190
2014	8	25	128	161	24	185
2013	6	25	129	160	18	178

Source : fichier paie comptable décembre 2013 à 2016

⁹ Tous statuts y compris les bénéficiaires de contrats aidés et apprentis, rapport du ministère de l'intérieur page 80.

¹⁰ Compte administratif 2014 : 10 395 habitants au 31 décembre 2014.

Tableau n°9 : Evolution 2013-2016 de la répartition par catégorie

Catégorie	Redon 2013	Redon 2014	Redon 2015	Redon 2016	Moyenne nationale 2014
A	3,37 %	4,32 %	4,21 %	4,89 %	6,33%
B	14,04 %	13,51 %	14,21 %	13,59%	10,96%
C	82,59 %	82,17 %	81,58 %	81,52 %	82,71%

Source : fichier paie comptable décembre 2013 à 2016

Le taux d'encadrement global de la commune (A+B) reste, durant la période, supérieur à la moyenne nationale et a tendance à progresser, passant de 17,41 % en 2013 à 18,48 % de l'effectif en 2016. Si la commune de Redon a vu ses effectifs d'agents de catégorie A progresser en 4 ans (+ 3 agents), leur part reste cependant inférieure à la moyenne nationale.

En dehors des contrats aidés, la collectivité se caractérise par un nombre réduit de personnes non titulaires :

Tableau n°10 : Répartition titulaires – non titulaires

	2014	2016	Moyenne nationale 2014 ¹¹
Titulaires	96,87 %	97,50 %	72,89%
Non titulaires	3,13 %	2,50 %	27,11%

Source : données transmises par la collectivité

5.1.2. Des effectifs budgétaires décorrélés des effectifs réels

Un décalage significatif et récurrent existe entre les effectifs réels annoncés dans l'état du personnel figurant en annexe des comptes administratifs et le tableau de suivi des effectifs de la commune. Pour les exercices 2013, 2015 et 2016, l'annexe présente dans les documents budgétaires relative à l'état du personnel ne fait apparaître ni le nombre d'emplois budgétaires, ni le nombre d'agents non titulaires en fonction.

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 par la commune, il y a lieu de réduire l'écart constaté dans ces documents.

¹¹ Rapport sur les collectivités locales en chiffres du ministère de l'Intérieur 2014.

Tableau n°11 : Emplois budgétaires et effectifs pourvus

	<i>1</i> Emplois budgétaires <i>Compte administratifs</i>	<i>2</i> Effectifs pourvus sur emplois budgétaires en ETPT <i>Comptes administratifs</i>	<i>3</i> Effectifs effectivement pourvus sur emplois budgétaires ¹²	<i>Différence 2 et 3</i>
2013	0	171	156,9	- 14,10
2014	197,82	151,62	152,6	+ 0,98
2015	0	187,90	153	- 34,9
2016	0	202,50	158,9	- 43,6

La commune a informé la chambre qu'un conseil municipal en mars 2018 délibérerait de la suppression des emplois budgétaires non pourvus après avis du comité technique, que ce même conseil procéderait à la création et/ou à la suppression des emplois budgétaires nécessaires aux évolutions organisationnelles de l'année 2018. Chaque année, le conseil municipal aura à se prononcer sur ce point.

Recommandation n° 3. : Ajuster les effectifs réels constatés avec le tableau des effectifs annexé aux documents budgétaires.

5.2. L'EVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE

La masse salariale a progressé de 6,52 % (+ 384 908 €) sur la période 2013-2016, soit une évolution de 2,1 % en moyenne annuelle. La masse salariale des communes bretonnes situées dans la même strate a progressé sur la même période de 9,55 %. Les charges de personnels représentent 56,8 % des charges courantes de la commune. Elles sont stables depuis 2013 et sont moins élevées que les charges de personnels des communes bretonnes de la strate (59,5 %). La structure de ces charges a évolué, avec l'augmentation du poids de la rémunération des personnels non titulaires, qui représente 11,34 % de la rémunération totale en 2016 (498 328 €) contre 5,72 % en 2013 (235 048 €). Ces agents se répartissent entre les personnels non titulaires stricto sensu et les agents précaires s'inscrivant dans un parcours d'insertion (contrat d'avenir, CAE, apprentis).

5.3. LA GESTION DU TEMPS DE TRAVAIL ET L'ABSENTEISME

5.3.1. Le temps de travail

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

Cette durée annuelle de travail peut toutefois être réduite par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité et après avis du comité technique paritaire compétent, soit pour maintenir un régime de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 relative au temps de travail dans la fonction publique territoriale, soit pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent (*article 2 du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001*).

¹² Tableau Q 22 des effectifs en vigueur au 31-12-N transmis par la collectivité.

5.3.1.1. Durée du temps de travail des agents communaux (hors personnels exerçant dans les écoles)

Un protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail a été signé par le maire et deux organisations syndicales le 14 décembre 2001, après approbation du projet par le conseil municipal, le même jour. La durée du temps de travail a été fixée à 1 600 heures annuelles conformément aux dispositions du décret du 25 août 2000. La création d'une journée de solidarité en faveur des personnes âgées et handicapées a été prise en compte par une délibération du 10 octobre 2008, qui a fixé le temps annuel de travail à 1 607 heures.

En réalité, le temps de travail effectif des agents n'est que de 1 590 heures, au lieu des 1 607 heures obligatoires. La commune se réfère pour le calcul du temps de travail non pas au protocole d'accord validé par le conseil municipal le 14 décembre 2001, mais à une autre version de ce protocole d'accord, non signée et non validée par l'organe délibérant, transmise par la commune dans le cadre de l'instruction, qui fixe à 1 583 heures le nombre d'heures annuelles travaillées auxquelles ont été rajoutées en 2008, les sept heures de la journée de solidarité.

Pour un effectif de 113,9 agents équivalent temps plein (agents communaux hors personnes exerçant dans les écoles), le temps de travail retenu par la commune représente 1936,3 heures non travaillées par les agents titulaires, non titulaires et contrats aidés en 2016 (hors personnels exerçant dans les écoles), soit un poids annuel de 1,2 équivalent temps plein (ETP). Le coût théorique des heures non travaillées représentait pour la commune un montant de 42 062 €¹³ en 2016.

Tableau n°12 : Commune de Redon - Tableau de synthèse sur le temps de travail :

	Règlementation	Commune de Redon
Nb de jours dans l'année (a)	365	365
samedi-dimanche (b)	104	104
Nb de jours fériés (c)	8	8
Congés Annuels (d)	25+2	25
Autres congés supplémentaires dont 2 jours de fractionnement (e)	0	8
Nombre de jours ouvrés travaillés = a - (b+c+d+e)	226	220
Temps de travail théorique prévu par le protocole et les délibérations du 14-12-2001 et du 10-10-2008	1 607	1 607
Temps de travail effectif en heures	1607	1 590

Le mode de calcul du temps travaillé appliqué au sein de la commune (hors agents exerçant dans les écoles) est irrégulier et ne repose sur aucune délibération du conseil municipal. La durée du temps de travail telle qu'elle a été validée par le conseil municipal dans ses délibérations de 2001 et de 2008 n'a jamais été mise en œuvre à Redon. La durée effective a été appliquée sans que le conseil municipal ne se soit prononcé ou même, en ait été informé, et a, par conséquent, été dissimulée au contrôle de légalité.

¹³ Coût annuel d'1 EQTP : 35 052 € = 6 291 859 € (charges total de personnel) / 179,5 EQTP au 31-12-2016.

Recommandation n° 4. : Appliquer la durée annuelle du temps de travail des agents communaux (hors personnels exerçant dans les écoles) de 1 607 heures telle que prévue par les délibérations du conseil municipal.

5.3.1.2. Durée du temps de travail des agents exerçant au sein des écoles

Conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, la commune a décidé, par une délibération du 4 décembre 2014, de fixer à 1547 heures la durée annuelle du temps de travail des personnels exerçant dans les écoles pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent.

Bien que régulier, ce régime dérogatoire au droit commun emporte des conséquences financières pour la commune. Pour un effectif de 60,3 agents équivalent temps plein en 2016 exerçant dans les écoles, le temps de travail retenu par la commune représente 3 617 heures non réalisées par rapport aux 1 607 heures, soit un poids annuel de 2,25 équivalents temps plein (ETP). Le coût théorique de cette mesure représente pour la commune un montant de 78 867 €¹⁴ en 2016.

5.3.1.3. Durée de temps de travail et heures supplémentaires et complémentaires

Alors que la charge financière pour l'exercice 2016 résultant du non-respect de la durée du temps de travail par les agents communaux, et de l'adoption régulière d'une durée inférieure pour les agents exerçant dans les écoles, atteint un montant total de 120 929 € (5 553 heures représentant 3,4 ETP), la commune a dû avoir recours, durant ce même exercice, à 2 134 heures supplémentaires et complémentaires (1,33 ETP) entraînant une charge financière de 25 653 €. Ces heures supplémentaires ne sont pas toutes justifiées dès lors que la durée légale du temps de travail n'est pas respectée par un certain nombre d'agents.

Tableau n°13 : Evolution des heures supplémentaires et complémentaires

	Nb heures supplémentaires et complémentaires	Charge financière
2015	3104 heures	32 832 €
2016	2134 heures	25 653 €

5.3.2. Les autorisations spéciales d'absence

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

¹⁴ Coût annuel d'1 EQTP : 35 052 €.

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.

Tableau n°14 : Autorisations spéciales d'absence

Evènement	Lien de famille	Règles générales (1)	Redon
Mariage	agent	5 jours ouvrables	5 jours
	enfant		3 jours
	Frères, sœurs		2 jours
	Beau-frère, belle-sœur, neveu, nièce, oncle tante beau-fils belle fille		1 jours
	Des parents de l'agent ou du conjoint, beaux-parents ayant eu l'agent à sa charge		1 jour
Décès	Du conjoint de l'agent	3 jours ouvrables	5 jours
	Des parents de l'agent ou du conjoint, beaux-parents ayant eu l'agent à sa charge	3 jours ouvrables	5 jours
	gendre belle fille		4 jours
	Des enfants de l'agent		3 jours
	Des enfants de l'agent	3 jours ouvrables	5 jours
	Des ascendants (grands parents et arrières grands-parents)		1 jour
	Des frères et sœurs de l'agent		3 jours
	Des petits enfants de l'agent		2 jours
	Arrières petits enfants		1 jour
oncles, tantes, neveux, nièces agent ou conjoint		1 jour	
Maladie ou accident avec hospitalisation	Agent		1 jour/an
	Conjoint	3 jours ouvrables	3 jours
	Enfants	3 jours ouvrables	
	Parents	3 jours ouvrables	3 jours
	beaux-parents ayant eu l'agent à sa charge		3 jours
Maladie sans hospitalisation	Conjoint		1 jour/an
Enfant malade	Enfant de moins de 16 ans	12 jours	12 jours + 6 jours
Naissance adoption	Père	3 jours ouvrables	3 jours
Déménagement	Agent		2 jours/an

(1) article 59 4° de la loi du 26-01-84 et application fonction publique d'Etat - site fonction publique.gouv.fr

Chaque chef de service accorde ces jours d'absence au regard de cette liste. La collectivité ne dispose d'aucune application ou outil centralisant ces données, permettant de suivre le nombre et le coût des jours d'absence total attribués sur un exercice et analysant par service, par motifs et par exercice les autorisations accordées. La chambre préconise que la collectivité se dote d'un tel outil afin d'apprécier le nombre et le coût de ces autorisations d'absence.

Si le comité technique communal s'est prononcé favorablement le 14 juin 2011 sur la liste des autorisations d'absences qui peuvent être accordées aux agents de Redon, la commune n'a pu produire une délibération du conseil municipal validant cette liste. Du fait de son pouvoir général en matière d'organisation des services communaux, l'assemblée délibérante est seule compétente pour définir le régime des autorisations spéciales d'absences applicables aux agents de la collectivité.

La commune de Redon a précisé à la chambre que le conseil municipal serait invité à délibérer d'ici la fin du 1^{er} semestre 2018, sur cette liste et leurs conditions d'attribution, après avoir cherché à harmoniser les pratiques avec la communauté de communes du Pays de Redon.

Recommandation n° 5. : Faire adopter par le conseil municipal la liste des événements familiaux susceptibles de donner lieu à des autorisations spéciales d'absence, leurs conditions d'attribution, leur durée.

5.3.3. L'absentéisme

Le nombre de jours moyens d'absence pour un motif de santé des agents de la commune a progressé de 12 points en 4 ans passant de 20,94 jours par an en 2013 à 32,64 jours en 2016.

En 2016, l'absentéisme est supérieur de trois points à la moyenne nationale des communes de la même strate.

Tableau n°15 : Nombre de jours moyen d'absence pour raison de santé par agent titulaire

Nombre de jours moyen par agent	2013	2016	Moy. Nationale (1)
Maladie ordinaire	13,2	14,29	12,8
Longue maladie, maladie de longue durée, grave maladie	3,32	8,26	8,8
Accidents de travail	1,33	3,31	3,2
Maladies professionnelles	2,07	0,45	1
Maternité, paternité, adoption	0,71	2,03	2,2
Autres raisons (hors absences syndicales)	0,28	4,30	1,2
TOTAL	20,94	32,64	29,2

(1) Sources : CNFPT – synthèse nationale des bilans sociaux des collectivités territoriales au 31 décembre 2013 publiée en juin 2016 – commune de 10 000 à 20 000 hab – page 71 et suivantes / tableau Q 28 communiqué par la commune de Redon

Tableau n°16 : Décompte des jours d'absence - Répartition par type d'absence

Type d'absence	2013	2014	2015	2016
Maladie ordinaire	2102	2208	2310	2271
Congé longue maladie	108	492	538	632
Congé longue durée	420	988	1095	680
Accident du travail	211	69	453	526
Maladie professionnelle	328	441	691	71
Congés maternité et pathologiques	113	15	442	322
Autres raisons (hors absences syndicales)	44	91	244	684
Total Collectivité	3326	4304	5773	5 186

Source : tableau Q 28 communiqué par la commune

Le nombre de jours d'arrêts résultant des congés longue durée, longue maladie, temps partiels thérapeutiques et des congés maternité et pathologiques a été multiplié par trois en quatre ans, mais la marge de manœuvre de la commune pour limiter ce nombre d'arrêts est très réduite.

S'agissant des arrêts pour congés de maladie ordinaire, ceux-ci ont progressé de 8,04 % en quatre ans et restent supérieurs à la moyenne des communes de la strate. Sur la période examinée, le nombre d'agents communaux ayant déposé un congé de maladie ordinaire a progressé de 36,5 %.

Tableau n°17 : Nombre d'agents communaux ayant déposé un congé de maladie ordinaire

	2013	2014	2015	2016	2013/2016
Nb d'agents	63	75	88	86	+ 36,5%

Source : réponse de la commune du 14 juin 2017 – point n°3 absentéisme

En 2016, les 2271 jours de congés maladie ordinaire représentaient 1 622 jours¹⁵ ouvrés, équivalant à 11 354 heures non travaillées¹⁶ soit 7 agents équivalents temps plein¹⁷ (coût estimé à 245 364 €¹⁸).

Compte tenu de cette situation, certains services ont pris des mesures pour limiter l'absentéisme (adaptation de certains postes de travail avec du matériel ergonomique, comme par exemple pour les agents d'entretien dans les écoles) et des contrôles médicaux ont été diligentés (3 à 4 en moyenne par an), mais la commune ne dispose pas d'un plan d'action global et coordonné établissant un diagnostic de la situation et mettant en place des mesures pour réduire cet absentéisme.

Les jours d'arrêts liés à des accidents de travail ont été multipliés par 2,4 depuis 2013. Sur la période 2013-2015, le nombre d'accidents du travail a augmenté de 58 %, passant de 17 accidents en 2013 à 27 en 2016. 51 % des accidents du travail concernaient les agents des services techniques municipaux et 32 % les agents exerçant dans les écoles et les cantines.

Tableau n°18 : Evolution des accidents du travail

	2013	2014	2015	2016
Nb de jours d'absence liés à un accident du travail	211	69	453	526
Nb d'accidents du travail	17	11	19	27

Sources : tableau Q 28 et rapports sur les accidents du travail communiqués par la commune

Si la commune dispose d'un document unique d'évaluation des risques professionnels réalisé en 2014, celui-ci n'a pas été révisé depuis cette date en méconnaissance des dispositions de l'article R. 4121-2 du code du travail : « *La mise à jour du document unique d'évaluation des risques est réalisée (...)* ». Un agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et de sécurité (ACMO) a été désigné le 20 octobre 1997 ainsi qu'une assistante de prévention. Selon la commune, l'arrêté de nomination de l'ACMO n'a pas été notifié à l'agent concerné et aucune lettre de mission n'a été réalisée à l'attention de ces agents afin de leur fixer des objectifs et des priorités d'actions.

La collectivité ne dispose pas d'un plan d'action annuel ou pluriannuel opérationnel afin de réduire l'absentéisme et les accidents de travail. La chambre recommande à la collectivité d'établir un diagnostic des causes de l'absentéisme pour maladie ordinaire, de mettre en œuvre des mesures de prévention des accidents du travail avec notamment la révision du document unique d'évaluation des risques professionnels, et de mettre en œuvre un plan d'action pour réduire l'absentéisme.

La commune de Redon a indiqué que la révision du document unique serait engagée en 2018 avec un prestataire extérieur pour l'actualiser, avec pour objectif de le simplifier pour le rendre plus opérationnel et plus facilement actualisable chaque année. Une mission concomitante sera confiée au prestataire pour évaluer les risques psychosociaux. Parallèlement, en interne, une analyse de l'absentéisme sera opérée pour corréler les données avec celles du prestataire extérieur.

¹⁵ 1622 jours ouvrés de congés maladie ordinaire = 2271 jours de congés maladie ordinaire X 5/7.

¹⁶ 11 354 heures non travaillées = 1622 jours ouvrés de congés maladie ordinaire X 7 heures.

¹⁷ 7 agents EQTP = 11 354 heures non travaillées / 1607 heures.

¹⁸ 245 364 euros = 7 X 35 052 € (coût moyen annuel d'un EQTP).

Recommandation n° 6. : Etablir un diagnostic des causes d'absences pour maladie ordinaire, adopter des mesures de prévention des accidents du travail et notamment mettre à jour le document unique d'évaluation des risques professionnels, et mettre en œuvre un plan d'action pour réduire l'absentéisme.

5.4. LE REGIME INDEMNITAIRE

Le montant versé au titre du régime indemnitaire des personnels des agents communaux est resté stable sur la période 2013-2016 (+ 0,8 %) et représentait 15,36 % du montant total des rémunérations versées au personnel titulaire de la commune.

Tableau n°19 : Régime indemnitaire

en €	2013	2014	2015	2016
Rémunération principale	3 235 212	3 273 922	3 324 096	3 295 762
Régime indemnitaire voté par l'assemblée	607 413	633 088	630 561	612 513

Source : Anafi – compte de gestion

Les modalités de fixation et d'attribution du régime indemnitaire sont globalement conformes aux différents textes applicables à l'exception de cinq indemnités.

5.4.1. La prime annuelle

Chaque année, le conseil municipal délibère afin de fixer le montant de la prime annuelle pour les personnels titulaires et non titulaires. En 2017 ce montant a été fixé à 924 € pour les agents de catégorie C et à 852 € pour les autres agents.

En application des dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, le conseil municipal, par une délibération du 22 mars 1985, a institué une prime annuelle. Celle-ci était, avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, précédemment versée par l'amicale du personnel de la commune. Une délibération datée du 22 mars 1985 a fixé le montant de cette prime à 2 000 francs (soit 304,89 €) pour un agent exerçant à temps complet. Cette délibération précise que le maire propose « *de fixer à 2 000 francs par agent à temps complet (39 heures par semaine) la prime de vacances pour l'année 1985. Les agents à temps partiel percevront une prime proportionnelle à la durée moyenne hebdomadaire de travail de l'année précédente* ». Cette délibération ne prévoit pas les modalités de la majoration annuelle de cette prime.

L'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale précise que « *Les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales (...) ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité (...)* ». La jurisprudence administrative a régulièrement rappelé que l'assemblée délibérante ne pouvait modifier les conditions d'attribution de cet avantage, tant dans son montant que dans ses conditions de revalorisation que si le principe en était posé dans le système en vigueur avant le 26 janvier 1984 : *CE Préfet du Val d'Oise 12 avril 1991 n°118653 A, CE Cne de Fosse 20 octobre 1992 n°92692*. Ainsi, le principe de fixer un nouveau montant chaque année par une délibération nouvelle du conseil municipal constitue, pour l'augmentation ainsi décidée, un avantage nouveau consenti au personnel communal en méconnaissance des dispositions précitées.

Dès lors, en revalorisant la prime annuelle au-delà de ce qu'elle était en 1984, la commune a attribué un avantage irrégulier à ses agents puisque le versement annuel du montant de prime, au-delà des 304,89 € initialement fixés en 1985 par le conseil municipal, est irrégulier. Dans le cadre de la refonte du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), le conseil municipal a, par une délibération du 30 mars 2017, décidé d'intégrer cette prime annuelle au sein du nouveau régime indemnitaire pour les agents relevant de certains groupes de fonctions, réglant ainsi le problème juridique posé par cette prime.

Toutefois, pour les cadres d'emplois qui ne sont pas encore inclus dans ce nouveau régime indemnitaire, le montant versé annuellement au titre de cette prime demeure irrégulier.

5.4.2. L'indemnité horaire pour travaux supplémentaires

5.4.2.1. Une délibération insuffisamment précise

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

Le conseil municipal a instauré, par les délibérations du 23 mars 2007 et du 15 février 2008, l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires au profit des agents titulaires et non titulaires de catégorie B et C au titre de cinq fonctions ou missions portant sur les travaux de restauration et de service le dimanche, les fêtes et les cérémonies, les dimanches et jours fériés, les événements exceptionnels ou traditionnels, les consultations électorales, les interventions techniques au cours d'une période d'astreinte, la responsabilité du centre de loisirs à certaines périodes. Cette délibération, si elle fait figurer le terme de « cadre d'emploi » ne précise nullement les cadres d'emploi ouvrant droit à des heures supplémentaires (technicien, adjoint ou agent technique...). De plus, elle ne fixe pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

Alors que la commune avait indiqué, en cours d'instruction, qu'une nouvelle délibération précisant ces points serait présentée lors du conseil municipal du 5 octobre 2017, elle a informé la chambre lors de la phase contradictoire que le conseil ne se prononcerait sur cette question qu'en juin 2018.

Recommandation n° 7. : Préciser, par délibération, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires ainsi que les conditions et les modalités d'attribution de cette indemnité aux personnels titulaires et non titulaires.

5.4.2.2. L'absence de moyens de contrôle automatisé du temps de travail

En application de l'article 2-2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires « *est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10* ».

Or, 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 en 2018 afin de permettre le suivi et le contrôle des heures supplémentaires réalisées.

5.4.2.3. L'existence de dépassements ponctuels du contingent mensuel de 25 heures 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 n° 2002-60 du 14 janvier 2002, le nombre d'heures supplémentaires accomplies ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Il ressort des contrôles réalisés qu'en 2015 et 2016, cinq agents de la collectivité ont été rémunérés pour des contingents d'heures supplémentaires supérieurs à 25 heures par mois (de 26 heures à 31 heures).

La chambre invite la collectivité à se conformer aux dispositions réglementaires précitées et de ne pas dépasser le contingent mensuel de 25 heures supplémentaires par agent.

5.4.3. La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

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 (...): - 13 : secrétariat à titre exclusif et avec des obligations spéciales, notamment en matière d'horaires : 10 points.(...)- 33 : fonctions d'accueil exercées à titre principal : 10 points (...)* ».

Cinq postes ne justifient pas l'attribution de 10 points de NBI au titre des points 13 ou 33 des dispositions du décret sus-mentionnées :

- deux postes à la direction générale des service – rédacteur et adjoint administratif ;
- deux postes à la direction des services techniques – adjointes administratives ;
- un poste au service des affaires culturelles et de la communication – adjoint administratif.

Il ne ressort pas des fiches de poste produites qu'il y ait dans ces cas l'exercice à titre principal de fonctions d'accueil public (point n° 33 du décret du 3 juillet 2006 - *CE 4 juin 2007 Cne de Carrières sur Seine n° 384280*) ou qu'une obligation spéciale notamment en matière d'horaire soit imposée (point n° 10 du décret du 3 juillet 2006). La chambre invite la collectivité à n'attribuer la nouvelle bonification indiciaire qu'aux personnes qui remplissent les conditions pour en bénéficier.

5.4.4. L'indemnité pour travaux dangereux

Un agent d'une collectivité territoriale ne peut bénéficier d'une indemnité que si cette indemnité 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 concerné¹⁹ et si un arrêté individuel du maire attribue cette indemnité à l'agent bénéficiaire.

Par une délibération du 23 mars 2007, le conseil municipal a institué une indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants. Cette délibération ne précise ni la filière, ni les cadres d'emplois et grades concernés par cette indemnité. En 2015 et 2016, 13 agents des services techniques municipaux ont perçu cette prime en l'absence d'arrêtés attributifs individuels.

Recommandation n° 8. : Préciser, par délibération, la filière, les cadres d'emplois et les grades concernés par l'indemnité de travaux insalubres et notifier des arrêtés attributifs individuels aux agents concernés.

5.4.5. L'indemnité spéciale de fonction (filière police)

Par une délibération du 28 juin 2013, le conseil municipal a institué une indemnité spéciale de fonction pour la filière police applicable au cadre d'emplois des agents de police municipale et des chefs de service de police municipale. La délibération fixe les grades et les taux applicables. En 2015 et 2016, six agents du service de la police municipale ont perçu cette prime en l'absence d'arrêtés attributifs individuels permettant d'en justifier le versement au regard de l'emploi exercé par l'agent.

Par ailleurs, certains agents en nombre limité (2 en 2016) perçoivent l'indemnité d'administration et de technicité alors qu'aucun arrêté attributif ne leur a été notifié.

La chambre recommande à la collectivité de prendre des arrêtés individuels attributifs pour cette indemnité et pour toutes les indemnités versées aux agents lorsque cela n'est pas fait.

¹⁹ 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.

5.5. LA POLITIQUE D'AVANCEMENT

La politique d'avancement de la commune apparaît très favorable aux agents communaux. Par délibérations du 6 décembre 2012, du 21 février 2014 et du 23 juin 2016, le conseil municipal a décidé d'affecter un taux de promotion variant de 14,29 % à 100 % en fonction des grades et des services (adjoint technique de 1^{re} classe : 14,29 %, ATSEM principal de 2^e classe : 66,67 %, adjoint technique principal de 1^{re} classe : 100 % ...). Le nombre d'agents promus en 2016 et 2017 se conforme exactement au ratio promus-promouvables déterminé par la collectivité.

En 2016, pour les agents de catégorie C, 9 agents sur les 22 personnes promouvables ont reçu un avis favorable du maire pour un avancement de grade (taux de promotion global : 40 %). En 2017, pour l'ensemble des cadres d'emplois, 36 agents ont été effectivement promus sur les 60 personnes remplissant les conditions pour être promues (taux de promotion global : 60 % ; taux de promotion pour les agents de catégorie C : 58,6 %). Si ce dispositif est régulier, la chambre constate un taux de promotion très favorable qui progresse nettement pour les agents de catégorie C entre 2016 et 2017.

5.6. LA FORMATION PROFESSIONNELLE

L'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale précise que : « (...) les communes (...) établissent un plan de formation annuel ou pluriannuel, qui détermine le programme d'actions de formation prévues en application des 1°, 2°, 3° et 5° de l'article 1er. Le plan de formation est présenté à l'assemblée délibérante. (...) » ; l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 indique que « Les comités techniques sont consultés pour avis sur les questions relatives : (...) 5° A la formation (...) L'autorité territoriale présente au moins tous les deux ans au comité technique un rapport sur l'état de la collectivité, de l'établissement ou du service auprès duquel il a été créé. Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service. Il dresse notamment le bilan (...) des actions de formation (...) ».

Le comité technique de la commune a eu connaissance en 2014 du bilan de formation pour l'année 2013 et du plan de formation pour l'exercice 2014, conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. En revanche, aucune information du comité technique n'a été réalisée en 2015 et en 2016.

La commune disposait d'un plan de formation pour les exercices 2014 et 2015 conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 précité. Ce plan n'a néanmoins pas été soumis au conseil municipal.

S'agissant du bilan des actions de formation, si aucune disposition législative ou réglementaire n'impose sa présentation au conseil municipal, il semble de bonne gestion que les membres du conseil puissent se prononcer sur un plan de formation en ayant eu connaissance au préalable du bilan des actions de formation engagées par la collectivité. Le seul bilan social disponible, qui date de 2013, indique que 512 jours de formation ont été suivis par les agents de la collectivité en 2013 dont 86 % concernaient des agents de catégorie C.

La commune a indiqué que le bilan de la formation pour l'exercice 2017 et le plan de formation pour 2018 seraient présentés lors du conseil municipal qui se déroulera en mars 2018. En 2019, la collectivité élaborera un plan pluriannuel de formation qui sera soumis au conseil municipal de mars 2019.

Recommandation n° 9. : Présenter tous les deux ans au comité technique le bilan des actions de formation engagées par la commune et faire adopter par le conseil municipal, après avis du comité technique, un plan de formation annuel ou pluriannuel.

5.7. L'EVALUATION

La collectivité a mis en place en 2015 et 2016 un dispositif cohérent afin de réaliser les entretiens professionnels 2015 visant à l'évaluation des agents communaux. Compte tenu de la situation difficile dans laquelle se trouve le service des ressources humaines (*voir point 5.8*), la campagne d'évaluation professionnelle pour l'année 2016 n'a débuté qu'en juillet 2017, avec des entretiens professionnels qui devaient se dérouler au plus tard le 31 octobre 2017. Cette situation exceptionnelle liée à une difficulté structurelle ne devra pas perdurer pour les exercices suivants. En effet, si les évaluations ont pour objet de faire le bilan avec les agents de l'année écoulée, ils ont aussi pour but de fixer des objectifs pour l'année en cours. Fixer des objectifs annuels à un agent, au mois de septembre ou d'octobre, alors que l'année est largement écoulée, prive l'exercice d'une grande partie de son utilité. La chambre invite la collectivité à lancer la campagne d'évaluation professionnelle de l'année 2017 dès le début de l'année 2018.

5.8. L'ORGANISATION ET LA STRATEGIE

5.8.1. Le service des ressources humaines

Ce service qui compte six agents (5,9 équivalents temps plein) relève du directeur général adjoint (0,4 ETP consacré aux ressources humaines). Il est composé d'un chef de service (attachée principale), d'un adjoint (catégorie B) et de quatre agents de catégorie B. Le service assure la gestion des agents de la commune, du centre communal d'action sociale et de son Ehpad, soit plus de 345 agents. Le service a connu en 2015 et 2016 un absentéisme et un turn-over importants liés aux conditions de travail difficiles. Afin de restaurer le fonctionnement normal de cette structure, la commune a fait réaliser en mai 2016 un audit par le centre de gestion de la fonction publique territoriale d'Ille-et-Vilaine qui a constaté l'absence de stabilisation du service, une charge d'activité importante, un fonctionnement avec le CCAS et l'Ehpad problématique et une organisation et un fonctionnement à faire évoluer. Diverses mesures ont été proposées afin de permettre la réorganisation de ce service.

A la date du contrôle, si certaines des mesures ont été mises en œuvre comme le remplacement des agents ayant quitté le service (trois agents nouvellement affectés en décembre 2016), la création d'un poste de directeur général adjoint chargé des ressources humaines (0,4 ETP), l'externalisation de la mission paye des agents communaux vers le centre de gestion et l'évolution du progiciel Ciril (logiciel de gestion des ressources humaines), d'autres mesures ne sont qu'en phase d'étude plus ou moins avancée, telles que la réorganisation stratégique des missions du service, la rationalisation des relations avec le CCAS, l'externalisation de la mission paye du CCAS, l'élaboration de documents stratégiques (GPEEC, plan de formation, démarches de prévention des risques professionnels), le réaménagement des locaux, la mutualisation avec les services de la communauté de communes du Pays de Redon.

Compte tenu de la fragilité de l'effectif en poste (un agent en mi-temps thérapeutique et un agent en arrêt de travail depuis plus d'un mois à la date du contrôle), le service des ressources humaines de la commune se limite toujours à assurer la gestion de la paye du CCAS dont celles de l'Ehpad, à réaliser les actes urgents et à essayer de rattraper le retard sans pouvoir mener les actions de fonds et définir les missions stratégiques indispensables à la gestion normale des ressources humaines d'une collectivité.

La chambre invite la commune à mettre en place rapidement toutes les préconisations formulées par l'audit du centre de gestion et à assurer la réorganisation effective de la structure en créant une véritable direction des ressources humaines dotée de moyens humains et techniques permettant de réaliser et de mettre en œuvre les outils de gestion des ressources humaines (élaboration d'un règlement intérieur, travail sur les fiches de poste, rationalisation du régime indemnitaire, élaboration du plan de formation, étude sur le temps de travail, l'absentéisme, les accidents du travail..) et disposer d'un pilotage stratégique de ces ressources.

5.8.2. Les outils de gestion et de stratégie en matière de ressources humaines

La commune ne dispose pas d'un guide ou d'un règlement intérieur en matière de gestion des ressources humaines permettant de formaliser les procédures applicables à chaque service (congrés, heures supplémentaires, autorisations spéciales d'absence, évaluation des agents...). Si certains services disposent de fiches de postes, la pratique n'est pas généralisée et des formes différentes de fiches de poste existent. Le service des ressources humaines n'assume pas son rôle de rationalisation, de centralisation et de gestion de ces fiches de postes et plus globalement de gestion des emplois et compétences.

La collectivité a indiqué, suite à la recommandation de la chambre, que les missions du service seraient redéfinies. La mission d'élaboration et de formalisation d'un règlement intérieur de gestion des ressources humaines sera réalisée en 2018.

Recommandation n° 10. : Mettre en place un règlement intérieur en matière de gestion des ressources humaines.

6. LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1. LES SUITES DU PRECEDENT CONTROLE

Les contrôles opérés sur l'échantillon de marchés choisis ne font plus apparaître d'anomalies majeures dans les conditions d'exécution de certains marchés publics. En effet, on ne retrouve plus de difficultés en matière de calendrier de lancement effectif et de réalisation des travaux, de faible consommation des crédits d'investissement résultant d'un échelonnement inadapté des travaux sur une longue période et d'absence de contrôle effectif des prestations réalisées pour les marchés à prix unitaires. D'autres points restent néanmoins perfectibles notamment en matière de passation des marchés.

6.2. LE CHAMP DE CONTROLE

L'ensemble du processus d'achat appliqué par la commune a été contrôlé à travers l'examen des conditions de passation et d'exécution de quinze marchés à procédure adaptée (MAPA), d'un marché avec appel d'offres et de cinq marchés répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 25 000 € HT, représentant un montant total de 5,81 M€, soit 55 % des dépenses d'équipement de la commune sur la période 2013-2016. Ont été contrôlées les conditions de mise en concurrence et de passation de ces marchés ainsi que les modalités d'exécution.

6.3. LA STRATEGIE GLOBALE

Les dépenses réelles d'investissement constatées aux comptes administratifs entre 2013 et 2016 s'élèvent en moyenne à 6,62 M€ et 8,68 M€ en 2017 (budget primitif). Elles ne s'inscrivent pas dans un plan pluriannuel d'investissements validé par le conseil municipal permettant ainsi de disposer d'une vue d'ensemble des projets d'investissement de la collectivité et de leur financement et d'anticiper les procédures de lancement des marchés publics au regard de la programmation prévue.

Sur la période contrôlée, la collectivité a passé en grande majorité des MAPA. Elle recourt parfois à des groupements de commandes avec le CCAS et la communauté de communes du pays de Redon (téléphonie, gaz naturel, papier, denrées alimentaires). La commande publique fait l'objet d'une dématérialisation conformément à la réglementation en vigueur. La liste annuelle des marchés est accessible sur le site internet pour l'année N-1.

6.4. L'ORGANISATION ET LES PROCEDURES

6.4.1. Les moyens mis en œuvre

Le conseil municipal a donné une délégation générale de signature au maire. Le 1^{er} adjoint au maire a reçu la délégation de fonctions d'adjoint aux finances et aux marchés publics par arrêté municipal du 7 avril 2014.

La commune dispose d'une cellule marchés publics composée de deux agents représentant 1,5 ETP. Elle est chargée de centraliser l'ensemble des besoins des services municipaux, de rédiger les pièces des marchés, d'assurer la publicité, de réceptionner les offres des entreprises, de notifier les marchés, d'informer les candidats non retenus et d'assurer le suivi de l'exécution administrative et financière des marchés. Les services municipaux déterminent leurs besoins qu'ils communiquent à la cellule « marchés publics », assurent l'analyse des offres des entreprises et proposent au 1^{er} adjoint chargé des marchés publics, via un tableau de synthèse des offres, le nom de l'entreprise qui pourrait être attributaire du marché. Les services assurent ensuite le suivi technique de l'exécution du marché notifié.

Lors du contrôle des marchés par la chambre, il est apparu que nombre de rapports d'analyse des offres se limitaient à un tableau comparatif des offres proposées, présentant les modalités de calcul des critères retenus et le classement final des entreprises. Ils ne faisaient apparaître ni les dates de lancement du marché public, ni le nombre de candidatures retenues ou non retenues, ni les négociations éventuellement organisées, ni d'explication en cas de note identique donnée aux entreprises pour un même critère. Le tableau de jugement des offres utilisé par les services municipaux mériterait d'être complété afin de donner au signataire du marché l'ensemble des informations nécessaires au choix de l'entreprise attributaire du marché. Il pourrait être pertinent que ce document soit signé et daté par le chef de service ou l'agent qui a procédé à l'analyse des offres.

La commune dispose d'un règlement interne de passation des marchés publics à procédure adaptée qui date de 2011. Ce document se limite à préciser les modalités d'intervention de la commission d'appel d'offres *ad hoc* pour les MAPA et rappelle succinctement les règles de consultation et de publicité en fonction des seuils des marchés.

Si le dispositif global semble cohérent et assure un fonctionnement normal de l'achat public au sein de la collectivité, il mériterait d'être formalisé dans le règlement interne de passation des marchés publics de la commune. Il apparaît nécessaire de préciser et de mettre à jour ce règlement qui devra rappeler la réglementation en vigueur tout en détaillant de manière opérationnelle les procédures et la répartition des responsabilités dans les services de la commune. La chambre invite la collectivité à préciser, compléter et mettre à jour le règlement interne de la commande publique de la collectivité.

6.4.2. La formalisation de la procédure

6.4.2.1. Organisation de la publicité

La majorité des marchés contrôlés qui répondaient à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 25 000 € HT ont fait l'objet de plusieurs devis préalables. Une opération n'a fait l'objet que d'une seule consultation d'entreprise, justifiée selon la commune par la spécificité du produit. La publicité pour les autres marchés est réalisée par la cellule marchés publics, en fonction des seuils, à minima dans un journal d'annonces légales et via la plateforme internet du syndicat mixte Mégalis Bretagne.

6.4.2.2. Organisation de la négociation

Les marchés examinés ont parfois donné lieu à une négociation sans que celle-ci ne soit formalisée. Le règlement de consultation, qui prévoit la possibilité de négociation, n'en précise d'ailleurs ni la forme, ni la traçabilité. La chambre attire l'attention de l'ordonnateur sur la nécessité d'assurer une plus grande transparence en matière de négociation avec les entreprises.

6.4.3. L'attribution des marchés

Le rapport d'analyse des offres se limite à un tableau comparatif des offres proposées présentant les modalités de calcul des critères retenus et le classement final des entreprises, sans que celui-ci ne soit daté ou signé par le chef de service responsable de l'analyse. Ces critères 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 et le calendrier prévisionnel d'exécution.

Pour les marchés examinés (restructuration de la voirie communale 2015, construction d'un giratoire routes de Rennes lot n° 1 en 2015, projet d'éclairage du stade municipal plaine de jeux et rue des Cercliers en 2016, restructuration de l'ancienne école Kergomard en maison de santé en 2014, réhabilitation des vestiaires et sanitaires du DOJO en 2016), la commune a fixé trois sous-critères du critère portant sur la valeur technique pour le choix de l'offre. En donnant systématiquement une note identique à un ou, selon les cas, deux sous-critères, la commune a neutralisé de fait ces sous-critères et le choix de l'offre n'a reposé que sur une partie des critères et non sur l'ensemble. Il apparaît à la lecture des tableaux d'analyse qu'aucun élément ne permet de justifier objectivement ces notations identiques.

Cette pratique, qui permet la neutralisation de sous-critères permettant le calcul du critère de la valeur technique pour départager les candidats, sans aucune justification, a pour conséquence de modifier irrégulièrement la pondération prévue par le règlement de la consultation et porte ainsi atteinte à l'égalité des candidats et au principe de transparence dans le choix de l'entreprise attributaire d'un marché public.

Lorsque dans son règlement de consultation, la collectivité 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.

La commune de Redon a indiqué à la chambre que la cellule marchés publics demanderait désormais aux services acheteurs d'apporter plus de précisions sur les notes techniques qu'ils attribuent à chaque opérateur économique sur les critères et sous-critères mentionnés dans le règlement de consultation, afin de justifier, avec encore plus de transparence, l'attribution du marché public à telle ou telle entreprise. Ce principe sera discuté avec les élus en charge des marchés publics, avec les directeurs et les responsables des services acheteurs. Il sera également mentionné dans le futur guide interne.

6.5. LE SERVICE DE TRANSPORTS URBAINS

Jusqu'en 2011, la commune de Redon avait conventionné avec la SA Maury Transports afin qu'elle exécute une prestation de transport pour la desserte urbaine de la ville. Chaque année un avenant était signé avec cette entreprise pour revoir le prix de cette prestation. Le 12 juillet 2011, la commune a passé une nouvelle convention avec la SA Maury Transports afin qu'elle exécute une prestation de transport pour la desserte urbaine de la commune de Redon. Il s'agissait d'assurer un service de transport aller-retour, les lundis, mercredis et vendredis sur un circuit urbain à Redon par un véhicule de type minibus d'une capacité de 19 places. Le prix journalier de la prestation s'élevait à 108 €.

La convention prévoit, dans son article 6, que chaque année un avenant doit prendre en compte les modifications des conditions d'exploitation du service (modification du circuit, adaptation des horaires, coût du service). Le contrat a, en outre, été signé sans préciser de délai, l'article 11 prévoyant que « la convention est renouvelable annuellement », celui-ci était toujours en vigueur à la date du contrôle, soit six ans après son entrée en vigueur.

Depuis 2011, le conseil municipal autorise tous les ans le maire à renouveler cette convention et valide la signature d'un avenant avec cette même société fixant le nouveau prix applicable de la prestation journalière pour l'année.

Tableau n°20 : Coût annuel HT de la prestation réalisée par la SA Maury Transports

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total 2011/2017
18 412 €	17 030 €	18 461 €	17 531 €	16 048 €	16 221 €	6 726 €	108 946 €

Source : comptable de la commune de Redon

Un marché public est un contrat conclu à titre onéreux par un acheteur soumis à la législation relative aux marchés publics dont font partie les collectivités territoriales avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à ses besoins en matière de travaux, fournitures ou de services. La convention passée entre la commune de Redon et la SA Maury Transports qui prévoit la réalisation d'un service de transport par un opérateur économique au profit d'une collectivité territoriale doit être qualifiée de marché public.

Le 10 février 2010, le conseil d'Etat a annulé partiellement le décret n° 2008-1356 du 19 décembre 2008 qui relevait le seuil de la procédure adaptée de 4 000 € à 20 000 € HT et a ainsi ramené ce seuil à 4 000 € HT (*CE Perez 10 février 2010 n° 329100*), imposant à tous les marchés passés au-delà de ce seuil de 4 000 € la réalisation de mesures de publicité et de mise en concurrence préalable. Lorsque le 12 juillet 2011, la commune a conventionné avec la SA Maury, les dispositions susmentionnées étaient applicables et la commune aurait dû, avant de conventionner, mettre en œuvre une procédure de publicité et de mise en concurrence. En l'absence de pièces attestant de l'existence d'une telle procédure, la convention passée était irrégulière au regard des dispositions alors en vigueur, pour avoir été conclue sans publicité et mise en concurrence préalable.

Les dispositions combinées de l'article 20, 30-I 8° et 34 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics impose que l'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin. Dans ce cadre, l'acheteur public doit procéder à des mesures de publicité et une mise en concurrence préalable adaptées. En l'espèce, depuis 2011, suite aux reconductions tacites de la convention avec la même entreprise et en l'absence d'une durée conventionnelle, la nouvelle reconduction intervenue le 1^{er} juillet 2016 et le 1^{er} juillet 2017 aurait dû faire l'objet d'une mesure de publicité adaptée en fonction des caractéristiques du marché. Or, aucune mesure de publicité n'a été réalisée suite à cette reconduction, entraînant l'illégalité de la prorogation de la convention. Il suit de là, que la convention en cours, passée entre la commune de Redon et la Société Maury Transport depuis 2011 et reconduite tacitement depuis cette date, est irrégulière en tant qu'elle ne se conforme pas aux dispositions réglementaires relatives aux marchés publics.

La chambre recommande à la collectivité de mettre fin, sans délai, compte tenu de son irrégularité, à la convention passée avec la société Maury Transports et de lancer une nouvelle consultation (publicité adaptée et mise en concurrence préalable) afin de choisir un nouveau prestataire en se conformant aux règles imposées en matière de marchés publics.

Selon la jurisprudence administrative, un marché qui a été conclu en méconnaissance des dispositions du code des marchés publics est nul. En conséquence, il ne peut faire naître d'obligation contractuelle à la charge de la commune du fait de sa résiliation. (*CAA Lyon Ste Michel Charmettan communication 2 juin 2004 n° 98LY01271*). Ainsi en l'espèce, les trois cas de résiliation prévus dans le contrat passé entre la société de transport et la commune de Redon ne sont pas opposables à la collectivité qui peut résilier ce marché à tout moment, pour un motif d'intérêt général résultant de l'illégalité du contrat.

Si la responsabilité de la commune ne pourrait être engagée du fait de cette résiliation, la société pourrait néanmoins demander devant le tribunal administratif la réparation d'un préjudice fondé sur le fait que la commune aurait commis une faute en reconduisant tacitement un contrat illégal. Mais pour reconnaître la responsabilité de la collectivité, qui serait atténuée par la faute de la société qui ne pouvait ignorer la nécessité de procéder à une mise en concurrence et à une publicité pour un contrat renouvelé depuis plus sept ans, la société devrait établir qu'elle a subi un préjudice du fait de cette reconduction illégale du contrat, ce qui au vu des pièces du dossier semble difficile à démontrer.

Il est dommage que la commune n'ait pas profité du second semestre 2017 pour résilier ce contrat irrégulier et lancer en parallèle une nouvelle procédure pour choisir un nouvel opérateur, alors que la chambre avait constaté cette situation dès le mois de mai 2017. Laisser perdurer une telle situation alors qu'elle est manifestement irrégulière n'est pas sans faire peser des risques juridiques sur l'ordonnateur.

Il semble nécessaire que la commune de Redon résilie rapidement ce contrat irrégulier et clarifie juridiquement les modalités d'exercice de sa compétence transport, qu'elle exercera jusqu'au 31 décembre 2018, dès lors que la communauté de communes du Pays de Redon ne reprendra en charge cette compétence qu'à compter du 1^{er} janvier 2019.

Recommandation n° 11. : Lancer une consultation pour désigner un nouveau prestataire de transport public afin d'assurer la ligne de desserte urbaine existante en se conformant aux règles imposées en matière de marchés s publics et mettre fin à la convention passée avec le prestataire actuel.

7. LES REGIES MUNICIPALES

7.1. PRESENTATION

La commune compte treize régies réparties en sept régies de recettes et six régies d'avance. En 2016, 60 744 € ont transité par les régies de recettes et 4 969 € via les régies d'avance.

7.2. LA REGIE DE LOCATION DE LA SALLE DE LA MAISON DES FETES

Cette régie de recettes est uniquement destinée à la location de la salle municipale de la maison des fêtes. Le flux financier est de l'ordre de 15 000 € par an. Il n'existe pas de régie dédiée à la location des autres salles municipales qui font l'objet de règlement via l'émission directe de titres de recettes.

Le paiement de la prestation n'est pas effectué au retour des clés, géré par le technicien de la salle, mais après émission, par le régisseur, d'une facture définitive. Le règlement s'effectue, d'une façon générale, par chèque ou par virement direct au trésorier. Le chèque de caution est renvoyé accompagné de la quittance émise par le régisseur. Dans cette procédure, la présence d'un régisseur n'apporte aucune plus-value, le titre de recette pouvant être émis en même temps que la facture et recouvré par la trésorerie de façon classique, comme cela est pratiqué pour la location des autres salles municipales. De plus, l'émission directe de la facture par le régisseur est contraire aux règles définies par l'instruction codificatrice n° 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 (Titre 3 – chapitre 1), qui prévoit bien la séparation de l'émission d'une facture par l'ordonnateur et son recouvrement par le régisseur.

La chambre invite l'ordonnateur à supprimer cette régie et à aligner la location de la maison des fêtes sur le mode de gestion des autres salles municipales. Les locations feraient dans ce cas l'objet d'un titre de recette recouvré directement par le trésorier municipal.

7.3. MISE EN PLACE D'UNE COMPTABILITE POUR CHACUNE DES REGIES

L'article R. 1617-16 du CGCT prévoit la tenue obligatoire d'une comptabilité des régies.

Il résulte de l'examen qu'aucun des régisseurs rencontrés n'a pu fournir une comptabilité telle que prévue par l'instruction de 2006. Seuls les bordereaux de versement au trésorier retracent les encaissements et décaissements. La chambre invite l'ordonnateur à se conformer aux dispositions précitées du code général des collectivités territoriales en veillant à la mise en place d'un journal grand livre pour chacune des régies de recettes dont le montant est supérieur à 2 000 € d'encaissement dans l'année.

8. LA GESTION DE LA COMPETENCE SCOLAIRE ET PERISCOLAIRE

8.1. L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE SCOLAIRE SUR LE TERRITOIRE DE REDON

8.1.1. Les données statistiques : le paysage scolaire de Redon

Les six écoles primaires de Redon (4 écoles publiques et 2 écoles privées) ont accueilli 976 élèves au cours de l'année scolaire 2016-2017. De 2013 à 2016, le nombre d'élèves scolarisés à Redon s'est réduit de 4,8 % (-50 élèves). Alors que le nombre d'élèves inscrits dans les écoles privées est stable sur cette période (+ 2 élèves), ce sont les écoles publiques qui ont vu leurs effectifs se réduire de 8,64 % (-52 élèves). Malgré cette baisse d'effectifs, l'organisation des écoles publique a été relativement préservée avec la fermeture d'une seule classe, ce qui a permis de réduire le nombre moyen d'enfants par classe (22 enfants par classe en 2016 contre 23,15 en 2013), permettant ainsi de se situer en dessous de la moyenne nationale.

En sens inverse, même si leurs effectifs ont progressé en quatre ans, les écoles privées ont vu la suppression de trois classes, entraînant une augmentation du nombre d'enfants par classe (26,63 enfants par classe en 2016 contre 22,3 en 2013), supérieur de 8,53 % à la moyenne nationale pour les classes maternelles et de 13,04 % pour les classes élémentaires.

Tableau n°21 : Evolution du nombre d'élèves

Elèves (public et privé)	Sept. 2013	Sept. 2014	Sept. 2015	Sept. 2016	Evolution
Nombre d'élèves - Maternelles (public)	221	210	182	179	-19 %
Nombre d'élèves - Elémentaires (public)	381	386	394	371	-2,6 %
Total élèves (public)	602	596	576	550	-8,64 %
Nombre d'élèves - Maternelles (privé)	148	138	128	140	-2,1 %
Nombre d'élèves - Elémentaires (privé)	276	273	291	286	+5,5 %
Total élèves (privé)	424	411	419	426	+2,9 %
TOTAL	1026	1007	995	976	-3,94 %

Tableau n°22 : Evolution du nombre de classes

Classes (public et privé)	Sept. 2013	Sept. 2014	Sept. 2015	Sept. 2016	Evolution
Nombre de classes - Maternelles (public)	8,5	9	8	8	-5,8 %
Nombre de classes - Elémentaires (public)	17,5	18	19	17	-2,8 %
Total classes (public)	26	27	27	25	-3,85 %
Nombre de classes - Maternelles (privé)	6	6	5	5	-16,6 %
Nombre de classes - Elémentaires (privé)	13	12	12	11	-15,38 %
Total classes (privé)	19	18	17	16	-15,79 %
TOTAL	45	45	44	41	-8,89 %

Tableau n°23 : Evolution du nombre moyen d'élèves par classes

Nombre moyen d'élève par classe (public et privé)	Sept. 2013	Sept. 2014	Sept. 2015	Sept. 2016	Evolution	Moyenne nationale 2014 (1)
Nombre moyen - Maternelles (public)	26	23,33	22,75	22,38	-13,92 %	25,8
Nombre moyen - Elémentaires (public)	21,77	21,44	20,74	21,82	+0,2 %	23
Total classes (public)	23,15	22,07	21,33	22	- 4,97%	
Nombre moyen - Maternelles (privé)	24,66	23	25,6	28	+13,54 %	25,8
Nombre moyen - Elémentaires (privé)	21,23	22,75	24,25	26	+22,4 %	23
Total classes (privé)	22,31	22,83	24,65	26,63	+19,36%	
TOTAL	22,8	22,38	22,61	23,80	+4,38 %	

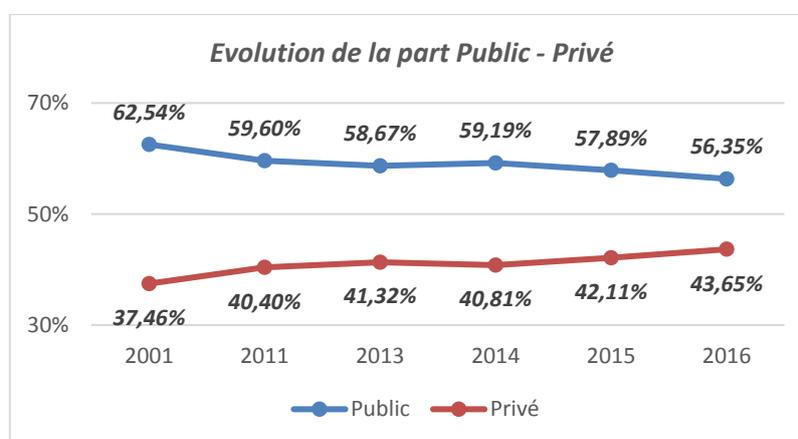
(1) Ministère de l'éducation nationale – l'éducation nationale en chiffres année scolaire 2014-2015

Lors de la rentrée 2016-2017, sur les 976 élèves scolarisés dans les écoles publiques et privées de la commune, 319 l'étaient en maternelle et 657 en élémentaire, répartis respectivement dans 6 écoles composées de 13 classes de maternelle et de 28 classes d'élémentaire.

- *Ecoles primaires publiques* : Elles regroupaient, lors de l'année scolaire 2016-2017, 550 élèves dont 179 en maternelle et 371 en élémentaire, soit 56 % des élèves scolarisés dans la commune. Ces élèves étaient répartis dans 4 écoles comportant 25 classes (8 classes de maternelles et 17 classes élémentaires). Le taux d'occupation des écoles est de 51 % : 25 classes ouvertes sur 49 classes existantes.

- *Ecoles maternelles et élémentaires privées sous contrat* : Elles regroupaient 426 élèves au cours de l'année scolaire 2016-2017, dont 140 en maternelle et 286 en élémentaire. Ces élèves étaient répartis dans 2 écoles comportant 16 classes (5 classes de maternelles et 11 classes élémentaires). Le taux d'occupation des écoles est de 69 % : 16 classes ouvertes sur 23 classes existantes.

Depuis 2001, on assiste à une progression régulière et constante du secteur privé. Celui-ci ne représentait en 2001 que 37,46 % du nombre des élèves scolarisés à Redon, alors qu'en 2016, il affiche un taux de 43,65 %.



Sources : projet éducatif territorial de Redon et tableau 01 communiqué par la commune

Malgré l'augmentation constante du nombre d'enfants par classe dans le secteur privé, le phénomène de glissement et d'attractivité du secteur privé par rapport au secteur public se maintient.

8.1.2. Les relations avec les services de l'Etat

Sur la période 2013-2016, après des ouvertures et des fermetures de classes en 2014 et 2015, les écoles de Redon n'ont perdu globalement qu'une demi-classe de maternelle et une demi-classe d'élémentaire.

Tableau n°24 : Evolution du nombre de classes

Classes (public et privé)	Sept. 2013	Sept. 2014	Sept. 2015	Sept. 2016	Evolution
Nombre de classes - Maternelles (public)	8,5	9	8	8	-5,8 %
Nombre de classes - Elémentaires (public)	17,5	18	19	17	-2,8 %
Total classes (public)	26	27	27	25	-3,85 %

Selon la commune, le délai laissé par l'inspection académique à la collectivité pour ouvrir ou fermer une classe est suffisant pour mettre en œuvre une programmation à moyen terme des équipements. L'annonce d'une fermeture ou d'une ouverture définitive est faite en mars-avril, ce qui laisse le temps d'informer les parents et de revoir l'organisation du fonctionnement et de l'aménagement de l'école avant la rentrée. L'ouverture ou la fermeture conditionnelle d'une classe est confirmée le jour de la rentrée par un comptage réalisé par l'inspecteur de l'éducation nationale. Le nombre d'inscriptions enregistrées avant la rentrée donne une indication sur la confirmation.

Afin de mesurer l'évolution des inscriptions des élèves dans les écoles, la commune dispose d'un tableau (Excel) mis à jour à chaque fois qu'une inscription est enregistrée. Il n'est pas partagé avec les services de l'inspection académique. Toutefois, les informations sont communiquées immédiatement par courriel à chaque directeur dès qu'une inscription est enregistrée pour son école. La commune ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour ouvrir ou fermer une classe. De même, il n'existe pas d'outils partagés entre l'État et la commune pour les prévisions d'évolution des effectifs.

8.1.3. L'absence de carte scolaire et ses éventuelles conséquences et impacts

L'article L. 111-1 du code de l'éducation précise que : « *L'éducation est la première priorité nationale. (...) Il contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative. (...). Il veille également à la mixité sociale des publics scolarisés au sein des établissements d'enseignement. (...)* » ; les dispositions de l'article L. 131-5 du même code prévoit que : « *(...) lorsque le ressort des écoles publiques a été déterminé conformément aux dispositions de l'article L. 212-7, les familles doivent se conformer à la délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent, déterminant le ressort de chacune de ces écoles. (...)* » ; enfin l'article L. 212-7 de ce code précise que : « *Dans les communes qui ont plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune de ces écoles est déterminé par délibération du conseil municipal.* ». Le conseil municipal est compétent pour assurer la sectorisation scolaire, dès lors qu'il existe plusieurs écoles publiques. Cette sectorisation poursuit une double finalité, d'une part veiller à ce que le nombre d'élèves inscrits dans chaque école soit compatible avec sa capacité d'accueil et d'autre part favoriser la mixité sociale. La mairie affecte ensuite les élèves dans les écoles en fonction de cette sectorisation et traite les éventuelles demandes de dérogation. La commune a fait le choix de ne pas adopter de carte scolaire pour les écoles primaires publiques, et aucune délibération n'a été prise à ce sujet. La collectivité méconnaît ainsi les dispositions précitées du code de l'éducation.

Dans la pratique, les services communaux informent les familles (via le guide pratique pour les parents, établi par la direction des services éducatifs de la commune), que l'inscription dans une école publique se fait en fonction de l'adresse de l'élève. Lorsqu'une demande de scolarisation hors quartier est sollicitée par une famille, les services de la commune reçoivent la famille afin d'analyser les motivations de cette demande et donnent une suite favorable ou non à la demande en fonction de celles-ci et des places disponibles dans l'école. Selon la commune, une dizaine de demande de ce type est enregistrée annuellement. Il n'existe pas de commission d'affectation des élèves dans les établissements scolaires, les demandes de scolarisation hors quartier sont traitées au cas par cas par les services de la direction des services éducatifs. La commune a volontairement fait le choix de ne pas officialiser cette pratique en instaurant une véritable carte scolaire sur son territoire. Ce choix pose plusieurs difficultés :

- au plan juridique, la commune de Redon ne respecte pas les dispositions précitées du code de l'éducation ;
- au plan stratégique, la commune se prive d'un outil juridique et officiel lui permettant d'organiser et de prévoir la répartition géographique optimale des écoles et des élèves sur son territoire ;
- au plan de la mixité sociale dans les écoles, l'absence de sectorisation ou d'autres outils de suivi et d'analyse ne permet pas de s'assurer que les enfants domiciliés à proximité d'écoles situées à côté de zones à forte densité de logements sociaux sont effectivement scolarisés dans ces écoles et participent à la mixité sociale de ces établissements. L'absence de sectorisation peut contribuer à renforcer le fait que certaines écoles ont meilleure réputation que d'autres et pose question quant à la réalité de l'égalité des chances des élèves.

A titre d'exemple, les écoles Jacques-Prévert (maternelle) et Marie-Curie (élémentaire) sont situées à proximité du quartier de Bellevue (1 048 habitants soit 10,23 % de la population communale) qui est une zone à forte densité de logements sociaux (509 logements sociaux), disposant d'une population en situation de précarité (taux de chômage de 21,6 %, 25 % des allocataires CAF de la commune, 10 % des habitants bénéficiaires du RSA) et un quartier prioritaire de la politique de la ville depuis 2014.

Une majorité des élèves des deux écoles publiques situées à proximité du quartier Bellevue est issue de ce quartier. Il apparaît toutefois que la commune ne dispose pas d'une vision précise et d'outils permettant d'indiquer si ces établissements scolaires jouent leur rôle de mixité sociale. L'absence de carte scolaire pourrait avoir des conséquences, à terme, en matière d'aménagement et d'organisation scolaire sur le territoire communal. La commune a pris acte de cette observation.

Recommandation n° 12. : Etablir une carte scolaire conformément aux dispositions du code de l'éducation.

8.1.4. L'accueil des enfants de moins de trois ans

La commune de Redon a développé, en partenariat avec l'éducation nationale, l'accueil des enfants de moins de trois ans. Ils représentent en moyenne 5 % des effectifs, soit une trentaine d'enfants par an.

Tableau n°25 : accueil des enfants de moins de trois ans

	Effectifs des enfants de moins de 3 ans	Effectif global (Maternelles et élémentaires)	%
2013/2014	35	602	5,81
2014/2015	32	596	5,37
2015/2016	32	576	5,56
2016/2017	25	550	4,54

En parallèle, la commune mène une action en matière de préscolarisation dans le cadre de la politique de la ville, via le dispositif « action passerelle », en lien avec l'éducation nationale, visant à permettre à 15 à 30 enfants âgés de 18 mois à 3 ans de participer à des activités dans une école afin de préparer leur scolarisation et contribuer ainsi à la réussite éducative des enfants.

8.1.5. Les relations avec les communes voisines

Les enfants doivent être scolarisés dans l'école publique de la commune dont ils dépendent en application de la carte scolaire. Le conseil municipal fixe, en principe, le ressort de chaque école publique. Toutefois, la commune peut accueillir des élèves ne résidant pas sur son territoire. Au regard de l'article L. 212-8 du code de l'éducation, lorsque les écoles maternelles ou élémentaires publiques d'une commune reçoivent des élèves dont la famille est domiciliée dans une autre commune, la répartition des dépenses de fonctionnement se fait par accord entre la commune d'accueil et la commune de résidence. Pour le calcul de la contribution de la commune de résidence, il est tenu compte des ressources de cette commune, du nombre d'élèves de cette commune scolarisés dans la commune d'accueil et du coût moyen par élève calculé sur la base des dépenses de l'ensemble des écoles publiques de la commune d'accueil. Les dépenses à prendre en compte à ce titre sont les charges de fonctionnement, à l'exclusion de celles relatives aux activités périscolaires.

Entre 2013 et 2016, le nombre d'élèves extérieurs, scolarisés dans les écoles publiques de Redon, s'est réduit de 31,54 % passant de 130 enfants à 89 (- 41 enfants). La baisse de fréquentation s'explique principalement par l'ouverture d'écoles publiques dans les communes voisines (Sainte-Marie et Bain-sur-Oust).

Tableau n°26 : Nombre d'élèves scolarisés en provenance de communes extérieures

	2013	2014	2015	2016
Nombre d'élèves	130	116	102	89
Elèves communes extérieures/Nb d'élève total	21,59 %	19,46 %	17,71 %	16,18 %
Nombre de communes extérieures	20	23	20	17

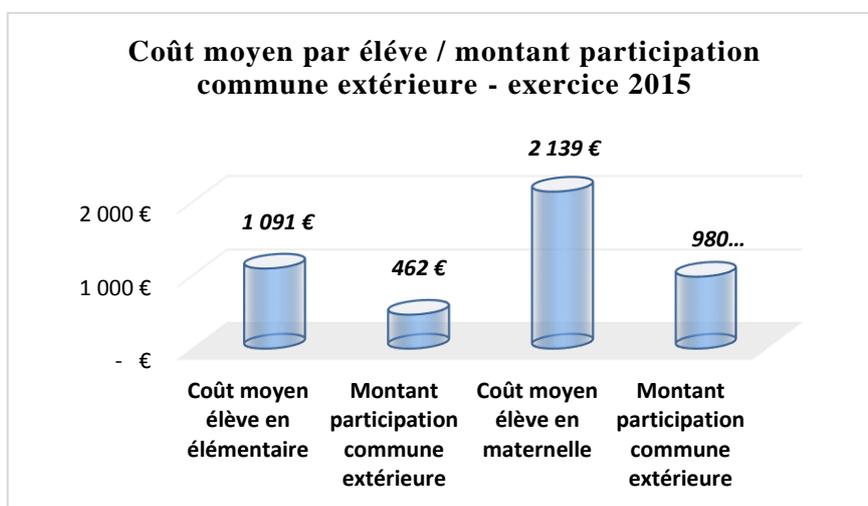
Tableau n°27 : Montant des participations des communes extérieures

	2013	2014	2015	2016
Participation prévue pour un élève de maternelle	972,93	979,68	980,34	982,03
Participation prévue pour un élève d'élémentaire	457,85	461,03	461,34	462,13
Montant facturé	65 426,40	54 281,80	50 609,06	39 538,06

Source : tableaux Q 38 communiqués par la commune de Redon

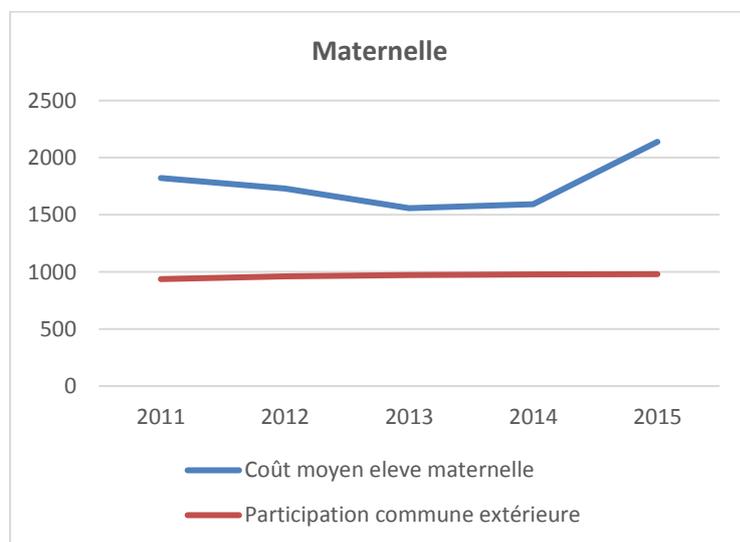
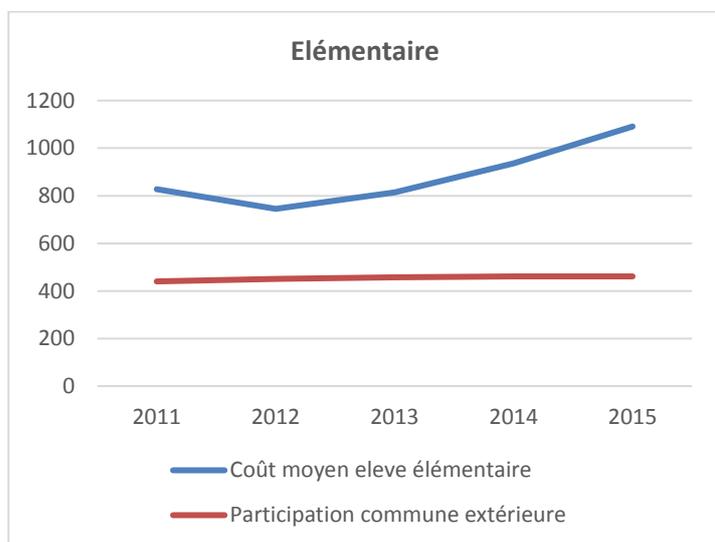
Selon la commune, en 2000, « afin d'harmoniser les pratiques entre communes du territoire, une réunion avait été organisée avec les communes du Pays de Redon pour fixer les règles du jeu. Un accord global et cohérent avait été trouvé et les communes avaient acté que ce qui primait était l'intérêt de l'enfant et qu'il fallait éviter les fluctuations, en fonction des effectifs ou des augmentations de certains postes de dépenses, lors de l'analyse des enjeux financiers. ». Ainsi, les montants des participations demandées par la commune de Redon aux communes extérieures ont été évalués et forfaitisés par deux délibérations du 12 mai 2000 et du 2 décembre 2005. Depuis cette date, chaque année ces montants font l'objet d'une revalorisation basée sur l'évolution de l'indice INSEE. Aucune contestation des communes extérieures n'a été enregistrée quant au montant des participations demandées par Redon.

Si l'on rapproche ces montants des coûts moyens par élève (maternelle et élémentaire) effectivement supportés par la commune, il en ressort que les charges de la collectivité ne sont pas totalement répercutées vers les communes extérieures.



Source : tableaux Q 19 et Q 38 communiqués par la commune

Evolution du cout moyen par élève constaté à Redon et les participations financières des communes extérieures



Sources : tableau Q19 et Q39 communiqué par la commune

Si la commune a admis ce déséquilibre, elle a indiqué que les communes extérieures refuseraient de verser le montant total du coût moyen par élève et a considéré que la solution mise en œuvre en 2000 était pragmatique et non contestée par les communes concernées. Il n'en demeure pas moins que depuis 2000 et 2005, même si la contribution par élève des communes extérieures a été revalorisée chaque année, elle reste largement inférieure au coût moyen par élève réel constaté. Pour l'année 2015, le manque à gagner pour la commune de Redon est estimé à 95 279 €²⁰.

Alors que le coût moyen par élève constaté à Redon a progressé entre 2011 et 2015 de 17,3 % pour les maternelles et de 13,1 % pour les élémentaires, la participation financière des communes indexée sur l'évolution de l'indice Insee n'a augmenté que de 4,5 % pour les maternelles et de 4,7 % pour les élémentaires.

S'il peut paraître difficile voire impossible d'aboutir à une égalité entre les contributions des communes et le coût moyen par élève constatés à Redon, il semble nécessaire que la commune puisse engager une phase de négociation avec ces communes pour permettre une augmentation annuelle des participations afin qu'à minima, celles-ci ne soient plus indexées sur l'indice Insee mais sur les évolutions des coûts réels constatés chaque année à Redon, à la hausse comme à la baisse. Il s'agira de réduire le manque à gagner annuel pour la commune de Redon, ou à tout le moins, de bloquer sa progression.

8.1.6. Les relations avec les écoles privées sous contrat

L'article L. 442-5 du code de l'éducation prévoit que « (...) *Les dépenses de fonctionnement des classes sous contrat sont prises en charge dans les mêmes conditions que celles des classes correspondantes de l'enseignement public (...)* ». La commune de Redon prend en charge les dépenses de fonctionnement des deux écoles privées sous contrat d'association avec l'Etat présentes sur le territoire communal. Cette prise en charge concerne les élèves des classes maternelles et primaires domiciliés sur le territoire communal et s'effectue sous la forme d'une subvention versée trimestriellement. Le montant de la subvention est déterminé sur la base d'un forfait payé par élève inscrit. Ce montant a été arrêté par une convention signée avec chacune des deux écoles. Les dernières conventions ont été signées le 11 juillet 2014 pour une durée de trois ans.

Pour l'année 2014, à la signature de la convention, le forfait retenu s'élevait à 873,77 € par élève (élémentaire et maternelle). L'article 1 de cette convention prévoit que « *le montant de ce forfait par élève est égal au coût moyen mixte d'un élève de l'enseignement public – sur la base de l'ensemble des dépenses de fonctionnement des classes maternelles et élémentaires publiques figurant au dernier compte administratif connu de la commune* ». Ce forfait est actualisé annuellement par application de l'indice INSEE des prix à la consommation.

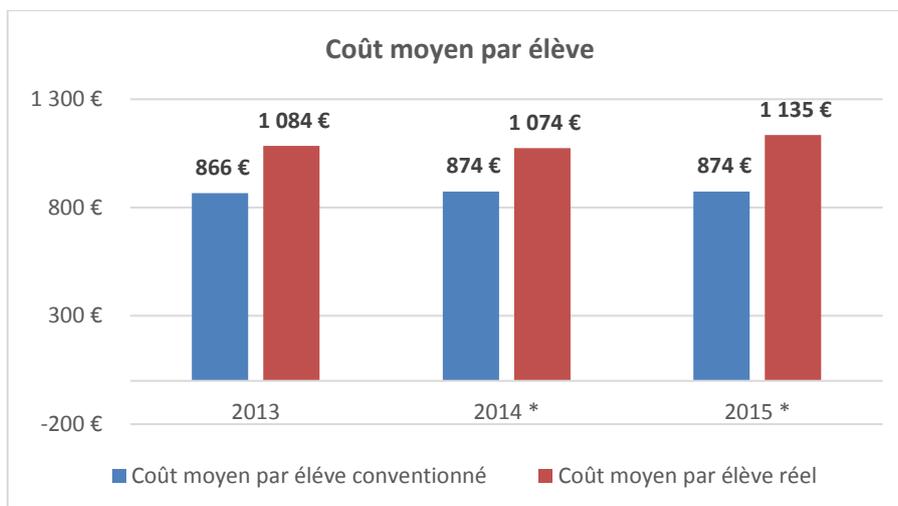
²⁰ 95279 euros = (1091,32 (coût moyen élémentaire) X 69 (nb élèves extérieurs)) + (2139,01 (coût moyen maternelle) X 33 (nb élèves extérieurs)) – 50 609 (somme perçue par la commune en 2015 en provenance des communes extérieures).

Tableau n°28 : Participations versées par la commune aux écoles privées redonnaises

	2013	2014	2015	2016
Nombre d'élèves	267	256	253	237
Participation unitaire	865,90	873,77	873,77	875,23
Participation frais de fonctionnement	231 195,30	223 685,12	221 063,81	207 429,51
Participation frais de repas	3797,33	1736,86	4 073	3 221,65
Participation Totale	234 992,63	225 421,98	225 136,81	210 651,16

Source : tableau relations avec les écoles privées communiqué par la commune

Le coût moyen par élève calculé par la commune est supérieur au coût moyen par élève conventionné avec les organismes de gestion de l'enseignement catholique (OGEC). La différence moyenne pour les exercices 2013 à 2015 atteint 226 €.



* pour les exercices 2014 et 2015, le coût moyen par élève est une estimation calculée à partir du coût moyen par élève total calculé par la commune (tableaux Q 19) duquel a été déduit le coût estimé résultant de la réforme des rythmes scolaires

Source : tableaux Q 19 et Q 32 communiqués par la commune

Le surcoût estimé d'une application stricto sensu aux écoles privées du coût moyen par élève constaté et calculé par la commune serait de 58 344 € pour l'exercice 2016. La commune a indiqué à la chambre qu'elle procédera une mise à plat des éléments entrant dans le périmètre du calcul du coût moyen à l'occasion de la renégociation début 2018 de la convention arrivant à son terme (2014-2017).

8.2. LA DYNAMIQUE DES DEPENSES ET RECETTES SCOLAIRES ET PERISCOLAIRES

8.2.1. La part des dépenses scolaires et périscolaires dans les budgets

La commune suit au sein d'une comptabilité analytique les dépenses et les recettes liées à sa compétence scolaire.

Tableau n°29 : Evolution de la part des dépenses scolaires

Commune de Redon	2013	2014	2015	2016	variation annuelle
RECETTES CONSOLIDEES REELLES DE FONCTIONNEMENT	13 253 060	13 415 515	13 535 492	13 452 213	0,50%
Part des recettes relevant des compétences scolaire et périscolaire	2,69%	2,78%	3,19%	3,18%	5,70%
DEPENSES CONSOLIDEES REELLES DE FONCTIONNEMENT	10 693 789	10 866 002	11 263 246	11 153 870	1,41%
Part des dépenses relevant des compétences scolaire et périscolaire (dont RH)	18,85%	19,83%	20,64%	20,03%	2,05%

Source : réponse question n°9

Les recettes liées à la compétence scolaire et périscolaire représentent en moyenne 3 % de la totalité des recettes réelles de fonctionnement tandis que les dépenses représentent en 2016 un cinquième du budget total de la ville (20,03 %). Ces taux sont en légère augmentation sur l'ensemble de la période 2013-2016. Ils sont supérieurs aux moyennes constatées pour les communes de 10 000 habitants où ils se situent autour de 15,4 %²¹.

8.2.2. L'évolution des budgets scolaires et périscolaires de 2013 à 2016

8.2.2.1. Les recettes de fonctionnement

Les recettes scolaires et périscolaires ont augmenté en moyenne de 6 % par an sur l'ensemble de la période, tandis que les dépenses ont progressé de 3,50 % :

Tableau n°30 : Evolution des recettes de fonctionnement (scolaires et périscolaires)

Commune de Redon	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT (scolaires et périscolaires)	356 595	373 000	431 821	427 437	6,23%
DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT (scolaires et périscolaires)	2 015 478	2 155 226	2 324 270	2 234 292	3,50%
Taux de financement des dépenses par les recettes	17,69%	17,31%	18,58%	19,13%	

Source : Tableau Q 10 communiqué par la commune

Les recettes sont composées pour moitié de la participation des familles à la restauration scolaire. Ce poste reste stable sur toute la période. Les autres recettes se répartissent entre le versement d'allocations par la caisse d'allocation familiale (10 k€ en 2016), la participation des familles pour les activités périscolaires hors mercredi (31 k€), la participation des autres collectivités (39 k€), le versement de fonds de concours par la communauté de communes (20 k€), l'intervention du fonds d'amorçage versé par l'Etat (30 k€) et d'autres recettes (128 k€).

8.2.2.2. Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses liées à la compétence scolaire ont augmenté de 3,5 % par an entre 2013 et 2016 avec une hausse particulière de 11 % entre 2014 et 2015. La réforme des rythmes scolaires a débuté à Redon à la rentrée 2014, l'impact en année pleine se ressent en 2015. Ces dépenses scolaires et périscolaires représentent 20 % des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité (18,8 % en 2013).

²¹ Source : rapport de l'observatoire des finances locales, 2016.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 1,6 M€ en 2016 et représentent près de 70 % des dépenses scolaires et périscolaires. Elles ont subi une évolution annuelle de près de 5 % sur l'ensemble de la période mais ont crû de 8 % entre 2014 et 2015, en raison de la mise en place des nouveaux rythmes scolaires de 2014 et notamment la classe du mercredi matin et des temps d'activité périscolaire (Taps).

8.2.2.3. Analyse

Entre 2013 et 2016, tandis que la différence entre les recettes et les dépenses consolidées réelles de fonctionnement totales de la commune diminuaient de 260 927 €, le besoin de financement scolaire a augmenté de 147 984 €. Pour répondre à ce besoin de financement nouveau, la commune a dû réduire d'autres dépenses communales.

Tableau n°31 : Evolution du besoin de financement scolaire

Commune de Redon	2013	2014	2015	2016	variation 2015/2013	variation 2016/2013
RECETTES CONSOLIDEES REELLES DE FONCTIONNEMENT	13 253 060	13 415 515	13 535 492	13 452 213	0,71%	0,50%
Part des recettes relevant des compétences scolaire et périscolaire den %	2,69%	2,78%	3,19%	3,18%	5,84%	5,70%
Part des recettes relevant des compétences scolaire et périscolaire en €	356 595	373 000,70	431 821,39	427 425,72	6,59%	6,23%
DEPENSES CONSOLIDEES REELLES DE FONCTIONNEMENT	10 693 789	10 866 002	11 263 246	11 153 870	1,74%	1,41%
Part des dépenses relevant des compétences scolaire et périscolaire (dont RH) en %	18,85%	19,83%	20,64%	20,03%	3,07%	2,05%
Part des dépenses relevant des compétences scolaire et périscolaire (dont RH) en €	2 015 478	2 155 226	2 324 270	2 234 292	4,87%	3,50%
excédent de recettes sur dépenses - budget TOTAL	2 559 270	2 549 513	2 272 246	2 298 343	- 287 024	- 260 927
Besoin de Financement SCOLAIRE	- 1 658 883	- 1 782 225	- 1 892 449	- 1 806 866	- 233 566	- 147 983

Source : réponse de la commune à la question n° 9

La part des dépenses de personnel dans l'ensemble des dépenses scolaires et périscolaires est passée de 70 % en 2013 à 73 % en 2016, représentant une hausse de 210 k€²². A ces dépenses de personnel, il convient d'ajouter les frais (en très grande majorité de personnel) liés à l'intervention des associations pendant les temps périscolaires, qui s'élèvent à 39 k€ en 2016⁴ alors qu'ils étaient inexistantes en 2013.

8.2.2.4. Les travaux et équipements

Sur la période examinée, la commune a réalisé 303 773 € de travaux dans les écoles communales dont 48 % en régie pour un montant total de 145 801 €. Des travaux d'améliorations thermiques ont été réalisés sur trois écoles, entre 2014 et 2016 pour un montant total de 114 k€ :

8.2.3. Le coût moyen par élève et par école pour la compétence scolaire

En maternelle, le coût par élève évolue de 34 % entre 2014 et 2015, tandis que celui d'un élève d'école élémentaire progresse de 16,5 % sur la même période. Il apparaît que ces coûts sont jusqu'à deux fois supérieurs à ceux constatés dans d'autres collectivités bretonnes. Il est précisé qu'ils n'incluent ni les transports scolaires, ni la restauration.

²² Cf. réponse Q n°10 tableau 03.

Tableaux n°32 : Coût par élèves 2014-2015

	2014			2015		
	Ecoles maternelles	Ecoles élémentaires	Total	Ecoles maternelles	Ecoles élémentaires	Total
Total dépenses directes	73 997	109 460	183 457	87 870	44 877	232 747
Total dépenses de personnel	212 866	162 247	375 113	250 232	190 684	440 916
dont ATSEM	136 220	0	136 220	124 809	0	124 809
dont entretien	76 646	162 247	238 893	125 423	190 684	316 107
Total des dépenses indirectes	51 200	94 419	145 619	51 200	94 419	145 619
total des dépenses	338 063	366 126	704 189	389 302	429 980	819 282
Effectif	212	391	603	182	394	576
Coût par élève	1 594,64	936,38	1 167,81	2 139,02	1 091,32	1 422,36

Source : Tableau Q 19 communiqué par la commune

Le détail par école fait ressortir, pour 2015, un coût global, hors dépenses indirectes, par élève comme suit :

Maternelles	coût/élève	Elèves
Ecole H. Matisse	1 805,45	75
Ecole C. Chaplin	1 897,10	41
Ecole J. Prévert	1 922,91	66

Elémentaires	coût/élève	Elèves
Ecole C. Chaplin	574,47	85
Ecole Marie Curie	1 043,45	155
Ecole H. Matisse	811,66	154

Source : réponse de la commune à la question n° 19

Ce bilan fait apparaître que le coût par élève peut fortement varier d'une école à une autre et ne dépend pas uniquement de la capacité de l'école. La différence s'explique par les variations du niveau d'investissement réalisé dans l'année dans chaque école (travaux d'entretien réalisés sur les bâtiments) et du changement de méthode en matière de rattachement des dépenses d'énergie dans chacune des écoles communales.

8.3. LES MODES D'ORGANISATION ET DE GESTION DE CETTE COMPETENCE

8.3.1. L'organisation de la direction des services éducatifs

La commune dispose d'une direction des services éducatifs (DSE) qui comporte quatre agents et qui est chargée d'assurer la gestion des personnels communaux intervenant dans les écoles, soit 60,75 équivalents temps plein. La direction assure le lien entre les directeurs des écoles et les différents services de la municipalité (finances, techniques, informatiques).

8.3.2. Les relations financières entre les directeurs des écoles et les services communaux

Pour la préparation du budget des écoles, la DSE demande en fin d'année aux directeurs d'écoles leurs besoins en fonctionnement et en investissement. Après analyse, une réunion est organisée avec la direction des finances afin de prioriser les demandes en tenant compte des directives du maire. La DSE propose pour validation un projet de budget aux élus référents en amont du vote du budget primitif communal. Après le vote du budget, chaque directeur est informé du montant du budget qui est alloué à son école.

8.3.3. La gestion des achats et des travaux dans les écoles

La commune a passé un marché à procédure adaptée le 30 juillet 2013 pour l'achat de fournitures scolaires, pédagogiques et de manuels scolaires pour les écoles publiques de Redon pour une durée de 16 mois, reconductible deux fois pour une durée d'un an jusqu'au 31 décembre 2016.

Tableau n°33 : Evolution des achats et fournitures scolaires 2014-2016

	2014	2015	2016
Montant achats fournitures scolaires	30 923€	21 878 €	17 338 €

La commune alloue chaque année à chaque école un budget afin de financer l'achat de fournitures scolaires. Chaque directeur d'école assure la gestion de cette enveloppe. Il établit des bons de commande qui sont transmis à la DSE pour signature et engagement juridique de la collectivité, puis communiqués à la direction des finances et aux fournisseurs. La facture est ensuite transmise à la direction des finances qui procède à son paiement. Ce dispositif permet d'encadrer juridiquement l'acte d'achat et d'optimiser les achats scolaires.

En matière d'investissement, les demandes de travaux urgents sont signalées par les responsables d'écoles à la DSE qui prévient le service compétent. Un cahier est prévu pour que l'ensemble du personnel de l'école puisse y consigner les demandes d'intervention courantes. Le relevé est adressé chaque fin de semaine par le responsable de l'école à la DSE qui transmet ensuite aux services compétents pour réalisation. S'agissant des projets d'investissement plus lourds, la DSE recueille les demandes qui viennent des écoles et des conseils d'écoles. Elles sont transmises aux services techniques qui analysent, chiffrent et établissent la liste des propositions de travaux à réaliser au sein des écoles. Ces propositions sont soumises aux élus pour arbitrage puis les opérations d'investissement sont budgétées et réalisées.

8.3.4. Les activités périscolaires

Les dépenses liées aux activités périscolaire (hors Taps) ont progressé entre 2013 et 2016 de 15 % passant de 709 003 € à 816 218 € en 2016. Le coût net par élève a, quant à lui, progressé de 25 % en quatre ans. Cette augmentation s'explique par une progression des dépenses de personnel liées aux activités périscolaires (+10,5 %) et par une baisse du nombre d'enfants (-8,64 %).

Tableau n°34 : Evolution du coût net par élève

	2013	2014	2015	2016
Dépenses totales liées aux activités périscolaires	709 003	815 839	854 395	816 218
Nombre d'élèves	602	601	576	550
Coût net par élève	1 178	1 357	1 483	1 484

Source : tableau Q 32 communiqué par la commune

La commune gère les activités périscolaires (Taps et périscolaires classiques) hors mercredi après-midi, via des conventions passées avec des associations. Pour 2016, la collectivité a conventionné avec 19 associations et la communauté de communes du Pays de Redon afin de proposer aux enfants 34 activités différentes pour un coût total de 31 915 €.

8.3.5. La restauration scolaire

La commune assure en régie la restauration scolaire et dispose pour cela d'une cuisine centrale qui fonctionne avec cinq agents de catégorie C : un responsable de la restauration, deux cuisiniers et deux agents polyvalents de restauration. En 2016, la cuisine centrale a produit 72 408 repas dont 50 318 repas destinés à la restauration scolaire. Le nombre de repas scolaires a diminué de 7,35 % depuis 2013 compte tenu de la baisse des effectifs dans les écoles. Ce service assure la livraison de ces repas sur six sites de restauration : quatre écoles et deux ALSH. 65 % des enfants scolarisés dans les écoles publiques fréquentaient en moyenne journalière le service de restauration scolaire communale.

Tableau n°35 : Effectif des usagers de la restauration

	2013	2014	2015	2016
Nombre d'enfants présents par jour en moyenne	372	375	360	362
<i>dont écoles maternelles</i>	<i>130</i>	<i>125</i>	<i>120</i>	<i>112</i>
<i>dont écoles élémentaires</i>	<i>242</i>	<i>250</i>	<i>240</i>	<i>250</i>

Source : tableau Q54 communiqué par la commune

En 2016, le coût net d'un repas produit par la cuisine centrale était de 1,89 €. Celui-ci a été réduit de 21,25 % sur la période examinée, passant de 2,40 € à 1,89 €. Cette réduction provient d'un effort réalisé sur les charges (-10,27 %), alors que les recettes demeuraient stables (+0,30 %) :

Tableau n°36 : Coût d'un repas

	2013	2014	2015	2016
Dépenses pour un repas	4,79	4,53	4,27	4,26
Recette pour un repas	2,39	2,53	2,41	2,37
Coût net d'un repas	2,40	1,99	1,85	1,89

Source : tableau Q 56 communiqué par la commune

8.3.6. Le transport scolaire

Il n'y a pas de transport scolaire organisé par la commune de Redon pour les enfants des écoles maternelles et élémentaires.

8.3.7. La gestion des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (TICE)

8.3.7.1. L'absence d'un schéma directeur informatique

Le schéma directeur informatique est un document établi par le service en charge de l'informatique, validé par le directeur général des services, décrivant de manière concrète comment le système d'information et l'informatique de la commune doivent être déployés pour répondre aux objectifs fixés et fournir les services attendus, pour une période déterminée. Outre la planification des actions, le schéma directeur doit déboucher sur une évaluation d'un budget associé pour ce faire. La commune ne dispose pas d'un schéma directeur informatique, de ce fait, les TICE ne font pas l'objet d'une matérialisation de l'organisation stratégique, technique et budgétaire. La commune déploie au fil de l'eau et selon les budgets disponibles, les équipements informatiques (ordinateurs, portables, tablettes, VPI, copieurs...) dans les écoles, il en est de même dans tous les services de la commune. La chambre recommande qu'un schéma directeur informatique communal intégrant un volet consacré aux technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (TICE) soit élaboré.

Recommandation n° 13. : Elaborer un schéma directeur informatique communal intégrant un volet consacré aux technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement (TICE).

8.3.7.2. La gestion du parc informatique

8.3.7.2.1. La détermination des besoins

Les directeurs des établissements scolaires font connaître en début d'année leurs besoins en informatique auprès de la direction des services éducatifs (DSE), qui les répercute ensuite au service informatique. Celui-ci valide sur le plan technique les matériels et soumet à l'arbitrage des élus les propositions d'équipement. Le service informatique effectue des changements de matériel en fonction de la vétusté des postes.

8.3.7.2.2. Les achats d'équipements informatiques

Entre 2013 et 2015, les achats de matériels informatiques pour les écoles ont été réalisés dans le cadre de marchés à procédure adaptée passés par la commune et destinés à l'acquisition de ce type de matériels pour les services municipaux et les écoles. Au total sur la période 2013-2017, 19 ordinateurs et 19 tablettes ont été acquis par la commune pour un montant de 33 031,06 €.

Les postes informatiques présents dans les écoles sont soit directement acquis par la commune à destination des écoles, soit il s'agit d'équipements informatiques anciens transférés des services municipaux vers les écoles ou soit donnés par des particuliers.

L'instruction a permis de constater que les équipements donnés par les particuliers n'étaient pas répertoriés par le service informatique communal. Aucune convention entre la commune et le/les donateurs n'existe.

Cette situation présente plusieurs risques :

- Un risque en matière de sécurité informatique : même si le service informatique de la commune se refuse à assurer la maintenance de ce matériel et ne l'intègre pas dans ses inventaires, ces équipements sont connectés au réseau informatique de l'école et peuvent, en l'absence de contrôle préalable, affecter le fonctionnement de l'ensemble du réseau et du parc informatique présent sur le site (virus) ;
- Un risque financier : l'intégration dans le réseau d'un équipement endommagé ou infecté (virus) pourrait endommager le réseau et les ordinateurs de l'école ; le coût résultant d'une éventuelle réparation ou d'un changement devrait alors être supporté par le budget de la commune ;
- Un risque juridique : le fait de ne pas interdire l'utilisation de ces équipements implantés sans autorisation et sans contrôle préalable des services municipaux, pourrait entraîner la responsabilité de la commune en cas de dommage.

Afin de réduire les risques résultant de cette pratique, il semble de bonne gestion de prévoir, avant chaque donation d'un équipement informatique à une école, qu'une convention soit signée entre la mairie et le donateur afin que le service informatique puisse inclure dans son inventaire cet équipement et assurer les contrôles préalables avant son intégration dans le parc informatique de l'école. Suite à cette recommandation, la commune a informé la chambre qu'une convention type avait été rédigée et ferait l'objet d'une communication à l'occasion des prochains conseils d'écoles. De même, comme l'a déjà fait la collectivité en élaborant en 2016 une charte d'utilisation partagée des locaux scolaires, il pourrait être utile qu'une charte ou un règlement intérieur portant sur l'utilisation des outils informatiques dans les écoles puisse être élaboré afin de fixer les règles applicables en la matière.

Recommandation n° 14. : Conclure une convention avec les donateurs d'équipements informatiques afin de clarifier la situation juridique et technique des matériels donnés aux écoles.

8.3.7.2.3. Les subventions perçues

La commune a obtenu une subvention de 4 000 € du rectorat de l'académie de Rennes dans le cadre du partenariat « collèges numériques et innovation pédagogique » pour équiper l'école Charlie-Chaplin avec un chariot mobile de 12 tablettes tactiles (coût : 8 000 €).

8.3.7.2.4. Les fournisseurs d'accès à internet ou abonnements

Les FAI ou abonnements « internet » sont mutualisés avec les services de la commune de Redon et s'insèrent dans un accord cadre portant sur la fourniture de services de télécommunications via un groupement de commande signé le 8 juin 2016.

8.3.7.3. La sécurité informatique

Pour des questions de sécurité, de performance et de coûts, chaque établissement scolaire dispose de son propre réseau et d'un accès direct à internet sans lien avec les réseaux des autres écoles et celui de la commune. La sécurité et le filtrage internet est assuré au niveau de l'entrée du réseau via IPCOP (pare-feu Linux). Selon les services de la commune, le dispositif permet d'assurer le filtrage programmé des ordinateurs présents sur les sites et bloque l'accès à certains sites internet. Le déploiement et la vérification des antivirus, la mise à jour des postes informatiques, les sauvegardes sont assurés par le service informatique de la commune.

8.4. LA REFORME DES RYTHMES SCOLAIRES

Le décret du 24 janvier 2013 relatif à l'organisation du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires a fixé de nouveaux principes : l'étalement des 24 heures d'enseignement hebdomadaire sur neuf demi-journées, incluant le mercredi matin²³; une journée de classe d'au maximum 5 heures 30 et une demi-journée d'au maximum 3 heures 30 ; une pause méridienne de 1 heure 30 au minimum. Le nombre d'heures annuelles d'enseignement reste inchangé mais est réparti sur 180 jours de classe au lieu de 144. C'est le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN), agissant par délégation du recteur d'académie, qui est compétent pour décider de l'organisation du temps scolaire dans les écoles. Lorsqu'il arrête l'organisation du temps scolaire d'une école, le DASEN s'assure au préalable de la compatibilité de cette organisation avec l'intérêt du service et, le cas échéant, de sa cohérence avec le projet éducatif territorial (PEDT) élaboré conjointement par la collectivité, les services de l'État et les autres partenaires intéressés. Il doit consulter le maire ainsi que le département, compétent en matière d'organisation du transport scolaire.

8.4.1. Les modalités de mise en œuvre : l'organisation retenue

La commune a décidé de mettre en œuvre la réforme dès la rentrée 2014-2015 pour ses écoles publiques. Chaque école a fixé ses horaires qui débutent au plus tôt à 8h30 et au plus tard à 8h45. La pause méridienne s'étale de 11h45 à 13h30 ou de 11h55 à 13h40. L'heure de fin d'enseignement varie selon les écoles et les jours entre 15h15 au plus tôt, les jours où sont proposés des Taps, et jusqu'à 16h30 dans deux cas. Avec ces créneaux horaires, l'ensemble des écoles respecte les temps horaires prévus par le décret de 2013.

Dès la rentrée 2014-2015, la commune proposait quatre heures de temps d'activités périscolaires par semaine. Un premier bilan établi à la fin de cette année scolaire a révélé des points d'insatisfaction dus à une organisation inadaptée au nombre d'heures de temps d'activité périscolaire (Taps) mais a également fait apparaître un coût important pour la commune.

En concertation avec les partenaires concernés, le nombre d'heures a été réduit et désormais deux créneaux d'activités périscolaires d'une heure, gratuite, sont proposés chaque semaine au sein de chaque école depuis la rentrée 2015-2016. Cette nouvelle organisation semble donner satisfaction tant aux parents qu'à la commune. La commune a dû adapter son accueil du mercredi matin, désormais utilisé par les seuls enfants des écoles privées.

8.4.2. Le projet éducatif territorial de Redon (PEDT)

La commune a choisi d'appliquer la réforme des rythmes scolaires dès la rentrée scolaire 2014-2015 en prévoyant l'organisation d'activités gratuites quatre heures par semaine pour toutes les écoles. Les réunions du comité de suivi de l'aménagement des rythmes scolaires, les 16 octobre 2014 et le 25 février 2015, ont fait état des résultats contrastés du dispositif.

Afin de réorganiser le dispositif et de permettre à la commune de bénéficier de l'aide financière de l'Etat, le conseil municipal a validé le 20 mai 2015 le projet éducatif territorial de Redon. Celui-ci a profondément modifié l'organisation du dispositif initial en limitant le temps d'activité périscolaire (Taps) à deux jours par semaine dans le cadre de cycles trimestriels à raison d'1h30 ou de 2 h par semaine selon les écoles et les classes.

²³ Le directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) peut donner son accord à un enseignement le samedi matin en lieu et place du mercredi matin, à condition que cette dérogation soit justifiée par les particularités du projet éducatif territorial (PEDT) et qu'elle présente des garanties pédagogiques suffisantes.

8.4.2.1. Le contenu du PEDT

Le projet éducatif territorial, élaboré par la commune et présenté au conseil municipal le 20 mai 2015, visait prioritairement à ce que la commune puisse disposer de financement d'Etat via le fonds d'amorçage 2014-2015 prévu pour soutenir les collectivités locales lors de la mise en place des nouveaux rythmes scolaires. Ce document a permis de réaliser un diagnostic du territoire au plan éducatif en précisant le contexte local, de déterminer les partenaires du projet éducatif et de fixer une méthode de travail.

L'objectif général de ce projet est de s'articuler avec les projets des écoles afin d'« *assurer la continuité, la complémentarité et la cohérence des différents temps éducatifs par une coopération renforcée des acteurs, de viser la réussite éducative de l'enfant en offrant les meilleures conditions matérielles et pédagogiques, dans le respect des projets des écoles, en facilitant la découverte de nouvelles activités pour l'enfant et l'accès aux activités pour tous, en renforçant la citoyenneté et le bien vivre ensemble et en rendant l'enfant acteur de son apprentissage et de son éducation* ».

Ce projet organise le temps d'activité périscolaire (Taps) dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires et prévoit l'organisation d'activités gratuites deux jours par semaines dans le cadre de cycles trimestriels : 2h par semaine pour les classes élémentaires et les classes maternelles de l'école Henri-Matisse et 1h30 par semaine pour les classes maternelles de l'école Jacques-Prévert (à la demande des équipes pédagogiques). Vingt-deux objectifs généraux sont définis par le projet : encourager la coopération et la socialisation, développer les valeurs citoyennes, maîtriser l'outil informatique, etc.

8.4.2.2. L'évaluation des actions prévues par le PEDT

8.4.2.2.1. Les modalités de l'évaluation des actions

Le PEDT prévoit dans sa partie n° 9 un volet sur l'évaluation. Des objectifs ont été définis et ont été déclinés en actions. Pour renforcer la liaison entre le temps scolaire et périscolaire, un coordinateur des rythmes scolaires a été nommé par la commune afin de faire le lien entre les services communaux et les équipes enseignantes. Celles-ci participent aux programmations des activités périscolaires. Les deux écoles privées situées sur le territoire communal n'ont pas souhaité intégrer ce dispositif.

8.4.2.2.2. Les résultats de l'évaluation

Le comité de pilotage du projet éducatif ne s'est réuni qu'une seule fois le 14 mars 2016, afin d'assurer le suivi du dispositif. Les objectifs définis dans le PEDT n'ont pas fait l'objet d'évaluation lors de cette réunion. Globalement, ce projet n'a pas fait l'objet d'une évaluation périodique au regard des objectifs fixés.

Selon la commune, ce document est devenu obsolète dès lors qu'il ne prend pas en compte l'évolution des différents projets des écoles intervenue depuis son adoption. De plus, la collectivité s'est engagée avec les associations sportives communales dans la rédaction d'un projet sportif local qui aura des impacts sur les objectifs du PEDT en 2018. Si ce document, lorsqu'il a été réalisé posait un diagnostic du territoire et fixait des objectifs précis, il doit être revu afin de prendre en compte les évolutions constatées depuis sa signature et déterminer de nouveaux objectifs qui devront être évalués périodiquement.

8.4.3. L'impact financier de la réforme

L'impact de la réforme doit être mesuré tant sur les dépenses scolaires que sur les dépenses périscolaires. L'extension du temps scolaire au mercredi matin a entraîné des charges supplémentaires en terme de temps ATSEM pour les maternelles, ainsi que des dépenses d'énergie et d'entretien des locaux. La mise en place de temps d'activité périscolaire a fait progresser les charges de personnel.

Dès la rentrée 2014-2015, la commune a mis en place quatre heures de Taps par semaine. Les personnels communaux titulaires du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur ont été mobilisés pour assurer l'animation des ateliers. Les élèves de l'école privée ont continué d'utiliser l'accueil de loisirs (ALSH) le mercredi matin, ces établissements ayant décidé de ne pas mettre en place les nouveaux rythmes scolaires. Les personnels qui précédemment intervenaient à l'accueil de loisirs n'étaient plus disponibles pour animer cette structure les mercredis matins. La commune a dû recruter des animateurs vacataires.

Après un bilan de la première année de fonctionnement, l'organisation des Taps est apparue trop coûteuse avec un fonctionnement insatisfaisant. La commune a décidé de revoir son offre et de limiter les Taps à deux heures par semaine (1 h 30 pour l'école maternelle Jacques Prévert), dès la rentrée 2015-2016. Les activités proposées dans le cadre des deux heures de temps périscolaire sont gratuites pour les familles. La commune perçoit une dotation dans le cadre du fonds d'amorçage de 50 € par enfant et assure sur son budget le financement des autres dépenses.

La commune a évalué le coût de la réforme à 110 641 € en 2015 (fonctionnement des nouveaux rythmes en année pleine avec quatre heures de Taps) puis à 68 725 € en 2016 (fonctionnement des nouveaux rythmes en année pleine avec deux heures de Taps). Le soutien financier de l'Etat, via le fonds d'amorçage, a permis de prendre en charge 27 % des dépenses nouvelles liées à la réforme en 2015 (30 033 €) et 41,8 % en 2016 (28 758 €).

Le coût moyen²⁴ net de la réforme des rythmes scolaire à Redon s'est élevé à 139,9 € par élève en 2015 (soit + 80 608 €), puis à 72,6 € en 2016 (+ 39 967 €). Suite à une enquête menée par l'association des maires de France, il est estimé que le coût net par élève a été de l'ordre en moyenne pour les communes de 161 € en 2015.

Tableau n°37 : Coût par élève de la réforme des rythmes scolaires

	2013	2014	2015	2016
Dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes	-	56 725	110 641	68 725
Recette en provenance du fonds d'amorçage Etat	-	11 300	30 033	28 758
Nombre d'élèves	602	596	576	550
Coût net de la réforme des rythmes scolaires par élève	-	76,22	139,94	72,67

Source : tableau Q 32 communiqué par la commune

8.4.4. L'impact de la réforme en termes de ressources humaines

A compter de la rentrée 2015, le nombre d'heures de vacataires utilisées pour les Taps a diminué, passant de 1038 à 395 heures, toutes effectuées par un seul agent contractuel. Le nombre total d'agents affecté au périscolaire passe par contre de 0,57 à 0,80 du fait de la comptabilisation du mi-temps exercé par la directrice du pôle des activités péri-éducatives.

²⁴ Réponse Q 32.

Pour l'année 2016, la commune a décidé de réduire les interventions des associations extérieures. Ainsi, les dépenses sont passées de 34 000 € en 2015 à 32 000 € en 2016. La dépense 2017 devrait être encore inférieure à celle de 2016. Le coût total des personnels intervenant en périscolaire et plus particulièrement pour les Taps s'établit à 61 366 € en 2015 et 28 542 € en 2016. Le nombre d'heures effectuées en Taps est quotidiennement décompté par chaque agent.

Tableau n°38 : Charges de personnels – temps TAP

	2013	2014	2015	2016
Nombre d'heures personnel des écoles temps péri.	43 253	46 979	48 620	45 277
Coût moyen des personnels des écoles	16,11	16,53	16,45	17,01
Coût du personnel sur le temps périscolaire	696 802	776 559	799 799	770 153
	2013	2014	2015	2016
Nombre d'heures TAP	0,00	2082,50	3730,50	1678,00
Coût du personnel sur le temps TAP	-	34 423,73	61 366,73	28 542,78

Source : tableau Q32 communiqué par la commune

8.4.5. Les autres impacts (immobilier, transport...)

L'ouverture des heures d'enseignement le mercredi matin a eu pour effet de supprimer l'accueil des loisirs (ALSH) sur ce même créneau pour les enfants des écoles publiques. La commune a cependant continué d'accueillir sur ce créneau les élèves des écoles privées. Elle a souhaité également mettre en place un service de navette en minibus pour effectuer le ramassage des enfants scolarisés dans les écoles publiques désireux de rejoindre l'ALSH pour le mercredi après la classe. Elle a donc procédé à l'achat d'un 2^e minibus (le premier utilisé étant celui de l'Espace Jeunes). Aucun autre impact sur les investissements n'a été recensé pour cette collectivité.

8.4.6. Le bilan de la mise en œuvre de la réforme

La mise en place de cette réforme a permis le renforcement du dialogue entre les différents acteurs intervenant en matière éducative (Etat, commune, équipes éducatives, parents d'élève, associations...). Le PEDT en a été l'un des instruments, il conviendra de préserver et de faire perdurer ce dialogue.

La commune a mis en place un dispositif pragmatique qui a évolué dans le temps, tirant ainsi les conséquences d'une organisation ambitieuse mais trop lourde mise en œuvre à la rentrée 2014-2015. Le dispositif actuel semble donner satisfaction au regard du taux d'élèves inscrits aux Taps, qui est passé durant l'année scolaire 2015-2016 de 92 % à 96 %.

La réforme et la mise en place des Taps n'a pas nécessité le recrutement massif d'agents contractuels. La commune de Redon a choisi d'assurer en régie ces activités avec les ATSEM titulaires d'un BAFA et de faire intervenir les associations.

La réforme a entraîné un surcoût pour les finances communales de 80 608 € en 2015 et de 39 967 € en 2016. L'accompagnement financier de l'Etat (prise en charge de 27 % des dépenses nouvelles en 2015 et 41,8 % en 2016) a permis de limiter l'impact financier de la réforme. Il faut rappeler que ce surcoût pour les finances communales en 2015 et en 2016 ne représente que 3,46 % et 1,78 % des dépenses communales consacrées à la compétence scolaire et périscolaire.

Sur le plan pédagogique, il est difficile de tirer un bilan précis de la mise en place de cette réforme, aucune évaluation qualitative n'ayant été réalisée par l'éducation nationale permettant de déterminer si l'évolution des rythmes scolaires dans les écoles a permis d'améliorer ou de renforcer les apprentissages des enfants.

Si la commune a accompagné cette réforme en mettant à la disposition de l'éducation nationale les moyens humains, matériels et financiers, elle n'a pas dans le domaine de l'évaluation pédagogique les moyens pour apprécier la pertinence d'une telle réforme. Seul l'outil du PEDT pourrait permettre de disposer d'indicateurs utiles à l'évaluation partielle de cette réforme. Dans le cadre du PEDT révisé, il semble indispensable de porter une attention particulière à l'évaluation qualitative du dispositif afin de pouvoir soit le renforcer, soit le modifier ou si nécessaire le réduire.

Le décret du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires publiques permet un retour à la semaine de quatre jours. La commune a décidé, en lien avec les services de l'éducation nationale, de prendre le temps de la réflexion sur la suite à donner à cette réforme et de maintenir le dispositif actuel pour l'année scolaire 2017-2018. La collectivité a prévu de saisir en septembre 2017 les équipes éducatives, les parents d'élèves et les personnels communaux afin de connaître leur avis sur le dispositif actuel et son éventuelle évolution.

- - -

9. ANNEXES

1 – Autofinancement

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

Source : Anafi - comptes de gestion

2 – Trésorerie

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

3 – Evolution des charges de personnel

en €	2013	2014	2015	2016
Rémunérations du personnel	4 112 635	4 318 954	4 462 370	4 392 850
+ Charges sociales	1 635 821	1 729 917	1 796 394	1 757 972
+ Impôts et taxes sur rémunérations	84 654	73 535	76 422	72 296
+ Autres charges de personnel	0	3 723	1 605	1 338
= Charges de personnel interne	5 833 110	6 126 129	6 336 791	6 224 456
+ Charges de personnel externe	73 841	38 052	47 330	67 404
= Charges totales de personnel	5 906 951	6 164 181	6 384 121	6 291 859

4 – Organisation du temps au sein des écoles publiques

Ecole élémentaire Marie Curie

	7h30	9H00	10H00	11H00	12H00	13H00	14H00	15H00	16H00	17H00
Lundi	8h30			11h45		13h30		15h15		16h30
Mardi	8h30			11h45		13h30		15h30	16h30	16h30
Mercredi	8h30			11h45	12h15					
Jeudi	8h30			11h45		13h30		15h30	16h30	16h30
Vendredi	8h30			11h45		13h30		15h30	16h30	16h30

Ecole maternelle Jacques Prévert

	7h30	9H00	10H00	11H00	12H00	13H00	14H00	15H00	16H00	17H00
Lundi	8h45			11h55		13h40		15h45		16h30
Mardi	8h45			11h55		13h40	14h25	14h25	16h30	16h30
Mercredi	8h45			11h55	12h15					
Jeudi	8h45			11h55		13h40	14h25	14h25	16h30	16h30
Vendredi	8h45			11h55		13h40	14h25	15h45	16h30	16h30

Ecole élémentaire Henri Matisse

	7h30	9H00	10H00	11H00	12H00	13H00	14H00	15H00	16H00	17H00
Lundi	8h30			11h45		13h30		15h30	16h30	16h30
Mardi	8h30			11h45		13h30		15h30	16h30	16h30
Mercredi	8h45	8h45		11h45	12h15					
Jeudi	8h30			11h45		13h30		15h30	16h30	16h30
Vendredi	8h30			11h45		13h30		15h30	16h30	16h30

Ecole maternelle Henri Matisse

	7h30	9H00	10H00	11H00	12H00	13H00	14H00	15H00	16H00	17H00
Lundi	8h30			11h45		13h30	14h30	14h30	16h30	16h30
Mardi	8h30			11h45		13h30		15h30	16h30	16h30
Mercredi	8h45	8h45		11h45	12h15					
Jeudi	8h30			11h45		13h30		15h30	16h30	16h30
Vendredi	8h30			11h45		13h30		15h30	16h30	16h30

Ecole maternelle et élémentaire Charlie Chaplin

	7h30	9H00	10H00	11H00	12H00	13H00	14H00	15H00	16H00	17H00
Lundi	8h30			11h45		13h30		15h15	15h30	16h30
Mardi	8h30			11h45		13h30		15h30	16h30	16h30
Mercredi	8h30			11h45	12h00	12h30				
Jeudi	8h30			11h45		13h30		15h15	15h30	16h30
Vendredi	8h30			11h45		13h30		15h30	16h30	16h30

Enseignement	Jaune
Repas	Orange
TAP	Vert
Récréation/Périscolaire	Bleu

TAP : Temps d'Activités Périéducatives, à la charge de la commune

5 –Associations

Associations sportives

De 37 à 40 associations sportives ont été subventionnées annuellement entre 2013 et 2016 pour un montant variant de 103 017 € en 2013 à 90 255 € en 2016, soit en moyenne 15 % du montant total des subventions attribuées.

La commune a délégué à l'office municipal des sports le soin d'intervenir dans le domaine du sport. Cet office est une association dont les statuts ont été actualisés et approuvés le 3 avril 2009. Il a pour objet de « coordonner en accord avec la municipalité, tous les efforts individuels et les bonnes volontés pour développer et unifier la pratique des sports et de l'éducation physique dans tous les milieux », « de veiller au plein emploi et à la bonne utilisation des installations sportives », « de veiller au bon état du patrimoine sportif de la ville, dans un souci de sécurité des personnes et des biens ; de faire respecter le matériel, meubles, immeubles et espaces d'activités » et « de procéder à la répartition équitable des subventions pour les associations sportives et d'en proposer la ventilation à la municipalité ». Les représentants de la commune de Redon sont minoritaires au sein du comité directeur de l'association.

Pour ces missions, l'association s'appuie sur un projet sportif local réalisé avec « les associations sportives en partenariat avec les établissements scolaires, les parents, les collectivités et les partenaires privés » en 2006 et réactualisé pour la période 2016-2017.

Chaque année, le comité directeur de l'office instruit les demandes des associations et propose à la municipalité une répartition des subventions par association en se fondant sur différents critères de calcul (nombre et type de compétitions, formation, âges des adhérents, intervention dans les écoles). Les dossiers de demandes ainsi que la proposition de subvention de l'office sont soumis à la direction des finances de la commune, puis à la commission des finances et enfin validé par le conseil municipal. La commune se charge de verser les subventions à chaque association sportive y compris à l'office municipal des sports pour ses propres missions.

Même si la subvention de fonctionnement annuelle accordée directement à l'office par la commune est inférieure à 23 000 € (12 176 € en 2016) et n'oblige pas à la conclusion d'une convention d'objectifs au sens des dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000, il apparaît nécessaire que les relations entre l'office municipal des sports et la commune soient néanmoins régies par une convention. En effet, l'association assure des missions d'intérêt public communal en veillant au plein emploi et à la bonne utilisation des installations sportives, au bon état du patrimoine sportif de la ville, au respect des matériels, meubles, immeubles et espaces d'activités, et propose annuellement à la commune une répartition des subventions au profit des associations sportives communales.

Cette convention permettrait à la collectivité de définir de façon annuelle ou pluriannuelle sa stratégie en matière de politique sportive communale, de fixer les lignes directrices des critères de calcul des subventions aux associations et de déterminer les modalités d'intervention et d'action de l'office municipal des sports dans ces domaines de compétence.

Associations intervenant dans le domaine de la culture et des loisirs

Sur les quatre exercices examinés, une quarantaine d'associations intervenant dans ce domaine ont été subventionnées par la commune pour un montant total variant de 83 357 € en 2013 à 92 157 € en 2016, soit en moyenne 14 % du montant total des subventions attribuées.

Comme dans le domaine sportif, c'est une association, l'office municipal de la culture et des loisirs, qui assure l'instruction des demandes de subventions d'une majorité des associations intervenant dans le domaine de la culture et des loisirs de Redon. L'office municipal, dont les statuts ont été actualisés en avril 2016, a pour objet de « participer à la mise en place des équipements culturels et d'être responsable de la coordination des manifestations de ses associations » et « de gérer la part de subvention de fonctionnement affectée à l'OMCL dans le cadre du budget culture et loisirs votée par le conseil municipal de Redon, et de répartir la subvention allouée pour les associations membres ». Les représentants de la commune de Redon sont minoritaires au sein du conseil d'administration.

Pour chaque exercice, le conseil d'administration instruit les demandes de subvention de ses associations membres et propose à la municipalité une répartition des subventions par association. Il ne résulte pas de l'instruction que, pour la détermination des propositions de subvention, l'office fasse application de critères objectifs permettant de calculer le montant des subventions soumis au conseil municipal.

De même que l'office municipal des sports, l'association assure des missions d'intérêt public communal en participant à la mise en place des équipements culturels, en coordonnant les manifestations de ses associations membres sur le territoire communal et en répartissant la subvention allouée par la commune aux associations. Dès lors, la convention annuelle signée entre l'office et la commune devrait préciser la stratégie de la collectivité en matière de politique culturelle et de loisirs, fixer ou valider les lignes directrices des critères de calcul des subventions aux associations et déterminer les modalités d'intervention et d'action de l'association dans ces domaines de compétence.

Association intervenant dans le domaine social : association centre social confluence

L'association centre social Confluence, créée en 2002, a pour objet statutaire de gérer et d'animer des équipements et des services confiés par la commune de Redon, la caisse d'allocations familiales (CAF) et d'autres partenaires, de proposer un lieu d'accueil accessible à l'ensemble de la population, d'offrir des temps de rencontre, d'échanges, d'informations et d'activités, et de promouvoir toute initiative tendant à développer la pratique d'activités sociales, familiales, culturelles, éducatives et de loisirs.

Elle a perçu au titre de l'exercice 2016 une subvention de la commune de 127 853 € et une subvention de la CAF de 275 915 €. Une première convention, datée du 20 février 2008, a été signée entre l'association, la commune et la CAF pour la période 2008-2014. Une nouvelle convention couvrant la période 2015-2018 a été signée entre ces mêmes parties, le 23 juin 2015.

Cette dernière convention fixe des orientations et des objectifs généraux d'intervention à l'association. Si, selon la commune, la convention se conforme « *dans son contenu à un formalisme largement imposé par la caisse d'allocations familiales* », il n'en demeure pas moins que l'absence d'indicateurs chiffrés ne permet pas d'évaluer l'atteinte ou non de ces objectifs.

De 2013 à 2017, la commune a versé à l'association une subvention annuelle de 127 853,21 €, soit le montant maximum prévu par la convention. Dans les faits, la commune reconduit systématiquement la même somme d'année en année.

Le budget de l'association pour l'exercice 2016 atteint 796 838 € (761 677 € en 2015) et affiche depuis 2013 un résultat excédentaire (24 555 € en 2016, 18 350 € en 2015, 43 824 € en 2014 et 3 600 € en 2013). L'association transmet annuellement à la collectivité un bilan de son activité ainsi que ses comptes annuels certifiés par un commissaire aux comptes qui font état, depuis quatre ans, de résultats excédentaires. Néanmoins, la commune verse chaque année la même subvention depuis 2013, sans en ajuster le montant au vu de son activité et de sa bonne santé financière.

La chambre constate que la commune a délégué à cette association la gestion de la politique sociale communale sans fixer une stratégie précise de mise en œuvre de cette politique, sans définir d'objectifs chiffrés évaluables, sans déterminer les modalités précises d'action et d'intervention de l'association dans ce domaine de compétence et sans mener d'évaluation annuelle de l'activité de l'association et du respect des objectifs fixés.

- - -

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