

Rapport d'Observations de la Chambre Régionale des Comptes Réponses de la commune de Noyal-Chatillon sur Seiche

La Chambre Régionale des Comptes a effectué un contrôle sur la commune de Noyal Chatillon sur seiche. Ce contrôle s'est déroulé de février 2018 à mai 2019.

Dans ce cadre, il a été répondu à près de 200 questions portant sur l'ensemble des aspects de la gestion de la collectivité : gestion du personnel, gestion du domaine privé et public, commande publique, vie associative, fonctionnement des services et, bien sûr, les finances.

De ce rapport particulièrement exhaustif qui porte sur la période 2013/2018, il ressort que le fonctionnement institutionnel ne présente pas de problème particulier, l'organisation des services est qualifiée de rationnelle, le fonctionnement administratif ainsi que celui de la commande publique apparaissent globalement satisfaisants au regard de la réglementation et les processus budgétaires sont qualifiés de maîtrisés.

Du point de vue financier, la chambre souligne que la situation de la commune s'est améliorée et ne présente plus aujourd'hui de motif d'inquiétude particulier. Elle note que cette évolution favorable a été obtenue malgré une diminution des dotations de l'Etat. Elle souligne que ce constat positif est le résultat d'un effort d'économies et de maîtrise en matière de charges de fonctionnement, qu'il s'agisse d'achats ou de dépenses de personnel qui sont stabilisées, mais aussi de l'augmentation des recettes fiscales.

La commune prend donc acte de ce rapport et de ses recommandations et se félicite des principaux constats de bonne gouvernance qui en ressortent.

Sur certains points de ce rapport, la commune souhaite cependant apporter les précisions suivantes :

Le Fonctionnement Institutionnel

2-2 – Les Délégations du Maire à ses adjoints

- Arrêtés en cours de rédaction

2-3 – L'exercice de leurs fonctions par les adjoints au maire et les conseillers délégués

La chambre invite toutefois la commune à être vigilante pour l'avenir, afin de s'assurer que la perception d'indemnités reflète un exercice effectif des fonctions correspondantes, quels que soient le motif et la justification des absences.

Réponse : La CRC dans l'annexe jointe souligne notamment l'absence sur une période donnée de l'une des adjointes.

Sur ce cas particulier, il nous semble utile de préciser les points suivants :

- Sur la période considérée, cette élue était effectivement souffrante et en arrêt de travail. Ceci explique les absences à certaines séances de conseils municipaux sur cette période.
- Il apparaît utile de rappeler que l'engagement, l'action et la prise de responsabilité d'un(e) adjoint(e) ne se résume pas exclusivement à la présence, une fois par mois, en séance de conseil municipal. Cette responsabilité prend d'autres formes telles les prises de décisions, les présences en réunions de commissions, les présences en bureaux municipaux etc.... Pendant la période considérée, cette adjointe a tenu toutes ses responsabilités. Certes, du fait de son état de santé, parfois avec difficultés. En

conclusion, aucune vacance de fonction n'a été observée ni en interne, ni auprès des partenaires de la commune.

- Enfin, en janvier 2018, cette élue a elle-même tiré les conséquences de ses difficultés, en démissionnant de ses fonctions d'adjointe.

La Fiabilité des Comptes

3-3 - Intégration des Immobilisations en cours

Même si, dans les communes peu de grosses immobilisations corporelles sont amortissables, hormis les immeubles productifs de revenus, la chambre rappelle que la comptabilité doit refléter l'état exact d'avancement des travaux et une image fidèle de la situation patrimoniale.

Réponse : La collectivité indique qu'elle a procédé en décembre 2018 à l'intégration de travaux en cours du compte 23 au compte 21, pour un montant global de 615 603.23 €.

La structuration du service devrait aujourd'hui permettre d'y procéder plus régulièrement

La Pratique Budgétaire

4-3-2 – La Prospective en Investissement (PPI)

La CRC note l'existence du Plan Pluriannuel formalisé et soumis au conseil municipal. En revanche, elle souligne que ne devraient être inscrits au PPI que des montants correspondant à des projets concrets et validés. Le PPI n'est pas un outil d'affichage. En outre, sur le fond, l'inclusion de coûts de fonctionnement induits se justifie seulement – et est alors tout à fait pertinente et recommandée- si des investissements précis sont programmés.

Réponse : La commune constate avec satisfaction que la chambre note bien l'existence d'un Plan Pluriannuel d'Investissement formalisé soumis au conseil municipal. Son caractère pluriannuel donne une information de moyen terme et permet donc aux élus d'une vision financière prospective afin de les aider dans la définition de leurs projets.

Dès lors que la commune a recouvré certaines marges de manœuvres, il appartenait à l'équipe municipale de répondre aux besoins d'équipement de la commune. Plusieurs besoins étaient identifiés et, l'expression d'une capacité d'investissement dans sa PPI n'avait pas seulement pour intérêt de démontrer une capacité d'investissement recouvrée mais aussi et surtout, de donner le temps à l'équipe municipale de faire ses arbitrages entre les différents besoins exprimés en son sein.

Dès lors, l'inclusion de dépenses de fonctionnement apparaissait comme impérative pour exprimer la réalité d'une faisabilité de projet et donc d'assurer la crédibilité et la sincérité de la prospective.

De plus, la commune constate avec satisfaction que la Chambre note bien que ce PPI est soumis au conseil municipal et constitue donc un document d'orientation qui offre à l'ensemble des élus un niveau d'information élevé et transparent. Ce qui n'a pas toujours été le cas dans le passé (absence de PPI lors de DOB 2013 et 2014).

4-3-3 – les Autorisations de Programmes et Crédits de Paiement

L'annulation et la reprise du projet a conduit à une perte de court terme de 344 000 € sans assurance que l'investissement final soit significativement inférieur au premier projet. Le projet initial avait lui-même été fortement remaniée très peu de temps avant les élections sans avoir connu un avancement décisif auparavant.

La chambre note donc les tergiversations sur le contenu du projet de nouvelle école sur l'ensemble de la période sous revue qui ont notamment conduit à une dépense d'études devenue inutile

Réponse : Depuis le début du mandat en mars 2014, comme cela était indiqué dans la note programmatique qui vous a été adressée, l'objectif de notre équipe était, dans un premier temps, de remettre à flot les finances de la commune.

En effet, sur la période précédente, les difficultés financières rencontrées avaient conduit la municipalité à :

Recalibrer, à la baisse, le projet de groupe scolaire sud seiche. Initialement prévu pour accueillir 10 classes et des équipements de restauration, le projet en était réduit à 4 classes, sans équipements de restauration sur place.

Dès sa prise de responsabilité, l'équipe municipale a réalisé un audit financier et, dès la fin d'année 2014 pris des décisions fortes dont celle de l'abandon du projet de groupe scolaire tel que décrit ci-dessus.

La chambre note une perte de 344 000€ en étude. Ce que nous regrettons et ne contestons pas.

Cependant, il nous apparaît utile de souligner que notre décision d'abandon de ce projet, outre une motivation financière évidente, avait également une justification d'ordre fonctionnel :

- Pour une commune en développement comme Noyal Châtillon, un groupe scolaire de seulement 4 classes apparaissait comme mal calibré et devoir être rapidement complété par une extension.
- Du point de vue fonctionnel, un groupe scolaire de 4 classes, sans équipements de restauration, apparaissait comme très peu fonctionnel car aurait nécessité la mise en place de navettes par bus pour le repas du midi entre cet établissement et les salles de restauration préexistantes situées à plus d'un kilomètre. Ces navettes auraient représenté un coût de fonctionnement important qu'il faudrait déduire des frais d'études relevés par la chambre.

Le projet de groupe scolaire proposé ensuite nous apparaît pour sa part plus cohérent et fonctionnel. A savoir, un groupe scolaire de 6 classes extensible à 8 classes, sans travaux supplémentaires, et, doté des équipements de restauration correctement dimensionnés pour l'accueil des élèves.

En conclusion, ce que la chambre qualifie de *tergiversations* nous apparaît au contraire comme illustrant les difficultés budgétaires et de prospective de la collectivité :

- D'une part pour adapter le rythme des investissements à la réalité économique du moment (crise des finances locales).
- D'autre part, pour réaliser un équipement économiquement et fonctionnellement viable. En abandonnant le projet de groupe scolaire, l'objectif de la municipalité n'était pas la recherche d'un coût d'investissement qui soit inférieur au coût du projet initial abandonné mais de développer un équipement véritablement adapté et calibré à la réalité des besoins, plus fonctionnel et moins coûteux du point de vue des dépenses de fonctionnement.

La Situation Financière

Sur ce chapitre, la commune constate avec satisfaction que la Chambre qualifie de satisfaisantes la légère augmentation des recettes sur la période (1.3%) ainsi que la stabilisation des charges de personnels (+0.7%) malgré le contexte national peu favorable.

La commune se félicite donc que la Chambre constate que les résultats de fonctionnement sont en amélioration à partir de 2015.

5-1-4 – Les Soldes Intermédiaires de Gestion

La chambre observe l'augmentation tendancielle de l'EBF. Elle relève également que la CAF brute et la CAF nette sont largement positives et en hausse depuis 2015. Au regard de cette capacité, qui était déjà satisfaisante en début de période examinée et de l'absence de projets majeurs d'investissement effectivement programmés, même si des projets existent, le niveau des prélèvements fiscaux mériterait réflexion d'autant que les budgets annexes apportent une contribution positive et durable à la situation financière de la commune

Dans sa réponse, à la Chambre, la commune indique qu'elle n'exclut pas une diminution des taux de fiscalité locale, mais considère qu'une telle décision nécessiterait une visibilité minimale sur le contexte des finances

publiques locales et les dotations de l'Etat, ce qui n'est pas le cas en raison des conditions actuelles de processus de la suppression de la taxe d'habitation. De plus, elle estime que les projets municipaux (maison médicale, équipement multifonctions) justifient une stabilité des taux, en raison de leur importance.

La commune se félicite du constat de la Chambre pour ce qui concerne l'augmentation tendancielle de l'EBF, ainsi que des niveaux de CAF Brute et CAF nette positifs et en hausse depuis 2015.

En effet, la hausse constatée résulte de décisions prises courant 2014 suite à l'audit d'avril qui mettait en exergue une situation financière préoccupante en cas de continuité des projets engagés antérieurement, tant au niveau de sa capacité d'autofinancement que de sa dette.

Pour mémoire, l'audit présenté en conseil municipal en mai 2014 comportait comme hypothèse de base une simulation prévoyant exclusivement la simple continuation des projets engagés antérieurement.

Les résultats étaient alors des plus préoccupants :

Extrait rapport d'audit page 17

Montant en K€/année	2013	2016	2017	2020
Epargne nette	544	-466	-644	-828

Les scénarii envisagés ensuite n'ont donc eu comme objectif que de définir le niveau de dépenses nécessaire et suffisant pour l'atteinte de résultats financiers acceptables en fin de période.

Et la commune a, par la suite, définie une politique d'économie et de rigueur au travers du Budget Supplémentaire 2014, et des budgets primitifs suivants. Les projets d'investissement et de fonctionnement ont été contraints et une réorganisation des services (d'ailleurs approuvée par la Chambre) a permis, comme le note la chambre de stabiliser la masse salariale.

Les difficultés rencontrées pour souscrire les derniers emprunts réalisés en 2013 attestent de la situation financière délicate de la commune à cette période.

De plus, la commune rappelle qu'elle a été destinataire en 2016 d'un courrier de la Direction Générale des Finances Publiques, sous la double signature de M. le Préfet et du Directeur Régional des Finances Publiques qui attirait l'attention du Maire sur « ...la situation financière de votre commune qui s'améliore mais demeure fragile à la clôture de l'exercice 2015... ». En conclusion, de ce même courrier la commune était invitée, notamment, à « ...maintenir la pause dans la politique d'investissement et une maîtrise des charges de fonctionnement ». L'existence même de ce courrier traduit et démontre bien la fragilité qui était celle de la commune du point de vue budgétaire avant 2015.

Si les résultats financiers actuels de la commune et ses perspectives sont plus positives qu'ils ne l'ont été dans le passé, ils ne doivent ni masquer les efforts consentis, ni faire oublier tant la crise qui a impacté les collectivités locales, dont Noyal-Chatillon ainsi que la politique du gouvernement (réduction drastique des dotations aux collectivités) en vue de réduire l'endettement du pays.

5-1-5 – Le Financement des Investissements

La chambre souligne que la commune n'a plus connu de besoin de financement depuis 2013 et qu'elle a reconstitué une capacité de financement propre depuis 2014. Cela s'est réalisé par l'augmentation des produits fiscaux, mais également en raison d'un programme d'investissement très réduit.

Si la reconstitution d'une capacité de financement propre constitue effectivement une base essentielle, le financement des investissements, bénéficiant par définition aux habitants sur le long terme, comprend aussi des ressources de même échéance, sous forme d'emprunt, dans des limites, bien entendu raisonnables, et le niveau de la pression fiscale doit être envisagée en ce sens.

Réponse : Pour ce qui concerne le financement des investissements, la commune partage l'analyse de la CRC sur le fait que le recours à l'emprunt a notamment pour intérêt légitime de faire porter la charge de l'investissement sur les générations à venir.

Ces dernières années, le recours restreint à l'emprunt n'était pas un choix, mais une obligation car il n'avait pour seule justification que l'endettement déjà important de la commune (9.5 années fin 2014). Pour mémoire, la

commune rappelle également que dans son point 5-2-3, la chambre relève que sur la période « *la commune est proportionnellement un peu plus endettée que la moyenne des communes de la strate ...* ».

La commune a donc, conformément à son projet d'assainissement des comptes, réduit ses investissements en début de mandat mais n'a pas écarté l'emprunt comme outil de financement de ses équipements. Cette pause dans sa politique d'investissement faisait également partie des recommandations du courrier de la DGFIP précité. Disposant à nouveau de marges de manœuvre, le PPI 2019 qui couvre la période 2019/2024 prévoit-il le financement d'investissements structurants avec un recours à l'emprunt sur la période d'environ 5 millions d'euros (20% des recettes d'investissement sur la période).

La Commande Publique

6-3-La mise en concurrence

La chambre constate que la rédaction du guide interne de la commande publique a favorisé l'absence de mise en concurrence pour des achats d'un montant inférieur à 25 k€ HT, même si 13 des 23 achats examinés avaient fait l'objet de plusieurs devis.

La chambre rappelle les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures et estime que renforcer la rédaction du nouveau guide à paraître courant 2019 pourrait être l'occasion de mieux faire respecter ces principes pour les achats de montant moyen.

Réponse :

- La commune réitère l'engagement pris de la mise en service d'un nouveau guide de la dépense publique.

LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

7-1- Les Effectifs

La chambre observe un taux d'administration maîtrisé, la stabilisation des effectifs permanents sur la période, et même une légère compression depuis 2014, témoignant d'une volonté de maîtrise des charges de personnel. En revanche, elle relève les écarts croissants entre emplois budgétaires et emplois pourvus, qui amoindrissent la sincérité des documents budgétaires, même si cette situation est en faible partie due aux difficultés de recrutement.

Réponse : Le tableau des effectifs a été actualisé par délibération 53-03-2019 en date du 29 mars 2019. Cette dernière a notamment amené à la suppression des postes suivants, non utilisés suite à des recrutements sur des grades différents, des avancements de grade ou des départs en retraite non remplacés.

- Un poste d'Attaché Principal à temps complet,
- 2 postes d'Adjoints Techniques principal de 2^{ème} classe à temps non complet 28/35^{ème},
- 1 poste d'ATSEM principal de 2^{ème} classe à temps non complet 2.25/35^{ème}.

Au 1^{er} avril 2019, le tableau des effectifs de la ville de Noyal-Chatillon sur Seiche affiche 85 postes en matière d'effectif budgétaire, pour 81 postes pourvus. Cet écart s'explique par les éléments suivants :

- 2 postes d'Agents de Maîtrise, actuellement vacants car en cours de recrutement (un poste de Responsable des Espaces Verts, un poste de Responsable des Bâtiments),
- 1 poste de Rédacteur Principal de 2^{ème} classe correspondant à un emploi à ce jour occupé par un agent contractuel ayant vocation à être nommé en cas de réussite prochaine au concours correspondant,
- 1 poste d'Attaché Principal, laissé vacant suite à nomination de l'agent sur emploi fonctionnel.

A l'issue des recrutements en cours, il est à ce titre prévu que l'écart entre l'effectif budgétaire et l'effectif pourvu demeure minime.

Lors de sa séance du 5 juillet 2019, le conseil municipal a approuvé un tableau des effectifs ajusté et constatant une identité complète entre emplois budgétaires et emplois pourvus ou en cours de recrutement

7-4-1- Aménagement et réduction du temps de travail (ARTT)

La chambre souligne que le temps de travail, même s'il est conforme à la réglementation, est inférieur au seuil de 1607 heures annuelles et fait perdre une ressource de près de 2 ETP à la commune, ce qui est significatif au regard de la taille de ses équipes.

Informée du caractère conforme à la réglementation de son accord ARTT, la commune est en attente des débats en cours autour des évolutions du statut de la fonction publique. A terme, la commune examinera cette question au vu des orientations données aux collectivités et mettra en œuvre les recommandations de l'Etat.

7-4-2- Congés et Autorisations Spéciales d'Absences

La chambre relève l'attribution des jours de congé exceptionnels, qui réduisent le temps de travail, le caractère automatique de l'octroi des jours de fractionnement et le caractère généreux du régime d'autorisations d'absence, qui entraîne des pertes annuelles de journées de travail.

La collectivité prévoit néanmoins l'écriture prochaine d'un règlement intérieur qui amendera le texte en vigueur en ce qui concerne les autorisations exceptionnelles d'absence. Les remarques de la Chambre des Comptes seront à ce titre prises en compte.

Les Zones d'Aménagement Concerté et les zones d'activités

10-2-2- ZAC Centre-Ville – Modification du Périmètre et report calendaire

Le périmètre initial de la ZAC a été modifié par délibération du 7 mai 2015. Il est passé de 8 à 5,5 hectares, afin de réduire le coût de la participation communale en diminuant les acquisitions foncières à réaliser et les indemnités à verser à la SPLA. L'objectif était également et à très court terme de prendre en compte la sortie du périmètre de la ZAC de voiries devenues entre-temps métropolitaines.

Une nouvelle concertation publique a eu lieu en juin 2018 et le conseil municipal a approuvé le bilan de la concertation par délibération du 7 septembre 2018. Il s'est ainsi écoulé plus de trois ans entre la modification du périmètre initial de la ZAC et la tenue de la nouvelle concertation publique, en raison de l'actualisation du PLH et de la reprise des études de plan masse.

En octobre 2018, la commune est entrée dans la phase de mise à disposition du public du dossier d'évaluation environnementale, préalable nécessaire à l'approbation du dossier de création modificatif de la ZAC, qui est prévue pour décembre 2018.

La chambre souligne la réduction de périmètre de la ZAC intervenue après l'alternance politique, qui a occasionné des délais importants.

Réponse : La modification du périmètre de cette zac répondait d'une part à la volonté de la commune d'en exclure certaines parcelles et, d'autre part, du fait de la métropolisation en cours, d'exclure de ce périmètre, les voiries devenue métropolitaine.

En conséquence de quoi, même si la commune n'avait pas souhaité exclure certaines parcelles, cette procédure de modification du périmètre aurait néanmoins été diligentée et, dans les mêmes délais.

Enfin, Il semble important de souligner que cette procédure administrative n'a pas mis en stand-by le travail d'aménagement et de commercialisation de cette opération de ZAC centre-ville dont la commercialisation se déroule à un bon rythme.

10-2-4- ZAC Centre-Ville – La passation du contrat de concession

Le contrat de concession a été conclu de manière trop précoce. En effet, le conseil municipal a validé la création de la ZAC en mars 2012, la concession d'aménagement a été signée le 4 juin 2012 et le dossier de réalisation a été approuvé en octobre 2013 : la commune s'est ainsi engagée contractuellement avec la SPLA bien avant la validation du dossier de réalisation par le conseil municipal.

En 2006, la commune avait déjà confié à la SPLA Territoires Publics un mandat d'études pour les études préalables au dossier de création de la ZAC. De ce fait, Territoires Publics travaillait déjà pour la commune avant d'être sélectionné comme aménageur de la ZAC.

La chambre observe que cette situation confère une latitude très importante à l'aménageur, dont l'intérêt est de garantir son activité à long terme.

Réponse : la municipalité actuelle partage l'avis de la chambre sur la latitude laissée à l'aménageur dans le cadre de cette concession.

Lors de sa prise de responsabilité, la municipalité a étudié la possibilité de reprise en régie de cette zac. Outre les aspects d'indemnisation contractuels, le niveau d'endettement en 2014 et les montants financiers que représentaient les différentes assiettes foncières rendaient cette reprise en régie impossible.

10-2-6- ZAC Centre-Ville – Relations financières entre la commune et la SPLA Territoires Publics

La chambre relève la modification importante de la participation communale à l'opération, dans le bon sens sur le plan financier, mais qui nécessiterait, s'agissant de la cession gratuite, une traduction dans le contrat de concession ainsi que dans les prochains ROB et PPI.

Réponse : Dans sa délibération 188-12-2016, la commune a effectivement fait le choix d'une cession à l'euro Symbolique.

Ce choix était essentiellement pragmatique.

En effet :

1. Une cession de cette parcelle aurait certes conduit à une recette de 175 800€ pour la commune.
2. Mais, cette cession constituant une dépense pour le budget de la SPLA et, ce budget étant en déficit chronique, son déficit en aurait été augmenté d'autant. Déficit que la commune aurait dû contribuer à combler ultérieurement au titre du contrat de concession.
3. De plus, la rémunération de la SPLA Territoires étant assise sur un pourcentage des dépenses et recettes de la zac, cette transaction aurait générée une dépense d'environ 8 000€ (au titre de la rémunération de la SPLA) que la commune aurait dû également prendre en charge au titre du contrat de concession.

C'est donc pour ne pas grossir artificiellement le déficit que la décision a été prise d'en réaliser la cession à l'euro symbolique.

10-2-7- ZAC Centre-Ville – L'information du conseil municipal

La chambre invite la commune à demander des CRAC enrichis de l'historique financier.

Réponse : Une demande en ce sens sera adressée à la SPLA

RESTAURATION

11-5-3-2- le projet de pilotage de la régie

Les modalités de pilotage de la régie ne sont pas encore déterminées précisément, ce qui peut paraître acceptable étant donné la taille de la commune et le fait que le service se met en place.

En dépit de l'insistance du cabinet conseil sur ce point, la commune a choisi de ne pas se doter d'un logiciel dédié pour la gestion de la cuisine centrale, tout en précisant que ce choix n'était pas irréversible. La chambre prend acte du fait que la commune a fait la démarche de se renseigner auprès de collectivités similaires et constate qu'il n'y a pas, à ce jour, de problème de facturation. Elle invite toutefois à un suivi très régulier afin de pouvoir mettre en place rapidement un logiciel dédié en cas de dérapage

Réponse : la collectivité a mis en place le fonctionnement en régie de sa restauration au 1^{er} septembre 2018. Le fonctionnement mis en place à cette occasion donne toutes satisfactions à l'ensemble des acteurs de ce service public : enfants tout d'abord, parents d'élèves, personnels municipaux.

La commune maintient sa position d'observation quant à l'utilité de l'acquisition d'un logiciel de gestion. 1 année scolaire de fonctionnement n'en démontre pas du tout pour l'instant nécessité. Comme elle l'avait indiqué à la

chambre, la commune a mis en place un suivi régulier de ses commandes et des coûts de fonctionnement. Les outils mis en place (fichiers Excel) donnent toute satisfaction. Aucun dérapage n'est constaté, bien au contraire.

11-5-3-3- Restauration – Reprise en Régie – Le Recours à une Centrale de Référence

Conclusion de la CRC

La chambre souligne l'absence d'application des règles de la commande publique pour la prestation actuelle de référencement et la faiblesse des garanties pour la commune en termes d'encadrement et d'exécution de la prestation. La centrale de référencement choisie par la commune a certes annoncé qu'elle serait conforme aux règles de la commande publique à compter de janvier 2019, mais cela ne résout pas le problème de fond, en l'absence de garantie juridiquement valable et de moyens de contrôle réels pour la collectivité.

En fin de compte, la situation n'est pas pleinement cohérente car, d'une part, la commune a la volonté de reprendre complètement l'activité en régie, mais, d'autre part, elle ne peut faire assumer par ses services la charge de travail supplémentaire et est conduite à externaliser la négociation des achats de denrées alimentaires et, finalement, à abandonner toute procédure de passation des marchés correspondants. Certes, le recours à la centrale tel qu'il est organisé par la commune permet peut-être de bénéficier de tarifs intéressants, mais sans garantie et avec, par ailleurs, le renoncement par la commune à déterminer elle-même les critères de choix et même une moindre influence sur la politique d'achats alimentaires qu'auparavant.

De plus, la solution retenue par la commune pour l'achat de ses denrées alimentaires à cette heure n'est pas conforme aux règles de la commande publique. Les délais contraints dans lesquels la commune a décidé et mis en œuvre le passage en régie ne permettaient pas d'effectuer la transition dans des conditions pleinement satisfaisantes.

De surcroît, la solution retenue risque d'être source de difficultés pour l'avenir, dans les relations avec les fournisseurs, s'ils sont défaillants et si la continuité de la prestation est interrompue, alors que la commune fonctionne sans véritables stocks. Certains fournisseurs extérieurs à la centrale de référencement pourraient même contester les achats effectués par la commune hors procédure d'achat public.

Si l'utilisation judicieuse des deniers publics doit effectivement demeurer une priorité d'action pour la commune, la chambre souligne que le dispositif actuel ne l'assure pas et rappelle que les règles de la commande publique doivent de toute façon être respectées. Celles-ci offrent toutefois des possibilités à la commune de s'approcher de ses deux objectifs, grâce à la convention de mandat ou à toute autre solution conforme au droit (centrale d'achats publique, groupement de commandes, accord-cadre).

Réponse :

La commune prend acte des remarques de la chambre et engage une réflexion en phase avec les règles de la commande publiques.

La commune revendique cependant la pertinence au sens de la bonne gestion des deniers publics ainsi que la pleine cohérence du projet :

- Si la société de restauration à laquelle la commune faisait préalablement appel donnait satisfaction, il n'en demeure pas moins que l'un de ses objectifs, outre celui de satisfaire son client, était d'ordre commercial.
A contrario, l'objectif de la commune est la seule qualité du service public.
La grande satisfaction des élèves, de leurs parents et des personnels en charge de ce projet fait de ce dernier une vraie réussite.
- Il va de soi que ce projet ne devait pas grever le budget communal. Cet objectif est également atteint. Dès le 2^{ème} mois de fonctionnement, l'objectif fixé du coût denrée à l'assiette était atteint et l'a été chaque mois durant toute l'année scolaire. Les démarches de sourcing réalisées dans la période préparatoire à ce projet ont démontré qu'un tel objectif n'aurait pu être atteint aussi rapidement par la voie d'un marché public mené par la seule commune de Noyal-Chatillon.
- Enfin, si la commune n'a pas fait assumer à ses services la part de travail supplémentaire liée à l'achat de denrées alimentaires, elle y a substitué une technique d'achat peu couteuse (170€ par an) et particulièrement performante tant du point de vue de la sécurité des approvisionnement (3 fournisseurs

par famille de produits) que de celui des techniques de commandes (site internet dédié, facilité, rapidité, suivi).

11-6-6-1- Restauration - Les conditions d'attribution du marché de 2013

La chambre note que « ...l'offre ne pouvait être considérée comme inacceptable au sens du Code des Marchés Publics alors en vigueur. En effet, comme l'indique la DAI « une offre inacceptable est une offre dont le prix excède les crédits budgétaires alloués au marché public tels qu'ils ont été déterminés et établis avant le lancement de la procédure. Ce n'est toutefois qu'à la condition que l'acheteur n'ai pas les moyens de la financer et qu'il soit en mesure de le prouver, qu'une offre peut être qualifiée d'inacceptable. Dès lors que le budget de l'acheteur lui donne la possibilité d'accepter l'offre, celle-ci ne peut être rejetée comme inacceptable, quand bien même son prix serait largement supérieur au montant estimé du marché.

La commune aurait dû déterminer le montant annuel estimé du marché avant de lancer la consultation. Or, le montant de l'estimation annuelle du marché n'apparaît qu'au stade du rapport d'analyse des offres. Même si l'offre est supérieure à cette estimation, la commune aurait dû prouver qu'elle n'avait pas les moyens de la financer, ce qui n'a pas été fait.

Réponse :

1 - Le montant annuel estimé :

Il correspond dans l'analyse du marché au coût pratiqué sur la période antérieure par la société de restauration titulaire du marché.

Ce nous semble être une référence fiable, la prestation demandée en 2013 étant peu ou prou identique à celle contenue dans le marché précédent.

2 - La qualification d'offre Inacceptable :

Pour la commune, cette qualification est, bien que non motivée par un document le démontrant, tout à fait pertinente.

	Offre Vérifiée	Ecart /Estimation	Ecart/Moins disant
Offre 1 - Candidat Retenu	143 507€	-0.29%	0%
Offre 2 - Candidat Non Retenu	170 774€	+18.65%	19%
Surcout lié à l'offre 2	27 267€ HT		

La commune rappelle qu'à cette période, elle cherchait à réaliser des économies budgétaires (cf : DOB 2013 et 2014 et Audit Financier de septembre 2014)

L'écart montant /année 2012 déterminé à **27 267 € HT** dans le rapport d'analyse des offres concernant l'offre N°2 était, eu égard à la situation financière de la commune, insupportable du point de vue économique.

Et, s'il est regrettable que, dans sa forme, le rapport d'analyse de ce marché ne comprenne pas une justification de son classement « *inacceptable* » au sens du CMP, l'offre était effectivement économiquement inacceptable pour la commune. Les difficultés financières rencontrées par la commune à cette période en attestent.

En conséquence de quoi, au-delà de la forme que pointe la chambre, la commune n'a pas agi délibérément de telle sorte à conserver le même prestataire.

C'est le seul critère économique qui a conduit à cette attribution.

11-6-6-2- Restauration - Les conditions d'attribution du marché de 2017

.....Le critère prix a été revalorisé par rapport au marché de 2013, car il compte pour 45 % de la note finale au lieu de 25 % antérieurement..... La commune ayant modifié la formule de notation du critère prix (un élément est porté au carré), le résultat de la procédure ne lui a pas été plus favorable en 2017, alors qu'il aurait été en première position avec la formule de calcul de 2013.

La situation n'est cependant pas irrégulière, même si l'absence de permanence des méthodes utilisées pour l'évaluation du critère prix n'est pas favorable au candidat évincé.

.....

La chambre observe que la commune a recours au même prestataire depuis près de 14 ans et que le candidat évincé aurait dû être retenu en 2013, au regard des règles de la commande publique. Elle souligne les risques pénaux, notamment de délit de favoritisme, qui peuvent résulter d'une telle pratique.

Réponse : Comme le note la chambre, pour la consultation de 2017, tirant enseignement du pourcentage trop faible appliqué au critère prix lors de la consultation de 2013, la commune a remonté le critère prix qui était et demeure important dans la gouvernance de la collectivité.

Pour la commune, les résultats de ces 2 consultations ne tiennent donc pas à la volonté de la collectivité de conserver un même prestataire mais répondent principalement à un critère d'efficacité économique prégnant dans la collectivité.

11-6-7- Restauration - L'exécution du marché de restauration

Des contrôles internes ont été diligentés à la demande de la commune et effectués par la Maison de la consommation et de l'environnement de Rennes¹ jusqu'en 2014, puis par la société Verso jusqu'à la mi-2016.

A la suite de ces contrôles, la commune n'a pas demandé un ajustement des quantités (à la hausse si nécessaire ou à la baisse en raison du gaspillage constaté). Ceci s'explique notamment par le fait que, dans certains cas, l'aliment considéré n'est pas apprécié des enfants mais doit tout de même figurer au menu pour des raisons d'équilibre alimentaire. La commune a indiqué que les adaptations nécessaires se font en commission restauration.

Même s'il n'existe aucune obligation réglementaire en matière de taille de portion, les pénalités pour non-respect des grammages² prévues au CCTP n'ont pas été appliquées par la commune.

Les CCTP de 2013 et 2017 de la commune prévoient que « le titulaire devra monter un Plan alimentaire qui respectera a minima les recommandations du G.E.R.M.C.N en terme de fréquences et de grammages » (p.36) ; « pour le plat principal (plat protidique et accompagnement), le titulaire proposera un grammage supérieur à 10 % au grammage minimum requis par le GEMRCN³ » (p.40). Le grammage supplémentaire que demande la commune est destiné à compenser la perte de poids à la cuisson, notamment de la viande.

La chambre constate que la commune a continué de payer au même niveau des quantités réelles inférieures au cahier des charges. Elle a également continué de solliciter des prestations de contrôle aboutissant à des conclusions dont elle savait préalablement ne pas devoir respecter certaines.

Réponse : étant préparés trimestriellement et en avance, les menus étaient étudiés préalablement par la commission ad hoc qui était susceptible de demander des ajustements en matière de quantités pour coller à la réalité des comportements des rationnaires.

De plus, lors de leur mise en œuvre au quotidien par la société de restauration, des adaptations soit définie par la commission, soit par les responsables de terrain étaient effectués qui avaient effectivement pour intérêt d'adapter les quantités.

Or, les contrôles effectués par les sociétés mandatées par la commune étaient fondés sur les recommandations du GEMRCN et ne tenaient nul compte des ajustements et accords passés entre la société de restauration et la commune pour le jour du contrôle.

Ainsi, un différentiel quantitatif, était lu comme non conforme au GEMRCN par la société de contrôle mandaté mais justifié et expliqué par les services.

Malgré ces ajustements, il apparaissait nécessaire et important à la collectivité de bénéficier de l'expertise de cabinets privés dont les prestations allaient au-delà du contrôle des quantités.

Ces rapports ont toujours fait l'objet d'une lecture concertée en mairie avec les responsables de secteur de la société de restauration et les représentants de la collectivité (élus et agents).

Mercredi 10 juillet 2019

Le Maire
Gilles DE BEL AIR

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a long horizontal stroke extending to the right.