



## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

**Commune de Pont-sur-Seine**

Les observations définitives présentées dans ce rapport  
ont été arrêtées par la Chambre régionale des comptes Grand Est,  
lors de sa séance du 17 juillet 2019.

COMMUNE DE PONT-SUR-SEINE

EXAMEN DE LA GESTION  
(à compter de l'exercice 2013)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	3
1. PROCÉDURE .....	4
2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	4
3. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE.....	5
3.1 La procédure et les prévisions budgétaires .....	5
3.1.1 Les commissions municipales.....	5
3.1.2 Les restes à réaliser .....	5
3.1.3 La qualité des prévisions budgétaires.....	6
3.2 Les annexes obligatoires.....	7
3.3 Fiabilité des éléments constitutifs du patrimoine.....	8
3.3.1 L'inventaire .....	8
3.3.2 Les provisions pour risques .....	8
4. LES MESURES DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES .....	9
4.1 L'installation de l'épicerie.....	9
4.1.1 Le contexte .....	9
4.1.2 L'évaluation de l'aide .....	10
4.1.3 La gestion du contrat .....	10
4.2 La création d'un restaurant.....	11
4.2.1 Le contexte .....	11
4.2.2 L'évaluation de l'aide .....	11
4.2.3 La gestion du contrat .....	12
4.3 L'installation de la boucherie .....	13
4.3.1 Éléments de contexte .....	13
4.3.2 La gestion des contrats.....	13
5. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE.....	13
5.1 Le budget principal.....	14
5.1.1 Les dépenses de fonctionnement .....	14
5.1.2 Les recettes de fonctionnement .....	15
5.1.3 La capacité d'autofinancement .....	17
5.1.4 Le financement des investissements .....	18
5.1.5 La dette .....	19
5.1.6 Le résultat global .....	20
5.2 La situation financière des budgets annexes .....	20
5.2.1 La dette .....	21
5.2.2 Le soutien financier apporté aux budgets annexes « boucherie » et « restaurant »	21
5.2.3 Le transfert de la zone d'activité .....	22
6. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DÉPENSES DE PERSONNEL .....	22
6.1 La gestion du personnel.....	22
6.1.1 Le temps de travail .....	22

6.1.2	L'absentéisme et la formation professionnelle .....	24
6.2	Les dépenses de personnel .....	24
6.2.1	Les effectifs .....	24
6.2.2	Les rémunérations .....	25
6.2.3	Le régime indemnitaire .....	25
6.2.4	L'indemnité d'administration et de technicité .....	26
6.2.5	L'indemnité d'exercice de mission des préfetures .....	26
6.2.6	L'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires .....	26
7.	MARCHÉ PUBLIC RELATIF À L'ESPACE COMMUNAL .....	27
7.1	La passation du marché .....	27
7.1.1	L'avis d'appel public à la concurrence .....	27
7.1.2	Le règlement de consultation .....	28
7.2	Le jugement des offres .....	29
7.2.1	Transparence et publicité .....	29
7.2.2	Égalité de traitement entre les candidats .....	29
7.3	Notification et transmission .....	30
7.4	Le report de l'exécution du marché .....	31
8.	LA RESTAURATION COLLECTIVE .....	31
8.1	L'offre de restauration collective .....	31
8.2	Le fonctionnement global du service .....	31
8.3	Fréquentation et tarification .....	32
8.4	Le coût de la restauration scolaire .....	33
8.5	La passation du marché de restauration .....	34
8.5.1	Sur le contenu de la convention .....	34
8.5.2	Sur la prestation fournie .....	34
	RAPPELS DU DROIT .....	37
	RECOMMANDATION .....	37
	ANNEXE 1 : .....	38
	ANNEXE 2 : .....	40
	ANNEXE 3 : .....	45
	ANNEXE 4 : .....	47
	ANNEXE 5 : .....	48
	ANNEXE 6 : .....	49

COMMUNE DE PONT-SUR-SEINE

EXAMEN DE LA GESTION  
(à compter de l'exercice 2013)

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

SYNTHÈSE

Membre de la communauté de communes du Nogentais, Pont-sur-Seine connaît depuis 2010 une croissance dynamique de sa population, qui s'établit à 1 147 habitants en 2018.

La chambre relève des manquements significatifs aux principes qui président à l'élaboration du budget et à l'information des élus et du public. La commune doit respecter les principes budgétaires qui lui sont applicables et revoir son organisation pour que les procédures soient observées.

À ce titre, la commune est soumise à l'obligation d'équilibre budgétaire qui procède de l'inscription des dépenses et des recettes de manière sincère. Ainsi, en méconnaissant les dispositions applicables à l'inscription des restes à réaliser à la section d'investissement, la commune a produit de manière récurrente des informations budgétaires insincères. De même, les dépenses et les recettes prévisionnelles à la section de fonctionnement doivent être correctement évaluées dès le budget primitif.

La chambre observe que l'inscription de recettes insincères en 2013 et 2014 a conduit à masquer le déficit réel de la commune et, ce faisant, a retardé l'adoption des mesures de redressement qui s'imposaient.

Afin d'améliorer l'information des élus et du public, la commune doit améliorer la qualité des informations figurant aux annexes qui complètent le compte administratif et le budget.

La situation financière de la commune apparaît dégradée. Ses difficultés s'expliquent par des dépenses de personnel et des investissements dont les niveaux excèdent ses capacités financières.

Le soutien aux services de proximité mené sur le champ concurrentiel affiche un bilan contrasté. Si l'installation d'une épicerie n'a pas eu de conséquences dommageables pour les finances de la commune, les projets en faveur de l'ouverture d'un restaurant et d'une boucherie, financés par l'emprunt, se révèlent coûteux.

La chambre observe que la charge annuelle de la dette est importante au regard de l'épargne que la collectivité est en mesure de dégager, en dépit d'une fiscalité locale élevée. Les locaux à vocation commerciale sont restés vacants pendant plus d'un an et l'échéance de certains emprunts est fixée à 2039.

La passation des marchés relatifs à la construction du « nouvel espace communal » montre une inobservation répétée des règles de la commande publique. Outre les conséquences pour les entreprises concernées, les manquements constatés par la chambre exposent la commune à un niveau d'insécurité juridique élevé, susceptible de remettre en cause l'existence même du projet.

La chambre invite la commune à se doter d'un règlement de la commande publique dont l'application permettra le respect des obligations qui s'imposent à elle en sa qualité de pouvoir adjudicateur.

## 1. PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Pont-sur-Seine, qui a porté sur les exercices 2013 et suivants, a été ouvert par lettre du 23 avril 2018 du président de la chambre au maire de la commune, unique ordonnateur durant la période sous revue.

L'entretien précédant les observations provisoires prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 31 octobre 2018 entre le rapporteur et le maire de la commune.

Le rapport d'observations provisoires de la chambre a été reçu par l'ordonnateur en fonction le 7 mars 2019. Celui-ci y a répondu par un courrier enregistré au greffe de la chambre régionale des comptes le 2 mai 2019. Des extraits du rapport d'observations provisoires ont été également envoyés le 6 mars 2019 aux tiers mis en cause.

Après examen des réponses reçues, la chambre a arrêté, le 17 juillet 2019, les observations définitives ci-après qui portent sur la qualité de l'information financière et budgétaire, les mesures de soutien aux entreprises, la situation financière, la gestion des ressources humaines, le marché relatif à l'espace communal et la restauration collective. Ce dernier thème s'inscrit dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières sur la gestion locale de la restauration collective.

## 2. PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Située dans le département de l'Aube, la commune de Pont-sur-Seine compte 1 147 habitants (1 009 en 2010), elle est membre de la communauté de communes du Nogentais (CCN) qui regroupe 23 communes et rassemble 16 705 habitants.

La population communale s'est accrue en moyenne annuelle de 2,9 % entre 2010 et 2015, alors que celle du département<sup>1</sup> n'augmentait que de 0,4 % dans le même temps. La commune bénéficie de sa proximité géographique (moins de 15 kilomètres) avec Romilly-sur-Seine, commune la plus peuplée du département après celles de Troyes et de Nogent-sur-Seine.

Durant la période sous revue, le budget de la commune se composait du budget principal et de budgets annexes retraçant les opérations de services à caractère administratif : la zone industrielle, l'atelier artisanal (restaurant), la boucherie et l'épicerie (budget clos en 2016). Un budget annexe individualise les activités du service public de l'assainissement qui revêt de par la loi le caractère de service public à caractère industriel et commercial.

À la clôture de l'exercice 2017, les recettes réelles consolidées de la commune<sup>2</sup> s'élèvent à 2,4 millions d'euros (M€), dont 1,7 M€ en section de fonctionnement et 0,7 M€ en section d'investissement. Le résultat de clôture consolidé ressortait à 0,5 M€, dont 2 393 euros (€) au budget principal. L'encours consolidé de la dette s'élevait à 1,8 M€. 16 agents composent l'effectif de la commune, hors recrutements temporaires.

---

<sup>1</sup> Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), entre 2010 et 2015, la population française a augmenté en moyenne annuelle de 0,48 %.

<sup>2</sup> Les recettes réelles du budget annexe du service public de l'assainissement se sont élevées à 13 122 €, dont 6 900 € au titre des recettes réelles de fonctionnement.

### 3. LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

#### 3.1 La procédure et les prévisions budgétaires

##### 3.1.1 Les commissions municipales

En raison de sa population inférieure à 3 500 habitants, la commune n'est pas tenue d'organiser un débat d'orientation budgétaire<sup>3</sup>. Toutefois, l'ordonnateur a souhaité associer les élus à l'élaboration du budget en chargeant la commission des finances de synthétiser les travaux de commissions thématiques (urbanisme, voirie, enfance, environnement).

La chambre observe cependant que les commissions municipales n'ont été que rarement réunies. Elle encourage l'ordonnateur à poursuivre ses efforts en vue d'associer les élus membres desdites commissions au processus budgétaire.

##### 3.1.2 Les restes à réaliser

Les restes à réaliser correspondent à des dépenses engagées non mandatées et à des recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. À la section d'investissement, la commune a inscrit des montants au titre des restes à réaliser représentant en moyenne la moitié des recettes et des dépenses prévisionnelles. Leur sincérité a été contrôlée pour les opérations les plus significatives.

Tableau 1 : Poids relatif des restes à réaliser à la section d'investissement (en euros)

		2013	2014	2015	2016	2017
Restes à réaliser (RAR)	Dépenses	47 451	1 031 674	545 141	249 079	178 179
	Recettes	177 835	1 245 711	294 414	278 622	231 574
	Solde	130 384	214 037	- 250 727	29 543	53 395
RAR / (Dépenses+RAR)		15 %	75 %	47 %	33 %	20 %
RAR / (Recettes+RAR)		54 %	82 %	33 %	42 %	22 %

Source : comptes administratifs

En 2013, la commune a inscrit une recette de 100 000 € en s'appuyant sur un projet de vente immobilière pour lequel aucun acheteur ne s'est finalement manifesté. En inscrivant à tort ce produit, la commune a affiché un excédent prévisionnel injustifié de 7 974 € à la section d'investissement au lieu d'un déficit réel de 92 026 €.

Les restes à réaliser comptabilisés en 2014 concernent les opérations liées à la construction du « nouvel espace communal » destiné à accueillir les services communaux. Si les engagements en dépenses ont été correctement évalués, les produits des cessions immobilières inscrits pour un montant d'environ 0,5 M€ n'étaient pas justifiés<sup>4</sup>. En conséquence, la chambre observe qu'à la clôture de l'exercice 2014, la section d'investissement présentait un déficit de 441 566 € et non un excédent de 24 347 €.

<sup>3</sup> Article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>4</sup> Un projet de cession immobilière d'un montant de 0,3 M€ et deux mandats de vente conclus avec une agence immobilière pour 0,2 M€ ont été inscrits à tort.

À la clôture 2017, les restes à réaliser en recettes apparaissent surévalués de 65 000 € :

- le produit de la cession du terrain « rue des remparts » a été comptabilisé pour 40 000 € sans disposer de l'engagement ferme d'un acquéreur<sup>5</sup> ;
- la cession « St Martin », inscrite pour 50 000 €, s'est concrétisée par la signature d'un acte notarié le 5 janvier 2018 pour un montant de 25 000 € correspondant à une première phase de l'opération. La seconde n'était pas intervenue à la date de dépôt du présent rapport. En conséquence, la commune a surévalué ses recettes de 25 000 € à la clôture de l'exercice 2017.

Rappel du droit n° 1 : N'inscrire en restes à réaliser que les dépenses engagées non mandatées et les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales.

### 3.1.3 La qualité des prévisions budgétaires

Le taux d'exécution permet d'apprécier la fiabilité des engagements budgétaires pris par l'assemblée délibérante. Les données figurant au tableau ci-dessous incluent les restes à réaliser inscrits au budget principal.

Tableau 2 : Exécution budgétaire du budget principal (en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
<b>Recettes réelles de fonctionnement</b>	<b>91,4 %</b>	<b>80,5 %</b>	<b>103,2 %</b>	<b>98,3 %</b>	<b>117,2 %</b>	
Prévisions	1 155 286	1 263 925	1 436 685	1 217 729	1 136 833	
Exécution	1 056 121	1 017 394	1 483 139	1 196 658	1 331 891	<b>98,0 %</b>
<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>	<b>99,9 %</b>	<b>95,6 %</b>	<b>98,0 %</b>	<b>99,8 %</b>	<b>99,3 %</b>	
Prévisions	1 057 831	1 138 668	1 081 399	1 081 202	1 076 085	
Exécution	1 056 952	1 088 628	1 059 842	1 079 384	1 068 585	<b>98,5 %</b>
<b>Recettes réelles d'investissement</b>	<b>102,6 %</b>	<b>99,4 %</b>	<b>95,7 %</b>	<b>99,9 %</b>	<b>50,8 %</b>	
Prévisions	216 711	1 499 726	907 044	657 147	983 614	
Exécution	222 397	1 490 294	867 857	656 499	500 031*	<b>87,6 %</b>
<b>Dépenses réelles d'investissement</b>	<b>99,2 %</b>	<b>99,9 %</b>	<b>100 %</b>	<b>99,6 %</b>	<b>95,7 %</b>	
Prévisions	280 667	1 380 053	1 140 605	758 323	846 733	
Exécution	278 378	1 378 819	1 140 336	755 286	809 921	<b>99,0 %</b>

Source : comptes administratifs (états II-A2 et II-A3)

\* En 2017, la prise en compte des observations de la chambre conduirait à un taux d'exécution de 84 % en recettes d'investissement et de 95 % en moyenne au cours de la période.

A la section de fonctionnement, l'examen du budget 2013 montre une sous-estimation des dépenses au budget primitif<sup>6</sup>. Celles-ci ont fait l'objet d'inscriptions complémentaires par décisions modificatives au cours de l'exercice. Les dépenses nouvelles étaient équilibrées par des recettes de subventions, sans que l'ordonnateur dispose d'un justificatif autorisant leur prise en compte. Le procédé réapparaît en 2014 dans des proportions plus importantes.

<sup>5</sup> Un protocole d'accord a été signé le 12 octobre 2018. Fin 2017, la commune ne pouvait inscrire ce projet en restes à réaliser sans contrevenir aux règles de la comptabilité d'engagement.

<sup>6</sup> La sous-estimation des dépenses a affecté les charges à caractère général et les dépenses de personnel.

À la clôture des exercices 2013 et 2014, l'écart entre les prévisions de recettes au chapitre 74 « subventions de fonctionnement » et l'exécution s'élevaient respectivement à 131 168 € et à 268 861 € en la défaveur de la commune. Les subventions inscrites lors des décisions modificatives n'ont pas donné lieu à encaissement.

La chambre observe qu'en procédant de la sorte, la commune a retardé de deux ans la mise en place des mesures d'équilibre budgétaire qui s'imposaient dès 2013.

En 2017, le budget annexe assainissement comporte une recette prévisionnelle de 40 000 € relative au produit d'une taxe communale reversée par le délégataire. Cette taxe a été supprimée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, en conséquence l'inscription des crédits budgétaires n'est pas justifiée.

Rappel du droit n° 2 : Procéder à une évaluation sincère des dépenses et des recettes budgétaires conformément aux dispositions de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

### 3.2 Les annexes obligatoires

L'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) oblige les communes à détailler les informations les plus importantes dans des annexes produites à l'appui des documents budgétaires et financiers annuels. Ces documents permettent aux élus et au public de mieux appréhender la situation de la collectivité.

En l'espèce, certaines annexes sont manquantes ou incomplètes au budget principal, comme aux budgets annexes<sup>7</sup>.

Ainsi, aux budgets annexes, l'état de recensement des engagements reçus ne fait pas apparaître les opérations de crédit-bail dont bénéficie la commune, ce qui occulte une partie des risques financiers qu'elle supporte.

Tableau 3 : Montants des engagements reçus par la commune (en euros)

Budget annexe	Contrat	Engagement reçu € HT	Date d'engagement	Échéance théorique	Engagement au 1 <sup>er</sup> octobre 2018
Restaurant	Crédit-bail	395 290	20/04/2007	31/12/2020	Néant (liquidation en 2015)
Épicerie	Crédit-bail	174 577	27/12/2012	31/12/2021	Néant (vente de l'immeuble en 2015)
Boucherie	Location-vente	77 838	30/12/2015	31/12/2026	Néant (rupture du contrat en 2017)

Source : CRC d'après les contrats de crédit-bail

L'encours présenté dans l'état de la dette du compte administratif diffère de celui du compte de gestion de 13 282 € en 2014 et de 14 503 € en 2017. Ces écarts ne sont pas expliqués par la commune.

<sup>7</sup> Le détail des observations sur la qualité des informations produites figure en annexes 1 et 2 du présent rapport.

Par ailleurs, l'annexe du compte administratif 2017 (état A2.2) du budget de la zone industrielle fait apparaître un emprunt<sup>8</sup> de 150 000 €, indument inscrit à la suite d'une simulation financière. L'erreur conduit à surestimer la dette d'autant.

En outre, un emprunt (n° MIN209336) dont l'encours est de 181 204 € au 31 décembre 2017 figure à la fois au compte administratif du budget principal et à celui du budget de la zone industrielle<sup>9</sup>.

La chambre rappelle à la commune que le vote des documents financiers (compte administratif et compte de gestion) doit permettre à l'assemblée délibérante de constater la concordance entre les deux documents. L'ordonnateur doit opérer les régularisations qui s'imposent.

Rappel du droit n° 3 : Renseigner l'ensemble des annexes obligatoires en application des dispositions de l'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

### 3.3 Fiabilité des éléments constitutifs du patrimoine

#### 3.3.1 L'inventaire

Le chapitre 3 du titre 4 de l'instruction budgétaire M14 indique que « *la responsabilité du suivi des immobilisations incombe [...] à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent en toute logique, correspondre* ».

La commune ne dispose d'aucun recensement des biens figurant à son bilan, lui permettant d'en établir l'inventaire physique et méconnaît ainsi ses obligations en matière de suivi des immobilisations.

Rappel du droit n° 4 : Procéder au recensement des biens de la commune et à leur suivi, conformément aux dispositions du chapitre 3 du titre 4 de l'instruction comptable M14.

#### 3.3.2 Les provisions pour risques

En application du 29° de l'article L. 2321-2 CGCT, l'article R. 2321-2 CGCT dispose qu'une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce à l'encontre d'un organisme qui aurait bénéficié d'une garantie d'emprunt, d'un prêt, créances, d'une avance de trésorerie ou d'une participation en capital ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

<sup>8</sup> Page 12 du compte administratif : emprunt souscrit le 30 mai 2017.

<sup>9</sup> Page 14 du compte administratif de la zone industrielle et page 22 du compte administratif du budget principal.

En l'espèce, quatre événements auraient dû conduire la commune à inscrire une provision pour risques au cours de la période 2013-2017 :

- l'ouverture d'une procédure contentieuse en 2013 par un agent de la commune dont la requête portait sur un montant de 10 000 € (demande finalement rejetée par le tribunal administratif) ;
- la liquidation judiciaire en 2015 de la société « ABC », crédit-preneur de la commune, bénéficiaire d'opérations de crédit-bail assimilables à des opérations de crédit<sup>10</sup>. En vertu de la déclaration adressée par le comptable de la commune au liquidateur judiciaire, la provision idoine aurait dû s'élever à 17 085 € ;
- de même, la liquidation judiciaire de la société « DEF » aurait dû conduire à comptabiliser une provision d'un montant de 10 422 €, en raison des opérations de crédit-bail enregistrées ;
- l'encaissement des loyers dus par la société « XYZ » pour un montant de 6 651 € semblait compromise malgré les diligences du comptable<sup>11</sup>.

Par une délibération en date du 11 avril 2019, la commune de Pont-sur-Seine a décidé de provisionner le risque relatif à la société « ABC » sur l'exercice comptable 2019 et le risque relatif à la société « DEF » sur l'exercice comptable 2020. La chambre rappelle que les provisions pour risques doivent être constituées dès l'apparition d'un contentieux et ne sauraient être étalées dans le temps.

#### 4. LES MESURES DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES

Entre 2013 et 2018, la commune a accompagné plusieurs projets en faveur du développement des services à la population. Elle a ainsi œuvré avec succès au maintien d'un cabinet médical et d'une agence postale, projets qui s'inscrivaient toutefois dans un cadre particulier puisqu'ils concernaient des activités pour lesquelles la concurrence est faible et les tarifs réglementés.

La commune a également souhaité soutenir des activités appartenant au champ concurrentiel<sup>12</sup>. Elle a ainsi acquis trois immeubles et du matériel professionnel en vue de faciliter l'installation d'un épicier, d'un restaurateur et d'un boucher.

##### 4.1 L'installation de l'épicerie

###### 4.1.1 Le contexte

Dans le but de répondre à la demande de certains habitants, la commune a acquis un immeuble fin 2011 au prix de 170 000 € pour y installer une épicerie.

L'acquisition a été financée par un emprunt de 174 000 € à rembourser sur une durée de 10 ans. Conclu au taux fixe de 3,95 %, le contrat prévoyait le règlement de 36 614 € d'intérêts, soit un montant total à rembourser de 210 614 €.

La collectivité a proposé à un professionnel l'acquisition de l'immeuble par le biais d'un contrat de crédit-bail avec option d'achat. La convention, signée fin 2012 pour une durée de 10 ans, fixe le loyer mensuel à 1 616,45 € hors taxes, soit 1 933,27 € TTC (toutes taxes comprises).

<sup>10</sup> Article L. 313-7 du code monétaire et financier (CMF).

<sup>11</sup> Le plan de règlement mis en place par la direction générale des finances publiques (DGFIP) pour la période du 15 avril 2018 au 15 novembre 2018 n'a pas été respecté par la société.

<sup>12</sup> Le régime juridique applicable aux aides (notamment celles des aides « *de minimis* ») figure en annexe 3.

En août 2015, soit antérieurement au terme du contrat fixé à 2021, le crédit-preneur s'est porté acquéreur de l'immeuble pour un montant de 143 721 €. L'emprunt a été réintégré au budget principal à la clôture du budget annexe le 19 mai 2016 pour un encours de 112 500 €. Au budget 2019, les crédits nécessaires pour honorer l'annuité s'élèveront à 21 090 € (18 738 € en capital et 2 352 € en intérêts).

#### 4.1.2 L'évaluation de l'aide

Le contrat de crédit-bail fixe l'engagement du locataire à 208 793 € TTC pour la période 2013-2021. Ce montant comprend les loyers pour 174 576 € hors taxes (recette communale) et 34 217 € de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (recette de l'État).

Le loyer fixé par la commune est donc inférieur au coût total de l'emprunt souscrit (210 614 €), ce qui entraîne une perte de 36 038 €, qui s'explique par le fait que la commune n'a pas inclus le reversement de la TVA sur les loyers dans ses estimations de recettes.

En outre, le crédit-preneur a bénéficié de conditions de financement plus favorables que celles du marché. S'il avait emprunté directement pour financer le local, seuls les intérêts auraient été déductibles au titre de l'impôt sur les sociétés (IS), alors que le contrat proposé par la commune lui permettait de déduire les loyers de l'IS (35 000 €) et la TVA versée (34 000 €).

Tableau 4 : Coût net du crédit-bail par rapport aux conditions de marché (en milliers d'euros)

	Financement au prix du marché	Crédit-bail proposé
Capital emprunté	174	
Intérêts	37	
Loyer HT du crédit-bail		175
TVA sur loyer crédit-bail		34
Coût brut	211	209
Déduction impôt (IS à 20 %)	- 7	- 35
Déduction sur TVA		- 34
Coût net	203	140

Source : calcul CRC

Au regard du droit communautaire, le contrat passé par la commune s'apparente à une aide dite *de minimis*, qui aurait dû être déclarée en application du règlement de la Commission européenne n° 1407/2013.

#### 4.1.3 La gestion du contrat

L'acquisition anticipée de l'immeuble a dérogé à l'article 12 du titre II du contrat<sup>13</sup> qui stipule que « le crédit-preneur pourra lever l'option d'achat à compter de la 10<sup>ème</sup> année suivant la prise d'effet du présent contrat ». Ainsi, la levée d'option en 2015 n'était pas autorisée.

Le projet s'est soldé par une perte de 36 038 € pour la commune, partiellement compensée par l'application de pénalités injustifiées<sup>14</sup> et par une surestimation du décompte pour cession. En conséquence, le déficit s'est limité à 18 948 €.

<sup>13</sup> Dispositions applicable par renvoi du 2) de l'article 17 du titre I du contrat de crédit-bail.

<sup>14</sup> Le solde du décompte a été majoré de 9 000 € au titre des frais induits par le remboursement anticipé d'un emprunt alors même que ce dernier n'a pas été remboursé mais transféré au budget principal. Par ailleurs, le décompte fixé pour la cession apparaît erroné : il fait état d'un solde de 134 721 € (hors pénalités) alors qu'en application des dispositions contractuelles, le solde s'établit à 126 632 € hors taxes.

Si le bilan financier de l'opération est acceptable au regard du service rendu à la population, les modalités de sa mise en œuvre trahissent une méconnaissance des mécanismes juridiques et financiers propres aux opérations de crédit-bail. La sous-estimation des loyers et l'exécution de la levée d'option en l'absence de dispositions contractuelles y ouvrant droit montrent que la commune ne disposait pas de l'expertise nécessaire.

## 4.2 La création d'un restaurant

### 4.2.1 Le contexte

En 2005, la commune a acquis et aménagé un immeuble en vue de l'ouverture d'un restaurant. L'opération a été financée par un emprunt de 252 000 € sur une durée de 15 ans, d'un coût total de 322 053 €.

Le contrat de crédit-bail, signé en avril 2006 avec la société « ABC », fixe le montant du loyer mensuel à 1 484 € hors taxes (1 787 € TTC) et la durée du contrat à 15 ans. Le montant cumulé des loyers pour les années 2006 à 2020 s'élève à 322 054 €, dont 268 378 € de revenus locatifs et 53 676 € de TVA.

Des modifications substantielles sont intervenues par avenant en 2007 : l'échéance du contrat a été prolongée de 12 ans et les loyers ont été réduits de 17 %, ce qui a conduit la commune à rééchelonner sa dette. L'emprunt a été renégocié pour un montant de 269 524 €. Le coût de l'opération pour la commune<sup>15</sup> est passé à 473 419 €, dont 176 645 € d'intérêts financiers.

En octobre 2015, la société « ABC » a fait l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire. Au 1<sup>er</sup> octobre 2018, les loyers non versés au préjudice de la commune s'élèvent à 17 085 €.

En novembre 2016, après 11 mois de vacance locative, la commune a conclu un bail commercial d'une durée de neuf ans avec la société « DEF » pour un loyer mensuel de 625 € hors taxes. La société a résilié son bail le 30 septembre 2017 et a fait l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire en octobre 2017. Au 1<sup>er</sup> octobre 2018, elle reste débitrice envers la commune d'un montant de 10 422 €.

Le local du restaurant est par la suite resté vacant pendant plus d'un an, privant ainsi la commune des ressources nécessaires au remboursement de l'emprunt courant jusqu'en 2032 et dont l'annuité s'élève à 17 812 €.

### 4.2.2 L'évaluation de l'aide

La société « ABC » a bénéficié de conditions de financement plus favorables que celles dont elle aurait pu bénéficier en faisant elle-même appel au marché :

- le coût d'un emprunt aux conditions de marché s'élève à 473 419 €. Sont déductibles les intérêts de la dette et la TVA acquittée pour l'aménagement du local commercial (32 816 €) ;
- le crédit-bail proposé par la commune permet de déduire les loyers de l'impôt sur les sociétés (79 000 €) ainsi que la TVA sur les loyers (78 000 €).

---

<sup>15</sup> 27 250 € payés dans le cadre de l'emprunt initial et 446 169 € au titre de l'emprunt après rééchelonnement.

Tableau 5 : Coût net du crédit-bail par rapport aux conditions de marché (en milliers d'euros)

	Financement au prix du marché	Crédit-bail « ABC »
Capital emprunté	297	
Intérêts	177	
Loyer HT du crédit-bail		397
TVA sur loyer crédit-bail		78
Coût brut	473	474
Déduction impôt (IS à 20 %)	- 35	- 79
Déduction TVA des loyers		- 78
Déduction TVA sur investissements	- 33	
Coût net	405	317

Source : contrats fournis par la commune

Au regard du droit communautaire, le contrat passé par la commune s'apparente à une aide dite *de minimis*, qui aurait dû être déclarée en application du règlement de la Commission européenne n° 1407/2013.

L'évaluation de l'aide apportée à la société « DEF » est plus complexe dans la mesure où la durée du bail commercial diffère de celle de l'emprunt. Cependant, la chambre observe que les conditions fixées par la commune sont favorables au regard des conditions du marché : le coût de la dette (capital et intérêts) s'élève à 160 312 € pour une durée de neuf ans alors que le montant des loyers TTC équivaut à 81 000 € pour une durée identique. En conséquence, la commune aurait dû déclarer formellement l'aide consentie en application du règlement de la Commission européenne n° 1407/2013.

#### 4.2.3 La gestion du contrat

L'article 10 du titre I du contrat de crédit-bail signé avec la société « ABC » stipule « que le crédit-preneur s'oblige à fournir au crédit bailleur dans les six mois de la clôture de son exercice social une copie du bilan, des comptes de résultat et annexes détaillés (...). Il adressera tout document financier complémentaire et informera le crédit-bailleur de tous faits susceptibles d'altérer la situation financière du crédit-preneur ».

La commune n'a jamais fait application de cette disposition lui permettant d'évaluer la solvabilité de son locataire, alors même qu'un avenant minorant le loyer aurait dû interpellier les élus sur l'existence d'un risque de défaut de paiement.

La commune s'est montrée réticente à mettre un terme aux contrats de ses locataires, malgré l'insolvabilité manifeste de ces deniers. Le maintien dans les locaux a été jugé prioritaire par le conseil municipal qui connaissait pourtant les risques financiers encourus. Dans un courrier en date du 15 juin 2015 adressé à la société « ABC », le maire indique: « dans la mesure où vous ne payez pas vos loyers, la commune doit trouver des recettes pour compenser les dépenses d'emprunt, ce qui se traduit par un prélèvement sur les impôts locaux ».

### 4.3 L'installation de la boucherie

#### 4.3.1 Éléments de contexte

Afin de permettre le maintien d'une boucherie, la commune a fait l'acquisition d'un immeuble en septembre 2013 pour 158 814 €, prix correspondant à l'estimation réalisée par France Domaine<sup>16</sup>. L'investissement a été financé par un emprunt de 155 000 € pour une période de 25 ans au taux fixe de 4,05 %. Le contrat prévoyait une charge d'intérêts de 92 209 €.

La commune a financé le réaménagement du local et les équipements y afférents par un deuxième emprunt de 202 000 €, au taux fixe de 4,35 % sur 25 ans. Les intérêts s'élèvent à 130 178 €.

La commune a établi deux contrats distincts : un bail commercial de neuf ans pour le financement de l'immeuble et un contrat de location-vente de douze ans pour le financement des équipements. Ces deux contrats ont été conclus avec la société « XYZ ».

Le bail commercial, signé le 6 janvier 2016, fixe le montant du loyer mensuel à 1 216 € hors taxe. Le contrat de location-vente, signé le 30 décembre 2015, fixe le montant du loyer mensuel à 540 € hors taxe.

Après avoir rencontré des difficultés de trésorerie, la société « XYZ » a demandé la résiliation de son bail en juin 2017 et a définitivement cessé son activité le 31 décembre 2017. L'immeuble acquis, aménagé et équipé par la commune, est alors resté vacant plus d'un an.

#### 4.3.2 La gestion des contrats

La commune n'a pas mis en œuvre les dispositions contractuelles lui permettant d'obtenir l'exécution des engagements pris par la société « XYZ ».

L'article 8 du contrat de location-vente disposait notamment qu'en « *cas de cessation d'activité avant le terme du présent contrat, le preneur devra s'acquitter du solde restant à la date de la cessation, sauf accord entre les parties pour une éventuelle reprise par le bailleur* ». En l'absence d'une délibération du conseil municipal se prononçant en faveur d'une reprise des biens, la rupture de bail en date du 28 juin 2017 aurait dû conduire la commune à exiger de son locataire le paiement du solde estimé à 71 352 € hors taxes.

Le local de la boucherie étant par la suite resté vacant pendant plus d'un an, la commune s'est vue privée des ressources nécessaires au remboursement des deux emprunts courant jusqu'en 2038 et dont l'annuité totale s'élève à 23 157 €.

## 5. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

Le budget de Pont-sur-Seine se compose d'un budget principal (BP) et de cinq budgets annexes (BA) : boucherie, zone industrielle, restaurant, épicerie (clos en 2016), assainissement.

Les produits de gestion<sup>17</sup> du budget principal représentent un montant annuel moyen d'1 M€ durant la période 2013-2017, soit 93,5 % du budget consolidé de la commune. L'encours consolidé de la dette se répartit comme suit :

<sup>16</sup> Estimation comprise entre 155 000 et 165 000 € et réalisée le 14 novembre 2012.

<sup>17</sup> Les produits de gestion correspondent aux produits d'exploitation récurrents. Ils excluent les produits financiers et les produits exceptionnels.

Tableau 6 : Encours consolidé de la dette au 31 décembre 2017 (en milliers d'euros)

	Montant (milliers d'€)	% du total
Budget principal	1 120	60,8 %
Boucherie	323	17,6 %
Zone industrielle	209	11,4 %
Restaurant	190	10,3 %
Total	1 842	100 %

Source : CRC d'après les comptes de gestion

## 5.1 Le budget principal

Tableau 7 : Principaux éléments financiers du budget principal (en milliers d'euros)

en milliers d'euros	2013	2014	2015	2016	2017
Produits de gestion	972	912	1 156	1 100	1 071
Charges de gestion	993	1 006	968	947	954
Excédent brut de fonctionnement (EBF)	- 21	- 95	187	153	117
EBF en % des produits de gestion	- 2 %	- 10 %	16 %	14 %	11 %
Capacité d'autofinancement (CAF) brute	- 63	- 102	409	117	81
Capacité d'autofinancement (CAF) nette	- 136	- 178	268	- 66	- 330
Dépenses d'équipement	185	272	466	320	216
Encours de dette au 31/12	914	963	1 303	1 232	1 120

Source : CRC d'après les comptes de gestion

### 5.1.1 Les dépenses de fonctionnement

Les charges de gestion sont stabilisées depuis 2013, leur évolution annuelle moyenne s'établit à - 1 %. Les dépenses de personnel sont le premier poste budgétaire de la commune (61 % des charges de gestion en 2017).

Tableau 8 : Évolution des charges de gestion (en milliers d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Variation
Charges à caractère général	342	315	294	254	289	- 52
Charges de personnel	558	611	557	585	584	26
Subventions de fonctionnement	13	10	5	7	3	- 10
Autres charges de gestion	81	70	112	101	78	- 3
Total des charges de gestion	993	1 006	968	947	954	- 39

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Les frais financiers s'élèvent à 45 000 € environ et représentent 4,5 % des produits de gestion. À l'instar de la dette, leur montant est stable durant la période sous revue.

Ramenées à l'habitant, les dépenses de fonctionnement apparaissent élevées, elles sont en effet supérieures de 40 % à celles des communes comparables en 2017.

Tableau 9 : Charges de fonctionnement (en euros par habitant)

	2013	2014	2015	2016	2017
Pont-sur-Seine	1 134	1 041	962	881	1076
Communes de la strate	673	698	746	732	767
Écart en %	68,5 %	49,1 %	26,8 %	20,4 %	40,3 %

Source : Comptes individuels des collectivités sur [impots.gouv.fr](http://impots.gouv.fr)

### 5.1.2 Les recettes de fonctionnement

Les produits de gestion sont stables et s'élèvent à 1,1 M€ en 2017 mais leur structure a évolué. Les ressources institutionnelles ont diminué de 0,1 M€ tandis que les produits de la fiscalité locale augmentaient de 0,2 M€. La part des recettes fiscales dans le total des produits de gestion est ainsi passée de 66 % en 2013 à près de 80 % en 2017.

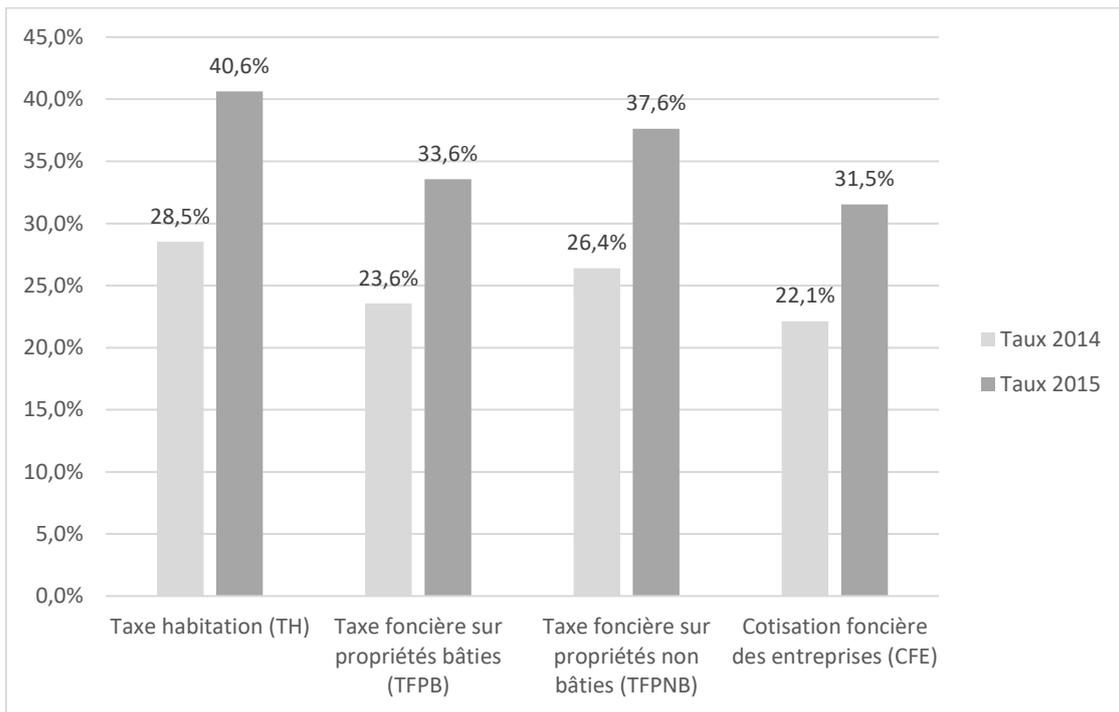
Tableau 10 : Structure des produits de gestion (en milliers d'euros)

		2013	2014	2015	2016	2017	Variation
Ressources propres	Ressources fiscales	555	569	790	780	795	240
	Prestations de services	25	25	52	45	38	13
	Revenus locatifs	9	11	6	6	6	- 3
	Autres revenus	52	15	27	22	3	- 49
	<i>Sous-Total</i>	<i>639</i>	<i>620</i>	<i>875</i>	<i>853</i>	<i>841</i>	<i>202</i>
Ressources institutionnelles	DGF	161	156	143	128	118	- 43
	Autres attributions	116	95	107	90	99	- 18
	Fiscalité reversée	55	41	30	29	13	- 42
	<i>Sous-Total</i>	<i>332</i>	<i>292</i>	<i>280</i>	<i>247</i>	<i>230</i>	<i>- 103</i>
<b>TOTAL des produits de gestion</b>		<b>972</b>	<b>912</b>	<b>1 156</b>	<b>1 100</b>	<b>1 071</b>	<b>99</b>

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Afin de combler les déficits enregistrés en 2013 et en 2014, la commune a augmenté les taux d'imposition des taxes directes locales en 2015 de 10 points en moyenne.

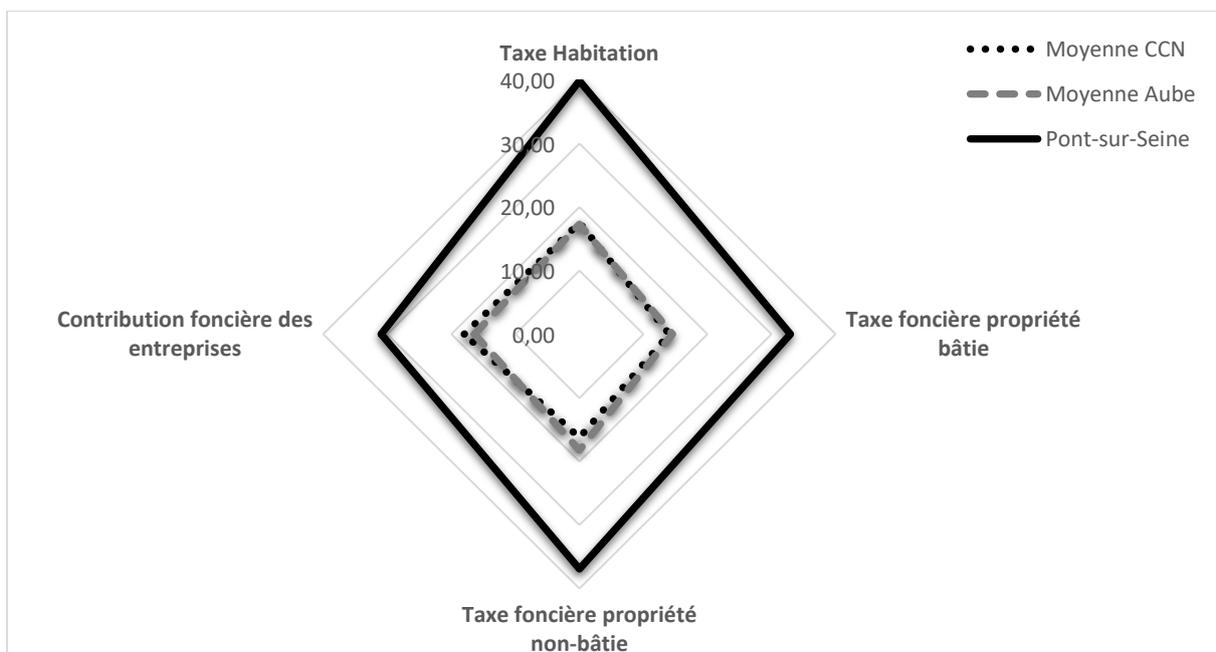
Figure 1 : Évolution des taux des taxes locales entre 2014 et 2015



Source : CRC

Pont-sur-Seine présente désormais les taux d'imposition les plus élevés de la communauté de communes du Nogentais. La commune affiche également une fiscalité deux fois supérieure à celle constatée en moyenne dans le département de l'Aube.

Tableau 11 : Taux des taxes à l'échelle communale, intercommunale et départementale (2016)



Source : données des juridictions financières

La hausse des recettes de fonctionnement constatée en 2015 s'explique par l'augmentation des produits des taxes locales (0,2 M€) et par le transfert exceptionnel de 265 000 € correspondant aux excédents capitalisés sur le budget annexe « assainissement » intervenu dans le cadre de la procédure de rétablissement des comptes. Les baisses constatées à partir de 2016 sont dues à la réduction des transferts en provenance de l'État.

Tableau 12 : Produits de fonctionnement hors transfert du BA « assainissement » (en milliers d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
Total produits hors transfert	977	949	1 160	1 114	1 081
Var. annuelle		- 3 %	22 %	- 4 %	- 3 %

Source : CRC, d'après comptes de gestion

### 5.1.3 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) est égale à l'excédent des produits réels de fonctionnement de l'exercice sur les charges réelles de fonctionnement de l'exercice. Ce flux réel permet d'autofinancer une partie des investissements et, notamment, doit permettre le remboursement de la dette.

L'évolution de la CAF brute de la commune est corrélée à celle des produits de fonctionnement. Ainsi, la CAF brute a été négative en 2013 et 2014 et s'est rétablie en 2015 par l'apport de produits fiscaux issus de l'augmentation des taux. Elle a ensuite diminué progressivement à due concurrence de la réduction des transferts de l'État.

Tableau 13 : Évolution de la CAF brute (en milliers d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
Produits de gestion	972	912	1 156	1 100	1 071	5 211
Charges de gestion	993	1 006	968	947	954	4 869
Résultat de gestion (1)	- 21	- 95	187	153	117	342
Résultat financier (2)	- 46	- 45	- 48	- 50	- 45	- 234
Résultat exceptionnel (3)	5	37	4	14	10	70
Transfert du BA "Assainissement" (4)			265			265
CAF brute : (1)+(2)+(3)+(4)	- 63	- 102	409	117	81	442
CAF brute hors transfert du budget annexe "Assainissement"	- 63	- 102	144	117	81	177
En % des produits de gestion	- 6,4 %	- 11,2 %	12,4 %	10,7 %	7,6 %	3,4 %

Source : CRC, d'après comptes de gestion

La CAF nette, qui correspond à la CAF brute diminuée des annuités en capital de la dette, a évolué de la manière suivante :

Tableau 14 : Évolution de la CAF nette (en milliers d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
CAF brute	- 63	- 102	409	117	81	442
Annuité en capital	74	76	141	184	412	886
CAF nette	- 136	- 178	268	- 66	- 331	- 443

Source : CRC, d'après comptes de gestion

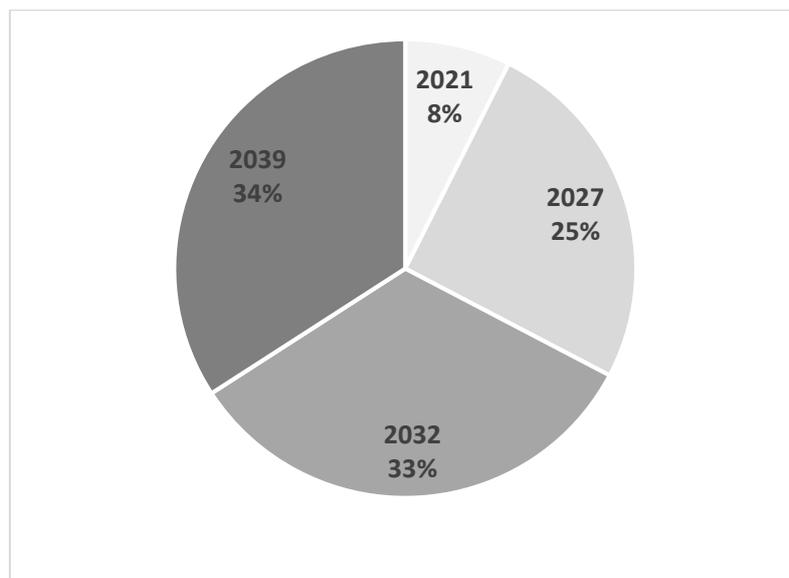
La réduction de la CAF nette en 2017 s'explique en partie par le remboursement de 0,5 M€ de crédits-relais auxquels la commune a eu recours entre 2015 et 2017. Ces concours de trésorerie, utilisés lors de la construction du « nouvel espace communal », doivent être retraités car leur remboursement ne constitue pas la contrepartie d'un actif inscrit au patrimoine de la commune.

Après retraitements, la CAF nette cumulée est proche de zéro, ce qui montre l'incapacité de la commune à dégager une épargne pour financer ses investissements entre 2013 et 2017.

Le niveau de la CAF nette traduit la faiblesse des marges de manœuvres financières de la commune du fait :

- du niveau élevé des taux des taxes directes locales ;
- de la rigidité des dépenses de fonctionnement, composées à 60 % de dépenses de personnel, soit 10 points au-dessus de la moyenne de la strate ;
- de l'encours de la dette dont l'annuité en 2017 (capital et intérêts) représente près de 35 % des produits de fonctionnement contre 11 % pour les communes comparables.

Figure 2 : Structure de la dette par échéance en capital (encours total = 1,1 M€ au 31 décembre 2017)

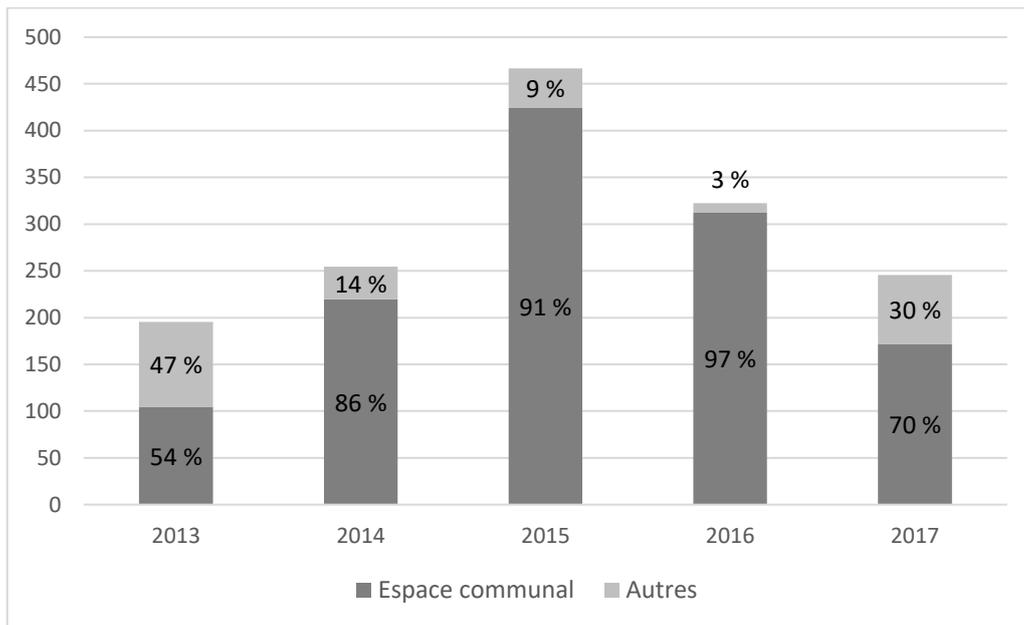


Source : CRC, d'après les contrats fournis par la commune

#### 5.1.4 Le financement des investissements

En moyenne annuelle, Pont-sur-Seine a réalisé des dépenses d'équipement (hors remboursement du capital de la dette) de 300 000 € dont la part la plus importante (1,1 M€ HT) a consisté en la construction d'un « espace communal » destiné à regrouper en un même lieu les services et locaux de la mairie, le centre de loisirs et les services techniques.

Figure 3 : Structure des investissements (en milliers d'euros)



Source : CRC, d'après comptes de gestion

Les dépenses d'équipement réalisées en cumul entre 2013 et 2017 s'élèvent à 1,5 M€. Compte tenu de la faiblesse de l'épargne disponible, des subventions reçues (0,3 M€) et du produit de cessions immobilières (0,3 M€) le besoin de financement après remboursement des emprunts s'est élevé à 0,9 M€, intégralement couvert par de nouveaux emprunts.

### 5.1.5 La dette

Au budget principal, la dette a peu évolué, passant de 987 495 € à 1 119 711 €, soit une variation de 132 216 €. Les nouveaux emprunts souscrits en vue de la construction de l'espace communal (0,3 M€) ont été compensés par les remboursements enregistrés au cours de la période (0,3 M€). Le solde de la dette est donc essentiellement formé par l'encours de 0,1 M€ auparavant inscrit au budget annexe « épicerie » et transféré au budget principal. Au cours de la période sous revue, le taux d'intérêt apparent était de 4,2 %, hors crédits-relais.

La dette reste d'un niveau élevé au regard de la population communale. Fin 2017, l'encours de la dette de la commune s'élève à 977 € par habitant soit 40 % de plus que la moyenne des communes de la même strate (697 € par habitant).

La capacité de désendettement<sup>18</sup> se situait à 10 années en 2016 et 14 années en 2017 par l'effet de la diminution de la CAF brute. Ce résultat apparaît peu satisfaisant dans la mesure où 80 % des communes de 1 000 à 2 000 habitants présentent une capacité de désendettement inférieure à neuf ans<sup>19</sup>.

L'épargne générée par la section de fonctionnement étant entièrement consacrée au remboursement du capital de la dette, la commune se voit privée des ressources nécessaires au financement d'autres investissements.

<sup>18</sup> La capacité de désendettement est mesurée en rapportant l'encours de la dette à la CAF brute de l'année de référence.

<sup>19</sup> Source : Les finances des collectivités locales en 2016 et 2017 (Étude DGCL n° 118, octobre 2017, page 5).

### 5.1.6 Le résultat global

Le résultat global, ou fonds de roulement, correspond aux ressources durables dont la commune dispose pour financer son activité.

Fin 2017, le fonds de roulement de la commune est de 2 393 €, en progression d'environ 25 000 € par rapport à 2013. Il représente 1 % des charges de gestion courantes et découle de l'accumulation des déficits antérieurs.

Son niveau limité contraint la commune à recourir aux crédits-relais pour faire face à ses échéances financières. Elle est également amenée à ajuster ses mandats de paiement à sa trésorerie, ce qui peut entraîner un manquement au respect du délai légal de paiement de 30 jours pour régler ses fournisseurs.

Tableau 15 : Composition du fonds de roulement du BP (en milliers d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017
Immobilisations corporelles	4 940	4 949	4 963	4 966	4 863
Autres immobilisations	344	568	989	1 303	1 499
Emplois immobilisés (1)	5 284	5 518	5 951	6 269	6 361
Réserves	3 925	3 873	3 797	4 284	4 475
Résultat	- 67	- 107	402	113	77
Dette financière	914	963	1 303	1 232	1 120
Autres ressources	300	402	465	583	692
Ressources stables (2)	5 072	5 131	5 967	6 211	6 364
Fonds de roulement (2)-(1)	- 212	- 386	15	- 58	2

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

### 5.2 La situation financière des budgets annexes

Les recettes de fonctionnement représentent un total annuel moyen de 72 000 € entre 2013 et 2017, 44 % d'entre elles concernent le budget « assainissement ». En raison de la nature des opérations menées, les dépenses de fonctionnement sont limitées. Ainsi, en sa qualité de propriétaire-bailleur du restaurant, de la boucherie et de l'épicerie, la commune ne supporte pas les charges d'exploitation (énergie, entretien), prises en charge par les locataires.

Tableau 16 : Produits et charges de gestion des budgets annexes (en milliers d'euros)

Budgets annexes	2013		2014		2015		2016		2017	
	Produits	Charges	Produits	Charges	Produits	Charges	Produits	Charges	Produits	Charges
Zone industrielle			3	2						
Restaurant	15		15		30		20		17	
Épicerie	8		7		7					
Boucherie		1	0		33		22	16	24	
Assainissement	35	- 1	39	11	36	1	41		7	2
<b>Total Budgets annexes</b>	<b>58</b>	<b>0</b>	<b>64</b>	<b>13</b>	<b>108</b>	<b>1</b>	<b>83</b>	<b>16</b>	<b>49</b>	<b>2</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La CAF brute cumulée des budgets annexes s'élève à 15 000 €. Elle a été affectée par un transfert exceptionnel de 265 000 € opéré en 2015 du budget « assainissement » vers le budget principal, en raison de la situation budgétaire dégradée de ce dernier. Hors transfert, la CAF cumulée serait donc de 280 000 €.

En raison du montant cumulé élevé consacré au remboursement du capital de la dette<sup>20</sup>, de l'ordre de 0,2 M€, les budgets annexes présentent une insuffisance d'autofinancement d'un même montant, qui trouve son origine dans le transfert susmentionné.

### 5.2.1 La dette

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'encours de dette des budgets annexes est de 0,7 M€, ce qui représente 39 % de l'endettement de la commune. Les emprunts ont financé des interventions à visée économique. L'encours<sup>21</sup> se répartit de la façon suivante : 0,2 M€ pour l'aménagement d'une zone industrielle, 0,2 M€ pour l'installation du restaurant et 0,3 M€ pour l'implantation de la boucherie.

Les emprunts rattachés aux budgets annexes ont une durée comprise entre 20 et 25 ans, le dernier d'entre eux, souscrit en 2014, arrivera à échéance en 2039. La CAF brute est consacrée chaque année au remboursement d'une annuité en capital de 48 000 € environ.

Au budget 2019, les crédits nécessaires au remboursement de la dette des budgets annexes s'élèvent à 75 670 € et se répartissent comme suit :

Tableau 17 : Annuités des emprunts inscrits aux budgets annexes pour l'exercice 2019

Annuité 2019 (€)	Capital	Intérêts	Annuité totale
Restaurant (atelier artisanal)	10 072	7 740	17 812
Boucherie	10 088	13 069	23 157
Zone Industrielle	28 126	6 575	34 701
<b>Total</b>	<b>48 286</b>	<b>27 384</b>	<b>75 670</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Le recours à l'emprunt est destiné à financer des équipements dont les communes auront à terme l'usage (équipements collectifs, réseaux, aménagements urbains...). La chambre observe cependant que les emprunts affectés aux budgets annexes « restaurant » et « boucherie » ont été en partie souscrits pour acquérir des biens qui n'entrent pas dans le champ des compétences exercées à titre habituel par les communes (véhicule frigorifique, fours à cuisson, vitrines réfrigérées, mobilier de restauration...).

### 5.2.2 Le soutien financier apporté aux budgets annexes « boucherie » et « restaurant »

Dès le début de l'exploitation, la commune ne s'est pas assurée de l'équilibre économique des budgets « restaurant » et « boucherie ». Elle a fixé un loyer qui ne permettait pas d'assurer le remboursement des annuités des emprunts. Par ailleurs, la vacance locative subie par la collectivité l'a obligé à réduire les loyers, aggravant ainsi le déficit des deux activités<sup>22</sup>.

Cette situation rend nécessaire le vote d'une subvention d'équilibre en provenance du budget principal, d'environ 13 000 € en 2018 pour le budget « restaurant » et 17 000 € pour le budget « boucherie ».

<sup>20</sup> Près de la moitié de l'annuité en capital totale à rembourser se rattache au budget de la zone industrielle.

<sup>21</sup> L'emprunt relatif au budget « épicerie » (0,1 M€) ne figure pas dans ce total puisqu'il a été transféré au budget principal lors de sa clôture en 2015.

<sup>22</sup> Concernant le budget « restaurant », l'annuité de la dette (capital et intérêts,) d'un montant de 17 800 €, est supérieure aux loyers hors taxes demandés aux deux commerçants qui ont occupé les locaux entre 2013 et 2017, soit respectivement 14 900 € puis 7 500 €. Pour le budget « boucherie », l'annuité de la dette s'élève à 23 200 € compensée par un loyer de 21 100 €.

### 5.2.3 Le transfert de la zone d'activité

Conformément aux dispositions de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République dite loi « NOTRe », la compétence des communes en matière de zone d'activité économique (ZAE) a été transférée aux établissements publics de coopération intercommunale. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, la communauté de communes du Nogentais est compétente pour la gestion de la zone industrielle « Gratte-grue » sise à Pont-sur-Seine.

Un transfert de compétence entraîne la mise à disposition gratuite et de plein droit de l'ensemble des biens et équipements nécessaires à l'exercice des compétences transférées. Dans le cas du transfert des ZAE, l'article L. 5211-18 du code général des collectivités territoriales permet cependant un transfert en pleine propriété des biens immeubles des communes. Dans ce cas, les conseils municipaux et le conseil communautaire délibèrent sur les modalités patrimoniales du transfert des biens immobiliers, notamment sur le principe d'une cession des terrains communaux disponibles et sur les modalités financières afférentes (évaluation d'un prix de cession ou principe de gratuité des cessions).

Au terme du délai d'un an fixé par la loi, l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) et la commune n'ont pu parvenir à un accord. Cette dernière reste propriétaire des terrains de la ZAE mais ne dispose d'aucune compétence d'aménagement.

Les conditions du transfert de la zone "Gratte-grue" à la CCN ont été fixées par des délibérations concordantes du conseil communautaire et d'une majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres (Pont-sur-Seine s'étant prononcé contre le projet par une délibération en date du 11 décembre 2017).

L'accord achoppe sur les modalités de paiement : l'EPCI a proposé le paiement d'un prix de 265 807 € versé au fur et à mesure de la commercialisation des terrains, ou au plus tard en 2027. Cette proposition n'emporte pas l'accord de la commune, qui devra faire face au remboursement de son emprunt jusqu'à l'échéance fixée.

Sans mettre en cause la régularité du montage, la chambre observe que la commune doit honorer les annuités de la dette alors qu'elle n'a plus compétence sur la zone.

## 6. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET DÉPENSES DE PERSONNEL

### 6.1 La gestion du personnel

#### 6.1.1 Le temps de travail

La commune n'a pas défini d'accord cadre sur la réduction du temps de travail au moment de la mise en œuvre de la réglementation applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2002 au motif que le cycle hebdomadaire retenu était de 35 heures.

Par une délibération en date du 11 avril 2019, la commune a rappelé la durée hebdomadaire (35 heures) et annuelle (1 607 heures) du temps de travail applicable aux agents de la collectivité. Cette délibération est toutefois insuffisante dans la mesure où elle ne fixe ni la durée des cycles ni les plages de travail et de repos attendues pour chaque cycle.

Rappel du droit n° 5 : Prendre une délibération fixant les horaires des cycles de travail, conformément à l'article 4 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.
---

Une délibération prise le 29 mars 2001 prévoit le plafonnement, à raison d'une heure par jour ouvrable, des heures supplémentaires effectuées par les adjoints administratifs. Or, bien que les agents des services techniques et animation soient, eux aussi, rémunérés pour des heures supplémentaires (cf. annexe 4), il n'existe pas de délibération prévoyant le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) au bénéfice de ces derniers.

Le conseil municipal est compétent pour apprécier, à l'intérieur du cycle hebdomadaire, les dépassements des bornes horaires constitutifs d'heures supplémentaires pour l'ensemble des agents relevant du régime des indemnités susmentionnées.

La délibération du 11 avril 2019 précitée est venue donner un fondement légal à l'IHTS versée aux agents des services techniques et animation. Toutefois, en l'absence de délibération fixant au préalable les bornes horaires au sein desquelles le temps de travail est décompté, cette délibération apparaît insuffisante et doit donc être complétée.

Rappel du droit n° 6 : Fixer par délibération les modalités de versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) pour les agents des filières technique et animation (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi précitée ; décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires ; décret n° 2010-310 du 22 mars 2010 modifiant le décret n° 2002-528 du 25 avril 2002).

Le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est en outre subordonné à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé des horaires de travail. Un décompte déclaratif peut remplacer ce dispositif pour les agents présents sur un site comprenant moins de 10 agents, ce qui est le cas à Pont-sur-Seine.

En l'espèce, les services techniques ainsi que le service animation remplissent un décompte des heures et des tâches effectuées quotidiennement. À *contrario*, jusqu'en avril 2019, les agents du service administratif ne remplissaient aucun document de suivi et le montant de leurs heures supplémentaires était comptabilisé de manière forfaitaire chaque mois (cf. annexe 5).

Depuis le 11 avril 2019, la commune a mis en place un suivi des heures des agents administratifs. Enfin, dans le cadre du regroupement des équipes au sein de l'espace communal, la commune a prévu de se doter d'un système de contrôle automatisé puisque l'effectif sur site y sera supérieur à dix agents.

Trois agents en contrat aidé ont réalisé des heures complémentaires au-delà du seuil autorisé, soit 10 % de la durée hebdomadaire du contrat (article L. 3123-28 du code du travail). Deux d'entre eux ont notamment effectué 65 heures complémentaires par mois durant leur contrat, soit plus du double de la durée de travail mentionnée à leur contrat.

Rappel du droit n° 7 : Se conformer aux dispositions de l'article L. 3123-28 du code du travail en matière d'heures complémentaires pour les agents recrutés en contrats aidés.

Le maire accorde chaque année une ou deux journées de congés supplémentaires aux agents de la commune. Cette pratique est contraire aux dispositions légales relatives au temps de travail dans la fonction publique. La chambre prend note de l'engagement de l'ordonnateur à y mettre un terme.

Rappel du droit n° 8 : Supprimer les journées de repos octroyées par le maire en application de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

### 6.1.2 L'absentéisme et la formation professionnelle

La commune ne recense pas les absences des agents et n'est donc pas en mesure de calculer le taux d'absentéisme global et par service. La chambre souligne qu'un suivi détaillé permettrait de mieux appréhender les dépenses de personnel.

La formation constitue un droit pour les agents de la fonction publique territoriale et une obligation pour les collectivités qui les emploient<sup>23</sup>. En l'espèce, aucune formation n'a été suivie par les agents communaux de 2013 à 2016, à l'exception de trois jours comptabilisés pour un agent des services techniques. En 2017, seuls trois agents ont bénéficié d'une formation.

Rappel du droit n° 9 : Organiser la formation professionnelle des agents de la commune, dans le respect des dispositions applicables (loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale modifiée, loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décrets d'application).

Aux termes de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les communes ont l'obligation<sup>24</sup> d'établir un rapport sur l'état de la collectivité (également appelé bilan social) tous les deux ans. Outre les informations sur les moyens budgétaires et humains dont dispose la collectivité, le document comporte des informations sur les actions de formation et sur l'absentéisme. L'ensemble des collectivités et des établissements publics sont soumis à cette obligation, y compris celles qui n'emploient aucun agent.

En contravention avec les textes en vigueur, la commune n'a pas réalisé le rapport susmentionné.

Rappel du droit n° 10 : Établir le rapport sur l'état de la collectivité conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée.

## 6.2 Les dépenses de personnel

### 6.2.1 Les effectifs

L'évolution des emplois et des effectifs de la commune figure à l'annexe « C1.1 » du budget principal. La chambre relève des discordances entre les informations portées à l'annexe et les effectifs recensés au moyen des bulletins de paie. Ainsi, pour l'année 2016,

<sup>23</sup> Décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 et textes particuliers aux cadres d'emploi. Les obligations minimales en matière de formation comprennent cinq jours de formation d'intégration, un minimum de 3 jours (en catégorie C) ou de 5 jours (A et B) de formation de professionnalisation au 1<sup>er</sup> emploi, dans les deux ans suivant la nomination et deux jours minimum de formation de professionnalisation tout au long de la carrière par périodicité de 5 ans.

<sup>24</sup> Le décret n° 97-443 du 25 avril 1997 et l'arrêté du 28 août 2017 fixant la liste des indicateurs contenus dans le rapport de l'état de la collectivité précisent le contenu du rapport.

deux agents en contrats aidés figurent à l'annexe alors que l'état des paies permet de dénombrer un agent non titulaire et quatre emplois aidés.

L'effectif moyen en équivalent temps plein travaillé (ETPT) de 16 est stable au cours de la période sous revue.

### 6.2.2 Les rémunérations

La distinction entre la rémunération principale et le régime indemnitaire versés aux agents n'est pas opérée dans les comptes de la commune en raison de l'imputation des paiements à la même ligne budgétaire (compte 6411 « rémunérations du personnel titulaire »).

La masse salariale annuelle de la commune a progressé d'environ 1 % en moyenne annuelle entre 2013 et 2017.

Tableau 18 : Charges de personnel en euros

	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
<b>Rémunération des agents titulaires</b>	314 983	338 192	365 935	365 395	367 827	350 466
<b>Rémunération des agents non-titulaires</b>	62 017	86 582	34 444	38 192	37 806	51 808
<b>Cotisations</b>	149 450	162 352	161 007	163 507	160 974	159 458
<b>Autres (cotisations assurances - les remboursements)</b>	12 700	8 202	- 10 898	11 658	5 714	5 475
<b>Total</b>	539 150	595 328	550 488	578 752	572 321	567 208

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les dépenses liées aux rémunérations des agents sont stables dans l'ensemble :

- la hausse constatée entre 2013 et 2014 correspond à la mise en place de l'indemnité d'exercice de mission des préfetures (IEMP) ;
- la hausse constatée entre 2014 et 2015 est liée à la titularisation d'un agent contractuel en 2014 qui a entraîné la hausse des rémunérations des agents titulaires et la baisse de celles des agents contractuels ;
- la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) en 2017 n'a pas eu d'effet sur la masse salariale.

### 6.2.3 Le régime indemnitaire

Jusqu'en 2016, le régime indemnitaire était constitué de trois catégories d'indemnités, hormis les indemnités horaires versées pour travaux supplémentaires (IHTS) mentionnées *supra*:

- l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) ;
- l'indemnité d'exercice de mission des préfetures (IEMP) ;
- l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTTS).

La commune a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) par une délibération du 20 mars 2017 en remplacement de l'IEMP, l'IFTTS et de l'IAT qui n'appelle pas d'observation.

#### 6.2.4 L'indemnité d'administration et de technicité

L'IAT est une prime facultative dont le montant varie selon la performance des agents. Elle est ouverte aux personnels de catégorie<sup>25</sup> B et C, titulaires ou non titulaires.

Il revient au conseil municipal de fixer par délibération l'enveloppe budgétaire<sup>26</sup> relative à l'IAT. Par délibération du 24 mars 2006, la commune a décidé d'attribuer l'IAT au coefficient de 1 aux agents des services techniques. Cependant, l'analyse des bulletins de paie révèle que le coefficient a été dépassé en l'absence d'une délibération modifiant la précédente et donc sans fondement juridique. Le surcoût peut être estimé à 10 300 € entre 2013 et 2016.

En outre, les agents des filières administrative et animation ont également perçu l'IAT alors qu'aucune délibération n'ouvrait droit à cette prime. Le montant des indemnités versées indûment s'élève à 55 700 € pour la même période.

Au total, le montant d'IAT versé de manière irrégulière peut être estimé à 66 000 €, soit 74 % du total mandaté entre 2013 et 2016.

#### 6.2.5 L'indemnité d'exercice de mission des préfetures

Instituée par le décret<sup>27</sup> n° 97-1123 du 26 décembre 1997, l'IEMP est une prime facultative dont les modalités d'attribution doivent être définies par une délibération du conseil municipal<sup>28</sup>. Une seule délibération, datant du 28 juin 2002 et attribuant l'IEMP à un agent, a été produite par la commune.

L'agent concerné a perçu une indemnité dont le montant excède le plafond autorisé. Le montant versé de manière irrégulière peut être estimé à 21 952 € entre 2013 et 2016. En outre, quatre autres agents ont bénéficié de l'IEMP entre 2013 et 2016 en l'absence d'une décision du conseil municipal. Le montant versé indûment s'élève à 57 845 € dont 34 680 € ont été versés au-delà du plafond légal.

#### 6.2.6 L'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires

L'IFTS est le pendant de l'IHTS pour les agents de catégorie A de la filière et les agents de catégorie B avec un indice brut supérieur à 380. Un seul agent de la commune est concerné par cette indemnité.

L'IFTS doit être autorisée par le conseil municipal. Or, la chambre n'a pas obtenu la délibération afférente. Le montant versé de manière irrégulière s'élève à environ 34 300 € entre 2013 et 2016.

---

<sup>25</sup> Agents de catégorie B dont l'indice brut ne dépasse pas 380.

<sup>26</sup> L'enveloppe repose sur un montant annuel de référence (fixé par grade) multiplié par le nombre d'agents dans le grade considéré et par un coefficient fixé par le conseil sur une échelle allant de 1 à 8.

<sup>27</sup> Décret n° 97-1223 du 26 décembre 1997 portant création d'une indemnité d'exercice de missions des préfetures.

<sup>28</sup> L'enveloppe fixée par le conseil municipal est obtenue en multipliant un montant annuel de référence (fixé par grade) par le nombre d'agents dans le grade considéré. L'IEMP peut ensuite être versée à chaque agent, dans la limite de l'enveloppe, en appliquant au montant de référence un coefficient compris entre 0,8 et 3.

## 7. MARCHÉ PUBLIC RELATIF À L'ESPACE COMMUNAL

Jugés peu fonctionnels, les locaux de la mairie de Pont-sur-Seine n'autorisaient qu'un accueil des seuls agents administratifs. Dans une démarche de regroupement des services, la commune a décidé en 2012 de construire un nouveau bâtiment ainsi qu'un centre de loisirs et une salle polyvalente.

Ce projet, intitulé « nouvel espace communal », représente l'investissement le plus conséquent de la commune au cours de la période sous contrôle. Les dépenses relatives à sa construction, désormais quasiment achevée, s'élèvent en effet à un 1 M€ hors taxes.

### 7.1 La passation du marché

#### 7.1.1 L'avis d'appel public à la concurrence

Afin d'être accompagnée dans l'exécution de son projet immobilier, la commune a lancé un appel d'offres en 2012 pour un marché de maîtrise d'œuvre auquel trois architectes ont répondu. Le marché a été attribué en mars 2013.

Le 22 octobre 2013, le maire a fait paraître un avis d'appel public à la concurrence pour les travaux au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) ainsi que dans la presse régionale (l'Est Éclair).

La chambre relève que la commune n'a pas été en mesure de fournir la délibération du conseil municipal autorisant le maire à faire paraître l'avis en question.

En outre, en contradiction avec le décret n° 2008-1334 du 17 décembre 2008 (applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2010), la commune n'a pas publié l'avis sur son profil d'acheteur, alors même que le montant du marché était supérieur à 90 000 € HT.

Rappel du droit n° 11 : Publier les avis d'appel à la concurrence sur le profil acheteur de la commune lorsque le montant du marché est supérieur au seuil en vigueur, conformément au décret n° 2008-1334 du 17 décembre 2008.

Le projet présenté dans l'avis comporte deux phases : la première concerne la « *construction d'une salle polyvalente et d'un centre de loisirs* », la seconde porte sur « [*l'aménagement d'une mairie*] ». Le marché dans son ensemble comporte 16 lots dont le montant cumulé a été estimé à 1,1 M€. La date prévisionnelle du début des travaux a été fixée à début 2014 avec un délai d'exécution maximum de neuf mois pour la première phase et d'un an pour la seconde.

L'avis d'appel public à la concurrence a fixé la date de remise des offres au 26 novembre 2013. Or, l'article 57 du code des marchés publics alors en vigueur dispose que le délai de réception des offres ne peut être inférieur à 40 jours<sup>29</sup> à compter de la date d'envoi de l'appel public à la concurrence. Considérant que l'envoi de l'avis d'appel public à la concurrence date du 22 octobre, le délai de 40 jours prévu par le code interdisait qu'une remise des offres soit exigée avant le 30 novembre 2013. Le délai minimal accordé aux entreprises n'a donc pas été respecté.

<sup>29</sup> En application du 6° qui permet le cumul des réductions de délais prévues au 4° (réduction de sept jours en cas d'envoi de l'avis d'appel à la concurrence par voie électronique) et au 5° (réduction de cinq jours si les documents de consultation sont consultables à une adresse électronique).

Le mode de passation retenu dans l'avis était celui de la procédure adaptée, procédure dont les modalités étaient définies à l'article 28 du code des marchés publics alors en vigueur. Les critères de sélection des offres reposaient sur le coût (60 %), les références (20 %) et le mémoire technique (20 %).

#### 7.1.2 Le règlement de consultation

Le règlement de consultation, signé le 20 juillet 2013 par le maître d'œuvre retenu, présente des différences de fond et de forme avec l'avis d'appel à la concurrence paru le 22 octobre 2013.

La phase n° 2 du règlement consiste en « *[l'] aménagement et l'agrandissement d'une mairie* » alors que l'avis d'appel à la concurrence ne mentionne plus que le seul « *aménagement* ». En outre, le paragraphe 2-3-1 du règlement dispose qu' « *il n'est pas prévu de décomposition en tranches* ».

Sur le fond, les deux documents sont quelquefois contradictoires.

En premier lieu, le règlement précise en son paragraphe 2-1-1 que la procédure se rapporte à « *un appel d'offre ouvert passé en application des articles 33, 57 et 59 du code des marchés publics* ». Or, l'avis d'appel à la concurrence faisait, lui, référence à une procédure adaptée au sens de l'article 28 du code des marchés publics.

Les critères présidant à l'attribution des offres sont ensuite différents de ceux publiés par la commune. L'article 4 du règlement de consultation dispose en effet que le jugement des offres repose sur le prix des prestations (60 %), la valeur technique de l'offre (30 %) et le délai d'exécution (10 %).

Enfin, le lot n° 14 « ventilation double flux » figurant dans le règlement de consultation de juillet 2013 n'apparaît plus à l'avis d'appel public à la concurrence publié trois mois plus tard.

La chambre rappelle que le règlement de consultation a vocation à compléter l'avis d'appel à la concurrence en précisant notamment les critères d'attribution retenus pour le jugement des offres. Celui-ci constitue l'un des documents essentiels de la consultation et doit, à ce titre, contribuer au respect des grands principes de la commande publique.

Dans un arrêt du 7 février 2013, la cour administrative d'appel de Nancy a jugé que : « *pour assurer le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, l'information appropriée des candidats sur les critères d'attribution du marché est nécessaire, dès l'engagement de la procédure d'attribution du marché, dans l'avis d'appel public à concurrence ou le cahier des charges<sup>30</sup> tenu à la disposition des candidats* ». Les critères d'attribution, qui pouvaient figurer dans l'avis de publicité ou dans le règlement de consultation, devaient ainsi être portés à la connaissance des candidats dès le début de la procédure et de manière concordante entre les différents documents fournis.

Les informations contenues dans le règlement et dans l'avis sont discordantes sur des points substantiels, notamment en ce qui concerne la nature de la procédure et les critères de jugement des offres.

En conséquence, la chambre observe que la situation était susceptible d'induire en erreur les candidats. Elle est constitutive d'un manquement du pouvoir adjudicateur à ses obligations de mise concurrence<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> L'article 13 du code des marchés publics alors en vigueur précisait que le cahier des charges se compose du règlement de la consultation et des pièces constitutives du marché.

<sup>31</sup> Conseil d'État, 23 novembre 2011, Département des Bouches-du-Rhône, n° 350519.

## 7.2 Le jugement des offres

La commission d'appel d'offres s'est réunie le 17 décembre 2013 pour procéder à l'analyse des offres reçues.

Le rapport de la commission apparaît tout d'abord lacunaire sur la forme. Aucune analyse détaillée ne vient à l'appui des jugements d'attribution et la rédaction d'ensemble du rapport s'avère sommaire. En outre, seul figure au dossier le devis du soumissionnaire retenu, de telle sorte qu'il est impossible de comparer les offres entre elles.

La chambre observe que sur le fond, le rapport de la commission contrevient aux grands principes de la commande publique.

### 7.2.1 Transparence et publicité

Le principe de transparence des procédures n'a pas été respecté puisque les critères de sélection figurant au règlement de consultation ont été ignorés sans que les soumissionnaires en soient avertis. Le rapport de la commission montre en effet que les lots ont été attribués en fonction du prix uniquement. Les jugements se terminent d'ailleurs par la mention suivante : « *l'entreprise [...], est la moins-disant, et, peut être retenue* ».

Cette modification des critères d'attribution en cours de procédure constitue une infraction au principe de transparence. Ce manquement, selon une jurisprudence constante du Conseil d'État, suffit à rendre litigieux le marché concerné (CE, 1<sup>er</sup> avril 2009, société des autoroutes du sud de la France, N° 315586 ; CE 27 avril 2011, président du Sénat, N° 344244).

La commune a en outre enfreint le principe de transparence en attribuant le lot n° 14 (ventilation) pour un montant de 101 205,35 € hors taxes. Or, ce lot n'avait fait l'objet d'aucune publicité puisqu'il était manquant dans l'avis d'appel public à la concurrence publié le 22 octobre 2013.

### 7.2.2 Égalité de traitement entre les candidats

Le principe d'égalité de traitement des candidats n'a pas été respecté.

À la demande de l'architecte des bâtiments de France, le périmètre de quatre lots a été amendé en cours de consultation. Cette modification qui concernait les lots n° 1, n° 2, n° 3 et n° 17 a eu pour effet de renchérir le montant des travaux envisagés.

Alors que cette modification, par son ampleur, justifiait à elle seule une nouvelle consultation, la commune a fait le choix de conserver et d'amender le marché sans en avertir l'ensemble des entreprises concernées.

Cette pratique apparaît contraire aux règles des marchés publics. La jurisprudence du Conseil d'État rappelle en effet que les pouvoirs adjudicateurs ne peuvent modifier l'offre en cours de procédure « *sauf dans le cas exceptionnel où il s'agit de rectifier une erreur purement matérielle, d'une nature telle que nul ne pourrait s'en prévaloir de bonne foi dans l'hypothèse où le candidat verrait son offre retenue* » (CE, 21 septembre 2011, Département des Hauts-de-Seine, n° 349149).

Outre le caractère irrégulier de cette modification, la manière dont celle-ci a été conduite pose question en matière d'égalité de traitement. En effet, l'évaluation des surcoûts n'a été menée qu'avec les entreprises les moins-disantes au regard du marché initial. Ainsi, alors que 14 devis avaient été reçus pour les lots n° 1 ; 2 ; 3 et 17, la commune n'a en définitive exigé qu'un seul devis par lot pour évaluer le montant des nouveaux travaux.

La méthode est d'autant plus surprenante que les écarts de prix constatés avant modification étaient parfois très faibles. C'est notamment le cas du lot n° 3, l'un des plus importants du marché, pour lequel les deux premières offres sont très similaires.

Tableau 19 : Montant des deux meilleures offres de la 2<sup>ème</sup> phase du lot n° 3

Lot	Description	Valeur de l'offre retenue	Valeur arrivée en 2 <sup>ème</sup> position
3	Maçonnerie	87 341 €	87 644 €

Source : rapport de la commission d'appel d'offres

Le surcoût induit par les amendements au projet demandés par l'architecte des bâtiments de France était d'environ 50 %, ce qui constitue une modification substantielle du marché.

Tableau 20 : Surcoût des lots attribués sans nouvelle consultation

Lot	Description	Tranche concernée	Nombre d'offres reçues	Montant de l'offre initiale retenue	Coût supplémentaire en €	Coût supplémentaire en %
1	Démolition	n°1	3	6 000 €	5 000	83
2	VRD	n°1	4	55 300 €	42 179	76
3	Maçonnerie	n°2	5	87 341 €	19 917	23
17	Plantations	n°2	1	3 576 €	10 032	281
TOTAL				152 217 €	77 128	51

Source : rapport de la commission d'appel d'offres

Après prise en compte des surcoûts, les entreprises retenues pour les quatre lots en question ne sont plus les mieux-disantes et ne pouvaient donc être retenues au regard des critères définis dans le règlement de consultation. En leur attribuant ces lots, la commune a faussé l'équilibre général du marché, ce qui a conduit à avantager certaines entreprises.

### 7.3 Notification et transmission

Le conseil municipal a autorisé le maire à signer les marchés avec les entreprises choisies par la commission d'appel d'offres par délibération du 21 mars 2014.

Le résultat de la procédure d'attribution des lots a été communiqué pour publication au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) et à L'Est éclair le 8 avril 2014. La parution dans la presse quotidienne régionale a été effective le 22 avril 2014.

Aux termes des articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du CGCT, les actes pris par les autorités communales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur transmission au représentant de l'État dans le département ou à son délégué dans l'arrondissement et, selon le cas, publicité ou notification à l'intéressé. L'article D. 2131-5-1 du même code, en vigueur entre le 1<sup>er</sup> janvier 2014 et le 1<sup>er</sup> janvier 2016, portait le seuil mentionné à l'article L. 2131-2 à 207 000 € HT. En conséquence, la commune devait transmettre la convention de marché au préfet dans les 15 jours à compter de la signature de l'acte d'engagement.

La commune devait en outre certifier, par une mention apposée sur la convention notifiée au titulaire, que celle-ci a bien été transmise, en précisant la date de la transmission.

Par lettre du 9 septembre 2015, le sous-préfet de Nogent-sur-Seine a informé la commune de l'absence de transmission des pièces du marché susmentionné et a rappelé que le défaut de transmission a pour effet d'empêcher l'entrée en vigueur de l'acte.

La chambre n'a pu obtenir copie de la notification du marché relatif à la construction de l'espace communal.

#### 7.4 Le report de l'exécution du marché

En raison de difficultés financières rencontrées par la commune, celle-ci a souhaité suspendre l'exécution du marché en 2015. Par courrier adressé à la sous-préfecture le 14 septembre 2015, le maire dresse un inventaire des lots dont il souhaite suspendre l'exécution. Ceux-ci représentent un montant de 0,4 M€ hors taxes, soit près de 45 % de la valeur totale du marché de l'espace communal.

Le conseil municipal a consenti au principe d'une suspension des travaux de la deuxième tranche par une délibération en date du 26 novembre 2015.

Toutefois, la commune a envoyé un projet d'avenant de « report du délai d'exécution » aux titulaires des lots concernés dès le 8 septembre 2015. Cet envoi est donc antérieur à la délibération autorisant le maire à proposer un avenant au marché. En l'absence de délégation permanente accordée au maire, cette communication aux entreprises titulaires était irrégulière.

En outre, le projet d'avenant ne règle pas la question des indemnités compensatoires, seule est mentionnée la possibilité de « *prix actualisés basés sur l'indice du coût de la construction* ». Par ailleurs, le report des travaux est évoqué en des termes imprécis : les avenants disposent en effet que « *compte tenu des finances communales actuelles, cette opération doit être reportée pour l'année 2016 voire 2017* ».

Au final, la commune n'a pas procédé au report du marché, suite à un courrier de la préfecture rappelant à la commune qu'un report du marché ne pouvait l'exempter de comptabiliser les charges du projet dans son budget<sup>32</sup>.

## 8. LA RESTAURATION COLLECTIVE

### 8.1 L'offre de restauration collective

Le service de restauration scolaire accueille chaque jour 23 enfants en moyenne (maternelle et élémentaire). Les élèves bénéficiant du service sont tous scolarisés dans l'unique école de la commune.

Les repas sont servis dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) public, « Le parc fleuri », situé à proximité de l'enceinte scolaire. Pour s'y rendre, les enfants sont accompagnés d'agents municipaux qui les prennent en charge durant la pause méridienne.

### 8.2 Le fonctionnement global du service

En période scolaire, la commune prend en charge la restauration des enfants à raison de cinq jours par semaine. Durant les vacances, à l'exception du mois d'août et des fêtes de fin d'année, un service de repas facultatif est également proposé aux enfants inscrits au centre de loisirs communal.

---

<sup>32</sup> Le marché étant signé, son montant devait figurer dans la rubrique des restes à réaliser (RAR).

Les enfants sont pris en charge par trois agents des équipes « animation ». Les trois animateurs disposent du brevet d'aptitude aux fonctions d'animateur en accueils collectifs de mineurs (BAFA).

Les agents de la commune doivent procéder à l'installation des tables (entre 11 h 30 et 12 h 00) et récupérer les repas stockés dans une étuve puis les servir aux enfants avant leur retour en classe à 13 h 50.

Le nettoyage de la salle et du matériel incombe à la commune. Cette tâche est réalisée par un agent d'entretien municipal dont l'intervention quotidienne est planifiée entre 13 h 30 et 15 h 00.

Les enfants déjeunent dans une pièce dédiée, séparée du reste de la salle d'animation de l'EHPAD. Le matériel utilisé pour les repas (tables, vaisselle notamment) est fourni par la commune mais les protocoles de nettoyage appliqués sont ceux définis par l'EHPAD au regard des normes en vigueur.

### 8.3 Fréquentation et tarification

La demande n'a pas varié de manière significative au cours des cinq dernières années, à l'exception d'une baisse de 22 % entre 2016 et 2017.

Tableau 21 : Évolution de la fréquentation

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de repas / an	5 038	5 432	5 721	5 786	4 531
Nombre de jours ouvrés	231	236	231	231	228
Nombre de repas / jour ouvré	22	23	25	25	20
Plafond de repas / jour ouvré	40	40	40	40	40
Repas en % du plafond	55 %	58 %	62 %	63 %	50 %

Source : données fournies par la commune

Les enfants inscrits à la cantine représentent environ 20 % des effectifs scolarisés dans le premier degré. Ce taux de fréquentation relativement faible<sup>33</sup> n'est pas la conséquence d'une offre insuffisante ou défailante car la commune et l'EHPAD proposent un service continu à l'année. Il est mis à disposition une salle dont la capacité d'accueil est estimée à 40 couverts. Cette faible fréquentation peut s'expliquer par des facteurs tenant à l'organisation des familles (proximité domicile-école).

Les repas sont facturés selon un barème unique fixé à 3,65 € en moyenne entre 2013 et 2018. Ce tarif correspond au prix du repas hors coût d'encadrement des enfants durant la tranche horaire 13 h 00 – 14 h 00<sup>34</sup>. Les recettes du service restauration sont encaissées par le biais d'une régie depuis 2017.

<sup>33</sup> Le CNESCO (centre national d'évaluation du système scolaire) estime qu'à l'école primaire un élève sur deux mange régulièrement à la cantine. Toutefois, ce taux moyen diminue avec la densité de population.

<sup>34</sup> La facture est fonction du quotient familial et va de 0,30 € à 1 € par jour et par enfant.

Tableau 22 : Tarif du repas en euros

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tarif du repas en €	3,50	3,55	3,55	3,65	3,65	3,85

Source : données fournies par la commune

La baisse de fréquentation de 22 % constatée entre 2016 et 2017 s'explique en grande partie par la modification des conditions de facturation décidée par le conseil municipal :

- jusqu'en 2016, les repas étaient facturés aux familles en fin de mois, de manière rétrospective. Aucune avance de frais n'étant exigée, la commune supportait seule le risque d'impayés. Les familles pour lesquelles le tarif unique s'avérait trop onéreux disposaient de la faculté d'inscrire leurs enfants malgré d'éventuels retards ou défauts de paiement ;
- en 2017, un paiement d'avance au régisseur municipal s'est substitué au règlement *a posteriori*. Si la commune a ainsi réduit son exposition aux risques d'impayés, elle a aussi restreint l'accès des familles pour lesquelles un paiement correspondant à un mois de restauration constitue une avance trop importante<sup>35</sup>.

Au vu de l'incidence du nouveau dispositif sur la fréquentation du service de restauration scolaire, la chambre invite la commune à engager une réflexion sur la modulation des tarifs ou des réservations (réservation à la quinzaine et non au mois).

#### 8.4 Le coût de la restauration scolaire

Le prix des repas facturés à la commune par l'EHPAD a été relativement stable entre 2013 et 2018. Le taux de croissance annuel moyen des tarifs a été de 1,9 %.

La commune ne verse aucune compensation<sup>36</sup> à l'EHPAD au titre des consommations induites (fluides, électricité, location de salle).

Si la commune dispose gracieusement d'un local aménagé, les coûts d'encadrement<sup>37</sup> apparaissent, eux, conséquents. En effet, les charges de personnel afférentes s'élèvent en moyenne à 130 € par jour, soit 30 000 € par an. Compte tenu du faible nombre d'enfants accueillis, le coût salarial par repas atteint 5,50 € en moyenne.

Tableau 23 : Coût d'encadrement du service en euros (moyenne 2013-2017)

	Préparation	Encadrement	Nettoyage
Nombre d'agents	1	3	1
% de temps dédié	7 %	24 %	14 %
Salaire annuel	32 400	33 300	22 680
Coût des agents	2 329	23 982	3 260
Coût du service	<b>29 570</b>		

Source : CRC, d'après les plages horaires données par la commune

Le coût complet d'un repas s'élève donc à 9 € en moyenne au cours de la période. Environ 40 % de ce montant provient du repas facturé par l'EHPAD tandis que les 60 % restants sont liés aux coûts d'encadrement du service.

<sup>35</sup> A raison de 182 jours d'école et 3,85 € par repas, le budget cantine s'élève à 70 € environ par mois et par enfant.

<sup>36</sup> La seule dépense restant à charge concerne le petit matériel de cantine dont l'achat et le remplacement incombent à la commune.

<sup>37</sup> Hors subvention CAF (caisse d'allocations familiales) ou refacturation de garderie aux ménages.

Tableau 24 : Coût complet d'un repas (en euros)

	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017
Coût fournisseur	18 011	19 207	21 925	21 119	16 538
Coût moyen des agents	29 570	29 570	29 570	29 570	29 570
Coût total du service	47 581	48 777	51 495	50 689	46 108
Nombre de repas	5 038	5 432	5 721	5 786	4 531
Coût unitaire du repas	9,40	9,00	9,00	8,80	10,20

Source : CRC, d'après les chiffres donnés par la commune

Les repas sont facturés « à prix coûtant » par la commune qui applique aux familles le même tarif que celui pratiqué par l'EHPAD. Après prise en compte des recettes annexes reçues par la commune (subventions caisse d'allocations familiales (CAF) et facturation de garderie pour la tranche 13 h 00 – 14 h 00) d'un montant d'environ 5 000 € par an, le taux de couverture des dépenses par les recettes s'élève à 55 % environ.

## 8.5 La passation du marché de restauration

### 8.5.1 Sur le contenu de la convention

Les relations entre la commune et l'EHPAD ont été fixées par une convention de 2002, reconduite tacitement depuis lors. Un seul avenant l'a modifiée le 15 décembre 2009. La convention s'avère lacunaire, elle ne fixe notamment pas de règles en matière de nutrition<sup>38</sup>.

Le plan alimentaire mentionné n'est pas détaillé, en conséquence son contenu n'est pas opposable à l'EHPAD. En outre, l'absence de dispositions contractuelles ne permet pas à la commune d'introduire une demande spécifique, comme l'utilisation de produits de saison ou le recours à des circuits courts. Ainsi, la commune dépend entièrement des choix de l'EHPAD et ne peut faire valoir ses préférences au bénéfice des enfants accueillis par le service dont elle exerce la responsabilité.

Une instance de dialogue avec l'EHPAD est toutefois prévue par l'avenant de 2009, qui dispose qu'un élu de la commune participe à la « commission des menus » de l'établissement. La chambre n'a pu évaluer l'effectivité des réunions faute de compte-rendu produit par la commune. Elle note au surplus que les commissions des menus de l'EHPAD sont trimestrielles, ce qui est contraire aux dispositions de la convention<sup>39</sup>.

Au vu de ces éléments, il apparaît que l'EHPAD décide seul des évolutions du service de restauration scolaire sans que la commune n'intervienne pour porter les intérêts des enfants.

La convention est également insatisfaisante en matière de prix et porteuse d'un risque juridique. En effet, elle ne fixe aucun tarif et se contente de renvoyer à une « *délibération du conseil d'administration* » de l'EHPAD<sup>40</sup>. La commune n'a donc aucune garantie quant aux prix qui lui seront facturés et s'en remet à la décision de son fournisseur.

### 8.5.2 Sur la prestation fournie

L'arrêté interministériel du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire fixe un ensemble de règles relatives à la variété des repas et à la taille des portions.

<sup>38</sup> L'article 3 dédié au contenu des repas mentionne de manière sommaire la composition des menus.

<sup>39</sup> Article 3 : « (...) un de ces représentants participe à la commission mensuelle des menus ».

<sup>40</sup> Article 5 de la convention de 2009.

### 8.5.2.1 Concernant la variété

L'arrêté du 30 septembre 2011 prévoit que « *la variété des repas est appréciée sur la base de la fréquence de présentation des plats servis au cours de 20 repas successifs selon les règles fixées à l'annexe I du présent arrêté* ».

Le respect de l'un des critères de l'annexe I : « *au moins quatre repas avec, en plat protidique, du poisson ou une préparation d'au moins 70 % de poisson et contenant au moins deux fois plus de protéines que de matières grasses* » a été vérifié sur trois périodes de 20 jours choisies de façon aléatoire.

Le contrôle concernait les mois d'avril, juin et septembre 2017, il en ressort :

- les menus élaborés en avril 2017 respectent l'obligation fixée à l'annexe I ;
- les menus de juin et septembre 2017 contreviennent à l'obligation relative à la fréquence des plats à base de poisson qui n'ont été servis qu'à trois reprises seulement en juin 2017 (sur 21 jours d'ouverture) et en novembre 2017 (sur 22 jours d'ouverture).

Le non-respect de l'arrêté de 2011 est lié à l'organisation d'événements le vendredi (barbecue, pique-nique) qui est le jour dédié aux plats à base de poisson. Afin de limiter l'incidence de ces événements, la commune pourrait privilégier un système de plats sans jour fixe.

### 8.5.2.2 Concernant les portions servies aux enfants

L'arrêté du 30 septembre 2011 prévoit que « *la taille des portions servies doit être adaptée au type de plat et à chaque classe d'âge. Les gestionnaires des restaurants scolaires doivent exiger de leurs fournisseurs que leurs produits soient conformes aux valeurs précisées à l'annexe II du présent arrêté* ».

L'annexe II de l'arrêté différencie notamment les portions requises pour les enfants scolarisés en maternelle de celles des enfants en classe élémentaire.

La commune n'a pas pu fournir d'indication quant au respect de cette obligation et a indiqué qu'il n'existait « *pas de contrôle de grammage précis actuellement* » et que « *les portions sont livrées pour l'ensemble des rationnaires : résidents et enfants* ».

Au vu des besoins spécifiques aux jeunes enfants et aux personnes âgées, il apparaît que l'absence de contrôle des menus par la commune de Pont-sur-Seine est incompatible avec les règles fixées par arrêté.

Recommandation n° 1 : Compléter la convention passée avec l'EPHAD « le parc fleuri » sur la restauration scolaire en y précisant formellement le service attendu, notamment en matière de qualité des repas et de taille des portions.

### 8.5.2.3 Lutte contre le gaspillage et suivi du taux de satisfaction

Depuis la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, les collectivités doivent, aux termes de l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement, mettre en place au 1<sup>er</sup> septembre 2016 « *une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des services de restauration collective dont ils assurent la gestion* ».

La commune n'a pas mis en place de démarche en la matière, s'en remettant encore à l'EHPAD pour l'accomplissement d'obligations qui lui incombent.

Enfin, la chambre observe que la commune n'a pas mis en place d'enquête de satisfaction auprès des usagers du service de restauration scolaire.

\*

\* \*

## RAPPELS DU DROIT

- n° 1 : N'inscrire en restes à réaliser que les dépenses engagées non mandatées et les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre conformément aux dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales.
- n° 2 : Procéder à une évaluation sincère des dépenses et des recettes budgétaires conformément aux dispositions de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.
- n° 3 : Renseigner l'ensemble des annexes obligatoires en application des dispositions de l'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.
- n° 4 : Procéder au recensement des biens de la commune et à leur suivi, conformément aux dispositions du chapitre 3 du titre 4 de l'instruction comptable M14.
- n° 5 : Prendre une délibération fixant les cycles de travail, conformément à l'article 4 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.
- n° 6 : Fixer par délibération les modalités de versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) pour les agents des filières technique et animation (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi précitée ; décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires ; décret n° 2010-310 du 22 mars 2010 modifiant le décret n° 2002-528 du 25 avril 2002).
- n° 7 : Se conformer aux dispositions de l'article L. 3123-28 du code du travail en matière d'heures complémentaires pour les agents recrutés en contrats aidés.
- n° 8 : Supprimer les journées de repos octroyées par le maire en application de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.
- n° 9 : Organiser la formation professionnelle des agents de la commune, dans le respect des dispositions applicables (loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale modifiée, loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale modifiant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décrets d'application).
- n° 10 : Établir le rapport sur l'état de la collectivité conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée.
- n° 11 : Publier les avis d'appel à la concurrence sur le profil acheteur de la commune lorsque le montant du marché est supérieur au seuil en vigueur, conformément au décret n° 2008-1334 du 17 décembre 2008.

## RECOMMANDATION

- n° 12 : Compléter la convention passée avec l'EPHAD « le parc fleuri » sur la restauration scolaire en y précisant formellement le service attendu, notamment en matière de qualité des repas et de taille des portions.

## ANNEXE 1 :

Tableau 1 : États des annexes des budgets et comptes administratifs du budget principal

		BP et CA 2013		BP et CA 2014		BP et CA 2015		BP et CA 2016		BP et CA 2017	
		BP 2013	CA 2013	BP 2014	CA 2014	BP 2015	CA 2015	BP 2016	CA 2016	BP 2017	CA 2017
	I. – États annexés au budget et au compte administratif :										
A2.1 à A2.9	1° Tableaux récapitulants l'état des emprunts et dettes	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
A4 et A5	2° Présentation de l'état des provisions	manquant	manquant								
A3	3° Présentation des méthodes utilisées pour les amortissements	x mais c'est erroné	x mais c'est erroné	x mais c'est erroné	x mais c'est erroné	x mais c'est erroné	x mais c'est erroné	x mais c'est erroné	x mais c'est erroné	x mais c'est erroné	x mais c'est erroné
A6.1 et A6.2	4° Présentation de l'équilibre des opérations financières	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
A8	5° Présentation de l'état des charges transférées en investissement	manquant	manquant								
A9	6° Présentation du mode de financement des opérations pour le compte de tiers	manquant	manquant								
B1.1 à B1.7	7° Présentation des engagements donnés et reçus	x seulement engagements donnés	manquant								
B3	8° Présentation de l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale	manquant	manquant								

C1.1	9° État du personnel	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
C3.1	10° Liste des organismes de regroupement dont la commune est membre	x	x	x mais c'est vide	x	x mais c'est vide	x	x	x	x	x
C3.2 et C3.3	11° Liste des établissements ou services créés par la commune	manquant	x	manquant	x	x	x	x	x	x	x
D1	12° Tableau retraçant les décisions en matière de taux des contributions directes	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	II. – États annexés au seul compte administratif :										
A10.1 et A10.2	1° État de variation des immobilisations	sans objet	manquant	sans objet	manquant	sans objet	manquant	sans objet	manquant	sans objet	manquant
C3.4	2° État présentant le montant de recettes et de dépenses affectées aux services assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée qui ne font pas l'objet d'un budget distinct du budget général	sans objet	x	sans objet	x	sans objet	x	sans objet	x	sans objet	x

Source : CRC, d'après les budgets primitifs et comptes administratifs du budget principal.

## ANNEXE 2 :

Tableau 1 : Annexes des budgets et des comptes administratifs des budgets annexes

Assainissement		BP et CA 2013		BP et CA 2014		BP et CA 2015		BP et CA 2016		BP et CA 2017	
		BP 2013	CA 2013	BP 2014	CA 2014	BP 2015	CA 2015	BP 2016	CA 2016	BP 2017	CA 2017
	I. – États annexés au budget et au compte administratif :										
A2.1 à A2.9	1° Tableaux récapitulants l'état des emprunts et dettes	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant
A4 et A5	2° Présentation de l'état des provisions	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant
A3	3° Présentation des méthodes utilisées pour les amortissements	x mais mal rempli	manquant	manquant	x mais mal rempli	manquant	x mais mal rempli				
B1.1 à B1.7	7° Présentation des engagements donnés et reçus	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant
	II. – États annexés au seul compte administratif :										
A10.1 et A10.2	1° État de variation des immobilisations	sans objet	manquant	sans objet	manquant	sans objet	manquant	sans objet	manquant	sans objet	manquant

Atelier artisanal		BP et CA 2013		BP et CA 2014		BP et CA 2015		BP et CA 2016		BP et CA 2017	
		BP 2013	CA 2013	BP 2014	CA 2014	BP 2015	CA 2015	BP 2016	CA 2016	BP 2017	CA 2017
	I. – États annexés au budget et au compte administratif :										
A2.1 à A2.9	1° Tableaux récapitulant l'état des emprunts et dettes	x	manquant	x	x	x	x	x	x	x	x
A4 et A5	2° Présentation de l'état des provisions	manquant	manquant								
A3	3° Présentation des méthodes utilisées pour les amortissements	manquant	manquant								
B1.1 à B1.7	7° Présentation des engagements donnés et reçus	manquant	manquant								
	II. – États annexés au seul compte administratif :										
A10.1 et A10.2	1° État de variation des immobilisations	sans objet	manquant								

		BP et CA 2013		BP et CA 2014		BP et CA 2015		BP et CA 2016		BP et CA 2017	
		BP 2013	CA 2013	BP 2014	CA 2014	BP 2015	CA 2015	BP 2016	CA 2016	BP 2017	CA 2017
<b>Boucherie</b>											
	I. – États annexés au budget et au compte administratif :										
A2.1 à A2.9	1° Tableaux récapitulants l'état des emprunts et dettes	x	manquant	x	x	x	x	x	x	x	x
A4 et A5	2° Présentation de l'état des provisions	manquant	manquant								
A3	3° Présentation des méthodes utilisées pour les amortissements	manquant	manquant								
B1.1 à B1.7	7° Présentation des engagements donnés et reçus	manquant	manquant								
	II. – États annexés au seul compte administratif :										
A10.1 et A10.2	1° État de variation des immobilisations	sans objet	manquant								

Épicerie		BP et CA 2013		BP et CA 2014		BP et CA 2015		BP et CA 2016		BP et CA 2017	
		BP 2013	CA 2013	BP 2014	CA 2014	BP 2015	CA 2015	BP 2016	CA 2016	BP 2017	CA 2017
	I. – États annexés au budget et au compte administratif :										
A2.1 à A2.9	1° Tableaux récapitulant l'état des emprunts et dettes	x	manquant	x	x	x	x	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet
A4 et A5	2° Présentation de l'état des provisions	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet
A3	3° Présentation des méthodes utilisées pour les amortissements	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet
B1.1 à B1.7	7° Présentation des engagements donnés et reçus	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet
	II. – États annexés au seul compte administratif :										
A10.1 et A10.2	1° État de variation des immobilisations	sans objet	manquant	sans objet	manquant	sans objet	manquant	sans objet	sans objet	sans objet	sans objet

Zones industrielles		BP et CA 2013		BP et CA 2014		BP et CA 2015		BP et CA 2016		BP et CA 2017	
		BP 2013	CA 2013	BP 2014	CA 2014	BP 2015	CA 2015	BP 2016	CA 2016	BP 2017	CA 2017
	I. – États annexés au budget et au compte administratif :										
A2.1 à A2.9	1° Tableaux récapitulants l'état des emprunts et dettes	x	manquant	x	x	x	x	x mais mal rempli	x	x	x
A4 et A5	2° Présentation de l'état des provisions	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant
A3	3° Présentation des méthodes utilisées pour les amortissements	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant
B1.1 à B1.7	7° Présentation des engagements donnés et reçus	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant	manquant
	II. – États annexés au seul compte administratif :										
A10.1 et A10.2	1° État de variation des immobilisations	sans objet	manquant	sans objet	manquant	sans objet	manquant	sans objet	manquant	sans objet	manquant

Source : CRC, d'après les budgets primitifs et comptes administratifs des budgets annexes.

## ANNEXE 3 :

Règles nationales en matière d'aide

L'État a pour mission de conduire la politique économique de la nation. Toutefois, sous réserve du respect de la liberté du commerce et de l'industrie et du principe d'égalité des citoyens devant la loi, la commune peut, elle aussi, intervenir en matière économique<sup>41</sup>.

Lorsque l'initiative privée est défaillante ou insuffisante pour assurer la création ou le maintien d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural, les communes peuvent accorder des aides. Ces aides sont octroyées sous réserve d'une convention fixant les obligations du bénéficiaire<sup>42</sup>.

Afin que les actions menées soient portées à la connaissance des citoyens, le dispositif des délibérations prises en matière d'intervention économique doit faire l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune<sup>43</sup>.

Le bénéfice des aides accordées est subordonné à la régularité de la situation de l'entreprise au regard de ses obligations fiscales et sociales. L'entreprise bénéficiaire est par ailleurs tenue de préciser le montant des aides qui lui ont été attribuées ou qu'elle a sollicitées<sup>44</sup>.

Règles communautaires en matière d'aide

Le droit communautaire détermine les conditions d'octroi des aides versées par l'État et les collectivités territoriales. Les articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE) prévoient notamment les conditions dans lesquelles ces aides sont considérées comme compatibles avec le fonctionnement du marché intérieur.

Il existe un régime dérogatoire, appelé « *de minimis* »<sup>45</sup>, qui permet aux collectivités locales de ne pas être soumises aux obligations de l'article 108 TFUE et les exempte de toute notification à la Commission européenne. Pour être éligibles au régime *de minimis*, les aides publiques versées à une même entreprise ne peuvent être supérieures à 200 000 € sur les trois derniers exercices fiscaux.

En pratique, lorsqu'une aide *de minimis* est octroyée suite à un engagement juridique, le montant total de l'aide et pris en compte dans le calcul du plafond, et ce quand bien même le versement de cette aide serait échelonné dans le temps<sup>46</sup>.

Le régime *de minimis* n'exempte pas les autorités locales d'un certain nombre de contrôles. Quelle que soit la procédure d'instruction des aides, le financeur doit notamment :

- informer l'entreprise du montant de l'aide envisagée en indiquant formellement son rattachement au règlement *de minimis* de 2013 (avec un visa complet faisant référence à la publication du texte au journal officiel de l'Union Européenne (JOUE) ;

---

<sup>41</sup> Article L. 2251-1 du CGCT.

<sup>42</sup> Article L. 2251-3 du CGCT.

<sup>43</sup> Article L. 2121-24 du CGCT.

<sup>44</sup> Article R. 1511-4-2 du CGCT.

<sup>45</sup> Règlement n° 1407/2013 entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Le régime antérieur (Règlement n° 1998/2006) lui était très semblable, notamment en terme de seuil.

<sup>46</sup> Instruction technique ministérielle DGPE/SDC/2018-229 du 22 mars 2018.

- adresser un formulaire de demande d'aide à l'entreprise qui portera mention des aides *de minimis* reçues ou à recevoir. Ce contrôle permet de garantir que le plafond de 200 000 € par entreprise est respecté par l'ensemble des autorités publiques susceptibles d'apporter une aide financière ;
- valoriser l'aide directe accordée, en recourant si nécessaire à un calcul destiné à estimer son équivalent-subvention brut (appelé « ESB »).

### Règles spécifiques aux opérations de crédit-bail

Les aides accordées pour le financement de projets immobiliers dans le cadre de contrats de crédit-bail et de location-vente sont considérées comme des aides à l'investissement<sup>47</sup>.

L'article L. 511-5 du code monétaire et financier (CMF) interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit ou une société de financement d'effectuer des opérations de crédit à titre habituel.

Le code monétaire et financier assimile les contrats de crédit-bail à des opérations de crédit. Le crédit-bail est en effet une opération par laquelle un crédit-bailleur donne en location des biens immobiliers à usage professionnel, achetés par lui ou construits pour son compte, permettant aux locataires de devenir propriétaires de tout ou partie des biens loués<sup>48</sup>.

La circulaire du ministre de l'Intérieur en date du 7 janvier 2002 rappelle qu'il « est admis qu'une collectivité locale puisse, à titre exceptionnel et lorsque l'intérêt local l'exige, effectuer une opération de crédit-bail en vue d'assurer le développement ou le maintien d'une activité économique, en particulier dans le domaine du commerce et de l'artisanat. Cette possibilité ne doit cependant en aucun cas revêtir un caractère habituel étant observé que la jurisprudence interprète cette notion de façon très restrictive puisqu'il est en général considéré que l'habitude commence dès la première répétition ».

### Règles applicables en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) immobilière

Depuis mars 2010, les opérations portant sur les biens immobiliers sont entrées dans le droit commun de la TVA. Ce changement s'applique aux collectivités locales pour lesquelles c'est désormais la qualité (d'assujetti ou non-assujetti) au titre de laquelle elles interviennent qui détermine le régime applicable aux opérations immobilières.

Le deuxième alinéa de l'article 256 B du code général des impôts (CGI) énumère une liste d'opérations pour lesquelles les personnes morales de droit public sont expressément assujetties à la TVA. Cette liste n'est toutefois pas limitative car « les activités économiques qui ne relèvent pas des services administratifs, sociaux, éducatifs, culturels et sportifs sont soumises de plein droit à la TVA. Il s'agit en particulier des opérations suivantes : location de locaux aménagés, exploitation d'un bar ou d'une épicerie par une commune, travaux d'études et de recherche »<sup>49</sup>.

Par symétrie, l'assujettissement des locations commerciales confère aux collectivités le droit de déduire la TVA acquittée pour les achats relatifs à ces locations (sans possibilité de cumul avec le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)).

---

<sup>47</sup> Article R. 1511-4-1 du CGCT.

<sup>48</sup> Article L. 313-7 du CMF.

<sup>49</sup> Guide de la TVA à l'usage des collectivités locales par DGFIP (22 juillet 2016).

## ANNEXE 4 :

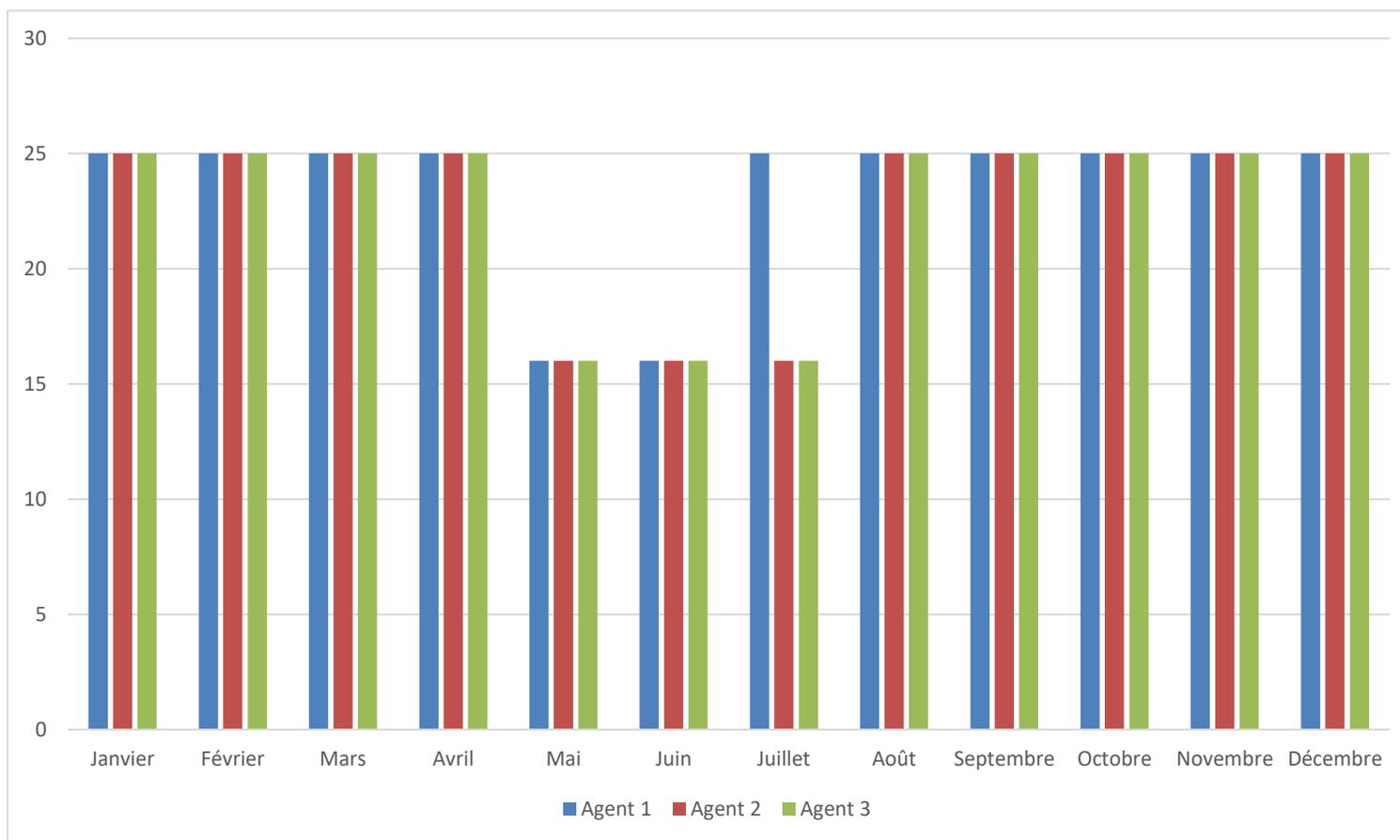
Tableau 1 : Nombre et montant des heures supplémentaires par service

	2013		2014		2015		2016		2017		TOTAL	
	Nb	Montant										
<b>Service technique</b>	<b>842</b>	<b>12 704</b>	<b>535</b>	<b>10 836</b>	<b>615</b>	<b>11 565</b>	<b>610</b>	<b>10 816</b>	<b>395</b>	<b>6 474</b>	<b>2 997</b>	<b>52 395</b>
Agent 1	300	5 152	300	6 213	300	6 385	300	5 871	178	3 006	<b>1 378</b>	<b>26 627</b>
Agent 2	300	4 283			289	4 719	304	4 876	217	3 468	<b>1 110</b>	<b>17 346</b>
Agent 3	18	302									<b>18</b>	<b>302</b>
Agent 4	166	2 270	139	2 722	2	25					<b>307</b>	<b>5 017</b>
Agent 5											-	-
Agent 6	14	167									<b>14</b>	<b>167</b>
Agent 7	12	148									<b>12</b>	<b>148</b>
Agent 8 pour 0,7	32	382	96	1 901	24	436	6	69	-	-	<b>158</b>	<b>2 788</b>
<b>Service administratif</b>	<b>600</b>	<b>7 165</b>	<b>322</b>	<b>3 930</b>	<b>814</b>	<b>10 087</b>	<b>856</b>	<b>10 478</b>	<b>828</b>	<b>10 509</b>	<b>3 420</b>	<b>42 169</b>
Agent 9	300	3 571	300	3 663	300	3 721	289	3 600	273	2 980	<b>1 462</b>	<b>17 535</b>
Agent10	300	3 594	22	267	300	3 733	289	3 617	282	3 712	<b>1 193</b>	<b>14 923</b>
Agent 11	-	-	-	-	214	2 633	278	3 261	273	3 817	<b>765</b>	<b>9 711</b>
<b>Service animation</b>	<b>635</b>	<b>10 508</b>	<b>513</b>	<b>8 406</b>	<b>400</b>	<b>5 356</b>	<b>300</b>	<b>3 839</b>	<b>267</b>	<b>3 775</b>	<b>2 115</b>	<b>31 884</b>
Agent 12	272	4 673	246	4 103	233	2 997	223	2 881	207	2 878	<b>1 181</b>	<b>17 532</b>
Agent 13	139	1 802	145	1 767	67	834	30	370	23	294	<b>404</b>	<b>5 067</b>
Agent 8 pour 0,3	224	4 033	122	2 536	100	1 525	47	588	37	603	<b>530</b>	<b>9 285</b>
<b>TOTAL</b>	<b>2 077</b>	<b>30 377</b>	<b>1 370</b>	<b>23 172</b>	<b>1 829</b>	<b>27 008</b>	<b>1 766</b>	<b>25 133</b>	<b>1 490</b>	<b>20 758</b>	<b>8 532</b>	<b>126 448</b>

Source : CRC, d'après les états de paie.

ANNEXE 5 :

Tableau 1 : Heures supplémentaires du service administratif en 2017



Source : CRC, d'après les états de paie.

## ANNEXE 6 :

Tableau 1 : Composition des lots de l'espace communal (avis du 22 octobre 2013)

N° lot	Intitulé du lot	Estimation (€ HT)	Document	N° lot	Intitulé du lot	Estimation (€ HT)		
lot n° 1	Démolition	14 000		lot n° 10	Carrelage-faïences			
lot n° 2	VRD commun aux deux sites	80 000			Tranche n° 1	19 000		
lot n° 3	Maçonnerie	Tranche n° 1		lot n° 11	Électricité	Tranche n° 2	26 000	
		Tranche n° 2	32 000			Tranche n° 1	66 000	
lot n° 4	Ossature bois, solivage, charpente			lot n° 12	Plomberie - sanitaires	Tranche n° 2	62 000	
		Tranche n° 1	70 000			Tranche n° 1	20 000	
lot n° 5	couverture zinguerie	Tranche n° 2		lot n° 13	chauffage gaz - PEC	Tranche n° 2	12 000	
		Tranche n° 1	20 000			Tranche n° 1	20 000	
lot n° 6	Menuiseries extérieures	Tranche n° 2		RC	lot n° 14	Ventilation double flux	Tranche n° 2	12 000
		Tranche n° 1	29 000				Tranche n° 1	30 000
lot n° 7	Menuiseries intérieures	Tranche n° 1		AAPC	lot n° 14	Peinture	Tranche n° 1	9 000
		Tranche n° 2	82 000					
lot n° 8	Enduits extérieurs			AAPC	lot n° 15	Ascenseur Tranche n° 2		25 000
		Tranche n° 1	7 000	RC	lot n° 16	Ascenseur		
lot n° 9	Plâtrerie - isolation - faux plafonds	Tranche n° 2		AAPC	lot n° 16	plantations - espaces verts		6 400
		Tranche n° 1	44 000	RC	lot n° 17	plantations - espaces verts		
						TOTAL	1 097 400	

Source : CRC, d'après avis d'appel public à la concurrence.