



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

Le Président

N°/G/79/08-0423 B

NOISIEL, le -5 JUIN 2008

N° 07-0626 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Madame le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la gestion de la commune de VIRY-CHATILLON.

Il est accompagné de la réponse reçue à la Chambre dans le délai prévu par l'article L. 241-11, alinéa 4, du Code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

P.J. : 1

Madame le Maire de VIRY-CHATILLON

Hôtel de Ville

91178 VIRY-CHATILLON CEDEX

Vous voudrez bien informer le greffe de la Chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général de l'ESSONNE.

Veillez agréer, Madame le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Yves BERTUCCI



Chambre régionale des comptes
d'Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE VIRY-CHÂTILLON (Essonne)

Exercices 1995 à 2005

Rappel de la procédure

L'entretien préalable – prévu, par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières, avec les deux ordonnateurs successifs ayant exercé leurs fonctions durant la période contrôlée – a eu lieu le 5 juin 2007. Cet entretien a réuni simultanément Mme Simone MATHIEU, maire en exercice depuis le mois de janvier 2006, ainsi que M. Gabriel AMARD, en sa qualité de précédent maire de la ville de VIRY-CHÂTILLON, de 1995 au mois de janvier 2006.

Lors de sa séance du 15 juin 2007, la Chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 2 juillet 2007 à Mme MATHIEU, maire en exercice, ainsi qu'à son prédécesseur, M. AMARD.

La réponse établie conjointement par Mme MATHIEU et par M. AMARD, après la notification du rapport d'observations provisoires, a fait l'objet d'un courrier en date du 30 août 2007, enregistré au greffe de la Chambre le 31 août 2007.

Dans cette correspondance, les deux ordonnateurs ont formulé le souhait d'être entendus par la Chambre, en application de l'article L. 241-14 du code des juridictions financières. L'audition de Mme MATHIEU a eu lieu le lundi 24 septembre 2007. En revanche, M. AMARD a informé la Chambre, par lettre du 20 septembre (enregistrée au greffe le 24 septembre 2007), qu'il renonçait finalement à être entendu ; l'audition qu'il avait initialement sollicitée a donc été annulée.

Dans un premier temps, un rapport d'observations définitives, dont l'objet se limitait à l'examen des dépenses que la commune de VIRY-CHÂTILLON a consacrées à l'enseignement primaire, a été notifié, le 23 novembre 2007, à Madame MATHIEU ainsi qu'à Monsieur AMARD. Ce premier rapport d'observations définitives s'inscrivait dans le cadre de l'enquête nationale diligentée sur ce thème par la Cour des comptes.

Dans un second temps, lors de sa séance du 19 décembre 2007, la Chambre a arrêté les observations définitives suivantes ; elles concernent les autres aspects de l'examen de la gestion, initialement développés dans le rapport d'observations provisoires précité.

I. LA FIABILITÉ DES COMPTES

L'examen des rattachements de charges de fonctionnement à l'exercice considéré et l'analyse des écritures enregistrant la cession des immobilisations permettent de vérifier si des charges spécifiques à un exercice donné ont éventuellement été sous-estimées, au point de majorer indûment tant le résultat de fonctionnement de l'exercice que la capacité d'autofinancement.

En premier lieu, effectuée conformément au principe d'indépendance des exercices, la procédure de rattachement des charges à l'exercice auquel elles se rapportent consiste à intégrer dans le résultat annuel de fonctionnement toutes les dépenses qui correspondent à des services faits au cours de l'exercice considéré, mais qui n'ont pas pu être comptabilisées, notamment à défaut de transmission, auprès de l'ordonnateur, des factures ou autres pièces justificatives.

À cette fin, à la clôture de l'exercice, les dépenses de fonctionnement régulièrement engagées, mais non mandatées – bien qu'elles correspondent à un service fait avant le 31 décembre – sont enregistrées dans la comptabilité de la collectivité au crédit d'un compte de charges restant à payer. À cet effet, le compte 408 "*fournisseurs ; factures non parvenues*" permet d'isoler, en fin d'exercice, le total des charges qui n'ont pas encore été mandatées, mais dont la comptabilisation reste attachée à l'exercice ayant donné lieu à service fait.

Dans le cas de la commune de VIRY-CHÂTILLON, la comparaison établie entre le solde du compte 408 "*fournisseurs ; factures non parvenues*" et le total des comptes 60, 61 et 62 ("*achats et autres charges externes*") permet de mesurer l'importance des rattachements de charges à l'exercice. Rapporté au total des charges enregistrées aux comptes 60, 61 et 62, le montant des rattachements inscrit au compte 408 a représenté, de 2001 à 2003, une proportion comprise entre 9 et 11,6 %, qui reste conforme à l'ordre de grandeur habituellement relevé dans les collectivités. Ces éléments de calcul font l'objet du tableau n° 1 joint en annexe.

En revanche, les ratios de même nature constatés en 2004 et en 2005 s'établissaient respectivement à 13,5 % et à 17,7 % ; ils sont l'indice d'une proportion accrue de charges de l'exercice qui, au 31 décembre, n'ont pas pu être mandatées. Au regard des 365 jours annuels permettant d'étaler la consommation des crédits de l'exercice, le nombre moyen de journées ayant donné lieu à rattachement correspondait respectivement à 49 jours, en 2004, puis à 64 jours, en 2005, avant d'être ramené à 52 jours en 2006.

À cet égard, les deux ordonnateurs successifs ont fait valoir les arguments suivants.

D'une part, ils soulignent que les mouvements du ratio de rattachement des charges à l'exercice *« peuvent être liés à des variations du numérateur comme du dénominateur. Ainsi, en comparant 2003 et 2006, le 408 est en baisse de 52.295 € (- 4 %), mais le dénominateur (60 + 61 + 62) est également en baisse de 2.348.108 € (- 22 %). Le numérateur baissant bien moins que le dénominateur (proportionnellement - 4 % comparé à - 22 %), cela fait apparaître un ratio de rattachement qui augmente de 11,62 % à 14,29 % »*.

Toutefois, la Chambre observe sur ce point, en termes de gestion, que la réduction significative, entre 2003 et 2006, du montant des dépenses imputées aux comptes 60, 61 et 62 ne s'est pas accompagnée d'une diminution de même ampleur de la proportion des charges de fonctionnement qui restaient à payer en fin d'exercice, après constatation du service fait.

D'autre part, les deux maires en fonction durant la période sous revue ont exposé que le choix, fait par la commune de VIRY-CHÂTILLON, de ne pas étendre la journée complémentaire au mois de janvier suivant immédiatement l'année considérée avait eu pour conséquence de faire apparaître, en fin d'exercice, une proportion de charges de fonctionnement à rattacher plus importante que dans le cas des communes disposant d'un délai de mandatement accru.

La Chambre observe, néanmoins, que cette circonstance n'a pas eu pour effet de faire croître le taux de rattachement au-delà d'une valeur moyenne de 10,50 %, durant les trois exercices 2001, 2002 et 2003 qui cumulaient un total de 31,3 M€¹, inscrits aux comptes 60 + 61 + 62, alors même que le taux de rattachement relevé de 2004 à 2006 a été porté à une moyenne de 15,16 %, malgré un total inférieur de charges de fonctionnement imputées, durant ces trois derniers exercices, aux comptes 60 + 61 + 62 (soient 28,5 M€).

La Chambre prend acte, également, des mesures adoptées par la commune, à la clôture de l'exercice 2006, pour améliorer la procédure de rattachement.

En second lieu, l'examen des imputations comptables ayant enregistré, durant la période sous revue, la cession de diverses immobilisations a permis notamment de vérifier l'inscription des écritures d'ordre faisant apparaître que les biens cédés ont effectivement été retirés du patrimoine communal à concurrence de leur juste valeur et n'ont pas affecté la réalité du résultat de fonctionnement de l'exercice.

1 M€ : millions d'euros

II. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

Afin de pouvoir comparer la situation financière de la ville de VIRY-CHÂTILLON à celle de communes présentant la double particularité d'être incluses dans la même strate démographique (comprise entre 20 000 et 50 000 habitants) et d'appartenir à un groupement fiscalisé soumis à la taxe professionnelle unique (TPU), l'analyse suivante s'est fondée sur les valeurs chiffrées relevées par la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) du ministère de l'économie et des finances. Les tableaux de synthèse correspondants se trouvent reportés, ci-dessous, en annexes.

II.1. Le résultat de fonctionnement

II.1.1 L'évolution globale du résultat de fonctionnement

Bien que le résultat de fonctionnement- qui mesure la différence entre le total des recettes de fonctionnement et celui des charges de fonctionnement- ait augmenté de 25,8 % entre 2001 et 2005, les valeurs chiffrées qui se rapportent à chacun des exercices de cette séquence chronologique se sont révélées très fluctuantes. Tout particulièrement, le résultat de fonctionnement a été assorti de valeurs négatives durant deux exercices : en 2002, d'une part (- 1,13 M€), puis en 2004 (- 1,09 M€).

Les deux ordonnateurs ont souligné que la hausse des dépenses de fonctionnement plus soutenue, entre 2000 et 2003, que celle des recettes avait amorcé un effet de ciseaux, qui est à l'origine d'une réduction significative² du résultat de fonctionnement, mais ont indiqué que l'adhésion de la ville à la Communauté d'agglomération des lacs de l'Essonne, en 2004, aurait été sans incidence sur le résultat. La Chambre relève, toutefois, que le résultat de fonctionnement a continué à se dégrader entre 2003 et 2006 ; il a baissé alors de 74,3%.

Formulé en euros par habitant, le résultat comptable dégagé par la commune de VIRY-CHÂTILLON, de 2001 à 2005, s'est maintenu à un niveau inférieur à celui de la moyenne relevée dans la strate correspondante, y compris durant les exercices (2001, 2003, 2005) qui ont pourtant fait apparaître un résultat global de fonctionnement assorti de valeurs positives. Ces écarts sont recensés dans le tableau n° 2, reporté en annexe.

La Chambre prend acte des mesures adoptées par la commune pour améliorer, en 2005 et en 2006, le résultat de fonctionnement, bien que la ville ait alors cessé d'être éligible au fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF).

² Il est, en effet, passé entre ces deux dates de 2,78 M€ à 1,87 M€, au terme d'une diminution globale de 32,9 %, correspondant à une baisse moyenne de 12,4 % par an.

II.1.2. Les composantes du résultat de fonctionnement

1) Les dépenses de fonctionnement

En premier lieu, en matière de dépenses de fonctionnement, le montant de ces charges, mesuré en euros par habitant, a fait apparaître dans le cas de la commune de VIRY-CHÂTILLON des valeurs généralement supérieures, sauf en 2003, à celles de la moyenne constatée dans la strate correspondante, de 2002 à 2005. Le tableau n° 3 joint en annexe transcrit ces données. En revanche, la mise en œuvre progressive des transferts de charges liées aux compétences confiées à la Communauté d'agglomération des lacs de l'Essonne a conduit à une diminution du total des dépenses de fonctionnement, intervenue entre 2005 et 2006.

Au sein du total des dépenses de fonctionnement, la part revenant aux charges de personnel représente une proportion importante; elle atteignait une moyenne de 57,60 % de 2001 à 2005, alors que simultanément la moyenne de la strate était voisine de 50,95 %. Parallèlement, le montant formulé en euros par habitant est supérieur aux valeurs moyennes correspondantes. Ces données font l'objet du tableau n° 4, reporté en annexe.

Sur ce point, les deux maires ont formulé les objections suivantes.

Soulignant d'abord la spécificité de l'exercice 2004, ils ont, d'une part, fait valoir que la hausse des dépenses de personnel qui s'y rattache était liée à l'ouverture de la piscine et à l'exploitation du cinéma, pour la première fois en année pleine ; ils ont, d'autre part, indiqué que les transferts de personnel auprès de la Communauté d'agglomération des lacs de l'Essonne n'étaient devenus effectifs qu'au début du second semestre.

La Chambre prend acte de ces circonstances, mais observe qu'elles sont limitées à un seul exercice et qu'elles ne sont pas de nature à infirmer la tendance discordante relevée de 2001 à 2005, au regard de la strate de référence.

En outre, la Chambre rappelle que les ratios chiffrant les écarts ainsi constatés par la DGCP sont fondés sur la proportion qu'occupent les dépenses de personnel au sein du total des charges de fonctionnement. Cette méthodologie exclut que les données propres à la ville de VIRY-CHÂTILLON aient pu faire l'objet d'un retraitement comptable particulier, susceptible, comme l'allèguent les deux ordonnateurs, d'"aggraver" des ordres de grandeur qui se révèlent – de fait – avoir été dégagés selon des paramètres de calcul homogènes et communs à l'ensemble des communes de la strate.

Faisant référence, ensuite, à d'autres composantes de la section de fonctionnement, les deux ordonnateurs ont exposé que les valeurs chiffrées du ratio rapportant les dépenses de personnel à l'ensemble des charges de fonctionnement étaient tributaires aussi de la diminution concomitante des sommes imputées au chapitre 011 ("*charges à caractère général*").

Sans méconnaître ces mécanismes d'interdépendance, la Chambre observe que la comparaison établie entre divers types de dépenses révèle surtout que, contrairement à d'autres charges, les dépenses de personnel de la commune n'ont cessé, durant la période, de représenter une part majeure des charges de sa section de fonctionnement.

L'évolution des dépenses de personnel (+ 17 %) relevée entre 2001 et 2005 correspond à une hausse moyenne de 4,25 % par an. Cette progression est due, selon les deux maires, aux recrutements successifs intervenus au fil de la période sous revue ; notamment, 27 emplois supplémentaires ont ainsi été créés entre 2001 et 2002, puis 18 nouveaux agents ont été engagés en 2004 et affectés au fonctionnement de la nouvelle piscine municipale et à l'exploitation, en régie directe, du cinéma "*Le Calypso*". Les dépenses de personnel induites par la mise en service de ces deux équipements ont subi une hausse proche de 700 000 €, entre 2003 et 2004.

En revanche, la lecture du compte de gestion de 2006 fait apparaître que l'évolution des dépenses de personnel s'est inversée lors de cet exercice, puisque les charges de personnel (inscrites au compte 012) se sont limitées à 22,66 M€ en fin de période ; cette somme révèle - en raison de la poursuite des transferts de personnel associés à de nouveaux transferts de compétences en faveur de l'EPCI - une diminution de 7,48 %, si l'on fait référence aux montants de même nature constatés en 2005. Malgré cette circonstance, les deux maires font valoir que les compétences restées sous la responsabilité de la commune « *incluent les secteurs opérationnels nécessitant des effectifs nombreux, comme l'éducation ou la petite enfance* ».

Autre composante importante des dépenses de fonctionnement, les charges à caractère général (compte 011) ont été maîtrisées. Elles ont bénéficié de deux mouvements sensibles de décru, décalés dans le temps, intervenus à la fin de la période sous revue ; le premier, de l'ordre de -12,78 %, s'est engagé entre 2004 et 2005, au point de ramener le montant des charges à caractère général, enregistrées en 2005, à un niveau comparable (9,20 M€) à celui constaté en 2001 (9,03 M€) ; le second, d'ampleur accrue (-13,9 %) a fait passer les masses financières correspondantes d'un total de 9,20 M€ en 2005 à celui de 7,93 M€ en 2006, selon les données enregistrées dans le compte de gestion provisoire.

2) Les recettes de fonctionnement

En second lieu, en matière de recettes de fonctionnement, à compter de l'exercice 2004, date d'adhésion de la commune à un EPCI, les ratios d'équilibre financier de la ville de VIRY-CHÂTILLON, qui dégageaient précédemment des valeurs inférieures aux moyennes nationales, se sont inversés et sont désormais devenus plus favorables à la commune. Le tableau n° 5, joint en annexe, retrace cette évolution. Aux termes des articles L. 2313-1 et R. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les données synthétiques sur la situation financière des communes comprennent, notamment, le ratio *recettes réelles de fonctionnement (RRF) / population*. Or, contrairement au retraitement opéré par la commune, aucune disposition particulière du CGCT ne prévoit d'ôter des RRF (telles qu'elles sont établies dans le compte administratif) le montant des produits exceptionnels, liés notamment à des cessions d'immobilisations.

Malgré la diminution de la part qu'occupent les contributions directes dans le total des produits de gestion – elles sont passées de 45,6 % en 2001 à 38,5 % à 2005 – en raison du transfert de la taxe professionnelle au profit du nouvel EPCI, les recettes fiscales considérées dans leur globalité (compte 73) représentaient encore, en 2005, la principale composante des produits de gestion (dans une proportion supérieure à 50 %). La répartition des différents produits de gestion est retracée dans le tableau n° 6, joint en annexe.

Les recettes provenant de la dotation globale de fonctionnement (DGF)³ et des autres dotations, subventions et participations (compte 74) représentaient à la même date, par ordre d'importance décroissante, le deuxième poste de ressources ; leur proportion était alors égale à 30 % des produits de gestion. Les deux maires successifs ont formulé, sur l'évolution des ressources issues de la DGF, l'analyse suivante.

D'une part, ils ont souligné que cette recette aurait subi, entre 2001 et 2006, un "tassement" lié à une progression censée avoir été limitée à 8,20 %. La Chambre observe, toutefois, que les données du tableau n° 6 précité (cf. *supra* p. 6) permettent d'établir que la DGF a bénéficié, entre ces deux dates, d'une hausse non négligeable de 11,6 %.

D'autre part, les ordonnateurs exposent que « *les dernières réformes de la DGF décidées par l'Etat sont défavorables à la commune au regard de l'inflation et de l'évolution des salaires* ». À cet égard, la Chambre relève, toutefois, que le taux d'inflation est une donnée nationale qui ne pénalise pas la commune de VIRY-CHÂTILLON plus que tout autre acteur économique. Du reste, le tableau n° 6^{bis}, joint en annexe, permet de constater que, durant les trois derniers exercices (2004 à 2006), le montant moyen de la DGF par habitant a été un peu plus favorable, dans le cas de la ville de VIRY-CHÂTILLON (253 € / hab.), que dans celui des communes incluses dans la même strate démographique (250 € / hab.).

Enfin, les deux maires ont fait valoir que « *l'inéligibilité de la commune au fonds de solidarité de la région Île-de-France [FSRIF] depuis 2006 a contribué au tassement* » de la DGF. La Chambre observe que le FSRIF n'est pas au nombre des composantes de la DGF, mais constate néanmoins que le total des dotations reçues de l'État, en 2006, par la commune, a atteint, en effet, un montant inférieur à celui qui avait pu être dégagé en 2002.

Le transfert de la taxe professionnelle au profit de l'EPCI a eu pour effet de réduire de 29 % le montant global des contributions directes dont a bénéficié la commune, entre 2003 (18,830 M€) et 2004 (13,331 M€). De surcroît, la ville a perdu simultanément (à hauteur de 2,4 M€) le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), transférée également vers l'EPCI.

Cette diminution de la recette fiscale a été compensée par "l'attribution de compensation" (AC) et par la « *dotation de solidarité communautaire* » (DSC) versées par l'EPCI. En 2004 et 2005, l'attribution de compensation s'est élevée à 6,128 M€, puis a été revue à la baisse en 2006 (1,623 M€), subissant ainsi, en un an, une diminution de plus de 73 %. La DSC, dont l'attribution est facultative, atteignait les montants respectifs de 0,67 M€ en 2004, de 0,81 M€ en 2005 et de 0,82 M€ en 2006, au terme d'une hausse de 22 %.

3 Le volume annuel de la DGF représente la somme des trois comptes suivants :

- c/ 741-1 : "dotation forfaitaire"
- c/ 741-23 : "dotation de solidarité urbaine"
- c/ 741-27 : "dotation nationale de péréquation"

II.2. L'autofinancement

Destinée à mesurer l'effort d'épargne consenti par la commune pour rembourser la part en capital de l'annuité de la dette et pour financer des investissements nouveaux, sans avoir recours à l'emprunt, la capacité d'autofinancement (CAF) représente la somme du résultat de fonctionnement (cf. *supra* II.1.) et des dotations aux amortissements et aux provisions, déduction faite des reprises sur provisions.

Bien que cette convention méthodologique n'ait pas appelé d'objection de la part des deux maires successifs, les données chiffrées qu'ils ont communiquées à la Chambre, en cours d'instruction, présentent sur ce point plusieurs discordances. Les écarts ainsi constatés ont notamment pour origine tantôt l'introduction – à l'initiative de la commune – de retraitements comptables étrangers aux normes⁴ édictées par l'instruction budgétaire et comptable M 14 (applicable aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale), tantôt – dans le cadre des modalités de calcul retenues pour évaluer le montant de la CAF disponible – une minoration du remboursement de la part en capital afférente à l'annuité de la dette.

Pour sa part, la Chambre a fondé le tableau n° 7, joint en annexe, sur les valeurs chiffrées mises en ligne par la DGCP, après traitement homogène de l'ensemble des données issues des comptes de gestion, établis par les comptables publics ; cette procédure, qui permet de comparer, d'une collectivité à l'autre, des éléments comparables et de dégager des ratios significatifs, exclut toute possibilité de retraitement individuel.

En outre, dans la mesure où l'assemblée délibérante de chaque commune a été amenée à constater que les montants du compte de gestion étaient conformes à ceux du compte administratif, les données établies et diffusées par la DGCP font d'autant plus autorité.

II.2.1. Évolution de 2002 à 2006

Le volume de CAF brute dégagée par la commune n'a cessé d'être affecté de fluctuations de grande amplitude durant l'ensemble de la période sous revue ; si la fin de la période sous revue a révélé une situation moins tendue, c'est notamment grâce à la hausse des taux de la fiscalité directe qui, en 2005, a permis d'augmenter le produit fiscal de 2 M€ par rapport à l'exercice précédent.

En revanche, la capacité d'épargne de la commune a été particulièrement dégradée en 2002 et en 2004 ; en effet, ces deux exercices ont fait apparaître des valeurs de la CAF brute fortement négatives. À cet égard, les deux maires successifs ont souligné que l'effet de ciseaux⁵, ayant affecté de 2000 à 2003 l'évolution du résultat de fonctionnement, avait contribué également à dégrader, de façon mécanique, le volume de la CAF.

⁴ dont certaines font l'objet d'une mention au bas du tableau n° 7, joint en annexe

⁵ cf. *supra* II.1.1, p. 4

II.2.2. La faiblesse de la CAF brute

Deux approches distinctes permettent de mettre en perspective la capacité d'autofinancement brute dont dispose une commune.

D'une part, formulée en euros par habitant, la capacité d'autofinancement brute – c'est-à-dire avant remboursement de la part en capital de l'annuité de la dette – constatée, de 2001 à 2005, dans le cas de la ville de VIRY-CHÂTILLON, s'est révélée très inférieure aux valeurs moyennes de la strate. Les écarts constatés sont retracés dans le tableau n° 8, joint en annexe.

D'autre part, rapporté au total des produits de fonctionnement de l'exercice, le montant de la capacité d'autofinancement brute constitue l'un des indices permettant d'évaluer les risques susceptibles de peser sur l'équilibre financier du budget principal d'une collectivité. Selon un ratio communément admis, une proportion inférieure à 10 % s'analyse comme le signe d'une capacité d'autofinancement insuffisante. Or, dans le cas de la commune de VIRY-CHÂTILLON, cette proportion a été affectée de valeurs négatives en 2002 et en 2004 et, sur l'ensemble de la période, n'a jamais dépassé un ratio de 6,26 %. Les données correspondantes sont réunies dans le tableau n° 9, joint en annexe.

II.2.3. L'insuffisance de la CAF nette

Exception faite de l'exercice 2003, la CAF nette – c'est-à-dire l'épargne restant éventuellement disponible, après le remboursement de la part en capital de l'annuité d'emprunts, pour assurer le financement d'investissements nouveaux - a accumulé, de 2001 à 2004, des valeurs négatives. La dégradation de la CAF nette constatée durant cette séquence chronologique est indissociable de la discordance ayant, de façon concomitante, amené les charges de fonctionnement à croître plus rapidement que les recettes (cf. *supra*, II.1.2).

En revanche, la hausse des taux de la fiscalité intervenue en 2005, associée à une diminution de la part en capital de l'annuité de la dette, a permis d'assortir la CAF nette de valeurs positives et de réduire ainsi l'écart constaté entre la CAF nette de la commune⁶ et celle relevée, en moyenne⁷, dans le cas de communes comparables.

Toutefois, les valeurs à nouveau négatives de la CAF nette, relevées au terme de l'exercice 2006 (-0,54 M€, selon les données du compte de gestion), soulignent les difficultés persistantes qu'a rencontrées la commune pour parvenir à dégager une épargne susceptible de financer ses investissements.

II.3. Le financement des investissements

À compter de l'exercice 2004, date d'adhésion de la commune à la communauté d'agglomération, la mise en œuvre progressive des transferts de compétences a eu pour effet de réduire graduellement le montant respectif des dépenses et des recettes d'investissement. Les données correspondantes sont retracées dans le tableau n° 10, joint en annexe.

⁶ évaluée à 18 euros par habitant (source : DGCP)

⁷ évaluée à 24 euros par habitant (source : DGCP)

Les dépenses d'équipement ont représenté une proportion prédominante du total des dépenses d'investissement. Toutefois, au sein de la période sous revue, l'exercice 2004 présente une situation particulière. En effet, un montant de 25,02 M€ représente, à cette date, dans la section d'investissement de la commune, tant en recettes qu'en dépenses, les écritures d'ordre liées à divers éléments (subventions d'équipement, emprunts, immobilisations et amortissements) mis à disposition de la communauté d'agglomération, au titre du transfert de compétences, après avoir été initialement enregistrés dans deux budgets annexes (assainissement et pépinière d'entreprises) de la ville. Après déduction de cette somme, le total des dépenses réelles d'investissement de l'exercice se trouve ramené à un montant de 10,55 M€.

Le montant des dépenses réelles d'équipement que la commune a eu à financer, de 2002 à 2006, atteint la somme de 38,5 M€. En raison de la faiblesse du financement propre disponible (due, notamment, aux valeurs négatives affectant généralement la CAF nette durant la période), les diverses ressources mobilisées pour financer ces dépenses réelles d'équipement ont laissé une place prépondérante à l'emprunt : il a représenté, de 2002 à 2006, un montant global de 28,3 M€, couvrant ainsi 73,5 % du total des dépenses réelles d'équipement durant la période. Les données correspondantes font l'objet du tableau n° 11, reporté en annexe.

Les deux maires successifs ont souligné que l'essentiel de l'effort d'investissement de la commune avait été d'abord consacré, de 1995 à 2001, à une mise aux normes des équipements existants et qu'il s'était ensuite orienté, depuis 2001, vers l'extension des services offerts à la population (création, notamment, d'un centre de loisirs, d'une nouvelle piscine et d'une école supplémentaire).

II.4. La dette

II.4.1. L'encours de la dette

Le volume de la dette communale, établi au 31 décembre de l'exercice, a été multiplié par deux entre 2001 et 2005, avant de connaître une baisse de 1,04 % entre 2005 et 2006. Formulé en euros par habitant, l'encours de la dette a fait apparaître, de 2003 à 2005, des montants par habitant sensiblement supérieurs aux valeurs moyennes de la strate ; ces écarts sont recensés dans le tableau n° 12, joint en annexe.

Les deux maires ont fait valoir que les montants attachés à l'annuité de la dette communale s'étaient révélés inférieurs, durant la période, à ceux des valeurs moyennes relevées dans la strate correspondante. Deux critères ont ainsi été retenus pour justifier cette comparaison : d'une part, le poids par habitant de l'annuité de la dette, formulé en euros par habitant ; d'autre part, la proportion de l'annuité de la dette, rapportée au total des recettes réelles de fonctionnement.

La Chambre observe, toutefois, que si le réaménagement de la dette a, certes, permis depuis 2002 – comme l'allèguent les deux maires – de « *rallonger la durée résiduelle des emprunts, alléger le remboursement en capital et revoir les frais financiers appliqués à ces lignes d'emprunt* », il n'en demeure pas moins que cette extension de la durée d'amortissement s'est accompagnée d'une hausse continue de l'encours de la dette ; il a augmenté de 51,24 % entre 2002 et 2005.

II.4.2. La capacité de désendettement

L'augmentation continue du stock de la dette, associée aux insuffisances ayant affecté le montant de la CAF, a eu pour effet de dégrader progressivement la capacité de désendettement de la ville. Mesuré par le nombre d'années nécessaire pour apurer la dette grâce aux ressources dégagées par l'autofinancement, ce ratio a subi une lente érosion de 2001 à 2005 ; entre ces deux dates, les valeurs chiffrées recensées dans le tableau n° 13, joint en annexe, établissent que le délai requis pour l'extinction de la dette est graduellement passé de neuf à 14 années.

Ces valeurs sont à rapprocher des seuils d'alerte communément admis ; ils indiquent un risque de déséquilibre financier, lorsque la capacité de désendettement exige une durée comprise entre 10 et 15 ans, puis une situation très tendue lorsque le délai dégagé devient supérieur à 15 ans.

Les données retracées dans le compte de gestion de 2006 manifestent une brutale dégradation de la capacité de désendettement relevée à VIRY-CHÂTILLON ; elle appelle désormais un délai de 25 années. Cette évolution récente fait apparaître que la commune n'est pas en mesure de dégager un autofinancement suffisamment substantiel pour lui permettre à la fois de rembourser sa dette dans des délais usuels et de disposer d'une épargne complémentaire, susceptible de financer de nouveaux investissements.

L'analyse de la capacité de désendettement de la commune a suscité les objections suivantes de la part des deux maires.

En premier lieu, ils ont allégué que le ratio dégagé pour les exercices 2005 et 2006 par le tableau n° 13 devrait « *être recalculé en ôtant la dette prise en charge par la communauté d'agglomération* ». À cet égard, la Chambre observe que le volume de la dette qu'elle a pris en considération pour mesurer la capacité de désendettement de la ville n'est autre que le montant de l'encours relevé à la fois dans le compte administratif – élaboré par la commune elle-même – et dans le compte de gestion, source des données diffusées par la DGCP. En conséquence, sous peine d'altérer la fiabilité des comptes, la fraction de la dette transférée à la communauté d'agglomération ne devrait plus apparaître dans la comptabilité communale. Au demeurant, l'objection ainsi formulée par les deux ordonnateurs, à supposer qu'elle puisse être retenue, ne conduirait qu'à des ajustements mineurs ; le ratio de désendettement serait alors ramené de 14,3 à 13,99 années, pour l'exercice 2005, et de 24,9 à 23,16 années, pour l'exercice 2006.

En second lieu, les deux maires successifs ont affirmé que le ratio de désendettement « *issu des techniques d'analyse du secteur privé* » ne serait pas « *porteur de sens en lui-même*. En effet, les emprunts souscrits par la commune sont liés à des investissements dont la durée de vie est au minimum égale à la durée des emprunts correspondants. De plus, la commune n'est pas soumise aux aléas d'activité d'une entreprise privée ». Sur ce point particulier, la Chambre rappelle que le ratio de désendettement, très largement utilisé dans le secteur public local, permet précisément de mesurer les risques susceptibles de peser sur les équilibres financiers d'une collectivité et conduit, notamment, à évaluer si l'endettement d'une commune est à la mesure de l'épargne qu'elle parvient à dégager ; à défaut, le recours à une source de financement onéreuse – l'emprunt – appelle une pression fiscale accrue et renchérit le coût du service rendu aux habitants.

En dernier lieu, les deux ordonnateurs ont souligné que la CAF brute avait retrouvé en 2003, en 2005 et en 2006, des valeurs positives traduisant une « *amélioration de la situation* ». La Chambre observe, au contraire, que le ratio de désendettement n'a cessé de se dégrader très sensiblement en fin de période : il est passé graduellement de neuf années en 2001 à près de 25 années en 2006, traduisant ainsi une disproportion entre la capacité d'épargne de la commune et le poids de son endettement.

II.5. Les marges de manœuvre

II.5.1. La répartition du produit fiscal

Les bases des quatre taxes (exception faite, toutefois, de celles se rapportant au foncier non bâti) n'ont cessé de croître de 2001 à 2005. En revanche, après une période de stabilité prolongée de 2001 à 2003, les taux des trois taxes maintenues après l'adhésion de la commune à l'EPCI n'ont été augmentés qu'en fin de période ; leur hausse a été homogène (14,36 % pour chacun des trois taux) entre 2003 et 2005.

Malgré la hausse continue des bases de la taxe professionnelle et du foncier bâti, observée de 2001 à 2003, les contributions correspondantes formulées en euro par habitant sont restées, durant ces trois exercices, largement inférieures à celles des moyennes relevées dans le cas de la strate de référence ; ces données sont récapitulées dans le tableau n° 14, joint en annexe. Jusqu'en 2003, exercice précédant l'adhésion de la commune à l'EPCI, la faiblesse du produit fiscal dégagé tant par la taxe professionnelle que par le foncier bâti a été compensée par le niveau élevé des ressources issues de la taxe d'habitation.

Après le transfert du produit de la taxe professionnelle, ayant accompagné -à compter de l'exercice 2004- le transfert de plusieurs compétences, le montant de la taxe d'habitation formulé en euros par habitant a continué, sous l'effet notamment de la hausse des taux, à atteindre des valeurs supérieures à celles de la strate correspondante. Cette évolution a contribué à réduire de façon significative la marge de manœuvre fiscale dont pouvait disposer la commune.

II.5.2. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal

Destiné à apprécier le degré de pression fiscale spécifiquement attaché à une commune, le calcul de ce coefficient sera d'abord fondé, jusqu'en 2003, sur le produit des quatre taxes, puis sur celui des trois taxes à compter de 2004, au moment où les ressources dégagées par la taxe professionnelle ont été transférées vers l'EPCI.

Après être passées de 1,1 à 1,3, entre 2001 et 2006, les valeurs du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal ont subi, entre 2004 et 2005, une hausse particulièrement sensible, confirmée en 2006 ; elles se sont ainsi rapprochées du seuil d'alerte, communément fixé à 1,5. Dès lors, en fin de période sous revue, la commune de VIRY-CHATILLON ne disposait plus que d'une très faible marge de manœuvre pour accroître le volume de ses ressources fiscales.

II.6. Conclusion sur la situation financière

La période sous revue a permis de relever que l'insuffisance de la capacité d'autofinancement, liée à la fragilité des équilibres financiers constatés au sein de la section de fonctionnement, n'avait pas permis de financer de façon substantielle les équipements dont s'est dotée la commune jusqu'en 2004. Aussi le poids des emprunts est-il particulièrement important ; il impose une lourde pression fiscale, qui ne laisse désormais qu'une très faible marge de manœuvre pour dégager des ressources accrues.

Il appartient à la commune d'ajuster les paramètres nécessaires à la sauvegarde de ses grands équilibres financiers, afin –notamment– de ne pas compromettre durablement sa capacité de désendettement.

La Chambre prend acte des efforts poursuivis par la ville pour maîtriser ses dépenses.

III. LES RELATIONS ÉTABLIES ENTRE LA COMMUNE ET LA SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE SEMAVIC⁸

III.1. Les missions confiées par la ville à la SEMAVIC, dans le cadre de l'acquisition et de la réhabilitation du cinéma « *le Calypso* »

Souhaitant maintenir l'exploitation du seul cinéma local, le conseil municipal de VIRY-CHATILLON – par la délibération du 13 décembre 1995 – a autorisé la SEMAVIC à se porter acquéreur d'une société privée, propriétaire du fonds de commerce du cinéma "*Le Calypso*", appelée à cesser ses activités. Par la même décision, l'assemblée délibérante a également autorisé le maire à signer une convention de mandat de maîtrise d'ouvrage publique avec la SEMAVIC, afin de procéder à la réhabilitation du cinéma et de le céder ensuite à la ville.

⁸ Société anonyme d'économie mixte de rénovation urbaine et de restauration immobilière de la ville de VIRY-CHATILLON

Aux termes de l'article 1^{er} de cette convention de mandat, signée le 19 décembre 1995, la commune a demandé à la SEMAVIC- agissant au nom, pour le compte et sous le contrôle de la ville- de faire réaliser l'ouvrage convenu. Les missions confiées au mandataire, le financement de l'ouvrage, le contrôle exercé par le mandant et la propriété de l'ouvrage font respectivement l'objet des articles 5, 6, 8 et 10 de la convention.

L'article 5 stipule que le mandant confie notamment à la SEMAVIC les missions suivantes : acquisition de la société propriétaire du fonds de commerce ; versement de la rémunération aux maîtres d'œuvre et du prix des travaux aux divers entrepreneurs ; suivi du chantier sur le plan de l'avancement technique, financier et administratif ; réception des ouvrages.

L'article 6 de la convention a pour objet le financement de l'ouvrage et le règlement des dépenses ; il précise notamment que « *la SEMAVIC adressera à la ville, après examen, copie des factures correspondant aux travaux réalisés, au plus tard vingt jours à partir de la date de réception desdits documents* » ;

L'article 8, relatif aux documents soumis au contrôle du maître d'ouvrage, expose que « *la SEMAVIC adressera au maître d'ouvrage toutes les pièces justificatives [...] et tous autres documents utiles à l'établissement du décompte définitif général* ».

Enfin, l'article 10 est consacré au bilan général de l'opération et à la propriété des ouvrages ; il stipule qu'« *en fin d'opération, la SEMAVIC s'engage à établir et à soumettre au maître d'ouvrage le bilan général de l'opération, qui comportera l'indication et la justification des différences acceptées par rapport au programme prévisionnel d'origine. La ville prendra possession des ouvrages au plus tard à leur réception ; elle en aura la garde et en sera réputée propriétaire dès réception ou prise de possession* ».

Or, à la lecture du compte de gestion provisoire de la commune pour 2006, les sommes concernant tant l'achat du fonds de commerce (acquis par la SEMAVIC, en 1996, pour 634 188 €) que les travaux de réhabilitation des salles du cinéma étaient toujours inscrites, au 31 décembre 2006, au compte 238 « *avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles* », pour un montant total de 1 830 671,95 €, dont les éléments sont retracés dans le tableau n° 15, joint en annexe.

En premier lieu, au sein de ce solde de 1 830 672 € inscrit, au 1^{er} janvier 2007, au compte 238, le total des montants correspondant aux travaux de réhabilitation du cinéma que la ville devait rembourser à la SEMAVIC atteignait la somme de 1 196 484 €. Or, dans un document établi le 28 février 2001, le maître d'œuvre avait dressé le procès-verbal des opérations préalables à la réception, avait constaté, après les vérifications nécessaires, que les travaux pris en charge par cinq entrepreneurs avaient été exécutés et avait proposé au maître d'ouvrage d'en prononcer la réception, en retenant la date du 28 février 2001 pour l'achèvement des travaux.

Toutefois, il aura fallu attendre le 8 août 2007 pour que la ville de VIRY-CHÂTILLON donne son accord à la SEMAVIC, afin de prononcer la réception sans réserve (conformément aux propositions précitées de l'architecte, en date du 28 février 2001) des opérations de réhabilitation confiées à cinq entrepreneurs, attributaires de lots distincts. Cette réception devrait désormais permettre de comptabiliser sur un compte d'immobilisations corporelles, à hauteur de 1 196 484 €, les règlements précédemment inscrits sur le compte 238 « *avances et acomptes versés sur commandes d'immobilisations corporelles* ».

En second lieu, l'autre composante du solde précité de 1 830 672 € correspond à l'avance versée par la ville, au titre de l'acquisition du fonds de commerce du cinéma "Calypso" ; elle atteignait la somme de 634 187,91 €, au 1^{er} janvier 2007. C'est par une délibération du 31 mai 2007 que le conseil municipal a décidé l'achat, par la ville, du fonds de commerce - acquis par la SEMAVIC en 1996 - et a autorisé le maire à signer tous les actes relatifs à cette acquisition. Plus particulièrement, l'acte notarié à établir entre la SEMAVIC et la commune, pour formaliser le transfert de propriété, était en cours d'élaboration au troisième trimestre 2007.

Cette chronologie permet d'établir que la cession du fonds de commerce du cinéma, qui aurait dû être réalisée entre la SEMAVIC et la commune, n'était toujours pas comptabilisée à la fin du premier semestre 2007. Dès lors, une grande incertitude affecte la sécurité juridique attachée aux modalités d'exploitation du cinéma – qu'il s'agisse d'affermage ou de gestion directe – décidées par la ville, depuis le mois de février 2001.

Selon les informations transmises à la Chambre, en fin d'instruction, par les deux maires successifs, les services de la commune devraient, dès la réception de l'acte notarié, mandater en faveur de la SEMAVIC le paiement correspondant à l'acquisition du fonds de commerce (soient 533 517,56 €) et émettre simultanément un titre de recettes, destiné à obtenir le remboursement de l'avance (inscrite au compte 238) versée à cette fin par la ville, en 1995, à hauteur de 634 187,91 €.

Au regard des missions confiées par la commune à la SEMAVIC, aux termes de la convention de mandat du 19 décembre 1995 – notamment pour assurer un suivi du chantier, sur le plan de l'avancement technique, financier et administratif, et pour procéder à la réception des ouvrages – la Chambre relève l'insuffisance du contrôle exercé par le mandant sur son mandataire.

Sur ce point, les deux maires ont allégué que la SEMAVIC, maître d'ouvrage délégué, chargé des travaux de réhabilitation du cinéma, avait elle-même confié – par une convention en date du 4 octobre 1999 – à un conducteur d'opérations le suivi du chantier. Or, selon eux, le contrôle des factures relatives aux travaux a été l'objet de défaillances répétées de la part de ce prestataire, qui a cessé son activité avant même l'achèvement de la réhabilitation.

La ville admet que le contrôle qu'elle a exercé, en sa qualité de mandant, sur son mandataire a été tardif, mais que des paiements indûment mis à la charge de la commune (à hauteur de 17 084 €) par la SEMAVIC ont fait l'objet de régularisations, sous forme de remboursement ou d'avoir en faveur de la collectivité.

III.2. La situation financière de la SEMAVIC

Le capital social de cette société d'économie mixte, dont une proportion de 66,30 % est détenue par la commune de VIRY-CHÂTILLON, atteint le montant de 164 644 €. Ses capitaux propres sont restés relativement stables entre 2000 (119 985 €) et 2003 (136 255 €), avant d'être affectés de valeurs négatives en 2004 (-153 188 €) et en 2005 (-199 309 €).

Pour se mettre en conformité avec l'article L. 225-248 du code du commerce⁹, qui impose que les capitaux propres de ce type de société soient reconstitués à concurrence d'une valeur au moins égale à la moitié du capital social, la commune de VIRY-CHÂTILLON a versé à la SEMAVIC, en 2006, une participation de 0,28 M€ pour rétablir le montant exigible de ses capitaux propres.

Au cours des opérations de recapitalisation, le capital social de la SEMAVIC a d'abord été ramené de 164 644 € à 54 474 €, puis, grâce à un second apport des divers actionnaires, porté à la somme de 152 673 €. Ce montant se révèle conforme au seuil de 150 000 € posé par l'article L. 1522-3 du CGCT¹⁰.

La participation de la commune, qui atteint désormais un montant de 127 501 € (soient 152 673 € - 25 172 € [part des actionnaires extérieurs, autres que les collectivités et groupements]), représente une proportion de 83,51 % au sein du total ainsi reconstitué du capital social.

Dès lors que, conformément aux dispositions précitées de l'article L. 225-248 du code du commerce, la SEMAVIC a été amenée à réduire son capital social, la contrainte¹¹ qui s'imposait à la commune actionnaire, au terme des modalités de reconstitution des capitaux propres de la SEM, était de ne pas détenir plus de 85 % du capital social de la société. Cette condition se trouve avoir été effectivement remplie par la ville de VIRY-CHÂTILLON.

Les deux maires ont fait valoir que « *la capacité de mobilisation des actionnaires extérieurs s'est révélée très limitée* », confirmant ainsi la part prépondérante prise par la commune dans les opérations de recapitalisation de la SEMAVIC.

9 Aux termes de l'article L. 225-248 du code du commerce, « *si, du fait de pertes constatées dans les documents comptables, les capitaux propres de la société deviennent inférieurs à la moitié du capital social, le conseil d'administration [...] est tenu, dans les quatre mois qui suivent l'approbation des comptes ayant fait apparaître cette perte, de convoquer l'assemblée générale extraordinaire à l'effet de décider s'il y a lieu à dissolution anticipée de la société.*

Si la dissolution n'est pas prononcée, la société est tenue, au plus tard à la clôture du deuxième exercice suivant celui au cours duquel la constatation des pertes est intervenue, et sous réserve des dispositions de l'article L. 224-2, de réduire son capital d'un montant au moins égal à celui des pertes qui n'ont pas pu être imputées sur les réserves, si, dans ce délai, les capitaux propres n'ont pas été reconstitués à concurrence d'une valeur au moins égale à la moitié du capital social ».

10 Il dispose que « *le capital social doit être au moins égal à 150 000 € pour [les sociétés] ayant dans leur objet l'aménagement* ».

11 En application des dispositions de l'article L. 1522-2 du CGCT, qui prévoit que « *la participation des actionnaires autres que les collectivités territoriales et leurs groupements ne peut être inférieure à 15 % du capital social* ».

La Chambre observe que le déficit et la recapitalisation de la SEMAVIC ont contribué à rendre plus fragile la situation financière de la commune.

IV) LA COMMANDE PUBLIQUE

IV.1. Méthodologie retenue

L'analyse des modalités de mise en œuvre de la commande publique, au sein de la commune, s'est fondée sur diverses approches complémentaires : réponses de l'ordonnateur à des questionnaires successifs, transmis en cours d'instruction auprès de ses services ; analyse du fichier des mandats et du fichier des engagements, établis sous format *Excel* ; dépouillement, en mairie, d'un échantillon de 14 marchés publics (appels d'offres ouverts souscrits de 2001 à 2006 et marchés à procédure adaptée [MAPA] passés de 2004 à 2006) ; sélection d'un ensemble aléatoire de 97 paiements sur factures ; vérification des modalités de publicité et de mise en concurrence se rapportant, pour l'exercice 2006, à 17 prestataires ayant bénéficié de paiements sur factures totalisant un montant individuel compris entre 20 000 € et 100 000 € ; entretiens conduits auprès des responsables des trois services suivants : comptabilité, affaires financières, marchés publics.

IV.2. L'organisation de la commande publique

Au sein de l'organigramme de la commune, une structure avait reçu mission, jusqu'en 2002, de coordonner la politique des achats nécessaires à l'activité des divers services municipaux et de gérer l'ensemble des marchés publics. Or, depuis 2003, il a été mis un terme à la cellule administrative qui centralisait les procédures mises en œuvre par la ville, dans le cadre de l'achat public. Désormais, chacun des services communaux garde sa propre compétence pour définir et mettre en œuvre les achats nécessaires à la continuité de son action.

Selon les deux maires, cette réorganisation a conduit à une réactivité et à une souplesse accrues, induites par l'article 28 du code des marchés publics (CMP), dans la mise en œuvre des marchés sans formalités préalables (depuis le 8 mars 2001) et des marchés passés selon la procédure adaptée (depuis le 7 janvier 2004).

Cette dispersion des initiatives relevant d'une seule et même finalité a eu pour effet d'ôter, depuis 2004, au service municipal des marchés publics tout rôle de coordination et de gestion transversale en matière de commande publique. Composée de quatre agents, cette structure, dénommée "*service des marchés publics et des assurances*", remplit essentiellement une mission de veille juridique, d'assistance et de conseil ; elle se borne à vérifier la sécurité juridique entourant l'élaboration des dossiers de passation, relatifs aux marchés formalisés conclus par les divers services de la ville.

Toutefois, attentive à prendre en considération l'évolution des diverses normes juridiques (issues tant des réformes successives du CMP, entre 2001 et 2006, que des jurisprudences européenne et nationale) s'appliquant à la mise en œuvre d'une politique de l'achat, la ville de VIRY-CHÂTILLON a décidé récemment (depuis le 22 juin 2007) de confier à nouveau à son service des marchés publics la mission de coordonner l'ensemble des besoins relevant de la commande publique.

IV.3. Le contrôle interne des procédures d'achat

Le service des marchés publics de la ville a élaboré, en novembre 2004, un "*guide de la commande publique*", diffusé auprès des diverses structures administratives et techniques de la collectivité. Ce document, qui n'a pas été validé par l'assemblée délibérante, n'a aucune vocation normative ; à défaut de pouvoir s'imposer comme un recueil des procédures, il se présente plutôt comme un outil pédagogique retraçant les principales évolutions intervenues, de 2001 à 2004, dans les dispositions du Code des marchés publics (CMP) et fait également office de support de formation, destiné aux acheteurs des autres services.

Les préconisations de ce fascicule portent, pour l'essentiel, sur la mise en œuvre des marchés à procédure adaptée (MAPA) créés par le CMP de 2004 et s'efforcent de concilier deux exigences divergentes. En effet, si, dans un souci de parvenir à une plus grande efficacité économique, le législateur de 2004 a renoncé à assortir les MAPA des contraintes d'un formalisme déterminé, il n'en demeure pas moins que cet élément de souplesse ne saurait s'affranchir de l'obligation de transposer les directives communautaires dans le droit national. À cet égard, l'article 1-I du CMP rappelle que *« quel que soit leur montant, les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes [...] exigent une définition préalable des besoins de l'acheteur public, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence et le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse »*.

Les recommandations du "*guide de la commande publique*" s'attachent donc à compléter les spécifications de l'obligation de résultat, imposée aux collectivités depuis 2004, par la définition de moyens de nature à atteindre cette finalité et contribuent ainsi à garantir la sécurité juridique de l'achat public. Le tableau n° 16, joint en annexe, fait la synthèse des seuils intermédiaires préconisés par le service des marchés de la ville pour adapter graduellement l'éventail des modalités de publicité et de mise en concurrence au montant des prestations envisagées.

Selon les indications transmises par les deux maires, le guide de la commande publique a été actualisé et complété au cours du second trimestre 2007. Il a intégré les dispositions nouvelles du CMP (dans sa rédaction issue du décret du 1^{er} août 2006) et impose désormais aux divers services de la commune de mettre impérativement en œuvre les préconisations de ce document interne, ainsi complété. En outre, la procédure de détermination des besoins a été étendue à l'ensemble des achats hors marché et devrait être associée, à l'avenir, à l'élaboration d'outils de gestion normalisés, à insérer dans un tableau de bord destiné à assurer un suivi homogène des procédures d'achat en cours.

Dans le cadre du contrôle ont été analysés huit MAPA, conclus de 2004 à 2006 ; les éléments de cet échantillon permettent de souligner, comme dans le cas de six marchés sur appel d'offre ouvert, la qualité des dossiers examinés et la rigueur de l'assistance juridique apportée par le service des marchés, chaque fois qu'il est sollicité pour vérifier si des marchés publics, lancés à l'initiative d'autres services de la collectivité, sont conformes aux dispositions du code des marchés publics.

En revanche, dans le cas d'achats hors marché, les modalités mises en œuvre se révèlent bien moins rigoureuses, dès lors que chaque service retrouve son autonomie et se dispense de faire appel à l'expertise ou à l'assistance disponibles auprès du service des marchés publics ; la sécurité juridique de la commande et la performance économique de l'achat public sont alors inégalement assurées.

IV.4. Le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence

Le dépouillement, sur pièces et sur place, de 14 marchés publics (appels d'offres ouverts et MAPA) a permis de vérifier que la commune avait scrupuleusement appliqué les procédures prévues par le CMP en vue d'assurer la publicité des offres et la mise en concurrence des fournisseurs potentiels.

Inversement, dans le cas des prestations exécutées hors marché, en raison de leur montant, la commune s'est révélée beaucoup moins attentive à l'obligation de respecter les mesures destinées à sauvegarder la publicité et la mise en concurrence. Un échantillon aléatoire de 97 mandats, établis de 2003 à 2006, a permis de faire apparaître que le service de comptabilité de la ville avait procédé au mandatement de 25 factures, sans disposer de plusieurs devis susceptibles d'attester qu'une mise en concurrence, fût-elle sommaire, avait été effectivement organisée pour chacune des prestations ou fournitures correspondantes.¹² Parmi ces 25 mandatements, 19 factures présentaient un montant compris entre 2 941 € et 35 616 €.

Le dépouillement des éléments de cet échantillon tend à faire apparaître que la commune a rencontré des difficultés pour adopter les modalités de mise en concurrence, préconisées par le *Guide de la commande publique*, dans le cas des achats inclus dans une fourchette comprise respectivement entre 4 000 et 10 000 €, puis entre 10 000 et 45 000 €. À défaut d'avoir exigé – pour chacun des achats recensés ci-dessus – la production de quelques devis, la commune n'a pas été en mesure d'obtenir les offres économiquement les plus avantageuses.

¹² La commune n'a été en mesure de produire, en cours d'instruction, ni les devis censés avoir été établis par les soumissionnaires rejetés, ni les demandes formulées par les services municipaux pour obtenir des devis de la part de plusieurs fournisseurs potentiels, autres que l'attributaire.

L'insuffisance des mesures adoptées par la commune pour respecter les principes¹³ de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, se vérifie, en outre, quand on met en évidence l'existence de plusieurs prestataires ayant reçu sans mise en concurrence, en 2006, un montant individuel compris entre 20 663 € et 64 154 €.

Or, si chacun de ces prestataires avait été mis en compétition avec d'autres fournisseurs potentiels pour proposer, sur simples devis ou bien dans le cadre d'un MAPA, une offre globale couvrant l'ensemble des besoins similaires émanant des divers services communaux, il aurait été contraint d'ajuster ses prix en fonction d'un volume de fournitures accru ; en outre, face à des concurrents, il ne se serait pas nécessairement révélé comme étant le moins disant.

Le cloisonnement des services et la déficience des circuits d'information interne ont donc favorisé l'émiettement des achats portant sur des prestations similaires et ont nui à l'efficacité économique de la commande publique.

Après avoir donné mission au service municipal des marchés publics, désormais investi (depuis le mois de juin 2007) d'un pouvoir de contrôle, de centraliser les informations relatives à la détermination des besoins émanant de ses divers services, la commune devrait être en mesure, à l'avenir, de regrouper dans une même procédure d'achat les dépenses de nature identique et de devenir plus attentive aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

IV.6. Les délais de mandatement

Le décret n° 2002-232 du 21 février 2002, repris par l'article 96 du code des marchés publics, fixe le délai global de paiement à 45 jours ainsi répartis : 30 jours pour le mandatement et 15 jours pour le paiement. L'analyse du fichier informatique des engagements, établi pour les exercices 2003 à 2006, a permis de constater que les délais moyens de mandatement, relevés dans le cas de la commune de VIRY-CHATILLON, avaient dépassé les limites fixées par le décret précité.

Cette situation a pénalisé financièrement la ville, en lui imposant de payer à ses fournisseurs et prestataires les intérêts moratoires correspondants.

La Chambre prend acte, toutefois, des initiatives récentes prises par la commune pour accélérer le circuit des signatures nécessaires au mandatement des factures.

¹³ édictés par l'article 1^{er} du code des marchés publics, dans sa rédaction issue successivement des décrets du 8 mars 2001 et du 7 janvier 2004

ANNEXES

Tableau n° 1 : Rattachement des charges à l'exercice

En euros

Dépenses de fonctionnement	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Total des c/ 60 + 61 + 62	9 348 853	11 358 334	10 582 462	10 809 101	9 491 795	8 234 354
Solde du c/408 "fournisseurs ; factures non parvenues"	850 797	1 225 302	1 229 391	1 459 947	1 677 782	1 177 095
Ratio c/ 408 / c/ 60 +61 +62	9,1 %	10,8 %	11,6 %	13,50 %	17,7 %	14,3 %
Ratio : 408 / (60 +61 +62) x 365	33	39	42	49,30	64,5	52

Tableau n° 2 : Résultat de fonctionnement

Source : DGCP

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Montant global en M€	1,35	- 1,13	1,86	- 1,09	1,69	0,48
Montant individuel en € / hab	44	-37	61	-36	56	nc
Moyenne de la strate en € / hab.	124	140	151	120	116	nc

Tableau n° 3 : Charges de fonctionnement par habitant

	2002	2003	2004	2005	2006
Montant en € / hab. à Viry-Châtillon	1 323	1 304	1 346	1 276	1168
Moyenne de la strate en € / hab. (Source : DGCP)	1 247	1 308	1 116	1 149	nc

Tableau n° 4 : Dépenses de personnel

Source :DGCP

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Charges de personnel à Viry-Châtillon en M€	20,93	22,56	23,07	24,48	24,49	22,66
Montant des dépenses de personnel à Viry-Châtillon en € / hab	686	739	756	802	802	742
Moyenne des dépenses de personnel de la strate en € / hab	596	628	658	579	601	617
% des dépenses de personnel à Viry-Châtillon dans le total des charges de fonctionnement	58,06 %	55,06 %	57,58 %	59,25 %	58,08 %	63,13 %
% moyen (pour la strate) des dépenses de personnel dans le total des charges de fonctionnement	49,93 %	50,38 %	50,28 %	51,94 %	52,26 %	52,73 %

Tableau n° 5**En euros**

Ratios d'équilibre financier	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RRF / Population	1 221	1 296	1 375	1 314	1 395	1 194
<i>Comparaison nationale</i>	<i>1 320</i>	<i>1 392</i>	<i>1 471</i>	<i>1 234</i>		
Produits des impositions / Population	553	543	617	437	504	515
<i>Comparaison nationale</i>	<i>633</i>	<i>643</i>	<i>661</i>	<i>416</i>	<i>422</i>	
DGF / Population	228	235	236	251	254	254
<i>Comparaison nationale</i>	<i>209</i>	<i>216</i>	<i>217</i>	<i>253</i>	<i>251</i>	

Tableau n° 6 : Répartition des produits de gestion**En M€**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Var. %
Contributions directes	16,87	16,57	18,83	13,33	15,38	15,73	- 6,72 %
Autres impôts et taxes	2,88	3,46	3,75	8,25	8,35		189,61 %
DGF	6,96	7,17	7,19	7,66	7,75	7,76	11,58 %
Autres dotations, subv. et participations	7,02	7,58	7,24	5,27	4,36		- 37,84 %
Produits des services et du domaine	2,58	2,67	3,12	4,36	3,61		39,74 %
Autres recettes	0,69	0,98	1,15	0,90	0,50		- 28,32 %
Produits de gestion	37,01	38,43	41,28	39,77	39,95		7,96 %

Tableau n° 6^{bis} : Valeurs comparées de la DGF**Source : DGCP**

	2004	2005	2006
Montant de la DGF à Viry-Châtillon en M€	7,66	7,75	7,76
Montant individuel en € / hab.	251	254	254
Moyenne de la strate en € / hab.	241	251	258

Tableau n° 7 : Evolution de l'autofinancement de 2002 à 2006**En M€**

	2002	2003	2004	2005	2006
Résultat de fonctionnement (source : DGCP)	- 1,136	1,868	- 1,091	1,697	0,477
[A] CAF brute (Source : DGCP)	- 0,432	2,656	- 0,118	2,603	1,476
[B] Remboursement de la part en capital de l'annuité de la dette * sources : DGCP, comptes de gestion du comptable public et comptes administratifs	2,556	1,830	2,728	2,064	2,015
[C] = A – B CAF disponible **	- 2,988	0,826	- 2,846	0,539	- 0,539

* hors c/ 164-49 ("*opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie*") ainsi que hors c/ 166 ("*refinancement de la dette*"). En revanche, si un remboursement anticipé d'emprunt, sans refinancement, alourdit effectivement l'annuité de la dette durant l'exercice au titre duquel est opéré ce remboursement, il allège inversement les annuités ultérieures ; il n'y a donc pas lieu, dans ce cas de figure, de procéder à un retraitement.

** CAF disponible = CAF brute moins débit des comptes 163, 164 (sauf 164-49), 1671, 1672, 1675, 1678, 1681.

Tableau n° 8 : Capacité d'autofinancement brute mesurée en euros par habitant**Source : DGCP**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Viry-Châtillon	67 €	-14 €	87 €	-4 €	85 €	48 €
Valeurs moyennes	161 €	166 €	189 €	160 €	152 €	151 €

Tableau n° 9 : Ratio de structure de la capacité d'autofinancement brut

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
(a) Total des produits de fonctionnement en M€	37,98	40,47	42,40	40,68	44,53	36,37
(b) CAF brute en M€ (Source : DGCP)	2,04	- 0,43	2,66	- 0,12	2,60	1,48
b/a [en%]	5,36 %	< 0 %	6,26 %	< 0%	5,84 %	4,06 %

Tableau n° 10 : Evolution globale des recettes et des dépenses d'investissement**En M€**

INVESTISSEMENT EN M€	2001	2002	2003	2004	2005	2006¹⁴
Recettes totales ¹⁵	11,09	16,94	22,14	36,04	23,09	9,20
Dépenses totales	18,59	16,79	18,42	35,57	21,64	11
Résultat d'investissement	- 7,50	0,15	3,72	0,46	1,45	- 1,81

Tableau n° 11 : Dépenses réelles d'investissement et emprunts**En M€**

	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses réelles d'investissement (hors remboursement d'emprunt [c/ 16])	9,98	11,52	6,73	5,90	5,61
Dépenses réelles d'équipement	9,94	11,49	6,08	5,80	5,21
% dépenses réelles d'équipement/ dépenses réelles d'investissement.	99,59 %	99,70%	90,30 %	98,31 %	92,7 %
Emprunt (hors refinancement de la dette [c/ 166] et hors opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie [c/ 164-49])	8,68	11	3,94	3	1,68

Tableau n° 12 : Encours de la dette**Source : DGCP**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Encours de la dette au 31/XII/N en M€	18,50	24,63	33,81	36,31	37,25	36,86
Montant en € /hab. à Viry-Châtillon	606	807	1 107	1 190	1 220	1 207
Montant moyen en € /hab. de la strate	1 032	1 032	1 019	1 037	1 031	1 053

Tableau n° 13 : Capacité de désendettement

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Encours de la dette au 31/XII/N en M€ (Source : DGCP)	18,50	24,63	33,81	36,31	37,25	36,86
CAF brute en M€	2,04	- 0,43	2,66	- 0,12	2,60	1,48
Ratio de désendettement [encours de la dette /CAF] mesuré en nombre d'années	9,09	ns	12,7	ns	14,3	24,9

¹⁴ d'après les données inscrites dans le compte de gestion provisoire¹⁵ données chiffrées inscrites au compte administratif avant intégration du montant du compte 1068 (affectation du résultat de fonctionnement à la section d'investissement).

Tableau n° 14 : Répartition du produit fiscal

Source : DGCP

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
T.H. : produit global en M€	5,92	6,08	6,41	6,74	7,87	8,08
T.H. : quote-part individuelle en € / hab.	194	199	210	221	258	265
T.H. : moyenne de la strate en € / hab.	160	166	171	178	184	
T.P. : produit global en M€	4,93	4,54	6,12			
T.P. : quote-part individuelle en € / hab	162	149	200			
T.P. : moyenne de la strate en € / hab.	264	257	257			
Foncier bâti : produit global en M€	5,85	5,91	6,14	6,44	7,45	7,59
Foncier bâti : quote-part individuelle en € / hab.	192	194	201	211	244	248
Foncier bâti : moyenne de la strate en € / hab.	197	206	217	222	232	

Tableau n° 15 : Solde du compte 238 ("*avances*"), au 31 décembre 2006

En euros

Compte 238	1995	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Dépenses	634 188	87 459	117 490	200 262	758 074	44 736	1 842 210
Recettes	0	0	0	0	11 538	0	11 538
Solde c/ 238	634 188	87 459	117 490	200 262	746 536	44 736	1 830 672

Tableau n° 16 : Procédures de publicité et de mise en concurrence préconisées en fonction du montant de la commande publique

Montant en euros H.T.	Désignation	Fournitures, services et travaux
0 - 4000 €	Procédure du bon de commande	Commande simple avec bon d'engagement préalable
4 000 – 10 000 €	Procédure de consultation	Mise en concurrence effectuée par consultation de plusieurs fournisseurs
10 000 – 45 000 €	Procédure contractuelle	Avis de publicité + négociation par le service acheteur + élaboration du contrat + décision du maire.
45 000 – 90 000 €	Procédure adaptée simplifiée	Avis de publicité + analyse des offres + négociation par la PRM + élaboration du contrat + décision du maire
90 000 – 230 000 €	Procédure adaptée	Procédure identique à l'appel d'offres + négociations