



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE CHÉCY (Département du Loiret)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 15 février 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
1 LE SUIVI DES PRÉCÉDENTES OBSERVATIONS DE LA CHAMBRE	9
1.1 Les obligations en matière de logements sociaux.....	9
1.2 Les rapports annuels d'activités.....	11
2 LA PRÉPARATION ET L'EXÉCUTION DU BUDGET.....	11
2.1 La qualité des documents budgétaires	11
2.2 Les taux d'exécution budgétaire	12
2.3 Les restes à réaliser en investissement.....	13
3 LES INDEMNITÉS DES ÉLUS ET LES DÉLÉGATIONS DE SIGNATURE	13
3.1 Les indemnités de fonction des élus	13
3.2 Les délégations de pouvoir et de signature	14
3.2.1 Les délégations de pouvoir et de signature accordées aux élus	14
3.2.2 Les délégations de signature accordées au personnel communal	14
4 LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	15
4.1 Les opérations de cession d'immobilisations	15
4.2 Les opérations d'amortissements.....	15
4.3 Les provisions pour risques et charges	15
4.4 L'ajustement des inventaires de l'ordonnateur	16
4.5 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice	16
5 LA SITUATION FINANCIÈRE DE CHÉCY	17
5.1 Une situation a priori favorable des finances communales	17
5.2 Un autofinancement restauré mais sujet à la baisse.....	18
5.2.1 L'évolution de la capacité d'autofinancement.....	18
5.2.2 La formation de la capacité d'autofinancement.....	19
5.3 Des investissements entièrement financés par des ressources propres.....	22
5.4 Une dette maîtrisée	23
5.5 Un fonds de roulement en progression notable depuis 2012 et un niveau de trésorerie élevée	24
5.6 Conclusion sur la situation financière de la commune	25
6 L'INTERCOMMUNALITÉ.....	25
6.1 La mutualisation des services	25
6.1.1 Les relations de la commune de Chécy avec la communauté d'agglomération d'Orléans, devenue communauté urbaine puis métropole.....	25
6.1.2 Les relations de la commune de Chécy avec d'autres communes de l'agglomération...	26
6.2 Le transfert de compétences.....	27
6.2.1 La période transitoire de l'année 2017	27
6.2.2 Le transfert et la mise à disposition d'agents à compter de 2018	27

6.2.3	L'incidence financière des transferts de compétences de la commune vers la métropole	28
7	LES RELATIONS AVEC LE SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE GESTION DU CENTRE AQUATIQUE	28
7.1	Les modalités de gestion de l'espace aquatique de Chécy	28
7.1.1	La création du syndicat intercommunal de gestion de l'espace aquatique	28
7.1.2	L'évolution des relations entre la commune et le syndicat depuis 2016	29
7.2	Les contributions versées au syndicat	29
7.2.1	La contribution relative à l'utilisation du centre aquatique par les scolaires	30
7.2.2	La contribution déterminée au regard de l'utilisation par les autres usagers	30
7.2.3	La fiscalisation de la contrepartie financière versée au syndicat	32
8	L'ORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE	33
8.1	L'organisation actuelle de la commande publique	33
8.1.1	Les effectifs	33
8.1.2	Les procédures de passation	34
8.1.3	Le suivi des marchés	35
8.2	La mutualisation des achats	36
8.2.1	L'adhésion à des groupements de commande et des centrales d'achats	36
8.2.2	Le suivi des achats mutualisés	37
8.2.3	L'appréciation des gains	38
9	LE CONTRAT DE PARTENARIAT POUR LA GESTION DE L'ÉCLAIRAGE PUBLIC	38
9.1	Le choix du recours au contrat de partenariat	39
9.1.1	Le critère juridique de complexité	39
9.1.2	L'évaluation préalable comme outil de comparaison entre les différents contrats	40
9.2	La procédure de passation	41
9.2.1	La sélection des candidatures	42
9.2.2	La procédure de dialogue compétitif	42
9.2.3	La modification du projet au cours du dialogue compétitif	42
9.3	Le contenu du contrat	43
9.3.1	Les clauses	43
9.3.2	Les conditions financières	43
9.4	L'exécution du contrat	44
9.4.1	Le suivi de l'exécution	45
9.4.2	Les performances atteintes	45
9.5	Le coût du contrat	46
9.6	Le transfert à la métropole	47
	ANNEXES	49

SYNTHÈSE

La chambre a inscrit à son programme l'examen des comptes et de la gestion de la commune de Chécy, pour les exercices 2012 et suivants. Cet examen a porté sur les domaines budgétaire, comptable et financier, l'intercommunalité, les relations avec le syndicat intercommunal de gestion de l'espace aquatique, l'organisation de la commande publique et l'examen du contrat de partenariat public privé relatif à l'éclairage public.

Le dernier rapport d'observations de gestion définitives, fin 2010, avait montré des tensions financières importantes liées à une forte rigidité des charges et à des marges de manœuvre quasi-inexistantes. Le niveau de l'épargne était apparu insuffisant au regard de l'encours de dette, en forte augmentation.

La situation financière s'est depuis lors nettement redressée. La capacité d'autofinancement de la ville a doublé par rapport à la période précédente, ce qui lui a permis de financer entièrement ses investissements par des ressources propres. De ce fait, la commune n'a pas contracté d'emprunt et sa capacité de désendettement s'est sensiblement améliorée, représentant fin 2017 une durée inférieure à trois ans.

Il a pu être constaté, au cours de la période sous revue, une baisse des charges de gestion corrélée à une baisse plus importante des produits de même nature. Cette situation doit appeler à la vigilance dans la mesure où les marges de manœuvres communales sont limitées, les charges ayant déjà baissé de manière importante et les taux d'impositions élevés ne pouvant qu'être difficilement augmentés.

En 2017 et 2018, la ville a transféré une partie de ses compétences et de son personnel à Orléans Métropole, ce qui devrait se traduire par une diminution sensible des charges communales de personnel, contrebalancée par le versement à l'EPCI d'une attribution de compensation dite négative dans la mesure où la commune lui a transféré davantage de dépenses que de recettes.

S'agissant de la qualité de l'information financière et comptable et de la fiabilité des comptes, la chambre a pu constater la faiblesse des taux d'exécution budgétaire, plus particulièrement en section d'investissement, et l'importance des restes à réaliser.

La chambre a pu s'assurer que la commune avait transféré l'actif et le passif du centre aquatique au syndicat intercommunal de gestion de l'espace aquatique. Elle a toutefois relevé que la commune supportait, quasiment seule, le financement du syndicat et, par voie de conséquence, la dette afférente à la construction de l'équipement.

L'examen de l'organisation de la commande publique a mis en lumière un défaut de suivi régulier de la passation comme de l'exécution des marchés et des approvisionnements. Dans ces conditions, la volonté affichée par la commune, de poursuivre dans la voie de la mutualisation des achats doit s'accompagner de la mise en place d'outils permettant d'en assurer le suivi.

Enfin, le contrôle de la passation et de l'exécution du contrat de partenariat relatif à l'éclairage public a permis de relever, d'une part, que le choix de recourir à ce type de contrat ne se justifiait pas avec la force de l'évidence, d'autre part, que son exécution de 2012 à 2017 a permis d'atteindre les objectifs de performance fixés en respectant l'engagement financier initial. À défaut d'avoir obtenu les documents nécessaires, la chambre n'a, par contre, pas pu contrôler le bon déroulement de la procédure de dialogue compétitif.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Améliorer le taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement au regard du budget primitif.

Recommandation n° 2 : Procéder aux rattachements des charges et des produits à l'exercice et notamment de la recette du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

Recommandation n° 3 : Mettre en place un suivi régulier de la passation et de l'exécution de la commande publique.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de Chécy, pour les exercices 2012 et suivants.

Les différentes étapes de la procédure, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières, sont présentées en annexe 1.

Située une dizaine de kilomètres à l'Est d'Orléans, la commune de Chécy, avec une population de 9 018 habitants en 2017, connaît une augmentation démographique de 1,48 % par an depuis 2012. Le taux d'actifs des 15 à 64 ans était, en 2014, de 68,6 %, et celui du chômage, de 6,3 %. La médiane du revenu disponible par unité de consommation s'élevait, en 2013, à 23 605,50 € tandis que le taux de pauvreté était de 5,5 %.

La commune fait partie de la communauté d'agglomération Orléans-Val de Loire, devenue communauté urbaine début 2017, puis Orléans métropole le 1^{er} mai 2017. Elle est également membre d'un SIVOM scolaire, d'un syndicat intercommunal pour la gestion d'un multi-accueil (SIGMA), d'un SIVU pour la gestion du centre aquatique (SIGEA), du syndicat mixte de gestion du canal d'Orléans (SMGCO) et du syndicat de la Bionne, du Cens, de la Crenolle et de ses affluents (SIBCCA).

1 LE SUIVI DES PRÉCÉDENTES OBSERVATIONS DE LA CHAMBRE

1.1 Les obligations en matière de logements sociaux

En application de la loi n°2013-61 du 18 janvier 2013, les obligations de production de logements sociaux ont été renforcées. Toutefois, dans les communes appartenant à des territoires dont la situation locale ne justifie pas un tel renforcement, cette obligation est restée fixée à 20 % de logements sociaux

Les services de l'État procèdent chaque année à un inventaire contradictoire avec les communes dites « concernées par la loi SRU » pour décompter le nombre de logements sociaux sur leur territoire et ainsi déterminer le taux de logements sociaux, en regard des résidences principales.

Chaque commune déficitaire est :

- redevable d'un prélèvement annuel opéré sur ses ressources, proportionnel à son potentiel fiscal et au déficit en logement social par rapport à l'objectif légal ;
- soumise à un rythme de rattrapage défini pour trois ans qui doit lui permettre d'atteindre le taux légal en 2025. À l'issue de chaque période triennale, un bilan des réalisations des communes soumises à la loi SRU est réalisé pour vérifier si ces communes soumises à la loi SRU ont satisfait à leurs obligations, ou non ce qui peut

conduire à la « carence » des communes s'opposant au développement du logement social sur leur territoire.

La prononciation de la carence entraîne la possibilité de majorer le prélèvement annuel et donne le pouvoir au préfet de se substituer au maire afin de produire du logement social sur le territoire communal « carencé ».

Lors du précédent examen de la gestion de la commune de Chécý, il avait été relevé que celle-ci ne respectait pas ses obligations en termes de logement social. En 2008, le nombre de logements sociaux était alors de 210, ce qui a conduit le préfet à prononcer par arrêté la carence de la commune et à lui appliquer une pénalité d'un montant de 9 392,15 € pour les années 2009 à 2011.

La situation n'a pas évolué au cours de la période sous revue. Par un arrêté du 29 septembre 2014, le préfet a prononcé la carence de la commune de Chécý pour la période 2011-2013, ce qui a conduit à l'application d'une majoration de ses prélèvements annuels pour la période 2014-2016 de l'ordre de 80 %.

L'objectif qui incombait à la commune était la réalisation de 98 logements au cours de ces trois années. Elle en a réalisé 76, ce qui correspond à 77,5 % de l'objectif fixé. Compte tenu des efforts faits par la commune et des réalisations prévues pour les prochaines années (143), le préfet a de nouveau prononcé la carence par arrêté du 20 décembre 2017 mais en limitant la majoration à 10 %.

Le coût pour la commune du non-respect de ses obligations en matière de logement social est résumé dans le tableau n° 1.

Tableau n° 1 : Coût du non-respect des obligations en matière de logement social

Année	Prélèvement	Déductions	Carence	Total	Majoration
2012	45 754,12		13 726,24	59 480,36	30 %
2013	58 645,80		17 593,62	76 239,02	30 %
2014	63 249,42		18 974,83	82 224,25	30 %
2015	63 779,97	221 449,00	51 023,98	0	80 %
2016	62 231,32	106 636,05	49 785,06	5 380,33	80 %
2017	80 445,70		64 356,56	144 802,26	80 %
2018	81 208,05	45 000,00	8 120,81	44 328,86	10 %
				412 455,08	

Source : arrêtés préfectoraux

Au 31 décembre 2017, la commune disposait de 8,37 % de logements sociaux pour un objectif fixé à 20 %. En dépit des constructions effectuées ces dernières années, ce taux peine à monter dans la mesure où il est établi au regard du nombre de logements non sociaux de la commune qui continue également d'augmenter. Dans ces conditions, compte tenu du nombre de logements sociaux manquants sur la commune, le montant des prélèvements SRU et celui des pénalités, vont continuer à grever le budget communal au cours des années 2018-2020 mais également sur le plus long terme, bien que Chécý soit en mesure, au moins en 2019, de déduire du montant de son prélèvement, celui de la vente de terrains en vue de la construction de logements sociaux.

1.2 Les rapports annuels d'activités

En application des dispositions de l'article L. 5211-39 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les présidents d'EPCI doivent adresser, avant le 30 décembre de chaque année, aux maires des communes membres un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné de son compte administratif. Ce rapport doit faire l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique.

Lors du précédent contrôle de la chambre, il avait été relevé que la commune de Chécy n'était pas destinataire des rapports d'activité de plusieurs des EPCI dont elle était membre. Il a donc été demandé à la commune de transmettre ces rapports pour l'année 2016.

La ville a transmis les rapports d'activités remis par la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire et le SIAEP « syndicat intercommunal d'alimentation en eau potable » ainsi que les délibérations les approuvant.

Pour les autres syndicats, la situation a évolué en 2018. Le maire a présenté au conseil municipal les rapports d'activité de l'année 2016 du SIVOM scolaire (approuvé par le conseil syndical le 14 novembre 2018 seulement) et du SIBCCA en octobre et novembre 2018. Le SIGMA et le SMGO qui n'établissaient pas de rapports d'activité ont établi leur premier pour l'année 2017. La commune indique qu'ils seront soumis prochainement au conseil municipal. Ainsi, dorénavant, le maire devrait être en mesure de communiquer au conseil municipal les rapports d'activité établis par les différents EPCI dont la commune est membre.

2 LA PRÉPARATION ET L'EXÉCUTION DU BUDGET

2.1 La qualité des documents budgétaires

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, le vote du budget primitif doit être précédé, dans les deux mois, d'un débat d'orientation budgétaire. En application de ce même article, le maire doit présenter un rapport d'orientation budgétaire (ROB) au conseil municipal. Ce rapport inclut les engagements pluriannuels envisagés ainsi que les éléments relatifs à la structure et à la gestion de la dette.

Les ROB établis par Chécy pour les exercices 2017 et 2018 répondent aux exigences légales. Il en va de même des documents d'orientations budgétaires des exercices 2015 et 2016.

La commune a, avant même l'adoption de la loi NOTRe, rédigé des documents dits « d'orientations budgétaires » reprenant, sous une forme homogène (permettant ce faisant une meilleure lisibilité des données budgétaires dans le temps) les éléments devant figurer au ROB (analyse rétrospective, principaux investissements, niveau de l'endettement ...). La chambre relève la qualité de ces documents.

En application du décret n° 2016-834 du 23 juin 2016, ont été publiés sur le site Internet de Chécy la présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, le ROB, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, pour l'exercice 2017. Les documents budgétaires eux-mêmes ne font pas l'objet d'une telle mise en ligne.

2.2 Les taux d'exécution budgétaire

Le calcul des taux de réalisation budgétaire en dépenses et en recettes, en fonctionnement comme en investissement permet, dans une première approche, d'apprécier la qualité de la prévision initiale.

Au cours de la période 2012-2016, les prévisions de dépenses et de recettes ont été, tant pour la section de fonctionnement que la section d'investissement, sous-estimées au stade du budget primitif de la commune, mais surestimées lors du vote du budget supplémentaire et des décisions modificatives. Cet état de fait est plus marqué pour la section d'investissement. Cette situation, était déjà récurrente avant 2010.

Tableau n° 2 : Taux d'exécution des dépenses et des recettes de fonctionnement du budget principal

<i>BUDGET PRINCIPAL</i>	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Dépenses réelles de fonctionnement (€)</i>					
<i>Taux de réalisation (CA / BP)</i>	103,3 %	104,3 %	106,1 %	109,6 %	103,2 %
<i>Taux de réalisation (CA / BP+DM)</i>	96,0 %	97,6 %	97,3 %	96,4 %	91,8 %
<i>Recettes réelles de fonctionnement (€)</i>					
<i>Taux de réalisation (CA / BP)</i>	111,2 %	104,6 %	103,6 %	109,6 %	120,3 %
<i>Taux de réalisation (CA / BP+DM)</i>	101,1 %	102,4 %	101,2 %	101,2 %	100,4 %

Source : comptes administratifs et comptes de gestion de 2011 à 2016

Tableau n° 3 : Taux d'exécution des dépenses et recettes d'investissement du budget principal

<i>BUDGET PRINCIPAL</i>	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Dépenses réelles d'investissement (€)</i>					
<i>Taux de réalisation (CA / BP)</i>	141,0 %	121,9 %	107,8 %	159,7 %	108,2 %
<i>Taux de réalisation (CA / BP+DM)</i>	74,0 %	69,6 %	58,4 %	72,5 %	39,4 %
<i>Recettes réelles d'investissement (€)</i>					
<i>Taux de réalisation (CA / BP)</i>	1 191,6 %	358,2 %	336,9 %	392,6 %	261,9 %
<i>Taux de réalisation (CA / BP+DM)</i>	104,1 %	96,4 %	84,0 %	88,9 %	89,9 %

Source : comptes administratifs et comptes de gestion de 2011 à 2016

Selon l'ordonnateur, cette situation s'explique, d'une part, par le fait que le budget primitif est préparé en septembre de l'année précédente pour être voté en décembre, les prévisions budgétaires qui le concernent étant celles connues en septembre, d'autre part, par le retard pris dans la réalisation de gros chantiers compte tenu notamment des inondations subies en 2016.

Il est cependant observé que des taux d'exécution aussi faibles mettent en cause la sincérité des prévisions du budget primitif imposée par l'article L. 1612-4 du CGCT. La chambre recommande donc à la commune d'améliorer ses taux d'exécution budgétaire au regard du budget primitif. La commune indique à ce titre sa volonté d'évaluer plus en amont le coût de ses investissements afin d'adapter au plus juste le montant des crédits votés pour leur réalisation et de mettre en place des tableaux de suivi.

Recommandation n° 1 : Améliorer les taux d'exécution budgétaire de la section d'investissement au regard du budget primitif.

2.3 Les restes à réaliser en investissement

En section d'investissement, les restes à réaliser correspondent :

- aux dépenses juridiquement engagées mais non mandatées au 31 décembre de l'exercice, telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements ;
- aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

En ce qui concerne Chécy, au cours de la période 2012-2016, de 24 % à près de 46 % des dépenses d'investissement ont été inscrites en restes à réaliser. L'ordonnateur explique l'importance de ces restes à réaliser notamment par l'inscription tardive des dépenses au budget supplémentaire et dans les décisions modificatives du budget et par les retards liés, d'une part, aux départs des responsables techniques successifs, d'autre part, à la durée de réalisation des projets.

La chambre considère que, si les opérations d'investissement étaient inscrites majoritairement au budget primitif, les modifications d'inscriptions de dépenses d'investissement au budget supplémentaire ou dans les décisions modificatives seraient marginales et réduiraient d'autant les restes à réaliser en dépenses d'investissement, ce qui contribuerait à davantage de sincérité budgétaire.

3 LES INDEMNITÉS DES ÉLUS ET LES DÉLÉGATIONS DE SIGNATURE

3.1 Les indemnités de fonction des élus

Au 31 décembre 2015, les indemnités versées aux élus de Chécy (maire, adjoints et conseillers délégués) s'élevaient à 116 981,52 €, soit 9 748,46 € par mois. Ce faisant, elles étaient inférieures au total de l'enveloppe indemnitaire susceptible de leur être allouée¹ en application des dispositions des articles L. 2123-20 et suivants du CGCT. Les indemnités versées aux trois conseillers délégués respectent l'enveloppe globale maximale et ont donc effectivement été prélevées sur les indemnités susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints, en l'occurrence uniquement sur celles des adjoints. En outre, la majoration de 15 %

¹ Soit maximum 121 183,26 € annuel.

prévue à l'article L. 2123-22 du CGCT n'a été appliquée qu'aux indemnités perçues par le maire qui atteignent ainsi le plafond maximal.

Compte tenu de la rédaction de l'article L. 2123-22 du CGCT et de l'analyse qui en a été faite en jurisprudence, l'octroi de cette majoration aurait toutefois dû donner lieu à un vote distinct de celui de l'octroi de l'indemnité. Or, cela n'a pas été le cas puisque une seule et même délibération a été prise pour l'octroi de l'indemnité et de la majoration. Une telle pratique devra être corrigée à l'avenir afin d'éviter une annulation de la délibération en cas de contentieux.

3.2 Les délégations de pouvoir et de signature

3.2.1 Les délégations de pouvoir et de signature accordées aux élus

En vertu de l'article L. 2122-22 du CGCT, le conseil municipal a délégué une partie de ses pouvoirs au maire. La dernière délégation accordée est encadrée dans des limites précises. En vertu de l'article L. 2122-18 dudit code, le maire a procédé par arrêtés aux délégations d'usage au bénéfice de ses huit adjoints et de ses trois conseillers municipaux délégués. Ces délégations n'appellent pas d'observation.

3.2.2 Les délégations de signature accordées au personnel communal

En vertu de l'article L. 2122-19 du CGCT, l'ordonnateur a accordé à plusieurs agents délégation afin de signer « les bons d'engagement, lettres de commandes et ordres de services pour les dépenses de fonctionnement intéressant leur direction » à concurrence de certains montants.

Aux termes de l'article L. 2122-19 du CGCT : « *Le maire peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, par arrêté, délégation de signature : / 1° Au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie ; / 2° Au directeur général et au directeur des services techniques ; / 3° Aux responsables de services communaux* ». Toutefois, aucune disposition législative n'autorise explicitement le maire à accorder des délégations de signature à des responsables administratifs pour les matières dont il a lui-même reçu préalablement délégation d'attribution de la part du conseil municipal. En effet, l'article L. 2122-23 du CGCT ne mentionne la possibilité de telles délégations que pour les adjoints et les conseillers municipaux. Quant à l'article L. 2122-19 du même code, il n'élargit pas explicitement cette possibilité pour les agents, et ce contrairement à ce qui est prévu pour les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)² pour les départements³ ou pour les régions⁴. Or, il ressort de la jurisprudence constante du Conseil d'État qu'une délégation de signature, comme toute délégation de compétence, doit être prévue par un texte législatif ou réglementaire.

² Par combinaison des articles L.5211-9 et -10 du code général des collectivités territoriales.

³ Par combinaison des articles L.3221-3, -11 et -13 du code général des collectivités territoriales.

⁴ Par combinaison des articles L.4231-3, -8 et -9 du code général des collectivités territoriales.

La législation actuelle n'offre pas la possibilité aux maires d'accorder des délégations de signature aux agents en matière de pouvoir adjudicateur. Dans ces conditions, la chambre attire l'attention de la commune sur les risques juridiques actuels de la pratique actuelle, les actes ainsi signés étant susceptibles d'être fragilisés au regard de la compétence juridique de leurs auteurs.

4 LA FIABILITÉ DES COMPTES

4.1 Les opérations de cession d'immobilisations

Si les écritures de cession d'immobilisation n'appellent pas d'observations, il a pu être constaté que l'annexe dédiée aux sorties d'immobilisations des comptes administratifs de la commune n'était pas correctement remplie et comportait des discordances avec le compte de gestion. À titre d'exemple, les valeurs nettes comptables ressortant des comptes de gestion ne correspondent pas, à l'exception des exercices 2013 et 2015, à celles mentionnées dans l'annexe dédiée du compte administratif. Des écarts de sommes entre compte de gestion et compte administratif apparaissent aux comptes retraçant le prix de cessions et les montants des plus ou moins-values des exercices 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016. L'ordonnateur est invité à vérifier l'exactitude des éléments retracés dans les annexes au compte administratif et plus particulièrement à ceux relatifs aux cessions d'immobilisation, ce qu'il s'est engagé à faire.

4.2 Les opérations d'amortissements

Chécy a déterminé le périmètre et les modalités d'application de l'amortissement des immobilisations aux termes de trois délibérations prises les 17 septembre 2002, 24 juin 2014 et 19 décembre 2018. Les durées d'amortissement adoptées par la commune sont conformes aux barèmes figurant dans l'instruction comptable M14 y compris pour les subventions d'équipement. En outre, l'état prévu à l'annexe IV-A3 du budget primitif et du compte administratif a été mis à jour en novembre 2018 et correspond à présent à ce qui est prévu dans les délibérations précitées.

4.3 Les provisions pour risques et charges

D'après la nomenclature M14, les provisions pour risques et charges sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisés quant à leur objet, dont la réalisation est incertaine, mais que des événements survenus ou en cours rendent probables. Évaluées en fin d'exercice, elles doivent être réajustées au fur et à mesure de la variation des risques et éventuellement des charges.

Au cas présent, aux termes de deux délibérations des 23 novembre 2015 et 16 décembre 2016, le conseil municipal de Chécy s'est prononcé favorablement à la création de dotations aux provisions pour charges exceptionnelles dans le but de financer la construction d'un nouveau gymnase. Ces provisions ont donc été réalisées en vue de constituer des réserves budgétaires, ce qui n'est pas leur objet. La commune a, par suite, fait un usage détourné de provisions ces deux années.

4.4 L'ajustement des inventaires de l'ordonnateur

Il est apparu au cours du contrôle que la commune ne procédait pas à un rapprochement entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif, faute de temps. La chambre ne peut qu'inviter l'ordonnateur à effectuer ce rapprochement régulièrement.

De plus, la chambre a constaté que, bien que le comptable envoie à l'ordonnateur son inventaire de l'actif tous les deux ans, des écarts subsistaient entre cet inventaire et l'état de l'actif de la commune. Ces écarts sont antérieurs à 2009, période au cours de laquelle l'ordonnateur ne tenait pas d'inventaire. Ils tendent toutefois à diminuer dans la mesure où le comptable propose régulièrement de sortir de l'actif des immobilisations anciennes.

4.5 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice découle des principes d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices. La procédure de rattachement consiste à intégrer dans le résultat annuel :

- toutes les charges engagées au budget, qui ont donné lieu à service fait, et pour lesquelles le mandatement n'a pu être réalisé, faute de réception des pièces justificatives à l'issue de la journée complémentaire ;
- tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré et qui n'ont pas pu être comptabilisés, faute d'émission des pièces justificatives afférentes.

Si la procédure de rattachement est mise en œuvre au niveau des dépenses, les produits de fonctionnement du budget principal de la commune sont, de 2012 à 2017, rarement rattachés à l'exercice. C'est le cas, notamment, des recettes perçues du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), perçues chaque année début novembre ou début décembre. La ville impute cette recette au compte 4718 « recettes à classer ou à régulariser » mais n'émet pas, en méconnaissance de l'instruction comptable M14, de titre de recette avant la clôture de l'exercice pour la régulariser. Or, l'absence d'émission de ce titre nuit à la sincérité du résultat.

La chambre recommande donc à la commune de procéder aux rattachements des charges et des produits à l'exercice et notamment de la recette du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle, ce à quoi elle indique s'engager à l'avenir.

Recommandation n° 2 : Procéder aux rattachements des charges et des produits à l'exercice et notamment de la recette du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE DE CHÉCY

5.1 Une situation a priori favorable des finances communales

Les données synthétiques sur la situation financière de la commune, prévues à l'article L. 2313-1 du CGCT, sont définies à l'article R. 2313-1 du même code.

La population de Chécy étant comprise entre 5 000 et 10 000 habitants, la comparaison des ratios financiers se fera avec ceux des communes de même strate.

Tableau n° 4 : Comparaison des ratios financiers de la commune par rapport à la moyenne de la strate

N°	Intitulé du ratio	Chécy 2016	Strate 2016	Écart Relatif
1	Dépenses réelles de fonctionnement / Population	1 062,40 €	941,00 €	+ 12,9 %
2	Produits des impositions directes / Population	632,95 €	508,00 €	+ 24,6 %
3	Recettes réelles de fonctionnement / Population	1 336,59 €	1 128,00 €	+ 18,5 %
4	Dépenses d'équipement brut / Population	97,86 €	257,00 €	- 61,9 %
4	<i>Pour mémoire : Dépenses d'équipement brut / Population</i>	<i>Chécy 2015 : 254,65 €</i>	<i>Strate 2015 : 249,00 €</i>	<i>+ 2,3 %</i>
5	Encours de la dette / Population	540,54 €	888,00 €	- 39,1 %
5	<i>Pour mémoire : Encours de la dette / Population</i>	<i>Chécy 2015 : 817,26 €</i>	<i>Strate 2015 : 900,00 €</i>	<i>- 9,2 %</i>
6	Dotations globales de fonctionnement / Population	171,34 €	164,00 €	+ 4,5 %

Source : comptes administratifs 2016 (et 2015) pour la commune de Chécy ;

Pour la strate : les finances des collectivités locales en 2017 (ratios strate 2016) et en 2016 (ratios strate 2015) (rapports de l'observatoire des finances locales).

Les ratios relatifs à la section de fonctionnement font apparaître, pour l'année 2016, des dépenses réelles de fonctionnement supérieures à celles de la strate (+ 12,9 %, ratio 1). C'est le cas également des recettes réelles de fonctionnement (+ 18,5 %, ratio 3), de même que le produit des impositions directes (+ 24,6 %, ratio 2) ou celui de la dotation globale de fonctionnement (+ 4,5 %, ratio 6).

Les dépenses d'équipement de la commune sont en 2016 nettement inférieures à celles de la strate (- 61,9 %, ratio 4) alors qu'elles leurs étaient encore légèrement supérieures en 2015 (+ 2,3 %). Enfin, l'encours de dette ramené à la population, est de plus en plus faible par rapport à celui de la strate (- 9,2 % en 2015, - 39,1 % en 2016, ratio 5).

5.2 Un autofinancement restauré mais sujet à la baisse

5.2.1 L'évolution de la capacité d'autofinancement

Lors du précédent contrôle de la chambre, il avait été relevé que la capacité d'autofinancement (CAF) de la commune était faible. En 2008, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) ne représentait que 10,6 % des recettes réelles de fonctionnement. La CAF brute était en augmentation du fait de l'augmentation du produit des impôts locaux tandis que la CAF nette commençait à se rétablir. L'annuité en capital des emprunts ne cessait cependant d'augmenter.

De 2012 à 2017, l'évolution de l'EBF, de la CAF brute et de la CAF nette est à la baisse. Si Chécy a mieux résisté que les communes de la même strate jusqu'en 2016, l'année 2017 marque une baisse de son EBF et de sa CAF brute. Toutefois, leur niveau en 2017 est satisfaisant et demeure supérieur à ce qu'il pouvait être avant 2010. Ainsi, l'EBF a diminué mais atteint, en 2017, 17,7 % des produits de gestion, ce qui est considéré comme un niveau satisfaisant. La CAF brute qui tient compte des résultats financiers et exceptionnels, a également baissé mais moins vite que l'EBF. Elle représente 22 % des produits de gestion en 2012, et 16,4 % en 2017.

L'annuité en capital de la dette affiche une baisse de 20,5 % en moyenne par an. Cette diminution est, en fait, moins marquée qu'il n'y paraît et doit être retraitée du remboursement anticipé de deux emprunts, en 2012, à hauteur de 557 774 € sans lesquels la diminution de l'annuité en capital de la dette aurait été de seulement 11,1 %.

La CAF nette retraitée, déduction faite du remboursement en capital des deux emprunts précités, baisse moins rapidement que la CAF brute. Rapportée à cette dernière, elle représente un pourcentage plus élevé en 2017 qu'en 2012 (75,1 % contre 69,5 %). Bien qu'en baisse par rapport à 2016, la CAF nette en 2017 demeure au-dessus de celui de la strate.

Tableau n° 5 : Formation et évolution de l'autofinancement sur la période 2012-2017

En euros	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol moy ann 2017- 2012
Produits de gestion (A)	11 090 797	11 103 218	10 945 177	11 570 128	11 139 608	10 114 862	-1,8%
Charges de gestion (B)	8 347 792	8 714 084	8 983 577	9 095 415	8 899 215	8 324 699	-0,1%
Excédent brut de fonctionnement (A- B)	2 743 006	2 389 134	1 961 600	2 474 713	2 240 393	1 790 163	-8,2%
en % des produits de gestion	24,7%	21,5%	17,9%	21,4%	20,1%	17,7%	-6,4%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-344 368	-242 723	-331 335	-268 576	-231 385	-154 506	-14,8%
+/- Autres produits et charges excep. Réels	43 282	62 904	3 144	26 785	388 318	28 234	-8,2%
= CAF brute (C)	2 441 920	2 209 314	1 633 409	2 232 922	2 397 325	1 663 891	-7,4%
en % des produits de gestion	22,0%	19,9%	14,9%	19,3%	21,5%	16,4%	-5,7%
- Annuité en capital de la dette (D)	1 303 065	568 203	995 859	549 865	524 637	414 998	-20,5%
= CAF nette ou disponible (C-D)	1 138 855	1 641 111	637 550	1 683 057	1 872 689	1 248 893	1,9%
CAF nette en % de la CAF brute	46,6%	74,3%	39,0%	75,4%	78,1%	75,1 %	10,0%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

5.2.2 La formation de la capacité d'autofinancement

5.2.2.1 Des produits de gestion en baisse sur la période

De 2012 à 2016, les produits de gestion sont restés globalement stables avant de baisser de 9,2 % en 2017. Sur la période 2012-2017 :

- Les produits flexibles, constitués par les ressources fiscales propres de la commune pour 80 % et les produits des services et du domaine, ont augmenté et représentent en moyenne 68,8 % des produits de gestion ;
- Les produits rigides, composés pour 80 % des dotations et contributions (ressources institutionnelles), ont diminué et représentent 31 % des produits de gestion ;
- Les travaux en régie représentent une part négligeable à hauteur de 0,2 % des produits de gestion.

Tableau n° 6 : Répartition des produits de gestion selon leur catégorie

<i>En euros</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>Évol. moy. ann 2016- 2011</i>
<i>Produits flexibles</i>							
<i>Ressources fiscales propres nettes des restitutions</i>	5 964 051	5 985 953	5 872 115	6 149 896	6 125 271	6 171 832	0,7%
<i>Ressources d'exploitation</i>	1 283 037	1 316 651	1 381 904	1 898 328	1 819 609	1 408 286	1,9%
Total	7 247 087	7 302 604	7 254 020	8 048 224	7 944 880	7 580 118	0,9%
Part des recettes totales	65,3 %	65,8 %	66,3 %	69,6 %	71,3 %	74,9 %	2,8 %
<i>Produits rigides</i>							
<i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	2 694 462	2 628 073	2 562 294	2 407 601	2 103 797	2 108 896	-4,8%
<i>Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État</i>	1 137 127	1 125 045	1 113 013	1 100 892	1 076 276	421 630	-18,0%
Total	3 831 589	3 753 118	3 675 307	3 508 493	3 180 073	2 530 526	-8,0%
Part des recettes totales	34,5 %	33,8 %	33,6 %	30,3 %	28,5 %	25,0 %	-6,2%
<i>Travaux en régie</i>							
<i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	12 121	47 495	15 850	13 411	14 655	4 218	-19,0%
Part des recettes totales	0,1 %	0,4 %	0,1 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	-
Total des produits de gestion	11 090 797	11 103 218	10 945 177	11 570 128	11 139 608	10 114 862	-1,8%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

➤ Des ressources fiscales propres en très légère hausse

Les ressources fiscales propres de la commune ont augmenté en moyenne de 0,7 % par an alors même que ses bases d'imposition sont faibles et inférieures à celles de la strate de référence.

À l'inverse, le produit des impôts locaux est supérieur à celui de la strate du fait de taux de fiscalité élevés. En 2017, les taux de taxe d'habitation et de taxe sur le foncier bâti sont les plus élevés d'Orléans Métropole et représentent 1,3 fois le taux moyen des communes de la métropole. Dans ces conditions, l'effort fiscal de la commune apparaît supérieur à la moyenne de la strate. En tout état de cause, le niveau de pression fiscale actuel ne laisse pas beaucoup de marges de manœuvre à la ville d'autant que les taux de fiscalité ont commencé à baisser au cours de la période sous contrôle.

➤ Des ressources d'exploitation en légère augmentation

Les ressources d'exploitation ont augmenté en 2014, 2015 et 2016 du fait de reversements d'excédents du budget annexe « interventions économiques » au budget principal. Compte non tenu de ces reversements, elles augmentent légèrement, de 1,9 % en moyenne par an de 2012 à 2017. Les redevances et droits des services en représentent la part la plus importante.

➤ Des ressources institutionnelles en baisse régulière

Sur la période 2012-2017, les produits dits « rigides » diminuent en moyenne de 8 % par an.

Les ressources institutionnelles ont diminué de 4,8 % en moyenne par an. La DGF, qui en constitue les trois quarts sur la période 2012-2017, baisse, en moyenne, de 7,3 % par an. Si l'on exclut la dotation d'aménagement, cette évolution s'accroît. L'augmentation constante des participations de 8,3 % en moyenne annuelle, permet d'amoindrir partiellement cet état de fait. Au cours de la période, elles sont versées principalement par la CAF du Loiret au titre de l'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) et de l'accueil périscolaire.

Les produits issus de la fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité ont diminué en moyenne annuelle de 18 %. L'attribution de compensation versée par Orléans Métropole a fortement baissé jusqu'à devenir négative en 2018.

5.2.2.2 Des charges de gestion en très légère baisse sur la période

Les charges de gestion regroupent l'ensemble des charges de la section de fonctionnement, à l'exception des charges financières et exceptionnelles et des dotations aux amortissements et aux provisions.

Sur la période 2012-2017, les trois postes de dépenses les plus importants sont, par ordre décroissant, les dépenses de personnel (62,5 % des charges de gestion), les charges à caractère général (26,5 %) et les subventions de fonctionnement versées (8,8 %).

Parmi ces trois postes de dépenses, ce sont les charges de personnel qui enregistrent la plus forte progression sur la période (+ 2,3 % en moyenne annuelle), puis viennent les subventions de fonctionnement (+ 0,8 %). En revanche, les charges à caractère général diminuent de 6,6 % en moyenne par an.

Tableau n° 7 : Structure et évolution des charges de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. moy. ann. 2017-2012
Charges à caractère général	2 441 839	2 547 206	2 507 910	2 378 364	2 263 334	1 739 220	-6,6%
+ Charges de personnel	5 028 162	5 196 908	5 460 058	5 756 974	5 683 195	5 628 662	2,3%
+ Subventions de fonctionnement	710 563	795 959	833 090	766 589	763 320	739 300	0,8%
+ Autres charges de gestion	167 227	174 011	182 518	193 489	189 365	217 518	5,4%
= Charges de gestion	8 347 792	8 714 084	8 983 577	9 095 415	8 899 215	8 324 700	-0,1%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

➤ Des dépenses de personnel en augmentation sensible

Les charges de personnel représentent 67,6 % des charges de gestion en 2017 contre 60,2 % en 2012. Elles sont sensiblement plus élevées que celles des communes de même strate tout en évoluant à un rythme semblable.

Leur augmentation a toutefois marqué un arrêt en 2018. En effet, compte tenu des transferts de personnels en direction de la métropole à compter du 1^{er} janvier 2018, les effectifs communaux ont diminué de 20 agents, soit une baisse de 15,13 équivalents temps plein (ETP).

La chambre observe que, bien qu'identifié dans le rapport d'orientation budgétaire, l'impact des transferts de compétences à la métropole sur les charges de personnel n'a pas été correctement pris en compte lors de l'élaboration du budget primitif pour l'exercice 2018 qui intègre seulement une baisse de 2,7 %.

➤ Des charges à caractère général en baisse constante

Les charges à caractère général constituent le deuxième poste des charges de gestion. Par ordre d'importance, les achats, les contrats de prestations de service et les frais d'entretien et de réparation en représentent respectivement une moyenne de 32,9 %, 27,8 % et 18,1 %. Ce poste enregistre une diminution de 6,6 % en moyenne annuelle depuis 2012.

➤ Une contraction des subventions de fonctionnement versées depuis 2014

Le troisième poste significatif des charges de gestion est constitué par les subventions de fonctionnement versées, en augmentation jusqu'en 2014, puis en baisse. Depuis 2012, celles aux organismes publics bénéficiaires (le CCAS et le budget annexe George Sand) progressent, à l'inverse des subventions aux personnes de droit privé que la commune s'efforce de maîtriser.

5.3 Des investissements entièrement financés par des ressources propres

Au cours de la période sous revue, les dépenses d'équipement de Chécy varient à la hausse et à la baisse, avec toutefois une tendance à la baissière. Elles sont sensiblement moins élevées que celles des communes de même strate, à l'exception de 2015.

De 2012 à 2017, les dépenses d'équipement ont été entièrement financées par financement propre. Cette situation résulte d'un double effort de maîtrise de l'endettement et de baisse des investissements, destiné à s'adapter aux capacités financières de la commune.

Tableau n° 8 : Composition et évolution du financement propre disponible

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. moy. ann. 2017-2012
CAF brute	2 441 920	2 209 314	1 633 409	2 232 922	2 397 325	1 663 891	-7,4%
- Annuité en capital de la dette	1 303 065	568 203	995 859	549 865	524 637	414 998	-20,5%
= CAF nette ou disponible (C)	1 138 855	1 641 111	637 550	1 683 057	1 872 689	1 248 893	1,9%
TLE et taxe d'aménagement	355 924	389 784	241 829	184 548	199 985	158 802	-14,9%
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	228 284	441 100	262 994	363 550	200 554	331 465	7,7%
+ Subventions d'investissement reçues	319 537	132 207	396 947	312 118	101 700	199 666	-9,0%
+ Produits de cession	641 446	11 606	1 322	2 662	274 548	8 245	-58,1%
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 545 191	974 697	903 092	862 878	776 787	698 178	-14,7%
= Financement propre disponible (C+D)	2 684 046	2 615 808	1 540 642	2 545 935	2 649 476	1 947 071	-6,2%
Dépenses d'équipement (y c ; travaux en régie)	1 828 097	2 540 253	1 472 249	2 260 719	894 932	1 339 402	-6,0%
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	146,8%	103,0%	104,6%	112,6%	296,1%	145,4%	-0,2%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

5.4 Une dette maîtrisée

L'encours de dette du budget principal s'élevait à 4 447 121 € au 31 décembre 2017. Il était de 9 550 585 € début 2012, soit une réduction de l'encours de 5 103 464 €.

Tableau n° 9 : Évolution de l'encours de dette

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. moy. ann. 2017-2012
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	9 550 585	8 247 519	7 679 316	7 759 641	7 212 343	4 862 119	-12,6%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	1 303 065	568 203	995 859	549 865	524 637	414 998	-20,5%
+ Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité...)	0	0	1 076 184	0	-1 825 587	0	-
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	2 566	0	0	-
= Encours de dette du BP au 31 décembre	8 247 519	7 679 316	7 759 641	7 212 343	4 862 119	4 447 121	-11,6%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Cette réduction s'explique par deux facteurs :

- Les remboursements anticipés de deux emprunts, l'un, en 2012, l'autre, en 2014, qui ont conduit à une augmentation du remboursement de l'annuité en capital de la dette au cours de ces deux exercices ;
- Le transfert en 2016 pour un montant de 1 825 587 € de la dette relative à la construction de l'espace aquatique vers le syndicat de gestion de l'espace aquatique « SIGEA ».

L'encours de dette a cependant augmenté de 1 076 184 € en 2014 avec l'intégration de celle relative au contrat de partenariat public privé conclu en 2011 pour la réfection de l'éclairage public.

L'encours de dette rapporté au montant des produits réels de fonctionnement, a tendance à décroître, passant de 68,7 % en 2012 à 42,1 % en 2016. La capacité de désendettement s'améliore régulièrement, passant ainsi de 3,38 années en 2012 à 2,03 années en 2016. Elle remonte à 2,67 années en 2017 du fait de la baisse de la CAF brute. Au cours de la période 2012-2017, les charges financières diminuent en moyenne de 12,3 % par an.

La dette de la ville de Chécy est sécurisée puisque aucun emprunt toxique ne figure actuellement dans l'encours. Au 1^{er} janvier 2018, le niveau de risque est très faible puisque 100 % de l'encours est coté 1A dans la charte Gissler.

5.5 Un fonds de roulement en progression notable depuis 2012 et un niveau de trésorerie élevée

Les ressources stables progressant plus vite depuis 2012 que les emplois immobilisés, le niveau du fonds de roulement augmente régulièrement jusqu'en 2017. Il représente alors 250,9 jours de charges courantes.

Tableau n° 10 : Évolution du niveau de trésorerie nette

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global (A)	1 928 624	1 992 739	2 061 131	2 348 914	4 081 828	5 216 050	22,0%
-Besoin en fonds de roulement global (B)	-1 410 670	-1 496 617	-1 392 813	-745 506	157 988	201 596	-
=Trésorerie nette (A-B)	3 339 294	3 489 356	3 453 944	3 094 420	3 923 840	5 014 455	8,5%
en nombre de jours de charges courantes	140,2	142,2	135,3	120,6	156,9	241,2	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Jusqu'en 2015, le besoin en fonds de roulement est négatif ce qui correspond à un excédent de financement. La somme du fonds de roulement et de cet excédent de financement équivaut au niveau de la trésorerie. Ce niveau est en baisse, fin 2015, en raison d'une diminution de l'excédent de financement. À partir de 2016, le besoin en fonds de roulement légèrement positif correspond à un besoin de financement et fait diminuer le niveau de trésorerie. Néanmoins, il est en augmentation notable en raison de la nette progression du fonds de roulement net global.

Bien que le niveau du fonds de roulement et de la trésorerie soient particulièrement élevés fin 2017, ces actifs seront, selon l'ordonnateur, en partie affectés à la construction d'un nouveau gymnase (3 M€) et à la rénovation du centre de loisirs Beauregard (1M€ dont 358 500 € HT à la charge de la commune).

5.6 Conclusion sur la situation financière de la commune

Au vu de l'examen de l'évolution des charges comme des produits, la chambre constate que les marges de manœuvre financière dont disposent Chécy sont aujourd'hui limitées.

En effet, d'une part, si les produits de gestion sont demeurés relativement stables jusqu'en 2016, une baisse marquée peut être constatée en 2017. La baisse des produits rigides a été compensée par la hausse des produits de la fiscalité locale mais, bien que la part des ressources flexibles se soit accrue par rapport à celle des produits rigides, la commune ne dispose plus aujourd'hui de réelle marge de manœuvre dans la mesure où les taux d'imposition locaux, au plus haut, ne pourront qu'être difficilement augmentés.

D'autre part, les charges à caractère général ont diminué, tout particulièrement en 2017. Toutefois, malgré les efforts entrepris par la ville, elles ont baissé moins rapidement que les produits de même nature. De ce fait, une attention particulière doit être portée à ce qu'elles n'augmentent pas, voire continuent à baisser. Au regard des efforts importants déjà effectués, les possibilités qui s'offrent à la commune pour diminuer ses charges vont être plus difficiles à mettre en œuvre.

6 L'INTERCOMMUNALITÉ

6.1 La mutualisation des services

6.1.1 Les relations de la commune de Chécy avec la communauté d'agglomération d'Orléans, devenue communauté urbaine puis métropole

6.1.1.1 Le cadre juridique

Le schéma de mutualisation chargé de prévoir l'organisation mutualisée des services communaux et intercommunaux au sein d'un établissement public de coopération

intercommunale à fiscalité propre a été adopté par la communauté d'agglomération d'Orléans le 9 juillet 2015 et s'inscrit sur une durée de cinq ans.

Par une délibération du 23 novembre 2015, le conseil municipal de Chécy a approuvé, d'une part, la convention cadre de mutualisation conclue entre la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire et ses communes membres et, d'autre part, la convention particulière prise pour la ville de Chécy en application de ladite convention.

Aux termes de la convention particulière signée le 31 mars 2016, Chécy participe à la mutualisation de 24 actions sur les 34 proposées par le schéma de mutualisation.

6.1.1.2 La mise en œuvre concrète

La communauté d'agglomération s'est engagée à procéder à une évaluation annuelle des mutualisations mises en œuvre sur la période 2015 - 2020. Le bilan 2016 du schéma de mutualisation, évoqué dans la délibération du conseil métropolitain d'Orléans Métropole du 22 juin 2017, est relativement succinct. Il relate les mutualisations organisées au niveau intercommunal sans préciser toutefois le nom des communes concernées.

Concrètement, du point de vue du personnel, alors que deux agents de catégorie C à temps complet compétents dans le domaine des finances étaient susceptibles d'être affectés à la communauté d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2017, il n'en a rien été.

Du point de vue financier, interrogée sur les écritures passées, la commune a indiqué avoir reçu le 3 janvier 2018 un unique titre de recettes émis par Orléans Métropole en 2017. Ce titre de 653,69 € concerne la participation de Chécy à deux groupements de commande en matière de marchés publics. Le titre couvre avec un an de retard l'année 2016.

L'ordonnateur explique qu'un nombre important d'actions proposées suggère un lien efficient entre la métropole et Chécy. Or, à ce jour, le réseau est en cours de mise en place. Cette situation a pour conséquence que certaines actions pour lesquelles la commune s'est inscrite ne peuvent techniquement pas être effectives à ce jour comme les réseaux de communication, l'optimisation des ressources fiscales, la cartographie du foncier bâti et les accès à la plateforme, au stockage des données et aux logiciels, au service mutualisé de gestion comptable.

Sur les actions ne nécessitant pas de prédispositions techniques, la commune a eu recours au service pour la mise en œuvre d'actions de formation intercommunales hygiène et sécurité (volet ressources humaines), à des groupements de commandes (volet achats/marchés) et au service de gestion des contrats d'assurances (volet juridique).

Dans ces conditions, les actions de mutualisation avec Orléans Métropole demeurent, pour le moment, limitées malgré la volonté affichée de Chécy dans ce domaine.

6.1.2 Les relations de la commune de Chécy avec d'autres communes de l'agglomération

Lors d'un entretien avec les services municipaux, le directeur général des services et le responsable des marchés publics ont indiqué qu'une réflexion était menée avec d'autres communes de la métropole appartenant au pôle Nord-Est, afin d'identifier des domaines de mutualisation possible et les modalités d'organisation de cette mutualisation à horizon 2019.

Dans l'attente de l'aboutissement de cette réflexion, seule une mutualisation avec la commune voisine de Saint-Jean-de Braye a été engagée en matière de mise à disposition de personnels et de biens matériels.

6.2 Le transfert de compétences

6.2.1 La période transitoire de l'année 2017

De nombreuses compétences exercées par les communes devaient être transférées à la communauté urbaine à compter du 1^{er} janvier 2017. Compte tenu de la période de transition indispensable et consubstantielle à ces transferts, l'EPCI a décidé pour l'année 2017 de laisser aux communes concernées l'exercice effectif des compétences transférées. Pour ce faire, la commune et l'EPCI ont conclu une convention de gestion transitoire des compétences transférées qui a été complétée par un avenant. Les engagements financiers pris par Chécy n'ont pas dépassé le montant prévisionnel prévu à la convention et à son avenant n° 1.

Durant la période transitoire, le transfert de compétences n'a eu qu'une incidence limitée sur le personnel communal. Seul un agent de la communauté urbaine a été mis à disposition de la commune du 1^{er} mars au 23 mai 2017, à raison de deux jours par semaine (40 %).

6.2.2 Le transfert et la mise à disposition d'agents à compter de 2018

En application des dispositions de l'article L. 5211-4-1 du CGCT, le transfert de compétence d'une commune vers un EPCI entraîne le transfert du ou des services chargés de la mise en œuvre de la compétence transférée et emporte, par suite, le transfert du personnel qui exerçait ses missions au sein du ou des services transférés. Dans l'hypothèse d'un transfert partiel d'une compétence d'une commune vers un EPCI, les deux entités organisent l'exercice de cette compétence en concluant notamment des conventions de mise à disposition d'agents.

Au cas particulier, Orléans Métropole s'est vue transférer la compétence relative à la voirie, la signalisation, l'éclairage public, le suivi des DSP « parcs et aires de stationnement » ou des régies et l'espace du parc floral de La Source.

Ce transfert de compétence a emporté le transfert de 17 agents, essentiellement des agents techniques de catégorie C, de la commune vers l'EPCI ce qui représente 16,07 ETP.

Toutefois, dans la mesure où les agents transférés à Orléans Métropole exerçaient des compétences tant communautaires que communales, des conventions de mise à disposition de personnels ascendante et descendante ont été conclues entre les deux personnes publiques. En pratique, aux termes de la convention de mise à disposition descendante conclue entre Chécy et Orléans Métropole, dix agents transférés à cette dernière sont remis à disposition de la commune (soit 4,3 ETP) pour l'exercice de compétences communales. Aux termes de la convention de mise à disposition ascendante conclue entre la commune et Orléans Métropole, trois agents (1 ETP) municipaux, affectés partiellement à l'exercice de compétences communautaires sont mis à disposition de l'EPCI.

Ces transferts de personnel intervenus au 1^{er} janvier 2018 devraient avoir un impact significatif sur les effectifs de la commune et, par suite, sur ses charges de personnel.

6.2.3 L'incidence financière des transferts de compétences de la commune vers la métropole

La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), dont l'intervention est prévue à l'article 1609 nonies C du code général des impôts, s'est réunie en 2017 pour évaluer les charges relatives aux compétences transférées à Orléans Métropole depuis le 1er janvier 2017.

Par délibération du 30 janvier 2018, le conseil municipal de Chécy a approuvé d'une part, le rapport d'évaluation des charges, établi le 12 décembre 2017 par la CLECT, d'autre part, les attributions de compensation de fonctionnement et d'investissement telles que figurant au rapport d'évaluation.

En pratique, le transfert de compétences a conduit, en 2017, à une baisse de l'attribution de compensation versée à la commune de Chécy et, en 2018, au versement d'une attribution de compensation négative, la commune devant s'acquitter d'une somme de 130 496 € envers Orléans Métropole.

7 LES RELATIONS AVEC LE SYNDICAT INTERCOMMUNAL DE GESTION DU CENTRE AQUATIQUE

Ne sont traitées dans cette partie du rapport que les relations entre Chécy et le SIGEA. Les relations entre ce syndicat et le délégataire chargé de la gestion du centre aquatique n'ont pas été examinées par la chambre.

7.1 Les modalités de gestion de l'espace aquatique de Chécy

7.1.1 La création du syndicat intercommunal de gestion de l'espace aquatique

Le syndicat intercommunal de gestion de l'espace aquatique (SIGEA) regroupant les communes de Chécy, Bou, Boigny-sur-Bionne, Combleux, Mardié, Vennecy et Marigny-les-Usages a été créé par arrêté préfectoral du 20 décembre 2006 pour exercer, en lieu et place des communes membres, l'exploitation de l'espace aquatique de Chécy. Les statuts du SIGEA prévoyaient alors que la ville mettrait gratuitement à disposition du syndicat l'espace aquatique. Les dépenses liées aux travaux de renouvellement et aux opérations d'extension ou de renforcement des capacités des installations restaient en outre à sa charge exclusive. Malgré la création du syndicat, Chécy a continué à rembourser seule les emprunts contractés pour la création de l'espace aquatique, jusqu'en 2016.

7.1.2 L'évolution des relations entre la commune et le syndicat depuis 2016

À la suite du précédent rapport de la chambre, le transfert de l'actif et du passif de l'espace aquatique de Chécy au SIGEA a finalement été opéré. Ce transfert a été acté par un arrêté préfectoral du 27 mai 2016 portant modification des statuts du SIGEA.

La chambre s'est assurée de la régularité des opérations d'ordre non budgétaires effectuées en 2016 retraçant la mise à disposition auprès du SIGEA du centre aquatique construit par Chécy et de trois emprunts souscrits par la commune pour financer cet équipement.

Deux points peuvent être relevés concernant le fonctionnement actuel du SIGEA. Premièrement, le SIGEA ne disposant d'aucun personnel, ce sont les agents municipaux de Chécy qui assurent les tâches administratives et comptables inhérentes au fonctionnement du syndicat. Ce travail donne lieu à une facture annuelle qui a été effectuée depuis 2014 dans les conditions ci-après.

Tableau n° 11 : Charges remboursées par le SIGEA à la ville

	2014	2015	2016	2017
- Affranchissement	75,00 €	15,00 €	15,00 €	15,00 €
- Fournitures administratives	150,00 €	130,00 €	130,00 €	130,00 €
- Frais de personnel liés au secrétariat (25 heures X 15,02 €) puis (25 heures X 15,24 € (2017))	375,50 €	375,50 €	380,50 €	380,50 €
- Frais de personnel liés au secrétariat du DGS			1 380,00 €	1 380,00 €
TOTAL	600,50 €	520,50 €	1 905,50 €	1 905,50 €

Source : états justificatifs des mandats émis par la ville envers le SIGEA

Deuxièmement, les statuts du SIGEA déterminent la nature de ses recettes et de ses dépenses. Sont intégrées dans les recettes, les contributions des communes membres qui doivent permettre l'équilibre du budget syndical. Leur montant est décomposé en deux parts, l'une relative à l'utilisation de l'équipement par les élèves, en fonction du nombre de classes élémentaires ; l'autre liée à l'utilisation par les autres usagers, en fonction du nombre d'habitants de chaque ville et de son éloignement vis-à-vis de l'équipement. À cela s'ajoutent les frais d'administration générale répartis au prorata dans chacune des parts. Chaque commune peut choisir de contribuer à l'une ou à l'autre part ou les deux en même temps et bénéficie alors de tarifs en conséquence sur la base de la grille tarifaire fixée par la ville de Chécy. Les dépenses comprennent celles d'investissement directement liées à l'exploitation et celles de fonctionnement nécessaires à son exercice.

7.2 Les contributions versées au syndicat

Selon l'article 5-2 des statuts du SIGEA adoptés par le préfet du Loiret le 20 décembre 2006 et modifiés par arrêté du 27 mai 2016, « Le montant total des contributions des communes doit permettre l'équilibre du budget du syndicat. Ce montant se ventilerait en 2 parts : une part relative à l'utilisation du centre aquatique par les scolaires et une part relative à l'utilisation du centre aquatique par les autres usagers. Le montant de chaque partie est réparti entre les communes de la façon suivante :

- pour utilisation par les scolaires : en fonction du nombre de classes élémentaires.
- pour l'utilisation par les autres usagers : en fonction du nombre d'habitants de chaque ville et de son éloignement par rapport à l'espace aquatique.

Les frais d'administration générale seront répartis au prorata dans chacune des parts.

Chaque ville peut choisir de contribuer à l'une ou l'autre part ou les deux en même temps. Il est entendu que les habitants des villes qui n'auraient pas choisi de cotiser au titre de la seconde part ne pourront bénéficier des tarifs appliqués aux habitants des villes ayant choisi de cotiser au titre de cette seconde part. La différence de tarif entre les utilisateurs devra respecter les écarts prévus dans la grille tarifaire fixée par la ville de Chécy avant la création du syndicat sauf en cas d'unanimité du conseil syndical. »

Seule Chécy a décidé de participer aux deux parts en même temps, les autres communes membres du syndicat ayant opté uniquement pour la première part. Par voie de conséquence, seuls les habitants de Chécy peuvent bénéficier de tarifs réduits.

7.2.1 La contribution relative à l'utilisation du centre aquatique par les scolaires

L'enveloppe budgétaire concernant cette première part de contribution est calculée chaque année et correspond aux frais d'apprentissage des enfants scolarisés perçus par le délégataire. Elle est augmentée d'une provision pour les frais communs de fonctionnement.

La chambre constate que le montant de cette contribution pour chacune des communes membres a été déterminé, conformément aux dispositions des statuts, proportionnellement aux nombres de classes élémentaires dont chacune disposait. Cependant la somme globale à ventiler au titre de cette première part ne distingue pas, d'une part, le montant des frais d'apprentissage des enfants scolarisés et, d'autre part, la provision pour frais communs de fonctionnement, sur la base desquels cette part est calculée. Cette première enveloppe est donc doublement indéfinie.

7.2.2 La contribution déterminée au regard de l'utilisation par les autres usagers

7.2.2.1 Les modalités de calcul de la deuxième part de contribution

Le montant de la contribution versée par chaque commune au titre de cette part doit, aux termes des statuts, être déterminée au vu du nombre d'habitants de chacune des communes et de son éloignement du centre aquatique. En l'espèce, le montant de la contribution de la commune de Chécy est arrêté au regard du nombre d'habitants qu'elle comptait en 2012, ce nombre n'ayant pas été actualisé et d'un coefficient de pondération de huit censé tenir compte de la proximité du centre aquatique situé sur son territoire. Ce coefficient, dont la détermination n'a pas donné lieu à une délibération du comité syndical, aurait été différent si les communes autres que Chécy avaient fait le choix de cotiser à la seconde part de contribution. En toute hypothèse, dans la mesure où la commune supporte seule cette deuxième part, la détermination de la population pondérée au regard de ce coefficient multiplicateur n'a aucune incidence puisqu'il ne conduit pas à faire varier le montant versé.

Tableau n° 12 : Montant de cotisation de la commune de Chécý au titre de la seconde part de contribution

Commune	Population	Pondération	Population pondérée	Contributions						
				Valeur du point	Valeur du point	Valeur du point	Valeur du point	Valeur du point	Valeur du point	Valeur du point
				2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
				4,888453218	4,552472789	4,731125439	4,757387777	6,53738558	6,214264636	6,360846234
Boiqny	1 912	0	0							
Bou	872	0	0							
Chécý	7 396	8	59 168	289 240,00	269 360,71	279 931,23	281 485,12	386 804,03	367 685,61	376 358,55
Combleux	460	0	0							
Mardié	2 450	0	0							
Marigny	1 193	0	0							
Vennecy	1 343	0	0							
Total	15 626		59 168	289 240,00	269 360,71	279 931,23	281 485,12	386 804,03	367 685,61	376 358,55

Source : ordonnateur

L'enveloppe budgétaire concernant cette deuxième part de contribution est calculée chaque année et correspond en réalité, selon l'ordonnateur, à une compensation d'équilibre au profit du délégataire.

7.2.2.2 L'augmentation importante de la contribution de la commune depuis 2016

Il ressort du tableau n° 12 ci-dessus que le montant versé par Chécý au titre de la deuxième part de contribution a fortement augmenté en 2016 pour rester stable en 2017 et 2018. Ceci s'explique par le transfert de la dette de la commune vers le SIGEA qui a entraîné une augmentation à due concurrence de la contribution de cette commune.

Les statuts adoptés en 2016 prévoient que « *le remboursement des emprunts, dès lors qu'il ne pourrait être assuré en tout ou partie par les ressources propres du syndicat, hors les contributions communales ordinaires, sera assuré par une contribution supplémentaire au prorata de la population des villes ayant choisi de faire bénéficier leurs habitants des tarifs réduits appliqués aux habitants de Chécý* ». Par suite, seules les communes contribuant à la deuxième part de contribution la versent, ce qui revient à dire que seule la commune de Chécý supporte cette contribution supplémentaire et donc le coût des emprunts, malgré le transfert de l'actif et du passif du centre aquatique au SIGEA en 2016.

7.2.2.3 L'absence de contrepartie significative au paiement de la seconde part de contribution

En contrepartie du paiement par la commune de la seconde part de la contribution, ses habitants bénéficient de tarifs privilégiés. Les tarifs appliqués aux utilisateurs, tous validés à l'unanimité par le conseil syndical, comprennent effectivement des différences entre les habitants de Chécý et ceux des autres communes mais uniquement pour les tarifs de base, entrées simples et cartes créditées d'un nombre prédéterminé d'entrées.

Pour les prestations plus complexes, la différence de tarifs n'est pas systématique. Selon la grille tarifaire, pour les cartes PASS qui impliquent l'achat d'une carte d'adhésion puis d'un abonnement, seul le tarif de la carte d'adhésion est différent pour les caciens. Le prix de l'abonnement est le même pour tous les usagers. En outre, les tarifs applicables aux clubs et associations sportives ne distinguent pas entre clubs et associations de Chécy et les autres.

7.2.3 La fiscalisation de la contrepartie financière versée au syndicat

Par une délibération du 19 décembre 2008, le comité syndical du SIGEA a décidé de remplacer la contribution des communes membres qui en seraient d'accord par le produit des impôts mentionnés au 1° du a) de l'article L. 2331-3 du CGCT.

La contribution de la ville de Chécy est ainsi fiscalisée depuis 2009, tout comme celle de Mardié. La contribution est prélevée sur les trois taxes ménages : taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti et taxe sur le foncier non bâti.

Tableau n° 13 : Évolution des recettes fiscales en faveur des syndicats relevant de la commune

Recettes fiscales de la commune destinées aux syndicats		2012	2013	2014	2015	2016	2017
TH	Taux communal	26,50 %	25,00 %	25,00 %	25,00 %	25,00 %	25,00 %
Taxe d'habitation destinée aux syndicats	Taux additionnel	2,49 %	2,22 %	2,39 %	2,34 %	2,77 %	2,84 %
	Total, dont :	212 179 €	196 851 €	218 401 €	215 082 €	262 815 €	268 768 €
dont le SIGEA	Sous-total SIGEA	135 672 €	120 146 €	121 482 €	123 908 €	167 716 €	161 730 €
TFPB	Taux communal	4,00 %	44,00 %	42,00 %	42,00 %	41,00 %	41,00 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties destinée aux syndicats	Taux additionnel	3,68 %	3,57 %	4,07 %	3,81 %	4,51 %	4,52 %
	Total, dont :	270 455 €	270 885 €	313 000 €	301 410 €	364 328 €	375 531 €
dont le SIGEA	Sous-total SIGEA	178 249 €	170 426 €	179 556 €	178 810 €	239 132 €	230 578 €
TFPNB	Taux communal	81,00 %	81,00 %	75,00 %	75,00 %	75,00 %	75,00 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties destinée aux syndicats	Taux additionnel	7,71 %	6,80 %	7,73 %	7,03 %	8,32 %	8,53 %
	Total, dont :	4 027 €	3 621 €	4 135 €	3 821 €	4 519 €	4 835 €
-dont le SIGEA	-Sous-total SIGEA	2 631 €	2 191 €	2 296 €	2 169 €	2 871 €	2 876 €
Total des trois taxes locales destinées aux syndicats		486 661 €	471 357 €	535 536 €	520 313 €	631 662 €	650 542 €
dont le SIGEA	sous-total SIGEA	316 552 €	292 763 €	303 334 €	306 539 €	409 719 €	395 184 €

Source : tableaux 1288 M (totaux) + ordonnateur (sous-totaux)

La baisse régulière des taux communaux de taxe d'habitation, de taxe sur le foncier bâti et de taxe sur le foncier non bâti est contrebalancée par la hausse, à partir de 2016, des taux de ces trois taxes perçues par le SIGEA. Pour faire face à cette fiscalisation et plus particulièrement à son augmentation consécutivement au transfert du passif, Chécy a décidé en 2015 de baisser d'un pour cent le taux de la taxe sur le foncier bâti.

En définitive, la commune répercute sur ses habitants la prise en charge du passif de l'espace aquatique - qu'elle est la seule à supporter - et perd, par ailleurs, sans compensation, des produits de taxe foncière et donc des ressources fiscales.

8 L'ORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1 L'organisation actuelle de la commande publique

8.1.1 Les effectifs

La cellule « marchés publics » mise en place en 2009 n'a pas prospéré. À l'heure actuelle, la commune ne dispose pas d'un service « marchés » individualisé et autonome. L'organisation de la commande publique repose sur trois personnes :

- le directeur général des services qui assure la gestion des marchés dits « complexes » : délégations de service public et contrats de partenariat ;
- le référent « marchés » qui assure deux tâches distinctes : la mission d'appui aux services dans le domaine juridique (procédures de passation, rédaction des pièces du marché...) et la gestion des marchés mutualisés. Le poste de référent « marchés » est occupé par un chargé de mission placé directement auprès du DGS qui exerce, par ailleurs, d'autres missions liées à l'intercommunalité et à l'informatique. Ses fonctions de référent « marchés » correspondent à 40 % de son temps de travail ;
- le référent « achats » chargé de gérer les marchés de fournitures administratives et de produits d'entretien, également responsable de l'accueil général.

Au quotidien, la passation des marchés et le suivi de leur exécution demeurent décentralisés. Nombre d'agents interviennent dans l'exécution quotidienne des marchés en passant notamment des commandes dans le cadre de marchés déjà conclus. La passation des marchés reste moins éclatée puisque l'ordonnateur a indiqué qu'elle était partagée entre le référent « marchés » et le responsable du centre technique municipal.

8.1.2 Les procédures de passation

8.1.2.1 Le recensement des besoins

L'article 21 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics prévoit que l'estimation du besoin s'établit :

- pour les marchés de travaux, à la valeur globale des travaux se rapportant à une même opération ;
- pour les marchés de fournitures et de services, à la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle.

Aujourd'hui, le recensement des besoins s'effectue auprès du référent « marchés ». Chaque service fait part de ses besoins et propose un montage financier en vue de les satisfaire. Interviennent ensuite les arbitrages budgétaires aux termes desquels chaque service connaît l'enveloppe budgétaire qui lui est allouée en investissement et en fonctionnement.

Pour le financement de certains projets précis, le chef de service établit une fiche projet dans laquelle il en décrit les contours. Une fois l'arbitrage réalisé, le chef de service a connaissance de l'enveloppe qui lui est accordée pour la réalisation du projet et se rapproche du référent « marchés » pour déterminer la procédure de passation à mettre en œuvre.

La chambre observe que, s'il a un temps été mis en place des fiches d'expression des besoins, cette procédure formalisée a été abandonnée au profit de celle décrite plus haut du dialogue entre chefs de service et référent « marchés ». Par ailleurs, la commune ne dispose pas d'une nomenclature d'achats.

Le montant moyen des achats, rapporté à celui des marchés formalisés au titre de la commande publique, donne un pourcentage de 35 %, s'agissant des comptes 60, 61 et 62, et de 50 % en ce qui concerne les comptes 20, 21 et 23. Si le pourcentage de 35 % peut sembler acceptable, s'agissant de la section de fonctionnement, le pourcentage de 50 % paraît relativement faible dans la mesure où le montant moyen des achats est plus élevé en investissement qu'en fonctionnement.

La chambre invite la commune à se doter d'outils permettant d'estimer ses besoins, comme, par exemple, un recours plus systématique aux fiches projets, afin de sécuriser juridiquement ses pratiques et notamment de s'assurer du respect des seuils applicables en marchés publics.

8.1.2.2 Les procédures et outils à disposition des agents

Un règlement intérieur portant « organisation interne des procédures de marchés publics » a été mis en place en 2011. Cet outil qui pourrait constituer un référentiel commun à tous les agents de la collectivité n'a toutefois pas été mis à jour malgré les réformes intervenues en matière de marchés publics, notamment celle de 2016, ce qui en limite fortement l'utilité. L'ordonnateur a indiqué que la refonte de ce guide était envisagée, ce que la chambre encourage.

Ce règlement intérieur qui constitue un socle commun est complété par des fiches mises à la disposition des agents, mais qui ne sont pas toutes mises à jour. Toutefois, ces fiches-types,

si elles peuvent être utiles, paraissent insuffisantes pour appréhender de manière globale la procédure de passation des marchés.

Chécy s'est dotée d'un outil informatique pour gérer la mise en ligne de ses marchés. Elle dispose d'un accès à la plateforme dématérialisée AWS-Achat qui lui permet de gérer son profil d'acheteur, la mise en concurrence et la publicité de ses marchés.

À l'inverse, elle ne dispose pas d'un logiciel permettant, d'une part, de rédiger les marchés et, d'autre part, d'en gérer le suivi. Pour ce qui est de la rédaction des marchés, la commune a indiqué que deux sources lui servaient de base :

- la veille juridique des consultations similaires et récentes « afin de s'assurer de la conformité avec les dernières réformes ». Les dossiers de consultation des entreprises sont ensuite exportés via la plateforme AWS ou à partir d'un site internet ;
- l'adaptation d'anciens marchés après mise à jour.

Si ces éléments d'appui peuvent servir de modèle pour la rédaction des pièces contractuelles, ils ne permettent pas de s'assurer de leur conformité avec la législation en vigueur.

En outre, en l'absence d'outils de référence à jour, la formation des agents, notamment aux évolutions législatives et réglementaires, est essentielle. Or, seuls deux agents ont bénéficié d'une formation en 2015, aucun en 2016 et cinq en 2017, alors même que la gestion des marchés et des achats est décentralisée et repose sur plusieurs agents différents.

La ville a indiqué être en conformité avec le plan de transformation numérique et avoir commandé des formations pour que ses agents puissent correctement appréhender les évolutions rendues nécessaires par ce plan.

8.1.3 Le suivi des marchés

La commune ne dispose pas d'un outil spécifique lui permettant d'assurer le suivi de ses marchés. Celui, notamment de l'exécution et des coûts, n'en est donc pas facilité. Ainsi les informations communiquées à la chambre comportent des oublis qui ont été identifiés :

- Le marché d'acquisition d'une tractopelle en 2013 pour un montant de 34 775,92 € HT apparaît dans la liste des marchés publiés sur le site Internet de la commune et dans l'état des entrées d'immobilisations ;
- Le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'aménagement de la cour de la mairie notifié le 4 mars 2013 pour un montant de 6 996 € HT, figure dans la liste des avenants conclus ;
- Les marchés relatifs aux lots 3, 4, 5, 7, 9 et 11 de l'opération de travaux de rénovation et de mise aux normes du gymnase des Plantes sont déclarés infructueux dans la liste des marchés exécutés, alors qu'une nouvelle procédure de passation a finalement abouti à la conclusion de marchés pour chacun de ces lots ;
- Le lot 1 du marché de travaux de rénovation et de mise aux normes du gymnase des Plantes figure dans la liste des marchés exécutés pour un montant de 7 714,03 € HT. Or, au vu des réponses apportées par la commune, il semble qu'un autre contrat a été conclu au titre du

lot 1 « gros œuvre » pour la 3ème tranche de travaux pour un montant hors avenant de 98 500 € HT.

Des incohérences sont par ailleurs apparues en rapprochant le tableau des marchés exécutés de la liste des avenants conclus au cours de la période sous revue. À titre d'exemples :

- le montant du lot 2 « charpente » relatif au marché passé en 2012 pour la réhabilitation et la mise aux normes du gymnase des plantes s'établit à 41 984 € HT. Or, le montant initial dudit lot 2 s'élève, d'après le tableau dressant la liste des avenants, à 121 297,54 € TTC. Le montant retranscrit dans le tableau des marchés exécutés ne comprenait que le montant de la tranche ferme alors que deux tranches conditionnelles ont été affermies.
- le montant du lot 4 « couverture » relatif au marché passé en 2013 pour la restauration du clocher de l'église s'établit à 7 450 € HT. Or, le montant initial dudit lot 4 s'élève, d'après le tableau dressant la liste des avenants, à 17 604,00 € TTC. L'ordonnateur a indiqué que le contrat initial d'un montant de 7 450 € HT avait été augmenté par deux avenants successifs. Or, la liste des avenants conclus, ne fait trace que d'un seul avenant.

Ce suivi insuffisant des marchés est d'autant plus regrettable que la commune a commencé à assurer un suivi de l'acquisition de certaines fournitures ou services à partir de la comptabilité informatisée et d'outils spécifiques mis en place. Elle utilise ces outils pour plusieurs types d'achats comme les fluides, les abonnements presse, la restauration ou les produits de pharmacie. Elle élabore à cette fin des tableaux pour suivre et évaluer les coûts et les besoins futurs. Si pour les achats peu réguliers, ces tableaux peuvent permettre de réévaluer les besoins et de prévoir les dépenses pour l'année suivante, pour les achats réguliers et importants comme les repas des enfants scolarisés, ils permettent d'assurer un suivi mois par mois plus performant. Ces bonnes pratiques pourraient être étendues. Chécly indique qu'une réflexion est en cours pour les généraliser et renforcer son suivi des marchés.

La chambre recommande donc à la ville d'assurer un suivi régulier de la passation et de l'exécution des marchés et des achats.

Recommandation n° 3 : Mettre en place un suivi régulier de la passation et de l'exécution de la commande publique.

8.2 La mutualisation des achats

8.2.1 L'adhésion à des groupements de commande et des centrales d'achats

Les acheteurs publics disposent de divers dispositifs de mutualisation qui présentent des enjeux économiques en termes d'optimisation et de réduction des coûts. C'est le cas du recours aux centrales d'achats et aux groupements de commandes. Chécly revendique sa volonté de participer pleinement à des dispositifs de mutualisation. Depuis 2013, elle a effectivement développé le recours à ces différents dispositifs.

La commune a fait le choix de participer à plusieurs actions de mutualisation :

- les groupements de commandes avec l'agglomération / métropole et les autres communes membres et avec le syndicat intercommunal de gestion du multi-accueil « SIGMA » (pour la production, le conditionnement et la livraison des repas en liaison froide) ;
- l'adhésion aux centrales d'achats Centr'Achats, créée par la région Centre, et Approlys, créée par les départements de Loir-et-Cher, d'Eure-et-Loir et du Loiret.

Les conventions de groupements de commande conclues avec l'agglomération et plusieurs de ses communes membres ont été au nombre de huit au cours de la période 2013-2017. Elles ont concerné, par exemple, des marchés de téléphonie mobile et fixe, de gestion des déchets communaux, d'antennes radio ou encore de mise en œuvre d'infrastructures de réseaux informatiques. Pour l'année 2018, la ville a souhaité participer à quatre nouveaux groupements de commande relatifs aux formations hygiène et sécurité, à l'achat de matériel d'impression et de reproduction, à la refonte du réseau radio et à l'étude « pour la réalisation d'un bilan carbone, d'un plan d'action et d'un bilan énergétique et potentiel ENR ».

Dans le cadre des deux centrales d'achats, Chécy a conclu plusieurs marchés au cours de la période 2014-2017 portant sur la fourniture de gaz et d'électricité, la location de copieurs, l'acquisition d'un logiciel en matière de marché public et l'acquisition d'équipements informatiques et audiovisuels.

8.2.2 Le suivi des achats mutualisés

La commune ne dispose pas d'outil formalisé pour suivre ses marchés mutualisés et notamment pour apprécier l'efficacité économique de cette mutualisation. L'ordonnateur précise que les économies sont appréciées une fois dans l'année au moment de la rédaction des documents budgétaires. Or, les rapports d'orientations budgétaires de 2015 et 2016 contiennent un paragraphe sibyllin ne comportant aucune indication chiffrée. Le ROB 2018 ne donne pas non plus d'indication. Seul le ROB 2017 contient, en plus du paragraphe sibyllin commun aux autres ROB, une référence précise au marché d'électricité passé via Centr'Achats selon laquelle le recours à la centrale d'achat a permis de réaliser des économies de « près de 15 % » sur la fourniture d'électricité.

Les difficultés rencontrées par la chambre pour obtenir des données précises sur le nombre de marchés mutualisés, sur leur importance en comparaison du volume de marchés conclus et sur les gains réalisés illustrent le manque de suivi par la commune qui évalue à 7 %, en termes de nombre de marchés, la part des achats mutualisés au regard de l'ensemble des achats au cours de la période 2012-2016. En terme de volume financier, les réponses apportées par la commune ont évolué de manière assez importante au gré des questionnaires.

Ce faisant, la chambre relève que Chécy n'assure pas un réel suivi de ses achats mutualisés. La recommandation formulée plus avant sur la mise en place d'un suivi de l'exécution des marchés inclut nécessairement celui des marchés mutualisés.

8.2.3 L'appréciation des gains

Dans la mesure où la commune ne dispose pas d'outils de suivi des achats mutualisés, elle n'est pas en mesure d'évaluer précisément les gains effectués dans le cadre de la mutualisation.

Au-delà des économies sur les achats en eux-mêmes, la mutualisation peut en principe permettre d'optimiser les coûts de personnel. Au cas particulier, Chécy n'est pas en mesure d'évaluer le gain que lui a procuré le recours aux achats mutualisés à ce titre.

La chambre a plus particulièrement examiné les achats mutualisés de gaz, de téléphonie et d'internet, d'électricité et la prestation de location et maintenance de copieurs. Cependant, compte tenu de la modification du contenu de la prestation pour la location et la maintenance des copieurs, d'une part, et d'un transfert de compétence à la métropole pour la prestation de fourniture d'électricité, d'autre part, seules les prestations de fourniture de gaz et de téléphonie/internet, permettent réellement d'apprécier l'efficacité économique de la mutualisation.

Il apparaît que le recours à la mutualisation a permis d'obtenir une baisse du coût de la prestation pour la fourniture de gaz et la fourniture de téléphonie et d'internet. Le recours à la mutualisation au titre de ces deux prestations s'est donc avéré économiquement efficace pour la commune.

9 LE CONTRAT DE PARTENARIAT POUR LA GESTION DE L'ÉCLAIRAGE PUBLIC

Les données rendues publiques par la mission d'appui aux partenariats publics privés (MAPPP) en novembre 2017 indiquent que 39 % des 169 contrats de partenariat public privé (PPP) conclus par les collectivités territoriales portent sur l'équipement urbain, en réalité, sauf pour quatre d'entre eux, sur l'éclairage public. La très grande partie d'entre eux a été conclue avant 2013.

Les principales caractéristiques du contrat de PPP conclu le 5 décembre 2011 entre Chécy et son partenaire sont les suivantes :

- Il porte sur la reconstruction, la maintenance et l'exploitation des installations d'éclairage public, des illuminations de fête et de la mise en valeur du patrimoine de Chécy ;
- Il a été passé pour une durée de 15 ans, soit une durée plus courte que la moyenne des contrats de PPP, plus proche de 20 ans ;
- Il a été conclu pour un montant de 2 383 000 euros HT, soit 2 850 000 euros TTC avant récupération de la TVA, soit un montant peu élevé comparativement aux autres contrats conclus pour la gestion de l'éclairage public.

9.1 Le choix du recours au contrat de partenariat

Avant la conclusion du contrat de partenariat, la commune de Chécy passait des marchés pour la réalisation de travaux dits « électriques » sur le système d'éclairage public. Les petits travaux et l'entretien étaient selon la ville « faits à la demande et selon les besoins sur devis ou lettres de commande » auprès de la société avec laquelle elle a conclu le contrat de partenariat. Il n'y avait donc ni maintenance préventive ni programmation pluriannuelle des travaux et reconstructions. Deux agents étaient affectés à la gestion du système d'éclairage public pour 20 % d'un ETP.

Dans le cadre de la réflexion sur la passation d'un contrat de partenariat, la commune a bénéficié d'une assistance extérieure. Un cabinet d'experts l'a assisté dans l'élaboration de deux rapports d'évaluation préalable, puis en qualité d'assistance à maîtrise d'ouvrage au cours de toute la procédure de passation.

Deux rapports d'évaluation préalable ont été nécessaires dans la mesure où la délibération prise par le conseil municipal de Chécy le 5 mai 2009 validant le recours au PPP au vu du premier rapport, a été retirée à la demande du préfet du Loiret. Celui-ci avait en effet saisi la MAPPP qui avait alors émis un avis négatif compte tenu notamment d'un manque de précision quant au périmètre des prestations confiées au cocontractant.

9.1.1 Le critère juridique de complexité

Le recours au contrat de PPP doit être justifié par l'un des trois critères suivants : l'urgence, la complexité de l'opération ou l'efficacité économique. La Cour des comptes, dans son rapport annuel 2015, a indiqué que le critère de complexité n'était souvent pas rempli, notamment dans l'hypothèse alléguée d'un manque de compétences des agents territoriaux, ce qui a par ailleurs été noté par plusieurs chambres régionales des comptes amenées à contrôler la passation d'un PPP en matière d'éclairage public.

Au cas présent, Chécy justifie le recours au PPP par la complexité du projet. Si l'urgence a été évoquée, elle n'a pas été retenue comme élément justifiant le choix opéré. Aux termes du second rapport d'évaluation préalable, la condition de complexité est remplie dans la mesure où la commune n'a pas les compétences pour définir à l'avance, ni les moyens techniques propres à satisfaire ses besoins, ni le montage juridique optimal du projet. Cette analyse a été avalisée par la MAPPP qui a émis un avis favorable au projet.

Cette démonstration, basée essentiellement sur l'absence de compétences internes, paraît insuffisante pour justifier de la réelle complexité du projet. Au cas d'espèce, la lecture du schéma directeur d'aménagement lumière (SDAL) qui a vocation à repenser les infrastructures d'éclairage conforte la chambre dans l'idée que la conception de ce schéma, qui implique un choix dans la hauteur des luminaires, dans la température de couleur projetée et dans le matériel d'éclairage retenu, bien qu'elle nécessite des compétences techniques spécifiques, aurait pu être réalisée dans le cadre d'un marché avec l'assistance d'un maître d'ouvrage.

9.1.2 L'évaluation préalable comme outil de comparaison entre les différents contrats

Aux termes de l'article L. 1414-2 du CGCT, le recours au contrat de PPP doit être précédé d'une évaluation préalable comportant une analyse comparative de différentes options, notamment en termes de coût global hors taxes, de partage des risques et de performance, ainsi qu'au regard des préoccupations de développement durable. Cette évaluation préalable est présentée à l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale qui se prononce sur le recours au contrat de partenariat. En l'espèce, la commune a, par une délibération du 29 juin 2010, approuvé le recours au contrat de partenariat après présentation du rapport d'évaluation préalable.

9.1.2.1 La comparaison des modes de dévolution de la commande publique

Le rapport d'évaluation préalable s'est attaché à dresser rapidement un panorama des solutions envisageables (régie, marchés annuels, dialogue compétitif et loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) et PPP) en ne retenant, ensuite, pour la comparaison que l'alternative loi MOP – PPP. Deux points méritent d'être relevés dans cet exercice de comparaison.

L'analyse comparative porte uniquement sur le coût global et le partage des risques. Ne sont pas évoqués les autres éléments de comparaison prévus à l'article L. 1414-2 précité du CGCT, à savoir la performance et les préoccupations de développement durable. Si ces éléments peuvent être évoqués au début du rapport, ils ne sont pas intégrés ensuite dans l'analyse comparative. De ce fait, la comparaison est en partie biaisée.

En termes de coût, l'analyse comparative bascule en faveur du recours au contrat de PPP une fois intégré le partage des risques. À l'étape du calcul de la valeur actuelle nette (VAN)⁵, sans prise en compte monétaire du risque, le recours au PPP est plus onéreux de 1,35 %. Après prise en compte des risques, alors que la VAN du PPP n'est pas modifiée, celle du contrat MOP augmente significativement. Le recours à la loi MOP devient plus onéreux de 9,2 %.

Au cas d'espèce, les modalités de calcul de la VAN du PPP ne permettent pas à la chambre d'appréhender correctement l'incidence des risques sur le coût du contrat, la VAN étant la même avant et après valorisation des risques et les coûts des loyers ne faisant pas ressortir la majoration liée au portage des risques par l'entreprise privée. De même, le calcul de la VAN selon des modalités de dévolution de la commande publique en maîtrise d'ouvrage public repose sur une pondération visant à tenir compte du fait que tous les risques énumérés ne se réaliseront pas. Or, cette pondération à hauteur de 75 % pour la phase « conception – réalisation » et de 50 % pour la phase « exploitation » paraît relativement arbitraire et n'est pas étayée d'élément circonstancié.

⁵ Le recensement et la répartition des risques encourus impactent l'ensemble des coûts prévisionnels actualisés du projet dont l'addition donne, pour chaque option envisagée, une valeur actualisée nette (VAN) calculée sur la durée prévisible du contrat, avant et après prise en compte des risques.

9.1.2.2 Le caractère réaliste de l'évaluation préalable

Rétrospectivement, la conclusion et l'exécution du contrat de PPP se sont écartées, dans les faits, de ce qui avait été présenté dans le rapport d'évaluation préalable concluant à la supériorité du contrat de partenariat sur un marché en loi MOP. À cet égard, la Cour des comptes a eu l'occasion de relever dans son rapport annuel 2015 que le rapport d'évaluation préalable est « un moyen de valider un choix a priori de la collectivité en faveur du contrat de partenariat ».

Le rapport d'évaluation préalable met à plusieurs reprises en lumière l'avantage que présente le PPP en termes de délais tant de procédure de passation que d'exécution. Or, les délais retenus dans l'évaluation préalable ne sont pas constatés en pratique alors qu'ils constituaient un élément déterminant. C'est le cas notamment du délai de procédure évalué à huit mois alors que la procédure de passation a finalement duré treize mois. De même, le délai d'exécution des travaux évalué à deux ans a été porté au contrat à trente mois soit un dépassement de 25 %.

Deuxièmement, l'évaluation préalable portait sur la rénovation et l'exploitation de l'éclairage public incluant les illuminations festives et la signalisation lumineuse. Or, le contrat conclu ne porte pas sur la signalisation tricolore, cet aspect du projet ayant été abandonné au cours de la procédure de dialogue compétitif.

Enfin, l'évaluation préalable envisageait la mise en place d'une société de projet. Or, et conformément à ce qui était préconisé par la MAPPP, un montage classique a été mis en place.

La chambre relève donc que la conclusion du rapport d'évaluation préalable selon laquelle la conclusion d'un PPP est plus appropriée qu'un contrat en loi MOP peut être nuancée à plusieurs points de vue dès lors que les hypothèses retenues dans l'évaluation diffèrent de la pratique constatée.

9.1.2.3 La soutenabilité financière

Par délibération du 22 novembre 2011, Chécy a approuvé le recours au contrat de partenariat pour la rénovation de l'éclairage public et décidé de son attribution. Conformément aux dispositions de l'article L. 1414-10 du CGCT, l'assemblée délibérante disposait des éléments relatifs au coût prévisionnel global du contrat, en moyenne annuelle, pour la personne publique et l'indication de la part que ce coût représente par rapport à sa capacité de financement annuelle. La délibération indique le coût total annuel du PPP, soit 177 232 €, ainsi que le ratio réglementaire qui s'élève à 1,67 %.

9.2 La procédure de passation

Dès lors que c'est la complexité du projet qui a justifié le recours au contrat de PPP, la procédure de consultation retenue a été le dialogue compétitif.

9.2.1 La sélection des candidatures

Six offres ont été réceptionnées et quatre entreprises ont été retenues pour participer au dialogue compétitif à l'issue de l'analyse des candidatures qui n'appelle aucune observation particulière.

9.2.2 La procédure de dialogue compétitif

À titre liminaire, la chambre relève que Chécy n'a pas été en mesure de fournir l'ensemble des documents de nature à permettre d'apprécier le déroulement de la procédure de dialogue compétitif, ce qui en souligne la grande fragilité.

Une seule société, par ailleurs titulaire des marchés de travaux conclus en 2010, a déposé une offre intermédiaire et engagé le dialogue compétitif avec la ville. Cette situation explique, selon l'ordonnateur, les dysfonctionnements relevés dans la procédure. La société candidate a été entendue deux fois. Ces deux phases de dialogue ont été organisées par deux règlements de consultation différents. La chambre relève que tant les règlements de consultation que les programmes fonctionnels des besoins sont peu précis quant aux objectifs de performance attendus du titulaire du contrat.

Aucun procès-verbal d'audition n'a été rédigé pour permettre d'apprécier le déroulement du dialogue. L'intervention d'un groupe d'experts, dont la composition n'a pu être précisée par la commune, était prévue par le premier règlement de consultation. Il était notamment chargé de « dresser un compte rendu d'examen des solutions et d'audition des candidats » et de formuler un avis motivé sur les solutions présentées. Toutefois, aucun document émanant de ce groupe d'experts n'a pu être produit au cours du contrôle.

Le rapport d'analyse des offres, transmis à la chambre, apparaît comme un document de travail inachevé, qui ne comporte pas d'avis explicite de la commission créée spécialement dans le cadre de la procédure de passation du PPP. Ce rapport est réellement succinct, ce qui peut s'expliquer par l'absence de concurrence et, par suite, de comparaison entre plusieurs offres. Il n'en ressort pas que l'offre de la société partenaire ait été appréciée au regard des critères de jugement des offres déterminés par les règlements de consultation exposés précédemment.

9.2.3 La modification du projet au cours du dialogue compétitif

Le programme fonctionnel des besoins élaboré par Chécy incluait plusieurs composantes : l'éclairage public, la signalisation tricolore et les illuminations de fêtes. Il apparaît qu'au cours du dialogue compétitif, il a été décidé d'exclure la signalisation tricolore du champ du contrat compte tenu de « la complexité de gestion » que cette composante impliquait.

Or, il résulte de la jurisprudence du Conseil d'État que les modifications apportées aux prescriptions du programme fonctionnel détaillé ne doivent pas porter sur la nature et l'étendue des besoins. En l'espèce, la commune a modifié l'étendue de ses besoins, ce qui aurait dû impliquer une reprise de la procédure de passation bien qu'une seule entreprise ait déposé une offre. La procédure suivie a donc été entachée d'une irrégularité.

9.3 Le contenu du contrat

La ville a eu recours à l'assistance d'un cabinet d'avocats pour examiner les clauses du projet de contrat avant sa signature. Ce dernier lui a remis un rapport auquel était joint un rapport sur les clauses financières du contrat établi par un cabinet d'experts.

9.3.1 Les clauses

L'ensemble des clauses obligatoires fixées à l'article L. 1414-12 du CGCT, a été repris dans le contrat conclu entre la commune et son partenaire. Certaines de ces clauses appellent quelques observations particulières.

En premier lieu, et alors que le contrat de partenariat a notamment pour objet de faire supporter une partie des risques, au moins, à l'entreprise privée, le contrat ne permet pas d'appréhender le partage des risques arrêté entre Chécy et son partenaire. Aucune matrice des risques ne figure au contrat et aucune disposition ne récapitule clairement de quelle manière ils sont répartis entre les cocontractants. Conformément à ce qui est prévu à l'article VII.7 du contrat, la définition du partage des risques est ventilée dans toutes les dispositions contractuelles. Ce faisant, le partage des risques manque totalement de lisibilité.

Seule celle contenue dans le rapport du cabinet chargé d'examiner les clauses financières peut être regardée comme une vraie matrice des risques. Or elle dresse la liste des risques supportés par la personne publique et des risques dits « mixtes » mais ne comprend aucune liste des risques pris par la personne privée uniquement.

En outre, l'article VII.7 du contrat fixe un plafond financier à l'engagement de la responsabilité du cocontractant à hauteur de 150 000 €. Ce faisant, les risques qu'il supporte demeurent en toute hypothèse limités.

En second lieu, les mesures de sanction financières prévues au contrat ont un effet limité. En effet, l'article VI. 4 du contrat prévoit, d'une part, que le montant des pénalités est plafonné, d'autre part, que les pénalités ont un effet libératoire et enfin que les pénalités, qui ne se cumulent pas pour un même fait, sont déduites du loyer à l'exception du loyer financier, qui représente 51 % du montant des loyers. Pour donner un exemple précis, les pénalités qui peuvent être versées durant les phases « exploitation-maintenance » (liées au taux de panne et au délai d'intervention) et « renouvellement » sont plafonnées à 20 % du loyer maintenance annuel par an, soit 8 800 € par an.

Ces deux observations permettent de relativiser l'intérêt du contrat de PPP du point de vue du partage des risques et de l'investissement du partenaire dans l'exécution de ses missions.

9.3.2 Les conditions financières

La rémunération du partenaire s'effectue par le versement de quatre loyers par la commune :

- loyer L1 dit loyer financier, décomposé en deux sous-loyers : sous-loyer investissement (L1a) correspondant au coût des investissements initiaux et sous-loyer frais financiers (L1b) ;
- loyer L2 dit loyer maintenance ;
- loyer L3 dit loyer « GER » décomposé en deux sous-loyers : sous-loyer investissements différés (L3a) et sous-loyer fonctionnement (L3b) ;
- loyer L4 dit loyer des frais de gestion du projet.

Le loyer L1 a fait l'objet d'une cession de créance auprès d'un organisme bancaire autorisée par le conseil municipal à hauteur de 80 %. Du fait de cette cession de créance, 80 % du loyer L1 qui constitue la composante essentielle du loyer global, sont directement versés à un organisme bancaire quelles que soient les conditions d'exécution du contrat, même mauvaises.

Les loyers L2, L3 et L4 peuvent faire l'objet d'une révision annuelle selon des formules de révision prévues à l'annexe 6 du contrat. Pour les loyers L2 et L3 la révision est opérée au regard de l'indice TP 12, indice spécifique au réseau d'électrification.

Le coût des loyers ne peut être réellement appréhendé au vu des dispositions contractuelles dès lors que les coûts y figurant ne sont que prévisionnels et dépendent du taux fixe applicable au loyer L1 après cristallisation. Lorsque la commune a décidé d'arrêter un taux fixe dit « taux de cristallisation », celui-ci s'élevait à 5,896 %. La société partenaire a accepté de prendre en charge le surcoût généré par ce taux via une diminution du loyer L4 qui a donné lieu à la conclusion d'un avenant. Elle a pris en charge la différence existant entre le taux de 5,896 % et celui de 4,99 % présenté dans la délibération comme le taux initialement prévu.

Ce faisant, à la date du 18 septembre 2012, le coût des loyers était de 155 219 €, décomposé comme indiqué dans le tableau n° 14.

Tableau n° 14 : Montant des loyers

loyers HT	Annuel
L1	82 000 €
L2	44 000 €
L3	28 300 €
L4	919 €
Total	155 219 €

Source : CRC d'après la délibération du 18 septembre 2012

9.4 L'exécution du contrat

Les travaux sur le réseau d'éclairage public ont été faits en respectant le calendrier figurant en annexe 2 du contrat. Le procès-verbal de mise à disposition effective des biens a été signé sans réserve le 30 juin 2014.

9.4.1 Le suivi de l'exécution

Le suivi de l'exécution du contrat se fait essentiellement sur la base du rapport annuel que le partenaire privé est obligé d'adresser à la collectivité (article VI.1 du contrat) mais également sur celle de tableaux de bord trimestriels prévus à l'article VI.2.

Le cocontractant a effectivement adressé à la commune chaque année deux rapports l'un intitulé « rapport annuel » ou « rapport technique annuel », l'autre intitulé « rapport financier » qui ont donné lieu à une délibération du conseil municipal conformément aux dispositions de l'article L. 1414-14 du CGCT. S'ils comprennent l'essentiel des éléments prévus au contrat, il est possible de relever, plus particulièrement, l'absence d'éléments sur « les ratios annuels de rentabilité économique et de rentabilité interne du projet » et sur les indicateurs de « la part d'exécution du contrat confiée à des PME et des artisans ». Chécy n'a pas été en mesure, de produire les documents justifiant la part des travaux exécutés par des PME, documents dont il est soutenu qu'ils lui étaient régulièrement envoyés. Ce faisant, elle n'est pas en mesure de justifier d'un contrôle rigoureux de l'exécution du contrat en ce qui concerne ce point.

Le contrat de partenariat prévoit que les tableaux de bord trimestriels doivent être établis et reprendre des informations sur les indicateurs de suivi. Les éléments de ces tableaux de bord doivent être commentés au cours d'une réunion trimestrielle. Il apparaît que ces réunions trimestrielles ont bien eu lieu de 2013 à 2016.

En dehors de ces deux supports, le contrat de partenariat prévoyait la mise en place d'un outil informatique à disposition de la commune et de ses habitants afin de suivre les données relatives aux interventions des équipes du partenaire. Cet outil était présenté comme « l'un des principaux moyens de communication entre le titulaire et la ville ». Ce logiciel n'a finalement pas été mis en exploitation.

Il peut donc être relevé que le suivi du contrat par la collectivité s'est effectué essentiellement au vu du rapport annuel, lui-même incomplet.

9.4.2 Les performances atteintes

Le contrat déterminait des indicateurs de performance que la société partenaire devait atteindre, notamment en termes d'économie d'énergie et de taux de panne. Ces indicateurs ont globalement été atteints.

En ce qui concerne les économies d'énergie, après que la commune a décidé d'augmenter la durée d'éclairage, cet objectif a été ramené à 39 % sur la durée du contrat et à 37 % à fin juin 2014. Ce dernier objectif de 37% n'a pas été atteint, le rapport annuel indiquant une baisse de 32 % en 2014. Il a toutefois été atteint en 2015 aux termes du rapport annuel.

En ce qui concerne le taux de panne, le contrat prévoit que le taux de panne instantané qui correspond au nombre de pannes constatées à un instant donné doit être inférieur à 0,5 %, et le taux de panne cumulé, qui correspond au nombre moyen de pannes constatées sur une année, inférieur à 0,4 % à compter de la troisième année du contrat. Les rapports annuels 2015 et 2016 permettent de constater que ces seuils ont été respectés.

9.5 Le coût du contrat

La chambre s'est attachée à déterminer le coût qu'a représenté pour la commune la conclusion du contrat de partenariat. Au-delà du coût proprement dit du PPP, arrêté à 2 383 000 € HT, soit 2 850 000 € TTC avant récupération de la TVA, il convient d'ajouter les coûts annexes à la conclusion du PPP représentés par :

- le coût de la prestation de l'assistant à maîtrise d'ouvrage pour un montant de 24 876,80 € pour lequel la commune a bénéficié d'une subvention d'un montant de 9 170 € versée par l'ADEME ;
- le coût de la prestation du cabinet d'avocat pour un montant de 8 373 €.

Afin de mesurer l'efficacité économique du recours au contrat de partenariat, il a été déterminé le coût du service public de l'éclairage public avant et après la conclusion du contrat.

Tableau n° 15 : Coût en € TTC avant PPP

	2005-2006	2011
énergie	72 700,00	95 742,00
entretien	49 000,00	51 822,00
renouvellement	90 000,00	126795,02
sous total	211 700,00	274359,02
agent 1/5ETP	9 000,00	9 000,00
Total	220 700,00	283 359,02
moins l'énergie	148 000,00	187 617,02

Source ordonnateur moyenne 2005-2006 et 2011

Tableau n° 16 : Coût en € HT dans le cadre du PPP

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	moyenne annuelle	coût HT prévu au contrat
L1			51 593	104 013	104 013	104 013	90 908	82 000
L2	44 460		45 888	46 253	46 693	11 830	39 025	44 000
L3	27 763		28 192	28 102	27 584		27 910	28 300
L2-L3		63 906				62 572	63 239	
L4	919	919	919	919	919	919	919	919
Total	73 142	64 825	126 592	179 287	179 208	179 334	133 731	155 219
réimputation				16 861				

Source ordonnateur réponse initiale et réponse amendée suite au 3^{ème} questionnaire 2015-2016

Cette présentation peut conduire à deux constats. En premier lieu, en moyenne annuelle et hors coût de l'énergie, le coût du service de l'éclairage public est moins élevé depuis la conclusion du contrat de partenariat.

En deuxième lieu, sur la période 2012/2017, le montant des loyers payés par la commune ne s'est pas éloigné des coûts prévus au contrat. Il ne peut être déterminé si cet état de fait se révélera exact tout au long du contrat dès lors que l'essentiel du loyer financier sera versé dans

les années à venir. En outre, l'application des formules de révision, par définition inconnue à ce jour, peut conduire à augmenter de manière plus ou moins importante les loyers versés.

À ce stade, l'évaluation de l'efficacité économique du recours au PPP reste un exercice très limité, d'une part, du fait du facteur temps, l'exécution du contrat devant se poursuivre jusqu'en 2026, d'autre part, de la circonstance que la commune ne dispose d'aucun élément permettant de mesurer la rentabilité du contrat pour le partenaire.

Un des éléments tangibles pour évaluer l'intérêt du recours au PPP est celui du coût des consommations énergétiques de la commune sur la période 2012-2017, qui a baissé depuis la mise en œuvre du contrat de partenariat. Ce constat ne reste qu'un indicateur dès lors qu'il inclut l'ensemble des consommations d'éclairage public dont celles relatives aux feux tricolores, exclus du champ du contrat de partenariat, et qu'il tient compte des mesures prises par Chécy pour réduire les coûts dont la fin de l'éclairage nocturne.

9.6 Le transfert à la métropole

À compter du 1^{er} janvier 2017, la compétence « éclairage public » a été transférée à la métropole d'Orléans. Le contrat de partenariat a, par voie de conséquence, lui été transféré, la métropole se substituant à Chécy comme partie contractante au 1^{er} janvier 2018.

Le contrat de partenariat portant également sur les illuminations festives, la commune continuera de prendre en charge les parties du loyer concernant ces illuminations. Pour des raisons de simplicité, il a été décidé de transférer tout le contrat à la métropole qui refacture chaque année à la ville le coût du contrat relatif aux illuminations festives. Cela devrait représenter une somme annuelle de 9 282 € correspondant à 6 140 € au titre du loyer maintenance L2 « pose et dépose des illuminations festives » et 3 142 € au titre du loyer GER L3 « GER illuminations festives ».

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure	51
Annexe n° 2. Indicateurs relatifs aux produits de gestion.....	52
Annexe n° 3. Indicateurs relatifs aux charges de gestion	54
Annexe n° 4. Réponse.....	57

Annexe n° 1. Procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) :

<i>Objet</i>	<i>Dates</i>	<i>Destinataire</i>	<i>Dates de réception des réponses éventuelles</i>
<i>Envoi lettre d'ouverture de contrôle</i>	6 octobre 2017	M. Jean-Vincent Vallies	
<i>Entretien de fin de contrôle</i>	6 avril 2018	M. Jean-Vincent Vallies	
<i>Délibéré de la chambre</i>	2 octobre 2018		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	29 octobre 2018	M. Jean-Vincent Vallies	27 décembre 2018
<i>Délibéré de la chambre</i>	15 février 2019		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (RODI)</i>	8 mars 2019	M. Jean-Vincent Vallies	12 mars 2019

Annexe n° 2. Indicateurs relatifs aux produits de gestion

Tableau n° 17 : Structure et évolution des ressources fiscales

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. moy. ann. 2017-2012
Taxes foncières et d'habitation	5 565 117	5 630 458	5 546 992	5 709 481	5 688 825	5 809 042	0,9%
+ Autres impôts locaux ou assimilés					4 556	17 637	-
= Impôts locaux	5 565 117	5 630 458	5 546 992	5 709 481	5 693 381	5 826 679	0,9%
- Restitution et versements sur impôts locaux (hors péréquation)	59 480	76 239	83 234	2 689	5 870	145 329	19,6%
= Impôts locaux nets des restitutions	5 505 637	5 554 219	5 463 758	5 706 792	5 687 511	5 681 350	0,6%
+ Taxes sur activités de service et domaine	144 507	132 432	128 099	137 869	135 368	159 503	2,0%
+ Taxes sur activités industrielles	42 095	54 297	47 877	41 367	45 732	49 345	3,2%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	0	0	0	0	0	0	0
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux)	271 812	245 005	232 381	263 868	256 660	281 634	0,7%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	5 964 051	5 985 953	5 872 115	6 149 896	6 125 271	6 171 832	0,7%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Tableau n° 18 : Comparaison des taux de fiscalité de la commune à ceux de la strate

	Taxe d'habitation			Taxe sur le foncier bâti			Taxe sur le foncier non bâti		
	Chécy	Moyenne de la strate	Écart	Chécy	Moyenne de la strate	Écart	Chécy	Moyenne de la strate	Écart
2012	26,50 %	14,38 %	+ 12,12 %	44,00 %	20,82 %	+ 23,18 %	81,00 %	57,94 %	+ 23,06 %
2013	25,00 %	14,41 %	+ 10,59 %	44,00 %	20,80 %	+ 23,20 %	81,00 %	57,75 %	+ 23,25 %
2014	25,00 %	14,47 %	+ 10,53 %	42,00 %	20,81 %	+ 21,19 %	75,00 %	57,56 %	+ 17,44 %
2015	25,00 %	14,71 %	+ 10,29 %	42,00 %	20,99 %	+ 21,01 %	75,00 %	58,52 %	+ 16,48 %
2016	25,00 %	14,98 %	+ 10,02 %	41,00 %	21,07 %	+ 19,93 %	75,00 %	56,13 %	+ 18,87 %
2017	25,00 %			41,00 %			75,00 %		

Source : comptes individuels des collectivités – collectivites-locales.gouv.fr

Tableau n° 19 : Comparaison de l'effort fiscal de la commune à celui de la strate

Effort fiscal	Fiche DGF 2012	Fiche DGF 2013	Fiche DGF 2014	Fiche DGF 2015	Fiche DGF 2016	Fiche DGF 2017
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Chécy	1,874	2,110	2,010	1,954	1,907	1,887
Strate	1,110	1,163	1,161	1,160	1,155	1,161

Source : fiches DGF

Tableau n° 20 : Structure et évolution des ressources d'exploitation

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. moy. ann. 2016-2012
Ventes de marchandises et produits finis autres que terrains aménagés	0	338	388	89	0	0	N.C.
+ Domaine et récoltes	19 247	42 660	23 614	28 422	34 406	22 144	2,8%
+ Travaux, études et prestations de services	686 031	609 186	617 029	603 284	634 861	705 581	0,6%
+ Mise à disposition de personnel facturée	271 397	272 076	251 519	331 414	417 669	394 627	7,8%
+ Remboursement de frais	254 622	358 438	352 611	254 638	162 837	242 215	-1,0%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	1 231 297	1 282 698	1 245 160	1 217 847	1 249 774	1 364 567	2,1%
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public) (b)	34 294	33 953	36 744	30 480	31 958	43 719	5,0%
Sous-total (a+b)	1 265 591	1 316 651	1 281 904	1 248 327	1 281 732	1 408 286	2,2%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	100 000	650 000	537 877	0	N.C.
+ Excédents et redevances sur SPIC	17 445	0	0	0	0	0	N.C.
Sous-total (c)	17 445	0	100 000	650 000	537 877	0	N.C.
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	1 283 037	1 316 651	1 381 904	1 898 328	1 819 609	1 408 286	1,9%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Tableau n° 21 : Évolution et composition des produits « rigides »

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. moy. ann. 2017-2012
Dotation Globale de Fonctionnement	2 096 945	2 067 203	1 979 963	1 755 606	1 541 163	1 437 181	-7,3%
Dont dotation forfaitaire	1 861 069	1 844 897	1 773 744	1 563 516	1 338 341	1 220 432	-8,1%
Dont dotation d'aménagement	235 876	222 306	206 219	192 090	202 822	216 749	-1,7%
Autres dotations	755	1 500	0	4 550	0	0	-
Dont dotation générale de décentralisation	755	1 500	0	4 550	0	0	-
Participations	238 460	235 462	280 302	336 643	291 125	354 661	8,3%
Dont État	11 458	4 110	59 264	90 306	82 294	72 253	44,5%
Dont régions	18 041	0	0	7 500	0	0	-
Dont départements	14 219	15 083	11 811	9 212	1 829	5 501	-17,3%
Dont communes	9 041	9 165	8 651	7 877	11 012	25 734	23,3%
Dont autres (CAF, etc.)	185 702	207 105	200 575	221 748	195 989	251 174	6,2%
Autres attributions et participations	358 302	323 908	302 030	310 803	271 509	317 054	-2,4%
Dont compensation et péréquation	358 302	306 230	302 030	310 803	271 509	317 054	-2,4%
Dont autres	0	17 678	0	0	0	0	-
= Ressources institutionnelles (dotations et participations) (a)	2 694 462	2 628 73	2 562 94	2 407 01	2 103 797	2 108 896	-4,8%
Attribution de compensation brute	1 036 009	1 036 009	1 036 009	1 036 009	1 036 009	378 937	-18,2%
+ Dotation de solidarité communautaire brute	69 922	69 922	69 922	69 922	69 922	69 922	0,0%
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	-5 029	-17 702	-29 734	-41 855	-66 471	-64 045	66,3%
+ Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	36 225	36 816	36 816	36 816	36 816	36 816	0,3%
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco (b)	1 137 127	1 125 045	1 113 013	1 100 892	1 076 276	421 630	-18,0%
Produits "rigides" (a+b)	3 831 589	3 753 118	3 675 307	3 508 493	3 180 073	2 530 526	-8,0%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Annexe n° 3. Indicateurs relatifs aux charges de gestion

Tableau n° 22 : Composition et évolution des charges de personnel

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evol. moy. ann. 2017-2012
Rémunération principale	1 894 399	1 926 944	2 062 385	2 126 026	2 143 326	2 135 793	2,4%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	417 555	445 080	473 560	461 961	476 609	461 992	2,0%
+ Autres indemnités	52 911	61 721	70 804	71 173	70 929	77 993	8,1%
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	2 364 866	2 433 745	2 606 749	2 659 160	2 690 864	2 675 778	2,5%
en % des rémunérations du personnel*	66,4%	66,1%	67,9%	67,8%	68,5%	69,5%	
Rémunération principale	1 045 564	1 072 036	1 045 264	1 078 972	1 028 662	1 014 997	-0,6%
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	148 503	174 114	155 496	150 269	154 762	117 904	-4,5%
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	N.C.
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 194 067	1 246 150	1 200 760	1 229 241	1 183 423	1 132 900	-1,0%
en % des rémunérations du personnel*	33,6%	33,8%	31,3%	31,3%	30,1%	29,4%	
Autres rémunérations (c)	0	1 545	28 964	36 308	53 901	41 890	N.C.
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	3 558 932	3 681 440	3 836 473	3 924 708	3 928 189	3 850 569	1,6%
Atténuations de charges	136 785	189 884	241 152	120 432	104 118	14 602	-36,1%
= Rémunérations du personnel	3 422 147	3 491 556	3 595 321	3 804 276	3 824 071	3 835 966	2,3%
+ Charges sociales	1 456 256	1 547 037	1 703 376	1 784 184	1 685 983	1 609 355	2,0%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	131 754	144 666	154 705	160 823	154 664	151 500	2,8%
+ Autres charges de personnel	0	0	0	0	13 064	0	N.C.
= Charges de personnel interne	5 010 157	5 183 259	5 453 402	5 749 284	5 677 782	5 596 821	2,2%
Charges sociales en % des CP interne	29,1%	29,8%	31,2%	31,0%	29,7%	28,8%	
+ Charges de personnel externe	18 005	13 650	6 657	7 690	5 413	31 841	12,1%
= Charges totales de personnel	5 028 162	5 196 908	5 460 058	5 756 974	5 683 195	5 628 662	2,3%
CP externe en % des CP total	0,4%	0,3%	0,1%	0,1%	0,1%	0,6%	
- Remboursement de personnel mis à disposition	271 397	272 076	251 519	331 414	417 669	394 627	7,8%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	4 756 765	4 924 832	5 208 539	5 425 559	5 265 525	5 234 035	1,9%
en % des produits de gestion	42,9%	44,4%	47,6%	46,9%	47,3%	51,7%	3,8%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Tableau n° 23 : Comparaison des charges de personnel nettes de la commune par rapport à celles de la strate

Charges de personnel en € par habitant	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. moy. ann. 2017-2012
Chécy	600	620	636	657	636	630	1,0%
Strate	504	513	532	532	525	Non encore disponible	-

Source : comptes individuels des collectivités – collectivites-locales.gouv.fr

Tableau n° 24 : Évolution des effectifs en nombre d'agents et en ETP (budget principal)

Type d'agents	31/12/2012		31/12/2013		31/12/2014		31/12/2015		31/12/2016		31/12/2017		Janvier 2018	
	Effectifs	ETP	Effectifs	ETP	Effectifs	ETP	Effectifs	ETP	Effectifs	ETP	Effectifs	ETP	Effectifs	ETP
Titulaires	100	96,43	105	97,26	109	105,96	109	105,90	114	107,18	115	108,16	100	95,43
Non titulaires	67	54,02	72	49,72	71	53,18	65	53,51	58	44,86	55	38,88	50	36,48
TOTAL	167	150,45	177	146,98	180	159,14	174	159,41	172	152,04	170	147,04	150	131,91

Source : Données communiquées par l'ordonnateur

Tableau n° 25 : Composition et évolution des charges à caractère général

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. moy. ann. 2017-2012
Charges à caractère général	2 441 839	2 547 206	2 507 910	2 378 364	2 263 334	1 739 220	-6,6%
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager (y c. variations de stocks)</i>	798 409	862 495	856 709	734 860	778 835	540 762	-7,5%
<i>Dont crédit-bail</i>	0	0	0	0	0	0	N.C.
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	65 051	67 744	65 682	87 135	47 390	41 394	-8,6%
<i>Dont entretien et réparations</i>	428 631	517 302	450 002	430 486	425 044	260 288	-9,5%
<i>Dont assurances et frais bancaires</i>	35 871	38 438	64 146	62 497	64 765	64 943	12,6%
<i>Dont autres services extérieurs</i>	105 805	79 902	82 364	66 349	54 877	55 344	-12,2%
<i>Dont remboursements de frais (BA, CCAS, organismes de rattachement, etc.)</i>	39 630	39 284	41 967	39 715	29 813	7 647	-28,0%
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	695 834	674 143	669 013	649 848	630 711	540 899	-4,9%
<i>Dont honoraires, études et recherches</i>	45 697	28 595	43 413	72 262	24 880	33 232	-6,2%
<i>Dont publicité, publications et relations publiques</i>	110 310	126 189	101 539	105 753	94 935	88 598	-4,3%
<i>Dont transports collectifs et de biens (y c. transports scolaires)</i>	22 289	26 289	41 690	28 680	11 162	11 482	-12,4%
<i>Dont déplacements et missions</i>	9 688	6 475	7 475	8 769	12 789	8 372	-2,9%
<i>Dont frais postaux et télécommunications</i>	57 058	53 579	55 325	57 887	61 675	58 020	0,3%
<i>Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	27 566	26 770	28 585	34 123	26 459	28 239	0,5%
<i>- Remboursement de frais</i>	254 622	358 438	352 611	254 638	162 837	242 215	-1,0%
= Charges à caractère général nettes des remboursements de frais	2 187 217	2 188 768	2 155 299	2 123 725	2 100 497	1 497 005	-7,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	19,7%	19,7%	19,7%	18,4%	18,9%	14,8%	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Tableau n° 26 : Composition et évolution des subventions de fonctionnement versées

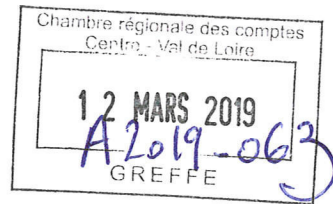
en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évol. moy. ann. 2017-2012
Subventions de fonctionnement	710 563	795 959	833 090	766 589	763 320	739 300	0,8%
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS</i>	284 000	275 500	269 000	268 000	290 000	290 000	0,4%
<i>Dont subv. autres établissements publics (Budget annexe George Sand)</i>	117 217	210 000	260 000	215 000	220 000	200 000	11,3%
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	309 347	310 459	304 090	283 589	253 320	249 300	-4,2%

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

Annexe n° 4. Réponse



CHÉCY, le 12 mars 2019



Madame la présidente
de la Chambre régionale des comptes
15 rue d'Escures
BP 2425
45032 ORLEANS CEDEX 1

Nos réf : JVV/AH/BS/408
Vos réf : greffe n° D 2019-139/ND
Dossier suivi par : Mme Besma Blel, greffière

Objet : notification du rapport des observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Chécý.

Madame la présidente,

Nous accusons réception du rapport d'observations définitives concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Chécý pour les exercices 2012 et suivants. Nous vous précisons que la présente réponse à ce rapport entraîne le renoncement au bénéfice du délai d'un mois accordé au titre du code des juridictions financières.

Avant toute chose, la ville de Chécý tient à remercier la Chambre pour sa capacité d'écoute et d'analyse que nous avons constatée tout au long du contrôle. Nous avons déjà pris acte de certaines recommandations fort opportunes et avons engagé des actions et améliorations suggérées.

Nous tenons à faire quelques précisions et remarques aux observations décrites dans le rapport.

Pour une bonne compréhension, chaque précision, remarque ou réponse est présentée dans l'ordre de la structure du rapport.

Nous prenons acte tout d'abord et avec une grande satisfaction que la Chambre confirme que la situation financière de la ville s'est nettement redressée avec un endettement fortement diminué au regard de la situation que la municipalité actuelle a trouvé en arrivant à la gestion de la ville et constatée par la Chambre lors de son contrôle de 2010.

2.2. Les taux d'exécution budgétaire : **recommandation n° 1**

Nous confirmons naturellement que la volonté de la commune a toujours été d'appliquer le principe de sincérité dans l'élaboration du budget primitif.

Le taux de réalisation, faible surtout en investissement, s'explique par le retard pris dans l'exécution des deux gros chantiers, à savoir le nouveau gymnase et le centre de loisirs de Beauregard comme l'indique la Chambre. Ces deux projets sont à ce jour dans une phase active, ce qui va permettre d'améliorer considérablement les taux d'exécution.

Nous envisageons par ailleurs de faire les premières estimations des travaux importants avec une plus grande anticipation qu'aujourd'hui. Cela permettra de commencer plus rapidement l'exécution des projets concernés.

Il est important de préciser que la municipalité a fait volontairement le choix d'être prudente dans sa gestion eu égard aux errements financiers du mandat 2001-2008 constatés précédemment par la Chambre de sorte également à pouvoir régulariser toute situation pouvant entraîner une dégradation des comptes. Cette prudence a permis de faire face aux baisses importantes des dotations de l'Etat depuis 2013.

2.3 Les restes à réaliser en investissement.

Au cours de la période sous contrôle, la Chambre indique que les restes en investissements semblent trop importants. Il convient d'ajouter aux raisons évoquées par la Chambre et qui justifient de notre point de vue le montant important des restes à réaliser, les inondations de 2016 qui ont eu pour effet de décaler le projet le plus important du mandat -l'extension du gymnase des Plantes- de deux années.

3.2.2. Les délégations de signatures accordées au personnel communal.

La chambre fait remarquer à la ville qu'il existe un risque juridique pour les délégations de signatures du maire à certains agents notamment dans le cadre de la commande publique. Nous prenons note de cette remarque et indiquons que lorsqu'elle existe, la délégation n'a pour objet que de simplifier et rendre plus efficace la commande publique municipale et uniquement dans le cadre de montants faibles et relevant de dépenses de fonctionnement. Cette délégation de signature se fait sous le contrôle des élus qui contresignent les bons de commande d'un montant important et à qui les responsables rendent compte très régulièrement. À ce jour, aucune contestation juridique n'a été formulée par qui que ce soit.

4.1. Les opérations de cessions d'immobilisations.

Nous prenons note de l'observation de la Chambre et indiquons que nous vérifierons les éléments retracés dans les annexes du compte administration de sorte à ne plus faire apparaître et à régulariser des éventuels écarts avec le compte de gestion.

4.5. Le rattachement des charges à l'exercice : **recommandation n°2**

Le fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle était versé et notifié pour l'année N en N+1 et nous n'avions pas connaissance des montants pour faire le rattachement. Depuis 3 ans environ le FDPTP est versé et notifié en fin d'année. Le rattachement à l'exercice implique une double recette sur le premier exercice de prise en compte. Le choix a été fait alors, afin de garder une cohérence dans les recettes, de positionner la recette en compte d'attente (avec l'accord de la Trésorerie) et de l'imputer budgétairement l'année suivante.

A la suite de la remarque de la Chambre, le FDPTP 2018 a été constaté comptablement en 2018 même si nous avons déjà titré sur 2018 le FDPTP 2017. Cela engendrera un excédent supplémentaire sur l'année 2018 mais ce faisant, nous nous mettons en conformité avec l'instruction M14.

5. La situation financière de la commune.

Comme nous l'avons indiqué en introduction à notre réponse, nous prenons acte des commentaires de la Chambre sur la situation budgétaire assainie de la ville et précisons que nous les partageons. Nous précisons également que l'amélioration de la situation financière de la ville a été répercutée le plus rapidement possible sur les taux de fiscalité, c'est ainsi que le taux de taxe d'habitation a été ramené à son niveau de 2002 en 2013 et le taux de taxe foncière sera à son niveau de 2002 en 2019.

8. L'organisation de la commande publique : **recommandation n° 3**

La ville reconnaît que des améliorations sur l'organisation, la formalisation et le suivi des marchés doivent être recherchées en priorité. Elle précise néanmoins que les règles de la

commande publique : liberté d'accès à la commande publique, transparence des procédures et égalité de traitement des candidats sont respectées. Si l'on définit le suivi des marchés comme l'ensemble des actes pris au regard de la législation et de l'orthodoxie comptable, les consultations menées par la commune, dans leur grande majorité, présentent les corpus de documents juridiques et comptables exigés tels que les actes d'engagement, les situations financières, les ordres de service, les avenants, les décisions et délibérations, etc...

D'ores et déjà, suivant en cela les recommandations de la Chambre, la ville a engagé des formations à la gestion des marchés publics pour les personnels concernés, a exigé le recours systématique à des fiches projet pour les marchés d'importance et envisage dans le cadre de mutualisation avec la métropole d'Orléans de recourir à un logiciel de gestion des marchés.

La ville a également développé le recours à des groupements de commande de manière à réduire ses coûts mais également à bénéficier du recours au service de la métropole, du département ou de la région pour la formalisation et le suivi des marchés, s'agissant de collectivités ayant des services spécialisés en matière de marchés publics.

9.1.1. Le critère juridique de complexité.

La Chambre indique que la complexité du projet de contrat de partenariat pour l'éclairage public n'était pas avérée et qu'il était possible de faire appel à un assistant à maître d'ouvrage en solution alternative. Nous indiquons que la ville s'est rangée aux avis des cabinets juridiques supposés compétents en la matière ainsi que ceux de la MAPPP, organisme référent de l'Etat pour les PPP et avec lequel les échanges ont été constants. Nous indiquons également que le critère d'urgence a été pris en compte eu égard à des installations jugées obsolètes et surtout dangereuses pour les personnes établies par le diagnostic technique réalisé et que ce seul critère justifiait, comme la Chambre l'indique elle-même, le recours au PPP.

9.1.2.1. La comparaison des modes de dévolution de la commande publique.

La Chambre semble indiquer que le rapport d'évaluation préalable au contrat de partenariat n'aurait pas été réalisé correctement et que de ce fait la comparaison est en partie biaisée. Comme nous l'avons précisé dans le paragraphe précédent, la ville a fait appel dans le cadre de ce contrat de partenariat à des cabinets juridiques et fiscaux qui ont toutes les compétences pour réaliser ce rapport conformément aux indications de la MAPPP et que cette dernière a validé ce rapport dont la teneur, très technique, n'aurait pu être réalisée par les agents de la ville. Aucune remarque du contrôle de légalité ne nous a été faite alors.

9.1.2.2. Le caractère réaliste de l'évaluation préalable.

La Chambre indique que les conclusions du rapport d'évaluation peuvent être nuancées au regard des conditions réelles de mise en place de la procédure du contrat de partenariat et de la durée des travaux. Ce constat réalisé a posteriori ne peut remettre en cause la validité de la décision de recourir au PPP par la ville, les évaluations préalables réalisées par les experts susvisés étant les seules existantes au moment de la décision.

9.2.2. La procédure de dialogue compétitif.

La Chambre relève des dysfonctionnements dans la procédure du dialogue compétitif. La ville reconnaît et confirme ces dysfonctionnements en relevant néanmoins qu'ils sont dus au fait que seule une entreprise a répondu à la consultation et que de fait, les auditions n'ont pas eu le rôle habituel qu'elles doivent avoir pour départager les offres des candidats mais ont participé à lever quelques imprécisions et à débiter de fait la mise au point du futur contrat.

9.4.1. Le suivi de l'exécution.

La Chambre évoque l'absence d'informations fournies par la ville justifiant le recours à des PME et des artisans pendant la durée du contrat. Ces informations ont pourtant été fournies par la ville lors de l'examen des observations provisoires issues du présent contrôle. Contrairement à ce qu'affirme la Chambre - et bien qu'elle le précise pourtant dans le même paragraphe - les tableaux trimestriels et les échanges réguliers avec la société titulaire du contrat ont permis d'assurer un suivi de ce contrat. Si cette procédure a produit

les résultats escomptés que la Chambre reconnaît: un parc de candélabres et d'armoires électriques renouvelé, moderne, sécurisant, une procédure qui a permis de faire les économies escomptées dans le respect du développement durable, c'est aussi en raison de ce suivi effectué tant par les services de la ville que par ses élus, suivi qui a permis d'atteindre largement les objectifs de performance prévus.

Une nouvelle fois, nous remercions la Chambre pour la qualité du contrôle qu'elle a effectué et qui montre les progrès réalisés dans la gestion de la ville depuis 2012, progrès engagés par la municipalité actuelle - s'il faut le rappeler - depuis 2008.

Nous faisons nôtres les préconisations et les conseils de la Chambre. Des progrès sont encore à réaliser qui démontreront la volonté de la commune à engager toutes actions qu'elle juge utiles pour améliorer la gestion des deniers publics dans le respect de la Loi et des règlements.

Nous vous prions de croire, Madame la présidente, en l'assurance de notre parfaite considération.



Le Maire,

Jean-Vincent VALLIES



Les publications de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-centre-val-de-loire

Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél. : 02 38 78 96 00

centre-val-de-loire@crtc.ccomptes.fr