



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE NOUVELLE
LE MALESHERBOIS
(Département du Loiret)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 30 août 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE.....	9
1.1 Une transparence et une information financières insuffisantes	9
1.1.1 Une absence de dimension prospective dans les débats d'orientations budgétaires.....	9
1.1.2 La nécessité d'assurer une meilleure publicité des informations budgétaires et comptables	10
1.1.3 Des comptes administratifs incomplets	10
1.1.4 Une exécution budgétaire insuffisante principalement due à des inscriptions non justifiées.....	11
1.1.5 Un état d'encours de dette annexé au compte administratif divergeant de l'encours inscrit au compte de gestion	13
1.2 Une gestion financière génératrice de risques pour la collectivité	14
1.2.1 Une procédure de rattachement des produits et des charges à l'exercice peu utilisée par la collectivité.....	15
1.2.2 Des paiements de factures intervenant au-delà du délai légal	16
1.2.3 Des carences importantes dans le suivi du patrimoine et un inventaire peu fiable, sources de risques financiers pour la collectivité.....	16
1.2.4 Une absence de provisions pour risques et charges	19
1.2.5 Une adoption du référentiel M 57 envisagé au 1 ^{er} janvier 2023	20
2 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	21
2.1 Un autofinancement fragilisé par de fortes variations dues aux transferts de compétence	21
2.1.1 La structure des produits de gestion fortement modifiée par les transferts de compétences.....	23
2.1.2 Des ressources fiscales stables jusqu'en 2020 affectées mécaniquement par la réforme de la taxe d'habitation en 2021	24
2.1.3 Des ressources de fonctionnement et une fiscalité reversée en baisse, conséquence des transferts de compétences.....	25
2.1.4 Une dotation globale de fonctionnement stable, supérieure à la moyenne de la strate.....	25
2.1.5 Des charges de gestion, en particulier celles liées au personnel, fortement affectées par les transferts de compétence	26
2.2 Des investissements limités caractérisant une gestion prudente	27
2.2.1 Des investissements principalement financés par l'autofinancement.....	27
2.2.2 Des dépenses d'équipement limitées, nettement inférieures à la moyenne des collectivités comparables	29
2.2.3 Un faible endettement.....	30
2.2.4 Une trésorerie abondante, signe d'une gestion prudente	31
3 LA COMMANDE PUBLIQUE	32
3.1 Une situation en matière de marchés de travaux publics de voirie non propice au développement de la concurrence entre entreprises.....	32

3.1.1	Un nombre peu élevé d'offres et une faible rotation des titulaires des marchés dans un contexte potentiellement porteur de conflits d'intérêt	32
3.1.2	Les explications données sur cette situation	32
3.1.3	La nécessité de stimuler la concurrence et le nombre d'offres reçues dans le respect des règles de la commande publique	32
3.1.4	Une insuffisance des actions de prévention des conflits d'intérêts constatée jusqu'en août 2021	33
3.2	Des dépenses « hors marché » d'un montant significatif ne respectant pas le code de la commande publique	35
3.2.1	Rappel des enjeux et des dispositions du code de la commande publique	35
3.2.2	La commune réalise un montant significatif de dépenses hors marché sans respect des règles de concurrence et de passation des marchés publics.....	36
3.2.3	Les observations de la commune	36
3.2.4	L'analyse et les préconisations de la chambre	37
4	LA REDEVANCE POUR OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC	39
	ANNEXES	40

SYNTHÈSE

La création de la commune nouvelle du Malesherbois en 2016 et la succession de transferts de compétence intervenus depuis lors ont conduit l'exécutif à adopter une gestion prudente et à limiter les investissements. Pour autant de nombreux dysfonctionnements en matière budgétaire et comptable sont relevés, avec notamment pour conséquence des pertes de subventions. Par ailleurs, les achats de la commune ne respectent que partiellement le code de la commande publique et l'obligation de mise en concurrence. Les démarches actuellement entreprises pour remédier aux anomalies relevées doivent être poursuivies et renforcées.

Une situation financière non stabilisée, fragilisée par une succession de transferts de compétences

La situation financière de la commune nouvelle n'est pas stabilisée du fait de fortes variations dues aux transferts de compétence intervenus depuis sa création. Ces transferts ont fragilisé son autofinancement. Celui-ci reste néanmoins positif sur toute la période.

Ces incertitudes ont conduit l'exécutif à adopter une gestion prudente de la collectivité qui s'est traduite par des investissements limités et une trésorerie abondante.

Les transferts de compétence devant s'achever en 2022, il lui appartient désormais de stabiliser sa situation financière et élaborer un plan pluriannuel d'investissement réaliste lui permettant de planifier au mieux ses projets d'investissements.

De nombreux dysfonctionnements relevés en matière budgétaire et comptable

La gestion budgétaire et financière de la commune du Malesherbois est porteuse de risques, insuffisamment maîtrisés, qui ne lui permettent pas de faire face aux enjeux financiers d'une commune de plus de 8 000 habitants. Il lui appartient d'y remédier rapidement.

L'élaboration du budget est ainsi défaillante. L'exécution constatée du budget est très éloignée des prévisions, avec des inscriptions non justifiées pouvant atteindre 1,7 millions d'euros. Elle doit également mettre en place un suivi plus rigoureux de ses demandes de subventions afin d'éviter des pertes de financements qui s'élèvent à près de 85 000 € pour une opération menée dans une commune déléguée et 27 000 € pour le plan d'action sur les nitrates.

La commune devra également remédier aux discordances constatées entre le compte administratif et le compte de gestion notamment sur l'encours de sa dette.

Des achats d'un montant élevé partiellement mis en concurrence dans un contexte porteur de risques de conflits d'intérêts

Les marchés publics de voirie, d'un montant cumulé supérieur à un million d'euros sur la période 2016-2021, se caractérisent par un nombre peu élevé d'offres et une faible rotation des titulaires de marchés. Les risques juridiques et financiers soulevés par ce constat sont accentués par l'existence de liens familiaux entre une entreprise locale et l'ancienne maire et actuelle adjointe au maire. Des situations de conflits d'intérêts avec le président de cette société avaient déjà été relevées par la chambre lors de son rapport publié en 1999.

La commune est appelée à stimuler la concurrence sur ces marchés dans le respect du code de la commande publique. En outre, les dispositions légales visant à prévenir les conflits d'intérêts ne sont totalement respectées que depuis août 2021. Antérieurement, il a été constaté que l'ancienne maire a participé à des délibérations portant sur des avenants à des marchés publics conclus avec l'entreprise en question. Afin d'écarter les risques engendrés par cette situation, la commune est appelée à une vigilance accrue pour que de telles situations ne se reproduisent plus.

Par ailleurs, la commune réalise des dépenses significatives, hors procédure de commande publique, dépassant un million d'euros sur cinq années. Les services font appel à des fournisseurs et prestataires sans mise en concurrence et sans respect des obligations fixées par le code de la commande publique, notamment lorsque le dépassement de seuils obligerait à des mesures de publicité.

Il appartient à la collectivité, qui a conscience de cette situation, de poursuivre et renforcer la mise en conformité de ses pratiques avec les obligations fixées par le code de la commande publique.

Une conformité partielle du régime d'occupation du domaine public de la commune

La redevance pour occupation du domaine public mise en place par la commune ne respectant que partiellement le code général de la propriété des personnes publiques, il lui est recommandé de se conformer à ses obligations légales.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Réaliser une analyse financière prospective afin de l'intégrer au rapport d'orientations budgétaires, dans le respect des dispositions du CGCT (page 10).

Recommandation n° 2 : Réaliser et présenter un compte administratif complet à l'organe délibérant dans le respect des dispositions du CGCT (page 11).

Recommandation n° 3 : Remédier aux discordances constatées entre le compte administratif et le compte de gestion notamment afin de permettre à la commune de fiabiliser sa connaissance de l'encours de sa dette (page 14).

Recommandation n° 4 : Corriger l'ensemble des anomalies comptables relevées afin de fiabiliser les comptes et maîtriser les risques associés (page 20).

Recommandation n° 5 : Mettre en place un dispositif de suivi rigoureux des recettes d'investissement et notamment des subventions d'équipement (page 29).

Recommandation n° 6 : Adopter à court terme un plan pluriannuel d'investissement réaliste permettant de planifier au mieux les projets d'investissements de la collectivité (page 30).

Recommandation n° 7 : Stimuler l'offre concurrentielle existante sur les marchés publics publiés par la commune en adoptant des mesures proactives d'information de l'ensemble des entreprises du secteur d'activité concerné (page 33).

Recommandation n° 8 : Pour sécuriser les procédures de commande publique, se doter (page 38) :

- d'un guide de procédure interne, validé par le conseil municipal en sa qualité de pouvoir adjudicateur ;
- d'outils de gestion permettant de recenser les besoins (nomenclature adaptée par catégorie de services et fournitures homogènes) et de procéder à la computation des montants afin de veiller au respect des différents seuils et des règles de procédure applicables ;
- de dispositifs de contrôle interne visant à vérifier le respect des règles ainsi établies.

Recommandation n° 9 : Assujettir à redevance l'ensemble des occupants du domaine public communal dans le respect des conditions fixées par le code général de la propriété des personnes publiques (page 39).

La chambre examinera la mise en œuvre de ces recommandations dans un délai d'une année, après présentation au conseil municipal, conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF).

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune du Malesherbois a été réalisé dans le cadre fixé par les dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières (CJF).

Les différentes étapes de la procédure définies par le code des juridictions financières sont présentées en annexe 1.

Présentation de la commune du Malesherbois

La commune nouvelle du Malesherbois est située au nord du département du Loiret. Elle est limitrophe des départements de l'Essonne et de Seine-et-Marne. La ligne D du RER la dessert. L'arrêté préfectoral du 30 novembre 2015, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016, a créé cette commune nouvelle en lieu et place de sept communes adjacentes à la ville centre de Malesherbes. L'ensemble de ces communes constituait auparavant, sur un périmètre identique, la communauté de communes du Malesherbois (CCM), dissoute lors de la création de la commune nouvelle. Une mairie annexe a été maintenue dans chaque commune originelle.

Carte n° 1 : Localisation de la commune du Malesherbois



Source : Données cartographiques ©OpenStreetMap contributors

La commune nouvelle est membre de la communauté de communes du Pithiverais-Gâtinais (CCPG) créée le 1^{er} janvier 2017¹. Son siège est situé à Beaune-la-Rolande. Elle forme une entité de 32 communes et 25 740 habitants.

D'une superficie de 85 km² la commune du Malesherbois comptait, selon l'INSEE, 8 142 habitants en 2018, ce qui fait d'elle la commune la plus peuplée de la CCPG. À périmètre géographique identique², sa population a presque doublé en 50 ans³.

Photo n° 1 : L'hôtel de ville du Malesherbois et ses alentours



Source : CRC Centre-Val de Loire

¹ La communauté de communes est issue de la fusion de la communauté de communes du Beaunois, de la communauté de communes des Terres Puiseautines étendue à la commune nouvelle du Malesherbois.

² Périmètre de la commune nouvelle reconstitué par l'INSEE.

³ 4 148 habitants en 1968, 7 924 en 2008, 8 142 habitants en 2018.

Les revenus médians y sont inférieurs à ceux des médianes métropolitaine, régionale et départementale ⁴. Le taux de pauvreté, s'élevant à 13 % de la population en 2018 selon l'INSEE, est plus faible que celui de la France métropolitaine (14,8%), et très proche de ceux de la région (13,1 %) et du département (13,2 %).

Ancienne maire de la commune de Malesherbes, Mme Delmira DAUVILLIERS est devenue maire de la commune nouvelle du Malesherbois le 1^{er} janvier 2016, fonction qu'elle a exercé jusqu'en juin 2020. Elle est depuis troisième adjointe, chargée des affaires sociales, du logement et de la santé de la commune du Malesherbois. Elle préside également la communauté de communes du Pithiverais-Gâtinais depuis sa création.

M. Hervé GAURAT, ancien adjoint aux travaux sous la mandature précédente, est depuis juin 2020 maire de la commune nouvelle du Malesherbois, chargé des affaires générales, de l'eau et de l'assainissement et maire délégué de Malesherbes.

Présentation des contrôles opérés

Outre l'analyse de la situation financière, la chambre s'est attachée à identifier dans ses investigations les risques potentiels encourus par la collectivité puis à examiner les moyens mis en place pour les maîtriser. À cet égard, une attention particulière a été portée à la fiabilité des comptes et aux achats publics.

Ce type d'examen, dénommé contrôle interne, se définit comme un dispositif organisé, permanent et documenté, qui vise à maîtriser le fonctionnement et les activités d'une entité, à s'assurer de la réalisation et de l'optimisation de ses opérations, à garantir la protection de ses actifs et de ses ressources financières, ainsi que la qualité des informations qu'elle produit, en particulier comptables, tout en veillant à la conformité aux lois et règlements.⁵

Ce contrôle interne peut être plus ou moins intense en fonction de la taille et des moyens humains et financiers de la collectivité. La chambre s'est ainsi tenue à adapter à la commune du Malesherbois, d'une population de l'ordre de 8 000 habitants, sa grille d'examen des mesures minimales devant être mises en place pour maîtriser les risques identifiés.

⁴ La médiane du revenu se situe en 2018 à 20 680 €, elle est inférieure à la médiane France métropolitaine (21 730 €) régionale (21 560 €) et départementale (21 960 €).

⁵ Cour des comptes (2019).

1 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET COMPTABLE

L'examen de la fiabilité des informations présentées dans les comptes et de la qualité de l'information financière constitue un préalable à l'analyse financière. Le budget de la commune se compose du budget principal et des budgets annexes suivants sur la période 2016 à la période la plus récente :

- budget annexe eau sur toute la période ;
- budget annexe assainissement du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017 ;
- budget annexe assainissement non collectif (SPANC) du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2019 ;
- budget annexe office du tourisme jusqu'au 31 décembre 2016.

La chambre a examiné la fiabilité des comptes du budget principal et du seul budget annexe de l'eau, les autres budgets annexes ayant été transférés à la communauté de communes du Pithiverais-Gâtinais.

1.1 Une transparence et une information financières insuffisantes

1.1.1 Une absence de dimension prospective dans les débats d'orientations budgétaires

La tenue du débat d'orientations budgétaires (DOB) a vocation à éclairer le vote des élus. Dans les communes de la taille du Malesherbois et en application de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), son organisation autour d'une note explicative de synthèse constitue une formalité substantielle dont l'absence entache d'illégalité toute délibération relative à l'adoption du budget primitif de la collectivité en cause.

En application combinée de la loi NOTRe⁶ et du décret n° 2016-841 en date du 26 juin 2016, ce débat s'appuie, depuis 2017, sur un rapport d'orientations budgétaires (ROB) comportant une série d'informations obligatoires. Il est acté par une délibération spécifique.

L'analyse des DOB et des ROB a porté sur les exercices 2016 à 2022.

À chaque vote de budget, une note ou un rapport de présentation du DOB a bien été soumis aux membres du conseil municipal. Les DOB sont bien présentés au conseil municipal dans un délai de deux mois précédant l'examen des budgets primitifs, conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT.

⁶ Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

En revanche, les ROB 2018 à 2022 ne respectent pas les dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT qui prévoient notamment qu'à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, les collectivités présentent leurs orientations concernant les évolutions des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement annuel. En effet, aucune analyse de l'évolution de 2018 à 2022 n'est présentée ; aucune projection tant des dépenses et des recettes réelles de fonctionnement que du besoin de financement n'est abordée. En 2020, le ROB présente uniquement une évolution de la section d'investissement concernant les budgets primitifs 2020 à 2023.

Il est recommandé à la collectivité d'intégrer aux rapports d'orientations budgétaires une présentation prospective des évolutions en matière de dépenses et de recettes réelles de fonctionnement, conformément à la loi précitée de 2018.

Recommandation n° 1 : Réaliser une analyse financière prospective afin de l'intégrer au rapport d'orientations budgétaires, dans le respect des dispositions du CGCT.

1.1.2 La nécessité d'assurer une meilleure publicité des informations budgétaires et comptables

L'article 107 de la loi NOTRe, codifié à l'article L. 2313-1 du CGCT, a introduit plusieurs modifications visant à assurer une meilleure publicité des informations budgétaires et comptables. Il est ainsi nécessaire :

- de joindre au budget primitif et au compte administratif une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles ;
- d'insérer sur le site internet des documents budgétaires (la présentation brève et synthétique précédemment évoquée, ROB, etc.), la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif. Ces informations doivent être présentées dans des conditions garantissant une large accessibilité (article R. 2313-8 du CGCT).

La consultation du site internet de la commune du Malesherbois a permis de constater que le ROB 2022 y figurait ainsi que la délibération d'adoption du budget primitif 2022. Toutefois, la note explicative citée au premier point n'est pas réalisée. La collectivité est en conséquence invitée à l'élaborer puis à la publier sur son site internet conformément aux dispositions du CGCT.

1.1.3 Des comptes administratifs incomplets

En application de l'article L.2313-1 du CGCT, l'article R.2313-3 du même code énonce la liste des documents qui doivent être annexés au compte administratif chaque année. L'examen des comptes administratifs de la commune du Malesherbois fait apparaître que sur certaines années les comptes administratifs sont incomplets.

Ainsi, en 2018, les états A.2 et C.1.1 de la dette et du personnel ne sont pas renseignés dans le compte administratif du budget principal⁷. En 2019 et 2020 la collectivité présente un état de dette identique pour les deux années. De même, le compte administratif de l'exercice 2020 transmis est incomplet, seuls les états de dette sont annexés.

Aucun reste à réaliser n'a par ailleurs été inscrit au compte administratif 2020.

À la suite du contrôle sur place réalisé par la chambre, la collectivité a transmis un état des restes à réaliser en dépenses d'investissement pour 2020 signé par le maire pour un montant de 466 689,42 €, qui n'avait pas été repris dans le compte administratif.

La collectivité est en conséquence invitée à faire preuve de davantage de rigueur dans l'élaboration de ses documents budgétaires, tant pour le budget principal que pour le budget annexe. La chambre lui recommande de présenter un compte administratif en conformité avec l'obligation énoncée aux articles L. 2313 - 3 et R. 2313-3 du CGCT afin de garantir une information sincère et complète du conseil municipal.

Recommandation n° 2 : Réaliser et présenter un compte administratif complet à l'organe délibérant dans le respect des dispositions du CGCT.

1.1.4 Une exécution budgétaire insuffisante principalement due à des inscriptions non justifiées

1.1.4.1 Des inscriptions non justifiées au budget principal conjuguées à des carences dans le suivi des recettes en investissement

En fonctionnement, le taux d'exécution des dépenses⁸ connaît une variation à la baisse marquée en 2017 (84,51 %) et 2018 (77,24 %) en raison :

- d'une part, de l'inscription non justifiée sur ces deux années respectivement de 1,14 M€ en 2017 et 1,77 M€ en 2018 au compte 6288 « Autres services extérieurs » ;
- et d'autre part, en raison du transfert au 1^{er} septembre 2018 des compétences « petite enfance - jeunesse - périscolaire - action sociale » à la communauté de communes du Pithiverais-Gâtinais qui a engendré un transfert de charges de 644 160 € sur 2018⁹.

Sur les autres années, le taux d'exécution des dépenses, de l'ordre de 90 %, reste satisfaisant.

Le taux d'exécution des recettes de fonctionnement est satisfaisant sur toute la période malgré une baisse en 2018 et 2019 due aux transferts de compétences précités.

⁷ S'agissant du budget annexe de l'eau les comptes administratifs ne présentent pas les états concernant les provisions ni les variations entrées et sorties du patrimoine.

⁸ Le tableau détaillé par année du taux d'exécution budgétaire du budget principal figure en annexe 2.

⁹ Montant calculé d'après la commission locale d'évaluation des charges transférées du 18 septembre 2018.

En investissement, le taux d'exécution en dépenses reste peu élevé en moyenne. Il représente un peu plus de la moitié des prévisions et 68,6 % après intégration des restes à réaliser. Ces inscriptions non suivies de réalisation ont entraîné un décalage dans l'exécution des plans pluriannuels d'investissement (PPI), ceux-ci n'étant jamais tenus.

La réalisation partielle de certaines opérations a affecté leur financement. C'est le cas notamment de celle afférente à la convention de financement signée avec le ministère chargé de l'environnement pour la mise en œuvre de la transition énergétique. Cette convention mise en place en 2016 et 2017, prévoyait un montant global contractualisé de subvention au titre du dispositif « territoire à énergie positive pour la croissance verte » (TEPCV) de 282 356 € correspondant à six actions à réaliser sur le territoire. Par lettre du 12 avril 2020, la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) demandait à la commune le remboursement d'une partie des avances versées - soit 15 514,67 € sur un total d'avances reçues de 89 853 € - pour absence de réalisation de certaines actions. La commune du Malesherbois n'ayant pas reversé son trop perçu, une relance a été envoyée par la DREAL le 16 novembre 2021.

En 2020, le taux d'exécution chute à 40 % en raison de la crise sanitaire et de l'absence de reprise des restes à réaliser.

En recette d'investissement, le taux d'exécution après intégration des restes à réaliser se situe entre 75 % et 82 % sauf en 2017 (33,5 %), année où un emprunt de l'ordre de 500 000 € n'a pas été réalisé ainsi que le versement d'une subvention pour 245 000 €. Ces taux pourraient être améliorés. La collectivité reconnaît un suivi insuffisant des demandes de subvention d'équipement. Des subventions ont ainsi été perdues faute de transmission dans les délais par la commune des justificatifs demandés par les services de l'État ou de la région.

Cela a été notamment le cas récemment pour une subvention concernant une opération de travaux sur la commune déléguée de Coudray pour laquelle une somme de près de 85 000 € a été perdue, les justificatifs demandés n'ayant pas été envoyés dans les délais aux services de l'État.

1.1.4.2 Des prévisions budgétaires fictives au budget annexe de l'eau

En section de fonctionnement, le faible taux d'exécution¹⁰ de 2016 à 2018 en dépenses s'explique par une pratique irrégulière, propre à la collectivité. Disposant d'importants excédents, la collectivité inscrivait chaque année un montant équivalent à l'excédent de fonctionnement reporté en dépenses au chapitre 011 « Charges à caractères général » et plus précisément au compte 618 « Divers » ou au compte 6288 « Autres services extérieurs » lesquels n'enregistraient aucune exécution. Il était de 1 M€ en 2016, de 1,16 M€ en 2017 et de 1,4 M€ en 2018.

Sur le fondement de l'article L. 1612-2 du CGCT, le préfet du Loiret a, sur proposition de la chambre, corrigé la prévision budgétaire 2019 dans son arrêté du 8 août 2019. À la suite de cette rectification, le taux d'exécution s'est nettement amélioré.

¹⁰ Le tableau détaillé par année du taux d'exécution budgétaire du budget annexe de l'eau figure en annexe 3.

En section d'investissement le taux d'exécution des dépenses d'équipement est également faible. La collectivité inscrit, chaque année, des prévisions qui ne correspondent à aucun projet ou opération programmés. En 2020, 2,5 M€ de dépenses d'équipement ont été inscrites au budget alors qu'au niveau du plan pluriannuel d'investissement transmis par la commune, seul 1,16 M€ de dépenses d'équipement étaient prévues. Par ailleurs, le très faible taux d'exécution en 2020 (12,9 % restes à réaliser compris) est la conséquence de la crise sanitaire qui a mis à l'arrêt la réalisation des projets.

En recettes d'investissement, la commune a subi également des pertes de subvention faute d'action dans les délais ou de planning trop long. C'est le cas pour des subventions allouées par l'Agence de l'eau¹¹, qui n'a pas versé l'intégralité du montant prévu initialement (78 240 € versés par l'Agence de l'eau sur une subvention initialement prévue de 105 150 € soit une perte de près de 27 000 € pour la commune).

En conclusion, la chambre relève qu'en 2021, la direction des services techniques a connu une réorganisation complète afin de sécuriser la commande publique, assurer la bonne conduite des opérations d'équipement et de garantir le suivi des dossiers de demande de subventions. Les efforts de rigueur doivent être poursuivis et accentués dans cette direction afin que ces pertes de subventions dépassant les 110 000 €, dommageables pour les finances de la commune, la réalisation de ses projets et *in fine* le citoyen, ne se reproduisent.

1.1.5 Un état d'encours de dette annexé au compte administratif divergeant de l'encours inscrit au compte de gestion

Après examen de l'encours de dette au 31 décembre 2020, une différence a été constatée entre l'état annexé au compte administratif de la commune et le solde inscrit au compte de gestion. Des incohérences ont été observées dans la tenue de l'état de la dette A2.2 devant être annexé au compte administratif chaque année. En effet, comme rappelé au paragraphe n° 1.1.3, cet état n'était pas joint au compte administratif 2018, et si un état était bien annexé aux comptes administratifs 2019 et 2020, il reprend les montants de la dette à l'identique.

À la suite des interrogations de la chambre, la collectivité a transmis en avril 2022 un nouvel état de dette pour 2019, qui a permis de réaliser le tableau suivant.

¹¹ Pour des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la recherche et la sécurisation de la ressource en eau dans le cadre du plan d'action sur les nitrates dans les eaux distribuées.

Tableau n° 1 : Différence entre l'état de l'encours de dette du compte administratif et l'encours inscrit au compte de gestion

<i>Encours de dette en €</i>	2017	2018	2019	2020
<i>Compte de gestion</i>	7 921 624,10	7 315 350	8 273 505,90	7 847 450,90
<i>Compte administratif</i>	7 905 934,19	État non renseigné	5 843 959,64	5 355 780,83
<i>Différence</i>	15 689,90		2 426 546,30	2 491 670,10

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

Une différence entre le compte de gestion et l'état annexé au compte administratif budget annexe de l'eau au 31 décembre 2020 a également été constatée ¹².

Il est en conséquence recommandé à la commune de faire preuve de davantage de rigueur dans la réalisation du compte administratif. Elle devra en particulier se rapprocher à très court terme de son comptable assignataire afin de régulariser l'encours de dette entre le compte de gestion et l'état de la dette de la commune pour le budget principal et le budget annexe de l'eau. En effet, un écart significatif de près de 2,5 M€ a été constaté entre ces documents.

Recommandation n° 3 : Remédier aux discordances constatées entre le compte administratif et le compte de gestion notamment afin de permettre à la commune de fiabiliser sa connaissance de l'encours de sa dette.

À la suite des observations provisoires de la chambre, la collectivité et le comptable public se sont réunis début juillet 2022 pour évoquer cette situation. À cet égard, la collectivité explique que les services communaux et étatiques ont eu des difficultés à faire face aux grands nombres d'écritures et d'opérations à mener lors de la création de la commune nouvelle puis des transferts de compétences intervenus entre la commune et la communauté de communes du Pithiverais-Gâtinais (CCPG).

Elle précise que l'écart relevé est notamment dû à :

- des prêts non enregistrés par le comptable public dans son logiciel lors du transfert à la CCPG de la compétence « enfance » ;
- à des opérations diverses à effectuer dans la comptabilité de la commune.

Elle ajoute que le travail de régularisation est en cours avec la trésorerie.

1.2 Une gestion financière génératrice de risques pour la collectivité

La gestion budgétaire et financière de la commune du Malesherbois est source de risques, insuffisamment maîtrisés, qui ne lui permettent pas de faire face aux enjeux financiers d'une commune de plus de 8 000 habitants.

¹² Cette différence, anormale, est toutefois mineure pour ce budget annexe (596,50 €).

1.2.1 Une procédure de rattachement des produits et des charges à l'exercice peu utilisée par la collectivité

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 des services faits, 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.

L'examen des comptes de gestion entre 2016 et 2020 de la commune du Malesherbois, montre une utilisation des rattachements incomplète ou inexistante.

Pour le budget principal¹³, la collectivité a mis en place progressivement la procédure de rattachements des charges à l'exercice. En revanche, les produits ne font pas l'objet de rattachement entre 2016 et 2018. En 2019 et 2020, les rattachements de produits effectués concernent uniquement des attributions de compensations dues par la communauté de communes du Pithiverais-Gâtinais.

Tableau n° 2 : Rattachements des produits et des charges

<i>Rattachements en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Total des charges rattachées</i>	107 114	115 744	387 345	299 034	290 551
<i>Charges de gestion</i>	10 920 753	9 352 277	8 909 631	7 681 378	7 065 851
<i>Charges rattachées en % des charges de gestion</i>	1,0 %	1,2 %	4,3 %	3,9 %	4,1 %
<i>Total des produits rattachés</i>	7 027	0	0	458 325	164 081
<i>Produits de gestion</i>	12 335 128	11 824 910	11 051 642	8 666 601	8 550 705
<i>Produits rattachés en % des produits de gestion</i>	0,1 %	0,0 %	0,0 %	5,3 %	1,9 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion 2016 à 2020

La commune a reconnu qu'avant 2020, aucune procédure de rattachement des charges et des produits au sein des services n'était mise en place. Depuis, la collectivité a signalé qu'une procédure non formalisée par écrit est installée au service des finances et qu'une liste des engagements est transmise à chaque service afin de connaître les rattachements à conserver.

¹³ S'agissant du budget annexe de l'eau, le rattachement des produits et des charges à l'exercice est mis en place depuis 2018.

Les rattachements de charges et de produits effectués par la collectivité ne sont donc pas exhaustifs. Cette méconnaissance de la règle des rattachements fausse le résultat de l'exercice, ce qui conduit à un compte administratif erroné ainsi qu'un budget pour l'année suivante entaché d'insincérité budgétaire.

Il est recommandé à la collectivité de mettre en place une procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice plus rigoureuse afin de fiabiliser ses comptes et d'éviter ce risque d'insincérité budgétaire.

1.2.2 Des paiements de factures intervenant au-delà du délai légal

Le délai global de paiement de la commune du Malesherbois connaît une dégradation en 2018 et 2019, passant de moins de 24 jours en 2017 à plus de 32 jours en 2018 et 2019, délai supérieur au délai réglementaire de paiement des collectivités territoriales et établissements publics locaux fixé à 30 jours par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013.

Tableau n° 3 : Évolution du délai global de paiement de la commune le Malesherbois entre 2016 et 2021

<i>En jours</i>	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Délai global de paiement</i>	22,97	23,43	32,05	32,27	22,88	17,02

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les tableaux de synthèse Delphes transmis par le comptable

En outre, la collectivité n'a pas versé de pénalité de retard à ses créanciers comme l'impose le décret précité. Or, dès lors qu'un dépassement du délai de paiement par la collectivité est relevé, celle-ci est tenue de mandater, de sa propre initiative, des pénalités de retard.

En 2021, le délai global de paiement s'est nettement amélioré et s'élève à 17 jours.

Nonobstant l'amélioration constatée en 2021, le délai global étant une moyenne, la commune du Malesherbois est invitée à instaurer une procédure de suivi des factures en instance de mandatement pour mieux maîtriser le risque de dépassement du délai de paiement et, le cas échéant, à verser d'office les pénalités de retard dues à ses créanciers, conformément à la réglementation, en cas de dépassement du délai légal de paiement.

1.2.3 Des carences importantes dans le suivi du patrimoine et un inventaire peu fiable, sources de risques financiers pour la collectivité

1.2.3.1 Des écritures de transfert d'immobilisations non réalisées

Le compte 23 « immobilisations en cours » a pour objet d'inscrire au bilan la valeur des travaux afférents à des immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Au fur et à mesure de la fin des travaux et de leur mise en service, le compte 23 doit faire l'objet de virements au

compte d'immobilisation 21. Il en est de même pour le compte 20 d'immobilisations incorporelles qui doit soit être amorti soit être intégré au compte 21.

L'examen des soldes des comptes d'immobilisation sur le budget principal, à partir des comptes de gestion, fait apparaître une absence de régularisation de certains comptes. Ces comptes font en effet apparaître des soldes débiteurs au 31 décembre 2020 qui sont repris depuis plusieurs années sans avoir été intégrés aux comptes 21 dédiés :

- compte 2031 : 2 321 882,25 €
- compte 2033 : 36 283,21 €
- compte 2313 : 3 614 919,61 €
- compte 2315 : 695 294,58 €

Le même constat est fait au niveau du budget annexe de l'eau :

- compte 203 : 832 735,92 €
- compte 2315 : 103 123,20 €

La collectivité reconnaît n'avoir pas suivi les chapitres 20 et 23 depuis plusieurs années, aucun transfert n'ayant été effectué des chapitres 20 et 23 vers le chapitre 21 aussi bien au niveau du budget principal qu'au niveau du budget annexe de l'eau.

Ce retard d'intégration des comptes d'immobilisation a pour conséquence une absence d'amortissement et, par suite, des valeurs nettes comptables erronées dans le bilan.

1.2.3.2 Une absence d'inventaire exhaustif et fiable

Le patrimoine d'une collectivité figure à son bilan. Celui-ci doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité. L'ordonnateur, qui a connaissance de l'ensemble des opérations de nature patrimoniale dès leur conception, doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur correct enregistrement comptable (exhaustivité, valorisation notamment).

Cette démarche doit permettre à la collectivité de répondre parfaitement aux exigences de régularité et « d'image fidèle » des comptes. Une tenue rigoureuse de l'inventaire permet de fiabiliser un élément important du bilan de la commune. Seul un inventaire précis des biens amortissables ayant vocation à être intégrés dans l'actif de la commune permet de s'assurer de la sincérité des amortissements réalisés. La bonne tenue de l'inventaire participe à la sincérité de l'équilibre budgétaire.

En revanche, la méconnaissance et l'absence d'un suivi partagé du patrimoine conduit notamment à :

- différer des dates de mise en service, minorant en cela la charge d'amortissement ;
- oublier des sorties ou mises au rebut, conduisant à ne pas constater de plus ou moins-values.

En l'espèce, tout d'abord, l'inventaire comptable 2020 du budget principal transmis par la commune fait apparaître une erreur de calcul de près de 20 000 € s'agissant de la valeur nette comptable, comme le montre le tableau qui suit :

Tableau n° 4 : Erreur dans le calcul de la valeur nette comptable de l'inventaire 2020

<i>En €</i>	Valeur d'acquisition ou valeur brute (a)	Amortissements antérieurs (b)	Amortissement 2020 (c)	Valeur nette comptable (a)-(b)-(c)
<i>Inventaire transmis par commune du Malesherbois</i>	56 972 800,09	5 240 518,95	769 863,33	50 942 548,77
<i>Calcul corrigé de la VNC</i>	56 972 800,09	5 240 518,95	769 863,33	50 962 417,81
<i>Différence au sein même de l'inventaire de la commune</i>	0	0	0	-19 869,04

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après l'inventaire comptable 2020 transmis par la commune

Ensuite, le rapprochement de l'inventaire de la commune avec l'état de l'actif pour l'exercice 2020 n'est pas réalisable. L'inventaire est erroné. Son montant diffère fortement de celui de l'état de l'actif qui diverge lui-même du compte de gestion 2020.

Au 31 décembre 2020, une différence de près de 20 M€ de valeur nette comptable apparaît ainsi entre le compte de gestion et l'état de l'actif, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 5 : L'absence de concordance entre l'inventaire comptable de la commune du Malesherbois, l'état de l'actif et le compte de gestion pour le budget principal

<i>En €</i>	Valeur d'acquisition ou valeur brute (a)	Amortissements antérieurs (b)	Amortissement 2020 (c)	Valeur nette comptable (VNC) (a)-(b)-(c)
Inventaire 2020 de la commune corrigé sur la VNC	56 972 800,09	5 240 518,95	769 863,33	50 962 417,81
État de l'actif 2020	89 086 319,74	2 531 141,76	670 060,33	85 885 117,65
Compte de gestion 2020	77 817 769,99	11 183 129,00		66 634 640,99
<i>Différence entre l'état de l'actif et le compte de gestion</i>	11 268 549,75	-7 981 926,91		19 250 476,66

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après l'inventaire de la commune, l'état de l'actif et le compte de gestion

Par ailleurs, les mêmes constats sont faits sur le budget annexe de l'eau. En effet, une discordance entre l'état de l'actif et le compte de gestion de 174 000 € de la valeur nette comptable est relevée, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 6 : L'absence de concordance entre l'inventaire comptable de la commune du Malesherbois, l'état de l'actif et le compte de gestion pour le budget annexe de l'eau

<i>En €</i>	Valeur d'acquisition ou valeur brute (a)	Amortissements antérieurs (b)	Amortissement 2020 (c)	Valeur nette comptable (a)-(b)-(c)
Inventaire 2020 transmis par la commune du Malesherbois	5 758 072,84	1 586 085,19	152 855,95	4 019 132,70
État de l'actif 2020	5 951 870,01	2 692 330,49	290,20	3 259 249,32
Compte de gestion 2020	5 951 870,01	2 866 656,31		3 085 213,70
<i>Différence entre l'état de l'actif et le compte de gestion</i>	0,00	-174 035,62		174 035,62

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après l'inventaire de la commune, l'état de l'actif et le compte de gestion

Enfin, la commune n'a pas mis en place d'inventaire physique de ses biens ; seul l'inventaire comptable est réalisé. Pourtant l'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification, ce qui implique de tenir un inventaire physique, registre justifiant de la réalité physique des biens, et un inventaire comptable, qui permet de connaître les immobilisations sur le volet financier.

La collectivité est en conséquence invitée à remédier à l'ensemble de ces anomalies. Elle est tenue de réaliser un inventaire comptable exhaustif et mettre en place un inventaire physique de ses biens.

La collectivité explique cette situation par la création de la commune nouvelle et l'absence d'apurement préalable des comptes et des inventaires des collectivités fusionnées. Elle précise qu'elle a recruté un chargé de mission pour assainir les comptes d'immobilisations.

1.2.4 Une absence de provisions pour risques et charges

La commune du Malesherbois ne constitue pas de provisions pour risques et charges. Pour illustration, aucune provision n'a été constituée pour la mise en œuvre du compte épargne temps (CET) des agents de la commune. Pourtant des provisions doivent être constituées pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur les CET par l'ensemble des personnels. Elles sont reprises pour couvrir le coût que la collectivité supporte du fait de la consommation des droits ouverts aux personnels concernés (monétisation, congés, prise en compte par le régime de retraite additionnelle de la fonction publique).

Cette absence de suivi des provisions témoigne, à nouveau, de la nécessité pour la commune de suivre ses comptes avec davantage de rigueur, afin de les fiabiliser et maîtriser davantage les risques qui y sont attachés.

La commune est invitée à constituer des provisions pour ses risques et charges, notamment s'agissant des charges afférentes aux jours épargnés sur le CET par l'ensemble de ses personnels.

1.2.5 Une adoption du référentiel M 57 envisagé au 1^{er} janvier 2023

À compter du 1^{er} janvier 2024, les collectivités seront tenues de mettre en place le référentiel budgétaire et comptable M 57. Celui-ci vise à améliorer la qualité comptable avec des évolutions et des assouplissements apportés aux règles budgétaires. Il s'agit notamment de : la pluri annualité (l'organe délibérant se dote d'un règlement budgétaire qui fixe les règles de gestion des autorisations de programmes (AP) et des autorisations d'engagement (AE)) ; la fongibilité des crédits (l'exécutif, autorisé par l'assemblée délibérante, peut procéder à des virements de chapitre à chapitre au sein de la même section dans la limite de 7,5 % des dépenses réelles de la section) ; la gestion des dépenses imprévues (dans la limite de 2 % des dépenses réelles de chaque section, il est possible de voter des AP et des AE relatives aux dépenses imprévues) ; le traitement des provisions et dépréciations (en application des principes de prudence et de sincérité, le référentiel M 57 impose de constituer une provision, dès l'apparition d'un risque avéré et une dépréciation, dès la perte de valeur d'un actif).

La commune nouvelle du Malesherbois adoptera le référentiel budgétaire et comptable M 57 à compter du 1^{er} janvier 2023. Pour ce faire elle devra corriger les dysfonctionnements relevés sur la fiabilité des comptes pour aborder de manière satisfaisante ce passage. À cette fin, elle devra rapidement développer les compétences de son service financier.

Recommandation n ° 4 : Corriger l'ensemble des anomalies comptables relevées afin de fiabiliser les comptes et maîtriser les risques associés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre a identifié des pistes importantes d'amélioration qui contribueront à la transparence de l'information financière nécessaire à une prise de décision éclairée. Ainsi, des incertitudes existent sur le niveau réel d'endettement de la commune. En effet, l'encours déclaré par la commune diverge de plus de 2,5 M€ de celui du comptable public. Par ailleurs, les rapports d'orientations budgétaires ne reflètent pas la situation financière de la collectivité dans son ensemble en l'absence notamment d'une dimension prospective.

En outre, l'élaboration du budget est défailante, ce qui est facteur de risques pour la collectivité. En effet, l'exécution constatée du budget est très éloignée des prévisions, avec des inscriptions non justifiées aussi bien au budget principal qu'au budget annexe de l'eau pouvant atteindre 1,7 millions d'euros. La commune doit également mettre en place un suivi plus rigoureux de ses demandes de subventions afin d'éviter des pertes de recettes en investissement qui s'élèvent à près de 85 000 € pour une opération menée dans la commune déléguée de Coudray et 27 000 € pour le plan d'action sur les nitrates.

Les outils de fiabilité des comptes sont par ailleurs utilisés de manière très approximative. La collectivité est appelée, afin d'éviter le risque d'insincérité budgétaire, à mettre en place une procédure de rattachements des produits et des charges à l'exercice plus rigoureuse. Il est également recommandé à la collectivité de perfectionner le suivi de son patrimoine et de mettre en place un inventaire physique de ses immobilisations.

Enfin, la commune doit rapidement développer les compétences de son service financier afin de corriger les dysfonctionnements relevés. Cela lui permettra notamment d'adopter le référentiel budgétaire et comptable M 57 au 1^{er} janvier 2023 de manière satisfaisante.

2 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

Selon le compte administratif 2020, le résultat cumulé du budget principal s'élevait à près de 10,8 M€ en dépenses et à près de 10,5 M€ en recettes.

La commune nouvelle du Malesherbois n'a pas été en mesure d'identifier l'ensemble des économies de dépenses ainsi que les dépenses supplémentaires réalisées en 2020, du fait de la crise sanitaire. La collectivité a transmis des factures concernant des achats de matériel de protection (masques, visières, gel hydro alcoolique, lingettes ...) et un récapitulatif de versement de la prime covid 19 à son personnel. Un état présentant l'influence de la crise sanitaire sur les recettes a été communiqué. Toutefois ces éléments partiels n'ont pas permis d'identifier toutes les incidences financières de cette crise sur le budget de la collectivité.

2.1 Un autofinancement fragilisé par de fortes variations dues aux transferts de compétence

La commune présente des données financières marquées par des transferts de compétence sur la période 2017 à 2021 à la communauté de communes du Pithiverais-Gâtinais et au syndicat intercommunal d'aménagement de rivières et du cycle de l'eau (SIARCE). Conséquence de ces transferts, les produits et les charges de gestion ont connu une diminution de 24,6 % pour les produits et - 19,7 % pour les charges.

L'analyse des soldes intermédiaires de gestion entre 2017 et 2021 fait apparaître un excédent brut de fonctionnement (EBF), solde entre les produits et les charges de gestion, qui après une chute importante en 2019¹⁴, retrouve un niveau satisfaisant à 1,4 M€ en 2021, soit 16 % des produits de gestion, et ce malgré une baisse plus rapide des produits par rapport aux charges sur la période.

L'autofinancement brut demeure positif sur toute la période, malgré de très fortes variations, notamment en 2019.

¹⁴ L'année 2019 enregistre une baisse de près de 1 M€ de l'épargne de gestion due à une diminution du versement de l'attribution de compensation de 1,4 M€ à la suite de transferts de compétences « enfance - jeunesse - périscolaire - action sociale » à la communauté de communes du Pithiverais-Gâtinais.

Tableau n° 7 : Formation et évolution de l'autofinancement entre 2017 et 2021

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Produits de gestion (A)</i>	11 824 910	11 051 642	8 666 601	8 550 705	8 913 565
<i>Charges de gestion (B)</i>	9 352 277	8 909 631	7 681 378	7 065 851	7 510 035
<i>Excédent brut de fonctionnement (A-(B))</i>	2 472 634	2 142 011	985 224	1 484 854	1 403 530
en % des produits de gestion	20,9 %	19,4 %	11,4 %	17,4 %	15,7 %
<i>+/- Résultat financier</i>	-296 019	-231 085	-152 963	-139 653	-127 419
<i>+/- Autres produits et charges excep. réels</i>	116 147	-108 548	26 464	40 539	84 448
<i>CAF brute (C)</i>	2 292 761	1 802 379	858 725	1 385 740	1 360 559
en % des produits de gestion	19,4 %	16,3 %	9,9 %	16,2 %	15,3 %
<i>- Annuité en capital de la dette (D)</i>	1 464 278	588 572	441 878	428 180	502 142
<i>= CAF nette ou disponible C-D)</i>	828 483	1 213 807	416 847	957 560	858 417

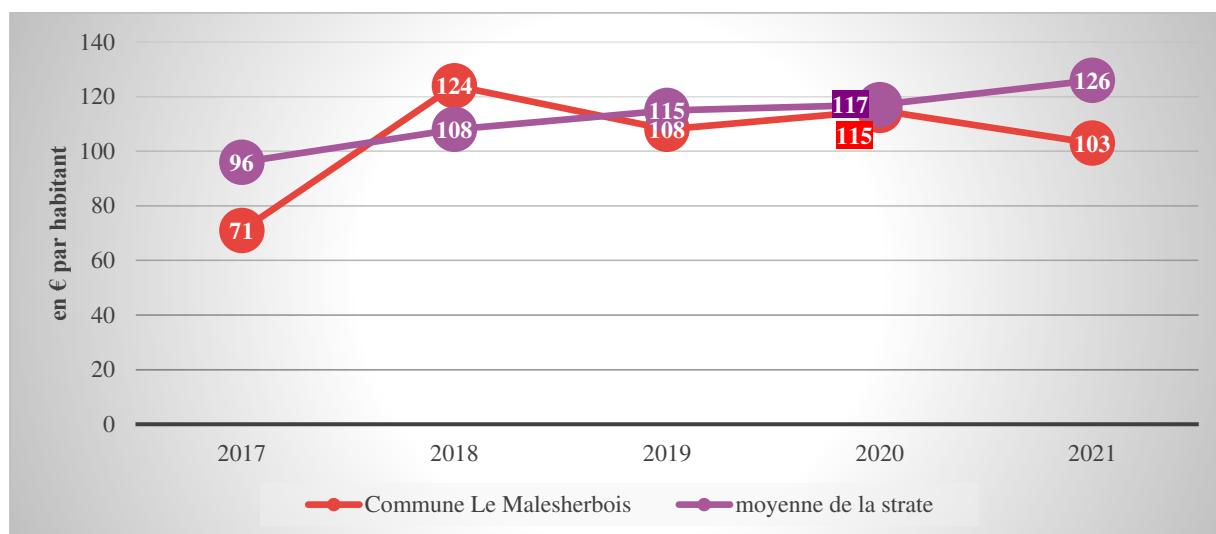
Source CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion

L'annuité en capital de la dette diminue fortement passant de 1,4 M€ en 2017 à 0,502 M€¹⁵ en 2021 et permet ainsi à la capacité d'autofinancement (CAF) nette ou épargne nette de résister aux variations importantes des produits et des charges de gestion.

La chambre constate la très forte variabilité de l'autofinancement de la commune du Malesherbois (cf. graphique ci-dessous). Après avoir retrouvé en 2020 un niveau d'autofinancement net comparable à celui de sa strate de référence, la collectivité voit, en 2021, son épargne de gestion nette baisser à nouveau et se situer en dessous de la moyenne.

Il appartiendra en conséquence à la commune de veiller à la stabilisation de son autofinancement dans les prochaines années, une fois les transferts de compétence achevés.

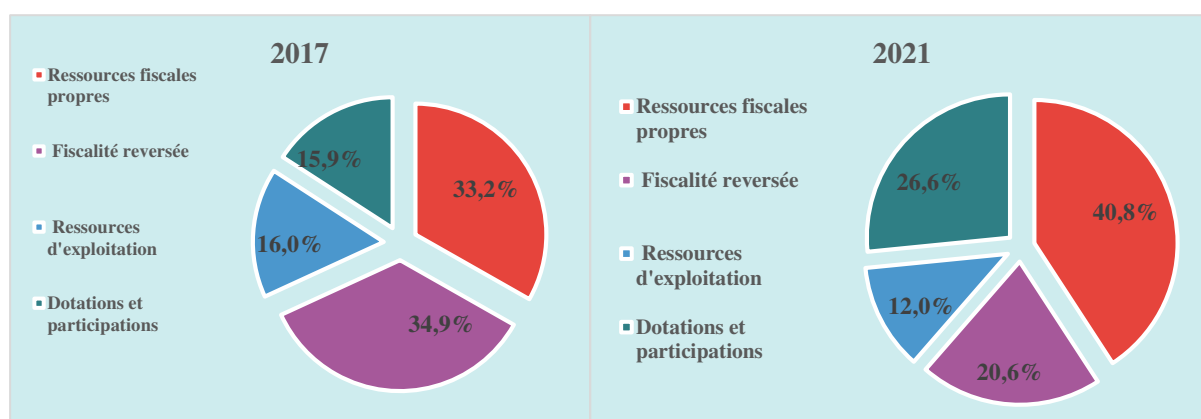
¹⁵ En 2021, l'annuité en capital de la dette enregistre un remboursement supérieur à 2020 (502 142 € en 2021 contre 428 180 € en 2020) malgré une absence de nouveaux emprunts sur ces deux années. Le service financier de la commune a indiqué qu'il s'agit d'un remboursement de l'annuité 2020 d'un emprunt qui a été annulé en 2020 faute de crédit suffisant et remboursé sur 2021.

Graphique n° 1 : Comparaison de l'évolution de la CAF nette par habitant

Source : Fiches DGFIP comptes individuels des communes

2.1.1 La structure des produits de gestion fortement modifiée par les transferts de compétences

Les produits de gestion sont composés des ressources fiscales propres, des ressources d'exploitation, de la fiscalité reversée, ainsi que des dotations et participations. En 2017, les ressources fiscales et la fiscalité reversée représentaient plus d'un tiers chacune des produits de gestion. En 2021, en raison de la baisse de l'attribution de compensation de 2,44 M€ sur les cinq années, ce sont les ressources fiscales qui constituent la première ressource de la commune (40,8 %).

Graphique n° 2 : Structure des produits de gestion en 2017 et 2020

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion 2017 et 2021

2.1.2 Des ressources fiscales stables jusqu'en 2020 affectées mécaniquement par la réforme de la taxe d'habitation en 2021

Les impôts directs (taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties notamment) qui représentent 86,2 % des ressources fiscales, ont légèrement augmenté entre 2017 et 2020 de 1,2 %. Cette évolution s'explique par la progression de la valeur des bases fiscales et résulte plus particulièrement de la revalorisation forfaitaire des bases comme le montre le tableau en annexe 5. En revanche, l'année 2021 enregistre une baisse de près de 15 % de ces produits par rapport à 2020 à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales¹⁶. Cette diminution mécanique des produits fiscaux a été compensée par l'État¹⁷.

Sur la période 2017 à 2021, la base nette par habitant est moins élevée sur la commune du Malesherbois que pour la strate des communes comparables (en moyenne 2 309 € contre 2 423 €). Le même constat est fait pour les produits fiscaux, dès lors que les taux d'imposition de la commune, inférieurs à la moyenne de la strate¹⁸ et stables sur la période, n'ont pas permis de compenser la faiblesse des bases :

Tableau n° 8 : Évolution des produits fiscaux en euros par habitant

En euros par habitant		2017	2018	2019	2020	2021
Produits fiscaux	Le Malesherbois	459	477	478	460	400
	Moyenne de la strate	478	488	500	507	499

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les fiches DGFIP comptes individuels des communes

Cet écart s'est encore accentué en 2021 avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

À cet égard, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF) mesure la pression fiscale en rapportant le produit fiscal au potentiel fiscal. Il est courant de considérer que si le CMPF est supérieur à 100 % la pression fiscale supportée est forte et que s'il est supérieur à 130 % il n'existe alors plus de marge de manœuvre fiscale. Le CMPF de la collectivité se situe à 93,4 % en 2017 et 90,6 % en 2020.

¹⁶ À compter du 1^{er} janvier 2021, à la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales par la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, les communes ne perçoivent plus le produit de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales. Si environ 20 % des foyers fiscaux n'acquittent plus la TH sur leur résidence principale depuis 2020, les 20 % restants seront progressivement exonérés jusqu'en 2023. Le produit de la TH acquitté par les redevables en 2021 et en 2022 est perçu par l'État. Les communes se voient en outre transférer, en compensation, les recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Celles-ci étaient précédemment perçues par le département.

¹⁷ L'État a versé 406 094 € en compensation au titre des exonérations pour la taxe d'habitation et 406 094 € en compensation pour la taxe foncière. Ces compensations sont enregistrées dans les ressources institutionnelles, ce qui explique la baisse mécanique des produits fiscaux en 2021.

¹⁸ En 2021 – taux taxe d'habitation 13,23 % pour Le Malesherbois contre 15,39 % pour sa strate de référence ; taux du foncier bâti 38,97 % pour Le Malesherbois contre 39,15 % pour la strate ; taux taxe foncier non bâti 25,69 % pour le Malesherbois et 52,73 % pour la strate.

Tableau n° 9 : Évolution du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal

	2017	2018	2019	2020
<i>Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal</i>	93,4 %	90,3 %	90,3 %	90,6 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le tableau en annexe 5

Ainsi, la commune nouvelle du Malesherbois dispose de marges de manœuvre au regard de la pression fiscale contenue.

2.1.3 Des ressources de fonctionnement et une fiscalité reversée en baisse, conséquence des transferts de compétences

Les ressources de fonctionnement ont fortement baissé (- 43,4 %) entre 2017 et 2021, conséquences des transferts des compétences « enfance - jeunesse - périscolaire - action sociale » depuis le 1^{er} septembre 2018 comme le montre le tableau en annexe n° 6. Elles ne représentent plus que 12 % des produits de gestion en 2021 contre 16 % en 2017. Les produits liés à ces transferts de compétence ont baissé de près d'un million d'euros sur une année pleine.

De même, conséquence de ces transferts de compétence, la fiscalité reversée a diminué de 55,5 % entre 2017 et 2021 exclusivement en raison de la baisse de l'attribution de compensation (-61,3 %).

Tableau n° 10 : La baisse de l'attribution de compensation

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Attribution de compensation brute</i>	3 980 545	3 390 957	1 934 893	1 968 653	1 540 419

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion 2017 à 2021

2.1.4 Une dotation globale de fonctionnement stable, supérieure à la moyenne de la strate

La dotation globale de fonctionnement est restée stable sur la période, de l'ordre de 1,5 M€. Du fait de la création de la commune nouvelle, son montant a été figé au cours des trois années suivant sa création, comme prévu par l'article L. 2113-20 du CGCT¹⁹. A l'issue de ce dispositif, en 2019, elle s'est maintenue et se situe en 2021 au-dessus de la moyenne de la strate (174 € par habitant contre 153 € par habitant pour la strate).

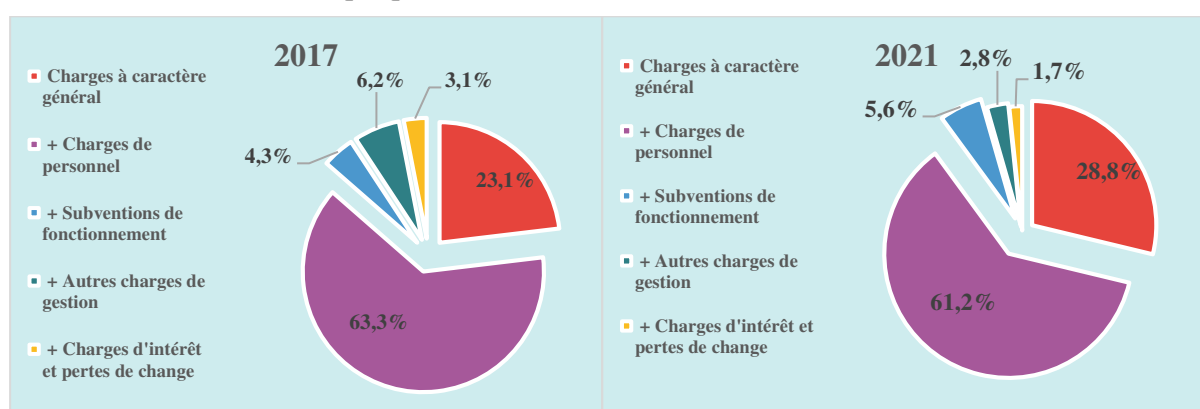
¹⁹ La loi n° 2015-292 du 16 mars 2015 « relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes », a été adoptée le 16 mars 2015 afin d'inciter à la création de communes nouvelles en instaurant un pacte financier qui garantit, pendant trois ans le niveau des dotations de l'État, aux communes fusionnant en 2015 ou 2016.

2.1.5 Des charges de gestion, en particulier celles liées au personnel, fortement affectées par les transferts de compétence

Outre les charges de personnel, les charges de gestion comprennent les charges à caractère général, les subventions de fonctionnement et les autres charges de gestion. L'ajout des charges financières permet d'obtenir les charges courantes.

Au cours de la période 2017 à 2021, les charges de gestion courantes ont diminué de plus 2 M€ soit une variation de -20,8 % qui s'avère légèrement supérieure à celles des charges de gestion (-19,7 %). Cette baisse résulte des charges financières transférées qui concernaient la petite enfance et la jeunesse (- 105 560 € de charges financières en année pleine) mais également de la limitation du recours à l'emprunt par la commune sur toute la période.

Graphique n° 3 : La structure des charges courantes



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion 2017 et 2020

Les charges à caractère général, intégrant ces transferts de compétence ont connu une très légère baisse sur la période (-1,5 %).

Ce sont les charges de personnel qui ont été le plus affectées par ces transferts de compétences, en diminuant de plus de 1,4 M€ sur la période soit -23,5 %. Elles représentent 61,2 % des charges courantes en 2021 contre 63,3 % en 2017.

La chambre n'a pas été en mesure de suivre l'évolution des effectifs entre 2017 et 2020. Ainsi, au 1^{er} décembre 2019, la commune compte 108,76 équivalents temps plein (ETP) comme l'indique l'état annexé au compte administratif. Les comptes administratifs 2018 et 2020 ne comportant pas d'état du personnel annexé, le nombre d'ETP pour ces exercices n'est pas connu. Pour 2017, d'après la synthèse du bilan social, la commune comptait 150,9 agents en équivalent temps plein rémunéré²⁰ (ETPR) sur l'année.

²⁰ L'équivalent temps plein rémunéré est proportionnel à l'activité d'un agent, mesuré par sa quotité de temps de travail et par sa période d'activité sur l'année. La base de calcul pour un agent (35 heures) ayant été en activité toute l'année correspond au nombre total d'heures payées soit 1 820 heures pour une année. Le nombre d'heures payées à prendre en compte pour un agent, est le nombre d'heures annuelles cumulées au dernier jour de l'année ou dernier jour de travail de l'agent.

L'évolution des charges de personnel par habitant montre qu'avant les transferts de compétences, la commune était très au-dessus de la moyenne nationale (+ 203 € par habitant par rapport à la moyenne en 2017). Elle a rejoint la moyenne de sa strate de référence en 2020.

Tableau n° 11 : Évolution des charges de personnel en euros par habitant

<i>En € par habitant</i>		2017	2018	2019	2020	2021
<i>Charges de personnel</i>	<i>Le Malesherbois</i>	739	696	560	531	562
	<i>Moyenne de la strate</i>	536	530	536	537	551

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les fiches DGFIP comptes individuels des communes

Les autres charges de gestion ont connu une baisse de 64,4 % sur la période. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2019, la commune du Malesherbois ne verse plus la contribution annuelle au financement du SDIS (265 000 €), à la suite de son transfert à la communauté de communes du Pithiverais-Gâtinais.

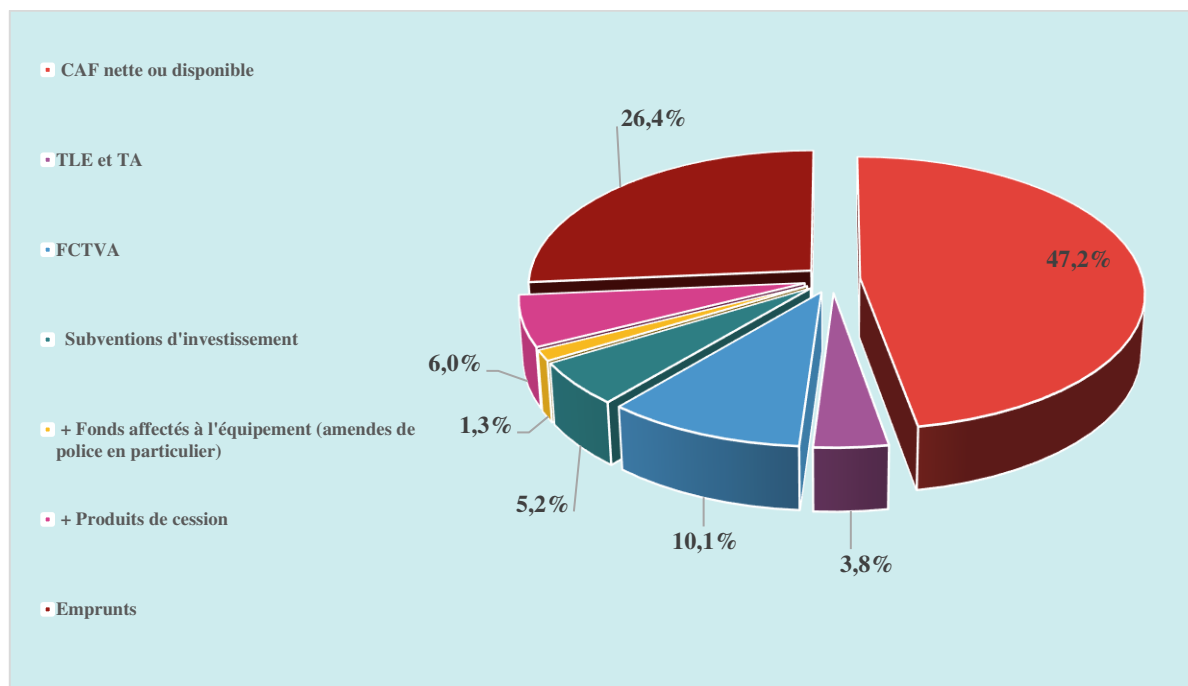
En conclusion, la commune du Malesherbois a été fortement affectée par les fortes variations de ses produits et de ses charges consécutives aux différents transferts de compétences intervenus chaque année. Elle a précisé que le transfert de la compétence scolaire durant l'exercice 2022 devant être le dernier à court terme²¹, l'année 2023 pourrait être considérée comme un exercice de référence pour le budget communal. Dans cette perspective, la collectivité est invitée à stabiliser sa situation financière pour pouvoir définir, organiser et conduire ses futurs projets.

2.2 Des investissements limités caractérisant une gestion prudente

2.2.1 Des investissements principalement financés par l'autofinancement

Sur la période 2017 à 2021 les investissements ont été financés principalement par l'épargne de gestion de la collectivité.

²¹ Seule la compétence eau et assainissement est encore en suspens sur le territoire intercommunal, mais son transfert pourra intervenir jusqu'au 1^{er} janvier 2026.

Graphique n° 4 : Le financement des investissements cumulés de 2017 à 2021

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion et les comptes administratifs 2017 à 2021

La commune dégage une épargne nette qui finance plus de 47 % de ses investissements. Les emprunts qui représentent 26,4 % des financements sont toutefois restés limités à 2,2 M€ sur toute la période.

La collectivité dégage un financement propre disponible toujours supérieur à ses dépenses d'investissement sauf en 2020²², les dépenses restant toutefois limitées sur la période.

La chambre relève la faiblesse des subventions d'équipement dans le financement des dépenses d'investissement. Elles représentent 5,2 % des recettes d'investissement sur toute la période. En 2020, la commune a reçu 40 000 € de subvention pour 1,8 M€ de dépenses d'équipement et pour 2021 elle a reçu 126 141 € pour 1 M€ de dépenses d'équipement. La collectivité se situe très en dessous de la moyenne de la strate des communes comparables.

Tableau n° 12 : Évolution des subventions d'équipement en euros par habitant

En € par habitant		2017	2018	2019	2020	2021
Subventions reçues	Le Malesherbois	2	14	20	18	15
	Moyenne de la strate	56	63	72	72	77

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les fiches DGFIP comptes individuels des communes

²² En 2020, elle présente un besoin de financement de 238 115 €.

La collectivité a reconnu rencontrer des difficultés dans le suivi des dossiers de demandes de subvention à l'État et à la région. Ces carences ont généré des pertes conséquentes de subventions, supérieures à 110 000 €. De même, elle a également indiqué que les demandes ne sont pas systématiquement effectuées quand bien même des opérations pourraient en bénéficier. Il est en conséquence recommandé à la commune de mettre en place un dispositif de suivi rigoureux des recettes d'investissement et notamment des subventions d'équipement.

Recommandation n° 5 : Mettre en place un dispositif de suivi rigoureux des recettes d'investissement et notamment des subventions d'équipement.

2.2.2 Des dépenses d'équipement limitées, nettement inférieures à la moyenne des collectivités comparables

La commune du Malesherbois a limité ses dépenses d'équipement sur la période 2017 à 2021 en moyenne à 1,2 M€, montant nettement inférieur à la moyenne de la strate des communes comparables.

Des dépenses d'équipement inférieures à la moyenne de la strate

<i>En € par habitant</i>		2017	2018	2019	2020	2021
<i>Dépenses d'équipement</i>	<i>Le Malesherbois</i>	112	305	135	211	117
	<i>Moyenne de la strate</i>	298	433	370	309	313

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les fiches DGFIP comptes individuels des communes

Les dépenses d'équipement ont principalement concerné des travaux de réseaux, de voirie et d'aménagement des cimetières sur toutes les communes déléguées constituant la commune nouvelle du Malesherbois. Lors de l'entretien de fin de contrôle, la collectivité a indiqué que l'absence de stabilisation de la situation financière de la commune et la difficulté de construire un budget conforme aux capacités de la commune avait engendré une gestion prudente depuis sa création, notamment en termes d'investissement.

Plusieurs plans pluriannuels d'investissement (PPI) ont été élaborés depuis 2017. Ils n'ont toutefois été ni achevés et ni validés par l'organe délibérant. Cette situation est due, selon l'ordonnateur, aux difficultés liées à la création de la commune nouvelle mais aussi à la nécessité de concilier des projets structurants sur l'ensemble du territoire et des attentes formulées par chaque commune déléguée.

En outre, la réalisation d'un PPI fiable passe par le développement d'une connaissance fine du patrimoine impliquant que la commune remédie aux carences importantes dans son suivi. Au-delà des nouveaux besoins d'investissements, ce PPI devra aussi évaluer et intégrer les travaux nécessaires à l'entretien du patrimoine existant.

En conséquence, il est recommandé à la commune d'adopter à court terme un PPI réaliste afin de planifier ses projets d'investissement à venir et prévoir les financements nécessaires à leur réalisation. Il constitue en effet une mesure de pilotage et de bonne gestion

incontournable pour la collectivité, particulièrement indispensable à la suite de l'instabilité financière chronique constatée depuis la formation de la commune nouvelle.

Recommandation n° 6 : Adopter à court terme un plan pluriannuel d'investissement réaliste permettant de planifier au mieux les projets d'investissements de la collectivité.

2.2.3 Un faible endettement

L'état de la dette au compte administratif (5,3 M€ en 2020) diverge de celui inscrit au compte de gestion (7,8 M€ en 2020), présentant une différence de près de 2,5 M€.

Sous cette réserve, qui devra être levée à très court terme comme recommandé par la chambre, et par mesure de prudence, le montant le plus élevé a été retenu, à savoir celui figurant dans le compte de gestion. Dans cette configuration, l'encours de la dette de la commune aurait diminué de 4 % entre 2017 et 2020 passant de 7,9 M€ à 7,8 M€.

La structure de la dette ne présenterait pas de risque pour la collectivité avec un taux de 85,48 % de dette classée A-1 (taux fixe simple) et 14,52 % de dette classée B-1 (taux variable à barrière simple).

Au 31 décembre 2020, la capacité de désendettement s'élèverait à 5,7 années pour le budget principal seul et à 5,8 années pour la dette agrégée des budgets annexes, niveau très éloigné du seuil plafond des douze années au-delà duquel la situation peut devenir critique.

Tableau n° 13 : Évolution du ratio de désendettement

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Encours de dette du budget principal au 31 décembre budget principal</i>	7 921 624	7 315 350	8 273 506	7 847 451	7 346 012
<i>Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)</i>	3,5	4,1	9,6	5,7	5,4
<i>Encours de dette agrégé (y c. budgets annexes)</i>	10 106 150	7 621 831	8 548 912	8 095 568	7 548 040
<i>Capacité de désendettement BP + BA en années (Dette agrégée / CAF brute du BP)</i>	4,4	4,2	10,0	5,8	5,5

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion approuvés 2017 à 2020 et provisoire 2021

Pour 2021, l'encours de dette inscrit dans les flux de la DGFIP est de 7 346 012 € au 31 décembre pour le budget principal et de 7 548 040 € en y ajoutant le budget annexe de l'eau. La capacité de désendettement est respectivement de 5,4 années et 5,5 années, ce qui confirme le faible endettement de la commune.

2.2.4 Une trésorerie abondante, signe d'une gestion prudente

La trésorerie est en forte augmentation et représente 330 jours de charges courantes au 31 décembre 2021, le fonds de roulement ayant progressé de plus de 47 % en cinq ans.

Tableau n° 14 : Évolution de la trésorerie nette entre 2017 et 2021

<i>au 31 décembre en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Fonds de roulement net global</i>	3 118 689	3 541 761	4 829 919	4 529 223	4 601 551
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	-1 372 063	-1 260 543	-1 469 919	-1 388 610	-2 277 220
=Trésorerie nette	4 490 752	4 802 305	6 299 838	5 917 833	6 878 771
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	169,9	191,8	293,5	299,8	328,7

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion approuvés 2017 à 2020 et provisoire 2021

Cette trésorerie abondante témoigne de la gestion prudente de la commune, celle-ci se limitant notamment dans ses projets d'équipement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune nouvelle du Malesherbois n'est pas stabilisée du fait de fortes variations dues aux transferts de compétence intervenus depuis sa création. Ces transferts ont fragilisé son autofinancement qui reste néanmoins positif sur toute la période.

Ces incertitudes ont engendré une gestion prudente de la collectivité qui s'est traduite par des investissements limités et une trésorerie abondante.

Les transferts de compétence devant s'achever en 2022, il lui appartient désormais de stabiliser sa situation financière et d'élaborer un plan pluriannuel d'investissement réaliste lui permettant de planifier au mieux ses projets d'investissements.

3 LA COMMANDE PUBLIQUE

Pour le budget principal et le budget annexe de l'eau de la commune, en cumul 2017-2021, les achats et services extérieurs ont représenté 10,9 M€ et les dépenses réelles d'équipement environ 6,9 M€, soit un enjeu financier total de la commande publique d'environ 17,8 M€ pour cette période.

3.1 Une situation en matière de marchés de travaux publics de voirie non propice au développement de la concurrence entre entreprises

3.1.1 Un nombre peu élevé d'offres et une faible rotation des titulaires des marchés dans un contexte potentiellement porteur de conflits d'intérêt

L'attention de la chambre a été attirée par les marchés de travaux publics de voirie conclus par la commune, tous conduits dans le cadre d'une procédure adaptée. En effet, la moitié des dix principaux marchés conclus entre 2016-2021, pour un montant cumulé supérieur à un million d'euros, a été attribuée à une entreprise avec laquelle la précédente maire, désormais adjointe au maire depuis 2020, entretient des liens familiaux.

Cette situation est par nature porteuse de risques juridiques et financiers pour la commune.

3.1.2 Les explications données sur cette situation

Selon l'ordonnateur, son prédécesseur et le représentant légal de l'entreprise concernée, cette situation s'explique par le fait qu'elle est soit la mieux-disante soit l'unique candidate. Son installation à proximité de la commune l'avantage dans ses interventions sur le territoire, la réduction des trajets à réaliser pouvant expliquer ses prix attractifs. Afin de garantir l'absence de conflits d'intérêts, la commune a recourt, selon le cas, à un assistant à maîtrise d'ouvrage ou un assistant à maîtrise d'œuvre qui peuvent concevoir le projet sur la base d'échanges avec les services et analyser les offres. La précédente maire a également pris, selon elle, « toutes les mesures nécessaires » pour prémunir la collectivité des situations pouvant caractériser un conflit d'intérêt.

3.1.3 La nécessité de stimuler la concurrence et le nombre d'offres reçues dans le respect des règles de la commande publique

Aucune anomalie flagrante dans les pièces des marchés consultés ainsi que dans les rapports d'analyse des offres réalisés par l'assistant à maîtrise d'ouvrage n'a été constatée par la chambre. Peu d'avenants aux marchés de voirie ont en outre été rendus nécessaires, ce qui démontre une bonne définition des besoins, préalable indispensable à la rédaction des pièces du

marché. La réorganisation des services techniques intervenue en 2021 visant notamment à sécuriser la commande publique a de même été appréciée positivement par la chambre.

Toutefois les délais généralement fixés par la commune, de l'ordre de trois semaines, sans prise en compte des jours fériés, mériteraient d'être étendus pour favoriser une plus large concurrence. Pour mémoire, l'ancien code des marchés publics et le code de la commande publique imposent en procédure formalisée, selon la procédure choisie, un délai minimal de réception des candidatures et des offres de 30 à 35 jours à compter de la date de l'envoi de l'avis de marché²³. Si en procédure adaptée, la fixation du délai de remise des offres relève du choix du pouvoir adjudicateur, celui-ci doit cependant tenir compte du montant et de l'objet du marché. Les périodes de publicité revêtent également une importance : les pouvoirs adjudicateurs, pour toucher le secteur économique concerné, doivent rendre publiques des annonces en dehors des périodes de congés, de la période estivale, etc.

Au-delà de la question des délais, la plupart des marchés font l'objet de nombreux retraits du dossier de consultation alors que très peu d'offres sont déposées. Cette situation met en évidence, et quelles qu'en soient les raisons, la très faible concurrence existant dans les offres déposées en réponse aux marchés de la commune. Cette situation est problématique par nature, en ce qu'elle ne permet pas de garantir que l'offre reçue soit la plus avantageuse pour la commune et les citoyens. Face à cette situation, il paraît indispensable que la commune soit proactive et mène des actions pour stimuler la concurrence et le nombre d'offres reçues, dans le respect des règles de la commande publique.

En accord avec cette observation, la commune a indiqué être désormais vigilante à la période de consultation et au délai pour l'établissement des offres. Elle veille à ce que dès la mise en ligne de l'annonce, les entreprises du secteur d'activité concerné en soient informées. Elle invite également les entreprises à s'enregistrer sur la plate-forme de publication de la commune afin de recevoir les alertes.

Recommandation n° 7 : Stimuler l'offre concurrentielle existante sur les marchés publics publiés par la commune en adoptant des mesures proactives d'information de l'ensemble des entreprises du secteur d'activité concerné.

3.1.4 Une insuffisance des actions de prévention des conflits d'intérêts constatée jusqu'en août 2021

S'agissant des mesures prises pour se prémunir de tout conflit d'intérêt, la chambre s'est assurée par la lecture des délibérations du conseil municipal, des comptes-rendus de la commission travaux et de la commission examinant les marchés conclus en procédure adaptée, que l'ancien ordonnateur n'avait pas pris part aux séances attribuant les marchés publics à l'entreprise avec laquelle elle entretient des liens personnels.

Or, elle a constaté que l'ancien ordonnateur a participé à des séances du conseil municipal portant sur la conclusion d'avenants à des marchés publics conclus avec cette même

²³ Ce délai peut être inférieur si un avis de pré-information a été publié, si transmission par voie électronique des offres ou des candidatures ou urgence.

entreprise²⁴, ce qui peut entacher d'illégalité les délibérations correspondantes et est porteur de risques juridiques et financiers pour la commune.

Pour mémoire, le dernier rapport d'observations définitives de la chambre portant sur la commune de Malesherbes de 1999 relevait déjà que le président de l'entreprise évoquée ci-dessus, alors conseiller municipal et membre de la commission des travaux, avait pris part à la délibération qui acceptait un avenant à un marché de voirie conclu par la commune avec son entreprise, en contradiction avec l'ancien article L. 121-35 du code des communes devenu l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui précise que « sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires ».

La chambre rappelle par ailleurs que les responsables municipaux pouvant se retrouver en situation de conflit d'intérêts sont soumis à certaines obligations. Ainsi, l'article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique dispose que « [...] constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.

Lorsqu'ils estiment se trouver dans une telle situation :

2° [...], les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégataire, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions [...] » ;

En outre, les articles 5 et 6 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de cet article prévoient que :

- le maire doit prendre un arrêté mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas devoir exercer ses compétences et désignant, dans les conditions prévues par la loi, la personne chargée de le suppléer ;
- les conseillers municipaux doivent informer le maire par écrit, en précisant la teneur des questions pour lesquelles ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Le maire est alors tenu de déterminer en conséquence, par voie d'arrêté, les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

Interrogés par la chambre sur l'accomplissement de cette dernière obligation lors de leur mandat, l'ancien ordonnateur a uniquement précisé avoir pris « toutes les mesures nécessaires », sans fournir de pièces à l'appui. La collectivité a pour sa part transmis un arrêté en date du 3 août 2021 organisant le départ de l'ancien ordonnateur au regard de sa situation de conflit d'intérêt avec l'entreprise précitée, en conformité avec les obligations précitées.

Pour mémoire, il est rappelé que la charte de l' élu, lue et adoptée le 3 juillet 2020, par le conseil municipal du Malesherbois, dont faisait partie l'ancien ordonnateur, prévoit que « [...] L' élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l' élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote ».

²⁴ - Augmentation de 15 092,25 € HT du montant d'un marché initialement fixé à 245 013 € HT.
 - Diminution de 2 795 € HT du montant d'un marché initialement fixé à 159 000 € HT.

La chambre constate que si depuis la prise de l'arrêté du 3 août 2021, la collectivité remplit ses obligations de prévention des situations de conflits d'intérêt, tel n'était pas le cas précédemment, en particulier lors de la mandature précédente, avec des irrégularités constatées, à l'instar de la présence de l'ancien ordonnateur lors des délibérations portant sur des avenants à des marchés conclus avec une société avec laquelle il entretient des liens familiaux.

Il appartient ainsi à la collectivité d'être particulièrement vigilante pour que de telles situations ne puissent se reproduire et qu'aucun de ses actes juridiques et aucune situation ne puisse laisser suspecter un conflit d'intérêts. Il lui appartient ainsi de s'assurer que les élus susceptibles d'être affectés par des conflits d'intérêts s'abstiennent bien des commissions examinant les marchés publics - et leurs avenants éventuels -, des débats et des délibérations du conseil municipal afférents et soient également écartés des circuits de signature concernés.

Enfin, au-delà des risques juridiques et financiers, la chambre souligne qu'une telle situation peut contribuer à affecter la concurrence en envoyant un signal négatif aux entreprises pouvant potentiellement candidater aux offres de la collectivité.

3.2 Des dépenses « hors marché » d'un montant significatif ne respectant pas le code de la commande publique

3.2.1 Rappel des enjeux et des dispositions du code de la commande publique

Les procédures formalisées imposées par le droit de l'Union européenne ne s'imposent qu'aux marchés publics d'un montant supérieur à certains seuils.

Au 1^{er} janvier 2020, le seuil de dispense de procédure pour la passation des marchés publics a été rehaussé à 40 000 € HT. Il était auparavant fixé à 25 000 €, et fait l'objet de révisions régulières.

Au-dessous de ces seuils, l'acheteur est libre d'organiser sa procédure comme il l'entend, dans le respect des principes constitutionnels de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Une commune ne peut ainsi s'affranchir de mettre en place une mise en concurrence de ses prestataires et fournisseurs.

En outre, les enjeux d'une bonne programmation de la commande publique sont de déterminer les besoins afin d'identifier des seuils et les procédures applicables, de garantir le respect des règles et de rechercher des économies d'échelle.

La nature et l'étendue des besoins à satisfaire doivent être déterminées avec précision conformément aux articles L. 2111-1 et R. 2121-1 à - 9 du CCP. Ces dispositions visent à éviter notamment que l'acheteur public ne scinde²⁵ ses achats pour échapper à l'application des règles de publicité et de mise en concurrence.

²⁵ L'article R. 2121-4 de ce code prévoit notamment que « l'acheteur ne peut se soustraire à l'application du présent livre en scindant ses achats [...] ».

Ainsi, en ce qui concerne les travaux, c'est la valeur globale se rapportant à une opération qui doit être prise en compte, à laquelle s'ajoute la valeur des fournitures nécessaires à sa réalisation. En ce qui concerne les fournitures et les services, il doit être procédé à une estimation de la valeur totale de ceux pouvant être considérés comme homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle²⁶.

Pour apprécier l'homogénéité de leurs besoins en fonction des caractéristiques propres de la prestation, les acheteurs peuvent élaborer une classification propre de leurs achats, selon une typologie cohérente avec leur activité. Cette classification leur permettra également, en fin d'exercice budgétaire N-1, de déterminer, par rapport au montant total des dépenses récurrentes enregistrées, la procédure à utiliser pour conclure les marchés correspondants à ce besoin récurrent, au cours de l'année budgétaire N.

Une telle classification passe donc par l'élaboration d'une nomenclature interne identifiant des familles d'achats et permettant d'effectuer des regroupements de besoins homogènes en fournitures et services.

3.2.2 La commune réalise un montant significatif de dépenses hors marché sans respect des règles de concurrence et de passation des marchés publics

Le montant des dépenses réalisées par la commune hors marché public, sur la période 2017-2021, est significatif, avec un montant cumulé supérieur à un million d'euros. Ces dépenses sont récurrentes et concernent plusieurs familles d'achats, ce qui montre qu'il s'agit d'une pratique généralisée au sein des services.

Sauf exception, la commune ne conclut pas de convention ou contrat avec ses prestataires et fournisseurs et aucune mise en concurrence n'a été réalisée sur la période.

3.2.3 Les observations de la commune

La commune est consciente de cette situation et reconnaît que les services recourent aux fournisseurs historiques, souvent sans mise en concurrence et sans recherche du « juste prix ». Il s'agit en particulier de bons de commande pour des prestations, renouvelés chaque année au même prestataire ; du recours à des devis uniques pour des montants peu significatifs mais qui cumulés au bénéfice d'un même fournisseur représentent un levier d'économie d'achat.

Elle annonce qu'elle mènera de futures démarches pour améliorer l'achat public en analysant ses besoins cumulés dans chaque domaine non couvert par des marchés publics. Cela permettra de mettre en place une démarche achat appropriée. L'objectif qu'elle se fixe est de lister les besoins pour réaliser un document unique de consultation, et lui permettre ainsi de négocier les tarifs pour le parc mécanique, pour les fournitures courantes en patrimoine immobilier, etc.

²⁶ Article R. 2121-6 du CCP.

Elle indique enfin avoir mis en place récemment une consultation minimale pour tous les achats hors marchés, avec obligation de solliciter trois devis, et l'instauration d'un circuit de validation incluant le directeur général des services (DGS).

3.2.4 L'analyse et les préconisations de la chambre

Au regard des dispositions énoncées au paragraphe 3.2.1, la chambre constate que la commune du Malesherbois n'a pas respecté les règles de la commande publique pour ses dépenses hors marché :

- que ce soit, s'agissant de certaines dépenses, du dépassement des seuils obligeant à une publicité (25 000 € HT jusqu'au 1^{er} janvier 2020) ;
- ou, de manière générale, par l'absence quasi généralisée de mise en concurrence, quels que soient le montant et la nature de l'achat.

Par ailleurs, comme l'a confirmé la commune, aucun dispositif de contrôle interne visant à sécuriser et à fiabiliser les achats publics de la commune en tant que tel n'a réellement été mis en place.

Néanmoins, les démarches engagées récemment tendant à généraliser la mise en concurrence de l'ensemble des achats devraient lui permettre de se conformer au droit de la commande publique. À cette fin, elles devront être généralisées et pérennisées au sein des services.

Les besoins récurrents et homogènes doivent, par ailleurs, être mieux suivis, conformément à la volonté affichée par la commune, afin de s'assurer du non dépassement des seuils imposant une procédure de passation adaptée ou formalisée.

La chambre souligne enfin la nécessité de se doter d'une nomenclature interne, évidemment adaptée à la taille et aux enjeux de la commande publique de la commune. Elle pourrait constituer un volet d'un guide des achats actualisé encadrant les pratiques au sein des services. Ce guide devra faire l'objet de mesures de formation et d'accompagnement des agents, ainsi que d'un suivi rigoureux dans sa mise en place par l'ensemble de l'encadrement intermédiaire de la commune²⁷. La mise en place de mécanismes de contrôle interne, adaptés à la taille et aux enjeux de la commune, permettant de fiabiliser et sécuriser l'achat public et s'assurer du respect des règles établies apparaît en outre indispensable.

²⁷ La commune a déjà réalisé un guide des achats, très complet, à la suite de la constitution de la commune nouvelle en 2016. Toutefois, il n'a jamais été mis en œuvre, du fait, selon la commune, de la charge de travail induite par les transferts de compétence successifs et les difficultés politiques au sein du conseil municipal. Aucun indicateur de suivi n'a par ailleurs été instauré.

Recommandation n° 8 : Pour sécuriser les procédures de commande publique, se doter :

- d'un guide de procédure interne, validé par le conseil municipal en sa qualité de pouvoir adjudicateur ;
- d'outils de gestion permettant de recenser les besoins (nomenclature adaptée par catégorie de services et fournitures homogènes) et de procéder à la computation des montants afin de veiller au respect des différents seuils et des règles de procédure applicables ;
- de dispositifs de contrôle interne visant à vérifier le respect des règles ainsi établies.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les marchés publics de voirie, d'un montant cumulé supérieur à un million d'euros sur la période 2016-2021, se caractérisent par un nombre peu élevé d'offres et une faible rotation des titulaires de marchés dans un contexte porteur de risques juridiques et financiers du fait des liens familiaux entretenus par l'ancienne maire et actuelle adjointe au maire, avec une entreprise.

La commune est appelée à stimuler la concurrence sur ces marchés dans le respect du code de la commande publique. En outre, les dispositions légales visant à prévenir les conflits d'intérêts ne sont totalement respectées que depuis la prise d'un arrêté le 3 août 2021. Antérieurement, il a été constaté que l'ancien ordonnateur avait participé à des délibérations portant sur des avenants à des marchés publics conclus avec l'entreprise évoquée ci-dessus. Du fait des risques tant juridiques que financiers engendrés par cette situation, la commune est appelée à maintenir la plus grande vigilance pour que de telles situations ne se reproduisent plus.

Par ailleurs, la commune réalise hors procédure de commande publique, des dépenses significatives, dépassant un million d'euros sur cinq années. Les services font appel à des fournisseurs et prestataires sans mise en concurrence, et sans respect des obligations fixées par le code de la commande publique, notamment lorsque le dépassement de seuils obligerait à des mesures de publicité.

Il appartient à la collectivité, qui a conscience de cette situation, de poursuivre et renforcer la mise en conformité de ses pratiques avec les obligations fixées par le code de la commande publique.

4 LA REDEVANCE POUR OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC

Depuis 2016, la commune nouvelle du Malesherbois a mis en place sur son territoire la redevance :

- pour occupation du domaine public par des ouvrages de réseaux publics de transport et de distribution d'électricité et de gaz ;
- pour occupation provisoire du domaine public par les chantiers de travaux réalisés sur des ouvrages de réseaux publics de transport et de distribution d'électricité et de gaz.

Par ailleurs, elle adopte chaque année les tarifs incluant la redevance d'occupation du domaine public pour les terrasses, terrasses couvertes ou encore les droits de place pour le marché.

La tarification des autres occupations du domaine public, par exemple occasionnées par l'occupation de trottoirs et places de stationnement lors de travaux réalisés par des particuliers ou entreprises, n'a pas été instituée.

Or, l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques impose que « toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique [...] donne lieu au paiement d'une redevance [...] » sauf exceptions limitativement énumérées²⁸.

Il est en conséquence recommandé à la commune de se mettre en conformité avec la disposition légale précitée en adoptant une délibération fixant le tarif de la redevance pour l'ensemble des occupations du domaine public devant y être assujetties.

Recommandation n° 9 : Assujettir à redevance l'ensemble des occupants du domaine public communal dans le respect des conditions fixées par le code général de la propriété des personnes publiques.

²⁸ Notamment lorsque :

- l'occupation ou l'utilisation est la condition naturelle et forcée de l'exécution de travaux ou de la présence d'un ouvrage, intéressant un service public qui bénéficie gratuitement à tous ;
- l'occupation ou l'utilisation contribue directement à assurer la conservation du domaine public lui-même ;
- l'occupation du domaine public est autorisée par un contrat de la commande publique.

ANNEXES

Annexe n° 1. Procédure	41
Annexe n° 2. Taux d'exécution budgétaire du budget principal.....	42
Annexe n° 3. Taux d'exécution budgétaire du budget annexe de l'eau.....	43
Annexe n° 4. Évolution de l'équilibre financier	44
Annexe n° 5. Évolution de la fiscalité	45
Annexe n° 6. Les données de l'analyse financière.....	46
Annexe n° 7. Réponse.....	49

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>Destinataires</i>	<i>Dates de réception des réponses éventuelles</i>
<i>Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle</i>	3 septembre 2021 reçue le 6 septembre 2021 3 septembre 2021 reçue le 6 septembre 2021	M. Hervé Gaurat, ordonnateur Mme Delmira Dauvilliers, ancien ordonnateur	
<i>Entretien de fin de contrôle</i>	29 mars 2022 5 avril 2022	M. Hervé Gaurat Mme Delmira Dauvilliers	
<i>Délibéré de la chambre</i>	4 mai 2022		
<i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i>	2 juin 2022 reçu le 3 juin 2022 2 juin 2022 reçu le 7 juin 2022	M. Hervé Gaurat Mme Delmira Dauvilliers	10 août 2022 néant
<i>Délibéré de la chambre</i>	30 août 2022		
<i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i>	16 septembre 2022 reçu le même jour 16 septembre 2022 reçu le 19 septembre 2022	M. Hervé Gaurat Mme Delmira Dauvilliers	17 octobre 2022 ne formule aucune observations néant

Annexe n° 2. Taux d'exécution budgétaire du budget principal

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Tx moyen
Investissement						
<i>Dépenses réelles prévues</i>	3 711 723	3 148 570	4 461 714	4 037 953	6 182 124	
<i>Dépenses réelles réalisées</i>	2 495 669	1 611 778	2 542 903	1 733 841	2 509 216	
<i>Restes à réaliser</i>	248 607	581 516	704 337	1 430 530	0	
Taux de réalisation des dépenses réelles	67,24 %	51,19 %	56,99 %	42,94 %	40,59 %	51,79 %
Taux de réalisation après intégration RAR	73,94 %	69,66 %	72,78 %	78,37 %	40,59 %	67,07 %
<i>Recettes réelles prévues</i>	2 321 047	1 150 307	1 375 378	2 684 292	914 108	
<i>Recettes réelles réalisées</i>	1 857 332	373 383	322 751	1 835 533	683 299	
<i>Restes à réaliser</i>	0	12 500	800 000	165 358	0	
Taux de réalisation des recettes réelles	80,02 %	32,46 %	23,47 %	68,38 %	74,75 %	55,82 %
Taux de réalisation après intégration RAR	80,02 %	33,55 %	81,63 %	74,54 %	74,75 %	68,90 %
Fonctionnement						
<i>Dépenses réelles prévues</i>	13 173 563	11 723 009	12 489 747	8 889 705	8 005 578	
<i>Dépenses réelles réalisées</i>	11 970 500	9 907 017	9 646 653	8 143 690	7 434 532	
<i>Chapitre 011 prévu</i>	3 302 371	3 694 651	4 265 108	2 417 053	2 295 056	
<i>Chapitre 011 réalisé</i>	2 389 271	2 230 039	2 131 926	2 317 491	1 937 514	
Taux de réalisation des dépenses réelles	90,87 %	84,51 %	77,24 %	91,61 %	92,87 %	87,42 %
Taux de réalisation chapitre 011	72,35 %	60,36 %	49,99 %	95,88 %	84,42 %	72,60 %
<i>Recettes réelles prévues</i>	13 082 932	11 624 643	11 592 572	9 414 225	8 648 652	
<i>Recettes réelles réalisées</i>	13 198 462	12 192 604	11 445 842	9 330 156	8 975 206	
Taux de réalisation des recettes réelles	100,88 %	104,89 %	98,73 %	99,11 %	103,78 %	101,48 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes administratifs 2016 à 2020

Annexe n° 3. Taux d'exécution budgétaire du budget annexe de l'eau

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Tx moyen
Investissement						
<i>Dépenses réelles prévues</i>	1 233 925	927 151	716 919	627 527	2 623 504	
<i>Dépenses réelles réalisées</i>	275 530	268 442	263 679	246 203	242 268	
<i>Restes à réaliser</i>	131 975	31 478	170 627	28 014	96 647	
Taux de réalisation des dépenses réelles	22,33 %	28,95 %	36,78 %	39,23 %	9,23 %	22,76 %
<i>Taux de réalisation après intégration RAR</i>	<i>33,03 %</i>	<i>32,35 %</i>	<i>60,58 %</i>	<i>43,70 %</i>	<i>12,92 %</i>	<i>30,43 %</i>
<i>Recettes réelles prévues</i>	240 345	10 612	11 000	0	148 016	
<i>Recettes réelles réalisées</i>	157 460	0	56 442	93 384	67 916	
<i>Restes à réaliser</i>	0	0	0	0	0	
<i>RAR/RR prévues</i>	0,00 %	0,00 %	0,00 %	SO	0,00 %	
Taux de réalisation des recettes réelles	65,51 %	0,00 %	513,11 %	SO	45,88 %	104,08 %
<i>Taux de réalisation après intégration RAR</i>	<i>65,51 %</i>	<i>0,00 %</i>	<i>513,11 %</i>	<i>SO</i>	<i>45,88 %</i>	<i>104,08 %</i>
Exploitation						
<i>Dépenses réelles prévues</i>	1 641 323	2 051 040	2 008 338	598 604	653 189	
<i>Dépenses réelles réalisées</i>	350 699	662 369	552 240	468 476	421 464	
<i>Chapitre 011 prévu</i>	<i>1 260 823</i>	<i>1 394 980</i>	<i>1 598 434</i>	<i>283 214</i>	<i>279 810</i>	
<i>Chapitre 011 réalisé</i>	<i>179 371</i>	<i>205 691</i>	<i>279 725</i>	<i>189 059</i>	<i>254 035</i>	
Taux de réalisation des dépenses réelles	21,37 %	32,29 %	27,50 %	78,26 %	64,52 %	37,32 %
<i>Taux de réalisation chapitre 011</i>	<i>14,23 %</i>	<i>14,75 %</i>	<i>17,50 %</i>	<i>66,75 %</i>	<i>90,79 %</i>	34,00 %
<i>Recettes réelles prévues</i>	845 200	854 250	763 250	980 500	819 429	
<i>Recettes réelles réalisées</i>	792 395	768 489	972 795	767 635	821 884	
Taux de réalisation des recettes réelles	93,75 %	89,96 %	127,45 %	78,29 %	100,30 %	81,63 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes administratifs 2016 à 2020

Annexe n° 4. Évolution de l'équilibre financier

En €	2017	2018	2019	2020	2021
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 925 109	4 008 818	4 111 425	4 054 404	3 637 018
+ Fiscalité reversée	4 127 110	3 470 216	2 007 306	2 057 647	1 837 405
= Fiscalité totale (nette)	8 052 219	7 479 035	6 118 730	6 112 051	5 474 423
+ Ressources d'exploitation	1 891 162	1 816 689	903 587	654 046	1 070 489
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 873 855	1 751 728	1 639 026	1 784 608	2 368 653
+ Production immobilisée, travaux en régie	7 675	4 191	5 259	0	0
= Produits de gestion (A)	11 824 910	11 051 642	8 666 601	8 550 705	8 913 565
Charges à caractère général	2 230 039	2 131 926	2 317 491	1 937 514	2 196 583
+ Charges de personnel	6 108 693	5 747 623	4 648 748	4 440 299	4 672 037
+ Subventions de fonctionnement	416 941	433 865	439 787	466 342	429 027
+ Autres charges de gestion	596 604	596 217	275 351	221 696	212 388
= Charges de gestion (B)	9 352 277	8 909 631	7 681 378	7 065 851	7 510 035
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 472 634	2 142 011	985 224	1 484 854	1 403 530
en % des produits de gestion	20,9 %	19,4 %	11,4 %	17,4 %	15,7 %
+/- Résultat financier	-296 019	-231 085	-152 963	-139 653	-127 419
+/- Autres produits et charges excep. réels	116 147	-108 548	26 464	40 539	84 448
= CAF brute	2 292 761	1 802 379	858 725	1 385 740	1 360 559
en % des produits de gestion	19,4 %	16,3 %	9,9 %	16,2 %	15,3 %
- Dotations nettes aux amortissements	944 625	918 491	666 240	670 060	691 842
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	-24 934	-28 970
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	103 286	91 869	22 279	5 714	5 714
= Résultat section de fonctionnement	1 451 422	975 757	214 764	746 327	703 401
CAF brute	2 292 761	1 802 379	858 725	1 385 740	1 360 559
- Amortissement en capital de la dette	1 464 278	588 572	441 878	428 180	502 142
= CAF nette ou disponible (C)	828 483	1 213 807	416 847	957 560	858 417
TLE et taxe d'aménagement	155 920	70 107	26 434	33 788	56 643
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	196 815	137 077	240 234	288 574	53 067
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	20 648	113 269	168 082	40 304	126 141
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	0	0	114 283	0
+ Produits de cession	500	1 000	333 000	130 000	81 000
+ Autres recettes	0	0	0	0	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	373 883	321 452	767 750	606 949	316 852
= Financement propre disponible (C+D)	1 202 366	1 535 259	1 184 597	1 564 509	1 175 269
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	130,2 %	123,4 %	106,1 %	88,7 %	120,7 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	923 702	1 244 056	1 116 638	1 764 706	974 077
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	20 000	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	35 354	0	35 042	37 032	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	21 119	17 701	-33	886	-703
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	222 191	253 501	32 951	-238 115	201 895
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	-144 793	-75 072	-129 567
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	222 191	253 501	-111 843	-313 187	72 328
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	825 000	0	1 400 000	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 047 191	253 501	1 288 157	-313 187	72 328

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion approuvés 2017 à 2020 et provisoire 2021

Annexe n° 5. Évolution de la fiscalité

	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Taux des taxes de la cne en %						
Taux de la taxe d'habitation	13,26 %	13,23 %	13,23 %	13,23 %	13,23 %	-0,1 %
Moy. Nationale	15,13 %	15,21 %	15,29 %	15,22 %	15,39 %	0,4 %
Taux de la CFE						N.C.
Moy. Nationale						N.C.
Taux de la taxe sur le foncier bâti	20,41 %	20,39 %	20,41 %	20,41 %	38,97 %	17,5 %
Moy. Nationale	20,85 %	20,88 %	20,96 %	20,88 %	39,15 %	17,1 %
Taux de la taxe sur le foncier non bâti	25,69 %	25,70 %	25,69 %	25,69 %	25,69 %	0,0 %
Moy. Nationale	52,44 %	52,84 %	52,45 %	52,19 %	52,73 %	0,1 %
Bases nettes imposées au profit de la commune						
Taxe d'habitation	8 964 003	9 154 746	9 450 323	9 559 000	714 100	-46,9 %
+ CFE						N.C.
+ Foncier bâti	10 966 158	11 250 876	11 491 530	11 644 000	9 787 000	-2,8 %
+ Foncier non bâti	525 717	532 182	543 441	549 900	549 877	1,1 %
= Bases nettes totales imposées en €	20 455 878	20 937 804	21 485 294	21 752 900	11 050 977	-14,3 %
Bases nettes totales imposées par hab. en €	2 476	2 536	2 589	2 611	1 331	-14,4 %
Moy. nationale par hab. en €	2 603	2 652	2 712	2 755	1 395	-14,4 %
Produits des impôts locaux perçus par la commune						
Taxe d'habitation	1 188 076	1 202 607	1 255 659	1 264 656	173 747	-38,2 %
+ CFE						N.C.
+ Foncier bâti	2 334 480	2 294 900	2 340 415	2 376 540	2 995 752	6,4 %
+ Foncier non bâti	136 000	136 671	139 522	141 259	161 034	4,3 %
= Produit total des impôts locaux	3 658 556	3 634 178	3 735 596	3 782 455	3 330 533	-2,3 %
Variation pdt total des impôts locaux en %		-0,7 %	2,8 %	1,3 %	NC	
Dont effet taux (y c. abattements en %)		-3,0 %	0,2 %	0,0 %	NC	
Dont effet physique des var. de bases en %		1,2 %	0,4 %	0,0 %	NC	
Dont effet forfaitaire des var. de bases en %	0,4 %	1,1 %	2,2 %	1,2 %	0,2%	
Taux moyen global de la fiscalité directe	17,9 %	17,4 %	17,4 %	17,4 %	NC	
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal	93,4 %	90,3 %	90,3 %	90,6 %	NC	

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion, les états 1259, les fiches ratio AEF de la DGFIP et le coefficient national de variation des bases voté en loi de finances pour les années 2017 à 2020

Annexe n° 6. Les données de l'analyse financière

Les ressources d'exploitation					
En €	2017	2018	2019	2020	2021
+ Domaine et récoltes	28 207	34 307	30 004	38 246	49 212
+ Travaux, études et prestations de services	1 344 867	1 185 614	396 060	213 270	277 239
+ Mise à disposition de personnel facturée	356 835	310 820	221 835	264 663	544 220
+ Remboursement de frais	24 380	72 868	103 714	25 499	41 387
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	1 754 290	1 603 610	751 613	541 678	912 059
+ Revenus locatifs et redevances (hors délégation de service public)	134 335	210 161	149 035	112 368	148 636
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	2 537	2 919	2 938	0	9 794
= Autres produits de gestion courante (b)	136 872	213 079	151 973	112 368	158 430
Production stockée hors terrains aménagés (c)	0	0	0	0	0
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	1 891 162	1 816 689	903 587	654 046	1 070 489

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion approuvés 2017 à 2020 et provisoire 2021

Évolution des ressources institutionnelles et de la fiscalité reversée					
En €	2017	2018	2019	2020	2021
Dotation Globale de Fonctionnement	1 483 275	1 179 381	1 448 924	1 463 337	1 449 787
FCTVA	18 945	0	3 401	16 651	28 081
Participations	112 234	25 662	18 687	2 505	28 455
Dont Etat	73 273	8 295	985	0	20 349
Dont régions	0	12 050	12 050	0	8 106
Dont départements	23 698	2 694	5 652	2 505	0
Dont communes	2 500	1 813	0	0	0
Dont autres	12 763	810	0	0	0
Autres attributions et participations	252 401	546 684	168 014	302 115	862 330
Dont compensation et péréquation	243 402	538 104	159 434	291 560	853 750
Dont autres	8 999	8 580	8 580	10 555	8 580
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 873 855	1 751 728	1 639 026	1 784 608	2 368 653
Attribution de compensation brute	3 980 545	3 390 957	1 934 893	1 968 653	1 540 419
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	3 980 545	3 390 957	1 934 893	1 968 653	1 540 419
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	-34 258	-101 370	-108 354	-76 709	-69 366
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	150 685	180 629	180 767	165 703	189 079
+ Reversement du prélèvement de l'Etat sur le produit brut des jeux	30 138	0	0	0	
+/- Autres fiscalités reversées					177 273
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	146 565	79 259	72 413	88 994	296 986

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion approuvés 2017 à 2020 et provisoire 2021

Les charges courantes

En €	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Charges à caractère général</i>	2 230 039	2 131 926	2 317 491	1 937 514	2 196 583
+ <i>Charges de personnel</i>	6 108 693	5 747 623	4 648 748	4 440 299	4 672 037
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	416 941	433 865	439 787	466 342	429 027
+ <i>Autres charges de gestion</i>	596 604	596 217	275 351	221 696	212 388
+ <i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	296 019	231 085	152 963	139 653	127 419
= Charges courantes	9 648 296	9 140 716	7 834 341	7 205 504	7 637 455
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	63,3 %	62,9 %	59,3 %	61,6 %	59,3 %
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	3,1 %	2,5 %	2,0 %	1,9 %	2,0 %
= Charges de gestion (B)	9 352 277	8 909 631	7 681 378	7 065 851	7 510 035

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion approuvés 2017 à 2020 et provisoire 2021

Les charges de personnel

En €	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Charges totales de personnel</i>	6 108 693	5 747 623	4 648 748	4 440 299	4 672 037
- <i>Remboursement de personnel mis à disposition</i>	356 835	310 820	221 835	264 663	544 220
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	5 751 858	5 436 803	4 426 914	4 175 636	4 127 817
<i>en % des produits de gestion</i>	48,6 %	49,2 %	51,1 %	48,8 %	46,3 %

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion approuvés 2017 à 2020 et provisoire 2021

Annexe n° 7. Réponse



Chambre régionale des comptes
Centre-Val de Loire
15, rue d'Escures - BP 2425
45 032 ORLEANS Cedex 1

Affaire suivie par : Olivier Charrier, DGS
Nos Réf. : HG/OC/CRC22/10/001
Vos Réf : greffe n° D2022-423/LC

Le Malesherbois, le 14 octobre 2022

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune du Malesherbois.

Madame la Présidente,

Par la présente, je vous informe n'avoir aucune remarque à formuler sur le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune du Malesherbois.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma considération distinguée.

Le Maire,

Hervé GAURAT



Signé par : Hervé GAURAT
Date : 17/10/2022
Qualité : Le Malesherbois - Maire



Mairie LE MALESHERBOIS
Place de l'Hôtel de Ville - BP 23 - Malesherbes
45330 Le Malesherbois
02 38 34 85 36 - contact@ville-lemalesherbois.fr



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

www.ccomptes.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

centrevaldeloire@crtc.ccomptes.fr