



Dijon, le 16 janvier 2019

Le président

Réf. : 19-ROD2-GF-03

Objet : notification du rapport d'observations définitives

.

P.J. : 1 rapport d'observations définitives.

Lettre recommandée avec avis de réception

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune d'Auxerre concernant les exercices 2012 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis à M. le Préfet de l'Yonne ainsi qu'à M. le Directeur départemental des finances publiques de l'Yonne.

Monsieur Guy FEREZ
Maire d'Auxerre

14 place de l'Hôtel de Ville

89000 AUXERRE

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération très distinguée.

Pierre VAN HERZELE



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE D'AUXERRE (Département de l'Yonne)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 10 octobre 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS PRECEDENTES DE LA CHAMBRE	7
1.1 Sur la fiabilité des comptes	8
1.2 Sur l'accueil de la petite enfance	9
2 LA FIABILITE DES COMPTES	10
2.1 Le patrimoine et son suivi comptable	10
2.2 Les travaux en régie comptabilisés en section d'investissement	12
2.2.1 L'organisation des travaux en régie à Auxerre	12
2.2.2 La nature des travaux imputés au titre des immobilisations	13
2.3 La détermination du coût de la main d'œuvre	15
2.4 Les flux financiers entre les budgets principal, annexe et rattaché.....	16
2.5 Les services assujettis à la TVA	17
3 LA SITUATION FINANCIERE.....	18
3.1 Analyse rétrospective.....	18
3.1.1 La formation du résultat de la section de fonctionnement.....	18
3.1.2 Le financement des investissements.....	20
3.1.3 L'endettement.....	23
3.2 Perspectives budgétaires et financières.....	25
4 LES RESSOURCES HUMAINES	27
4.1 Les effectifs.....	27
4.2 Le temps de travail.....	29
4.2.1 L'organisation du temps de travail	29
4.2.2 L'absence au travail.....	32
5 LES MUTUALISATIONS.....	35
5.1 Les dispositifs de mutualisation existants à Auxerre	35
5.1.1 Les groupements de commandes	35
5.1.2 Le partage de services opérationnels ou fonctionnels.....	35
5.1.3 Le transfert d'une compétence du CCAS à la commune.....	37
5.2 Le suivi des mutualisations et leur évaluation	38
5.2.1 Les dispositifs existants	38
5.2.2 Les orientations prévues au schéma intercommunal pour 2016 et 2017	40
5.3 Les nouvelles pistes envisagées par la commune	40

6 LA GESTION DES OPERATIONS FUNERAIRES	42
6.1 Les attributions du maire exercées au nom de l'État	42
6.2 L'information des familles.....	43
6.3 Les recettes perçues par la commune en matière funéraire	44
6.3.1 Les taxes funéraires	44
6.3.2 Les vacations de police.....	45
6.3.3 Les redevances.....	46
6.4 Le crématorium communal	46
6.4.1 Implantation territoriale du crématorium d'Auxerre	46
6.4.2 L'acquisition du crématorium par la ville d'Auxerre et le choix du mode de gestion de l'équipement	48
6.4.3 Le contrat de délégation de la gestion du crématorium	49
6.4.4 La mise en œuvre du contrat.....	51
6.4.5 La traduction des objectifs de la commune	55
6.4.6 Le contrôle du délégataire par la commune.....	57
6.4.7 L'équilibre économique du contrat.....	61
6.4.8 La mise aux normes du système de filtration de l'appareil de crémation : une obligation réglementaire mise en œuvre dans le cadre du nouveau contrat de concession.....	64
7 LES DISPOSITIFS DE CONTROLE ET DE PILOTAGE DE LA GESTION.....	73
ANNEXES.....	75

SYNTHÈSE

Chef-lieu du département de l'Yonne et principal bassin d'emploi du département, la commune d'Auxerre, avec près de 37 000 habitants, est également la ville-centre de la communauté d'agglomération de l'Auxerrois qui regroupe, depuis le 1^{er} janvier 2017, vingt-neuf communes pour une population globale de 71 000 habitants.

Lors de son contrôle, la chambre a constaté que les comptes de la collectivité présentent des insuffisances significatives en matière de tenue de l'inventaire et ne donnent pas une image fidèle du patrimoine communal. Des corrections doivent être réalisées en matière de comptabilisation des travaux en régie qui ont représenté près de 3 M€ sur la période 2012 à 2016 : la procédure doit être formalisée afin de fiabiliser les dépenses de main d'œuvre estimées, le coût d'utilisation des véhicules utilisés ainsi que la détermination de la nature des travaux imputés au titre des immobilisations.

Sous ces réserves, la commune a su préserver ses grands équilibres financiers à fin 2016. Les résultats de fonctionnement ont été satisfaisants, dans un contexte de baisse des dotations de l'État ayant conduit la collectivité à mobiliser, en 2016, le levier fiscal tout en rationalisant les dépenses de gestion. L'effort d'équipement communal, soit 71 M€ entre 2012 et 2016, a été important. Pour le financer, la commune a notamment privilégié le recours à l'emprunt pour près de 26 M€, sa capacité d'autofinancement après remboursement de l'annuité de la dette en capital étant peu élevée (11 M€), et les autres recettes d'investissement (29 M€) étant composées, pour plus de la moitié, des co-financements de partenaires institutionnels indispensables à la concrétisation de cet effort. Conséquence directe de cette politique d'investissement soutenue, la dette communale, qui ne présente pas de risque au regard de sa structure, est élevée.

À l'avenir, si la commune entendait maintenir, comme elle l'envisage dans son scénario de prospective financière d'octobre 2017, un rythme annuel de 10 M€ de dépenses d'équipement jusqu'en 2022, elle devrait nécessairement poursuivre ses efforts de réduction des dépenses de gestion et développer les dispositifs de mutualisation au sein du bloc communal, de manière à disposer de marges de manœuvre complémentaires et anticiper une baisse éventuelle des subventions de ses partenaires institutionnels, eux-mêmes confrontés à des contraintes financières. En conséquence, la commune devra procéder à des arbitrages stratégiques en termes de politique d'investissement soutenable, eu égard au niveau de sa capacité d'autofinancement et d'endettement, ces trois axes étant interdépendants pour le maintien de l'équilibre financier communal.

Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, la commune est parvenue, nonobstant la reprise du personnel de l'ancien établissement public de coopération culturelle de l'Yonne en 2014, à contenir l'évolution de sa masse salariale depuis lors, notamment par une diminution de ses effectifs corrélée à la réorganisation des directions et des services. Mais ces mesures trouvent désormais leurs limites et de nouvelles pistes d'économies sont à exploiter, à qualité de service public équivalente, sur le temps de travail (4 jours de travail par an et par

agent ne sont pas accomplis, soit l'équivalent de 13,2 ETP) et l'absentéisme pour raison de santé, en forte augmentation, qui représentait 72 agents ETP en 2016. En outre, les dispositifs de mutualisation mis en œuvre jusqu'en 2017 n'ont pas produit tous les effets que l'on pouvait en attendre. À ce titre, la commune est invitée, en lien avec la communauté d'agglomération de l'Auxerrois, à formaliser et mettre en œuvre les nouvelles pistes de mutualisation envisagées, notamment la création d'une direction générale mutualisée.

Les opérations funéraires, notamment la gestion du crématorium communal, ont été examinées dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières. Acquis en 2001 par la commune, le crématorium a été confié en gestion déléguée à la Société des Crématoriums de France (SCF) sur la période 2006 à 2017. Si l'analyse de ce contrat a permis de vérifier que le risque de la gestion pesait bien sur le délégataire, en revanche, la traduction des objectifs que s'était fixés la commune, à savoir proposer un service et des prestations de qualité aux usagers, ne ressort pas du contrat. En outre, les indicateurs proposés par le délégataire, tels que présentés dans les rapports annuels d'activité, n'apportent que peu d'informations pertinentes sur la qualité du service.

Le contrôle que doit exercer l'autorité délégante sur le délégataire est apparu quasi-inexistant. En effet, bien que les rapports annuels d'activité aient été présentés aux différentes instances communales, aucune analyse n'en a été effectuée ; aucun contrôle sur place n'a par ailleurs été réalisé par la commune.

La chambre a relevé que l'inventaire des biens désignés au contrat n'était pas valorisé, que l'état des dépenses de renouvellement n'avait pas été produit, que le compte annuel de résultat de l'exploitation se résumait en des états de synthèse ne faisant apparaître aucun des produits et charges tels que prévus au contrat. De fait, l'équilibre économique du contrat, jamais suivi par la commune, a été apprécié par la chambre sur la base des documents comptables complémentaires produits par la société délégataire. En comparant les comptes présentés par la société au plan d'affaires prévisionnel, il en est ressorti que l'activité du service public du crématorium avait été fortement rentable pour le délégataire, soit le double de ce qui était prévu, en raison notamment de la majoration excessive des frais de siège.

Enfin, l'obligation réglementaire de mise aux normes du système de filtration du four du crématorium a été mise en œuvre dans le cadre du nouveau contrat de concession signé fin octobre 2017. À ce titre, la chambre a relevé, d'une part, que l'analyse des offres comportait plusieurs fragilités, et, d'autre part, que le classement final et l'attribution subséquente apparaissaient irréguliers au regard des critères de jugement définis par la collectivité.

Au terme du contrôle réalisé par la chambre, l'insuffisance des procédures de contrôle interne et de pilotage de la gestion est manifeste. La perspective de la montée en puissance de la mutualisation plaide pour la mise en place de tels dispositifs pouvant parfaitement se traduire par un contrôle de gestion mutualisé, offrant une meilleure assurance d'agir conformément aux normes en vigueur et de manière efficiente.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : reconstituer l'inventaire exhaustif des biens de la commune et le tenir régulièrement à jour afin de permettre au comptable d'établir, d'une part, un état détaillé de l'actif conformément à la réglementation, et d'autre part, de donner une image fidèle du patrimoine communal.

Recommandation n° 2 : se conformer aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 et de la circulaire INT/B010059C du 26 février 2002 précisant les règles d'imputation des dépenses du secteur public local pour formaliser l'ensemble de la procédure en matière de travaux en régie.

Recommandation n° 3 : déterminer un coût des dépenses de main d'œuvre et d'utilisation des véhicules ressortant d'une comptabilité analytique en matière de travaux en régie.

Recommandation n° 4 : mettre un terme au régime de congés irréguliers résultant des protocoles d'accords et des notes de service.

Recommandation n° 5 : utiliser le dispositif du service commun pour le partage de l'atelier mécanique et le correspondant du comité national d'action sociale.

Recommandation n° 6 : mettre en place une facturation des charges au coût réel pour le partage de l'atelier mécanique.

Recommandation n° 7 : formaliser et mettre en œuvre les nouvelles pistes de mutualisation envisagées par la commune, en lien avec la communauté d'agglomération de l'Auxerrois.

Recommandation n° 8 : se conformer aux obligations relatives à l'information des familles en matière funéraire par l'affichage de la liste des opérateurs funéraires habilités et par la mise à disposition des devis-types des opérateurs funéraires auprès des familles.

Recommandation n° 9 : exercer le contrôle du délégataire afin de s'assurer du respect, par ce dernier, de ses obligations contractuelles.

Recommandation n° 10 : préciser sans délai par voie d'avenant au contrat de concession la date ou la période retenue pour chaque indice composant la formule d'indexation des tarifs funéraires.

Recommandation n° 11 : mettre en place un dispositif de contrôle et de pilotage de la gestion mutualisée avec la communauté d'agglomération de l'Auxerrois au regard des nouvelles pistes de mutualisation envisagées.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Auxerre pour les exercices 2012 et suivants a été inscrit au programme 2017 de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté.

Le contrôle de la gestion et des comptes a porté sur le suivi des précédentes observations émises par la chambre, la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion des ressources humaines et les mutualisations.

Ce contrôle s'intègre en outre dans les travaux de la formation inter-juridictions sur la gestion des opérations funéraires par les collectivités territoriales, associant la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. À ce titre, le contrôle des comptes du délégataire du service public du crématorium, la Société des Crématoriums de France (SCF), pour les exercices 2012 à 2016, a complété le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Auxerre.

Les observations relatives à la gestion des opérations funéraires sont présentées à la partie 6 du présent rapport.

À travers son contrôle, la chambre s'est attachée, compte tenu des objectifs fixés par le conseil municipal, à évaluer les résultats obtenus et à apprécier l'économie des moyens mis en œuvre, tout en s'assurant de la régularité des actes de gestion.

Conformément aux articles L. 211-3, L. 211-10 et R. 243-1 du code des juridictions financières, le président de la chambre a informé le maire de la commune d'Auxerre et le président de la société SCF de l'ouverture du contrôle, respectivement par lettres des 26 juin 2017 et 18 décembre 2017. Les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 9 février 2018 avec le maire et le 16 février 2018 avec le directeur administratif et financier de la société.

Dans sa séance du 9 mars 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été notifiées le 16 mai 2018 au maire d'Auxerre et aux tiers concernés. Après avoir examiné les réponses qui lui ont été adressées et entendu le maire, à sa demande, le 5 septembre 2018, la chambre a arrêté, dans sa séance du 10 octobre 2018, les observations définitives reproduites ci-après.

La présentation de la commune

Auxerre, avec près de 37 000 habitants, est le chef-lieu du département de l'Yonne. Essentiellement rural, ce dernier est organisé autour de deux villes moyennes, Auxerre et Sens, et de la petite ville d'Avallon.

Située sur l'axe Nord-Sud que suivent l'autoroute A6 et la voie ferrée, l'aire urbaine d'Auxerre, représentant un peu moins de 100 000 habitants, concentre ses échanges avec Paris et Sens. Principal bassin d'emploi du département, Auxerre est cependant confrontée à une baisse de population depuis 1990. Contrairement à d'autres intercommunalités de la région, où l'étalement urbain se poursuit au bénéfice des communes périphériques, Auxerre et le territoire de la communauté d'agglomération de l'Auxerrois voient tous deux leur population décroître sur la période 2009-2014¹ (respectivement – 1 859 et – 1 134 habitants).

Auxerre présente une population relativement modeste : la part des ménages fiscaux imposés est inférieure aux moyennes départementales et régionales, les taux de chômage et pauvreté étant nettement supérieurs. S'agissant plus particulièrement du taux de chômage constaté au 1^{er} trimestre 2017, la situation du bassin d'emploi d'Auxerre s'est améliorée au regard de celle du département avec 8,6 % pour Auxerre contre 9 % pour le département, 8,5 % pour la région².

Auxerre fait partie des 29 communes qui composent désormais la nouvelle communauté d'agglomération de l'Auxerrois issue, depuis le 1^{er} janvier 2017, de la fusion des communautés d'agglomération de l'Auxerrois (21 communes) et de communes du pays coulangeois (8 communes). La population totale regroupée atteint 71 268 habitants au 1^{er} janvier 2018, Auxerre en représentant 51 %.

1 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS PRECEDENTES DE LA CHAMBRE

Dans son rapport du 18 janvier 2013, la chambre formulait un certain nombre de recommandations concernant la fiabilité des comptes, notamment en matière d'inscription des recettes d'emprunt en restes à réaliser et de schéma des écritures de cessions d'immobilisations, ainsi que, dans le cadre d'une enquête commune de la Cour et des chambres régionales des comptes sur l'accueil de la petite enfance.

¹ Source : INSEE, populations légales en Bourgogne-Franche-Comté, janvier 2017.

² Source : INSEE, statistiques et indicateurs, bassin d'emploi d'Auxerre, août 2017.

1.1 Sur la fiabilité des comptes

Au cours du présent contrôle, il a été constaté que les recommandations précédentes relatives à la fiabilité des comptes ont été mises en œuvre par la commune sous les réserves suivantes :

- le schéma des écritures de cessions d'immobilisations prévu à l'instruction M14 est désormais respecté. Seule l'opération d'ordre budgétaire relative à l'enregistrement, en recette d'investissement, de la plus-value soumise à TVA liée à la cession d'un terrain comporte une erreur en ce qu'elle a été comptabilisée toutes taxes comprises (TTC) et non hors taxes (HT) au cours de l'exercice 2015. Cette confusion a entraîné une majoration erronée des recettes d'investissement de l'exercice de 120 061,39 €, ainsi que des dépenses de fonctionnement majorées pour ce même montant ; le résultat global de l'exercice 2015 n'a cependant pas été affecté par ces écritures erronées ;
- l'inscription en restes à réaliser de la section d'investissement des recettes d'emprunt est dorénavant conforme aux dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, une irrégularité par rapport à l'autorisation donnée par l'assemblée délibérante a été constatée sur l'exercice 2014.

En effet, le maire n'a délégué du conseil municipal en matière de souscription d'emprunts que dans la limite du montant inscrit au budget³. Même si le budget de la commune est voté par chapitre, la délégation est rédigée en ces termes : « procéder [...] à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts ».

Au budget 2014, le chapitre 16⁴ prévoit, compte tenu des décisions modificatives et restes à réaliser, des recettes d'« emprunts et dettes assimilées » arrêtées à 18 669 893 € dont 7,4 M€ au compte 16449 « opérations afférentes à options de tirage sur ligne de trésorerie » et 5 M€ au compte 166 « refinancement de dette ». Ces deux derniers comptes relevant des « opérations financières utiles à la gestion des emprunts » et, au surplus, s'équilibrant en dépenses et recettes au cours de l'exercice, comme le rappelle le maire dans la note de présentation du budget primitif, ils ne participent pas à un endettement supplémentaire et ne procèdent pas « au financement des investissements prévus par le budget ». Par conséquent, seul le compte 1641 « emprunt en euros » relève de l'autorisation donnée par l'assemblée délibérante de réaliser des emprunts pour le financement des investissements.

Les crédits adoptés à ce compte se sont élevés à 6 269 893 €, deux emprunts pour un montant total de 4 M€ ont été souscrits courant 2014. Or, en signant un nouveau contrat d'emprunt avec la Banque postale le 29 décembre 2014 pour un montant de 4 M€, l'exécutif a excédé l'autorisation budgétaire de l'assemblée pour un montant de 1 730 107 €. Dès lors, ce contrat était dépourvu de toute validité juridique et l'inscription de 4 M€ en restes à réaliser était par là-même irrégulière.

En conséquence, la chambre invite le maire à respecter l'autorisation budgétaire ouverte par l'assemblée délibérante en matière de réalisation de nouveaux emprunts.

³ Délibérations « délégation d'attributions au maire en application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales » des 17 avril 2014 et 8 juin 2017.

⁴ Chapitre 16 hors compte 165 « dépôts et cautionnements reçus ».

1.2 Sur l'accueil de la petite enfance

La quasi-totalité des recommandations formulées par la chambre relatives à la petite enfance a été mise en œuvre par la commune :

- les modalités de remplacement par du personnel qualifié (puéricultrices, éducateurs de jeunes enfants, auxiliaires de puériculture, infirmiers ou psychomotriciens) en cas d'absence temporaire ont finalement abouti au renforcement des équipes titulaires en personnel qualifié et à la redéfinition des formations, après l'expérimentation non satisfaisante de création d'un poste d'auxiliaire de puériculture « volante ». Le remplacement de personnel qualifié en arrêt pour un minimum de 6 mois s'exerce par le recours à des contrats à durée déterminée de qualification équivalente. Un vivier de vacataires, dont une auxiliaire de puériculture, a également été constitué ;
- un partenariat entre la crèche interhospitalière et la commune d'Auxerre permet désormais une meilleure prise en compte des besoins atypiques de familles, notamment en matière d'amplitudes horaires. Il s'est concrétisé par une participation de la commune à des travaux d'extension offrant ainsi huit places supplémentaires. Sur cette nouvelle capacité de 83 berceaux, 20 % sont réservés aux non-hospitaliers ;
- l'offre d'accueil est centralisée depuis 2014 : une liste d'attente unique a été mise en place sur l'ensemble des structures municipales, croisée deux fois par an avec celles des autres structures (associatives, mutualistes) ; cependant, l'ordonnateur a précisé que la classe d'âge dite « des bébés » constitue une difficulté lorsque les demandes sont présentées en cours d'année ;
- la réflexion sur l'éventuel transfert de la compétence « petite enfance » à la communauté d'agglomération de l'Auxerrois n'a pas évolué ; les interventions de l'EPCI demeurent limitées au titre des fonds de concours « petite enfance ». La décision d'établir un nouvel état des lieux intercommunal⁵ du paysage de la petite enfance pour appréhender les besoins en la matière, en y associant la caisse d'allocations familiales de l'Yonne et la protection maternelle infantile, a été prise le 11 avril 2017.

⁵ Le précédent état des lieux datait de 2008/2009.

2 LA FIABILITE DES COMPTES

La fiabilité des comptes est entendue au sens de la régularité et de la sincérité comptable. L'article 47-2 de la Constitution dispose que « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ». Les articles 53 à 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique précisent les exigences auxquelles doivent répondre les comptes publics. Ainsi, la qualité des comptes est un gage de transparence du bon emploi des fonds publics.

2.1 Le patrimoine et son suivi comptable

La tenue de l'inventaire est une obligation pour l'ordonnateur, chargé du recensement des biens et de leur identification de manière exhaustive dans l'inventaire physique, ainsi que de l'ajustement de l'inventaire comptable en fonction des données réellement présentes au sein de l'organisme. Ces deux inventaires doivent être en concordance entre eux, mais également avec l'état de l'actif immobilisé tenu par le comptable et suivi au bilan.

Au-delà de cette obligation, une tenue rigoureuse de l'inventaire permet de fiabiliser un élément important du bilan et constitue un des préalables à la démarche de certification des comptes.

La commune d'Auxerre a produit, en guise d'état d'inventaire, un extrait du fichier Indigo-inventaire transmis chaque année au comptable public. Cet état ne recense que les biens relevant de certains comptes⁶ au motif que seuls ceux utilisés et amortissables y sont recensés. Pourtant, d'autres biens faisant l'objet d'amortissements figurent au bilan de la commune⁷ et ne sont donc pas recensés dans les états transmis. La collectivité a précisé qu'aucun suivi des biens enregistrés en classe 2 n'est centralisé, la gestion étant déconcentrée à la direction accueil et communication à partir de l'outil « Pythéas » pour ce qui concerne l'acquisition et la maintenance du parc informatique, et à la direction des moyens généraux à l'aide du logiciel ATAL pour le parc véhicules/engins et pour une partie du matériel.

L'inventaire du patrimoine bâti, transmis dans un second temps, correspond à un état d'inventaire seulement physique de ce patrimoine puisqu'il ne comprend aucune valeur, aucun numéro d'inventaire, ni aucune référence à un compte d'imputation, éléments pourtant indispensables pour l'inventaire comptable. En effet, l'inventaire et l'état de l'actif, même s'ils ont des finalités différentes, doivent correspondre. La qualité des échanges d'informations entre l'ordonnateur et le comptable sur la base de l'attribution, par le premier, d'un numéro d'inventaire aux actifs immobilisés est un préalable indispensable à cette corrélation.

⁶ Comptes 2031 « frais d'études », 2152 « installations de voirie », 2157 « matériel et outillage de voirie », 2158 « autres installations, matériel et outillage techniques », 21757 « matériel et outillage de voirie », 2182 « matériel de transport », 2183 « matériel de bureau et matériel informatique », 2184 « mobilier » et 2188 « autres immobilisations corporelles ».

⁷ Tels qu'aux comptes 204 « subventions d'équipement versées », 205 « concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, logiciels, droits et valeurs similaires », 2121 « plantations arbres et arbustes », 2132 « immeubles de rapport », 2152 « installations de voirie », 21568 « autre matériel, outillage incendie, défense civile », 21782 « matériel de transport », 2181 « installation générales, agencements, aménagements divers », 2281 « installations générales agencements, aménagements divers, reçues en affectation ».

Or, le fichier Indigo-inventaire transmis au comptable ne comporte aucune information relative aux biens non amortissables, tels que les terrains ou les immeubles affectés à l'usage du public ou à un service public administratif ; les flux des mandats relatifs aux comptes 20 « immobilisations incorporelles » et 23 « immobilisations en cours » ne mentionnent aucun numéro d'inventaire et ne permettent donc pas au comptable de procéder à l'intégration définitive des biens dans le patrimoine de la commune depuis plusieurs années.

Par ailleurs, il a été constaté que les opérations d'intégration définitive des biens s'effectuaient par des certificats administratifs non datés établis par l'ordonnateur à la demande du comptable pour des montants globalisés, affectés d'un numéro d'inventaire « général », tels que :

- 53,8 M€ du compte d'immobilisations en cours 2315 intégrés au compte définitif 2135 relatif à la « réalisation d'installations, d'aménagements des constructions », n° inventaire 2017-002 ;
- 85,9 M€ du compte d'immobilisations en cours 2313 intégrés au compte définitif 21318 relatif à la « réalisation des travaux dans les bâtiments publics », n° inventaire 2017-003 ;
- 2,2 M€ du compte d'immobilisations en cours 2312 intégrés au compte définitif 2128 relatif à la « réalisation des travaux d'agencements et d'aménagements urbains », n° inventaire 2017-001 ;
- 0,5 M€ du compte d'immobilisations en cours 2316 intégrés au compte définitif 2161 relatif à la « réhabilitation d'œuvres et objets d'arts », n° inventaire 2017-004.

C'est ainsi que 142 M€ ont fait l'objet d'intégration sur les 159 M€ qu'atteignait le solde des comptes 23 au 31 décembre 2016, sur la base de certificats administratifs établis de manière laconique, ne permettant pas la tenue d'un inventaire comptable conforme à l'instruction budgétaire et comptable M14.

À ces anomalies s'ajoute l'ancienneté du défaut de constitution d'un inventaire comptable qui aboutit, fin 2016, à un écart de 32 M€⁸ entre les valeurs nettes portées à l'état de l'actif et au bilan, phénomène en aggravation constante tant par la poursuite des insuffisances pratiquées en matière de production de numéros d'inventaire que par l'émission de certificats administratifs globalisés.

Consciente que l'inventaire physique du patrimoine immobilier utilisé ne répond pas à l'ensemble des besoins pratiques et des obligations comptables, la collectivité a ajouté un volet pour l'assistance à la mise en place d'un inventaire sur le patrimoine à l'accord cadre relatif à la réalisation d'un schéma directeur immobilier (SDI) notifié en 2016. La liste du patrimoine bâti établie par TB Maestro début 2018 affecte un numéro à chacun des biens recensés, sans les valoriser comptablement.

⁸ Dont 30 M€, pour ce qui concerne les seules « subventions d'équipement versées » et « autres immobilisations corporelles ».

La commune n'utilisant aucun outil pour recenser complètement les biens de son patrimoine, elle est invitée à profiter de l'acquisition d'un nouveau logiciel financier en 2018 pour mettre en place une organisation et des processus lui permettant d'attribuer, de suivre et de communiquer les numéros d'inventaire pour l'ensemble des immobilisations, y compris s'agissant des travaux en cours.

La chambre rappelle que la mise en place d'un état d'inventaire comptable exhaustif, l'affectation d'un numéro d'inventaire unique et sa communication systématique lors de chaque événement relatif à la vie de l'immobilisation (entrée, adjonctions, amortissements, travaux en régie, sortie, ...) permettent de donner une image fidèle du patrimoine et d'en définir une stratégie de gestion.

En définitive, la chambre invite la commune à poursuivre la démarche engagée en vue de constituer l'inventaire, tant pour les biens immobiliers que mobiliers, afin de disposer d'un inventaire comptable exhaustif et de communiquer au comptable public toutes les informations indispensables pour le rétablissement et le maintien de la concordance des états et leur suivi au bilan.

<p>Recommandation n° 1 : reconstituer l'inventaire exhaustif des biens de la commune et le tenir régulièrement à jour afin de permettre au comptable d'établir, d'une part, un état détaillé de l'actif conformément à la réglementation, et d'autre part, de donner une image fidèle du patrimoine communal.</p>
--

2.2 Les travaux en régie comptabilisés en section d'investissement

Lorsque des travaux ayant le caractère d'investissements sont réalisés directement par les agents de la commune, l'instruction budgétaire et comptable M14 permet d'affecter en dépenses d'investissement le montant des charges enregistrées en section de fonctionnement. Ainsi, les dépenses de main d'œuvre, de petit outillage et de fournitures, initialement inscrites en section de fonctionnement, sont transférées en fin d'exercice au moyen d'une écriture d'ordre budgétaire, aux chapitres intéressés de la section d'investissement pour l'immobilisation des biens.

Cette opération s'effectue à partir d'un état des travaux d'investissement effectués en régie établi avant la clôture de l'exercice. Doivent y figurer le montant de chaque catégorie de dépenses ou des portions de dépenses se rapportant au travail ou à l'opération intéressée et, pour les dépenses de main d'œuvre, le décompte des heures de travail précisant les tarifs horaires retenus selon la catégorie de personnel.

2.2.1 L'organisation des travaux en régie à Auxerre

Sur la période 2012-2016, les travaux en régie directement réalisés par les agents communaux et affectés en dépenses d'investissement ont représenté entre 0,4 M€ et 0,7 M€ par an, soit 2,9 M€ cumulés sur la période.

Selon la procédure décrite par la commune, les travaux en régie sont gérés par le service « maintenance bâtiments » au sein de la direction du patrimoine bâti, lequel compte sept ateliers représentant cinquante agents : gros œuvre/second œuvre, menuiserie, plomberie, métallerie, électricité, peinture et nettoyage. La commune a précisé que « Bien que l'objectif principal du service consiste à entretenir et maintenir en état le patrimoine bâti de la ville (300 bâtiments répartis sur 200 sites), il a également pour mission de l'améliorer en réalisant des travaux d'aménagement, d'amélioration, de rénovation, de restauration ou d'extension ».

Deux comptes gestionnaires sont gérés en dépenses de fonctionnement dans l'applicatif de finances Cegid par la direction du patrimoine bâti :

- « maintenance ateliers », pour ce qui relève des dépenses d'entretien courant et de maintenance pour un budget d'environ 0,2 M€ annuel ;
- « bâtiments travaux régie », pour un budget d'environ 0,1 à 0,15 M€ annuel. Sur cette enveloppe, une ligne identifiée « travaux QEB / Cit'ergie » d'un montant de 50 000 €, mise en place en 2013, est réservée à des travaux d'isolation (menuiseries, combles) ou ayant trait aux économies (énergies, fluides ...) ; le reste est affecté à une ligne générale destinée à des travaux identifiés en amont au travers d'un programme planifié après l'analyse des prestations sollicitées par les services (constructions nouvelles, aménagements, améliorations, extensions, transformations importantes).

Ainsi, si une partie des travaux en régie relève d'une programmation, l'autre partie relève des prestations sollicitées au fil de l'année, lesquelles font l'objet d'une « analyse rigoureuse » selon la réponse fournie par la commune.

Tout au long de l'année, chaque opération de travaux en régie est liée à une fiche d'intervention dénommée « fiche projet » saisie dans l'applicatif ATAL, à laquelle sont affectés des crédits ; chaque commande, chaque intervention avec mention des heures réalisées par agent ainsi que l'utilisation des véhicules y sont rattachées. En fin d'exercice budgétaire, les fiches de travaux sont éditées d'ATAL et comparées avec l'applicatif de finances Cegid. Un tableau récapitulatif est transmis à la direction des finances qui saisit l'écriture d'ordre budgétaire entre les sections de fonctionnement et d'investissement.

Si cette pratique telle que présentée apparaît conforme à l'instruction comptable M14, une première difficulté ressort des écarts constatés, même marginaux, dus à la gestion des lignes de crédits en HT dans Cegid et en TTC dans ATAL, ainsi qu'une lourdeur provenant de la double saisie induite par l'utilisation de deux applicatifs distincts. Une seconde difficulté résulte de l'absence de procédure formalisée en matière de travaux en régie, laquelle contraint l'assistante gestion financière de la direction du patrimoine bâti à interroger les agents de la direction des finances lors de chaque hésitation ressortant de la nature des travaux : immobilisation (travaux en régie) ou maintenance.

2.2.2 La nature des travaux imputés au titre des immobilisations

La circulaire INT/B020059C du 26 février 2002 précise les règles d'imputation des dépenses du secteur public local : les travaux d'entretien ou de réparation destinés à maintenir ou remettre le bien en état de marche sans entraîner une augmentation de sa valeur réelle ou de sa durée de vie sont constitutifs de charges de fonctionnement.

Cette circulaire opère ensuite une distinction entre dépenses d'entretien et de réparation d'une part, et dépenses d'amélioration d'autre part. Ainsi « constitue une dépense d'amélioration toute dépense qui a pour effet, soit d'augmenter la valeur et/ou la durée de vie du bien immobilisé, soit, sans augmenter cette durée de vie, de permettre une diminution des coûts d'utilisation ou une production supérieure. Ces dépenses constituent des immobilisations ».

Les états joints aux titres de recettes émis au compte relatif aux travaux en régie consistent en une liste comportant, pour chaque opération de travaux réalisés, un coût total de main d'œuvre et de fournitures. Les pièces justificatives produites au titre des exercices 2015 et 2016, transmises à titre d'exemples compte tenu du volume de documents concernés⁹, rattachent une fiche récapitulative à chaque opération, fiche regroupant les bons d'interventions par corps de métier. Le montant de chaque catégorie de dépenses ou portion de dépenses se rapportant au travail ou à l'opération intéressée, frais d'utilisation des véhicules compris, y figure et, pour les dépenses de main d'œuvre, le décompte des heures de travail par agent précise les tarifs horaires retenus.

L'analyse des vingt-deux fiches récapitulatives d'intervention relatives à l'exercice 2015 transmises montre que 40 % seulement des dépenses relèvent d'achat de matériaux et fournitures, les 60 % restants résultant de charges de personnel et d'utilisation de véhicules.

De même, l'analyse des fiches récapitulatives d'intervention relatives à l'exercice 2016 montre que 20 % seulement des dépenses relèvent d'achat de matériaux et fournitures, 75 % de charges de personnel, le solde de frais d'utilisation des véhicules. Plus particulièrement, les trois fiches relatives à l'opération « réorganisation des services » ressortent à 93 % de frais de personnel et d'utilisation de véhicules pour des opérations assimilables à des déménagements de services et des rafraîchissements de locaux. Trois autres fiches relatives à l'opération « logements » ressortent à 87 % de frais de personnel et véhicules pour des rénovations de logements dénommées « réhabilitation », « remise à niveau » ou « réfection du logement avant réaffectation ».

Ainsi, une partie des opérations listées en 2015 et 2016 relève au final de travaux d'entretien ou de réparation et est constitutive de charges de fonctionnement.

La chambre observe que bien que la commune édite des centaines de fiches chaque année, l'absence de précision quant à la nature des travaux réalisés (absence de descriptif détaillé) rend difficile le contrôle de la nature des opérations retenues au titre des travaux en régie et leur distinction avec les dépenses d'entretien ou de réparation. La chambre rappelle que l'imputation des dépenses en section d'investissement dépend de la nature de l'opération et qu'à ce titre, un descriptif détaillé des travaux doit être annexé.

⁹ Des transmissions de pièces justificatives ont été demandées concernant 8 opérations sur les 24 listées en 2015 (266 556 € sur les 405 610 € comptabilisés en 2015, soit 65 %) et 6 opérations sur les 23 de 2016 (370 267 € sur les 562 792 € comptabilisés en 2016, soit 65 %). Un échantillon de 27 pièces en 2015 (5 états synthétisant les fiches récapitulatives d'intervention correspondant aux opérations, et 22 fiches) et de 26 pièces en 2016 (4 états synthétiques et 22 fiches récapitulatives d'intervention) ont été communiqués à titre d'exemples puisque « concernant la demande formulée sur les fiches de travaux issus du logiciel ATAL pour 2015 et 2016, cela représente des centaines de documents à éditer ».

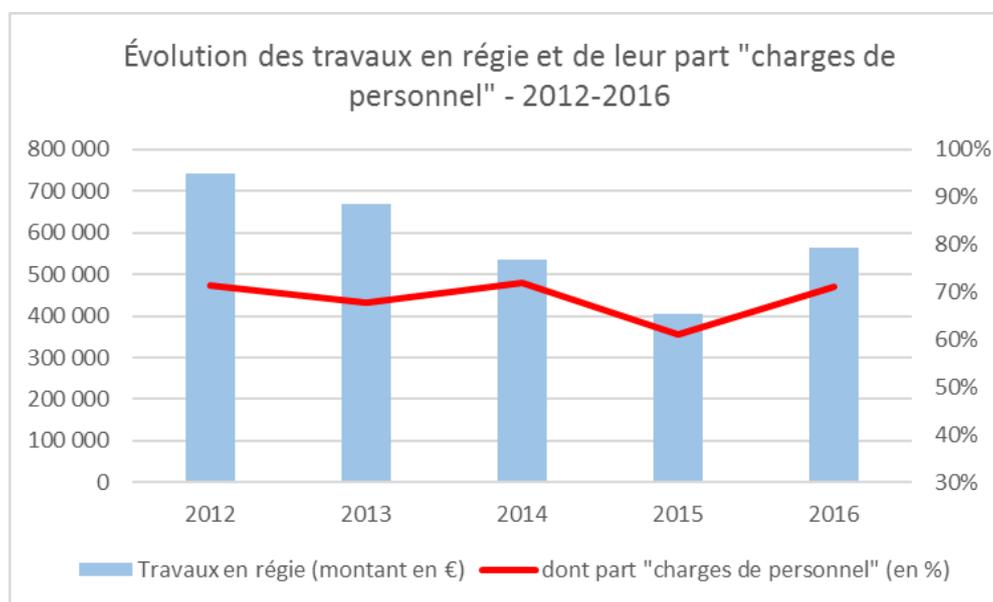
Afin de sécuriser le dispositif des travaux en régie et les écritures budgétaires et comptables subséquentes, la chambre invite la commune à formaliser l'ensemble de la procédure, notamment s'agissant de l'appréciation de la nature des travaux.

Recommandation n° 2 : se conformer aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 et de la circulaire INT/B010059C du 26 février 2002 précisant les règles d'imputation des dépenses du secteur public local pour formaliser l'ensemble de la procédure en matière de travaux en régie.

2.3 La détermination du coût de la main d'œuvre

Les instructions comptables prévoient que les immobilisations créées par les moyens du service sont comptabilisées à leur coût de production¹⁰. Ce dernier correspond au coût d'acquisition des matières consommées, augmenté des charges directes de production (matériel et outillage acquis ou loués, frais de personne, ...) à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale¹¹. Il a pour objectif de neutraliser les charges dans le compte de résultat et non de dégager une marge.

Graphique n° 1 : Évolution des travaux en régie



Source : CRC, à partir d'ANAFI et des comptes de gestion

¹⁰ Instruction comptable M14, tome 2, titre 3, chapitre 3, § 1.2.1.3

¹¹ Circulaire NOR/INT/B/94/00257C du 23 septembre 1994 ; à ce titre, les coûts de formation et de fonctionnement des postes sont assimilables à des frais d'administration générale.

Sur la période 2012-2016, la part des travaux en régie relative aux charges de personnel s'est élevée à 69 % (2 M€ cumulés sur les cinq exercices) ; elles ont été calculées sur la base d'un coût horaire unique arrêté parmi les tarifs municipaux et révisé annuellement.

S'agissant de la comptabilisation des coûts de main d'œuvre, l'adoption d'un tarif unique ne saurait correspondre à un coût réel. Le coût horaire arrêté parmi les tarifs municipaux résulte d'un coût calculé en 2007, revalorisé chaque année de + 0,8 % (2012) à + 4,6 % (2014) avec une réévaluation moyenne de + 3 % par an en 2015 et 2016, année où il a atteint 34 € de l'heure quel que soit l'agent concerné¹². Or, le coût horaire moyen des services électricité, gros œuvre/second œuvre, maintenance bâtiments, menuiserie, métallerie, peinture et plomberie ressort à 21,94 € de l'heure en 2016¹³ : ainsi, sur les 0,4 M€ de dépenses de main d'œuvre comptabilisées au titre des travaux en régie en 2016, un tiers se révèlent surestimées¹⁴.

De même, le coût d'utilisation des véhicules en matière de travaux en régie est un coût horaire forfaitaire par type de véhicule, arrêté parmi les tarifs municipaux et revalorisé chaque année¹⁵.

En conclusion, la procédure retenue par la commune pour déterminer ces coûts n'est pas conforme à la réglementation en ce qu'elle ne ressort pas d'une comptabilité analytique.

Recommandation n° 3 : déterminer un coût des dépenses de main d'œuvre et d'utilisation des véhicules ressortant d'une comptabilité analytique en matière de travaux en régie.

2.4 Les flux financiers entre les budgets principal, annexe et rattaché

Des écarts apparaissent entre les comptes de charges remboursées par les budgets annexe et rattaché au budget principal et ceux relatifs aux mises à disposition de personnel facturées par le budget principal, aux budgets annexe et rattaché.

S'agissant des exercices 2012 et 2013, les remboursements de mises à disposition de personnel au profit du budget annexe de l'assainissement ont été comptabilisés, au budget principal, au compte 758 « produits divers de gestion courante » en lieu et place du compte 70841 « mise à disposition de personnel facturée aux budgets annexes, régies municipales, CCAS et caisse des écoles ». Le compte 70841 est, depuis 2014, utilisé à bon escient au budget principal.

¹² 6 services et 34 agents de catégorie C de la filière technique concernés, auxquels est ajouté le service maintenance bâtiments chargé de l'organisation et du suivi des travaux en régie et composé d'1 agent de catégorie B de la filière technique et de 2 agents de catégorie C de la filière administrative.

¹³ Coût horaire moyen calculé sur la base des fiches de paie des agents du service : électricité = 20,58 €, gros œuvre/second œuvre = 22,45 €, maintenance bâtiments = 22,59 €, menuiserie = 23,05 €, métallerie = 20,35 €, peinture = 24,11 € et plomberie = 20,45 €.

¹⁴ Main d'œuvre facturée au titre des travaux en régie 2016 = 399 828 € / tarif horaire moyen 2016 = 33,33 € (33 € du 1^{er} janvier au 31 août et 34 € à compter du 1^{er} septembre 2016) = 11 995 heures estimées de main d'œuvre. Estimation du coût réel de main d'œuvre : 11 995 heures x 21,94 € = 263 171 €. Estimation de l'écart : 399 828 - 263 171 = 136 657 €.

¹⁵ Entre 2,50 € et 20 € de l'heure en 2012 selon le type de véhicule (particulier, utilitaire, poids lourds, balayeuse ...) à une fourchette de 3 € à 23,30 € de l'heure en 2016.

Les écarts constatés en 2014 et 2015 relèvent du remboursement de mises à disposition de personnel au profit de la caisse des écoles, comptabilisés à tort au compte 6218 « personnel extérieur au service - autre personnel extérieur » du budget de la caisse des écoles puisque celui-ci est comptablement rattaché au budget principal. Le rattachement d'un budget « caisse des écoles » à celui de la commune au travers du compte 453 « caisse des écoles rattachée » induit l'utilisation du compte 6215 « personnel affecté par la collectivité de rattachement ».

La chambre précise que ces erreurs d'imputation ont nécessité un retraitement au titre de l'analyse financière afin de respecter le principe de permanence des méthodes et présenter la situation financière la plus fiable s'agissant des dépenses de personnel.

2.5 Les services assujettis à la TVA

Certaines activités sont assujetties à la TVA, soit de plein droit, soit sur option. L'individualisation d'une activité assujettie à la TVA dans un budget annexe, si elle est recommandée, n'est pas obligatoire. Dans ce dernier cas, l'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que les opérations assujetties à la TVA doivent faire l'objet de séries distinctes de bordereaux de titres et de mandats par activité. Elles doivent également faire apparaître le montant des opérations budgétaires hors taxe, le montant de la TVA collectée ou déductible et le net à payer ou à recouvrer.

À Auxerre, six services assujettis à la TVA sont suivis au budget principal : il s'agit du camping, des locations de salles, de l'immeuble Clémenceau (loyers commerciaux), du bâtiment administratif rue Paul Henri Spaak nommé « fonds de commerce », des parkings du Pont, des Charmilles, de la Chaînette et d'opération immobilière (service inactif depuis 2012). Aucun ne fait l'objet de séries distinctes de bordereaux, un même bordereau pouvant comprendre des opérations relatives à des services assujettis à TVA et d'autres non. Le code service TVA n'est en outre pas véhiculé par les flux de mandats et titres transmis par la commune, interdisant l'utilisation par le comptable public de l'applicatif de comptabilisation de la TVA. Même si un code fonctionnel étendu est utilisé par la collectivité, ces lacunes obligent le comptable à une prise en charge manuelle de l'alimentation de ce code service au vu des déclarations de TVA transmises par l'ordonnateur, fonctionnement chronophage et non sécurisé source d'erreurs.

De surcroît, cette pratique ne facilite pas la mise en œuvre des obligations fiscales liées aux opérations assujetties à la TVA puisqu'un simple sondage a permis de constater des confusions : des factures de marché de nettoyage de locaux ou de maintenance sont tantôt gérées HT, tantôt TTC pour un même exercice budgétaire (2016), une même fonction (8221) et un même tiers ; quant aux factures de marché de nettoyage de locaux de l'exercice 2013, elles ont toutes été gérées TTC alors qu'il s'agit de services soumis à TVA.

En conséquence, la chambre invite la commune d'Auxerre à se conformer à l'instruction budgétaire et comptable M14 en attribuant des séries distinctes de bordereaux de titres et de mandats pour chaque activité assujettie à TVA.

3 LA SITUATION FINANCIERE

La gestion budgétaire de la commune d'Auxerre est organisée autour d'un budget principal et de deux budgets annexes à caractère industriel et commercial, les services publics de l'assainissement et du crématorium. Ces deux budgets annexes ne présentant pas de difficultés, l'analyse de la situation financière est circonscrite au budget principal.

La présente analyse financière repose sur les comptes de gestion et les comptes administratifs des exercices 2012 à 2016, ainsi que sur les données issues de l'application informatique ANAFI développée par les juridictions financières. Les comptes de la commune seront comparés, en tant que de besoin, à ceux des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé¹⁶. Les tableaux détaillés de l'analyse financière figurent en annexe n° 1.

3.1 Analyse rétrospective

3.1.1 La formation du résultat de la section de fonctionnement

3.1.1.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion sont restés relativement stables entre 2012 et 2016, passant de 59,1 M€ à 59,4 M€ (+ 0,5 %).

Jusqu'en 2015, les ressources fiscales ont représenté 40 % des produits de gestion, 45 % en 2016. Entre 2012 et 2015, l'évolution moyenne annuelle de 3,2 % est due à l'augmentation des bases ; celle observée en 2016 est liée à l'augmentation des taux d'imposition, la commune ayant fait le choix de les majorer de 8 %, soit 1,8 M€ de recettes complémentaires¹⁷. Les bases d'imposition communales par habitant sont restées assez proches de la moyenne nationale et même légèrement supérieures depuis 2015. Les taux des trois taxes adoptés par la commune sont restés stables jusqu'en 2015. Ceux des taxes d'habitation et sur le foncier non bâti sont supérieurs à la moyenne nationale sur l'ensemble de la période ; celui de la taxe sur le foncier bâti, inférieur à cette même moyenne nationale jusqu'en 2015, l'excède en 2016. Ces écarts traduisent une pression fiscale plus élevée à Auxerre que dans les autres communes de la même strate démographique. Les marges sur les taux sont désormais faibles.

Les dotations et participations ont représenté plus de 50 % des produits de gestion entre 2012 et 2015, mais en 2016, leur part a régressé à 48 %. Les mécanismes de contribution au redressement des comptes et la péréquation horizontale ont été doublement défavorables pour la commune : la dotation globale de fonctionnement a diminué de 3 M€ sur la période et parce qu'elle est contributrice au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communes (FPIC), la commune a « perdu » 0,4 M€ à ce titre et 0,1 M€ au titre de la dotation de solidarité communautaire.

¹⁶ La population d'Auxerre compte 36 569 habitants, majorée de 6 635 habitants vivant en quartiers prioritaires (INSEE, recensement de la population 2013, système d'information géographique de la politique de la ville, mise à jour du 26 juillet 2016).

¹⁷ En 2016, l'effet taux représente 8 % de produit complémentaire contre 0,1 % pour l'effet bases.

En définitive, la commune a compensé en partie la diminution des dotations et participations par le recours au levier fiscal en 2016.

3.1.1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion ont augmenté de 1,8 % entre 2012 et 2016, passant de 49,6 M€ en 2012 à 52,1 M€ en 2014, puis à 50,5 M€ fin 2016 ; des économies de 1,6 M€ ont donc été réalisées sur les deux dernières années de la période examinée.

Le premier poste de charges concerne les charges de personnel¹⁸ qui représentent 53 % des charges de gestion en 2012 et 2013, et 58 % sur les autres exercices. Ces charges de personnel ont évolué de 12 % entre 2012 et 2016, soit + 3 M€. Cette augmentation significative observée en 2014 est liée à la reprise des personnels de l'EPCC de l'Yonne par la commune, soit un coût supplémentaire de 2 M€ représentant une cinquantaine d'agents. Depuis lors, les charges de personnel¹⁹ ont diminué de 0,3 M€ (- 1,1 %). Neutralisées du coût supplémentaire lié au conservatoire musique et danse, les principales hausses ont concerné, sur la période 2012-2016, les charges de sécurité sociale et prévoyance (+ 625 000 € soit 8,8 %), le personnel non titulaire cumulé des emplois d'insertion (+ 382 000 € soit 15,4 %) et le personnel extérieur au service (+ 98 000 € soit 77 %).

Jusqu'en 2013, la commune présentait des dépenses de personnel par habitant plus faibles que les communes appartenant à la strate démographique de 20 000 à 49 999 habitants, soit 708 € contre 733 € par habitant au niveau national. La situation est inversée depuis 2014 avec 805 € par habitant en 2016, contre 755 € au niveau national. En revanche, si l'on rapporte les charges de personnel aux charges de fonctionnement, elles sont demeurées inférieures à la moyenne des communes appartenant à la même strate démographique, même si l'écart s'est réduit : de 7 points en 2012, il n'est plus que de 1,4 points en 2016 avec des charges de personnel à Auxerre représentant 56 % des charges de fonctionnement contre 57 % au niveau national.

Au final, les charges de personnel – hors reprise EPCC – ont été globalement maîtrisées à la suite de départs en retraite d'agents, la refonte de l'organigramme des services et la suppression de postes (infra, § 4.1).

Viennent en deuxième lieu et sur l'ensemble de la période, les charges à caractère général qui ont représenté en moyenne un quart des charges de gestion. Elles ont diminué à compter de 2014, conséquence des notes de cadrage budgétaire adressées aux services. En outre, des économies ressortent notamment du compte 60612 « achat non stocké énergie-électricité » : le recours à la centrale d'achat UGAP pour l'acheminement de l'électricité (tarifs verts et jaunes) a été à l'origine d'une diminution du coût global de 10 % sur la période 2014 à 2016 et un mode de consultation adapté pour l'achat de carburant a abouti à un gain de 0,03 M€ entre 2015 et 2016. La création d'un poste d'économiste de flux à la direction du développement durable a permis un suivi précis des factures et l'engagement de travaux d'économie d'énergie. Enfin, un marché de suivi des consommations des fluides des bâtiments communaux a été attribué en 2016 afin d'améliorer la performance énergétique du patrimoine bâti de la commune.

¹⁸ Charges de personnel telles qu'elles ressortent du chapitre 012 diminué des atténuations de charges portées aux comptes 6419 et 6459.

¹⁹ Charges de personnel nettes retraitées des remboursements pour mise à disposition, seul coût réaliste.

Les subventions de fonctionnement ont globalement diminué de près de 22 % (- 1,7 M€) entre 2012 et 2016, passant de 7,6 M€ à 5,9 M€. Cette baisse est liée à la reprise de l'EPCC en 2014, la subvention versée jusqu'alors n'ayant plus lieu d'être (1 M€ versé en 2012 et 1,5 M€ en 2013, deux subventions exceptionnelles ayant été accordées). Les baisses consécutives des subventions proviennent également des notes de cadrage budgétaire fixant un objectif de diminution de 20 % du montant des subventions, hors compensations de service public versées dans le cadre des délégations de service public.

Les autres charges de gestion sont demeurées relativement stables sur la période. Principalement constituées de la contribution au service incendie, la commune a obtenu une régularisation de sa contribution de - 0,3 M€ pour l'exercice 2016, à la suite du jugement du tribunal administratif qui a annulé les délibérations du conseil d'administration du SDIS (CASDIS) des 10 novembre et 15 décembre 2015. Les effets de cette régularisation ont été constatés au cours de l'exercice 2017. Un recours est également pendant au titre des contributions de la commune sur les exercices 2012 à 2015.

En conclusion, la rationalisation des charges de gestion engagée depuis 2014 a permis à la collectivité de réaliser des économies sur les charges à caractère général (0,6 M€), les charges de personnel (0,4 M€) et les subventions de fonctionnement (0,6 M€).

3.1.1.3 Les résultats de la section de fonctionnement

Sur la période 2012-2016, l'évolution des charges de gestion a été plus soutenue que celle des produits, respectivement + 1,8 % et + 0,5 %. Cependant, depuis 2014, l'évolution s'est inversée : les charges ont diminué plus fortement que les produits, respectivement - 3,1 % et - 0,7 %. En effet, la baisse des dotations et la reprise de l'EPCC par la commune l'ont contrainte, d'une part, à rationaliser ses dépenses et, d'autre part, à dégager de nouvelles recettes par le recours au levier fiscal, sous peine de ne plus parvenir à préserver les grands équilibres financiers communaux.

Conséquence directe de l'ensemble de ces mesures, l'excédent brut de fonctionnement, après avoir chuté d'1,6 M€ entre 2012 et 2013, est demeuré à 7,7 M€ jusqu'en 2015 et s'est amélioré en 2016 pour atteindre 8,9 M€. La capacité d'autofinancement brute et le résultat de la section de fonctionnement ont suivi la même tendance ; en baisse régulière jusqu'en 2015, ils ont présenté une nette amélioration en 2016, atteignant respectivement près de 7 M€ et 4,8 M€. La commune est également parvenue à diminuer ses frais financiers par le réaménagement d'emprunts en 2015 et 2016.

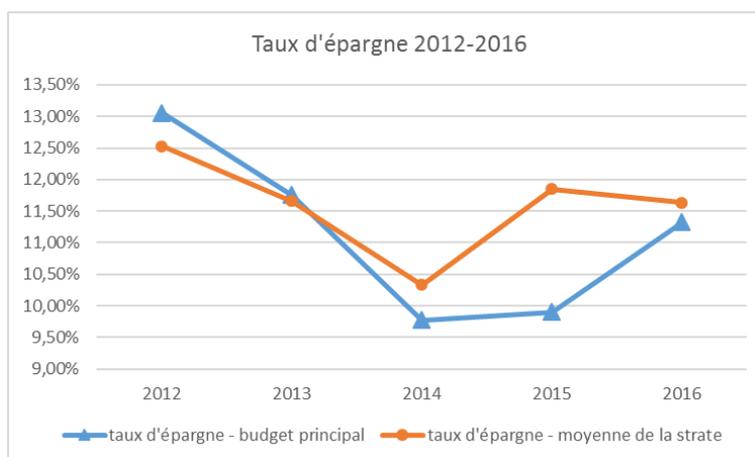
3.1.2 Le financement des investissements

3.1.2.1 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement est une marge de manœuvre déterminante pour l'équilibre financier d'une commune. Elle doit couvrir l'annuité de la dette en capital et, de façon satisfaisante, les investissements programmés.

La CAF brute rapportée aux produits de fonctionnement constitue le taux d'épargne brute et permet de mesurer la part de ressources courantes qui sont disponibles pour rembourser la dette et investir. Jusqu'en 2013, le taux d'épargne brute de la commune était légèrement supérieur à celui de la strate, il demeure inférieur depuis lors. Après sa nette dégradation en 2014, le taux d'épargne brute s'est nettement amélioré en 2015 pour la strate, mais seulement en 2016 pour la commune (11,32 % pour la commune contre 11,63 % pour la strate).

Graphique n° 2 : Évolution du taux d'épargne



Source : CRC, à partir des comptes de gestion et fiches DGFIP

La CAF nette (après remboursement en capital de l'annuité de la dette) après avoir chuté en 2014 à 0,9 M€, s'est progressivement améliorée pour représenter 2,6 M€ fin 2016. Malgré de nombreux réaménagements d'emprunts ayant permis d'en réduire le coût, l'annuité en capital de la dette demeure lourde et représente, fin 2016, plus de 60 % de la CAF brute, soit 4,4 M€.

3.1.2.2 Le financement propre disponible

Le financement propre disponible comparé au montant total des dépenses d'équipement, permet de mesurer la part des investissements financés par des ressources propres.

Sur la période sous revue, les subventions d'investissement ont constitué la part principale du financement propre disponible, à savoir 38 % ; viennent ensuite l'autofinancement, 28 % et enfin, le FCTVA, 23 %. Ce financement propre disponible qui représentait 10,2 M€ en 2012 a chuté à 7,3 M€ en 2013 et est demeuré inférieur à 8 M€ sur le reste de la période examinée, malgré 1 M€ de recettes de cessions de terrains en 2015 et 2016.

3.1.2.3 Les dépenses d'équipement

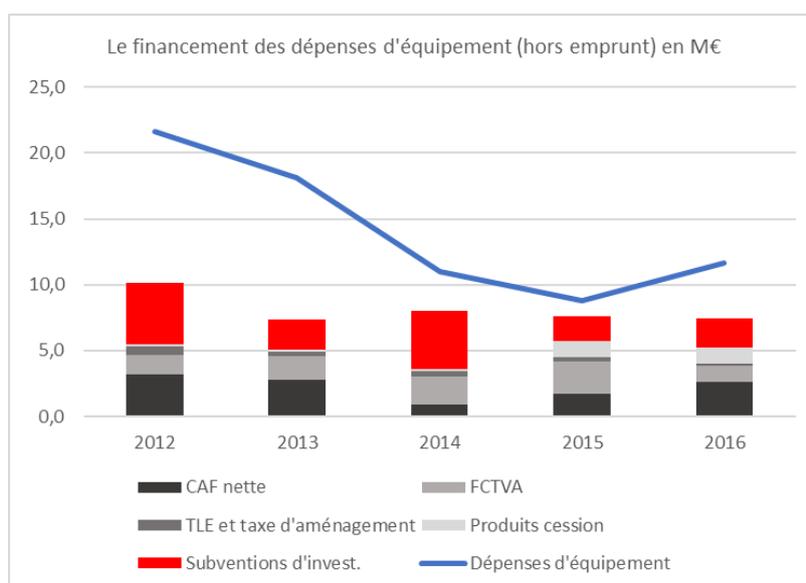
Sur la période 2012 à 2016, hors remboursement en capital des emprunts contractés, la commune a réalisé 71 M€ de dépenses d'investissement. L'effort d'équipement communal a donc été important bien qu'ayant diminué de manière significative depuis 2014. Une relance des investissements a été constatée en 2016, soit 11,6 M€ représentant un effort supplémentaire de près de 3 M€ par rapport à 2015.

Auxerre, en comparaison avec les communes de sa strate démographique, reste dans la moyenne et est même au-dessus en 2016, avec 315 € d'investissement par habitant contre 273 € au plan national.

Les secteurs d'intervention majoritairement retenus par la commune au cours de la période examinée concernent les opérations d'aménagement urbain et celles relatives à la voirie (53 % des dépenses d'investissement cumulées soit 36 M€), parmi lesquelles les rénovations urbaines des Brichères, Rive droite, Sainte Geneviève et des Rosoirs, la coulée verte et l'aménagement des quais de l'Yonne. Les secteurs de l'enseignement et la formation (11 % des dépenses d'investissement cumulées soit 7,5 M€) comprennent notamment la construction du 4^{ème} bâtiment de la vie étudiante (3,5 M€). Enfin, les subventions d'équipement versées au cours de la période se sont élevées à 5 M€, dont 2,7 M€ ont concerné le secteur du sport et de la jeunesse et 1,5 M€ celui du logement.

3.1.2.4 Le résultat de financement

Graphique n° 3 : Les dépenses d'équipement et leur financement



Source : CRC, à partir des comptes de gestion

L'autofinancement (ou épargne disponible après remboursement du capital de la dette) a financé sur la période 16 % des dépenses d'investissement ; combiné aux ressources propres d'investissement hors emprunt²⁰, ce financement propre de la commune a couvert 57 % des dépenses d'investissement. Ce ratio (financement propre disponible sur dépenses et subventions d'équipement) traduit un effort lourd d'investissement qui n'apparaît pas durable pour deux raisons :

- d'une part, la commune devrait recourir à de nouveaux emprunts alors que sa dette actuelle est déjà élevée,
- d'autre part et eu égard à la part prépondérante représentée par les subventions d'investissement reçues, la commune doit nécessairement ajuster ses investissements aux disponibilités financières de ses partenaires institutionnels, lesquels sont eux-mêmes confrontés à leurs propres contraintes financières.

Dès lors, pour compléter le financement de sa politique d'investissement, la commune a privilégié le recours à l'emprunt pour un montant total souscrit de près de 26 M€. Le fonds de roulement a été sollicité dans des proportions moindres, à savoir 2,3 M€.

Sous l'effet conjugué de l'appel à de nouveaux emprunts pour des montants de 12,9 M€ en 2013 et 4 M€ en 2014, ainsi que la baisse des dépenses d'investissement à compter de 2014, le fonds de roulement a été reconstitué en 2013 et demeure supérieur à 4 M€ depuis lors. Il représente près de 30 jours de charges courantes et apparaît satisfaisant. Le besoin en fonds de roulement, négatif sur l'ensemble de la période, signifie que les sommes non encore décaissées sont supérieures aux sommes non encore encaissées ; il constitue donc une ressource et augmente le niveau de la trésorerie qui atteint 6,7 M€ fin 2016.

3.1.3 L'endettement

Au 31 décembre 2016, la collectivité présentait un encours de dette composé de trente-cinq contrats classés 1A (score Gissler) pour un total de 59,8 M€ dont près de 60 % à taux fixe. Sur la période 2012 à 2016, 25,6 M€ d'emprunts nouveaux ont été contractés.

Six emprunts ont fait l'objet de refinancements au cours de la période : un pour 2,3 M€ en 2013, trois pour un montant total de 5,5 M€ en 2015 et deux, déjà renégociés en 2015, pour une somme de 4,6 M€ en 2016.

Le premier emprunt refinancé auprès du Crédit Mutuel en 2013, contracté auprès de Dexia en 2011, concernait un prêt revolving assorti d'une commission de non utilisation et d'un remboursement in fine prévu en 2016. Le remboursement du capital de 2,3 M€ a été étalé sur une durée de 15 ans.

²⁰ À noter qu'en 2012, lors des opérations d'acquisition par la commune d'Auxerre du bâtiment administratif abritant la société Armatis, la SEM Yonne Équipement a remboursé l'avance de 2,5 M€ consentie par la commune pour la construction dudit bâtiment en 2009 (compte 274 « prêts » figurant notamment à la ligne « Participations et inv. financiers nets » du tableau supra).

Les deuxième et troisième emprunts refinancés auprès de la Banque Postale en 2015, avaient été contractés auprès de la Banque Populaire en 2007 et 2013. La baisse du taux fixe sur ces deux emprunts a abouti à un gain financier estimé à environ 0,7 M€ en tenant compte des indemnités de remboursement et du rallongement des durées de 4,5 et 7 mois.

Le quatrième emprunt refinancé en 2015 auprès de la Caisse d'Épargne, contracté auprès du Crédit Mutuel en 2012, présentait un capital restant dû de 0,89 M€ avec durée résiduelle de 17,09 ans et un taux variable « Euribor 3M + 2,25 ». Il a été refinancé à un taux fixe de 1,40 % pour une durée de 17 ans, soit un mois de moins qu'initialement et sans indemnité de remboursement anticipé, générant une économie immédiate sur les frais financiers.

Les cinquième et sixième emprunts refinancés auprès de la Caisse d'Épargne en 2016, avaient été contractés auprès du Crédit Mutuel en 2013. La baisse des taux variables sur ces deux emprunts a abouti à une économie immédiate sur les frais financiers, le rallongement des durées de 0,5 et 2,5 mois ne présentant pas d'incidence notable.

Au 31 décembre 2016, après refinancements, la dette de la commune se caractérise par un taux moyen, après swaps, de 2,27 % et une durée de vie résiduelle moyenne de 13 années. La politique de gestion active de la dette adoptée par la commune lui a permis de bénéficier d'un taux moyen et d'une durée de vie résiduelle plus faibles que ceux des communes et EPCI de même strate (respectivement 2,27 % contre 2,86 % pour la strate et 13 années contre 13,6 pour la strate²¹). La chambre relève cependant que bien que les opérations de gestion de la dette mises en œuvre par la commune sur la période examinée lui aient permis de dégager des économies sur les frais financiers, une remontée des taux variables, lesquels composent 40 % de l'encours de dette du budget principal, impacterait directement le niveau de l'épargne brute.

Plusieurs ratios permettent d'apprécier le niveau d'endettement de la commune. La capacité de désendettement, mesurée à partir de la capacité d'autofinancement brute, permet de calculer le nombre d'années qui seraient nécessaires pour rembourser l'encours de la dette en y consacrant l'intégralité de l'épargne brute. Celle d'Auxerre reflète un endettement élevé entre 2013 et 2015 (de 9,1 années à 10,8 puis 10,1) qui a diminué depuis lors, la capacité de désendettement représentant 8,6 années fin 2016.

Le taux d'endettement, lequel correspond au rapport entre l'encours de dette et les recettes de fonctionnement, est également important et supérieur à 100 % en 2013 et 2014 (respectivement 107,2 % et 106,5 %). Fin 2016, bien que ramené à 97,1 %, ce taux d'endettement est nettement supérieur à celui des communes appartenant à la même strate démographique qu'Auxerre, à savoir 70,6 %.

Enfin, l'encours total de la dette de la commune a représenté fin 2016 1 623 € par habitant, contre 1 095 € pour la strate démographique.

²¹ Source : Finances actives (reprise par la commune d'Auxerre dans ses réponses)

Au total, l'ensemble de ces indicateurs traduisent une dette communale élevée qui doit être surveillée, même si la capacité de désendettement d'Auxerre demeure inférieure au plafond national de référence fixé à douze années pour les communes²². L'encours de la dette de la collectivité doit toutefois être examiné au regard de l'effort d'équipement, lequel, exprimé en euros par habitant, dépassait de près de 60 % celui de la moyenne de la strate en 2012 et de plus de 25 % en 2013, nécessitant un recours important à l'emprunt jusqu'en 2014 (21,4 M€). En 2016, la commune s'est rapprochée de la moyenne de la strate, soit des dépenses d'équipement de 315 € par habitant pour Auxerre contre 273 € pour la strate.

3.2 Perspectives budgétaires et financières

L'analyse financière prospective, qui vise à définir les marges de manœuvre de la commune pour mettre en œuvre un programme d'investissement soutenable, s'appuie sur les éléments transmis au cours de l'instruction.

La direction des finances de la ville d'Auxerre utilise un outil de prospective financière, avec l'assistance d'un cabinet externe. Chaque année, lors du débat d'orientations budgétaires, un temps d'échanges a lieu entre le DGS, le DGA, la directrice des finances et le consultant externe ; un scénario est établi vers la mi-octobre.

La commune a produit le scénario de prospective financière daté d'octobre 2017 et établi jusqu'en 2022. Il a été précisé qu'« au regard des incertitudes qui ont pesé sur 2017 (élection présidentielle, devenir des dotations de l'État, nouvelles relations financières entre l'État et les collectivités territoriales), il a été décidé de ne pas procéder à la mise à jour de la prospective financière. Celle-ci pourra intervenir en 2018 (...) ».

Effectivement, le scénario produit par la commune n'apparaît pas soutenable.

En section de fonctionnement, la commune anticipe une faible progression de ses produits en faisant le choix de ne pas augmenter les taux d'imposition. Les charges courantes évolueraient sur la période, passant de 51,4 M€ en 2017 à 53,2 M€ fin 2022. Surtout, l'épargne nette se dégraderait très rapidement pour représenter seulement 0,5 M€ dès 2018 jusqu'à fin 2022.

En section d'investissement, le scénario porte les dépenses d'investissement hors annuité en capital à 10 M€ par an. En espérant maintenir les co-financements de ses partenaires extérieurs au niveau constaté sur la période antérieure, la commune devrait emprunter entre 4 à 5,5 M€ selon les années, soit un montant global de 25 M€ de nouveaux emprunts.

Dans un tel scénario, la capacité de désendettement dépasserait le seuil de 11 années dès 2018 et ce jusqu'en 2021. Ainsi et au regard du seul budget principal, la commune se trouverait proche du plafond national de référence établi à douze années pour les communes conformément à l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

²² Article 29, loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Aussi, la chambre estime que si la commune entendait maintenir un volume d'investissements de 10 M€ par an sur les cinq prochaines années, elle devrait de manière prioritaire poursuivre ses efforts sur les charges de gestion, sa marge de manœuvre sur les produits fiscaux étant déjà réduite au regard du niveau des taux existants et la réforme de la taxe d'habitation constituant un paramètre d'incertitude. En effet, le maintien d'une capacité d'autofinancement proche de celle constatée en 2016 (de l'ordre de 2,6 M€ après remboursement de l'annuité de la dette en capital) apparaît nécessaire au regard du volume d'investissements programmé.

La commune devrait également maintenir le niveau des autres recettes d'investissement hors emprunt (notamment les co-financements de ses partenaires institutionnels, le FCTVA, les cessions éventuelles) à hauteur de 5 M€, sous peine d'avoir un besoin de financement trop élevé qu'elle ne pourrait combler par le seul recours à l'emprunt.

Enfin, les mutualisations devraient être accentuées avec la communauté d'agglomération afin de dégager des économies supplémentaires. La chambre relève que plusieurs équipements apparaissent d'intérêt communautaire, notamment le conservatoire musique et danse, lequel représente, en 2016, une charge nette pour la commune égale à 1,7 M€²³, soit 0,8 M€ de plus qu'avant sa reprise²⁴, alors que cet équipement à rayonnement départemental dispense un enseignement à des élèves originaires, pour près de la moitié, de territoires extra communaux²⁵.

Sans méconnaître les efforts de rationalisation des dépenses de gestion qu'a réalisés la commune depuis 2015, dans un contexte de diminution des dotations de l'État qui a fortement impacté ses ressources et ayant nécessité le recours au levier fiscal pour restaurer en partie l'épargne brute, la chambre invite la commune à s'interroger sur le niveau de son autofinancement, de sa politique d'investissement et de sa capacité d'endettement, trois axes interdépendants de ses grands équilibres financiers.

²³ 2,2 M€ de dépenses réelles de fonctionnement (y compris charges de personnel) – 0,5 M€ de recettes réelles de fonctionnement (dont 0,18 M€ de participation des élèves, 0,03 M€ de la DRAC, 0,095 M€ du conseil départemental, 0,092 M€ de la communauté d'agglomération de l'Auxerrois et 0,085 M€ de remboursements de mise à disposition de personnel auprès d'autres organismes).

²⁴ Coût de fonctionnement du conservatoire avant 2014 : 0,9 M€ (subvention annuelle de fonctionnement versée à l'EPCC).

²⁵ Environ 53 % des élèves sont originaires du territoire de la commune, 20 % de celui de la communauté d'agglomération, 25 % du département et moins de 2 % de l'extérieur du département.

4 LES RESSOURCES HUMAINES

4.1 Les effectifs

Les effectifs permanents de la commune d'Auxerre au 31 décembre de chaque exercice sont présentés en nombre d'agents et en équivalent temps plein (ETP).

Tableau n° 1 : Répartition des effectifs permanents au 31 décembre selon le statut et la catégorie hiérarchique (en nombre d'agents et en ETP)

Effectif Catégorie	2012				2013				Evol. 2012- 2013	2014				Evol. 2013- 2014	2015				Evol. 2014- 2015	2016				Evol. 2015- 2016
	A	B	C	Total	A	B	C	Total		A	B	C	Total		A	B	C	Total		A	B	C	Total	
Titulaires et stagiaires																								
Nb d'agents	46	85	580	711	47	83	568	698	-1,8%	71	101	549	721	3,3%	64	105	534	703	-2,5%	67	104	524	695	-1,1%
ETP	44,4	82,8	552,4	679,6	46,4	80,3	544,5	671,2	-1,2%	69,9	94,9	527,4	692,2	3,1%	63,3	100,5	520,1	683,9	-1,2%	65	97,2	502,9	665,1	-2,7%
dont ETP CMD*										17,5	12,4	3,6	33,5		17,5	11,4	4,5	33,4	-0,3%	17,5	12	3,6	33,1	-0,9%
Non titulaires																								
Nb d'agents	15	17	7	39	15	18	11	44	12,8%	18	29	10	57	29,5%	17	24	8	49	-14,0%	13	31	6	50	2,0%
ETP	12,5	14	6,4	32,9	13,2	15	10	38,2	16,1%	13	24,2	9,7	46,9	22,8%	12,8	20,4	8	41,2	-12,2%	9,8	26,3	6	42,1	2,2%
dont ETP CMD										2,7	9,7	2	14,4		3,5	7,6	2,5	13,6	-5,6%	2,6	8,7	3	14,3	5,1%
Total nb agents	61	102	587	750	62	101	579	742	-1,1%	89	130	559	778	4,9%	81	129	542	752	-3,3%	80	135	530	745	-0,9%
Total ETP	56,9	96,8	558,8	712,5	59,6	95,3	554,5	709,4	-0,4%	82,9	119,1	537,1	739,1	4,2%	76,1	120,9	528,1	725,1	-1,9%	74,8	123,5	508,9	707,3	-2,5%
dont ETP CMD										20,2	22,1	5,6	47,9		21	19	7,0	47	-1,9%	20,1	20,7	6,6	47,4	0,9%

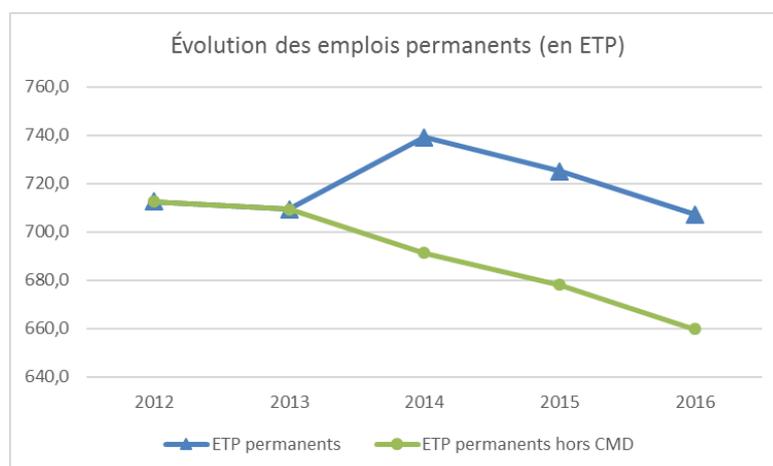
* CMD : Conservatoire musique et danse

Source : données commune

Entre 2012 et 2016, les emplois permanents sont passés de 750 à 745 agents, malgré un effectif supplémentaire de 57 agents en 2014 à la suite de la reprise de l'EPCC de l'Yonne par la commune. Le pic atteint fin 2014, soit 778 agents, a été suivi par une baisse en 2015 (- 26 agents), poursuivie en 2016 (- 7 agents), aboutissant à une diminution globale de 5,2 ETP sur la période 2012-2016.

En neutralisant les effets de la reprise des personnels de l'EPCC, les effectifs permanents ont diminué de 62 sur la période 2012-2016, soit - 52,6 ETP. La baisse significative est constatée à partir de 2014 (- 18,2 ETP), 2015 (- 13,1 ETP) et 2016 (- 18,2 ETP).

Graphique n° 4 : Évolution des emplois permanents



Source : CRC, à partir des données de la commune et des bilans sociaux

En outre, la mise en œuvre des rythmes scolaires depuis 2014 s'est traduite par le recours à une centaine d'agents non titulaires non permanents par an et la mobilisation de 160 agents permanents en poste pour 1,5 à 2 heures hebdomadaires chacun ; la participation d'associations conventionnées a complété le dispositif à hauteur d'une centaine de postes pour 1,5 à 2 heures hebdomadaires également. Le coût net de la mise en œuvre de ces mesures a atteint quasiment 100 000 € en 2016 pour la commune. L'ordonnateur a annoncé lors du conseil municipal du 21 décembre 2017 la fin de ce dispositif à la rentrée de septembre 2018 et reste en attente d'informations plus précises de l'État quant à la mise en place du « plan mercredi ».

Les emplois de catégorie A qui représentaient environ 8 % des effectifs permanents en 2012 et 2013, s'élèvent désormais à une moyenne d'environ 11 % ; ils ont globalement augmenté de 19 agents sur la période (+ 17,9 ETP). La reprise de l'EPCC en 2014 a concerné 23 emplois de catégorie A, soit 20,2 ETP (direction et professeurs).

Les emplois de catégorie B ont représenté 18 % des effectifs permanents en 2016, soit une augmentation de 33 agents sur la totalité de la période (+ 26,7 ETP). Entre 2013 et 2014, ils ont augmenté de 14 % à 17 % (+ 29 agents, soit + 23,8 ETP), du fait de la reprise de 28 agents en provenance de l'EPCC (soit + 22,1 ETP).

Enfin et en sens inverse, les emplois de catégorie C ont diminué de 78 à 71 % (- 57 agents et - 49,9 ETP) avec notamment une diminution de 20 agents entre 2013 et 2014 nonobstant la reprise de 6 agents de l'EPCC (+ 5,6 ETP), suivie de deux baisses consécutives de 17 et 12 agents les deux exercices suivants (respectivement - 9 et - 19,2 ETP).

À l'occasion des départs en retraite principalement (60 départs de 2014 à 2016), et, dans une proportion moindre, de mutations ou fin de contrats, la réorganisation des directions et services a contribué à rationaliser les effectifs. La commune a notamment diminué le nombre de directions par la mise en œuvre d'une transversalité des missions avec des directions uniques ; la réduction des niveaux de responsabilité et le développement de la polyvalence ont complété la réorganisation globale des services. L'investissement réalisé sur le niveau d'équipement et d'outillage des services a influé sur la productivité et accompagné les réductions d'effectifs tout en maintenant le niveau de services. Enfin, la commune a procédé à la suppression de dix postes en 2015 et deux autres en 2016. Les services concernés ont été ceux des écoles, la restauration scolaire, les espaces verts, la maintenance bâtiments et la propreté (de - 5,5 à - 1,5 ETP).

En conclusion, malgré la reprise des personnels de l'EPCC de l'Yonne en 2014 représentant 47,9 ETP, la commune a su maîtriser ses effectifs permanents: - 5,2 ETP sur la période 2012-2016. Hors personnel du conservatoire, la baisse amorcée en 2014 a été significative sur chacune des trois dernières années de la période examinée. Chaque départ, pour quelque motif que ce soit, offre la possibilité à la commune de s'interroger sur la pertinence du remplacement et présente l'occasion de repenser son organisation. Ainsi, la réorganisation des services finalisée en 2016 a produit des effets visibles et mesurables.

En 2017, les réductions d'effectif opérées depuis 2014 voient leurs limites. La commune compte désormais sur l'effet de noria²⁶ et les dispositifs de mutualisation des services pour, à niveau de service équivalent, contenir ses charges de personnel, d'autant plus que l'intégration de seize agents issus des centres sociaux jusqu'ici gérés par le CCAS et de dix éducateurs sportifs portés par l'Office municipal des sports (OMS) doit être opérée début 2018.

4.2 Le temps de travail

4.2.1 L'organisation du temps de travail

Selon la réglementation, la durée du travail effectif s'entend comme le temps pendant lequel les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer à des occupations personnelles. Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 fixe à 35 heures par semaine la durée du travail effectif, soit une durée annuelle de 1 607 heures. Les congés annuels, appréciés en nombre de jours effectivement ouverts, sont fixés à vingt-cinq selon les textes en vigueur.

La définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents territoriaux sont fixés par l'organe délibérant de la commune.

4.2.1.1 Les délibérations de l'assemblée municipale sur le temps de travail

La délibération relative à l'aménagement et la réduction du temps de travail a été adoptée lors du conseil municipal du 20 décembre 2001, après avis favorable du comité technique paritaire du 12 décembre 2001. Cette délibération a arrêté les dispositions suivantes :

- une durée de référence fixée à 35 heures en moyenne par semaine pour un agent à temps complet ;
- une réduction de la durée annuelle du travail pour les agents soumis à des sujétions particulières (travail le dimanche, la nuit, les jours fériés, l'encadrement des camps organisés par les centres de loisirs ou maisons de quartier ou des scolaires par le maître-nageur sauveteur) ;
- l'acceptation de tous les cycles de travail et de toutes les modalités d'aménagement ;
- le maintien d'un dispositif d'horaires variables.

Aucune référence aux jours de congés, ni au temps de travail annuel, ni à d'éventuels droits acquis antérieurement n'est portée à cette délibération.

²⁶ L'effet de noria, ou GVT (glissement, vieillesse, technicité) négatif, est une mesure du taux de variation de la masse salariale correspondant à la différence entre les sommes des salaires des agents entrants (moins coûteux) et des sortants (plus expérimentés et anciens donc plus coûteux).

La journée de solidarité a été mise en œuvre le lundi de Pentecôte par une délibération du 23 décembre 2008, répondant ainsi à l'obligation réglementaire. Cependant les notes de service des 10 janvier 2012, 3 janvier 2013 et 6 janvier 2014 fixent à 3 le nombre de jours de congés exceptionnels accordés par le maire : « 1 jour à prendre en juillet ou en août », « 1 jour pour les fêtes de fin d'année », et « la journée de solidarité fixée [...] le lundi de Pentecôte » sachant que, pour cette dernière, « le personnel qui travaillera ce jour-là, bénéficiera d'une journée de congé supplémentaire ». Les notes de service des 23 janvier 2015 et 8 janvier 2016 réduisent ces congés exceptionnels à 2 jours : celui des fêtes de fin d'année et celui du lundi de Pentecôte. En conséquence, cette journée ne peut, de par ces dispositions, être considérée comme mise en œuvre à la commune d'Auxerre.

Enfin, les protocoles d'accords signés les 14 avril 2011 et 5 juillet 2017, non entérinés par délibérations, prévoient 27 jours de congés annuels correspondant à 5,4 fois les obligations hebdomadaires de service au regard des 5 fois prévues au décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 ; ces protocoles reprennent également la disposition prévue à l'arrêté n° RH-1197 du 1^{er} juillet 2011²⁷ selon laquelle « chaque année, le maire fixe discrétionnairement un nombre de jours de congés exceptionnels ». Ces protocoles prévoient d'autres mesures telles que le bénéfice de congés calculés sur la base d'une année complète lors du départ en retraite d'un agent quelle que soit la date de départ, ou encore une journée de congé supplémentaire l'année de l'attribution de la médaille du travail, disposition également reprise de l'arrêté municipal du 1^{er} juillet 2011, ou encore une mise en œuvre des congés exprimée en heures pour les agents à temps partiel ou non complet, en méconnaissance de la réglementation²⁸.

En conclusion, le régime de temps de travail adopté par l'assemblée en décembre 2001, seule base juridique applicable, en ce qu'il se limitait à définir une base horaire hebdomadaire de 35 heures²⁹, sans référence au maintien d'un éventuel dispositif de jours de congés dérogatoire antérieurement acquis, ne peut être inférieur à 1 607 heures effectives annuelles, correspondant à un droit à congés équivalent à 5 fois les obligations hebdomadaires, soit 25 jours hors jours de fractionnement³⁰. Dès lors, les notes internes du DGS, qui ont porté le total des congés pour 2015 et 2016 à 29 jours³¹, méconnaissent des dispositions fixées par l'assemblée, seul organe compétent pour fixer le temps de travail.

²⁷ Cet arrêté municipal actualise les droits des agents en matière d'autorisations d'absences relevant antérieurement des dispositions des arrêtés n° 476 du 22 juin 1979 et n° 1159 du 12 décembre 2001.

²⁸ Comme confirmé par la CAA de Paris, 29 janvier 2008, n°06PA01869, *Cne Asnière-sur-Seine*

²⁹ Hors dispositions particulières expressément listées en faveur des agents soumis à des sujétions particulières.

³⁰ 1 ou 2 jours de fractionnement attribués en fonction du nombre de congés de l'année en cours pris entre le 1^{er} janvier et le 30 avril et le 1^{er} novembre et le 31 décembre. Ces jours de fractionnement sont exclus du régime des congés et, par conséquent, du calcul relatif au temps de travail annuel.

³¹ 30 jours en ce qui concerne les années 2012 à 2014.

4.2.1.2 Le calcul du temps de travail effectif à Auxerre

Tableau n° 2 : Congés et durée hebdomadaire du travail appliqués par la commune en 2016

Régime légal		Régime résultant des notes de service du DGS	
1 607	Nombre d'heures obligatoires par an	1 607	Nombre d'heures obligatoires par an
365	Jours calendaires	365	Jours calendaires
104	Samedis et dimanches	104	Samedis et dimanches
8	Jours fériés légaux ne tombant ni un samedi ni un dimanche (moyenne)	8	Jours fériés (moyenne)
25	Jours de congés légaux	25	Nombre de jours de congés annuels adoptés par le conseil municipal
0	Autres	4	Autres (congés annuels 5,4 x les obligations hebdomadaires au lieu de 5 x, journées exceptionnelles accordées par le maire)
228	Jours travaillés	224	Nombre de jours travaillés au sein de la commune
45,6	soit nombre de semaines travaillées	44,8	soit nombre de semaines travaillées
Détermination du respect du contingent légal de 1 607 heures			
35	Nombre d'heures par semaine	35	Nombre d'heures par semaine
1 596	Nombre d'heures travaillées sur l'année	1 568	Nombre d'heures travaillées sur l'année
1 600	arrondi à	1 570	arrondi à
7	+ journée de solidarité	7	+ journée de solidarité
0	Nombre d'heures < 1 607	30	Nombre d'heures < 1 607
0	Soit nombre de jours de travail non accomplis	4,29	Soit nombre de jours de travail non accomplis
contingent atteint		contingent non atteint	

Source : CRC

En application du régime de congés relevant de la note de service du 8 janvier 2016, laquelle ne repose sur aucune base légale, le nombre d'heures de travail non accomplies par agent atteint 30 heures par an. Compte tenu de l'effectif permanent en ETP au 31 décembre 2016 renseigné par la commune, soit 707,3 agents, le volume d'heures de travail non réalisées au titre des seuls congés annuels équivaut à 21 219 heures, soit un sureffectif théorique de 13,2 ETP. Ce chiffre, rapporté au coût moyen annuel d'un agent évalué à 36 829 €³² représente un surcoût budgétaire annuel théorique d'environ 0,5 M€ pour la commune.

La chambre rappelle qu'il appartient à l'assemblée délibérante et à elle seule de fixer le temps de travail. Dès lors, aucune note de service ni protocole d'accord qui n'est pas entériné par une délibération n'est valable et la commune est invitée à se conformer aux dispositions des délibérations relatives à l'aménagement du temps de travail et à la journée de solidarité, sans contrepartie.

Recommandation n° 4 : mettre un terme au régime de congés irréguliers résultant des protocoles d'accords et des notes de service.

³² Coût moyen annuel = (données charges totales de personnel nettes des remboursements y compris mises à disposition 2016 issues d'ANAFI) / effectif permanent en ETP et emplois aidés rémunérés au 31 décembre 2016 + heures renforts et remplacements en ETP issues du bilan social 2016 soit 29 334 300 € / (707,3 ETP + 14 emplois aidés + 75,2 ETP) = 36 829 €.

4.2.2 L'absence au travail

Certaines absences apparaissent plus significatives que d'autres, telles que les absences pour maladie, les accidents de travail et les maladies professionnelles.

Tableau n° 3 : Répartition des journées d'absence (en jours ouvrés) à Auxerre

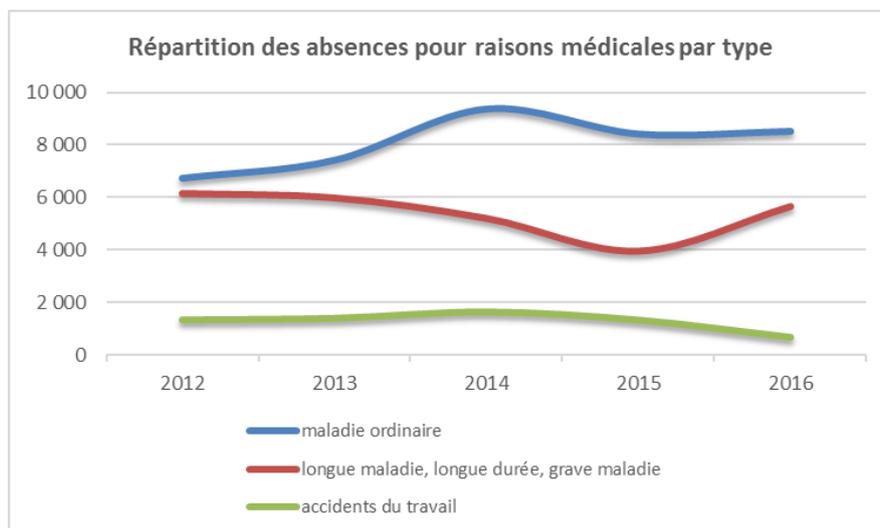
	2012	2013	2014	2015	2016
maladie *	14 425	14 587	15 905	14 020	15 618
<i>dont maladie ordinaire</i>	6 719	7 400	9 351	8 401	8 502
<i>dont longue maladie, longue durée et grave maladie</i>	6 157	5 989	5 204	3 947	5 659
accidents du travail	1 348	1 410	1 656	1 341	675
nb jours d'absence pour raisons médicales	15 773	15 997	17 561	15 361	16 293
maternité	841	474	1 572	1 289	967
Total jours d'absence	16 614	16 471	19 133	16 650	17 260
total effectif équivalent temps plein	712,5	709,4	739,1	725,1	707,3
nombre de jours ouvrés	254	253	253	253	254
Taux d'absentéisme pour raisons médicales	8,7%	8,9%	9,4%	8,4%	9,1%

* maladie y compris disponibilité pour maladie et temps partiel thérapeutique

Source : données commune en jours calendaires transformées en jours ouvrés (jours calendaires x 4/5)

Toutes catégories de personnels confondues, à Auxerre, le taux d'absentéisme³³ calculé révèle un taux d'absence pour raisons médicales fluctuant sur la période 2012-2016 entre 8,4 % et 9,4 % ; il est de 9,1 % en 2016 ; les absences pour maladie ordinaire ont augmenté à elles seules de 26,5 % sur la période 2012-2016.

Graphique n° 5 : Évolution des absences pour raisons médicales (en jours ouvrés)



Source : CRC, d'après les données de la commune transformées en jours ouvrés (jours calendaires x 4/5).

³³ Taux d'absentéisme = (nombre de jours d'absences ouvrés x 100) / (effectif en ETP x nombre de jours ouvrés sur la période)

Le nombre d'arrêts pour maladie ordinaire d'une durée inférieure à 16 jours qui s'élevait à 395 en 2013, a bondi d'un tiers à 524 en 2014 ; relativement constant en 2015 (556 arrêts), il a présenté un nouveau pic de + 35 % en 2016 où il atteint 750 arrêts dont 102 d'une journée seulement. La suppression de la journée de carence au 1^{er} janvier 2014 est l'un des motifs avancés par la commune, comme l'influence de l'allongement des carrières et la proportion importante des métiers à forte pénibilité exercés.

Le taux d'absentéisme pour raisons médicales hors maternité constaté en 2016 est de 9,1 %, supérieur à celui relevé par l'enquête Sofaxis³⁴ (8,8 %). Il se distingue principalement pour la part de la maladie ordinaire qui est de 52 % à Auxerre contre 46 % au niveau national.

Le coût de l'absentéisme pour raisons médicales a été évalué sur la base du tableau suivant :

Tableau n° 4 : Évolution de l'absentéisme 2012-2016 – titulaires et non titulaires sur emplois permanents (retraités en jours ouvrés)

Répartition des journées d'absence pour raisons médicales (en jours ouvrés)						Evolution
en jours	2012	2013	2014	2015	2016	2012-2016
maladie ordinaire, longue maladie, longue durée, grave maladie	14 425	14 587	15 905	14 020	15 618	8,3%
accidents de travail et maladie imputable au service	1 348	1 410	1 656	1 341	675	-49,9%
Nb de jours d'absence pour raisons médicales	15 773	15 997	17 561	15 361	16 293	3,3%
nombre d'agents (ETP)	712,5	709,4	739,1	725,1	707,3	-0,7%
soit, en jours par ETP	22,1	22,6	23,8	21,2	23,0	4,1%
soit, en ETP 223 ou 224 jours*	70,4	71,4	78,4	68,3	72,4	2,8%
soit, en ETP 228 jours**	69,2	70,2	77,0	67,4	71,5	3,3%

* 223 jours = jours effectivement travaillés à Auxerre de 2012 à 2014 - 224 jours en 2015 et 2016
 ** 228 jours = base légale annuelle jours travaillés

Source : CRC, d'après les données bilans sociaux

En 2016, l'absentéisme pour raisons de santé représente l'équivalent théorique de 72,4 agents ETP sur la base d'un agent travaillant 224 jours par an, comme c'est le cas à Auxerre ; sur une base de 228 jours de travail par an, base réglementaire, cet absentéisme représenterait 71,5 ETP. Compte tenu du coût moyen d'un poste tel qu'il ressort des charges de personnel nettes des remboursements, le coût théorique des 72,4 ETP³⁵ perdus au titre de l'absentéisme pour raisons de santé cette même année représente 2,6 M€.

La hausse de cet absentéisme a pour conséquence le développement du recours aux renforts et remplacements, représentant ainsi une part estimée à 40 %³⁶ de la hausse constatée de 8 000 heures entre 2015 et 2016³⁷. L'autre part de ces heures, réalisées par les agents non titulaires non permanents, concerne les missions exécutées au titre de la réforme des rythmes scolaires ou des études surveillées.

³⁴ L'influence des absences pour raison de santé sur l'employabilité durable des agents territoriaux, observatoire 2016, Sofaxis (pages 4 et 8).

³⁵ Sur la base d'un agent travaillant 225 jours par an comme c'est le cas à Auxerre.

³⁶ L'estimation de la commune aboutit à une part d'heures de remplacement ou d'attente de recrutement oscillant entre 43 et 46 % du total des heures de renfort-remplacement selon les exercices. La part d'heures de remplacements retenue par la chambre se limite à 40 % du total.

³⁷ Source : bilan social 2016 et estimation par la commune de la part remplacements.

Tableau n° 5 : Heures de renfort-remplacement (en nombre)

	2012	2013	2014	2015	2016
Heures renfort - remplacement	107 894	112 322	115 308	112 967	120 912
part estimée* heures remplacement	43 158	44 929	46 123	45 187	48 365

*estimation commune part renforts/remplacements

Source : bilans sociaux

Ces heures de renfort-remplacement ont progressé de 12 % sur la période 2012-2016 et représentaient l'équivalent de 75,2 ETP réglementaires³⁸ en 2016 (67,1 ETP en 2012), 76,7 ETP au regard du temps de travail effectif au sein de la commune.

En 2016, la part d'absentéisme relative aux accidents du travail et maladies professionnelles a diminué de moitié. Si cette baisse persiste dans les années à venir, une corrélation pourra être établie avec la création, fin 2015, du poste de conseiller en prévention des risques professionnels et avec les actions de sensibilisation sur les risques et de prévention mises en place, ainsi qu'avec le travail débuté avec les services de mise à jour du document unique d'évaluation des risques professionnels³⁹.

Au-delà de la mise en œuvre de quelques contre-visites lors des arrêts de maladie ordinaire, la chambre invite la commune à adopter, au travers de son comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, une véritable stratégie de prévention et de contrôle, pour faire face à cet absentéisme élevé en matière de maladie ordinaire de courte durée.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a mentionné qu'un certain nombre d'actions curatives étaient menées, telles que des entretiens auprès de la DRH, de la médecine et du psychologue du travail ainsi que du service social permettant de prendre en compte les problématiques et tenter d'apporter des aménagements pour favoriser le retour au travail. L'abattement de primes en cas d'absence maladie a également été indiqué.

³⁸ Au regard des 1 607 heures annuelles.

³⁹ Décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001 portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, prévue par l'article L. 230-2 du code du travail.

5 LES MUTUALISATIONS

Les mutualisations au sein du bloc communal correspondent à des mises en commun de moyens entre les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre et les communes membres. Elles revêtent des modalités diverses, plus ou moins intégrées : la mise à disposition de services dans le cadre des compétences transférées à l'établissement public, la création de services communs en dehors de tout transfert de compétence, les groupements de commandes, le partage de biens, les ententes ou encore les prestations de services.

Auxerre est la ville centre de la communauté d'agglomération de l'Auxerrois. Un schéma intercommunal de mutualisation des services a été adopté par l'EPCI le 13 octobre 2015 suite à l'avis favorable de la commune par délibération du 25 juin 2015. Ce schéma rappelle les différentes formes de mutualisations existantes et présente les pistes de mutualisation retenues par les élus : outre le service commun ADS-SIG mis en œuvre en 2015, des orientations à plus long terme en matière de commande publique, de matériels et de systèmes d'information sont présentées.

5.1 Les dispositifs de mutualisation existants à Auxerre

5.1.1 Les groupements de commandes

La commune a recours à des coopérations pouvant être qualifiées de « techniques », sous la forme de groupements de commandes. Le premier concerne les achats de carburants, pneumatiques et lubrifiants, porté par la collectivité et associant la communauté d'agglomération. Ce groupement découle essentiellement des « prestations de service » réalisées pour l'entretien des deux parcs de véhicules. Le second est porté par la commune de Villefargeau pour le traitement des déchets verts de la communauté d'agglomération et des communes volontaires.

5.1.2 Le partage de services opérationnels ou fonctionnels

Cinq partages de services sont mis en œuvre au sein du bloc communal.

En premier lieu, la communauté d'agglomération de l'Auxerrois assure la compétence collecte et traitement des déchets ménagers, service historiquement situé dans les locaux du centre technique municipal, locaux également occupés par la direction de la propreté et logistique de la commune ainsi que l'atelier mécanique. La mise à disposition de ces locaux fait l'objet d'une convention telle que prévue dans les cas de transfert de compétence.

En deuxième lieu et « Afin de garantir la bonne marche du service de collecte (organisation, coût grâce à une unité de lieu) »⁴⁰, l'atelier mécanique de la commune assure la maintenance préventive et curative des véhicules de la communauté d'agglomération. Une convention de mise à disposition des services de la commune prise en application de l'article L. 5211-4-1 II alinéa 2 du CGCT a été conclue au 1^{er} janvier 2010 pour une durée de cinq ans. Cependant, la loi de réforme des collectivités territoriales⁴¹ a limité le recours de la mutualisation ascendante⁴² au cas où une compétence a été partiellement transférée à la communauté et a enjoint les communes et EPCI mutualisant leurs services dans ce cadre à se mettre en conformité avec ces dispositions dans le délai d'un an à compter de la date de promulgation de ce texte⁴³.

Ainsi, une nouvelle convention « pour la maintenance préventive et curative des véhicules de la communauté de l'Auxerrois par la ville d'Auxerre » signée le 5 septembre 2016 pour une durée de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2016, régit une « prestation de services passée en application des dispositions de l'article L. 5111-1 du CGCT ». Or, ce dispositif est inadapté parce qu'uniquement autorisé entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ou entre communes membres d'un même EPCI à fiscalité propre lorsque le rapport relatif aux mutualisations de services⁴⁴ le prévoit. Un avenant signé le 22 novembre 2016 a modifié la référence réglementaire de cette prestation de service, en mentionnant les articles L. 5216-7-1 et L. 5215-27 du CGCT. Or et à nouveau, ces articles permettent à des partenaires constitués d'une communauté d'agglomération et de l'une ou plusieurs de ses communes membres, de confier à l'autre la création ou la gestion d'équipements ou de services relevant de ses attributions, disposition qui ne répond donc pas au cas d'espèce. L'unique option permettant, depuis les lois MAPTAM⁴⁵ et NOTRe⁴⁶, de poursuivre cette mutualisation relève du service commun, l'atelier mécanique pouvant voir sa gestion conservée par la commune⁴⁷.

En troisième lieu, la commune a signé une « convention de mise à disposition de service entre la ville et la communauté de l'Auxerrois » pour le service « plan climat territorial » le 30 juin 2010. Cette convention établie au titre de l'article L. 5211-4-1-II du code général des collectivités territoriales prévoit la mise à disposition d'un agent de la communauté d'agglomération au bénéfice de la commune à raison de 50 % de son temps de travail, et ce pour une durée de 3 ans à compter du 1^{er} juillet 2010. Cette mise à disposition de service a été renouvelée par convention, en 2013, pour une nouvelle durée de 3 ans, puis par avenant, pour une durée de 6 mois à compter du 1^{er} juillet 2016. La convention de 2013 et l'avenant de 2016 visent tous deux l'article L. 5211-4-II en lieu et place de l'article L. 5211-4-1-III applicable depuis la loi RCT du 16 décembre 2010.

⁴⁰ Convention de mise à disposition des services de la ville d'Auxerre pour la maintenance préventive et curative des véhicules de la communauté de l'Auxerrois du 29 décembre 2009.

⁴¹ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, article 65.

⁴² Mutualisation ascendante : mise à disposition de services communaux au bénéfice de l'EPCI.

⁴³ II de l'article 65 de la loi RCT, soit une obligation de mise en conformité au plus tard le 18 décembre 2011.

⁴⁴ Article L. 5211-19-1 du code général des collectivités territoriales.

⁴⁵ Loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, article 67.

⁴⁶ Loi n° 2015-991 relative à la nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe) du 7 août 2015, article 72.

⁴⁷ Alinéas 3 et 4 de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales.

En quatrième lieu, la commune a signé une « convention entre la ville et la communauté de l'Auxerrois pour la mutualisation du correspondant CNAS⁴⁸ » à compter du 1^{er} janvier 2017⁴⁹. Ni la convention dénommée « de partenariat », ni la délibération ne précisent les références législatives ou réglementaires à l'origine de cette mutualisation. Au regard des textes, il ne peut s'agir que d'une mise à disposition individuelle⁵⁰ nécessitant l'accord préalable du fonctionnaire et l'avis de la commission administrative paritaire, ou de la constitution d'un service commun pour l'exercice de fonctions support.

Enfin et en dernier lieu, la délibération du 25 juin 2015⁵¹ a autorisé la création d'un service commun dans le domaine de l'urbanisme et des systèmes d'informations géographiques et le transfert du personnel (un attaché et un rédacteur) à la communauté d'agglomération au 1^{er} juillet 2015. Les conventions de transfert de personnel et de mise en place du service commun sont régulièrement fondées sur l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales.

Recommandation n° 5 : utiliser le dispositif du service commun pour le partage de l'atelier mécanique et le correspondant du comité national d'action sociale.

5.1.3 Le transfert d'une compétence du CCAS à la commune

La commune a mis en œuvre la forme la plus aboutie de mutualisation avec le CCAS, à savoir le transfert de compétence. Elle s'est engagée dans une démarche de mutualisation des équipements de quartier pour parvenir, en 2019, à un regroupement des maisons de quartier communales et des centres sociaux gérés par le CCAS permettant aux six territoires définis sur la ville d'être couverts par une structure de quartier agréée « centre social ». Les futurs équipements de quartier unifiés sont portés par la commune depuis janvier 2018, après transfert du personnel et des biens mobiliers affectés jusqu'ici aux centres du CCAS. L'engagement de dépenses complémentaires estimées à 250 000 € pour la mise en conformité, notamment en termes d'encadrement, avec la directive CNAF, compensées pour partie par des recettes supplémentaires attendues à hauteur de 200 000 € liées au niveau des prestations, aboutirait à un surcoût annuel de 50 000 € pour la commune. Sans ce nouveau dispositif, le retrait à moyen terme d'un ou plusieurs agréments par la caisse d'allocations familiales (CAF) aurait abouti à une perte annuelle estimée à 180 000 €.

⁴⁸ Comité national d'action sociale.

⁴⁹ Délibération n° 2016-170 du 8 décembre 2016.

⁵⁰ Articles 61 et 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁵¹ Délibération n° 2015-100 « autorisations droit des sols et SIG – création d'un service commun ».

5.2 Le suivi des mutualisations et leur évaluation

Les mutualisations visent à optimiser et rationaliser l'organisation au sein du bloc communal dans un contexte de maîtrise de la dépense publique. Le schéma de mutualisation, feuille de route à l'échelle du mandat, comporte un volet « état des lieux » et un volet « prospectif » en ce qu'il « prévoit notamment l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et des communes concernées ». Il fait également l'objet d'une communication annuelle du président de l'EPCI à son organe délibérant sur son état d'avancement. La mise en œuvre de ces dispositions nécessite un suivi et une évaluation réguliers et approfondis, lesquels ne sont que partiellement mis en œuvre à Auxerre.

5.2.1 Les dispositifs existants

- Le groupement de commandes relatif à l'achat de carburant a permis des économies chiffrées par la commune à plus de 30 000 € entre les exercices 2015 et 2016 ; les gains permis par les groupements de commandes pneumatiques et lubrifiants portés par la commune, historiquement regroupés, ne font pas l'objet d'un suivi particulier ; quant au groupement « déchets verts » porté par la commune de Villefargeau, son intérêt réside, pour Auxerre, dans l'économie issue de l'exonération de procédure de passation, les autres communes de l'agglomération bénéficiant des gains produits par l'effet volume que représente Auxerre.
- S'agissant de la mutualisation relative à la maintenance des véhicules, la facturation des « prestations » mise en œuvre à Auxerre est constituée de deux parties :
 - la main d'œuvre facturée sur la base de 2 postes et calculée à partir de la masse salariale des 7 agents de l'atelier mécanique en 2009. Cette première part est majorée chaque année de 3 % ;
 - les moyens généraux correspondant aux coûts annexes de l'atelier mécanique estimés à 33 % de la première part.

Or, en cette matière, les modalités de remboursement ne peuvent que correspondre au coût réel estimé de la prestation. Dans les cas de mises à disposition, ascendantes ou descendantes, elles sont fixées par l'article D. 5211-16 du code général des collectivités territoriales⁵² et sont basées sur un « coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement ». Le coût unitaire intègre les charges de personnel, les fournitures (électricité, fournitures de bureau et informatiques, ...), le coût de renouvellement des biens (un logiciel, ...), les contrats de services rattachés (maintenance, ...) et se calcule à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisés des modifications prévisibles. Les dépenses sans lien avec le service mis à disposition doivent en être exclues, l'économie réalisée par l'une ou l'autre des parties pouvant s'analyser comme une rémunération et entraîner une requalification de la convention. Le remboursement des frais s'effectue ensuite sur la base d'un état annuel indiquant la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement.

⁵² Décret n° 2011-515 du 10 mai 2011.

Enfin, dans le cas d'un service commun, les modalités de remboursement des charges de mutualisation sont fixées par voie conventionnelle. Les parties peuvent se référer à l'article D. 5211-16 du CGCT pour en évaluer le coût. Les prestations peuvent être payées à l'acte, au forfait ou via l'attribution de compensation.

En l'espèce, quelle que soit la forme de mutualisation à laquelle la maintenance des véhicules appartienne, la facturation, telle qu'issue de la convention, ne reflète pas un coût réel. Par ailleurs, l'application d'une revalorisation annuelle forfaitaire de 3 % à la part main d'œuvre calculée en 2009 aboutit en 2016 à un écart de 22 000 €, représentant un quart de cette part⁵³. De plus, une estimation du coût des moyens généraux basée sur un tiers du coût de main d'œuvre ainsi forfaitairement majoré jusqu'en 2011, auquel est appliquée l'évolution d'un indice, apparaît peu réaliste. Enfin, la base de deux postes sur les sept que comporte le service et une estimation datant de 2009 ne reflètent sans doute plus la charge réelle de travail représentée par la maintenance de la flotte de véhicules actuelle de la communauté d'agglomération, d'autant qu'aucune évaluation n'a, à ce jour, été réalisée.

En conséquence, la chambre invite la commune à revoir la détermination des coûts et les modalités de remboursement de ces charges de mutualisation.

Recommandation n° 6 : mettre en place une facturation des charges au coût réel pour le partage de l'atelier mécanique.

- En ce qui concerne la mise à disposition du service « Plan climat territorial », les conventions et avenant prévoient le remboursement de 50 % des charges de personnel et de fonctionnement du service⁵⁴. Les charges de personnel font l'objet de remboursements trimestriels, celles de fonctionnement du service doivent être retracées dans un état récapitulatif des dépenses arrêté chaque année au 31 décembre. Sur la période 2012-2016, les charges de personnel remboursées par la commune ont représenté 172 732 €, celles relatives au fonctionnement du service n'ont pas fait l'objet de refacturation entre les collectivités. Parallèlement, la communauté d'agglomération a versé à la commune 50 % des subventions perçues par elle, destinées à participer aux frais de fonctionnement du service. 43 246 € ont été ainsi versés en février 2015 correspondant à la moitié des subventions perçues à ce titre par le groupement entre juillet 2012 et mai 2014.

Cette mise à disposition a pris fin le 1^{er} janvier 2017 après le recrutement, par la commune, d'un agent spécifiquement chargé du pilotage et de l'animation d'actions environnementales autour des bâtiments, de la stratégie environnementale, de l'aménagement durable et des énergies renouvelables.

⁵³ 88 226 € ont été facturés en 2016 au titre de la part main d'œuvre alors que, pour une masse salariale des 7 agents du service de 231 262 €, la part de 2/7 (base de calcul de la convention) représente 66 075 €.

⁵⁴ Coûts de fonctionnement de service : coûts engendrés par l'occupation des locaux et coûts de télécommunication.

- Quant au service commun ADS-SIG, la convention de mise en place de ce service prévoit une réfaction de l'attribution de compensation selon un montant fixé par la CLECT, et porte une estimation de tarification forfaitaire pouvant être revue au regard du premier bilan d'activité de l'année 2015. La CLECT réunie le 14 avril 2016 a fixé à 42 500 € la part due par la commune d'Auxerre pour l'utilisation du service sur le second semestre 2015. La convention prévoit également un suivi régulier de son application et du fonctionnement du service par le COPIL « mutualisation » au travers, notamment, de la validation du bilan annuel de la convention. Fin 2017, ce comité n'avait pas encore été réuni.

5.2.2 Les orientations prévues au schéma intercommunal pour 2016 et 2017

Les prestations en matière de téléphonie et de gestion des systèmes d'information devraient aboutir, courant 2018, à la création d'un service commun auprès de la communauté d'agglomération.

La chambre observe qu'en revanche, la mutualisation du service de la commande publique, le développement de groupements d'achats, l'appui juridique ainsi que les acquisitions de matériels pour prêts prévus en 2016 n'ont fait l'objet d'aucune mise en œuvre.

5.3 Les nouvelles pistes envisagées par la commune

Au-delà du transfert de la compétence assainissement rendu obligatoire par la loi NOTRe envisagé à l'échéance de 2020 compte tenu des difficultés techniques liées notamment au recensement des équipements, des réseaux et de leur état, des études sont menées par des groupes de travail bipartites - ville centre et agglomération - dans trois domaines :

- la communication, pour une mutualisation projetée en mai 2018 ;
- le stade nautique, pour un éventuel transfert en 2019 ;
- les parcs d'activités, pour un transfert ultérieur, à l'issue d'un important travail sur les aspects juridiques et patrimoniaux. La communauté d'agglomération s'est notamment prononcée sur le périmètre et les conditions financières de ce transfert au cours de l'assemblée du 21 décembre 2017.

Surtout, la création d'une direction générale mutualisée ville centre - agglomération est prévue courant 2018 dans les domaines des finances, des ressources humaines, de la commande publique, des affaires juridiques et du patrimoine bâti, traduisant ainsi des orientations beaucoup plus ambitieuses que celles envisagées par le schéma intercommunal de mutualisation des services adopté en 2015.

En conclusion, la chambre constate que si la mutualisation telle que prévue au schéma intercommunal de 2015 se révèle faiblement mise en œuvre fin 2017 alors que la ville centre représente plus de 50 % de la population de la communauté d'agglomération et que son maire est également président de l'EPCI, les pistes annoncées par la commune préfigurent une montée en puissance des dispositifs retenus. En outre, l'intérêt de la démarche de mutualisation des équipements de quartier entreprise avec le CCAS doit être relevé.

La chambre invite la commune à formaliser les nouvelles pistes envisagées dans le schéma intercommunal de mutualisation et à les mettre en œuvre.

Recommandation n° 7 : formaliser et mettre en œuvre les nouvelles pistes de mutualisation envisagées par la commune, en lien avec la communauté d'agglomération de l'Auxerrois.

6 LA GESTION DES OPERATIONS FUNERAIRES

La gestion des opérations funéraires a fait l'objet d'un contrôle approfondi dans le cadre d'une enquête nationale, conduite par les juridictions financières.

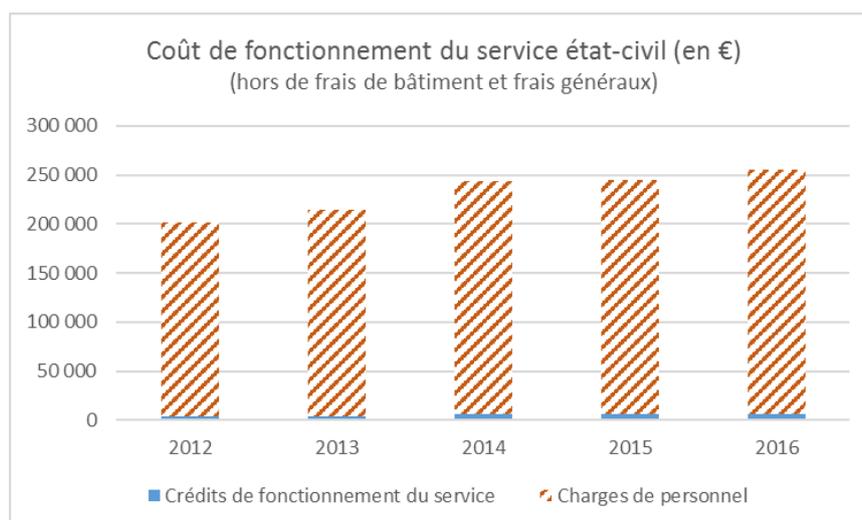
6.1 Les attributions du maire exercées au nom de l'État

Aux termes de l'article L. 2122-27 du code général des collectivités territoriales, le maire est chargé, sous l'autorité du représentant de l'État dans le département, des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois et, en particulier, de celles d'officier d'état-civil et de police des funérailles.

À Auxerre, le service chargé de l'accueil et de l'état-civil composé de vingt agents a fait l'objet, de par la mise en œuvre du nouvel organigramme en 2016, d'une réorganisation aboutissant à la création d'un guichet unique et à l'obtention du label « Qualiville » en juillet 2017. La polyvalence, développée par des formations, permet notamment de répondre à une augmentation brutale du nombre de décès par la mobilisation, en tant que de besoin, d'agents en poste à l'enregistrement.

La commune a enregistré entre 1 000 et 2 000 décès par an sur la période 2012-2016⁵⁵ et a transmis les bulletins quotidiennement à l'INSEE au travers d'un logiciel métier. Une déclaration de décès est traitée en moyenne en 30 à 45 minutes en fonction de la complexité du dossier ; les déclarations de décès sont effectuées par les opérateurs funéraires, dans un bureau séparé de l'état civil.

Graphique n° 6 : Évolution du coût de fonctionnement du service état civil



Source : CRC, à partir des données de la commune

⁵⁵ 1 046 décès en 2012 – 1 014 en 2013 – 1 085 en 2014 – 1 209 en 2015 et 1 141 en 2016.

Le service de l'état-civil a coûté, dans son ensemble et hors frais de bâtiment et généraux, 255 500 € en 2016. Ce sont les charges de personnel qui en ont représenté la part principale (98 %) ; elles ont progressé de 27 % depuis 2012, avec une hausse majoritaire entre 2013 et 2014 (+ 13,2 %). Depuis la réorganisation des services, un agent est affecté chaque jour au traitement des décès, représentant un coût de 12 400 € en 2016⁵⁶.

Les obsèques des personnes dépourvues de ressources suffisantes, pour lesquelles le service des pompes funèbres est gratuit, constituent une autre responsabilité des communes. Lorsque la mission de service public n'est pas assurée par la commune, celle-ci prend en charge les frais d'obsèques de ces personnes, choisit le prestataire et peut faire procéder à la crémation du corps lorsque le défunt en a exprimé la volonté.

À Auxerre, la prise en charge de l'organisation des obsèques a concerné deux personnes en 2012, trois en 2013 et 2014, et cinq en 2016. Le coût final supporté par la commune, après les éventuelles participations de banques, mutuelles, notaires, famille, ressort à 13 500 € pour les treize personnes concernées. Un marché a été conclu avec la société OGF (Omnium de Gestion et de Financement) pour les périodes 2009-2012, puis 2013-2016.

Dans le cadre de l'exercice de ces missions, aucune observation ou injonction du procureur de la République, ni aucune observation ou sanction administrative du préfet n'a été prononcée.

6.2 L'information des familles

La réalisation des opérations consécutives à un décès est confiée à des opérateurs funéraires, lesquels sont, au regard du désengagement global des opérateurs publics observé sur le plan national, majoritairement des entreprises de droit privé. En raison d'une part, des circonstances dans lesquelles une famille recourt aux prestations d'un opérateur funéraire, et, d'autre part, de la libéralisation des prix des opérations funéraires depuis la loi Sueur, la législation tend à assurer une plus grande transparence par une information claire et précise des familles. Ainsi et à ce titre, les communes doivent respecter deux obligations principales.

D'une part, en application de l'article R. 2223-31 du CGCT, les communes doivent afficher à la vue du public dans le service d'état civil de la mairie et des mairies annexes, la liste des régies, entreprises et associations habilitées à fournir les prestations relevant du service extérieur des pompes funèbres.

La commune d'Auxerre ne respecte pas cette obligation : sur place, l'équipe de contrôle a constaté que la liste des opérateurs funéraires n'était pas affichée ; en outre, cette liste n'était pas disponible sur le site internet de la collectivité.

⁵⁶ Coût du personnel 2016 : 248 940 € x 1 agent / 20 agents du service = 12 447 €

D'autre part, en application de l'article L. 2223-21-1 du CGCT, les régies, les entreprises et associations habilitées doivent déposer leurs devis, conformes à des modèles établis par arrêté du 23 août 2010, auprès des communes. Cet arrêté, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011, définit une terminologie commune obligatoire destinée à faciliter les comparaisons, par les familles, des tarifs pratiqués par les opérateurs funéraires. Il incombe ensuite aux maires de définir les modalités selon lesquelles ces devis-types sont consultables. Ces obligations résultent d'un renforcement de la réglementation sur la protection des familles en deuil et partant, de leur information en matière de transparence des prix, opéré par l'article 15 de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015.

Là encore, la commune d'Auxerre ne se conforme pas à la réglementation. Si l'obligation de déposer les devis-types incombe bien en premier lieu aux opérateurs funéraires, la commune a cependant indiqué que les quelques devis qu'elle détenait dataient de plus de deux ans. Elle a également concédé que depuis lors, aucune réflexion n'avait été engagée quant aux moyens à mettre en œuvre pour obtenir ces devis-types de manière régulière et surtout les mettre à la disposition du public.

Recommandation n° 8 : se conformer aux obligations relatives à l'information des familles en matière funéraire par l'affichage de la liste des opérateurs funéraires habilités et par la mise à disposition des devis-types des opérateurs funéraires auprès des familles.

6.3 Les recettes perçues par la commune en matière funéraire

Qu'elle exerce ou non une mission relevant du service extérieur des pompes funèbres, une commune perçoit des vacations de police pour le compte de l'État et peut, en outre, instituer des taxes et/ou redevances.

6.3.1 Les taxes funéraires

En application de l'article L. 2223-22 du CGCT, il existe trois taxes en matière funéraire : les taxes d'inhumation, de crémation et sur les convois. Elles ont notamment pour objet de financer la prise en charge de l'inhumation des personnes dépourvues de ressources suffisantes et sont comptabilisées dans le budget principal des communes qui les ont instituées.

Tableau n° 6 : Taxes funéraires perçues par la commune entre 2012 et 2016

en €	2012	2013	2014	2015	2016
taxes funéraires perçues	14 110	13 108	15 932	15 551	14 827

Source : données commune

Les taxes funéraires perçues se sont élevées à une moyenne annuelle de 14 700 € sur la période 2012-2016, période durant laquelle les taux des taxes d'inhumation/crémation et de transport de corps ont augmenté de 19,3 % ; d'un montant respectif de 9,30 € et 8,30 € jusqu'en août 2012, elles atteignent 11,10 € et 9,90 € depuis septembre 2016.

S'agissant de prélèvements de nature fiscale, ces taxes sont acquises au budget principal de la commune, compte 7333 « taxes funéraires » dédié à l'enregistrement des « taxes funéraires que les communes peuvent, par délibération, décider de percevoir sur l'ensemble des opérations d'inhumations et de crémations et sur les convois funéraires effectués sur le territoire de la commune ». Or, elles ont été comptabilisées à tort au compte 70312 « redevances funéraires » par la commune d'Auxerre.

La chambre invite par conséquent la collectivité à régulariser l'imputation comptable de ces recettes.

Ces taxes font l'objet d'un suivi particulier par le régisseur du service « accueil physique et sécurisation des actes » au travers de chaque certificat de décès enregistré ; il contrôle les lieu et horaire d'inhumation ou de crémation et un éventuel transport pour une facturation auprès de l'opérateur concerné. Cependant, les familles effectuent le paiement de ces taxes directement auprès de l'opérateur funéraire et non du régisseur alors même que, dans la mesure où ces taxes constituent un prélèvement de nature fiscale, elles ne peuvent être recouvrées que par un comptable public ou un régisseur habilité.

La chambre observe que le circuit de recouvrement des taxes funéraires par des opérateurs funéraires dépourvus de l'autorisation de maniement de fonds publics présente un caractère irrégulier. En conséquence, elle invite la commune à mettre un terme à cette pratique.

6.3.2 Les vacations de police

L'article L. 2213-14 du CGCT prévoit, dans les communes dotées d'un régime de police d'État, que les opérations de fermeture et de scellement du cercueil s'effectuent en présence d'un fonctionnaire de police. Il s'agit, depuis 2015, des cas relevant de :

- la fermeture du cercueil et la pose des scellés lorsque le corps est transporté hors de la commune de décès ou de dépôt et lorsqu'aucun membre de la famille n'est présent ;
- la fermeture du cercueil et la pose des scellés lorsqu'il doit être procédé à la crémation du corps.

À Auxerre, le montant des vacations funéraires est fixé chaque année par l'arrêté fixant les tarifs municipaux. Sur l'ensemble de la période, ce montant a été établi à 20 €.

Ces recettes sont perçues par la commune, mais pour le compte de l'État : elles ne peuvent donc être portées à son budget. C'est par la régie de recettes « service accueil physique et sécurisation des actes » que ces vacations transitent. Elles sont ensuite versées au comptable public qui en retrace les mouvements au compte 4643 « vacations encaissées à reverser »⁵⁷. Les montants déclarés reversés par le régisseur se sont élevés à 19 370 € en 2012, 12 410 € en 2013, 13 580 € en 2014, 8 960 € en 2015 et 6 580 € en 2016. Ces recettes sont contrôlées par le régisseur, chaque certificat de décès enregistré faisant l'objet d'un suivi pour facturation auprès de l'opérateur concerné.

⁵⁷ Le compte 4643 « vacations encaissées à reverser » est crédité du montant des vacations funéraires encaissées et débité du montant des versements opérés au budget de l'État.

6.3.3 Les redevances

La commune dispose d'un crématorium sur son territoire dont la gestion est déléguée à une entreprise privée. L'origine des ressources du délégataire provient uniquement des redevances acquittées par les familles en contrepartie des prestations assurées. Le fermier verse chaque année une redevance à la commune en contrepartie de l'exploitation des biens affermés et des coûts engendrés par le contrôle qu'elle exerce.

S'agissant d'un SPIC, les opérations relevant de ce service sont retracées dans le budget annexe du crématorium. Sur la période 2012-2016, les recettes annuelles nettes ont représenté environ 31 000 € (infra, § 6.4.4.3).

6.4 Le crématorium communal

Aux termes de l'article L. 2223-40 du CGCT, les communes et EPCI sont seuls compétents pour créer et gérer les crématoriums et les sites cinéraires. En effet, ces équipements constituent le dernier monopole communal en matière funéraire depuis la loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 dite loi Sueur. Son article 28, aujourd'hui codifié à l'article L. 2223-44 du CGCT, prévoyait à ce titre le rachat des crématoriums privés créés avant 1993 ; à défaut d'un tel rachat dans une période ne pouvant excéder huit années, ces crématoriums devaient cesser leur activité à compter du 10 janvier 2001.

6.4.1 Implantation territoriale du crématorium d'Auxerre

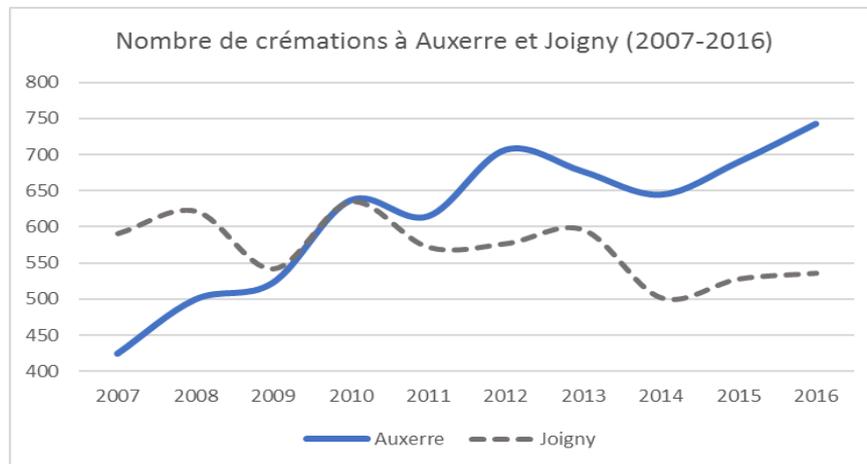
Treize crématoriums sont implantés en Bourgogne-Franche-Comté, soit un équipement pour 217 000 habitants. Bien que le taux de crémation au niveau régional demeure légèrement supérieur à la moyenne nationale (38 % contre 36 % en 2015), le nombre important d'équipements dans la région fait ressortir 869 personnes crématisées en moyenne seulement par équipement et par an, contre 1 100 personnes en moyenne au niveau national⁵⁸. En conséquence, la pérennité économique de chaque équipement demeure une question prégnante.

Dans l'Yonne, le taux de crémation de 29 % en 2015 représentant 1 217 personnes crématisées apparaît nettement inférieur à la moyenne nationale. Deux crématoriums sont implantés au centre du département depuis près de trente ans et sont distants d'une trentaine de kilomètres seulement, se faisant ainsi directement concurrence : celui de Joigny, mis en service en 1989 et confié actuellement en gestion déléguée au groupe OGF, et celui d'Auxerre, dont l'exploitation a débuté en 1991, également en gestion déléguée auprès de la Société des Crématoriums de France (SCF), entreprise rachetée depuis 2014 par le groupe concurrent Funécap.

⁵⁸ Sources : étude Xerfi, les services funéraires, décembre 2016 ; données INSEE ; rapport annuel 2016 du délégataire.

Sur les dix dernières années, l'activité des deux crématoriums n'a jamais excédé 750 crémations annuelles et a évolué plus favorablement pour le crématorium d'Auxerre, tel que le montre le graphique suivant.

Graphique n° 7 : Évolution du nombre de crémations dans le département de l'Yonne



Source : CRC, à partir des données du rapport CNOF 2007 et des rapports annuels du délégataire.

En outre et sur les cinq dernières années, l'évolution des crémations a régressé pour le crématorium de Joigny (- 7,1 %) tandis que celle de l'équipement d'Auxerre a augmenté (+ 5,1 %).

La chambre observe que le crématorium d'Auxerre, avec 742 crémations réalisées en 2016 – au demeurant, chiffre le plus élevé sur les dix dernières années – reste en deçà de la moyenne nationale de 1 100 crémations annuelles par équipement. En effet, cette activité ne représente que 46,4 % de la capacité technique maximale de l'équipement, laquelle permettrait de réaliser en théorie 6 crémations par jour et 2 le samedi matin, compte tenu des horaires d'ouverture de l'équipement. Or et en moyenne, le crématorium réalise moins de 3 crémations par jour.

Au final, le crématorium d'Auxerre se trouve dans un environnement économique concurrentiel, alors que les caractéristiques démographiques départementales⁵⁹ fragilisent l'évolution de son activité. Dès lors, la configuration de cet équipement étroitement liée à son attractivité ainsi que la politique tarifaire des prestations proposées demeurent des paramètres essentiels en vue d'assurer sa viabilité économique.

⁵⁹ La population actuelle du département de l'Yonne est de 341 814 habitants contre 343 377 en 2009 (source : INSEE au 12/10/2017) ; selon les projections démographiques, la croissance démographique dans l'Yonne serait faible jusqu'en 2050 et reposerait sur le seul excédent migratoire. Concernant plus particulièrement la ville d'Auxerre et le territoire de la communauté d'agglomération de l'Auxerrois, leur population décroît sur la période 2009-2014 (respectivement - 1 859 et - 1 134 habitants).

En outre et sur les dix dernières années, le nombre de décès a peu évolué dans le département : le seuil des 4 000 décès annuels a été franchi en 2008 et 2009, 2012, 2015 et 2016 tandis que sur les autres années de la période, le nombre de décès le moins élevé (inférieur à 3 860) a été constaté en 2007 et également en 2013.

6.4.2 L'acquisition du crématorium par la ville d'Auxerre et le choix du mode de gestion de l'équipement

Le crématorium et ses ouvrages annexes, à savoir la chambre funéraire et le jardin cinéraire, avaient été construits en 1991 et appartenaient au groupe OGF/PFG. Cet équipement privé devait donc cesser son activité au plus tard en janvier 2001, conformément aux dispositions de la loi Sueur, sauf rachat par la commune d'Auxerre.

C'est dans ce cadre que la collectivité a fait l'acquisition du crématorium et de ses ouvrages annexes pour un montant de 182 938 €⁶⁰ le 17 septembre 2001⁶¹. Dans un premier temps, la gestion de l'équipement a été confiée à l'entreprise OGF, sous la forme d'un marché public d'exploitation pendant une durée de trois ans, prolongée par avenant jusqu'au 31 décembre 2005. Durant l'exécution de ce contrat, entre le 23 février et le 29 mars 2004, la commune a pris en charge les travaux de réhabilitation du four crématoire consistant en un re-briquage intégral pour un montant de 51 839 € HT⁶².

Au cours de l'année 2005, la commune a mené une réflexion préalable sur la qualité globale du service public proposé en confiant à un assistant à maîtrise d'ouvrage l'établissement d'un diagnostic technique, économique et juridique dudit service ainsi qu'une analyse comparée des différents modes de gestion des équipements funéraires.

Au regard du diagnostic établi, la commune a fait le choix de réhabiliter ses équipements funéraires en vue de proposer un service et des prestations de qualité aux usagers, dans un contexte concurrentiel caractérisé. La nature spécifique de ce métier⁶³, la conception et la réalisation des travaux envisagés, à savoir la rénovation et l'agrandissement des salles de cérémonie, d'accueil et de visualisation, la rénovation des salons ainsi que la modernisation du mobilier pour un montant global évalué à 220 000 €, ont plaidé pour le choix d'un mode de gestion déléguée sous la forme d'un affermage avec clauses concessives.

Après consultation du comité technique paritaire et de la commission consultative des services publics locaux, le principe de la délégation du service public du crématorium et ses équipements annexes portant sur la réhabilitation et l'exploitation desdits équipements a été acté par le conseil municipal dans sa séance du 24 mars 2005. Les informations contenues dans ces documents reprennent l'ensemble des éléments formulés par le cabinet externe chargé du diagnostic technique, économique et juridique dont la collectivité a suivi les préconisations.

Sur les cinq candidatures retenues par la commission de délégation de service public, deux entreprises ont remis une offre régulière, OGF et SCF. Après négociation avec les deux sociétés, l'assemblée délibérante a approuvé le choix de SCF comme délégataire du service public du crématorium par délibération du 15 décembre 2005. Tout au long de la procédure, la collectivité a été assistée par le cabinet externe ayant rédigé le diagnostic précité.

⁶⁰ Prix d'acquisition correspondant à l'estimation des domaines

⁶¹ La société OGF a bénéficié du maintien de son habilitation préfectorale dans l'attente de l'acquisition du crématorium par la ville d'Auxerre.

⁶² Source : Diagnostic de janvier 2005

⁶³ Tout opérateur du service extérieur des pompes funèbres et tout gestionnaire d'un crématorium doivent être habilités par le préfet du département. En outre, les crématoriums et chambres funéraires sont soumis à une autorisation de conformité délivrée respectivement par le directeur de l'ARS et par le préfet.

6.4.3 Le contrat de délégation de la gestion du crématorium

6.4.3.1 Le contrat initial

La ville d'Auxerre a confié à SCF la réhabilitation, l'exploitation et la gestion du crématorium et des ouvrages annexes par voie d'affermage avec clauses concessives pour une durée de douze ans avec effet au 1^{er} janvier 2006, soit jusqu'au 31 décembre 2017.

La convention initiale signée par les parties et transmise en préfecture d'Auxerre le 20 décembre 2005 a pour objet de déléguer au fermier le soin exclusif d'assurer, à ses frais, la réhabilitation et l'exploitation des ouvrages. Les ouvrages affermés comprennent le crématorium composé d'une salle d'accueil, d'une salle de cérémonie, d'une salle de visualisation ainsi que des locaux administratifs et techniques, dont un four de crémation ; la chambre funéraire, composée de deux salons ; le jardin cinéraire.

S'agissant de la conception du projet de réhabilitation et de réaménagement du crématorium ainsi que la réalisation des travaux, le fermier est tenu de réaliser les investissements selon le programme des travaux annexé au contrat (rénovation et agrandissement des salles de cérémonie, d'accueil et de visualisation, rénovation des salons et modernisation du mobilier) dont le coût est fixé à 265 197 € HT. Le contrat précise que l'ensemble des investissements tombera en qualité de biens de retour dans le patrimoine de la commune.

L'exploitation des ouvrages et les services rendus aux usagers qui s'imposent au fermier sont précisés pour chacun des équipements, à savoir le crématorium, la chambre funéraire et le jardin cinéraire. Conformément à la circulaire du ministère de l'intérieur du 12 décembre 1997⁶⁴, le service rendu aux usagers du crématorium est décrit au contrat s'agissant de l'opération de crémation, de la location de la salle de cérémonie, de la crémation de restes mortels exhumés, de l'incinération des pièces anatomiques et de la conservation des urnes.

Le fermier supporte le risque de gestion, sa rémunération étant liée aux résultats de l'exploitation. Le délégataire fait son affaire du financement nécessaire à la réhabilitation de l'ouvrage en contrepartie du droit de l'exploiter pendant la durée du contrat. Sa rémunération est constituée exclusivement des ressources tirées de l'exploitation du crématorium, de la chambre funéraire et du jardin cinéraire ; les tarifs applicables aux usagers sont présentés dans une grille tarifaire annexée au contrat, approuvée par la commune et indexée chaque année selon les clauses contractuelles.

Une redevance annuelle est versée par le fermier à la commune, en contrepartie de l'exploitation des biens affermés et des coûts engendrés pour le contrôle exercé par la collectivité.

⁶⁴ Ministère de l'intérieur, circulaire du 12 décembre 1997 n° NOR INTB9700211C concernant la gestion des régies municipales de pompes funèbres.

Le contenu du rapport annuel d'activité est détaillé au contrat et ses annexes, notamment les informations devant être produites au titre du compte-rendu technique et financier. En outre, le modèle de compte-rendu financier annexé au contrat que le fermier doit produire au délégant montre que celui-ci doit être conforme dans sa présentation au compte d'exploitation prévisionnel.

Au regard de l'ensemble de ces clauses contractuelles, la durée de la délégation fixée à douze ans apparaît adaptée à la nature et au montant des investissements à réaliser ainsi qu'à la durée normale de leur amortissement. En effet, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État⁶⁵, la durée normale d'une délégation résulte d'un équilibre global entre les différents éléments que sont la durée normalement attendue pour que le délégataire puisse couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement, les contraintes d'exploitation liées à la nature du service, les exigences du délégant et la prévision des tarifs payés par les usagers, que cette durée coïncide ou non avec la durée de l'amortissement comptable des investissements.

En l'espèce, l'investissement au titre de la réhabilitation de l'équipement que devait supporter le délégataire était de 265 197 €, soit 21 667 € d'amortissement annuel sur une durée de douze ans. Le résultat net cumulé prévisionnel était de 233 552 €, correspondant à un taux de marge⁶⁶ moyen de 6,8 % sur la durée du contrat. Les données comptables communiquées par le délégataire arrêtées au 31 décembre 2016⁶⁷ montrent qu'en réalité, les investissements au titre de la réhabilitation ont atteint 354 478 € et que les amortissements, à cette même date, ont représenté 323 559 €. Le résultat net cumulé réalisé au 31 décembre 2016 s'est établi à 226 238 €, contre un résultat net cumulé prévisionnel établi, au 31 décembre 2016, à 188 899 €.

6.4.3.2 Les avenants successifs

Trois avenants à la convention initiale ont été conclus.

Le premier, signé le 11 mai 2007, a reçu un avis favorable par délibérations des 29 juin 2006 et 12 avril 2017 en vue de :

- l'extension de la chambre funéraire, consistant en la création d'un salon de présentation supplémentaire et de trois nouvelles cases réfrigérées ;
- la modification de la formule de révision pour la part fixe de la redevance ;
- la soustraction du montant de la taxe foncière sur les impôts à la charge du fermier ;
- la modification de la grille tarifaire de la chambre funéraire et du site cinéraire.

L'avenant n° 2 a reçu un avis favorable par délibération du 16 décembre 2010, en vue d'aménager les horaires de fonctionnement de la chambre funéraire et de modifier subséquemment le règlement intérieur.

⁶⁵ CE, 11 août 2009, Société Maison Comba

⁶⁶ Taux de marge : résultat net/chiffres d'affaires HT

⁶⁷ Le résultat net de la dernière année (2017) n'est pas disponible.

Enfin, l'avenant n° 3 signé le 23 février 2016 a eu pour objet d'intégrer une nouvelle prestation du crématorium consistant en la location d'un salon des retrouvailles pour les familles, après le moment du recueillement.

Si les avenants n° 2 et 3 n'appellent pas d'observations particulières de la chambre, il peut être relevé que les nouvelles clauses contractuelles introduites par l'avenant n° 1 ont modifié, par l'ajout d'un troisième salon de présentation et trois cases réfrigérées, l'équilibre économique du contrat sur la durée globale de ce dernier. En outre, il ressort de la date de signature de l'avenant n° 1 (mai 2007) que les travaux d'extension de la chambre funéraire avaient déjà été réalisés, ceux-ci ayant démarré effectivement en décembre 2006.

6.4.4 La mise en œuvre du contrat

6.4.4.1 L'exécution des travaux de réhabilitation

Les travaux de réhabilitation n'ont pas respecté le calendrier prévisionnel : alors qu'ils auraient dû être terminés fin septembre 2006, ceux-ci n'ont démarré que mi-décembre 2006 car l'extension de la chambre funéraire imposait une autorisation préfectorale, délivrée le 13 novembre 2006. En outre, en raison d'appels d'offres infructueux auprès des entreprises locales, le mode de réhabilitation a été modifié par le délégataire et les coûts ont été largement dépassés, atteignant 354 478 € au lieu des 265 197 € prévus.

6.4.4.2 La fixation des tarifs

La rémunération du délégataire est constituée, selon l'article 39 du contrat d'affermage, « par les ressources tirées de l'exploitation du crématorium, de la chambre funéraire et du jardin cinéraire. / Les tarifs applicables aux usagers du service sont présentés dans la grille tarifaire [...] approuvée par la collectivité. »

Aux termes de l'article 42 du contrat, « chaque année, les tarifs du fermier appliqués aux usagers sont indexés une fois au 1^{er} janvier selon la formule précisée en annexe », formule qui intègre la variation des indices des salaires (S), du coût de l'électricité, gaz et chaleur (EG) et des frais et services divers (FSD1) :

$$P/P0 = 0,10 + 0,90 [(0,40 S/S0) + (0,15 EG/EG0) + (0,45 FSD1/FSD10)] .$$

Le délégataire respecte les termes du contrat puisqu'il transmet à la commune, chaque année, à l'automne, les indices concernés ainsi que le détail du calcul d'indexation et propose son éventuelle application aux tarifs. Un arrêté municipal de décembre fixe la grille tarifaire applicable à compter du 1^{er} janvier suivant.

Les taux de révision calculés sur la période 2012-2016, conformes à la formule, se sont élevés à 4,66 % pour 2012, 4,46 % pour 2013, 1,84 % pour 2014, puis - 0,11 % et - 0,26 % en 2015 et 2016. S'agissant de la baisse constatée sur ces deux derniers exercices, le délégataire a proposé de ne pas appliquer cette révision au motif qu'elle « aboutit à un ajustement de 1 € TTC pour seulement trois tarifs du service de crémation », proposition retenue par la commune. En 2017, la baisse des tarifs s'est accentuée, les crémations adultes ayant été fixées à 506 €.

Tableau n° 7 : Évolution des tarifs de crémation 2012-2016 (en € TTC)

en € (TTC)	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2012-2016
Prestations Crématorium						
Crémation adulte	481	502	513	513	513	6,7%
Dépôt provisoire de l'urne, forfait mensuel au delà du 1er mois	35	37	38	38	38	8,6%
Supplément pour le samedi après-midi en cas d'exception	84	88	90	90	90	7,1%
<i>Crémation de restes anatomiques en conteneurs réglementaires :</i>						
Conteneur dont la contenance maximale est de 30 kg ou 100 litres	290	303	310	310	310	6,9%
Conteneur dont la contenance maximale est de 60 kg ou 200 litres	560	585	598	598	598	6,8%
<i>Crémation de restes mortels :</i>						
Crémation de restes mortels exhumés de moins de 5 ans	490	512	523	523	523	6,7%
Crémation de reliquaire de restes mortels exhumés de plus de 5 ans longueur maximum 1,20 m	404	422	431	431	431	6,7%
Crémation de relève collective de sépultures hors pulvérisation	718	750	766	766	766	6,7%
<i>Prestations facultatives</i>						
Location salle de recueillement – prestation de 45 minutes maximum	105	110	97	97	97	-7,6%
Location salon des retrouvailles – prestation d'une heure (à/c 01/03/2016)	-	-	-	-	50	

Source : arrêtés municipaux

Par ailleurs, le délégataire a formulé, dans ses courriers d'octobre ou novembre de chaque année, des suggestions d'évolutions tarifaires :

- certaines propositions ont été acceptées par la collectivité, comme la mise en place d'un tarif supplémentaire, dès le 1^{er} mars 2016, pour la mise à disposition du salon des retrouvailles pour une durée d'une heure au prix de 50 € TTC ;
- d'autres évolutions ont été différées d'une année : ainsi, pour 2013 et compte tenu du contexte concurrentiel accru⁶⁸, le délégataire préconisait « de baisser le tarif de location de la salle de recueillement de 110 € (tarif 2013 après indexation) à 95 € TTC », ramenant le tarif de cette prestation au niveau de 2007 et permettant « de maintenir le package crémation adulte et location de salle de recueillement à un tarif inférieur à 600 € TTC ». Cette proposition n'a pas été retenue dans l'arrêté de décembre 2012 fixant les tarifs applicables au 1^{er} janvier 2013 ni dans celui de juin 2013. Cette modification tarifaire n'a donc été prise en compte que par l'arrêté municipal du 10 décembre 2013, applicable à compter du 1^{er} janvier 2014. Tous ces arrêtés ont été systématiquement adressés au délégataire par courrier de la commune. La chambre observe que le rapport d'activité 2013 du délégataire, reflet de la facturation pratiquée au cours de cet exercice⁶⁹, mentionnait un tarif de 95 € au lieu de 110 € ; en conséquence, en n'appliquant pas le tarif tel que ressortant de la grille tarifaire adoptée par la commune, le délégataire a constaté une recette moindre dans les comptes de la délégation, minoration qui peut être estimée à 7 440 €⁷⁰ ;
- d'autres évolutions tarifaires ont été rejetées comme l'augmentation proposée, dès 2012, de la location d'un salon funéraire de 10 € pour atteindre le tarif de location d'une case réfrigérée, fixé à 33 € TTC, demande réitérée en 2013 et jamais accordée au cours de ce contrat.

⁶⁸ Provenant de l'ouverture d'un crématorium à Semur-en-Auxois, distant de 78 km.

⁶⁹ Facture n° 705870 du 30 mars 2013 ; facture n° 706219 du 31 août 2013.

⁷⁰ 496 locations de la salle de recueillement x 95 € au lieu de 110 € = 7 440 €

En complément de l'indexation des tarifs prévue au contrat, une procédure de révision permettant de s'assurer que la formule d'indexation est bien représentative des coûts réels peut être mise en œuvre à l'initiative de la collectivité ou du délégataire, notamment en cas de variation de plus de 20 % en plus ou de plus de 10 % en moins du nombre total de crémations réalisées en moyenne sur trois ans, ou encore en cas de modification significative des conditions d'exploitation des ouvrages. Ces conditions de révision n'ont pas trouvé à s'appliquer sur la période examinée.

La chambre constate en définitive que la collectivité a conservé la maîtrise des modalités d'évolution des tarifs.

6.4.4.3 La redevance versée à la commune

Selon l'article 45 du contrat d'affermage, le fermier verse chaque année à la collectivité une redevance en contrepartie de l'exploitation des biens affermés et des coûts engendrés pour le contrôle exercé par la collectivité.

Cette redevance est constituée d'une partie fixe initialement portée à 22 500 € et une partie variable applicable lorsque le nombre annuel de crémations payantes est supérieur à 630.

La partie fixe est révisée chaque année, au 1^{er} janvier, conformément à la formule définie au contrat, modifiée par avenant n° 1 du 11 mai 2007 ; la partie variable de 2 % est calculée sur les recettes hors taxes provenant de l'application des tarifs « crémations adulte » et de tous les tarifs du jardin cinéraire.

S'agissant de l'exercice 2016, la base de calcul de l'indice des prix à la consommation ayant changé en janvier 2016, la part fixe a été versée début janvier sur une estimation portée à 20 676 €, le calcul définitif aboutissant à l'émission d'un titre de recettes pour un complément de 4 596 € le 10 juillet 2017. La part variable a fait l'objet d'une émission de titre le 29 mars 2017 pour 6 589,18 €.

Tableau n° 8 : Redevance (parts fixe et variable) versée par le délégataire au titre des exercices de rattachement (en €)

	2012	2013	2014	2015	2016
Redevance fixe	24 841	25 084	25 232	25 246	25 272
Redevance variable	5 951	5 896	5 827	6 176	6 589
	30 792	30 980	31 059	31 422	31 861

Source : documents comptables produits par le délégataire

La redevance perçue par la commune sur la période 2012-2016 s'est élevée en moyenne à 31 000 € par an : 25 000 € au titre de la part fixe, 6 000 € pour la part variable. Elle a représenté jusqu'à 7,5 % du chiffre d'affaires réalisé en 2012 et 6,7 % en 2016.

6.4.4.4 L'inventaire des ouvrages

Un inventaire initial des biens est joint au contrat (annexe 5a), mais ce document ne précise ni la date d'acquisition des biens, ni leur valeur comptable, ni le montant des amortissements pratiqués ; en fait, seul l'état des biens – bon état, RAS, état d'usage – apparaît. La liste des biens mobiliers n'y figure pas et, élément notable, l'appareil de crémation ne figure sur aucun inventaire.

Selon l'article 6 du contrat, la mise à disposition des biens au délégataire devait être constatée par un procès-verbal contradictoire, sur lequel était mentionné l'état général des ouvrages et installations ainsi que la liste détaillée des biens mobiliers. La commune n'a pas été en mesure de produire ce document.

Une mise à jour de l'inventaire devait être réalisée par le délégataire après réalisation des travaux de réhabilitation du crématorium dans un délai de trois mois suivant le commencement d'exploitation, et être formalisée dans une annexe 5b au contrat comprenant notamment un chapitre spécifique de la liste des biens appartenant au délégataire et affectés exclusivement à la gestion du service délégué. Cette annexe 5b n'a pas été établie, la commune a en effet indiqué que l'inventaire joint au rapport annuel 2006 en faisait office. Or, le rapport annuel 2006 ne contient aucun état d'inventaire mis à jour et ce n'est que lors de la remise du rapport annuel 2007 que le nouvel état d'inventaire a été produit par le délégataire. Toutefois, celui-ci demeure tout aussi sommaire que celui établi en 2006 : malgré les travaux de réhabilitation réalisés, aucune valorisation comptable de l'ensemble des biens n'y figure et il en est de même pour le mobilier.

Par ailleurs, tout au long du contrat et lors de la remise du rapport annuel, un état de mise à jour de l'inventaire doit être produit par le délégataire et doit « fournir au moins » la liste complète des ouvrages, équipements et installations exploités par le fermier, indiquant notamment leur date de mise en service, leur valeur de remplacement, leur durée de vie résiduelle et leur vétusté. Or, si la liste des ouvrages, équipements et installations exploités par le fermier ainsi que le mobilier apparaissent bien dans l'inventaire mis à jour chaque année, celui-ci ne contient aucune information quant à leur valorisation comptable. En conséquence, la valeur nette comptable de l'ensemble des biens du service délégué n'a jamais été établie.

L'identification et la définition des biens de retour dans le contrat correspond à celle retenue par la jurisprudence⁷¹. L'article 56 stipule que les ouvrages et équipements du service affermé, y compris leurs accessoires nécessaires à l'exploitation que le fermier aura été amené à installer, sont remis gratuitement à la collectivité en fin de contrat « en bon état d'entretien et de fonctionnement ». Aucune clause ne figure en revanche dans le contrat quant aux biens de reprise et biens propres.

En premier lieu, la chambre observe que dans ses rapports annuels, le délégataire a inclus dans la catégorie des biens de reprise un certain nombre de biens mobiliers pourtant nécessaires au fonctionnement du service affermé, tels que l'outillage de jardin nécessaire au site cinéraire, les plaquettes céramiques numérotées par ordre de crémation, l'armoire de transfert des cendres, quelques aménagements extérieurs, un meuble de préparation des urnes en partie technique, le matériel des cérémonies.

⁷¹ CE Ass, 21 décembre 2012, commune de Douai

En second lieu, le dernier état d'inventaire établi avant la fin du contrat (tel qu'il figure dans le rapport annuel 2016 du délégataire et actualisé au 1^{er} janvier 2017 selon la réponse de la commune) montre que la plupart des biens de retour apparaissent à « l'état d'usage » alors que l'état d'inventaire initial mentionnait « bon état »⁷². Il apparaît ainsi surprenant que la collectivité ait précisé au cours de l'instruction que « l'état d'usage des biens ne nécessitait pas de prévoir des interventions de maintenance ou de renouvellement ».

La chambre observe qu'en n'effectuant pas un suivi attentif de l'état des biens, la commune s'interdit de s'assurer du maintien dans le temps de l'état des biens délégués et de leur renouvellement.

6.4.4.5 Les travaux de renouvellement

L'article 32 du contrat prévoit que le fermier doit réaliser des travaux de renouvellement du crématorium, de ses équipements et des ouvrages annexes. Ces travaux comprennent toutes les opérations autres que celles d'entretien et de maintenance des installations affermées, tels que le renouvellement du four, du mobilier de la chambre funéraire, des salons de présentation, salles de cérémonie et visualisation ainsi que celui des plantations et décorations du jardin cinéraire. Une annexe prévoyant le rythme et le montant des opérations de gros entretien et de renouvellement est jointe au contrat, et ce poste apparaît spécifiquement dans le compte d'exploitation prévisionnel pour un montant global de 88 556 €.

Conformément au plan prévisionnel de renouvellement, le fermier doit présenter dans ses rapports annuels le montant de la dotation annuelle au titre du renouvellement et le montant des dépenses effectivement réalisées, accompagné d'un état des dotations et des dépenses effectives de renouvellement depuis l'entrée en vigueur du contrat, en faisant apparaître les soldes de chacune d'elles.

La chambre constate que depuis 2012, le délégataire n'a produit aucune donnée relative aux travaux de renouvellement et que la collectivité n'a effectué aucun suivi ni diligenté de quelconques mesures de contrôles. En conséquence, la commune s'est privée d'un outil de pilotage important pour s'assurer du renouvellement des biens.

6.4.5 La traduction des objectifs de la commune

En choisissant le mode de gestion déléguée pour le service du crématorium et ses équipements annexes, les objectifs de la collectivité visaient à réhabiliter son équipement en vue de proposer un service et des prestations de qualité aux usagers. À cet effet, le rapport du comité technique paritaire du 17 mars 2005 mentionnait que cette qualité de gestion constituait une préoccupation permanente, se déclinant en « un accueil soigné des usagers, des locaux et un environnement adapté, le maintien en parfait état des ouvrages, le respect des normes sanitaires et réglementaires, la continuité du service, une bonne communication ».

⁷² Constat fait pour la plupart des salles sur les postes menuiseries, électricité, chauffage, ventilation ainsi que l'état du mobilier en général

La convention de délégation de service public est pourtant dépourvue de tout indicateur permettant d'apprécier la qualité du service ; dès lors, les objectifs de la commune n'apparaissent pas comme étant pris en compte clairement.

Pour apprécier la qualité du service rendu, il convient donc de se reporter au rapport annuel du délégataire, lequel doit en comporter une analyse, conformément aux dispositions des articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du CGCT dans leur version en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016, puis de l'article 33 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession.

Les rapports annuels comportent une partie relative aux relations avec les usagers : au-delà des mentions concernant les règlements intérieurs, les horaires d'ouverture des équipements et la journée d'information annuelle, l'appréciation de la qualité du service rendu repose sur deux indicateurs, à savoir la mise à disposition d'un registre auprès des familles afin qu'elles puissent laisser leurs commentaires et l'existence d'une enquête de satisfaction mise en place par le délégataire depuis 2008.

Par ailleurs, SCF est engagée dans une démarche de certification de services pour la plupart des crématoriums qu'elle gère, dont celui d'Auxerre⁷³.

Ces indicateurs n'apportent cependant que peu d'informations sur la qualité du service rendu. En effet, aucune analyse n'est présentée pour le registre mis à disposition des familles ; quant à l'enquête de satisfaction, bien qu'en moyenne plus de 95 % des opinions recueillies apparaissent satisfaisantes concernant l'accueil, le moment de recueillement et la recommandation de l'établissement, son intérêt doit être relativisé dans la mesure où le taux de retour des questionnaires demeure particulièrement faible, à savoir 24 % en 2012, 35 % en 2013, 20 % en 2014 et 2015 et 15 % en 2016⁷⁴. Ces chiffres doivent d'autant plus être relativisés qu'aucune traçabilité de la remise de ces questionnaires n'a été établie par SCF.

S'agissant enfin de la démarche de certification de services, il apparaît peu objectif que le délégataire présente dans son rapport annuel 2013⁷⁵ une synthèse des seuls points forts de l'organisation de la société – c'est-à-dire tous crématoriums confondus – sans faire état des points faibles de l'ensemble des sites, tels que des urnes cinéraires en attente de plus d'un an, point non conforme à la réglementation, ni des opportunités d'amélioration spécifiquement mentionnées pour l'établissement d'Auxerre, à savoir l'absence d'exploitation du condouloir existant. En outre, le rapport annuel 2016 ne contient aucune synthèse des points forts et des opportunités d'amélioration recensés à la suite de l'audit de certification réalisé en 2015.

⁷³ Une certification de services a été confiée à la société Bureau Véritas Certification depuis 2010, celle-ci est menée sur la base d'un référentiel dédié à la gestion des crématoriums. Les caractéristiques certifiées concernent l'information sur le métier et les prestations, l'accueil, le respect de l'éthique et des défunts, le moment de recueillement, l'intégrité du service public et la satisfaction des familles.

⁷⁴ Le délégataire a indiqué que les questionnaires étaient remis uniquement si le moment de recueillement avait eu lieu. En volume, le nombre de questionnaires retournés est de 150 en 2012 (pour 706 crémations réalisées et 456 locations de la salle de cérémonie), 173 en 2013 (676 crémations et 496 locations), 91 en 2014 (644 crémations et 455 locations), 103 en 2015 (689 crémations et 516 locations) et 80 en 2016 (742 crémations et 555 locations).

⁷⁵ À la suite de l'audit mené en 2012 par le Bureau Véritas.

En conclusion, alors que les objectifs de la commune visaient à réhabiliter le crématorium en vue de proposer un service et des prestations de qualité aux usagers, force est de constater que la collectivité n'a pas défini par voie contractuelle des indicateurs permettant d'apprécier objectivement cette qualité du service délégué et qu'elle n'a pas davantage assuré un contrôle minimum des indicateurs mentionnés par le délégataire dans ses rapports annuels.

6.4.6 Le contrôle du délégataire par la commune

Les textes législatifs et réglementaires prévoient l'intervention d'un large contrôle de la part de l'autorité délégante. Le rapport prévu aux articles L. 1411-3 et R. 1411-7 du CGCT, en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 2016, puis à l'article 33 du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession, sert de base au contrôle. Au demeurant, rien n'empêche une autorité délégante d'aller bien au-delà, sous réserve qu'elle ne s'immisce pas dans la gestion du service délégué. Ainsi et à ce titre, le contrat signé entre la ville d'Auxerre et le délégataire prévoit, en ses articles 47.1 et suivants, que « Les agents désignés par la collectivité disposent des pouvoirs de contrôle les plus étendus tant sur pièces que sur place ».

La commune a indiqué que cette activité de contrôle du délégataire est confiée au service gestionnaire, à savoir l'état civil, tant pour la partie technique que financière. Ce service peut, en cas de difficultés avec le délégataire, solliciter le service « affaires juridiques et commande publique ». Il a été précisé que cette assistance juridique n'avait pas été mise en œuvre à ce jour.

6.4.6.1 Les contrôles sur pièces

Ces contrôles reposent sur le rapport annuel remis chaque année par le délégataire, la commune n'ayant pas sollicité de documents complémentaires.

Les modalités de remise de ces rapports et leur présentation aux différentes instances communales n'appellent pas d'observations particulières de la chambre régionale des comptes.

Les informations produites par le délégataire au titre des données techniques sont complètes et conformes aux stipulations contractuelles : effectifs du service d'exploitation, nombre de crémations, nombre d'admissions à la chambre funéraire, taux de fréquentation de la salle de recueillement et des salons de présentation, liste des travaux d'entretien, renouvellement et modernisation réalisés.

En revanche, les informations produites au titre des données financières apparaissent lacunaires, voire absentes, et traduisent un contrôle insuffisant de la commune :

- l'état des dépenses de renouvellement réalisées dans l'année n'est pas produit (supra, § 6.4.4.5) et l'inventaire des biens désignés au contrat ne fait pas apparaître leur valeur nette comptable (supra, § 6.4.4.4) ;

- le compte annuel de résultat de l'exploitation est lacunaire : l'article 48 du contrat stipule que pour chaque équipement (crématorium, chambre funéraire, jardin cinéraire), doivent figurer au titre des produits, le nombre des opérations et le chiffre d'affaires ; au titre des charges d'exploitation, la maintenance, énergie, chauffage, téléphone, personnel, charges administratives, frais de direction, etc... ; les amortissements et provisions ; le résultat d'exploitation et le résultat net ; le montant de l'investissement en distinguant les équipements ; enfin, l'évolution des dépenses et des recettes par rapport à l'exercice antérieur doit être présentée selon le modèle en annexe 12. En effet, cette annexe 12, strictement conforme au compte d'exploitation prévisionnel (annexe 9), doit permettre à la commune de comparer chaque élément financier du service délégué, et, partant, le respect de l'équilibre contractuel. Or, le délégataire s'est contenté de produire un compte de résultat de synthèse ne faisant pas apparaître les produits et charges tels que prévus au contrat, ni le nombre des opérations, ni le chiffre d'affaires par équipement, ni les dépenses de gaz, d'eau, d'électricité, de maintenance du four, les frais de contrôles techniques, les autres frais de maintenance, les charges de gros entretien et de renouvellement des équipements, la redevance versée... De plus, contrairement aux dispositions du CGCT précitées, les modalités d'imputation des charges de structure ne sont pas comptabilisées dans le compte de la délégation ;
- l'état des variations du patrimoine immobilier est également incomplet : les amortissements réalisés pour chaque immobilisation avec la date de leur acquisition n'apparaissent pas, seul un état des dotations globalisé par compte est joint, sans possibilité de suivre le montant des investissements réalisés au sens comptable ou de mettre en évidence des écarts par rapport aux prévisions.

6.4.6.2 Les contrôles sur place

Le service gestionnaire de l'état-civil, en charge du contrôle du délégataire, n'a pas réalisé de contrôles sur place. Aucune modalité de mise en œuvre éventuelle de tels contrôles n'a été définie par la collectivité.

À l'occasion de ses visites du crématorium les 14 décembre 2017 et 30 janvier 2018, l'équipe de contrôle de la chambre régionale des comptes a vérifié l'aménagement des locaux, le fonctionnement du service et la tenue de la comptabilité.

En premier lieu, l'organisation des locaux et des équipements répond aux conditions d'exploitation fixées aux articles D. 2223-99 à D. 2223-109 du CGCT et les parties publique et technique présentent l'ensemble des éléments requis. Les contrôles de conformité prévus à l'article D. 2223-109 du CGCT ont été réalisés et l'attestation de conformité du crématorium subséquente a été délivrée par le directeur de l'agence régionale de santé le 12 mai 2014, valable jusqu'au 16 avril 2020. L'habilitation de la Société des Crématoriums de France pour la gestion et l'utilisation des crématorium et chambre funéraire a été renouvelée par arrêté du préfet de l'Yonne en date du 3 juin 2014, pour une durée de six ans.

En deuxième lieu, les outils comptables de l'activité funéraire utilisés par le délégataire apparaissent développés et performants :

- la plateforme logicielle destinée à la gestion intégrée du crématorium (Cremagest) est ergonomique et dotée de dispositifs de sécurité logique garantissant la fiabilité et l'intégrité des données. Toutes les informations (cérémonies, obligations légales, comptabilité) depuis la réservation de la crémation, de la salle de recueillement, l'enregistrement de l'heure d'arrivée du défunt, du début et de fin de chacune des prestations jusqu'à la facturation définitive y sont saisies ou renseignées en temps réel. Les dispositifs de contrôle de cohérence des informations entre elles, la suppression de doubles saisies préservent des erreurs de transcription. Les requêtes intégrées permettent l'édition des registres de crémation et de suivi des urnes, comme du chiffre d'affaires sur une période choisie ;
- l'intranet de la société (Grandir) détaille quant à lui toutes les procédures et met à disposition tous les documents et formulaires utiles pour garantir qualité et sécurité du service.

En troisième lieu, il a été constaté que le délégataire ne respectait pas certaines obligations d'affichage, en méconnaissance de dispositions législatives et réglementaires encadrant les opérations funéraires.

Ainsi, la liste des opérateurs funéraires du département habilités par le préfet n'était pas affichée à la vue du public dans les locaux d'accueil du crématorium, mais insérée dans un classeur déposé sur un meuble à l'accueil. En outre, il est apparu que cette liste, sur laquelle ne figurait aucune date, correspondait en réalité à celle établie par le préfet au titre de l'année 2014.

Les règlements intérieurs du crématorium, de la chambre funéraire et du site cinéraire n'étaient pas affichés non plus dans les locaux d'accueil du crématorium et demeuraient également insérés dans le classeur précité. Le règlement intérieur du crématorium était daté de 2007, celui du jardin cinéraire de 2006, celui de la chambre funéraire était daté de 2007 et ne correspondait donc pas au dernier règlement intérieur applicable, à savoir celui de 2011.

L'habilitation préfectorale de la société pour la gestion du crématorium et de la chambre funéraire, document obligatoire en vue d'exercer ces activités, n'était pas affichée ; en revanche, le certificat de qualité de services, document facultatif, l'était.

En quatrième lieu, l'information des familles apparaît également perfectible au regard du contenu des règlements intérieurs.

Le règlement intérieur du crématorium établi depuis 2007 n'a jamais été mis à jour et contient des informations erronées quant à l'habilitation dont se prévaut le délégataire ; les horaires d'accueil du public ne correspondent pas à ceux mentionnés dans les rapports annuels, notamment quant à l'accueil des familles organisé toutes les heures depuis le 1^{er} février 2014.

Le règlement intérieur de la chambre funéraire, bien que modifié en 2011, comporte les mêmes lacunes relatives à l'habilitation du délégataire. De plus, la description des équipements ne correspond pas aux constats faits lors de la visite du crématorium : six cases réfrigérées sont indiquées dans le descriptif des locaux techniques alors que huit sont actuellement installées, et ce depuis le mois d'août 2012. Il ressort des entretiens avec les services communaux et le délégataire que ces équipements supplémentaires n'ont pas fait l'objet d'un avenant au contrat et qu'ils ont, en conséquence, été installés par le délégataire sans autorisation ni contrôle de la commune.

En cinquième lieu, pour apprécier la qualité du service rendu aux usagers, les rapports annuels précisent que les familles disposent d'un registre sur lequel elles peuvent laisser leurs commentaires à cet effet. Lors de la visite du crématorium, ce registre n'était pas disponible ; le délégataire a indiqué l'avoir retiré au motif que les familles y portaient des messages de condoléances. Il peut être observé qu'une meilleure information des familles quant à l'utilisation de ce registre ainsi qu'un emplacement plus pertinent pourraient parfaitement remédier à cette situation. Lors de la seconde visite du crématorium, le délégataire avait mis en œuvre ces mesures.

En sixième et dernier lieu, il est apparu que le délégataire conservait une dizaine d'urnes cinéraires depuis plus d'un an au crématorium, en méconnaissance des dispositions des articles L. 2223-18-1 et R. 2213-38 du CGCT. Même si le gestionnaire du crématorium a précisé que dans la plupart des cas, l'éloignement des familles constituait un motif d'allongement des délais de récupération des urnes et que cette situation justifiait, selon lui, leur conservation au-delà du délai réglementaire, il doit néanmoins se conformer à la règle de droit : passé le délai d'un an et en l'absence de décision de la personne ayant qualité pour pourvoir aux funérailles, les cendres sont dispersées dans l'espace aménagé à cet effet du cimetière de la commune du lieu du décès ou dans l'espace le plus proche aménagé à cet effet visé à l'article L. 2223-18-2 du CGCT. Conscient de ces dysfonctionnements et afin d'y remédier, le délégataire a précisé que depuis 2018, un chèque de caution (90 €) était demandé aux familles et que l'encaissement était effectué au terme de quatre mois.

Au final, la chambre observe que le défaut d'analyse de la qualité du service rendu et de la fiabilité des données financières mentionnées dans les rapports annuels remis par le délégataire ainsi que l'inexistence de contrôles sur place démontrent que l'autorité délégante a délaissé ses obligations de contrôle alors même qu'elle perçoit une redevance pour frais de contrôle, et, partant, qu'elle a remis l'exercice entier de la compétence à l'entreprise privée délégataire.

Recommandation n° 9 : exercer le contrôle du délégataire afin de s'assurer du respect, par ce dernier, de ses obligations contractuelles.

6.4.7 L'équilibre économique du contrat

Le compte d'exploitation prévisionnel annexé au contrat a été comparé aux informations comptables contenues dans les rapports annuels 2012 à 2016 produits par le délégataire. Les écarts demeurent difficilement appréciables, le délégataire n'ayant produit qu'un compte de résultat globalisé ne reprenant aucun des postes de produits et de charges tels qu'ils figurent au compte d'exploitation prévisionnel, et ce, malgré les clauses contractuelles qui stipulent la production d'un compte-rendu financier strictement identique au modèle du compte d'exploitation prévisionnel.

Lors de son contrôle des comptes du délégataire, la chambre a pu obtenir un certain nombre d'éléments comptables supplémentaires permettant de mieux appréhender l'équilibre économique du contrat.

L'activité du crématorium a été plus soutenue que celle envisagée dans le compte prévisionnel, elle provient pour l'essentiel de l'augmentation du nombre de crémations, les tarifs de celles-ci évoluant faiblement sur la période 2012 à 2016. Les autres produits d'exploitation relevant de la chambre funéraire et du site cinéraire ont également évolué plus favorablement.

Tableau n° 9 : Évolution du chiffre d'affaires global entre 2012 et 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Chiffre d'affaires prévisionnel (en euros)	298 089	309 419	321 576	334 266	348 188
Chiffre d'affaires réalisé (en euros)	412 127	414 486	417 375	446 344	475 235
<i>dont crémations adultes réalisées</i>	<i>282 323</i>	<i>281 638</i>	<i>271 462</i>	<i>292 409</i>	<i>312 075</i>
<i>soit, en %, crémations adultes sur chiffre d'affaires</i>	<i>68,5%</i>	<i>67,9%</i>	<i>65,0%</i>	<i>65,5%</i>	<i>65,7%</i>

Source : calculs CRC à partir du compte prévisionnel, compte de résultat et données complémentaires du délégataire.

S'agissant des charges d'exploitation, les charges de personnel, les frais de siège, la redevance versée à la commune, les dépenses de gaz et la maintenance du four en ont représenté les trois quarts. Seules les dépenses de gaz ont été contenues par rapport à la prévision, celles de la maintenance du four ont été plus importantes (prévues en moyenne à hauteur de 5 000 €, elles ont atteint plus de 15 000 € en 2015). Les frais de siège, prévus à hauteur de 30 000 €, sont restés dans l'enveloppe prévisionnelle, hormis en 2012 (37 000 €). Les dépenses de personnel ont été plus importantes, notamment en 2012 (90 000 € prévus, 120 000 € réalisés), les écarts étant moindres pour les autres années (entre 90 000 € et 97 000 € prévus, entre 100 000 € et 110 000 € réalisés). Enfin, la redevance versée à la commune a évolué plus favorablement pour l'autorité délégante, notamment en raison de la part variable directement reliée au nombre de crémations réalisées.

L'amortissement des travaux de réhabilitation, tel qu'il ressort de l'état des immobilisations détaillé au 31 décembre 2016 produit par le délégataire à la chambre, a atteint 323 559 € sur un montant total d'investissement de 354 478 €. Pour rappel, l'investissement tel qu'annexé au contrat avait été établi à 265 197 € et les amortissements à 21 667 € par an sur la durée du contrat, à savoir douze ans.

Les dépenses de gros entretien et de renouvellement, soit 88 556 € dans le compte d'exploitation prévisionnel, ont été justifiées tardivement par le délégataire. Il a été constaté que le plan prévisionnel de renouvellement tel que justifié par la société ne comportait, en réalité, que les dépenses d'entretien de l'appareil de crémation et celles relatives aux contrôles des rejets. En conséquence, le délégataire ne s'est pas conformé à ses obligations contractuelles telles que définies à l'article 32 du contrat (supra, § 6.4.4.5). Cependant, selon l'état détaillé des immobilisations arrêté au 31 décembre 2016 et d'autres pièces comptables produits par le délégataire, il apparaît que 161 678 € d'investissements autres que ceux afférents aux travaux de réhabilitation ont été réalisés, sans qu'il soit possible d'établir une distinction claire entre ceux portant sur les biens de retour et ceux portant sur les biens de reprise.

Enfin, les frais financiers n'apparaissent plus depuis 2011, le délégataire ayant en réalité emprunté en mars 2007 sur une durée de cinq ans.

Au final, la chambre constate qu'après paiement de l'impôt sur les sociétés, le résultat net réalisé par le délégataire entre 2012 et 2016 a été supérieur à celui prévu au compte d'exploitation prévisionnel. L'activité du service public du crématorium a donc été rentable, le taux de profitabilité du délégataire atteignant en moyenne 20 % sur la période examinée, tel que le montre le tableau suivant :

Tableau n° 10 : Évolution du taux de profitabilité du délégataire entre 2012 et 2016

	2012	2013	2014	2015	2016
Résultat net réalisé (en euros)	85 312	89 963	78 879	86 508	95 010
Chiffre d'affaires réalisé (en euros)	412 127	414 486	417 375	446 344	475 235
Taux de profitabilité (résultat net / chiffre d'affaires)	20,7%	21,7%	18,9%	19,4%	20,0%
Taux de profitabilité prévisionnel	8,2%	9,6%	10,6%	11,5%	11,5%

Source : calculs CRC à partir du compte prévisionnel, compte de résultat et données complémentaires du délégataire.

Ce constat conduit nécessairement à s'interroger sur la modification de l'équilibre économique du contrat tel que prévu initialement.

Toutefois, le délégataire a fait valoir que, pour être pertinente, l'appréciation de l'équilibre économique du contrat ne saurait se réduire aux cinq dernières années recensées sur la durée du contrat, le plan d'affaires ayant été construit sur une période de douze ans. À ce titre, il a indiqué que les premières années d'exploitation de l'équipement avaient été moins rentables que prévu : alors que le plan d'affaires prévoyait un résultat net cumulé prévisionnel de 22 379 € fin 2011, le résultat net cumulé réalisé à cette même date était déficitaire, soit - 209 434 €. De fait, le taux de profitabilité moyen prévisionnel établi fin 2011 à 1,5 % a été beaucoup plus dégradé, à savoir - 12,2 %.

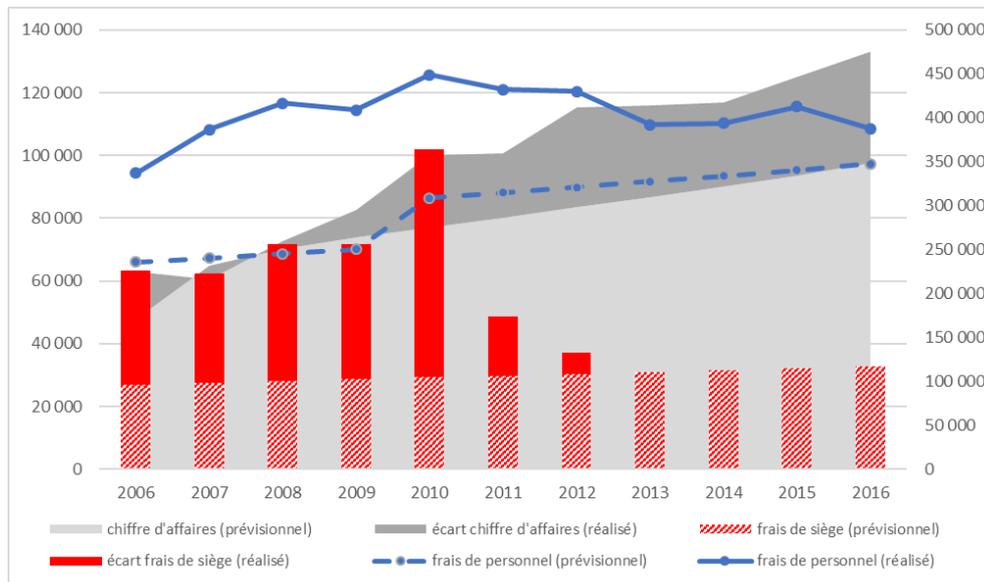
Cet argument, s'il est recevable, doit cependant être complété par une analyse des causes de ces déficits cumulés antérieurs (de 2006 à 2011).

D'une part, le chiffre d'affaires a été plus favorable que prévu, soit 230 000 € supplémentaires⁷⁶.

D'autre part et s'agissant des charges, en raison des travaux de réhabilitation plus importants que prévus (soit + 90 000 €), les amortissements ont été plus élevés, à savoir 35 500 € par an contre 21 600 € ; mais surtout, les frais de personnel et les frais de siège ont été particulièrement excessifs au regard du plan d'affaires. Ainsi, les frais de personnel et les frais de siège ont été majorés respectivement de 230 000 € et 250 000 €.

Si l'augmentation des frais de personnel peut s'expliquer, en partie seulement, par une activité plus soutenue et la présence d'un directeur du site à temps plein jusqu'en 2011, aucune justification n'a en revanche été apportée quant à la majoration des frais de siège.

Graphique n° 8 : Écarts prévisionnel-réalisé : chiffre d'affaires, frais de siège et de personnel (en €)



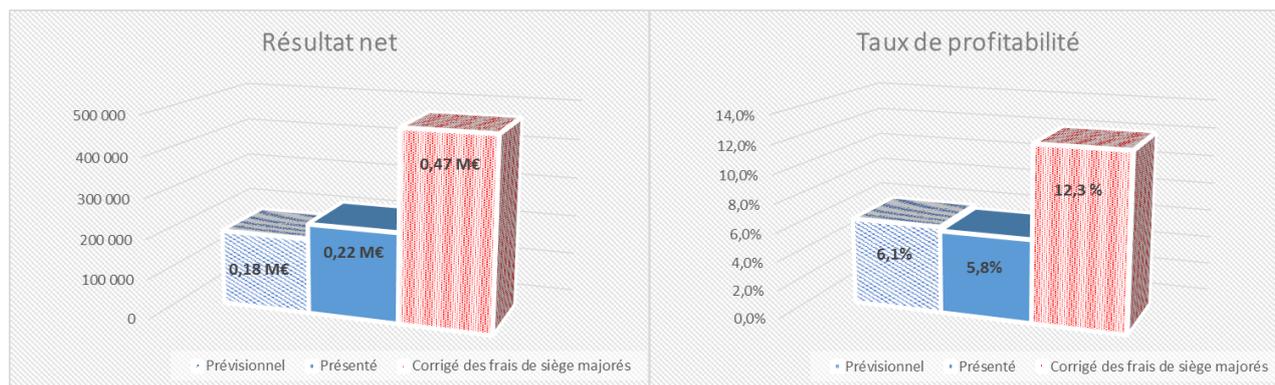
Source : CRC, d'après les documents produits par le délégataire

En conséquence, si le délégataire avait facturé les frais de siège à hauteur de 30 000 € par an comme prévu au plan d'affaires – et du reste, comme il l'a fait à partir de 2012 jusqu'en 2016 – le résultat net cumulé aurait été de 40 000 € fin 2011 contre – 210 000 € présenté dans les comptes du délégataire à la même date. Le taux de rentabilité moyen, entre 2006 et 2011, aurait été de 2,4 % contre - 12,2 % présenté par la société.

⁷⁶ Entre 2006 et 2009, environ 70 000 € de chiffre d'affaires cumulé supplémentaire a été réalisé par rapport au prévisionnel ; à partir de 2010, + 80 000 € de chiffre d'affaires, + 70 000 € en 2011.

Ainsi et sur la période 2006 à 2016, la surfacturation des frais de siège pendant la première période du contrat a permis au délégataire d'afficher un taux de profitabilité moyen de 5,8 %, au regard de 6,1 % prévu au contrat. Neutralisé de cette « surfacturation », le taux de profitabilité ressort à 12,2 %.

Graphique n° 9 : Résultat net et taux de profitabilité prévisionnels, présentés par le délégataire et corrigés des frais de siège majorés



Source : CRC, à partir des données produites par le délégataire

En conclusion, qu'il s'agisse de la période 2012 à 2016 ou de la période 2006 à 2016, l'évolution plus favorable du chiffre d'affaires prévisionnel et la majoration substantielle des frais de siège prévisionnels ont permis au délégataire de disposer d'un résultat net et d'un taux de profitabilité bien supérieurs à ce qui était prévu au contrat, et ce en l'absence totale de suivi par l'autorité délégante.

6.4.8 La mise aux normes du système de filtration de l'appareil de crémation : une obligation réglementaire mise en œuvre dans le cadre du nouveau contrat de concession

6.4.8.1 Une mise aux normes du système de filtration dans les délais réglementaires

L'arrêté du 28 janvier 2010 relatif à la hauteur de la cheminée des crématoriums et aux quantités maximales de polluants contenus dans les gaz rejetés à l'atmosphère a fixé les normes à respecter au plus tard le 16 février 2018 par les installations en fonctionnement et bénéficiaires de l'attestation de conformité prévue à l'article D. 2223-109 du CGCT.

Alors que le contrat de délégation portant sur la réhabilitation, l'exploitation et la gestion du crématorium arrivait à son terme le 31 décembre 2017 et que l'échéance de l'obligation réglementaire de mise en conformité était proche, la commune a prévu l'exécution de ces travaux de mise aux normes dans le nouveau contrat de concession dont la procédure de passation s'est déroulée du 1^{er} juillet 2016 au 23 octobre 2017, date de signature du contrat. Ce faisant, le calendrier des travaux imposé « de fait » aux deux entreprises candidates a été particulièrement contraint, à savoir six semaines, du 2 janvier 2018 au 16 février 2018.

Le coût financier généré par la mise aux normes de l'installation, tel qu'il ressort de l'offre retenue par la commune, à savoir celle de SCF, a atteint 464 000 €. Ce coût comprend un nouveau four de crémation grande taille, une filtration double des gaz ainsi que le désamiantage de la couverture du bâtiment.

6.4.8.2 Éléments généraux de la procédure de passation du contrat de concession

La commune n'a pas été assistée par un cabinet externe pour mener la procédure de passation de ce contrat. Une équipe de cadres communaux rattachés à des directions distinctes a été chargée de la rédaction du cahier des charges et du règlement de la consultation, de l'analyse des offres initiales, de la négociation ainsi que de l'analyse des offres finales. Plus particulièrement, le directeur de la direction accueil et communication (par ailleurs directeur de la communication directement rattaché au maire dans l'organigramme général), la responsable du service accueil physique et sécurisation des actes et le responsable du service études et travaux ont été chargés de la partie technique ; le directeur de l'administration générale et une attachée du service marchés publics ont été chargés de la partie économique. Il a été précisé qu'aucun agent n'a piloté cette équipe, chacun restant dans son domaine de compétence, eu égard à la technicité et complexité de l'opération relevant du secteur funéraire.

La procédure de passation du contrat de concession pour la gestion, l'exploitation et la mise aux normes du crématorium s'est déroulée sous l'empire des dispositions de l'article L. 1411-1 du CGCT dans sa version issue de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et le décret d'application n° 2016-86 du 1^{er} février 2016. En complément d'un socle de règles communes à tout contrat de concession, des règles de passation spécifiques s'appliquent en fonction de l'objet ou du montant du contrat⁷⁷. En l'espèce, au regard du montant du contrat de concession (8 254 009 € de chiffre d'affaires total HT du concessionnaire pendant la durée du contrat)⁷⁸, la procédure de passation relève du 1^o de l'article 9 du décret du 1^{er} février 2016.

La consultation s'est déroulée du 20 juin 2016, date de consultation de la CCSPL sur le mode de gestion du crématorium, au 23 octobre 2017, date de signature du contrat de concession par le maire d'Auxerre et le président de la société SCF.

Les garanties procédurales spécifiques applicables au contrat de concession passé par la commune n'appellent pas d'observations de la chambre eu égard aux modalités de publicité, délai de réception des candidatures et des offres, publication des critères d'attribution et information préalable du candidat soumissionnaire évincé.

6.4.8.3 L'analyse des offres comporte plusieurs fragilités

L'analyse des offres a été réalisée par l'équipe de cadres communaux précitée. Les rapports d'analyse des offres initiales et finales (après la négociation) ont été signés par le directeur « accueil-communication ». Le premier adjoint a été associé à l'équipe communale durant la phase de la négociation.

⁷⁷ 2^{ème} alinéa de l'article 9 du décret du 1^{er} février 2016

⁷⁸ Il s'agit des contrats dont la valeur estimée est égale ou supérieure au seuil européen. Le seuil européen est de 5 225 000 € HT (avis relatif aux seuils de procédure et à la liste des autorités publiques centrales en droit de la commande publique (II de l'avis), publié au JORF n° 0074 du 27 mars 2016. Ces contrats relèvent du champ d'application de la directive 2014/23/UE du 26 février 2014.

Rappel des critères d'attribution (article IV-2 du règlement de la consultation) :

I - Valeur qualitative et technique de l'offre = 55 % : qualité du service rendu, travaux de mise aux normes, organisation

Remise d'un mémoire technique permettant d'évaluer la capacité du délégataire à satisfaire les demandes de la collectivité et des usagers et s'adapter comprenant :

1 – organisation et respect du cahier des charges :

- lettre de motivation
- réserves éventuelles sur les demandes de la collectivité : elles devront être clairement exprimées, propositions
- qualité du service rendu, organisation et moyens humains
- mode de gestion et dispositif de suivi

2 – qualité du service :

- gestion de la relation avec l'utilisateur, réponses aux attentes de l'utilisateur

3 – travaux de mise aux normes et solution alternative pendant la période de travaux :

- descriptif des travaux envisagés et durée
- solution transitoire proposée pendant la période de travaux

4 – développement durable :

- lettre d'intention du délégataire sur ses engagements qualitatifs et sa démarche développement durable (élimination des déchets, véhicules, organisation interne, certifications, ...)

II – Valeur économique de l'offre = 45 %

Intérêts présentés par les aspects financiers de l'offre dont notamment la cohérence des tarifs proposés aux usagers et les propositions en terme de budget prévisionnel :

1 – grille tarifaire :

- conditions tarifaires proposées aux usagers en fonction de la prestation et des personnes concernées.

2 – conditions financières :

- budget prévisionnel sur 10 ans
- enveloppe travaux et amortissement
- montant de la part variable de la redevance
- mode de révision des tarifs.

En premier lieu, les conditions de mise en œuvre de ces critères n'ont pas été formalisées, ne serait-ce que par note interne. L'équipe de cadres a indiqué que celles-ci résultaient d'une décision collégiale en réponse aux attentes de la commune, consistant à rendre un service sur le territoire dans des conditions économiques correctes et de sécurité juridique et environnementale garanties. Il est cependant observé qu'en réalité, deux sous-critères ont été particulièrement importants dans l'amplitude de la pondération :

- celui relatif aux « travaux de mise aux normes et solution alternative pendant la période de travaux » qui a représenté 50 % de la note globale du critère valeur qualitative et technique⁷⁹ ;
- celui relatif à la grille tarifaire, représentant 50 % de la note globale du critère valeur économique⁸⁰.

Dès lors, la chambre observe qu'en contradiction avec les principes consacrés par la jurisprudence administrative⁸¹, les candidats n'ont pas été informés du poids respectif de ces deux sous-critères, lesquels, eu égard à leur nature et à leur importance, auraient été susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres et partant, leur sélection.

En deuxième lieu, l'analyse des offres au regard de chacun des sous-critères appelle plusieurs observations :

- le sous-critère « travaux de mise aux normes et solution alternative pendant la période de travaux » :

Les offres des deux candidats (base et variante) ont été détaillées et permettent de distinguer les aspects positifs ou négatifs de chacune d'elles. Une note globale a été donnée (de 7 à 9), sans que le rapport d'analyse ne contienne la moindre information permettant de comprendre les attentes et les objectifs de la commune explicitant l'attribution de tel ou tel point sur telle ou telle caractéristique de l'offre. En définitive, aucun avis de la commune n'étant formalisé, la note globale ainsi attribuée apparaît absconse. Ceci est d'autant plus discutable que ce « sous-critère » a représenté la moitié de la note globale du critère valeur qualitative et technique de l'offre ;

- le sous-critère « grille tarifaire » :

Les tarifs HT de chaque prestation du crématorium, de la chambre funéraire et du jardin cinéraire ont été comparés, le tarif le plus bas de chaque prestation étant affecté de la note 1 et les suivants d'une note inférieure déterminée selon la formule (tarif le plus bas / tarif proposé). Chacun des 23 tarifs proposés a été additionné pour être rapporté à une note sur 20 points ; tous les tarifs ont donc été considérés comme ayant le même poids. Or, un seul de ces 23 tarifs représente plus de 60 % des produits d'exploitation, à savoir la crémation adulte.

⁷⁹ 10 points pour le sous-critère travaux de mise aux normes, 5 points pour la qualité de service, 4 points pour l'organisation et respect du cahier des charges et enfin, 1 point pour le développement durable.

⁸⁰ Une note sur 20 pour le sous-critère grille tarifaire et une note sur 20 pour le sous-critère des conditions financières.

⁸¹ CE, 18 juin 2010, n° 337377, Commune de Saint-Pal de Mons ; CE, 15 février 2013, n°363921, Société Derichebourg polyurbaine.

Dès lors, contrairement à ce que l'ordonnateur fait valoir dans sa réponse aux observations provisoires, la chambre ne préconise pas de pondérer chacun de ces 23 tarifs mais d'accorder sa juste place au tarif de la prestation prépondérante qu'est la crémation adulte.

De surcroît, le sous-critère de la grille tarifaire ayant représenté la moitié de la note globale du critère valeur économique, la chambre ne peut que s'interroger sur la pertinence de l'analyse, et partant, de la notation ainsi effectuée par la commune ;

- le sous-critère « budget prévisionnel sur 10 ans » :

Il est rappelé qu'il s'agit ici du plan d'affaires des candidats qui détermine le chiffre d'affaires, les charges d'exploitation, les dotations et provisions, les charges financières et enfin, le résultat net. En l'espèce, la commune n'a noté que le résultat net présenté par les candidats, et de surcroît, la note maximale a été attribuée au résultat net le plus élevé. Les autres résultats nets, quelle que soit la durée de la délégation (10 ou 13 ans), ont été affectés d'une note inférieure déterminée selon la formule (résultat net proposé / résultat net le plus élevé x 5). En procédant de la sorte, la commune a donc attribué la note la plus élevée à l'offre qui procurerait au délégataire futur le résultat net le plus important, sans distinguer la durée de la délégation ni analyser les niveaux d'activité et charges. Or, il ressort des offres qu'un des deux candidats a présenté un niveau d'activité très optimiste avec des charges d'exploitation plus élevées que le concurrent, notamment sur la part variable de la redevance et les frais de siège. Dès lors, le résultat net qui a obtenu la meilleure note n'a résulté, en définitive, que d'une activité prévisionnelle optimiste (jusqu'à 1,2 M€ supplémentaires par rapport aux autres offres), alors même que les charges d'exploitation étaient plus importantes que les autres offres ;

- le sous-critère « enveloppe travaux, amortissement, redevance » :

La commune a tout d'abord combiné, dans ses notations, des appréciations différenciées selon la durée du contrat. Ainsi, pour les enveloppes travaux et amortissement, les offres sur 10 ans ont été comparées entre elles, puis celles sur 13 ans, aboutissant à deux notes maximales attribuées. En revanche, pour la redevance, quelle que soit la durée de délégation, une seule note maximale a été attribuée, les autres offres étant affectées d'une note inférieure déterminée selon la formule (part variable de la redevance proposée / part variable de la redevance la plus élevée x 5). La chambre ne peut que s'interroger sur la pertinence d'une combinaison de notation pour chaque durée de délégation avec celle de durées confondues : un choix unique défini initialement aurait été plus cohérent ; quant à l'appréciation de la part variable de la redevance, au vu de la formule retenue, la durée de la délégation ne peut qu'être essentielle puisque trois années supplémentaires de perception de redevance ont nécessairement un impact sur son montant cumulé et la notation qui en découle.

En outre, s'agissant de l'enveloppe travaux, les deux notes les plus élevées (sur 10 ans, puis sur 13 ans) ont été attribuées à chaque offre la plus chère, donc considérée comme la plus avantageuse par la commune, ce qui apparaît pour le moins singulier.

Enfin, s'agissant de la redevance, seule la part variable a été notée, la commune ayant imposé, lors des négociations, que la part fixe soit établie à 20 000 € conformément au montant qui apparaissait dans le cahier des charges, alors que l'un des deux candidats avait proposé, dans ses offres initiales, des montants de part fixe très supérieurs. Or, la chambre rappelle que la part variable d'une redevance est, par essence, hypothétique car elle est déterminée en fonction du chiffre d'affaires qui sera effectivement réalisé ; dès lors que l'activité prévisionnelle apparaît optimiste, la part variable peut rapidement devenir moindre ;

- le sous-critère « mode de révision des tarifs » :

Celui-ci a été appliqué sur les tarifs HT des trois principales prestations (crémation adulte, séjour en case réfrigérée 24 heures, dispersion des cendres). Le parti pris initial de la commune a été de retenir l'historique des indices de décembre sur 10 ans pour l'offre de base, et sur 13 ans pour l'offre variante comme hypothèse d'application de chaque formule de révision proposée. Mais l'inexistence d'un tel historique pour certains indices a conduit la commune à n'appliquer qu'un historique de 10 ans pour les offres base et variante : ainsi l'indice 0 correspond à celui de décembre 2007 et l'indice 10 à celui de décembre 2016. La comparaison s'est ensuite portée sur la moyenne annuelle des produits résultant de la formule suivante, appliquée à chacune des trois prestations choisies :

[(tarif de base 2018 x indexation 1 x nb prestations) + (tarif de base 2018 x indexation 2 x nb prestations) + ... + (tarif de base 2018 x indexation 10 x prestations)].

La note sur 5 a alors été attribuée à l'offre présentant le produit le plus faible, issu de l'addition de ces trois moyennes.

Or, la chambre a relevé que la quantité des prestations comparées entre les offres a été différente et même fantaisiste pour certaines ; dès lors cette comparaison ne peut être équitable. En outre, ce sont des produits qui ont donc été appréciés et non le seul impact de la formule de révision sur les tarifs eux-mêmes.

6.4.8.4 Le classement final des offres n'est pas conforme au règlement de la consultation

La proposition de classement final des offres, telle qu'elle ressort du rapport d'analyse des offres daté du mois de juin et signé par le directeur de l'accueil et communication, s'avère erronée. En effet, en application des règles fixées par la collectivité elle-même, deux erreurs ont été commises par les agents communaux chargés de l'analyse de la partie économique des offres, provenant du calcul suivant⁸² :

- les notes sur 20 relatives à la grille tarifaire (annexe 2) ont été reportées ;
- les notes sur 5 relatives au budget prévisionnel (annexe 3), au mode de révision des tarifs (annexe 5 bis), et aux seules parts « GER » et « redevance variable » (annexe 4) ont été cumulées pour aboutir à une note sur 20.

Ainsi, la première erreur des agents communaux a porté sur l'absence de report de la note attribuée à la part « travaux » figurant dans l'annexe 4.

Ensuite, si cette dernière note sur 20 (cumul des annexes 3 – 5 bis et les deux parts de l'annexe 4) a été pondérée du coefficient de 45 % prévu, celle de la première note établie sur 20 concernant la grille tarifaire (annexe 2) n'a pas été pondérée.

La seconde erreur des agents communaux a donc consisté à ne pondérer qu'une partie des notes relatives à la valeur économique de l'offre, en méconnaissance manifeste des règles pourtant énoncées et portées à la connaissance des candidats dans le règlement de la consultation.

⁸² Cf. annexe n°2

La chambre régionale des comptes a donc procédé à la notation des offres en appliquant strictement les modalités de notation telles qu'établies par la collectivité elle-même, c'est-à-dire :

1) la prise en compte de la note sur 20 relative à la valeur qualitative et technique de chaque offre sur la base de l'annexe 1, affectée du coefficient de 55 %,

2) pour la détermination de la valeur économique de chaque offre :

- la prise en compte des trois notes portées à l'annexe 4 (travaux + GER + redevance variable) et celles des annexes 3 et 5 bis, le tout (annexes 3 + 4 + 5 bis) rapporté en une unique note sur 20,
- à laquelle il convient d'ajouter la note sur 20 de l'annexe 2 (grille tarifaire),
- le tout rapporté sur 20 et affecté du coefficient de 45 % prévu au règlement de consultation.

Sur cette base de calcul que la collectivité aurait dû appliquer, le classement final aurait dû être le suivant :

- 1er : SCF 10 ans avec une note de 18,11 (contre 17,74 classé 2ième dans le rapport d'analyse)
- 2ème : SCF 13 ans avec une note de 17,96 (contre 18,21 classé 1er)
- 3ème : OGF 13 ans avec une note de 17,05 (contre 15,90 classé 4ème)
- 4ème : OGF 10 ans avec une note de 16,85 (contre 16,45 classé 3ème).

En conséquence, la délibération du 4 octobre 2017 par laquelle le conseil municipal a attribué la gestion, l'exploitation et la mise aux normes du crématorium à la société des crématoriums de France par voie de gestion déléguée pour une durée de treize ans apparaît irrégulière en ce que l'offre de cette société ne pouvait être jugée comme la plus avantageuse pour la commune au regard des critères d'attribution fixés dans le règlement de la consultation et du rapport d'analyse des offres subséquent.

6.4.8.5 Une négociation particulièrement brève

Il est rappelé que les deux offres avaient été remises le 5 avril 2017 et que la commission de délégation de service public avait émis un avis favorable à l'organisation de la négociation avec les deux candidats le 18 mai 2017.

Il ressort du rapport d'analyse des offres que la durée de la négociation a été particulièrement brève, à savoir inférieure à un mois :

- une seule série de questions techniques et financières a été adressée aux candidats le 23 mai 2017,
- une seule réunion d'1h30 s'est tenue avec chaque candidat le 6 juin 2017,
- à l'issue de cette réunion, « les candidats ont été invités à présenter des compléments d'information, au plus tard le 12 juin 2017, par le dépôt de leurs réponses sur la plateforme e-bourgnonne » tel que le précise le rapport d'analyse des offres produit par la commune.

Sur le fond, les éléments retraçant la négociation dans le rapport d'analyse des offres demeurent laconiques : seuls les compléments d'information demandés aux candidats ont été listés mais aucune appréciation ne ressort quant aux points forts et faibles à l'issue de la négociation. Surtout, le rapport d'analyse signé par le directeur de l'accueil et communication se limite à indiquer qu'« à la suite des négociations qui se sont engagées, des réponses apportées et au regard des critères de jugement mentionnés au règlement de la consultation, les offres des deux candidats sont satisfaisantes ».

La chambre observe le caractère extrêmement contraint du calendrier de réalisation des travaux de mise aux normes du système de filtration. Ainsi, il pourrait sembler que l'urgence liée à la mise aux normes du système de filtration n'ait permis à la commune de mener des négociations plus approfondies, ni de s'interroger véritablement sur les conditions financières de ce service public, notamment la politique tarifaire à l'égard des usagers.

Pour autant, la chambre a relevé qu'au moins trois mois s'étaient écoulés entre l'analyse finale des offres (datée de juin 2017) et l'attribution par l'assemblée délibérante (4 octobre 2017). En conséquence, ces trois mois auraient parfaitement permis à la collectivité d'affiner les offres en poursuivant les négociations.

6.4.8.6 Une redevance versée par le délégataire particulièrement élevée pour la commune d'Auxerre

En contrepartie de l'exploitation des biens objet du contrat de concession, le délégataire verse chaque année une redevance à la commune d'Auxerre.

Lors de son contrôle, la chambre a relevé que le montant de la redevance globale était apparu particulièrement élevé quelles que soient les offres. Lors des négociations, l'unique préoccupation de la commune a été d'imposer une part fixe de redevance d'un montant de 20 000 € par an (au demeurant, sans justification plausible de ce montant au cours de l'instruction) sans mener une réflexion globale sur les parts fixe et variable de cette redevance. Ainsi, en ayant attribué la mise aux normes et la gestion du crématorium à la société des crématoriums de France pour une durée de treize ans, la commune est susceptible de percevoir une redevance globale de près d'1,8 M€, soit 21,6 % du chiffre d'affaires prévisionnel, recette qui apparaît sans commune mesure avec celle perçue lors de la précédente délégation de service public (pour mémoire, environ 0,35 M€ sur douze ans, soit 10 %).

Interrogé sur l'intérêt de thésauriser une telle manne financière sur un budget annexe à caractère industriel et commercial alors qu'aucun investissement communal n'est programmé, ni à moyen terme, ni à long terme, l'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, a présenté deux options, l'une relative à la réalisation d'investissements rendus nécessaires au cours de la nouvelle concession en raison de nouvelles normes, et l'autre consistant à reverser à titre exceptionnel cet excédent au budget principal.

La chambre rappelle la règle d'équilibre des SPIC selon laquelle le résultat excédentaire cumulé dégagé au sein d'un budget annexe à caractère industriel et commercial doit être exceptionnel. Si dans certaines situations applicables aux régies disposant de l'autonomie financière – ce qui n'est pas le cas en l'espèce – il est possible de reverser cet excédent au budget principal, il n'en demeure pas moins que les tarifs de ces services publics, qui servent

de base à la détermination des redevances demandées aux usagers en vue de couvrir les charges du service, doivent trouver leur contrepartie directe dans le service qui leur est rendu. En effet, un tel excédent ne saurait résulter de la fixation, à dessein, d'un prix trop élevé destiné à faire financer par les usagers du SPIC les dépenses du budget principal de la commune.

La commune n'ayant pas démontré cette contrepartie directe, elle s'expose à un risque juridique⁸³.

En conséquence, la chambre relève qu'une réflexion sérieuse aurait dû être menée tant sur la durée du contrat de concession que sur la politique tarifaire proposée aux usagers, a fortiori dans le contexte fortement concurrentiel dans lequel se trouve le crématorium d'Auxerre.

6.4.8.7 La mise en œuvre du nouveau contrat de concession

Au terme de l'instruction, à savoir début février 2018, la chambre a relevé une anomalie qui affecte l'exécution du contrat de concession signé très récemment, le 23 octobre 2017. À ce titre, une clarification de la formule de révision des tarifs apparaît nécessaire.

Aux termes de l'article 42 du nouveau contrat, « chaque année, les tarifs du délégataire appliqués aux usagers sont indexés au 1^{er} janvier selon la formule précisée en annexe 8. / À ce titre, le délégataire transmet chaque année au délégant les tarifs révisés avant le 20 novembre pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier de l'année suivante ». Cette ré-indexation des tarifs repose sur une formule qui intègre la variation des indices des salaires (S), du coût de l'électricité, gaz et chaleur (EG) et des frais et services divers (FSD1) :

$$a + (b \times EG/EG0) + (c \times S/S0) + (d \times FSD1/FSD10).$$

Si les parties fixes a, b, c et d sont respectivement définies à 0,18, 0,08, 0,35 et 0,39 et les indices selon leur référence (EG : identifiant INSEE 001652125 ; S : identifiant INSEE 001567453 ; FSD1 : publié par Le Moniteur), aucune précision n'est en revanche apportée sur les valeurs « zéro » constituant EG0, S0 et FSD10, ni sur celle des indices EG, S et FSD1 retenus chaque année au moment de l'application de la formule d'indexation de sorte que la commune n'est, en l'état, pas en mesure de vérifier l'exactitude des calculs d'indexation appliqués par le délégataire.

Par conséquent, la chambre invite la commune à préciser, sans délai et par voie d'avenant, les dates ou périodes à retenir pour chaque indice composant la formule d'indexation des tarifs.

Recommandation n° 10 : préciser sans délai par voie d'avenant au contrat de concession la date ou la période retenue pour chaque indice composant la formule d'indexation des tarifs funéraires.

⁸³ CE, 30 septembre 1996, Société stéphanoise des eaux - Ville de Saint-Étienne.

7 LES DISPOSITIFS DE CONTROLE ET DE PILOTAGE DE LA GESTION

Sous les termes de contrôle et de pilotage, il convient d'intégrer la complémentarité de ces deux notions qui permettent aux collectivités territoriales de disposer d'un ensemble de procédures et dispositifs en vue d'assurer la régularité et la sécurité de leur gestion ainsi que d'atteindre au meilleur coût leurs objectifs.

Le contrôle interne est une méthode, un processus et non exclusivement un service. Il s'agit d'un ensemble permanent de dispositifs par lequel la collectivité organise ses travaux de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à elle, à supprimer les risques d'erreur ou de manipulation sur les données ou des résultats et plus généralement, à assurer la qualité des services.

Le contrôle de gestion peut être défini comme un système de pilotage qui repose notamment sur un service central du contrôle en vue d'atteindre les objectifs préalablement fixés. Il permet de mesurer la performance d'une entité ou d'un service, en analysant les réalisations pour en expliquer les écarts avec les objectifs. Il peut s'exercer sur l'activité des services de la collectivité comme vers ses partenaires, par exemple dans le domaine des délégations de service public.

La commune d'Auxerre ne dispose pas d'agent communal dédié à l'exercice de ces missions. L'organigramme ne fait apparaître aucun service, voire cellule de cette nature ; les entretiens avec le maire, le directeur général des services et la directrice des finances ont confirmé l'absence de tels dispositifs.

En premier lieu, l'insuffisance des procédures de contrôle interne transparaît au sein de la collectivité. À travers son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre a constaté des insuffisances en matière de fiabilité des comptes, concernant la tenue de l'inventaire, la comptabilisation de travaux en régie, la séparation des opérations des services soumis à TVA. Elle a également constaté l'absence de centralisation des régies de recettes et d'avances communales, tant en matière de tenue des dossiers que de contrôle administratif.

En second lieu, alors que les enjeux financiers sont importants, l'absence de contrôle de gestion est rapidement apparue lors des différents entretiens avec les responsables des services.

L'absence de suivi analytique du conservatoire musique et danse ne manque pas de surprendre, alors même que cet équipement génère un coût financier important (pour rappel, 2 M€ de dépenses de personnel supplémentaires en 2014) et que sa fréquentation dépasse le seul territoire communal voire intercommunal.

Par ailleurs, alors qu'elle dispose d'un nombre important de services publics confiés en gestion déléguée, la commune n'a pas mis en place de service dédié à l'activité de contrôle de ses délégataires. Au regard des impératifs budgétaires, l'équilibre de chaque contrat et son incidence budgétaire et financière demeurent pourtant une question prégnante que la collectivité ne saurait éluder. À ce titre, dans le cadre de son contrôle sur la délégation de service public du crématorium, la chambre déplore que le suivi du volet économique de la concession n'ait fait l'objet d'aucune attention particulière de l'ordonnateur.

En définitive, la mise en place de dispositifs de contrôle et de pilotage apparaît non seulement comme une pratique de bonne gestion pour la commune d'Auxerre, mais surtout comme une nécessité à l'échelle du bloc communal. La perspective de la montée en puissance de la mutualisation plaide en ce sens et pourrait parfaitement se traduire par un contrôle de gestion mutualisé, offrant une meilleure assurance d'agir conformément aux normes en vigueur et de manière efficiente.

Recommandation n° 11 : mettre en place un dispositif de contrôle et de pilotage de la gestion mutualisé avec la communauté d'agglomération de l'Auxerrois au regard des nouvelles pistes de mutualisation envisagées.



ANNEXES

Annexe n° 1. Analyse financière 2012-2016 : tableaux détaillés (source : ANAFI et comptes de gestion).....	76
Annexe n° 2. Classement final des offres	78

Annexe n° 1. Analyse financière 2012-2016 : tableaux détaillés (source : ANAFI et comptes de gestion)

Évolution des produits de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2012-2016	Variation 2014-2016
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	23 593 766	24 001 239	24 356 898	24 763 480	26 803 020	13,6%	10,0%
+ Ressources d'exploitation	3 153 493	3 419 556	3 711 231	3 486 259	3 714 990	17,8%	0,1%
= Produits "flexibles" (a)	26 747 259	27 420 795	28 068 129	28 249 739	30 518 010	14,1%	8,7%
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	15 547 877	15 545 181	15 365 715	14 140 335	12 846 283	-17,4%	-16,4%
dont DGF	11 397 671	11 402 031	10 821 419	9 606 111	8 311 258	-27,1%	-23,2%
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'État	16 100 165	16 066 919	15 916 139	15 797 404	15 511 009	-3,7%	-2,5%
dont FPIC	-22 663	-77 113	-125 246	-220 317	-414 695	1729,8%	231,1%
= Produits "rigides" (b)	31 648 042	31 612 100	31 281 854	29 937 739	28 357 292	-10,4%	-9,3%
Production immobilisée, travaux en régie (c)	741 681	670 523	534 734	405 610	562 792	-24,1%	5,2%
= Produits de gestion (a+b+c)	59 136 982	59 703 419	59 884 717	58 593 088	59 438 094	0,5%	-0,7%

Évolution des charges de gestion

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2012-2016	Variation 2014-2016
Charges à caractère général	12 403 062	13 055 667	12 222 458	11 655 518	11 661 339	-6,0%	-4,6%
+ Charges de personnel	26 491 935	27 072 339	30 066 934	29 769 618	29 657 319	11,9%	-1,4%
+ Subventions de fonctionnement	7 576 012	8 317 300	6 490 821	6 028 385	5 919 947	-21,9%	-8,8%
+ Autres charges de gestion	3 170 205	3 387 171	3 341 132	3 411 776	3 290 987	3,8%	-1,5%
= Charges de gestion	49 641 215	51 832 476	52 121 345	50 865 297	50 529 591	1,8%	-3,1%

Évolution des charges de personnel

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Var. 2012-2016	Var. 2014-2016
Rémunérations du personnel titulaire	16 490 989	16 583 835	17 997 823	17 823 459	17 613 327	6,8%	-2,1%
+ Rémunérations du personnel non titulaire	2 461 361	2 547 866	3 004 110	2 790 314	2 929 000	19,0%	-2,5%
+ Autres rémunérations (emplois d'insertion et autres)	18 434	147 380	167 853	214 083	235 629	1178,2%	40,4%
= Rémunérations du personnel	18 970 784	19 279 081	21 169 785	20 827 856	20 777 955	9,5%	-1,9%
- Atténuations de charges	113 658	187 329	238 678	189 538	219 674	93,3%	-8,0%
= Rémunérations du personnel nettes	18 857 125	19 091 752	20 931 108	20 638 318	20 558 282	9,0%	-1,8%
+ Charges sociales	7 146 419	7 480 069	8 366 976	8 498 492	8 487 682	18,8%	1,4%
+ Impôts et taxes sur rémunérations	360 352	370 420	402 662	403 077	382 318	6,1%	-5,1%
= Charges de personnel interne	26 363 896	26 942 240	29 700 745	29 539 887	29 428 282	11,6%	-0,9%
+ Charges de personnel externe	128 040	130 099	366 189	229 731	229 037	78,9%	-37,5%
= Charges de personnel nettes	26 491 935	27 072 339	30 066 934	29 769 618	29 657 319	11,9%	-1,4%
- Remboursement de personnel mis à disposition RETRAITÉ (1)	299 828	292 051	416 317	393 389	323 019	7,7%	-22,4%
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD RETRAITÉS	26 192 107	26 780 288	29 650 617	29 376 229	29 334 300	12,0%	-1,1%
Chapitre 012 "charges de personnel et frais assimilés"	26 677 287	27 293 176	30 342 492	29 972 140	29 890 438	12,0%	-1,5%

Source : Calculs CRC, d'après les comptes de gestion

(1) Les remboursements de personnel mis à disposition ont été imputés en 2012 et 2013, par la commune d'Auxerre, à l'article 758 « produits divers de gestion courante » alors qu'elles relèvent des déclinaisons du compte 7084 « mise à disposition de personnel facturée ».

Évolution de l'EBF, de la CAF et du résultat de fonctionnement

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Variation 2012-2016	Variation 2014-2016
Produits de gestion	59 136 982	59 703 419	59 884 717	58 593 088	59 438 094	0,5%	-0,7%
- Charges de gestion	49 641 215	51 832 476	52 121 345	50 865 297	50 529 591	1,8%	-3,1%
Excédent brut de fonctionnement	9 495 767	7 870 942	7 763 372	7 727 791	8 908 502	-6,2%	14,8%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>16,1%</i>	<i>13,2%</i>	<i>13,0%</i>	<i>13,2%</i>	<i>15,0%</i>		
+/- Résultat financier (réel seulement)	-1 620 022	-1 616 597	-1 657 035	-1 697 235	-1 410 522	-12,9%	-14,9%
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	-210 022	-213 082	-150 592	-157 577	-166 166	-20,9%	10,3%
+/- Autres produits et charges excep. réels	136 597	1 157 068	-48 939	68 001	-365 594	-367,6%	647,0%
= CAF brute	7 802 320	7 198 331	5 906 806	5 940 980	6 966 221	-10,7%	17,9%
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>13,2%</i>	<i>12,1%</i>	<i>9,9%</i>	<i>10,1%</i>	<i>11,7%</i>		
- Dotations nettes aux amortissements	2 311 966	2 593 816	2 720 439	2 667 492	2 546 791	10,2%	-6,4%
- Dotations nettes aux provisions	-80 900	13 500	16 500	321 050	-358 000	342,5%	-2269,7%
= Résultat section de fonctionnement	5 571 253	4 591 015	3 169 867	2 952 438	4 777 431	-14,2%	50,7%

Évolution de la CAF nette

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF brute	7 802 320	7 198 331	5 906 806	5 940 980	6 966 221	33 814 657
- Annuité en capital de la dette	4 626 805	4 447 375	4 974 161	4 263 604	4 372 316	22 684 260
= CAF nette ou disponible	3 175 515	2 750 956	932 645	1 677 376	2 593 906	11 130 397

Le financement des investissements

en €	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul sur les années
CAF nette ou disponible (a)	3 175 515	2 750 956	932 645	1 677 376	2 593 906	11 130 397
Taxes d'aménagement	598 883	264 461	403 456	283 591	156 171	1 706 562
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 503 419	1 852 075	2 110 192	2 493 472	1 225 159	9 184 317
+ Subventions d'investissement reçues	4 656 417	2 282 692	4 342 610	1 909 363	2 250 834	15 441 916
+ Produits de cession	220 610	181 171	191 236	1 224 403	1 172 394	2 989 814
+ Autres recettes	0	0	0	0	6 079	6 079
= Recettes d'inv. hors emprunt (b)	6 979 329	4 580 399	7 047 494	5 910 828	4 810 637	29 328 688
= Financement propre disponible (a+b)	10 154 844	7 331 355	7 980 139	7 588 204	7 404 542	40 459 085
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	20 257 763	17 309 132	9 705 663	8 201 810	10 572 767	66 047 135
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 358 073	843 427	1 267 642	601 020	1 055 559	5 125 721
+/- Dons, subv. et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-12 690	-4 385	-209 627	-52 156	160 309	-118 549
- Participations et inv. financiers nets	-2 452 000	-138 423	-23 750	68 250	-263 750	-2 809 673
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	4 797	-1 085	-426	3 286
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-8 627	-10 498	83 197	25 242	-62 110	27 204
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-8 987 675	-10 667 896	-2 847 784	-1 254 878	-4 057 806	-27 816 039
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	-106 054	-106 054
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-8 987 675	-10 667 896	-2 847 784	-1 254 878	-4 163 860	-27 922 093
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	4 500 000	12 940 000	4 000 000	180 291	4 000 000	25 620 291
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-4 487 675	2 272 104	1 152 216	-1 074 586	-163 860	-2 301 801

Évolution du fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

au 31 décembre en €	2012	2013	2014	2015	2016
Fonds de roulement net global	1 829 549	4 101 653	4 818 869	4 283 726	4 113 787
- Besoin en fonds de roulement global	-4 904 710	-5 585 360	-1 857 825	-1 628 318	-2 552 520
= Trésorerie nette	6 734 259	9 687 013	6 676 694	5 912 044	6 666 307

Évolution de l'endettement

en €	2012	2013	2014	2015	2016
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	1 622 094	1 617 435	1 657 780	1 697 799	1 411 069
+ Remboursement en capital de la dette	4 626 805	4 447 375	4 974 161	4 263 604	4 372 316
= Annuité de la dette	6 248 899	6 064 810	6 631 941	5 961 403	5 783 385
Nouveaux emprunts de l'année	4 500 000	12 940 000	4 000 000	180 291	4 000 000
Encours de dette au 31 décembre	56 816 138	65 319 261	64 261 903	59 718 349	59 843 143
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	7,3	9,1	10,8	10,1	8,6
Taux d'endettement (dette / recettes réelles de fonctionnement)	95,9%	107,2%	106,5%	99,4%	97,1%

Annexe n° 2. Classement final des offres

Classement final de la commune (annexe 6)

Classement final	Valeur qualitative et technique de l'offre				Note sur 20	Note pondérée Sur 55 %	Valeur économique de l'offre			Note sur 20	Note pondérée Sur 45 %	Note Finale	Classement	
	Organisation et respect du cahier des charges	Qualité du service	Travaux de mise aux normes B solutions alternative pendant La période de travaux	Développement durable			Grille tarifaire	Note sur 20	Conditions financières (BP sur 10ans, enveloppe travaux et amortissement Montant part variable redevance et Mode de révision des tarifs)					
									Note sur 20					Note pondérée
Crématorium de France Base sur 10 ans	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	19	10,45	Conforme (Détails annexe 2)	17,86	Conforme (Détails annexes 3, 4 et 5)	16,2	7,29	17,74	2	
Crématorium de France Variante sur 13 ans	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	18	9,9	Conforme (Détails annexe 2)	17,86	Conforme (Détails annexes 3, 4 et 5)	18,46	8,307	18,207	1	
OGF Base sur 10 ans	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	18	9,9	Conforme (Détails annexe 2)	17,71	Conforme (Détails annexes 3, 4 et 5)	14,56	6,552	16,452	3	
OGF Variante sur 13 ans	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	17	9,35	Conforme (Détails annexe 2)	17,44	Conforme (Détails annexes 3, 4 et 5)	15,92	7,164	15,902	4	

Notes attribuées par la commune (annexes 3, 4 et 5 bis)

	CEP : note sur résultat net		travaux	GER	Redevance	durée amortissement	comparatif révision tarifs				note attribuée par la commune
	Annexe 3						Annexe 4		Annexe 5 bis		
	sur 5	sur 20					sur 5	sur 5	sur 5	sur 20	
SCF 10 ans	2,997500248	11,99000099	5	4,078971429	4,532430425		13,61140185	18,14853581	4,60	18,4	16,21
SCF 13 ans	5	20	5	5	5		15	20	3,46	13,84	18,46
OGF 10 ans	0,935376725	3,741506899	3,238752055	5	3,624288798		11,86304085	15,8173878	5,00	20	14,56
OGF 13 ans	3,63684354	14,54737416	4,787096528	4,640334316	2,752155872		12,17958672	16,23944896	4,89	19,57714265	15,92
<i>notes prises en compte par la commune</i>											
<i>notes non prises en compte par la commune</i>											

Classement final corrigé CRC

Classement final	Valeur qualitative et technique de l'offre				Note sur 20	Note pondérée Sur 55 %	Valeur économique de l'offre			Note sur 20	Note pondérée Sur 45 %	Note Finale	Classement	
	Organisation et respect du cahier des charges	Qualité du service	Travaux de mise aux normes B solutions alternative pendant La période de travaux	Développement durable			Grille tarifaire	Note sur 20	Conditions financières (BP sur 10ans, enveloppe travaux et amortissement Montant part variable redevance et Mode de révision des tarifs)					
									Note sur 20					Note pondérée
Crématorium de France Base sur 10 ans	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	19	10,45	Conforme (Détails annexe 2)	17,86	Conforme (Détails annexes 3, 4 et 5)	16,18	7,66	18,11	1	
Crématorium de France Variante sur 13 ans	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	18	9,9	Conforme (Détails annexe 2)	17,86	Conforme (Détails annexes 3, 4 et 5)	17,95	8,06	17,96	2	
OGF Base sur 10 ans	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	18	9,9	Conforme (Détails annexe 2)	17,71	Conforme (Détails annexes 3, 4 et 5)	13,19	6,95	16,85	4	
OGF Variante sur 13 ans	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	Conforme (Détails annexe 1)	17	9,35	Conforme (Détails annexe 2)	17,44	Conforme (Détails annexes 3, 4 et 5)	16,79	7,70	17,05	3	
<i>notes corrigées par la CRC</i>														



Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté

28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

Site Internet : <http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte>