



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Commune de Châteaudun

Eure-et-Loir

Observations délibérées le 21 décembre 2015

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
RECOMMANDATIONS	7
1. PRESENTATION DU CONTROLE	9
1.1. CHAMP DU CONTROLE	9
1.2. LE PRECEDENT RAPPORT A FIN D'OBSERVATIONS DEFINITIVES	9
2. PRESENTATION DU TERRITOIRE	10
LE CONTEXTE GENERAL	10
3. LA QUALITE DE L'INFORMATION	11
3.1. LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE	11
3.1.1. L'information donnée aux élus	11
3.2. LA FIABILITE ET LA SINCERITE DES COMPTES	12
3.2.1. Le rattachement des charges et produits à l'exercice est inexistant	12
3.2.2. La justification des restes à réaliser (RAR)	13
3.2.3. L'absence de provisions	14
4. L'ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE	14
4.1. LA SECTION DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET PRINCIPAL	15
4.1.1. Des dépenses qui augmentent	16
4.1.2. Des charges de personnel trop lourdes	17
4.1.3. Les autres charges	26
4.1.4. Des recettes qui augmentent faiblement	26
4.2. L'INVESTISSEMENT ET SON FINANCEMENT	28
4.2.1. La programmation pluriannuelle des investissements	28
4.2.2. La gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement	28
4.2.3. Les dépenses de la période	28
4.2.4. Le financement disponible	29
4.2.5. Le recours à l'endettement	30
4.2.6. La gestion qualitative de la dette	31
4.2.7. La variation du fonds de roulement	31
4.2.8. Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie	32
4.3. SYNTHESE DE LA SITUATION FINANCIERE DEPUIS 2009	33
5. CONTROLE DES MARCHES PUBLICS ET DSP	33
5.1. LES MARCHES PUBLICS	33
5.1.1. Marché de construction du gymnase <i>Louis Pasteur</i>	33
5.1.2. Entretien ménager des bâtiments communaux et fourniture de consommables sanitaires : lot n° 1 (sites généraux)	36
5.1.3. Fourniture et livraison de vêtements de travail pour 2013 : lot n° 1	37
5.2. LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC	38
5.2.1. L'objet de la convention de délégation de service public	38
5.2.2. Contrôle de la délégation de service public au regard du CGCT et de la convention de DSP	38

SYNTHESE

La situation de la commune de Châteaudun apparaît préoccupante dans un contexte socio-économique difficile marqué par la perte d'entreprises importantes, comme Flextronics en 2009, la restructuration de la base aérienne « Lieutenant Marcel Beau », et un déclin démographique (moins 1 500 habitants en 13 ans, soit plus d'un dixième de sa population), lié notamment aux difficultés d'insertion des jeunes qui, pour beaucoup, partent travailler et vivre ailleurs.

Dans ce contexte, les marges de manœuvre financières de la collectivité sont particulièrement réduites : la ville se caractérise par un endettement très élevé par rapport à la moyenne de la strate et des taux de fiscalité très supérieurs aux moyennes (32,18 % pour la taxe d'habitation contre 19,90 % pour la moyenne, et 31,24 % pour la taxe sur le foncier bâti contre 18,75 % pour la moyenne). Les bases, quant à elles, demeurent faibles et la pression fiscale exercée sur les ménages est supérieure à celle des communes de la même strate.

Depuis 2009, les charges poursuivent leur lente progression même si celle-ci demeure contenue, tout en restant à un niveau élevé, s'agissant tout particulièrement des charges de personnel (895 € par habitant contre 623 € pour la moyenne de la strate). En dépit de cela, aucune inflexion de la politique de la collectivité en matière de pilotage de la masse salariale n'a été décidée. Les multiples instruments existants en la matière n'ont pas été mis en œuvre : régime indemnitaire, promotion des agents, temps de travail, gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences.

Dans le domaine des marchés publics et de la délégation de service public concernant les droits de place, on constate un manque de transparence dans l'établissement des documents de passation et des pièces ; par ailleurs, les critères d'attribution des marchés ne sont pas définis avec suffisamment de clarté.

Dans le contexte socio-économique difficile que connaît la commune de Châteaudun, alors même que ses marges de manœuvre en matière d'emprunts ou de fiscalité sont compromises, il convient désormais de prendre en urgence des décisions importantes de réduction des charges, indispensables à un retour à l'équilibre financier.

RECOMMANDATIONS

- 1) Etablir dans le DOB des données chiffrées sur l'autofinancement et le financement des investissements à venir, ainsi qu'un cadrage prospectif de l'autofinancement et des dépenses de personnel.
- 2) Rattacher les charges et les produits à l'exercice.
- 3) Mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.
- 4) Instaurer un contrôle interne plus strict pour sécuriser la passation des marchés publics.

1. PRESENTATION DU CONTROLE

1.1. CHAMP DU CONTROLE

L'examen de la gestion de la commune de Châteaudun porte sur les exercices 2009 à 2014. Les données utilisées sont issues des comptes administratifs et des comptes de gestion.

Les axes de contrôle retenus ont été les suivants :

- la qualité de l'information financière et comptable ;
- l'analyse financière rétrospective 2009-2014 ;
- l'analyse financière prospective ;
- l'évolution des effectifs sur la période ;
- le contrôle des marchés publics et DSP.

1.2. LE PRECEDENT RAPPORT A FIN D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Le rapport d'observations définitives (ROD) adressé à l'ordonnateur à la suite du précédent examen de gestion indiquait que, de 2000 à 2006, la situation financière de la commune s'est caractérisée en premier lieu par une capacité d'autofinancement limitée, l'autofinancement net étant demeuré négatif jusqu'en 2004 avant de redevenir excédentaire en 2005 et 2006. Corollaire de cette faiblesse, l'endettement est élevé avec une dette par habitant de 1 317 € en 2006 contre 807 € pour les communes de la strate, soit un écart supérieur à 60 %.

La chambre estimait alors : *« Afin de faire face à une situation financière tendue et disposer de marges de manœuvre plus étendues, la collectivité trouverait avantage à inscrire son action dans une prospective financière pluriannuelle, ayant pour objectif prioritaire d'accroître sa capacité d'épargne et de limiter ainsi le recours à l'emprunt pour financer les dépenses d'investissement. »*

Par ailleurs, le ROD indiquait que la construction de la médiathèque prévue pour 621 992 € s'était au total élevée à 915 090 €, soit un coût supplémentaire de 47,12 % : *« D'une manière générale, l'évolution du projet, qui a conduit à une rédaction nouvelle de l'ensemble des pièces, et à l'augmentation des coûts à la charge de la commune, ainsi que le nombre des avenants, reflètent une maîtrise insuffisante de l'ensemble de l'opération. »*

Enfin, s'agissant des relations avec l'intercommunalité, le ROD précisait qu'il n'existait pas de définition précise de l'intérêt communautaire, que la date butoir fixée par la loi du 13 août 2004 reportée au 18 août 2006, n'avait pas été respectée par la communauté de communes. De ce fait, en l'absence de définition de l'intérêt communautaire, c'est la communauté qui exerçait désormais l'intégralité des compétences statutairement transférées, comme en matière de voirie par exemple. Il était observé que : *« Cette situation est porteuse d'insécurité juridique dans la mesure où les communes membres, telles que Châteaudun par exemple, peuvent envisager d'intervenir dans un champ de compétences (la voirie par exemple) où elles se trouvent désormais privées de toute compétence. »*

Force est de constater qu'à la date du présent contrôle, les efforts pour accroître la capacité d'épargne et limiter le recours à l'emprunt ne sont pas significatifs.

2. PRESENTATION DU TERRITOIRE

LE CONTEXTE GENERAL

La commune de Châteaudun fait partie du département d'Eure-et-Loir. Elle est adhérente depuis le 16 décembre 2004 à la communauté de communes du Dunois. Selon les derniers chiffres de l'INSEE, elle a perdu 1 500 habitants en 13 ans et compte en 2012 (population légale en vigueur connue au 1^{er} janvier 2015) 13 039 habitants, soit 177 de moins que l'année précédente. Plusieurs facteurs expliquent ce déclin démographique : la perte d'entreprises importantes comme Flextronics en 2009 qui embauchait 360 salariés et environ 150 intérimaires, auxquels on peut ajouter autant de salariés chez les sous-traitants, mais aussi la restructuration depuis 2007 de la base aérienne « Lieutenant Marcel Beau », et plus généralement, la perte d'effectifs des villes centres au profit des communes rurales environnantes.

Le solde naturel est déficitaire avec des décès supérieurs aux naissances : la population est donc vieillissante ; la part des plus de 60 ans augmente davantage que celle des 20 à 59 ans. Il faut ajouter que globalement, la population est plutôt qualifiée et diplômée, mais les jeunes sont nombreux à partir afin de poursuivre leurs études universitaires vers Orléans, Tours ou Paris, et ils ne reviennent que rarement.

Graphique 1 : Population par grande tranche d'âges



Sources : Insee, RP2006 et RP2011 exploitations principales.

La commune de Châteaudun, qui concentre la quasi-totalité du logement social du bassin de population, se caractérise par un taux de chômage élevé : 16,3 % en 2011 contre 12,5 % en 2006 (taux de chômage national en 2006 : 8,4 % contre 8,8 % en 2011). Châteaudun est tournée vers des activités comme l'hébergement médico-social et l'action sociale, mais offre aussi des emplois industriels dans les activités de fabrication de produits en caoutchouc et plastique, de métallurgie, et de fabrication de produits métalliques ou de machines et équipements, autant de secteurs économiquement fragiles.

La zone d'emploi de Châteaudun est insuffisamment attractive, et de ce fait, les sorties d'actifs sont beaucoup plus importantes que les entrées¹.

Le salaire net horaire moyen s'élève en 2012 à 11,6 € en moyenne sur la zone d'emploi, contre 12,4 € à l'échelon départemental.

¹ Source : diagnostic synthétique préfecture Eure-et-Loir.

La situation socio-économique peut se résumer ainsi :

- taux de chômage en augmentation et notamment fort taux de chômage de longue durée ;
- faiblesse du secteur tertiaire ;
- moindre qualification de la main-d'œuvre ;
- difficultés liées à l'insertion des jeunes ;
- faible taux de féminisation des emplois.

3. LA QUALITE DE L'INFORMATION

3.1. LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE

3.1.1. L'information donnée aux élus

Le débat d'orientation budgétaire représente la première étape du cycle budgétaire des collectivités. L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que : « *Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu en conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice, ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci (...)* ».

L'instruction M14 (tome 2, titre 1, chapitre 2) précise que ce débat d'orientation « *s'insère dans les mesures d'information du public sur les affaires locales, et permet aux élus d'exprimer leurs vues sur une politique budgétaire d'ensemble. Il permet également au maire de faire connaître les choix budgétaires prioritaires et les modifications à envisager par rapport au budget antérieur.* »

A Châteaudun, les débats d'orientation budgétaire (DOB) interviennent dans le mois précédant le vote du budget, mais à des dates variables en fonction des années : mars 2009, janvier 2010, décembre 2011, janvier et décembre 2013.

Les documents élaborés à cette occasion sont composés, à compter de 2012, d'une page introductive et d'une rétrospective d'une dizaine de pages sur les années précédentes, avec un décalage de deux ans pour pouvoir comparer les résultats de Châteaudun avec les autres communes de la région dites « autres communes centres ». S'y ajoute une dizaine de pages pour tracer les perspectives pour l'année à venir.

Ces rapports permettent de suivre les orientations budgétaires de la collectivité et comportent des informations sur les principaux investissements projetés.

Cependant, on peut regretter que les orientations ne soient pas toujours accompagnées de précisions chiffrées sur les objectifs, en terme d'autofinancement notamment, les rapports se bornant à préciser que : « *l'autofinancement sera forcément limité du fait de l'évolution des dépenses et des recettes de fonctionnement* ».

N'y figure pas non plus de cadrage prospectif de l'autofinancement, du bouclage de l'investissement et de l'évolution des charges de personnel. De même, les documents ne comportent pas de présentation prospective et agrégée de l'investissement. Si un certain nombre de précisions existent sur les actions à engager, il n'y a pas de vue d'ensemble des dépenses projetées année par année.

Afin de donner au DOB la portée voulue par le législateur, la municipalité doit veiller à fournir au conseil municipal des précisions chiffrées sur l'autofinancement et plus globalement sur le financement des investissements, établir un cadrage prospectif des dépenses de personnel et des investissements ; les élus pourraient ainsi disposer d'une approche pluriannuelle globale des dépenses envisagées.

3.2. LA FIABILITE² ET LA SINCERITE³ DES COMPTES

L'examen de la fiabilité des informations dans les comptes constitue un préalable à l'analyse financière. Il importe de s'assurer de la qualité de l'information financière, de la fiabilité des comptes ainsi que d'examiner les processus de contrôle interne mis en place par la collectivité.

3.2.1. Le rattachement des charges et produits à l'exercice est inexistant

La procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice résulte du principe d'indépendance des exercices. Elle conditionne la sincérité des résultats. Toutes les collectivités sont concernées, sauf les communes et groupements à fiscalité propre de moins de 3 500 habitants. Avec plus de 13 000 habitants, la commune de Châteaudun a donc bien obligation de rattacher les charges et les produits.

Pourtant, la ville ne pratique pas le rattachement des charges et des produits à l'exercice, le maire précisant que : « *la ville pratique la journée complémentaire jusqu'au 31 janvier de l'année suivante, et qu'il n'y a donc pas de charge ni de produit de fonctionnement rattaché à l'exercice* ».

La chambre constate que le recours à la journée complémentaire, qui résulte des dispositions des articles L. 1612-11 et D. 2342-3 du CGCT, reste un choix laissé à la discrétion de la collectivité territoriale.

La direction de la comptabilité publique, dans son instruction 04-39-MO du 5 juillet 2004, précise que « la suppression de la journée complémentaire pour de nombreuses collectivités a débouché sur un meilleur taux d'exécution budgétaire et un rendu des comptes plus rapide avec une meilleure reprise des résultats, et donc une gestion améliorée des collectivités. Compte tenu de ces avantages, une généralisation de la démarche tendant à limiter ou supprimer la journée complémentaire apparaît souhaitable. Pour ce faire, la limitation, voire la suppression de la journée complémentaire pourrait être étendue sur la base d'une démarche conventionnelle entre les ordonnateurs et les comptables, même si la décision finale incombe à l'assemblée délibérante ».

La chambre rappelle à la collectivité que le rattachement des charges et des produits à l'exercice présente plusieurs avantages :

- maîtrise conjointe (ordonnateur-comptable) de la période complémentaire de fin d'exercice permettant d'éviter la coexistence de deux gestions en début d'année, c'est donc une source de simplification ;
- inscription au budget primitif des résultats de la gestion précédente, permettant à la collectivité de disposer d'informations précoces sur ses marges de manœuvre ;
- amélioration du taux d'exécution budgétaire ;
- lissage sur l'année des flux d'opérations, afin de limiter d'éventuels engorgements en fin d'exercice.

² La fiabilité des comptes : assurance que les comptes des administrations publiques sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière (art. L. 11-3-1 du code des juridictions financières). L'image fidèle est la représentation chiffrée de la réalité financière et patrimoniale de l'organisme public local, par la comptabilité générale (charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux du 21 mars 2014).

³ La sincérité des comptes : application de bonne foi des règles et procédures comptables en vigueur (charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux du 21 mars 2014).

S'agissant d'une obligation découlant de l'article D. 2343-2 du CGCT, la chambre recommande à la collectivité de rattacher les charges et les produits à l'exercice, indépendamment du maintien ou non de la journée complémentaire.

L'ordonnateur indique toutefois avoir donné les consignes au service « Finances » pour que le rattachement des charges et des produits soit mis en place à partir du budget 2015.

3.2.2. La justification des restes à réaliser (RAR)

Conformément à l'article L. 2342-2 du CGCT, le maire est chargé de la tenue de la comptabilité des dépenses engagées. Celle-ci doit permettre de connaître les crédits disponibles, ainsi que la situation des dépenses engagées restant à mandater. Elle alimente également le compte administratif, qui permet de déterminer les résultats budgétaires de fin d'année. La qualité des restes à réaliser conditionne au premier chef la sincérité des résultats budgétaires.

Dans le cas présent, les comptes administratifs font apparaître les restes à réaliser suivants :

Tableau n° 1 : Restes à réaliser

(en €)	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Dépenses	4 523 581,72	5 070 939,74	4 863 801,83	3 152 493,16	2 326 186,98	5 153 191,40
Recettes	4 524 053,00	4 829 460,00	1 974 941,00	804 377,39	2 139 252,56	3 019 562,90
<i>Source : CA 2009 à 2014</i>						

Ces restes à réaliser représentent des montants significatifs : de 17,5 % à 35,1 % pour les dépenses, et de 6,46 % à 23,83 % pour les recettes par rapport aux crédits ouverts.

On relève notamment, au chapitre 21 des restes à réaliser très importants en ce qui concerne les terrains : 338 265 € de crédits ouverts en 2013 et 337 266 € de restes à réaliser ; les chiffres sont également importants en 2011 : 266 201 € de crédits ouverts et 239 403 € de RAR, et, dans une moindre mesure en 2012 : 519 403 € de crédits inscrits et 217 885 € de RAR.

Par ailleurs, les prévisions d'emprunt à souscrire, signalées aux DOB 2012 et 2013, ne correspondent pas aux montants inscrits aux budgets primitifs ; emprunt prévu : 5 000 000 € en 2012 pour 2 763 000 € de crédits ouverts, et un emprunt inférieur à 2 800 000€ en 2013 pour 5 017 000 € de crédits ouverts.

Cela démontre la fiabilité insuffisante des prospectives débattues lors du DOB et la nécessité pour la commune d'établir des prévisions plus justes, même si les difficultés à maîtriser certains calendriers relatifs à des opérations lourdes ne peuvent être minimisées. Cette exigence appelle la mise en place d'un suivi de l'avancement des opérations et de la consommation des crédits cadencée selon les besoins réels ainsi que de l'avancement physique des réalisations. »

3.2.3. L'absence de provisions

La constatation de provisions découle du principe comptable de prudence. Elle est régie par l'article R. 2321-2 du CGCT qui prévoit qu'une provision doit être constituée par délibération :

- dès l'ouverture d'un contentieux, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait survenir ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune, à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;
- lorsque, malgré les diligences accomplies par le comptable public, le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis ;
- plus généralement, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. La provision est ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque.

Pour Châteaudun, dans sa réponse du 15 juin 2015, le maire indique que la commune ne pratique pas de provisions pour les procédures contentieuses, et que « les problèmes éventuels sont réglés ponctuellement dans le cadre de décisions modificatives ou du budget supplémentaire ».

La collectivité n'est pas confrontée aux quatre situations présentées ci-dessus pour lesquelles la constitution de provisions serait obligatoire, aucune créance irrécouvrable n'étant inscrite au budget 2014 (9 502,15 € en 2013 pour une prévision de 10 000 €, 0 € en 2012, 0 € en 2011), et compte tenu de la large autonomie laissée aux collectivités territoriales par le législateur, la chambre ne peut qu'acter l'absence de provisionnement sans préjudice actuel pour la collectivité.

Elle conseille toutefois d'envisager pour l'avenir, la mise en œuvre d'un provisionnement pour risque qui présente une très grande souplesse d'utilisation. En effet, « *La plupart des risques qu'élus et fonctionnaires territoriaux doivent anticiper sont précisément identifiables et facilement évitables, pour peu que les moyens décisionnels et financiers puissent y être affectés.* »⁴

4. L'ANALYSE FINANCIERE RETROSPECTIVE

L'analyse financière a été menée pour les exercices 2009 à 2014 avec l'aide de l'outil ANAFI, comportant les données des comptes de gestion.

Outre le budget principal, la ville de Châteaudun compte huit budgets annexes au compte administratif 2014 :

- Eau ;
- GTVA La nouvelle Garenne ;
- Parc d'activités de la Bruyère ;
- Lotissement Guinguette Saulièvre ;
- Ateliers locatifs Beauvoir ;
- Espace commercial Saint-Jean ;
- ZA route Orléans-Châteaudun ;
- Clos des Lamberts.

⁴ Anne de Lajartre « *Hommage nécessaire au principe de prévention des risques* » ; article de Florence Nicoud - Revue du Trésor ; novembre 2006).

Il faut ajouter à ces budgets annexes l'OTSI (office de tourisme et syndicat d'initiative de Châteaudun), qui est une régie municipale dotée de l'autonomie financière.

Le nombre de budgets annexes pour une commune de cette taille est élevé. Les budgets annexes ainsi que la régie représentent 27 % des charges, et 28 % des recettes de fonctionnement du budget général au compte administratif 2014.

La chambre invite la commune à diminuer le nombre de budgets annexes, lesquels constituent une entorse à la règle de l'unité budgétaire. Certes, l'établissement d'un budget annexe permet de mieux suivre les opérations afférentes à une activité donnée, mais cela rend également plus complexe la gestion budgétaire et comptable en multipliant les écritures.

En effet, il y a obligation d'existence d'un budget annexe dans des cas précis : régies, services publics industriels et commerciaux (SPIC), services publics administratifs gérés dans le cadre d'une régie à seule autonomie financière, services sociaux et médico-sociaux et services d'aide-ménagère à domicile soumis à tarification.

S'agissant des opérations d'activités assujetties à la TVA, le champ de l'article visé du code général des impôts qui prévoit que chaque service couvert par l'option doit faire l'objet, conformément au CGCT, d'une comptabilité distincte, s'applique plus particulièrement aux SPIC qui sont effectivement soumis aux règles d'individualisation de leurs opérations dans un budget distinct. En revanche, les services et activités à caractère administratif assujettis à la TVA ne sont pas soumis à ces dispositions, et la réglementation fiscale relative à l'obligation de sectorisation n'impose pas non plus qu'il y ait deux comptabilités distinctes.

En ce qui concerne les opérations d'aménagement, là encore, il est possible, pour réduire le nombre de budgets annexes, de retracer l'ensemble des opérations dans un seul budget, à condition que chaque opération fasse l'objet d'un secteur distinct pour l'application des droits à déduction et d'une déclaration de TVA distincte.

Pour les opérations d'aménagement de zone : Nouvelle Garenne, parc d'activités de la Bruyère, zone d'activités de la route d'Orléans, il est conseillé de garder un budget annexe. En revanche, un seul budget annexe pour les lotissements du Clos des Lamberts et de la guinguette Saulière pourrait être envisagé. Quant à l'espace commercial Saint-Jean, son budget est très faible (31 520 € en fonctionnement au budget primitif (BP) 2014 et 38 216 € au BP 2013, et 20 800 € en investissement en 2013 contre 23 400 € au BP 2014). Il semble que la collectivité pourrait tout à fait suivre, s'agissant d'un service public administratif, les opérations par l'émission de séries distinctes de titres et de mandats hors taxe, et les récapituler dans un état joint au compte administratif.

L'ordonnateur fait part de son intention de mettre en œuvre les préconisations de la chambre.

Selon les données du dernier compte administratif 2014, le budget agrégé pèse pour 35,7 M€ en dépenses, et 38,02 M€ en recettes.

4.1. LA SECTION DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET PRINCIPAL

Sur la période courant de 2009 à 2013, les charges de gestion ont été contenues, ne progressant que de 0,2 %, alors que dans le même temps les produits augmentaient de 1,3 %. Le montant des produits de fonctionnement par habitant est très supérieur à la moyenne de la strate (1 714 € pour Châteaudun en 2013, contre 1 381 € pour la moyenne de la strate). Même si sur 2014, à l'instar des autres collectivités, la ville connaît une baisse de ses recettes, ses difficultés proviennent avant tout d'un niveau de charges excessif effectif depuis 2009 et non d'une perte importante de recettes.

L'évolution des produits, des charges et de l'autofinancement a été la suivante au cours de la période sous-revue :

Tableau n° 2 : EBF et CAF (en €)

	2009	2010	2011	2012	2013	Variation annuelle moyenne 2009-2013	2014	Variation annuelle moyenne 2009-2014
Produits de gestion	22 014 450	21 976 529	22 240 062	22 474 439	23 167 009	1,3 %	22 227 520	0,2 %
Charges de gestion	18 686 437	18 489 911	18 332 898	18 427 792	18 842 301	0,2 %	19 228 509	0,6 %
EBF	3 328 013	3 486 618	3 907 164	4 046 646	4 324 707	6,8 %	2 999 010	- 2,1 %
CAF brute	1 955 071	2 507 612	2 684 659	2 437 496	2 427 411	5,6 %	1 569 256	- 4,3 %
Résultat de fonctionnement	1 456 803	1 955 441	2 111 271	1 821 574	1 772 767	5,0 %	873 236	- 9,7 %
Annuité en capital de la dette	2 156 850	2 109 567	2 050 872	1 879 008	2 103 631	Cumul des années	2 268 627	Cumul des années
						10 299 928		12 568 554
CAF nette	-201 779	398 045	633 787	558 488	323 780	1 712 321	-699 371	1 012 951

Source : ANAFI

De ce fait, on note une diminution de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) qui baisse de 2,1 % sur la période et chute fortement entre 2013 et 2014 passant de 4 324 707 € à 2 999 010 €.

Alors que la commune s'avérait capable de dégager un EBF de 3,3 M€ en 2009, représentant 14 % des produits de fonctionnement, ce ratio ne s'élève plus en 2014 qu'à 2,9 M€, soit 13 % des produits de fonctionnement.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute baisse de 4,3 % sur la période avec une forte chute entre 2013 et 2014, passant de 2 427 411 € à 1 569 256 €. Quant à la CAF nette, elle s'effondre complètement passant de 323 780 € en 2013 à - 699 371 € en 2014.

Les graphiques n° 2 et n° 3 exposent ce phénomène (annexe n° 1).

La baisse de l'ensemble de ces ratios traduit une situation financière de plus en plus délicate, et la capacité d'investissement de la commune s'est dégradée de 30 %. La cause principale en est l'augmentation bien plus rapide des dépenses de fonctionnement, notamment les charges de personnel, que des recettes destinées à les couvrir.

4.1.1. Des dépenses qui augmentent

De 2009 à 2014, les charges poursuivent l'augmentation précédemment observée par la chambre, alors que dans le même temps les recettes s'amenuisent.

Tableau n° 3 : Détail des charges (en €)

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	5 556 148	5 573 868	5 482 033	5 483 603	5 659 634	5 687 288	0,5 %
+ Charges de personnel	11 182 161	11 013 083	10 969 136	11 074 997	11 263 475	11 697 641	0,9 %
+ Subventions de fonctionnement	902 824	872 132	876 028	874 273	951 747	946 448	0,9 %
+ Autres charges de gestion	1 045 304	1 030 828	1 005 701	994 919	967 446	897 132	- 3,0 %
= Charges de gestion (B)	18 686 437	18 489 911	18 332 898	18 427 792	18 842 301	19 228 509	0,6 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 328 013	3 486 618	3 907 164	4 046 646	4 324 707	2 999 010	- 2,1 %

Source : ANAFI

Seules les autres charges de gestion (- 3 %) baissent sur la période, mais l'ensemble des autres postes de dépenses continuent d'augmenter, et notamment, les charges de personnel (+ 0,9 % en variation annuelle moyenne), alors qu'elles représentent 56 % des charges de fonctionnement.

4.1.2. Des charges de personnel trop lourdes

Les charges de personnel représentaient 803 € par habitant en 2013, contre 623 € pour la moyenne de la strate et, en 2014, la situation s'est encore détériorée pour atteindre 855 € par habitant.

Tableau n° 4 : Effectifs physiques (nombre d'agents)

	Temps de travail	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Titulaires et stagiaires	TC	267	270	266	261	259	262
	TNC	35	37	36	40	41	40
S/Total.....		302	307	302	301	300	302
Personnel non-titulaire	TC	16	23	21	20	17	18
	TNC	62	59	56	62	58	59
S/Total.....		78	82	77	82	75	77
TOTAL.....		380	389	379	383	375	379

Source : Réponse du 16 mars 2015 de l'ordonnateur

En matière de personnel, Châteaudun présente, depuis longtemps, un niveau de charges supérieur à celui des communes comparables. Dans son précédent rapport, la chambre avait noté que « l'ancien ordonnateur considérait que ce ratio (déjà important 55,6 % des charges de fonctionnement contre 50 % en moyenne pour la strate) était le reflet du service rendu à la population ». Dans les communes de 10 000 à 19 999 habitants, l'effectif moyen par collectivité s'établit à 275 personnes, bien en-deçà des 350 agents de la collectivité en 2007 et des 379 titulaires et non titulaires de 2014.

Que ce soit chez les titulaires ou les non titulaires, les effectifs sont restés stables sur la période comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Tableau n° 5 : Nombre de titulaires et non titulaires de 2011 à 2014

	2011	2012	2013	2014
Titulaires	302	301	300	302
Non titulaires	77	82	75	77

Source : Comptes administratifs

La chambre note que, depuis le précédent contrôle, aucune mesure n'a été prise pour ramener le nombre d'agents à un niveau plus proche de celui de la moyenne des collectivités de même importance. Certes, Châteaudun supporte des charges spécifiques comme toute ville centre, mais la chambre observe qu'aucune disposition ayant un effet significatif sur la masse salariale n'a été mise en œuvre pour alléger cette contrainte, que ce soit des transferts de compétences ou l'externalisation de prestations. Actuellement, deux agents de la ville sont mutualisés avec la communauté de communes du Dunois (CDD) : le responsable du service urbanisme (40 % à la ville et 60 % à la CCD) et le responsable du service économique (80 % à la ville et 20 % à la CCD), ce qui représente 0,8 équivalent temps plein à disposition de la CCD. Ce transfert partiel n'a évidemment qu'un très faible impact sur la masse salariale de la commune.

La commune ne pratique pas à proprement parler de gestion prévisionnelle des effectifs. Elle a toutefois établi un recensement des agents susceptibles de prendre leur retraite dans les cinq prochaines années et le maire précise que trois postes, non remplacés en 2015, nécessiteront une réorganisation et un redéploiement des services. En outre, le poste de directeur de cabinet et celui de directeur de la communication ont été regroupés en un seul poste. Il est également envisagé de recruter en 2016 un responsable de service voirie qui serait à 80 % à la ville et 20 % à la CCD.

D'une manière générale, la gestion de la collectivité n'a pas connu de véritable inflexion de sa politique en matière de pilotage de la masse salariale, indépendamment d'éventuels éléments exogènes (évolutions législatives ou réglementaires notamment).

L'absence de prise en compte de la situation se manifeste notamment au travers de la sous-estimation de 269 000 € des dépenses de personnel au budget 2014 (11 722 920 €), malgré une augmentation de + de 3 % par rapport au BP 2013.

Le budget de personnel est à nouveau en augmentation de plus de 4 % entre le CA 2013 (11 508 332 €) et le CA 2014 (12 005 227 €), bien loin de refléter une masse salariale qui, en l'absence de besoins nouveaux, devrait *a minima* être contenue ainsi qu'il ressort des objectifs affichés dans le DOB 2014 (p 26), de « *maîtriser la masse salariale de manière raisonnée et de mutualiser les moyens humains et matériels.* »

Tableau n° 6 : Evolution des charges totales de personnel BP

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	7 892 266	7 860 248	7 766 703	7 840 106	7 886 093	8 215 693	0,8 %
+ Charges sociales	3 101 746	2 973 486	3 008 818	3 046 231	3 167 833	3 288 069	1,2 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	158 921	156 011	156 089	150 248	171 490	169 192	1,3 %
+ Autres charges de personnel	0	0	0	1 063	578	275	N.C.
= Charges de personnel interne	11 152 932	10 989 745	10 931 610	11 037 648	11 225 993	11 673 229	0,9 %
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	27,8 %	27,1 %	27,5 %	27,6 %	28,2 %	28,2 %	
+ Charges de personnel externe	29 228	23 338	37 526	37 349	37 482	24 412	- 3,5 %
= Charges totales de personnel	11 182 161	11 013 083	10 969 136	11 074 997	11 263 475	11 697 641	0,9 %
<i>CP externe en % des CP total</i>	0,3 %	0,2 %	0,3 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %	

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	11 182 161	11 013 083	10 969 136	11 074 997	11 263 475	11 697 641	0,9 %
<i>en % des produits de gestion</i>	50,8 %	50,1 %	49,3 %	49,3 %	48,6 %	52,6 %	

Source : ANAFI

4.1.2.1. Le régime indemnitaire

Dans une commune où les charges de personnel sont élevées, la chambre constate que le régime indemnitaire relevant de la collectivité n'a pas fait l'objet d'un toilettage pour contenir les dépenses.

Dans son rapport d'octobre 2013 sur les finances publiques locales, la Cour des comptes a relevé que plus de la moitié des dépenses de personnel provient de décisions propres aux collectivités (régime indemnitaire, déroulement de carrière, conditions de travail) et d'un tiers de mesures nationales (augmentation du point d'indice, du SMIC, des taux de cotisation à la CNRACL - caisse nationale de retraite des agents de collectivités locales - textes réglementaires). La Cour note ainsi que les collectivités détiennent une partie des réponses au défi de la maîtrise de la masse salariale, qui concerne surtout le secteur communal.

Le régime indemnitaire se définit comme un complément du traitement distinct des autres éléments de rémunération. Les avantages consentis au titre du régime indemnitaire ont un caractère facultatif et s'ajoutent aux éléments de rémunération obligatoires que sont le traitement indiciaire, le supplément familial de traitement, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et l'indemnité de résidence.

Eu égard au principe de libre administration des collectivités territoriales, l'assemblée délibérante dispose du pouvoir de fixer le régime indemnitaire de ses agents.

Plusieurs délibérations⁵, ont organisé le régime indemnitaire de la commune de Châteaudun et ont instauré pour chaque filière et chaque catégorie d'agents le régime indemnitaire prévu par la réglementation.

Compte tenu du nombre important de délibérations et des modifications intervenues au cours des années, la chambre estime judicieux que, dans un souci de clarté, une ou deux délibérations viennent reprendre l'ensemble du régime indemnitaire par filière et par catégorie, ce à quoi s'engage l'ordonnateur.

Le régime indemnitaire a été établi selon l'ordonnateur en fonction de deux éléments :

- les primes et indemnités compensant une sujétion de service particulière (prime informatique, indemnité pour travaux dangereux ou insalubres, Indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS), primes d'encadrement, de responsabilité ;
- les primes et indemnités dont l'objet est d'accroître la rémunération, compte tenu de la valeur professionnelle de l'agent, de sa technicité et de sa responsabilité (prime de service et de rendement, indemnité spécifique de service).

Cependant, la lecture des fiches de paye de 2009 à 2012, et des délibérations, permet de constater que les primes sont octroyées dans une très large mesure de façon égalitaire, quel que soit le mérite des agents. De ce fait, la commune se prive d'un outil de management de nature à accroître l'efficacité de la gestion des ressources humaines et l'optimisation des dépenses par des modulations *intuitu personae*. La collectivité n'utilise donc pas suffisamment le régime indemnitaire comme outil de management, de valorisation et de reconnaissance de la valeur professionnelle des agents.

4.1.2.2. *Un cadre de gestion des ressources humaines perfectible*

La dernière délibération précisant le cadre administratif de la commune date du 31 mars 2005 ; on constate de nombreuses différences avec le tableau des emplois de la collectivité annexé au budget au 31 décembre 2014.

L'ordonnateur indique dans sa réponse que la commune prendra une délibération précisant le cadre administratif en phase avec le tableau des emplois annexé au budget primitif.

L'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 stipule que : « *les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement. La délibération précise le grade, ou le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé...* ».

La délibération est donc l'acte matériel par lequel l'organe délibérant inscrit à la fois un emploi au tableau des emplois de la collectivité et un crédit au budget.

La liberté de création des emplois dont disposent les organes délibérants des collectivités territoriales est la conséquence directe du principe constitutionnel de libre administration. Ce large pouvoir d'appréciation doit cependant s'exercer dans le respect des prescriptions légales et réglementaires s'imposant aux collectivités territoriales.

⁵ Délibérations des 18 décembre et 23 mars 2000, 11 avril 2001, 24 juin 2002, 18 novembre 2002, 24 mars 2003, 13 décembre 2004, 31 mars 2005, 6 décembre 2006, 28 avril 2008, 29 janvier 2009, 28 juin 2010, 26 septembre 2013 et 24 septembre 2014.

Ainsi, bien que la réglementation n'impose de mettre à jour le tableau qu'une fois par an, au moment du vote du budget, la collectivité doit être en mesure de se référer à un tableau à jour tout au long de l'année en fonction des différentes créations, suppressions ou modifications d'emploi.

Si l'on compare la délibération créant les emplois, le tableau des emplois annexé au budget arrêté au 31 décembre 2014 et l'état de la paye de décembre 2014, on constate pourtant de nombreuses différences.

Ainsi, si la délibération précitée prévoit six postes d'attachés, huit sont inscrits au tableau des effectifs dont trois pourvus, et quatre sont affichés sur les fiches de paye de décembre 2014.

La situation est identique pour le grade d'attaché principal : aucun poste créé en 2005, trois postes aux effectifs au 31 décembre 2014, quatre postes affichés sur les fiches de paye.

De même, trois postes d'ingénieurs sont indiqués sur les fiches de paye alors qu'aucun n'est pourvu au tableau des effectifs.

Les emplois fonctionnels ne sont pas créés ; un seul poste de directeur général adjoint (DGA) est ouvert, alors que deux postes sont inscrits dans le tableau des emplois sur grade d'ingénieur principal, et aucun des deux DGA actuels n'est ingénieur principal.

Par ailleurs, deux situations concernant des postes de direction apparaissent problématiques :

- **Situation de l'ancien DGS**

L'ancien directeur général des services (DGS) a perçu en décembre 2011 et décembre 2012 la GIPA (garantie du pouvoir d'achat de la grille indiciaire). Sur une période de référence de quatre ans, l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) de tous les agents concernés est comparée à celle de l'indice des prix à la consommation. Si le traitement a évolué moins vite que l'inflation, une indemnité d'un montant brut équivalent à la perte du pouvoir d'achat ainsi constatée est versée. Ce dispositif est applicable aux trois fonctions publiques.

Toutefois, ne peuvent prétendre à la GIPA les fonctionnaires rémunérés sur la base d'un ou des indices détenus au titre d'un emploi fonctionnel sur une des années bornes de la période de référence, à l'exception des emplois fonctionnels ouverts aux agents de catégorie C. Sur la base de cette disposition, tous les agents ayant été rémunérés sur un emploi fonctionnel au 31 décembre du début ou de la fin de l'année de la période de référence sont exclus du dispositif ⁶.

Or, par arrêté du maire en date du 17 décembre 2010, l'ancien directeur général des services (DGS) a été nommé par voie de détachement dans l'emploi fonctionnel de DGS à compter du 1^{er} janvier 2011.

En décembre 2011, l'ancien directeur général des services (DGS) a perçu une GIPA de 1 274 € calculée en fonction de l'indice majoré au 31 décembre 2006 et au 31 décembre 2010.

⁶ Source : Ministère Budget, comptes publics et Fonction publique ; circulaire n° 2164 du 13 juin 2008).

En décembre 2012, l'ancien directeur général des services (DGS) a perçu une GIPA de 1 872,26 € calculée en fonction de l'indice majoré au 31 décembre 2007 et au 31 décembre 2011.

C'est donc à tort que l'ancien directeur général des services (DGS) a perçu cette somme en 2012, ayant été nommé sur un emploi fonctionnel au 1^{er} janvier de l'année 2011, ce que reconnaissent l'ordonnateur et la personne concernée. Cette dernière a fait part de son intention de procéder au remboursement de la somme indûment versée.

- **Situation de la directrice générale adjointe des services (DGA) :**

Par arrêté du maire du 30 octobre 2014, Madame X a été promue à compter du 6 avril 2014 au 6^{ème} échelon du grade de rédacteur principal de 2^{ème} classe.

Par courrier adressé à l'intéressée le 23 mai 2014, le maire faisait savoir à l'intéressée que, « *suite à la réorganisation des services et à l'entretien (...) avec le directeur général des services, j'ai le plaisir de vous informer que vous assurez les fonctions de directeur général adjoint des services. Je vous ferai parvenir prochainement l'arrêté préfectoral fixant votre nouveau régime indemnitaire.* »

Or, ni le tableau des emplois (directeur général adjoint sur grade d'ingénieur principal), ni la délibération du 31 mars 2005 n'indiquent qu'un rédacteur principal peut assurer la fonction de directeur général adjoint. La commission administrative paritaire (CAP) n'a pas été saisie de la situation de l'intéressée alors que celle-ci a évolué en terme de responsabilité, critère retenu par la jurisprudence pour imposer cette formalité (CAA Nancy, 21 novembre 2003).

La CAP a bien été saisie, en revanche, en ce qui concerne l'avancement de grade pour le passage de rédacteur à rédacteur principal de 2^{ème} classe.

Par ailleurs, aucune vacance de poste n'était déclarée en 2014 sur un poste de DGA (état des vacances de poste - courrier du maire de Châteaudun du 30 avril 2015). Or, l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée *relative à la fonction publique territoriale* prévoit que : « *lorsqu'un emploi permanent est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance, à l'exception des emplois susceptibles d'être pourvus exclusivement par voie d'avancement de grade.* »

Ce n'est que le 26 août 2014 qu'un poste a été déclaré vacant en direction générale mais sur un grade d'attaché principal et non de rédacteur principal. Qui plus est, l'article 43 du décret n° 85-643 du 26 juin 1985 *relatif aux centres de gestion* précise que « *lorsque la vacance d'emploi résulte d'un événement prévisible, la déclaration doit intervenir dès que la date de vacance est certaine, même si cette date n'est pas échue.* »

Il convient également de préciser que l'article 41 issu des modifications introduites par la loi du 12 mars 2012 *relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses mesures relatives à la fonction publique*, prévoit que les vacances d'emplois précisent le motif de la vacance et comportent une description du poste à pourvoir.

En outre, la déclaration de vacance d'emploi préalable à la nomination doit être effectuée quelle que soit la nature de l'emploi et quel que soit le mode de recrutement : emplois correspondant à des grades de la fonction publique territoriale, emplois fonctionnels, qu'ils soient pourvus par détachement d'un fonctionnaire ou par la voie du recrutement direct, emplois à temps complet et à temps non complet, emplois transformés ou créés.

Au cours du contrôle, l'ordonnateur a fait valoir que Madame X n'a pas été nommée directrice générale adjointe mais qu'elle était chargée d'assurer des fonctions qui sont généralement celles d'un directeur général adjoint (DGA). L'intéressée elle-même corrobore ces propos en précisant qu'elle faisait fonction de DGA.

La chambre ne conteste pas ce point puisqu'elle n'affirme nullement que l'intéressée aurait été nommée aux fonctions de DGA, mais bien qu'elle assurait la fonction de directrice générale adjointe.

Elle relève qu'aucun élément ne lui a été apporté par l'intéressée ou par l'ordonnateur justifiant l'exercice de cette fonction dans ces conditions alors que, premièrement, le tableau des emplois et la délibération du 31 mars 2005 n'indiquaient pas qu'un rédacteur principal pouvait assurer la fonction de directeur général adjoint ; que, deuxièmement, la CAP n'avait pas été saisie sur la situation de l'intéressée en terme de responsabilité ; et enfin que, troisièmement, que la déclaration de vacance d'emploi préalable à la nomination n'avait pas été effectuée lors de l'exercice par l'intéressée des fonctions de DGA.

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que les conditions dans lesquelles l'intéressée a été amenée à assurer les fonctions de DGA ne répondent pas aux exigences légales et réglementaires et demeurent donc ambiguës.

En ce qui concerne la situation des travailleurs handicapés, la commune de Châteaudun devrait, pour satisfaire aux obligations légales, compter 19 allocataires. Au 13 mai 2014, il y en avait 13 dans ses effectifs. La commune a donc dû verser au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) une contribution de 11 474,83 €. Elle est redevable tous les ans d'une somme sensiblement équivalente (entre 11 et 16 K€, hormis pour 2013 où l'effectif total rémunéré pris en compte dans le calcul avait baissé).

4.1.2.3. *La promotion des agents communaux*

La commune pratique l'avancement de l'ensemble des agents à l'ancienneté minimale, ce qui, là encore, ne permet pas de disposer d'un outil de management mettant en avant la valeur professionnelle des agents. Cela est également source d'une augmentation plus rapide des dépenses de personnel.

La chambre rappelle en outre que l'avancement d'échelon à la durée minimale ne constitue pas un droit mais peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie (article 78 de la loi du 26 janvier 1984), le rythme normal d'avancement d'échelon devant être celui de la durée moyenne.

La chambre ne peut que préconiser de faire évoluer cette pratique en cohérence avec les objectifs managériaux que doit se fixer la commune.

4.1.2.4. *La prime de fin d'année*

Le cadre réglementaire en est précisé par l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984. Celui-ci dispose que « les agents titulaires d'un emploi conservent les avantages qu'ils ont individuellement acquis en matière de rémunération et de retraite, et les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi, sont maintenus au profit de l'ensemble des agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. »

Ces avantages collectivement acquis ayant le caractère de compléments de salaire peuvent être maintenus au profit des agents des collectivités territoriales et viennent s'ajouter au régime indemnitaire versé s'ils ont été mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Ces avantages ne peuvent toutefois faire l'objet d'une revalorisation si cela n'a pas été prévu dans la délibération (CE, 12 avril 1991, *Préfet du Val d'Oise*).

La commune de Châteaudun, par une délibération du 19 février 1986, a instauré une prime de fin d'année au profit de ses agents, versée selon les modalités suivantes :

- une prime de fin d'année au personnel communal dont le montant a été fixé à 2 300 F nets en 1985 ;
- par ailleurs, d'autres primes, comme la prime pour départ en retraite, sont visées dans cette délibération.

La prime de fin d'année ou 13^{ème} mois est considérée comme un avantage collectivement acquis, ayant le caractère de complément de salaire.

Par délibération du 26 septembre 2013, le montant de la prime de fin d'année a été fixé, pour 2013, à 641,53 €.

Une nouvelle délibération du 24 septembre 2014 indique que, à défaut d'une augmentation du point d'indice en 2014, la prime 2014 sera identique à la prime 2013, avec la répartition suivante : une part fixe à 480,86 € et une part variable se décomposant en 69,83 € pour la présence et 90,84 € pour la note.

Ce point appelle une remarque dans la mesure où les agents bénéficient non seulement de cette « survivance historique », mais également des avantages d'un régime indemnitaire contemporain venu compléter les différentes composantes des rémunérations des fonctionnaires territoriaux. Cela induit un surcoût salarial pour la collectivité qui a continué à octroyer des primes et indemnités à toutes les filières et catégories d'agents.

Par ailleurs, par délibération du 19 février 1986, le montant de la prime a été fixé pour l'année 1985 à 2 300 F nets. Or, comme l'a bien précisé la jurisprudence administrative, après l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, la commune ne pouvait pas modifier les conditions d'octroi de la prime de fin d'année attribuée à son personnel en faisant librement varier son montant dans des conditions qui n'avaient pas été déterminées avant l'entrée en vigueur de cette loi (CE, 12 avril 1991, *Préfet du Val d'Oise*).

La chambre note également que le montant de la prime a été initialement fixé à 2 300 F nets, ce qui équivaut à un montant de 350,63 €, sans qu'il ne soit prévu de système de revalorisation. Or, la prime versée en 2014 s'est élevée à 641,53 € par agent.

4.1.2.5. *Le temps de travail*

Le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié relatif à la durée du travail dans la fonction publique de l'Etat fixe la durée du travail effectif à 35 heures par semaine dans les services et établissements publics administratifs de l'Etat, ainsi que dans les établissements publics locaux d'enseignement, soit une durée annuelle de travail de 1 607 heures maximum. Les règles concernant la définition, la durée et l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales ont été définies par l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée : elles sont fixées par les collectivités dans les limites applicables aux agents de l'Etat. En vertu de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 précitée, le maintien du régime de travail antérieur était possible sous certaines conditions préalables (décision expresse de l'organe délibérant, absence de dispositions contraires aux garanties minimales applicables).

A Châteaudun, une délibération a été prise le 18 décembre 2000 pour la mise en œuvre de la réduction du temps de travail ; elle fait suite à une lettre de cadrage du maire en date du 13 décembre 2000 qui fixe les principes fondamentaux, à savoir : égalité de traitement pour l'ensemble du personnel, maintien de la qualité du service public et gain social pour les agents, ainsi que les règles pratiques d'application.

Du dispositif mis en place, il résulte que le nombre de jours travaillés est sensiblement inférieur à la durée légale, en raison du nombre de congés annuels importants (29 jours) et de congés dits « jours du maire » (3). La chambre précise, à toutes fins utiles, que la durée légale du travail est aujourd'hui de 1 607 heures maximum et non plus de 1 600 heures comme cela est indiqué dans la délibération du 18 décembre 2000 et dans le compte rendu du comité technique paritaire (CTP) du 10 novembre 2000, ces actes étant antérieurs à l'instauration en 2004 de la journée de solidarité.

Le décompte du temps de travail sur Châteaudun est donc le suivant :

Le personnel à salaire maintenu passe de 1 613 heures à 1 523 heures de travail effectif annuel.

Tableau n° 7 : Décompte du temps de travail

Nombre de jours dans l'année (année type)	365
Jours hebdomadaires de repos	104
Jours fériés	11
Congés annuels + RTT	34
Nombre de jours réglementaire par an	216
Congés exceptionnels	3
Nombre de jours travaillés par an	213
Soit en nombre de semaines (213/5)	42,6
Nombre d'heures travaillées par an (42,6 x 35,45)	1 510,17
Durée légale du travail (en heures)	1 607
Différence avec la durée légale annuelle	96,83
Equivalence en jours de travail (96,83/7)	13,83

Source : *Compte-rendu du CTP du 10 novembre 2000*

Le nombre d'heures réellement effectuées par un agent à temps complet se situe en deçà de la durée légale du travail à 1 607 heures. Sur une année type, la durée effective n'atteint que 1 510,17 heures, soit 96,83 heures de moins par rapport à la durée légale. Cette différence représente 13,83 journées de travail. Autrement dit, le temps de travail à Châteaudun est de 32,9 heures par semaine au lieu des 35 heures légales (1 510,17 / 45,9 semaines = 32,9 heures). 45,9 est le nombre de semaines de travail réglementaire : 1 607 heures / 35 heures.

En considérant les 258 agents affectés sur un poste à temps complet et exerçant leurs fonctions à temps plein (295 agents - 37 à temps non complet [CA 2014], le nombre d'heures non effectuées, par différence avec la durée légale du travail, représente un total annuel de 24 982 heures [258 x 96,83], est équivalent à 15 emplois théoriques [24 982 heures / 1 607 heures]).

La chambre estime au vu de ces constats que la collectivité dispose dans ce domaine d'un levier d'action pour atteindre ses objectifs de maîtrise de la dépense en mettant en place une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

4.1.3. Les autres charges

Certains postes significatifs sont repris dans le tableau ci- dessous :

Tableau n° 8 : Autres charges (en €)

Compte	Autres charges	2011	2012	2013	2014	Evolution moyenne annuelle (%)
60 621	Combustibles et carburants	207 809	210 326	226 964	147 077	- 11 %
60 622						
60 612	Energie	950 280	1 051 072	1 118 141	969 665	1 %
6135	Locations mobilières	25 130	30 214	68 404	57 345	32 %
6156	Maintenance	112 782	113 041	126 330	138 272	7 %
6188	Autres frais divers	345 326	339 392	373 503	379 832	3 %
6232	Fêtes et cérémonies	626 604	534 378	522 583	638 729	1 %
6247	Transports collectifs	625 344	606 895	623 827	646 863	1 %

Source : CA 2011 à 2014

Si des efforts pour contenir les dépenses ont été entrepris dans certains domaines, comme les combustibles et carburants ou l'énergie (mise en place d'une chaufferie biomasse), d'autres lignes sont en augmentation. Or, si l'on peut admettre la difficulté à contrôler certaines dépenses, comme en matière d'énergie, il n'en va pas de même d'autres chapitres qui continuent à augmenter : locations mobilières, maintenance, autres frais divers ou encore les fêtes et cérémonies qui ont repris leur croissance en 2014, alors même que le niveau global des charges apparaît déjà trop élevé et que les recettes stagnent voire diminuent.

La chambre ne peut, dans ce contexte, que regretter l'absence de mesure susceptible de réduire ou, à tout le moins maîtriser, les charges malgré les observations qu'elles avait formulées lors du précédent contrôle.

4.1.4. Des recettes qui augmentent faiblement

Les produits de gestion progressent faiblement sur la période 2009-2014 malgré une conjoncture difficile.

Tableau n° 9 : Evolution des produits

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	11 858 559	12 022 407	10 859 620	10 930 071	11 124 802	9 090 856	- 5,2 %
+ Ressources d'exploitation	1 847 661	1 766 416	1 943 188	1 904 346	2 091 381	1 906 389	0,6 %
= Produits "flexibles" (a)	13 706 220	13 788 823	12 802 808	12 834 417	13 216 183	10 997 245	- 4,3 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 737 142	7 646 379	8 129 865	8 154 992	8 197 796	6 047 919	- 4,8 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	322 496	306 514	1 159 912	1 271 568	1 479 384	5 012 356	73,1 %
= Produits "rigides" (b)	8 059 638	7 952 893	9 289 776	9 426 560	9 677 180	11 060 275	6,5 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	248 592	234 814	147 477	213 462	273 646	170 000	- 7,3 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	22 014 450	21 976 529	22 240 062	22 474 439	23 167 009	22 227 520	0,2 %

Source : ANAFI

4.1.4.1. Les impôts et taxes

La commune de Châteaudun se caractérise par des taux d'imposition particulièrement élevés : 32,18 % en 2013 pour la taxe d'habitation (TH) contre 19,90 % pour la moyenne de la strate, 31,24 % pour la taxe sur le foncier bâti (TFB) contre 18,75 % pour la moyenne de la strate, et 56,65 % pour la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) contre 56,50 % pour la moyenne de la strate.

Les bases quant à elles demeurent faibles, et l'effort fiscal qui permet d'évaluer le poids de la pression fiscale sur les contribuables révèle des taux largement supérieurs aux moyennes de la strate.

Tableau n° 10 : Evolution des bases nettes d'imposition entre 2009 et 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Taxe d'habitation					
En milliers d'euros	10 867	11 002	12 471	12 755	13 152
Euros par habitant	752	764	870	893	937
Moyenne de la strate	1 037	961	1 026	1 105	1 232
Foncier bâti					
En milliers d'euros	11 740	11 973	12 183	11 887	12 185
Euros par habitant	813	831	850	832	868
Moyenne de la strate	1 041	1 026	1 042	1 083	1 170
Foncier non bâti					
En milliers d'euros	235	239	238	235	238
Euros par habitant	16	17	17	16	17
Moyenne de la strate	10	11	10	10	10

Source : fiches collectivités locales 2009 à 2013

Tableau n° 11 : Effort Fiscal⁷

	2009	2010	2011	2012	2013
Effort fiscal	1,98	1,95	1,91	1,73	1,74
Moyenne de la strate	1,29	1,27	1,26	1,15	1,2

Source : Calcul élaboré à partir de l'impôt sur les ménages + TEOM/potentiel fiscal calculé hors Taxe professionnelle + note d'information Ministère de l'intérieur DGCL relative à la répartition de la DNP

En 2013, les produits d'origine fiscale (hors restitutions) ont totalisé 11 M€. Ils proviennent à 90,8 % des impôts locaux, et à 9,2 % d'autres taxes dont les droits de mutation.

Les taux des trois taxes ont augmenté chaque année entre 2009 et 2012 pour se stabiliser, voire baisser légèrement à partir de 2013.

⁷ L'effort fiscal comprend l'impôt sur les ménages + la taxe d'enlèvement des ordures ménagères / le potentiel fiscal.

Tableau n° 12 : Evolution des taux d'imposition

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taxe d'habitation	22,36	22,96	32,48	32,48	32,18	32,18
Taxe sur Foncier bâti	30,71	31,54	31,54	31,54	31,24	31,24
Taxe sur Foncier non bâti	52,61	54,03	56,65	56,65	56,65	56,65

Source : Fiches DGCL collectivités locales

4.1.4.2. Les dotations et participations

La dotation globale de fonctionnement ne cesse de baisser depuis 2011, perdant près de 290 000 € en 4 ans (288 698 €).

En revanche, la dotation de solidarité rurale (DSR) est en augmentation (+ 53 000 €), tout comme la dotation de solidarité urbaine (DSU) (+ 243 771 €) ou la dotation nationale de péréquation (DNP) (+ 60 037 €). Dans le même temps, le montant global des recettes du chapitre 74 « dotations et participations » recule seulement au budget 2014 (- 78 850 € entre 2013 et 2014).

Les attributions de péréquation et de compensation sont également en augmentation.

4.2. L'INVESTISSEMENT ET SON FINANCEMENT

4.2.1. La programmation pluriannuelle des investissements

La collectivité ne pratique pas de programmation pluriannuelle des investissements, hormis l'opération de rénovation urbaine (ORU) intégrée dans une programmation précise.

4.2.2. La gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement

La gestion des crédits d'investissement en autorisations de programme (AP) et crédits de paiement (CP) mise en place sur Châteaudun, concerne l'opération de renouvellement urbain (2 535 000 € en crédits de paiement au compte administratif 2013).

4.2.3. Les dépenses de la période

Le total des emplois d'investissement⁸ est depuis 2009 supérieur à celui des villes de taille comparable.

⁸ Emplois d'investissement = débits des comptes de la classe 1 (sauf 11 et 12), de la classe 2 et des comptes 39 (provision pour dépréciation des stocks), 481 (charges à répartir), 49 (provision pour dépréciation des comptes), et 59 (provision pour dépréciation des comptes financiers) incluant le remboursement de la dette et du capital.

Tableau n° 13 : Total des emplois d'investissement par habitant (en €)

	2009	2010	2011	2012	2013
Châteaudun	525	663	583	639	680
Moyenne de la strate	508	491	458	487	575

Source : Fiches DGFIP/DGCL Emplois d'investissement en euros/habitants

Chaque compte administratif depuis 2009 se traduit par une hausse des dépenses d'investissement. Seul le budget 2014 est orienté à la baisse mais il semble que les projets 2015 (DOB 2015) restent encore importants avec notamment la réhabilitation de la caserne Kellermann, l'achèvement du gymnase Pasteur, la première tranche de travaux de l'église Saint-Valérien, la réhabilitation de l'école Curie, etc...

Ainsi, malgré une situation financière pour le moins contrainte, les dépenses de travaux et d'acquisitions se poursuivent à un rythme soutenu.

La progression importante constatée entre 2009 et 2011 est due notamment à l'opération de renouvellement urbain Camus/de Gaulle (participation à la construction de logements OPH, aménagement de voiries, constructions d'écoles), mais aussi à la construction de la maison de la santé, ainsi qu'à la restauration de l'église Saint-Valérien (20,7 M€ d'AP au CA 2013 et 16,7 M€ au CA 2014).

Si la réalisation par les collectivités locales d'investissements, dans un contexte économique défavorable, (perte d'entreprises, restructuration du site de défense), demeure un enjeu essentiel - même si, en l'occurrence, les réalisations ont diminué en 2013 - leur financement ne peut que constituer un exercice périlleux, notamment quand la situation financière de la commune est délicate, ce qui est le cas de Châteaudun qui connaît un endettement très supérieur à la moyenne.

La chambre appelle en conséquence la commune à la prudence et à une grande sélectivité dans le choix de ses opérations afin de prévenir le risque d'une « fuite en avant », consistant à réaliser des investissements, certes séduisants pour revitaliser le territoire, mais creusant un déficit difficile à résorber et de nature à hypothéquer grandement ses capacités d'action dans l'avenir.

4.2.4. Le financement disponible

Le financement disponible représente l'ensemble des ressources dont dispose la collectivité, hors emprunts, pour investir après paiement des charges de fonctionnement et remboursement du capital des emprunts. Il est égal à la CAF nette, augmentée des recettes d'investissement autres que les emprunts.

Tableau n° 14 : Financement propre disponible

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CAF brute	1 955 071	2 507 612	2 684 659	2 437 496	2 427 411	1 569 256
Annuité en capital de la dette	2 156 850	2 109 567	2 050 872	1 879 008	2 103 631	2 268 627
= CAF nette ou disponible (C)	-201 779	398 045	633 787	558 488	323 780	-699 371
Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	35 530	44 529	19 337	14 598	30 752	17 706
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	1 811 241	576 789	893 719	754 319	927 901	381 831
+ Subventions d'investissement reçues	1 193 083	1 251 052	1 914 339	1 449 321	896 193	2 522 042
+ Produits de cession	135 822	36 550	120	464	244 226	200
+ Autres recettes	0	0	0	0	12 467	9 597
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 175 675	1 908 919	2 827 515	2 218 702	2 111 539	2 931 376
= Financement propre disponible (C+D)	2 973 897	2 306 965	3 461 301	2 777 190	2 435 319	2 232 005
Financement propre dispo/Dépenses d'équipement (y compris tvx en régie)	66 %	35,5 %	68,1 %	45,5 %	83,2 %	63,8 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 446 678	6 507 314	5 083 528	6 107 954	2 928 387	3 500 949

Source : ANAFI

Les subventions d'investissement constituent la principale source d'investissement hors emprunt. Si elles ont fortement baissé en 2013, elles sont reparties à la hausse en 2014.

Le financement propre disponible est en baisse depuis 2011 et globalement, c'est l'emprunt qui supporte très majoritairement les investissements, à l'exception de 2014 marqué par l'importance des subventions reçues.

4.2.5. Le recours à l'endettement

L'encours de la dette est passé de 23,7 M€ au 1^{er} janvier 2009 à 27,6 M€ au 1^{er} janvier 2014, soit une augmentation de 16 % sur 5 ans, et ce niveau classe Châteaudun (1 968 € / hab), au-dessus de la moyenne départementale (1 870 € / hab) et de la moyenne de la strate (1 006 € / hab).

Le coefficient d'autofinancement courant (CAC), qui permet d'apprécier la capacité d'une collectivité à financer l'investissement après avoir couvert ses charges et remboursé ses dettes, se calcule de la manière suivante : charges de fonctionnement + remboursement de la dette / produits de fonctionnement. Un coefficient supérieur à 1 signifie qu'une collectivité n'est pas en mesure de rembourser ses dettes avec son seul autofinancement.

Appréhendé sur la période 2009 à 2013⁹, le CAC de Châteaudun s'avère supérieur à 1 en 2009, 2012 et 2013. Autrement dit, la commune est constamment en limite, voire incapable, de pouvoir rembourser ses dettes par son seul autofinancement.

⁹ Source : données DGCL.

Tableau n° 15 : Evolution du coefficient d'autofinancement courant (CAC) et de la capacité de désendettement

	2009	2010	2011	2012	2013
Charges de fonctionnement (en €)	20 879	20 530	20 282	20 751	22 287
Remboursement de la dette (en €)	2 104	1 879	2 051	2 110	2 157
Produits de fonctionnement (en €)	22 336	22 486	22 393	22 573	24 060
CAC	1,02	0,99	0,99	1,01	1,01
Capacité de désendettement : dette/CAF brute (en années)	11,3	9,6	9,7	11,4	11,4

Source : Fiches DGCL collectivités locales (2009, 2010, 2011, 2012, 2013)

En ce qui concerne la capacité de désendettement, la commune de Châteaudun se situe sur une durée de 10 à 11 ans pour rembourser intégralement l'encours de sa dette entre 2009 et 2013. Il est généralement considéré que le seuil critique de capacité de remboursement se situe à 11-12 ans. Au-delà de ce seuil en effet, les difficultés de couverture budgétaire du remboursement de la dette existent pour les années futures. Il est surtout dangereux, par delà ce chiffre en lui-même, de présenter une capacité de désendettement qui s'allonge, ce qui est le cas de Châteaudun pour les années 2012-2013, constat à rapprocher sur ces deux années du coefficient d'autofinancement courant supérieur à 1.

Il convient de noter également le poids des nouveaux emprunts sur la période qui s'élève à 15 411 258 €.

4.2.6. La gestion qualitative de la dette

La commune a renégocié la totalité des emprunts à risque. L'état de la dette fait apparaître 32 emprunts tous classés en catégorie A (charte Gissler), dont 24 à taux fixes et 8 à taux variables simples sur la durée du contrat. En ce qui concerne les produits à taux fixes, le taux moyen est de 3,65 %, ce qui peut paraître relativement élevé si on le compare aux conditions actuelles, mais compte tenu de l'ancienneté de certains emprunts (1998), cela reste un taux acceptable (le taux moyen d'encours de dette de l'ensemble des collectivités au 31 décembre 2012 s'établit à 3,13 %¹⁰).

4.2.7. La variation du fonds de roulement

Le fonds de roulement permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement des dépenses. Exprimé en nombre de jours de charges courantes, le fonds de roulement net global (FRNG) peut *a priori* être considéré comme normal s'il est compris entre 30 et 90 jours.

Selon les données d'ANAFI issues des comptes de gestion, le FRNG s'est élevé en nombre de jours de charges courantes à 18,3 jours en 2009, 5,6 en 2010, 29,1 en 2011, 30,5 en 2012, 52,8 en 2013, et 47,9 en 2014.

De 2009 à 2014, les ressources stables ont toujours été supérieures aux emplois immobilisés de sorte que le fonds de roulement net a toujours été positif sur la période.

¹⁰ Source : Observatoire finance active de la dette.

Tableau n° 16 : Variation du fonds de roulement (en €)

Fonds de roulement	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ressources propres	75 590 165	79 406 071	84 329 740	88 363 016	96 337 943	100 142 555
Dettes financières	22 056 961	24 036 168	25 981 599	27 724 848	27 622 132	27 053 548
Ressources stables	97 647 126	103 442 239	110 311 338	116 087 865	123 960 075	127 196 103
Emplois immobilisés	96 661 819	103 142 153	108 772 307	114 445 010	121 060 036	124 559 772
Fonds de roulement net	985 307	300 086	1 539 032	1 642 855	2 900 039	2 636 331

Source : ANAFI

4.2.8. Le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le besoin en fonds de roulement retrace schématiquement le décalage entre les délais d'encaissement des recettes et de décaissement des dépenses. Il peut être ponctuellement négatif en présence d'une dette non encore réglée sur un fournisseur d'immobilisation.

La trésorerie comprend quant à elle le solde du compte au Trésor, mais aussi les autres disponibilités à court terme comme les valeurs mobilières de placement. On constate qu'à Châteaudun la trésorerie reste largement suffisante et tend même à s'accroître. La commune souscrit chaque année une ligne de trésorerie de 1 600 000 € utilisable par tranches de 10 000 €.

Tableau n° 17 : Besoin en fonds de roulement et trésorerie (en €)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Besoin en fonds de roulement	490 079	-1 075 418	-612 954	434 361	819 461	384 850
Trésorerie nette	495 228	1 375 505	2 151 986	1 208 494	2 080 578	2 251 481
Charges courantes	19 666 407	19 435 373	19 282 611	19 683 452	20 044 414	20 089 454
Trésorerie en nombre de jours	9,1	25,8	40,7	22,4	37,8	40,9

Source : ANAFI

Afin de compléter son financement propre, la ville a recours à l'emprunt de façon soutenue, de sorte qu'elle n'a pas eu besoin de puiser fortement dans son fonds de roulement qui reste important.

Compte tenu de l'importance de sa trésorerie et de son niveau d'endettement élevé, la chambre invite la commune de Châteaudun, pour préserver ses marges de manoeuvre, à prendre en considération l'intérêt de s'orienter vers une limitation de l'endettement par une stabilisation de ses dépenses d'investissement et une diminution de ses charges de fonctionnement, quitte à accepter une relative diminution du fonds de roulement net.

4.3. SYNTHÈSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE DEPUIS 2009

Au regard des constats formulés lors de son précédent contrôle, la chambre observe que les équilibres financiers de la commune de Châteaudun, déjà tendus, se sont dégradés. La collectivité subit un effet de ciseau engendré par une progression rapide de ses charges et, notamment, de ses charges de personnel qui poursuivent leur croissance alors que ses recettes de fonctionnement n'augmentent que très faiblement.

La CAF brute est en forte baisse en 2014, et la commune a recours à l'emprunt pour financer des investissements qui demeurent importants, malgré une situation financière en dégradation.

Ses marges de manœuvre sont particulièrement réduites avec des taux d'imposition et un endettement plus élevés que la moyenne de la strate. Il apparaît désormais indispensable de mettre en place des mesures de diminution des charges de fonctionnement et du recours à l'emprunt. La trésorerie disponible et le fonds de roulement sont suffisants pour honorer la dette. Cela peut permettre de mobiliser des ressources sans avoir à accroître la fiscalité ou l'emprunt.

5. CONTROLE DES MARCHES PUBLICS ET DSP

La chambre a examiné la conduite de la commande publique par la commune de Châteaudun. Selon le II de l'article 1 du titre 1 du code des marchés publics, les marchés publics et les accords-cadres doivent respecter les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures.

Parmi les marchés publics passés par la commune de Châteaudun, un échantillon de trois marchés a été examiné sous le seul angle de leur passation. Ce choix a été opéré en fonction de leur montant :

- le marché de construction du gymnase *Louis Pasteur* : montant égal ou supérieur à 90 000 € HT et inférieur à 5 186 000 € HT ;
- le marché d'entretien ménager et de fourniture de consommables sanitaires (lot n° 1) : montant égal ou supérieur à 90 000 € HT et inférieur à 207 000 € HT ;
- le marché de fourniture et de livraison de vêtements de travail pour 2013 : montant égal ou supérieur à 20 000 € HT et inférieur à 90 000 € HT.

D'une manière générale, l'analyse de ces marchés a révélé une attribution des notations insuffisamment transparente en raison de critères de jugement des offres peu explicites et d'une méthode de calcul peu étayée. Les documents afférents à l'attribution des marchés (règlement de consultation, rapport d'analyse des offres, rapport de commission d'appels d'offres) apparaissent imprécis et parfois divergents nuisant ainsi au principe de transparence.

5.1. LES MARCHES PUBLICS

L'analyse a porté sur la passation du marché de construction du gymnase *Louis Pasteur*.

5.1.1. Marché de construction du gymnase *Louis Pasteur*

Ce marché porte sur les travaux de démolition du bâtiment existant et de construction du gymnase *Louis Pasteur* pour un montant initial de 3 105 087,50 € HT, porté à 3 116 382,80 € HT en tenant compte de l'avenant n° 1 au lot n° 1 du 19 juin 2014.

Conclu pour une durée de douze mois (article 6) sur la base d'une procédure adaptée, il est constitué de 17 lots dont les entreprises attributaires sont les suivantes :

Tableau n° 18 : Entreprises attributaires du marché de construction du gymnase Pasteur

N° lot	OBJET DU MARCHÉ	ENTREPRISE ATTRIBUTAIRE	MONTANT DU MARCHÉ (HT) (€)
1	Démolition, désamiantage	POULLARD	84 964,82 ¹¹
2	Gros œuvre, terrassements	SARL TACHAU	579 000
3	Structure métallique	R2C Réalisation chaudronnerie charpente	210 000
4	Couverture étanchéité	SOPREMA	325 000
5	Bardage	SA SMAC	321 000
6	Menuiseries extérieures	BRACHET Frères	378 149,89
7	Serrurerie, métallerie	METAL INNOVE	71 700
8	Plâtrerie, faux plafonds	BERN'ISOL	86 000
9	Menuiseries intérieures	BRACHET Frères	78 033,85
10	Peinture	ABC Décor	65 530,11
11	Revêtements sols durs, faïence	S.E.C.A.M.	32 500
12	Equipements sportifs	NOUANSPOURT	43 300
13	Parquets sportifs	ART-DAN	104 804,32
14	Electricité	Société Dunoise d'électricité	97 000
15	Plomberie	EIFFAGE ENERGIE THERMIE CENTRE	76 500
16	Chauffage, ventilation	GALLOUX ENTREPRISE	294 900
17	Aménagements extérieurs, VRD	COLAS CENTRE OUEST	268 000

Source : Rapport d'analyse des offres

La transmission au contrôle de légalité dans les 15 jours qui suivent la signature du marché a été respectée pour chacun des lots.

- Critères de jugement des offres

A la lecture du règlement de consultation et du rapport d'analyse des offres, les critères retenus pour juger les offres économiquement les plus avantageuses sont les suivants :

- le prix : 60 % ;
- la valeur technique : 40 % dont
 - a) les moyens humains mis en œuvre pour l'exécution des travaux (20 %),
 - b) les moyens matériels mis en œuvre pour l'exécution des travaux (20 %).

Le règlement de consultation ne précise pas la méthode de calcul de la notation, notamment au niveau du critère du prix. Les critères apparaissent peu explicites et rendent l'attribution des notations insuffisamment transparentes.

Il ressort également du rapport d'analyse des offres que la majorité des soumissions a obtenu la note technique maximale. Le maire a indiqué à ce propos dans sa réponse du 13 mai 2015 que « ce document ayant été établi par le maître d'œuvre de l'opération, nous ne sommes pas en mesure de répondre à cette question. Nous interrogeons le bureau d'étude... ».

Le 27 juin 2015, le maire a transmis à la chambre la réponse du bureau d'étude, lequel précise, à titre d'exemple, la méthode d'attribution de la note technique aux entreprises Dazard, SN Bloch et Tachau, en fonction des moyens matériels et humains proposés par ces entreprises. L'entreprise offrant les moyens les mieux adaptés au marché de travaux se voit attribuer la meilleure note (10).

¹¹ Montant comprenant en compte l'avenant n° 1 du 19 juin 2014.

Le détail de ces précisions n'est pas transcrit dans le rapport d'analyse des offres, lequel se limite à indiquer une note technique globale (40 %) sans en préciser la décomposition en fonction des deux sous-critères liés aux moyens humains et aux moyens matériels (exemple des entreprises Dazard, SN Bloch et Tachau).

Selon l'ordonnateur, il n'existe pas de registre des offres, ce qui aurait permis d'établir de manière certaine que les offres des entreprises concernant le lot n° 1 sont parvenues dans les délais fixés dans la publicité au 13 décembre 2013 à 12 h 00 (avis JOUE IV.3.4 ; avis BOAMP IV.3.4). Le rapport d'analyse des offres manque également de transparence sur ce point.

L'ensemble de ces éléments témoigne d'une fragilité qui nuit au principe de transparence de la mise en concurrence et, partant à la sécurité juridique.

- Lots n° 5 et n° 6

Selon le rapport d'analyse des offres de janvier 2014 (point 8.8) le lot n° 5 a été attribué dans un premier temps à la société Rossi pour un montant de 400 000 € HT. Dans ce même rapport, en seconde partie intitulée « ACT lot 5 bardage - lot 6 menuiseries extérieures », il est précisé que ce même lot a été attribué à la société Smac pour un montant de 321 000 € HT (point 4.8).

S'agissant de l'existence ou non d'une négociation concernant ce lot, et, le cas échéant, des conditions de réalisation d'une négociation, l'ordonnateur a indiqué que ce lot a fait l'objet d'une négociation comme en attestent les courriels en date du 2 janvier 2014 adressés aux entreprises Soprema, Rossi, Smac, Cruard et Arblade en vue de recueillir de leur part une nouvelle proposition financière. Un courriel du 10 janvier 2014 laisse effectivement supposer qu'une négociation a bien eu lieu concernant ce lot mais elle semble s'être limitée aux deux seules entreprises Rossi et Smac.

De surcroît, la commune n'a été en mesure de communiquer que les seules réponses de l'entreprise Smac. Une première offre en date du 8 janvier 2014 mentionnait un montant de 488 000 € TTC ; une seconde, datée du 20 janvier 2014, retient cette fois un montant de 382 611,13 € TTC.

Le 10 février 2015, ce lot a finalement été attribué à la société Smac pour un montant de 385 200 € TTC (321 000 € HT).

L'absence de traçabilité des offres des deux autres entreprises (Cruard, Arblade), ainsi que celle d'éventuelles négociations avec ces dernières, ne permet pas de démontrer, de manière certaine, que le respect du principe d'égalité de traitement des candidats exigé pour l'attribution de ce lot a été respecté.

Pour ce qui concerne le lot n° 6 (menuiseries extérieures), le rapport d'analyse des offres de janvier 2014 (point 9) précise qu'il n'a pas été attribué à une entreprise. Or, selon ce même rapport, en seconde partie intitulée « ACT lot 5 bardage – lot 6 menuiseries extérieures », ce lot a été attribué à la société BRACHET Frères pour un montant de 378 149,89 € HT.

Au cours du contrôle, l'ordonnateur a précisé à ce propos que « *dans les documents en notre possession, ce lot n'a pas été déclaré infructueux. Nous ne retrouvons aucune trace de négociation* ». Dans une réponse du 30 juin 2015, il indique que ce lot a donné lieu à une seule offre de la part de Hugué Creiche, et qu'il a été attribué à l'entreprise Brachet. Il est mentionné également que ce lot n'a pas été déclaré infructueux et que la proposition de l'entreprise Brachet est parvenue par voie hiérarchique.

Contrairement à ces éléments de réponses transmis à la chambre, il s'avère qu'à l'ouverture des plis, deux offres avaient bien été formulées par les entreprises Huguet Creiche et Brachet Frères comme en attestent le rapport de la commission d'appel d'offres du 28 janvier 2014 (p 2) et le rapport d'analyse des offres « ACT lot 5 bardage – lot 6 menuiseries extérieures » (point 5) de janvier 2014.

La chambre appelle, en conséquence, l'attention de la commune sur la nécessité de veiller à la cohérence du contenu des documents ayant trait aux marchés. La circonstance qu'un même lot soit visé par plusieurs rapports d'analyse des offres comportant la même date mais divergeant dans leurs conclusions est de nature à faire douter de la régularité de la sélection des entreprises et comporte des risques juridiques.

Le manque de clarté quant à la traçabilité des événements survenus entre la première offre présentée par Huguet Creiche et l'attribution du lot n° 6 à l'entreprise Brachet Frères est avéré et demeure contraire au principe de transparence.

5.1.2. Entretien ménager des bâtiments communaux et fourniture de consommables sanitaires : lot n° 1 (sites généraux)

- Période d'exécution du marché

Selon le règlement de consultation, ce marché à procédure adaptée porte sur l'entretien des bâtiments communaux et la fourniture de consommables sanitaires. Il comporte deux lots, le premier concerne les sites généraux, et le second des sites spécifiques. Pour ce qui est du premier lot, le marché a été conclu le 22 septembre 2014 pour une durée d'un an et pour un montant de 132 750 € TTC (110 625 € HT). L'entreprise attributaire est la société Teixeira S.A.S.

L'acte d'engagement du 22 septembre 2014 indique que la date d'exécution de ce marché est fixée au 1^{er} octobre 2014. Un premier bon de commande n° SP140037 émis le 15 octobre 2014 fait référence à une période située entre le 1^{er} octobre 2014 et le 31 décembre 2014 pour l'entretien des vestiaires des stades *Provost* et *Beauvoir*.

Un second bon de commande n° SP150002 émis le 19 janvier 2015 se réfère à une période située entre le 1^{er} janvier 2015 et le 30 septembre 2015.

Dans sa réponse du 13 mai 2015, l'ordonnateur précise que « *s'agissant d'un marché d'entretien, financé sur les crédits de fonctionnement, il n'est pas possible d'en faire l'engagement sur deux exercices budgétaires que les deux bons de commande ne se substituent pas au marché signé le 22 septembre 2014, je vous confirme qu'il s'agit d'un marché annuel et non d'un marché à bon de commande.* »

La chambre rappelle qu'un marché est notifié pour sa durée globale d'exécution, soit en l'espèce du 22 septembre 2014 au 22 septembre 2015. La totalité du marché est engagée au moment de sa signature et pour la durée de son exécution.

La comptabilisation des charges et produits constatés d'avance aurait permis de faire apparaître dans le compte de résultat l'intégralité des sommes du marché d'entretien, ce qui démontre incidemment l'intérêt de rattacher les charges et les produits à l'exercice.

- Critères de jugement des offres

Le rapport d'analyse des offres comporte un tableau décrivant les critères de sélection des offres, ainsi que le classement des entreprises.

Interrogé sur la méthode de notation notamment, en ce qui concerne les critères de moyens humains et du délai de réactivité, l'ordonnateur a transmis le tableau d'analyse des offres du lot n° 1 joint au rapport d'analyse, ainsi que les bordereaux de moyens humains et matériels adressés par les entreprises OMS Synergie Sud, Teixeira, SAS L'Entretien et TEP.

Ces documents ont permis la comparaison des offres des entreprises candidates à ce marché. Les précisions apportées quant à l'attribution des notes sont de nature explicite et justifient le classement des offres.

Néanmoins, il conviendrait dans un souci de transparence que la méthode de calcul de la notation, ainsi que l'analyse des offres soient davantage précisées.

5.1.3. Fourniture et livraison de vêtements de travail pour 2013 : lot n° 1

Ce marché porte sur la fourniture et la livraison de vêtements de travail pour l'année 2013, comme l'indique le règlement de consultation. Conclu sur la base d'une procédure adaptée pour un montant de 32 571,49 € TTC (27 233,70 € HT), il est constitué de 11 lots dont les entreprises attributaires sont les suivantes :

Tableau n° 19 : Entreprises attributaires du marché fourniture et livraison de vêtements de travail

N° lot	OBJET DU MARCHÉ	ENTREPRISE ATTRIBUTAIRE	MONTANT DU MARCHÉ (€)	
			HT	TTC
1	Vêtements traitement phytosanitaire	S.A. ANFIDIS	197,98	236,78
6	Vêtements techniciens de scène		150,99	180,58
2	Vêtements de haute visibilité et de pluie	S.A. BOUTARD	389,70	466,08
3	Gants de travail		886,37	1 060,10
4	Protection de la tête		822,36	983,54
5	Vêtements de cuisine		2 185,24	2 613,55
7	Vêtements de travail tronçonnage		764,35	914,16
8	Chaussures intérieures et bottes		7 651,06	9 150,67
10	Vêtements de cuisine « spécial grand froid »		64,40	77,02
11	Chaussures extérieures		3 285,10	3 928,98
9	Vêtements de travail	Société GEDIVEPRO	10 836,15	12 960,03
TOTAL			27 233,70	32 571,49

Source : actes d'engagements de chacun des lots (lot n° 1 - lot n° 9 - lot n° 6 - lots n° 2 à 5, n° 7 et 8, n° 10 et 11)

Les fiches d'analyse des offres indiquent, notamment pour le lot n° 1, les montants des offres présentées par les sociétés Fimatec et Bourtard avec, pour cette dernière, deux montants : 363,45 € TTC et 287,63 € TTC. Le premier montant apparaît rayé.

Interrogé sur l'indication de ce double montant, l'ordonnateur a précisé que l'entreprise Boutard « avait fait son calcul avec 20 unités (soit le double de la quantité demandée) » concernant la fourniture pour masques P3 EN - 141.

L'entreprise aurait repris le calcul avec 10 unités, ce qui explique le nouveau montant de 287,63 € TTC se substituant au montant initial de 363,45 € TTC.

Il ressort de cette réponse que ce lot n'a pas fait l'objet d'une négociation mais d'une rectification de calcul en prenant en compte le nombre exact d'unités. Le montant de l'offre proposée par l'entreprise Anfidis étant inférieur (236,78 €), le marché lui est attribué le 15 février 2013.

Il semblerait qu'il s'agisse d'un marché à bon de commande, si tel est le cas, il est nécessaire de veiller à fixer un montant maximum pour éviter que ce marché ne soit considéré comme étant un marché d'appel d'offres européen.

D'une manière générale, les pièces de procédure (règlement de consultation, avis d'appel public à la concurrence, rapport d'analyse des offres, etc...) concernant les marchés publics conclus par la commune de Châteaudun ne sont pas suffisamment précises quant à la notation des offres et à leur analyse.

Afin de pallier le manque de rigueur observé et se conformer aux principes de transparence et d'égalité de traitement des candidats, la chambre préconise, d'une part, d'explicitier davantage la méthode de calcul et les éléments pris en compte pour l'attribution de la note, et, d'autre part, de commenter de manière détaillée l'analyse faite pour chacune des offres.

5.2. LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

La chambre a procédé au contrôle de la délégation de service public conclue pour la gestion des droits de place des marchés, fêtes, foires et autres manifestations.

L'ordonnateur a indiqué qu'une reprise en régie de ce service était envisagée à compter de septembre 2015, ce qui, au regard des ressources en personnel dont dispose la commune, implique leur réorganisation préalable.

5.2.1. L'objet de la convention de délégation de service public

La commune de Châteaudun a signé le 30 juillet 2010 avec la SAS Somarep (société par actions simplifiées - société des marchés de la région parisienne), une convention par laquelle elle délègue l'exploitation du service public des droits de place concernant les marchés et autres manifestations, fêtes et foires y attachées, ainsi que les occupations commerciales sur le domaine public de la ville.

Le délégataire a pour missions la charge et le recrutement, le placement des commerçants, ainsi que la perception des droits et taxes dus par les usagers des marchés, des fêtes et foires braderies et autres manifestations. La convention, qui a pris effet le 1^{er} septembre 2010, porte sur une durée de cinq ans à compter de cette date.

En réponse aux interrogations de la chambre, le maire a précisé que ce contrat de délégation de service n'a jamais fait l'objet d'avenant. Il a, par ailleurs, indiqué qu'il ne souhaitait pas renouveler le contrat de DSP à compter de septembre 2015 et que la commune assurerait la gestion des marchés et foires en régie municipale.

Si tel est le cas, il convient de prendre en compte le fait qu'une reprise en régie implique des moyens humains qui ne peuvent s'envisager, compte tenu de la charge du personnel existante, que par une réorganisation des services et un redéploiement d'effectifs. Il conviendra également de s'assurer que le délégataire fournisse bien les informations indispensables permettant à la commune de reprendre l'activité dans de bonnes conditions.

5.2.2. Contrôle de la délégation de service public au regard du CGCT et de la convention de DSP

L'article L. 1411-3 du CGCT prévoit que le délégataire produit chaque année, avant le 1^{er} juin, à l'autorité délégante, un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public, et une analyse de la qualité de service ; dès la communication de ce rapport, son examen est mis à l'ordre du jour de la plus prochaine réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte.

L'article L. 1411-13 ajoute que dans les communes de plus de 3 500 habitants, ce document doit être mis à la disposition du public.

Il ressort des délibérations du conseil municipal des années 2009 à 2014, que les rapports ont été présentés chaque année dans les délais, et que le conseil municipal en a pris acte. Ces documents ont été également soumis à la commission consultative des services publics locaux comme en témoignent les avis de cette commission, transmis par l'ordonnateur concernant les années 2011, 2012 et 2013.

Les délibérations du conseil municipal ne comportent pas de mention quant à la publicité de ce rapport, aucune mention d'affichage en mairie ou de toute autre publicité n'est indiquée.

- L'article R. 1411-7 du CGCT fixe les principes que doit respecter le rapport présenté par le délégataire : respect des principes comptables, possibilité de comparer l'année en cours et la précédente, ainsi que les éléments devant figurer dans le rapport (données comptables, analyse de la qualité de service, annexe mentionnant notamment les tarifs pratiqués et les autres recettes d'exploitation).

Les rapports de la SAS Somarep relatifs aux exercices 2010 à 2013, comportent à la fois des données comptables, des données techniques, ainsi qu'une analyse de la qualité de service. L'attestation d'assurance est systématiquement jointe à ces rapports.

Dans ces rapports, les données comptables comportent parfois des erreurs ou rectifications postérieures qui nuisent à la lisibilité du document ainsi qu'à l'appréciation de l'enchaînement d'une année sur l'autre. Le rapport annuel de 2011 affiche, en ce qui concerne le compte publicitaire, deux soldes qui n'ont pas été actualisés quant aux années auxquelles ils s'appliquent.

Il en est de même pour le rapport annuel 2012 qui indique un solde reporté de 2011 s'élevant à - 1 035,32 € alors que celui indiqué dans le rapport annuel de 2011 s'élevait à - 985,32 €. La différence proviendrait d'une facture de 50 € non comptabilisée en 2011 et régularisée ultérieurement.

Les comptes d'exploitation indiquent une ligne spécifique pour la publicité dont le solde est égal à 0 € sans préciser, au moyen d'un renvoi ou d'une annotation, que celle-ci fait l'objet d'un rapport distinct.

D'une manière générale, les données comptables ne sont pas rigoureusement exactes, les anomalies étant dues essentiellement à l'absence d'actualisation, de prise en compte ultérieure de sommes ou à des manques de sommes reportées. Ce manque de rigueur se constate d'ores et déjà en amont au travers des demandes de modifications émanant de la commune apportées aux rapports annuels 2011 et 2012.

- Le contrat de délégation confie au délégataire la perception des droits et taxes dues par les usagers des marchés, fêtes, foires et certaines manifestations en application des droits de place votés par le conseil municipal (article 1).

Les tarifs des droits de place sont fixés annuellement par application du présent contrat de délégation de service public, approuvé par le conseil municipal. Ces tarifs sont actualisés chaque année au 1^{er} septembre selon la formule indiquée à l'article 11 de ladite convention.

Interrogé sur l'application de la formule de révision, l'ordonnateur a transmis une fiche de calcul détaillée, laquelle a permis de vérifier et de constater l'exactitude des montants de la redevance dus pour les années 2011, 2012 et 2013.

Cette révision est calculée de septembre de l'année « N » à août de l'année « N+1 » comme indiqué dans la fiche de calcul transmise le 15 juin 2015, et non sur les quatre derniers mois de l'année « N » comme indiqué initialement par l'ordonnateur dans sa réponse du 19 avril 2015.

Cette révision, réalisée le 1^{er} septembre de chaque année, est donc conforme à la convention de délégation qui prévoit une révision annuelle le 1^{er} septembre de chaque année.

- Les avis de la commission consultative des services publics locaux de 2011, 2012 et 2013 mettent en évidence un déficit important concernant le compte électricité.

La refacturation de cette charge auprès des commerçants en 2011 était quasi inexistante, et malgré une légère amélioration en 2013, elle se traduit par un déficit s'élevant à 19 472 € au 31 décembre 2012.

Il est indiqué dans le rapport annuel 2013 que le délégataire a eu recours à des huissiers pour recouvrer auprès de certains commerçants les sommes dues au titre du poste EDF. Les effets de cette mesure ne seront connus, selon la réponse de l'ordonnateur au questionnaire n° 4, qu'à compter de la production des comptes de la Somarep pour l'exercice 2014.

Interrogé sur la réalisation d'un bilan complet d'exécution de cette convention de délégation de service public, l'ordonnateur indique dans sa réponse du 25 mars 2015, reçue le 27 mars 2015, ne pas en posséder.

Préalablement au passage en régie envisagé par la commune, il est conseillé à celle-ci de passer en revue et d'exposer les raisons principales qui la conduisent à opérer ce choix au moyen d'un bilan complet de l'exécution du contrat de délégation de service public.

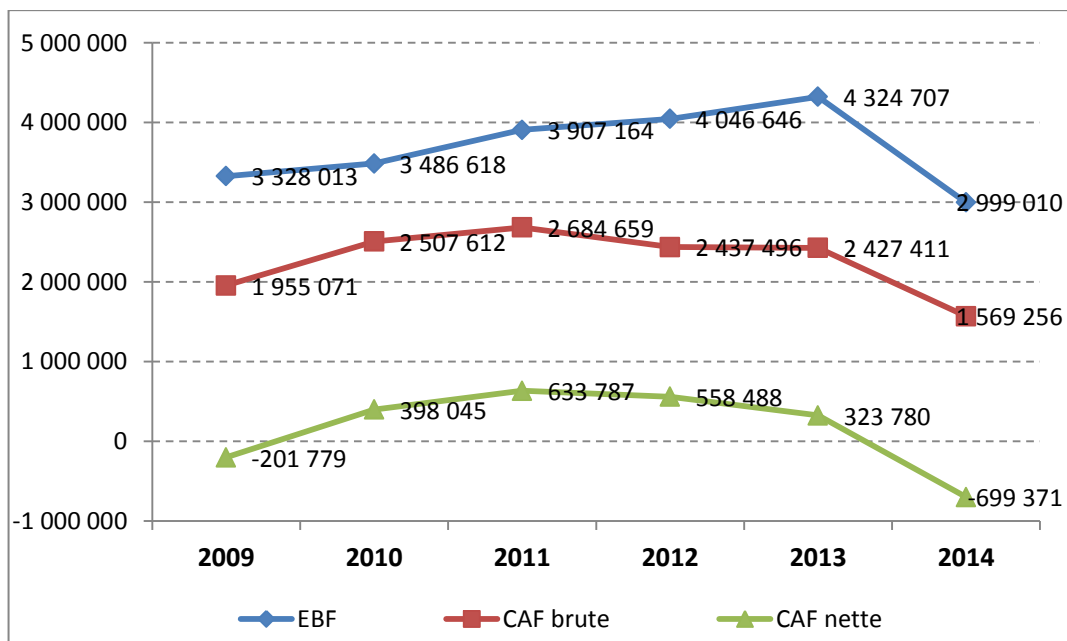
*

*

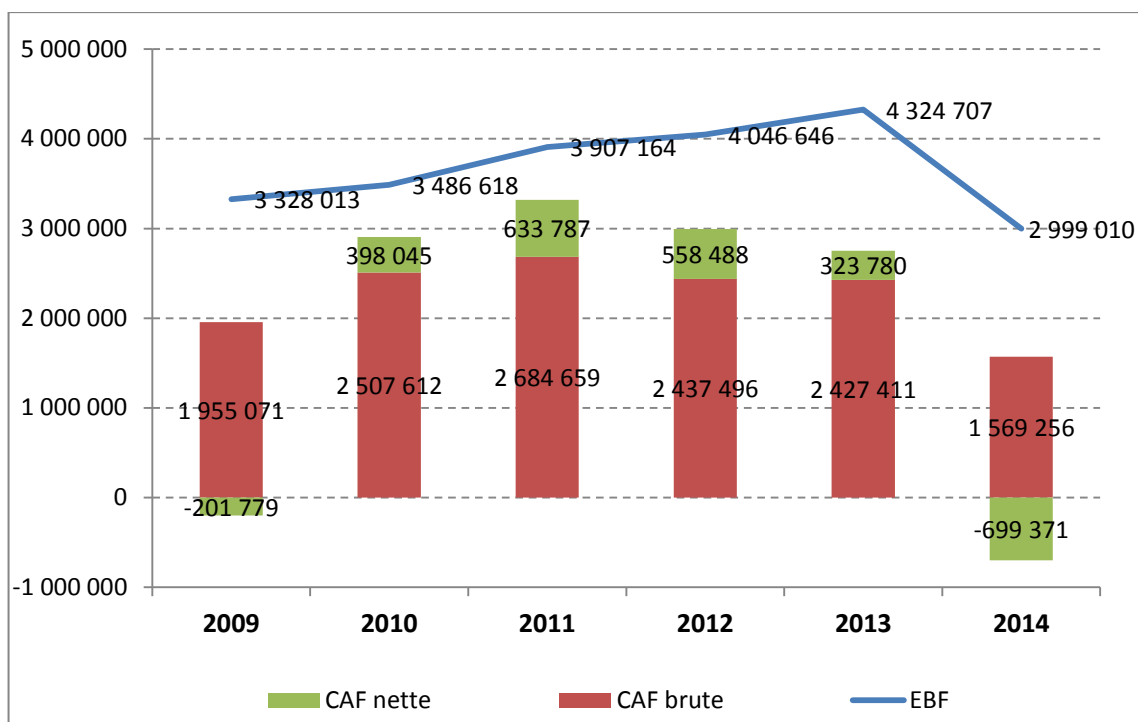
*

ANNEXE 1 :

Graphique 2 : Evolution de l'EBF, de la CAF brute et de la CAF nette (en €)



Graphique 3 : Composition de la CAF en CAF brute et CAF nette et évolution de l'EBF (en €)



Sources ANAFI pour graphiques 2 et 3

ANNEXE 2 : DEROULEMENT DE LA PROCEDURE

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

Objet	Date(s)	Destinataire(s)	Date(s) de réception des réponses
Envoi lettre(s) d'ouverture de contrôle	20/01/2015	M. Alain VENOT, maire de Châteaudun depuis le 4 avril 2014 M. Didier HUGUET, maire de Châteaudun de 2008 au 4 avril 2014	21/01/2015 21/01/2015
Entretien(s) préalable(s)	30/06/2015	M. Alain VENOT, maire de Châteaudun depuis le 4 avril 2014 M. Didier HUGUET, maire de Châteaudun de 2008 au 4 avril 2014	
Délibéré de la chambre	27/07/2015		
Notification du rapport d'observations provisoires (ROP)	04/09/2015 04/09/2015	M. Alain VENOT, maire de Châteaudun depuis le 4 avril 2014 M. Didier HUGUET, maire de Châteaudun de 2008 au 4 avril 2014	- 30/10/2015 (courrier du 27/10/15) - 19/10/2015 (courrier du 10/10/15)
Envoi d'extraits du ROP	04/09/2015 04/09/2015	M. X., ancien directeur général des services Mme Y., rédacteur principal	- 03/11/2015 - 03/11/2015
Délibéré de la chambre	21/12/2015		
Notification du rapport d'observations définitives (ROD1)	12/02/2016	M. Alain VENOT, maire de Châteaudun depuis le 4 avril 2014 M. Didier HUGUET, maire de Châteaudun de 2008 au 4 avril 2014	14/03/2016 Sans réponse



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin
www.ccomptes.fr/Centre-Val-de-Loire

Chambre régionale des comptes du Centre Val-de-Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél. : 02 38 78 96 00

www.ccomptes.fr/Centre-Val-de-Loire