Chambre régionale des comptes
Bourgogne-Franche-Comté

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE COSNE-COURS-SUR-LOIRE

(Département de la Nièvre)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 10 février 2022.

28-30, rue Pasteur - CS 71199 - 21011 DIJON Cedex – Téléphone : 03 80 67 41 50 – Télécopie : 03 80 36 21 05
bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr - Site Internet : http://www.ccomptes.fr/fr/crc-bourgogne-franche-comte

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE 3
RECOMMANDATIONS 6
INTRODUCTION 7
1 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS PRÉCÉDENTES DE LA CHAMBRE 9
2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE 11
2.1 La qualité de l'information financière et budgétaire 11
2.1.1 Les orientations budgétaires 11
2.1.2 L'information financière à destination des citoyens 12
2.1.3 Les états annexés aux documents budgétaires 12
2.1.4 L'information des conseillers municipaux sur la cession d'un immeuble industriel 13
2.1.5 Les logements de fonction communaux 14
2.2 L'information comptable 15
2.2.1 Des règles et processus de gestion des autorisations de programme et crédits de paiement à définir 16
2.2.2 L'état du patrimoine 17
2.2.3 Les services assujettis à la TVA 19
2.2.4 Les révisions de tarifs ou redevances 20
2.2.5 Les participations et prestations remboursées 20
3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE 23
3.1 Le périmètre de l'analyse financière 23
3.2 Le budget principal de 2014 à 2019 24
3.2.1 La formation du résultat de la section de fonctionnement 24
3.2.2 Les dépenses d'investissement et leur mode de financement jusqu'en 2019 32
3.3 Les budgets annexes de 2014 à 2019 37
3.3.1 Le budget annexe de l'eau 37
3.3.2 Le budget annexe de l'assainissement 39
3.3.3 Le budget annexe STIC 41
3.4 La crise sanitaire et l'exercice 2020 42
3.4.1 L'impact de la crise sanitaire, positif sur le budget principal… 42
3.4.2 … neutre sur les budgets annexes 43
3.5 La situation financière globale de la commune sur la période 2014-2020 44
3.5.1 Des résultats consolidés globalement satisfaisants 44
3.5.2 Les principaux indicateurs de l'équilibre financier révélateurs d'un endettement élevé mais néanmoins soutenable 44
3.6 Les perspectives budgétaires et financières 44
3.6.1 À définir pour le budget principal … 45
3.6.2 … comme pour les budgets annexes 46
3.6.3 … dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement 46
4 LA COMMANDE PUBLIQUE 48
4.1 La fonction achat au sein de la collectivité 48
4.1.1 L'organisation de la commande publique : les points à améliorer 48

4.1.2 L'organisation de la commande publique : les acquis à consolider 50
4.2 La passation des marchés publics 51
4.2.1 La procédure de passation et le recours à l'allotissement 52
4.2.2 Les règles de publicité 52
4.2.3 L'analyse des offres 53
4.3 L'exécution des marchés 53
4.3.1 La récurrence du recours aux avenants 53
4.3.2 La destination des ouvrages réalisés 55
4.4 La réhabilitation de l'ancien palais de justice devenu « Palais de Loire » 56
4.4.1 La réalisation du marché de maîtrise d'œuvre 57
4.4.2 L'exécution des trois marchés de travaux 58
4.4.3 Le bilan de l'opération 62
4.4.4 La destination du bâtiment 63
5 L'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC 65
5.1 L'installation de deux restaurants sur le domaine public de la commune 65
5.2 Les conventions d'occupation du domaine public pour l'exploitation de l'activité de restauration 66
5.2.1 Le régime juridique applicable aux conventions d'occupation du domaine public 66
5.2.2 Les conventions d'occupation du domaine public conclues avec l'unique candidat en lice 66
5.2.3 L'appel à candidature pour l'exploitation des restaurants 68
ANNEXES 70

SYNTHÈSE

La commune de Cosne-Cours-sur-Loire, qui compte 9 741 habitants au 1er janvier 2021, est la deuxième ville de la Nièvre après Nevers. Membre de la communauté de communes Cœur de Loire, elle se situe à la limite du département du Cher et au confluent de la Loire et du Nohain. La chambre a contrôlé sa gestion à compter de l'exercice 2014.

Sur l'information financière et comptable

Si l'information financière délivrée aux élus et aux citoyens est globalement satisfaisante, les conseillers municipaux n'ont toutefois pas toujours disposé d'une information adéquate leur permettant d'être en mesure d'exercer utilement leur mandat, notamment sur les cessions et l'attribution de logements de fonction.

En outre, la commune gagnerait à se doter d'un inventaire comptable exhaustif qui, lui procurant une image fidèle et une juste valorisation de son patrimoine, lui permettrait d'en déterminer une stratégie de gestion.

Sur l'analyse financière

S'agissant du budget principal, les charges de gestion - principalement les charges à caractère général et de personnel - ont été ajustées pour compenser la réduction des produits de gestion, notamment de la dotation globale de fonctionnement, permettant ainsi de préserver le niveau de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement. Toutefois, nette du remboursement en capital des emprunts, la capacité d'autofinancement diminue en 2019 en raison de la progression de l'encours de dette. Sur l'ensemble de la période 2014-2019, la commune a financé les trois-quarts de ses investissements sur ses ressources propres, traduisant une soutenabilité globalement satisfaisante de la politique d'investissement. En 2020, compte tenu des économies engendrées par les périodes de confinement sur les charges de gestion, et malgré les pertes enregistrées sur les ressources d'exploitation, l'impact de la crise sanitaire présente un solde positif de 270 000 € pour la commune.

S'agissant des budgets annexes, celui de l'eau dégage une capacité d'autofinancement qui peine à couvrir l'annuité en capital de sa dette. La capacité de désendettement s'établissant à une durée élevée (14,4 années fin 2020), les niveaux d'autofinancement et d'endettement devront systématiquement être examinés avant d'envisager tout nouvel investissement. Le budget annexe de l'assainissement a, sur la période 2014-2019, financé près de 40 % de ses dépenses d'équipement par le financement propre disponible, constitué aux trois quarts de la capacité d'autofinancement nette. Si la capacité de désendettement est élevée fin 2019 (11,6 années), elle est corrélée aux travaux réalisés. Quant au budget annexe du service des transports intra-cosnois (STIC), dépourvu de dette, il est presque exclusivement financé par le budget principal.

La situation financière globale de la commune sur la période 2014-2020 présente des résultats consolidés satisfaisants. Les principaux indicateurs de l'équilibre financier sont révélateurs d'un endettement élevé mais néanmoins soutenable, offrant toutefois peu de marges de manœuvre dans la perspective d'une relance du cycle d'investissement.

Au regard du niveau d'investissements inscrits en crédits de paiements pour 2022-2023, il apparaît indispensable pour la commune de définir une trajectoire sur la durée du mandat, en déterminant un niveau annuel de dépenses d'équipements corrélé à celui de son endettement et de son autofinancement, lui permettant de maintenir ses grands équilibres. En définitive, l'élaboration d'un véritable programme pluriannuel d'investissement intégré dans une prospective financière et décliné en autorisations de programmes et crédits de paiements lui permettrait de piloter sa trajectoire financière. Elle devrait de même formaliser un projet de maîtrise de ses charges courantes, notamment au travers d'opportunités de mutualisations à mettre en œuvre avec la communauté de communes. À défaut, la commune devra envisager des arbitrages stratégiques pour adopter une politique d'investissement soutenable sur la durée.

Sur la commande publique

La commande publique à Cosne-Cours-sur-Loire ne fait pas l'objet d'une organisation centralisée. En outre, il n'existe pas de guide de procédure ni de règlement interne. Dans ces conditions, la sécurité juridique des contrats passés n'est pas garantie. La commune gagnerait également à se doter d'une commission d'analyse des offres pour les marchés à procédure adaptée, qui représentent l'essentiel des marchés passés sur la période, en vue d'accroître la participation des élus à la procédure de passation.

Le conseil municipal a délégué sa compétence au maire dans le cadre de la passation des marchés publics inférieurs aux seuils formalisés, ainsi que pour les avenants afférents ne dépassant pas 5 % du montant initial. Néanmoins, au sein de l'échantillon étudié, l'ensemble des avenants sont conclus directement par le maire alors même qu'ils dépassent ce seuil - ou relèvent de la commission d'appel d'offres -, entachant la régularité de ces décisions.

La définition des besoins présente de nombreuses lacunes, révélées notamment par une pratique récurrente de modifications dont certaines bouleversent l'économie du marché concerné et par une destination des ouvrages qui ne correspond pas toujours aux besoins. De plus, certains marchés n'ont pas fait l'objet d'une mise en concurrence, alors même qu'ils dépassaient le seuil impliquant d'y recourir. Ainsi et à plusieurs reprises, la commune n'a pas respecté les grands principes de la commande publique tels que la liberté d'accès aux contrats et l'égalité de traitement entre les candidats.

Le projet de réhabilitation du Palais de Loire illustre le défaut de définition des besoins et révèle un suivi insuffisant de l'exécution des marchés. En effet, il a subi de multiples modifications. Son montant initial est passé de 2,1 M€ TTC à environ 3,7 M€ TTC, soit une dérive financière du projet initial de 57 % à hauteur de 1,6 M€. Cet investissement conséquent pour la commune qui a, au demeurant, bénéficié d'environ 1 M€ de subventions, interroge au regard de la difficulté à lui trouver une destination, depuis sa livraison en janvier 2019, avec plus de 18 mois de retard. Sans méconnaître les conséquences de la crise sanitaire sur la sous-occupation des locaux, une réflexion doit être engagée sur la destination de ce bâtiment, encore incertaine plus de deux ans après sa livraison.

Sur l'installation de deux restaurants sur le domaine public

En 2018 et 2019, deux conventions d'occupation du domaine public ont été conclues pour l'installation de deux restaurants dans des bâtiments relevant du domaine public de la

collectivité, l'un au sein de la salle des fêtes de la Chaussade, l'autre au sein du Palais de Loire réhabilité. Ces conventions conclues pour une durée de neuf ans ont fait l'objet d'une publicité, conformément aux exigences de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques, par la publication d'un avis d'appel à la concurrence. Toutefois, seuls les titulaires des contrats avaient présenté leur candidature. À l'avenir, la commune est invitée à élargir la diffusion réalisée pour ce type de contrat, tant au niveau des supports que des périodes de publication, afin d'assurer une visibilité suffisante pour tous les candidats potentiels et ainsi, garantir la libre concurrence.

RECOMMANDATIONS

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

Recommandation n° 2 : Régulariser les mises à disposition de services municipaux à la communauté de communes.

Recommandation n° 3 : Mettre en œuvre, dans les plus brefs délais, un plan pluriannuel d'investissement formalisé.

Recommandation n° 4 : Mettre en place une organisation centralisée de l'achat public et élaborer un guide interne des achats visant à sécuriser l'ensemble des procédures.

Recommandation n° 5 : Se conformer, sans délai, aux dispositions de la délibération prévoyant les délégations de compétences du maire en matière de commande publique et garantir la compétence de la commission d'appel d'offres en matière de procédure formalisée.

Recommandation n° 6 : Mettre en place une commission d'analyse des offres pour la passation des marchés à procédure adaptée.

Recommandation n° 7 : Améliorer la définition des besoins en vue de limiter les modifications dans l'exécution des marchés et de sécuriser juridiquement la procédure de passation.

INTRODUCTION

Procédure

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Cosne-Cours-sur-Loire pour les exercices 2014 jusqu'à aujourd'hui.

Ce contrôle a été ouvert le 4 novembre 2020 par lettres du président à M. Daniel Gillonnier, ordonnateur en fonctions, et MM. Michel Veneau et Alain Dherbier, anciens ordonnateurs. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 20 mai 2021 avec M. Gillonnier, également le 20 mai 2021 avec M. Alain Dherbier, puis le 1er juin 2021 avec M. Michel Veneau.

Lors de sa séance du 22 juillet 2021, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à M. Daniel Gillonnier, ordonnateur en fonctions, et à MM. Michel Veneau et Alain Dherbier, en qualité d'anciens ordonnateurs. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre, au cours de sa séance du 10 février 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

Présentation de la commune de Cosne-Cours-sur-Loire

La commune de Cosne-Cours-sur-Loire se situe dans le département de la Nièvre à la limite du département du Cher. Avec 9 741 habitants au 1er janvier 2021[1], elle est la deuxième ville de la Nièvre après Nevers. Depuis 1982 (12 463 habitants), la population n'a fait que décroître et ce, de plus en plus rapidement (- 0,3 % de variation moyenne annuelle entre 1982 et 1990, puis - 1,1 % entre 2014 à 2020), comme dans l'ensemble du département, passé de 218 341 habitants en 2014 à 207 182 habitants en 2020. En outre, la commune est confrontée à un vieillissement de sa population, la part des plus de 60 ans ayant augmenté de 7,4 points entre 2007 et 2017[2]. Quant aux taux de chômage[3] et de pauvreté, ils s'élèvent respectivement en 2017 à 15,6 % et 16 %, soit au-dessus de la moyenne départementale (13,7 % ; 15,5 %).

Depuis 2018, la commune fait partie avec Nevers, seule autre commune retenue dans le département (222 villes en France), du dispositif « Action Cœur de ville » qui tend à stimuler le dynamisme et l'attractivité des villes petites et moyennes. Malgré la position centrale de la commune dans le secteur de la santé, elle a été touchée par la liquidation judiciaire de sa clinique et par des fermetures de services au sein de l'hôpital dont la reconstruction est prévue à l'horizon 2024.

Située au confluent de la Loire et du Nohain, Cosne-Cours-sur-Loire est membre de la communauté de communes Cœur de Loire qui regroupe 30 communes, représentant un bassin

---

[1] INSEE : population légale millésimée 2018 en vigueur au 1er janvier 2021.

[2] Source INSEE.

[3] Proportion du nombre de chômeurs au sens du recensement dans la population active ; le taux de chômage au regard des seules personnes inscrites à Pôle Emploi est de 7,3% pour le bassin d'emploi de Cosne-Cours-sur-Loire contre 6,7% dans le département de la Nièvre (source : observatoire-poleemploi-bfc.fr).

de vie de 27 000 habitants. Sa position stratégique au carrefour des régions, sa proximité avec Paris, et les vignobles renommés alentour, lui assurent un fort potentiel touristique. La ville dispose aussi d'un patrimoine important avec le château, le cinéma et l'ancien palais de justice, qui ont fait l'objet de projets de mise en valeur. La commune est engagée sur le plan culturel puisqu'au-delà de la présence du cinéma municipal et du musée de la Loire, elle organise des événements tout au long de l'année, tels que le carnaval et le festival estival « Garçon, la Note ! ».

1 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS PRÉCÉDENTES DE LA CHAMBRE

Dans son rapport d'observations définitives du 30 octobre 2000, la chambre régionale des comptes avait contrôlé la délégation de service public des réseaux d'eau et d'assainissement de la commune de Cosne-Cours-sur-Loire. À cette occasion, elle recommandait à la commune de réduire la durée de ses futurs contrats, de veiller à disposer de comptes rendus financiers et de prix précis et détaillés et de mettre fin à l'attribution exclusive de travaux aux délégataires.

La durée des contrats

Par contrats des 17 avril et 18 décembre 1987, la commune avait affermé ses réseaux d'eau et d'assainissement, pour une durée de 25 ans pour l'eau et de 20 ans pour l'assainissement, reconductible pour une durée limitée à cinq ans. Au vu de l'évolution de la législation en matière de délégation de service public depuis la signature de ces contrats, la chambre recommandait d'en réduire la durée lors de la prochaine passation.

En effet, l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), créé par la loi n° 96-142 du 21 février 1996, est venu limiter la durée des délégations de service public. Ainsi, dans sa version en vigueur en 2012, au moment du renouvellement des conventions, l'article mentionné disposait « Les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. Celle-ci est déterminée par la collectivité en fonction des prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre. […] Dans le domaine de l'eau potable, de l'assainissement, des ordures ménagères et autres déchets, les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans […]. »

Le contrat d'affermage du service public d'assainissement collectif est arrivé à échéance au 31 décembre 2012 et le nouveau a été signé le 19 décembre 2012 avec une prise d'effet au 1er janvier 2013 pour une durée fixée à huit ans. Quant au contrat d'affermage du service d'eau potable, le contrat a pris effet à compter du 1er juillet 2013, pour une durée de huit ans également.

Les deux contrats ont fait l'objet d'une prolongation, comme cela est possible, pour une durée maximale d'un an pour motif d'intérêt général. Cette prolongation a été adoptée lors du conseil municipal du 18 novembre 2020 en raison du décalage des élections et de la crise sanitaire qui n'ont pas permis à la nouvelle équipe municipale de lancer la procédure de passation des nouveaux contrats. Par délibérations du 18 novembre 2020, le conseil municipal a adopté le principe du recours à une délégation de service public pour les services d'assainissement collectif et d'eau potable pour une durée de six ans à compter du 1er janvier 2022.

Ainsi, la chambre constate que la commune a répondu à la recommandation portant sur la durée des contrats puisque cette dernière a été considérablement réduite passant de 25 à huit ans, durée adaptée à la nécessité d'amortir les investissements réalisés par le délégataire. La durée de six ans prévus pour les contrats suivants poursuit cette démarche.

La production de comptes rendus financiers

L'article L. 1411-3 du CGCT, qui renvoie à l'article L. 3131-5 du code de la commande publique, prévoit que le concessionnaire doit produire « chaque année un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services ».

Le délégataire produit chaque année, depuis la souscription des contrats en 2013, les comptes rendus financiers au sein d'un rapport plus global dénommé « rapport annuel du délégataire », qui contient toutes les informations mentionnées dans l'article R. 1411-7 du code précité et notamment les éléments financiers mentionnant les prix de manière précise et détaillée. De plus, l'analyse financière annexée aux deux conventions d'affermage et les annexes des comptes rendus annuels détaillent précisément les modalités d'établissement du compte annuel de résultat d'exploitation, notamment la méthode utilisée et les charges et produits imputés. En outre, conformément à l'article L. 2224-5 du CGCT, le maire présente à l'assemblée délibérante un rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'eau potable et d'assainissement destiné notamment à l'information des usagers.

Pour conclure, depuis 2013, les comptes rendus financiers fournis à la commune annuellement pour les services d'eau potable et d'assainissement répondent aux exigences d'information du délégant par le délégataire, notamment concernant la précision des comptes et le niveau de détail exigé, permettant ainsi une information claire et un contrôle effectif de la commune sur la gestion des services.

L'attribution exclusive des travaux au délégataire

Les deux contrats d'affermage du service d'assainissement collectif et d'eau potable précisent, dans leurs articles 1.3 et 1.7.4, que l'exclusivité accordée au délégataire se limite aux travaux neufs portant sur les branchements et raccordements sur réseau en service et aux travaux d'entretien des ouvrages à usage municipal ou collectif. Il s'agit d'une évolution par rapport au dernier contrôle de la chambre puisque les contrats précédents attribuaient l'intégralité des travaux neufs au délégataire dans le cadre des clauses d'exclusivité. Les travaux neufs réalisés sur le réseau varient selon les années et sont repris dans les rapports annuels. Leur mise en concurrence pourrait également être prévue dans le cadre de prochains contrats.

Tableau n° 1 : Produits reçus au titre de travaux effectués à titre exclusif

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Travaux attribués à titre exclusif - assainissement	10 508	12 264	9 644	12 534	16 518	11 437	19 597	92 502
Travaux attribués à titre exclusif – eau	0	20 719	18 189	24 535	27 316	27 160	29 670	147 589

Source : rapports annuels du délégataire pour les services publics eau et assainissement.

Parallèlement, des marchés de travaux ont été passés depuis 2014, portant sur l'extension des réseaux d'assainissement. Un marché a été passé en 2017 avec le délégataire pour un montant final de 5 089 250,06 € HT ; le second marché a été attribué à deux autres entreprises pour un montant total de 2 878 687,06 € HT.

La chambre constate donc que même si la collectivité ne semble pas recourir systématiquement au délégataire, puisque des marchés de travaux ont été passés sur la période impliquant une mise en concurrence préalable, les travaux relevant exclusivement de la compétence du délégataire restent à un niveau élevé. La chambre invite donc la commune à poursuivre sa démarche de mise en concurrence de ces travaux.

En conclusion, les observations et recommandations formulées par la chambre dans son précédent rapport ont été globalement respectées.

2 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

2.1 La qualité de l'information financière et budgétaire

2.1.1 Les orientations budgétaires

Dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 1er août 2015, l'article L. 2312-1 du CGCT prévoyait qu'un débat, portant sur les orientations générales de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune, devait se tenir au sein du conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRé, a renforcé ces exigences de transparence financière en introduisant la notion de rapport d'orientation budgétaire (ROB) et en étoffant son contenu de nouveaux éléments portant notamment sur la dette. Des exigences supplémentaires pèsent également sur les communes de plus de 10 000 habitants concernant l'évolution des dépenses et des effectifs. L'article D. 2312-3 précise les informations contenues dans le rapport d'orientation budgétaire.

Au cours de la période contrôlée, un débat d'orientation budgétaire (DOB) s'est tenu annuellement dans le délai de deux mois précédant l'examen du budget primitif, faisant à chaque fois l'objet d'une délibération spécifique. Pour les exercices 2014 et 2015, le DOB répond globalement aux exigences de l'article L. 2312-1 du CGCT dans sa version antérieure au 1er août 2015. À partir de 2016, le contenu du débat s'est étoffé et le rapport d'orientation budgétaire est étayé d'un grand nombre d'informations. La commune de Cosne-Cours-sur-Loire se situant au-dessus du seuil de 10 000 habitants, les exigences supplémentaires qui concernent cette strate lui sont donc opposables. Pour l'exercice 2017, le ROB n'évoquait toutefois ni la structure de la dette, ni la structure et l'évolution des effectifs. Dès l'exercice 2018, le budget ville répondait à ces exigences.

La chambre relève que depuis l'exercice 2021, au-delà des informations obligatoires présentées dans les rapports, assurant leur complétude, la collectivité apporte des éléments d'explication et de contexte afin d'en faciliter la compréhension et la lisibilité.

2.1.2 L'information financière à destination des citoyens

L'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-1 du CGCT dispose, depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRé, que sont mis en ligne, sur le site internet de la collectivité, après l'adoption par l'assemblée des délibérations auxquelles ils se rapportent, de plusieurs documents permettant une information éclairée des citoyens sur la politique budgétaire : - une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles, - le ROB, et la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif conformément à l'article L. 2121-12 du CGCT..

Concernant l'information financière à destination des citoyens sur le site internet de la commune, les documents sont en ligne depuis l'exercice 2017, avec une amélioration significative à partir de l'exercice 2019, puisque figurent le budget primitif pour l'ensemble des budgets, le budget supplémentaire et le compte administratif, ainsi que les rapports de présentation qui s'y attachent. Pour l'exercice 2021, figurent le ROB accompagné du contenu du débat afférent, ainsi que le budget primitif des différents budgets, leurs annexes et le rapport de présentation.

La chambre souligne cette bonne pratique et invite l'ordonnateur, pour les exercices à venir, à poursuivre la mise en ligne sur le site de la commune de l'ensemble de ces documents obligatoires, garantissant leur accès à tous.

2.1.3 Les états annexés aux documents budgétaires

Selon l'article L. 2313-1 du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants doivent assortir leurs documents budgétaires d'un certain nombre d'annexes. Ces états annexés ont pour objet de compléter les documents budgétaires en vue d'une information précise des élus et des citoyens sur des éléments substantiels du bilan tels que la dette, la trésorerie et les charges transférées. Ils mentionnent également les éléments du « hors bilan » et d'autres informations permettant d'appréhender dans son ensemble la situation d'une collectivité. Ces données doivent être compréhensibles afin de permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les conséquences à venir de ses choix budgétaires.

La chambre observe que, sur l'ensemble de la période, certaines annexes au compte administratif ne sont pas renseignées et d'autres se révèlent incomplètes au regard du format imposé par la nomenclature M14, malgré une amélioration constatée à partir de 2016. Ainsi, il est constaté que ne figurent pas aux comptes administratifs : les annexes C3.4 (liste des services assujettis à la TVA et non érigés en budget annexe) et C3.5 (présentation agrégée du budget principal et des budget annexes). Sont incomplètes, car ne répondant pas au format obligatoire de la nomenclature M14 : l'annexe A3 sur les amortissements, les annexes A10.1 et A10.2 sur la variation du patrimoine, l'annexe B1.7 sur les engagements hors bilan, l'annexe B2.1 sur les autorisations de programme et les crédits de paiement et l'annexe C1.1 sur l'état du personnel au 31/12/N. En outre, sont présentées agrégées, alors qu'une annexe devrait être réalisée par budget, l'annexe relative aux services assujettis à la TVA et celle relative aux états du personnel.

La chambre constate toutefois que, pour le compte administratif 2020, les annexes ont été complétées afin de tenir compte des différents éléments mentionnés, mais nécessitent encore quelques ajustements pour répondre à la nomenclature budgétaire M14, ce que l'ordonnateur s'est engagé à corriger lors de l'élaboration du prochain compte administratif.

2.1.4 L'information des conseillers municipaux sur la cession d'un immeuble industriel

Aux termes de l'article L. 2121-13 du CGCT : « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ». Selon le premier alinéa de l'article L. 2121-12 du même code : "Dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à la délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal". Le dernier alinéa de l'article L. 2241-1 de ce code dispose : « Toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis du service des domaines […] ».

Par une délibération du 8 février 2018, le conseil municipal a acté la cession de l'immeuble industriel situé 30-32 rue Eugène Perreau, au sein de la zone d'activité du Parc, pour un montant de 350 000 €, conclue ensuite par acte notarié du 27 avril 2018. Cette cession appelle plusieurs observations au regard des textes précités.

En premier lieu, l'avis sollicité auprès de France Domaine, estimant la valeur vénale du bien, datait du 10 juin 2013 et n'était plus valable au moment de la délibération, dès lors que sa validité était limitée à une année. Cet avis évaluait la valeur vénale de l'immeuble à 1 062 900 €, compte tenu des caractéristiques et tendances du marché de juin 2013. Mais « pour tenir compte de la superficie importante et de la situation locative (baux commerciaux) », un abattement de 30 % a été déduit, le ramenant à une valeur de « 744 030 € avec une marge de négociation de +/-10 % ».

En deuxième lieu, ni la délibération du 8 février 2018, ni la note explicative de synthèse ne faisaient état de la date et de la teneur de l'avis du service des domaines. Si l'estimation des domaines « il y a quelques années à environ 700 000 euros » est mentionnée dans la délibération, ni la date précise de cette estimation - pas plus que sa validité d'une année - ni l'estimation de base sur laquelle France Domaine avait déjà consenti une réduction de 30 % n'ont été portées à la connaissance des conseillers municipaux[4]. Or, il résulte des dispositions précitées de l'article L. 2241-1 du CGCT que la teneur de l'avis doit, préalablement à la séance du conseil municipal relative à la cession envisagée, être portée utilement à la connaissance de ses membres. Toutefois, il convient de noter qu'une autre estimation a été effectuée le 13 mars 2018, soit postérieurement à la délibération mais antérieurement à la vente, le nouvel avis de France Domaine évaluant le bien à une valeur de 384 000 €.

En troisième lieu, aucune information n'a non plus été communiquée sur les conditions particulières convenues à l'acte de cession du 27 avril 2018 qui prévoit que la commune réalise dans un délai de six mois à compter du jour de la vente « la création de deux nouveaux bureaux et une salle d'eau avec WC, dans le bâtiment présentement vendu sur une superficie d'environ 60 m², actuellement inoccupée », travaux à la charge exclusive de la commune. Ces travaux se sont élevés à 14 100 € HT (16 900 € TTC).

[4].

La chambre constate que les membres du conseil municipal n'ont pas disposé d'une information adéquate leur permettant d'apprécier les conditions de la cession soumise à leur approbation, et que cette décision de cession a été prise en l'absence d'une estimation valide de France Domaine, entachant d'illégalité la délibération.

Aussi la chambre invite la collectivité à s'assurer, à l'occasion de la cession de biens communaux, de disposer d'un avis valide de France Domaine conformément aux dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT afin d'assurer l'information des membres du conseil municipal. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que, depuis juillet 2020, l'avis du domaine a été demandé et présenté systématiquement au conseil municipal pour les sept cessions réalisées.

2.1.5 Les logements de fonction communaux

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement a redéfini celui de la concession de logement par nécessité absolue de service et a remplacé celui de la concession par utilité de service par un régime de convention d'occupation précaire. Les assemblées locales avaient jusqu'au 1er mai 2016 pour actualiser les modalités de ces avantages en nature et se conformer aux nouvelles dispositions réglementaires.

Selon l'article R. 2124-65 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), la concession par nécessité absolue de service ne peut être accordée que « lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate ».

Quant à l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, il autorise notamment l'attribution d'un logement et d'un véhicule de fonction par nécessité absolue de service au directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants.

La concession par nécessité absolue de service comporte la gratuité du logement nu, mais l'occupant supporte l'ensemble des réparations et des charges locatives afférentes au logement ; par conséquent, la gratuité des avantages accessoires (eau, gaz, électricité, chauffage…) n'est plus permise. Toutefois, en application du principe de parité, compte tenu des dispositions combinées de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 et de l'article 10 du décret du 9 mai 2012, les agents territoriaux et notamment les directeurs généraux des services (DGS), dotés de responsabilités comparables à celles des agents de l'État, peuvent bénéficier des mêmes avantages accessoires et notamment de la gratuité des fluides afférents à leur logement de fonction.

En ce qui concerne la convention d'occupation précaire avec astreinte régie par l'article R. 2124-68 du CG3P, elle peut être accordée à l'agent tenu d'accomplir un service d'astreinte qui ne remplit pas les conditions ouvrant droit à une concession de logement par nécessité absolue de service. Sont notamment concernés les emplois comportant l'obligation d'intervenir à tout moment, y compris en dehors des heures habituelles de travail, pour assurer la bonne marche du service. Elle implique le versement d'une redevance - le loyer - qui ne peut être inférieure à 50 % de la valeur locative réelle du logement occupé ; les agents supportent également l'ensemble des réparations et des charges locatives afférentes au logement.

En premier lieu, à Cosne-Cours-sur-Loire, l'unique délibération établissant la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué date du 19 décembre 2005. Les neuf emplois listés, de concierges d'écoles ou de gardiens d'équipements, disposent d'une concession par nécessité absolue de service consentie à titre gratuit, y compris s'agissant des fluides. Au printemps 2021, six gardiens ou concierges bénéficiaient d'un logement de fonction par nécessité absolue de service.

Or, faute pour l'assemblée de s'être prononcée sur l'actualisation des modalités de ces avantages en nature pour se conformer aux nouvelles dispositions réglementaires au plus tard le 1er mai 2016, les avantages ainsi accordés à titre gratuit, y compris s'agissant des fluides, sont depuis lors irréguliers.

En deuxième lieu, la ville était locataire, depuis le 1er mai 2018, d'une maison pour loger le gardien de cimetière pour un montant de 8 500 € par an ; à cette dépense s'ajoutaient les consommations de fluides (eau et électricité). Ce logement, qui n'appartenait pas à la collectivité, ne figurait pas à la délibération de 2005. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a mentionné avoir résilié cette location. Un logement appartenant à la commune a été attribué au gardien de cimetière.

En outre, une délibération du 22 septembre 2021 est venue fixer la liste des cinq emplois ouvrant droit à un logement de fonction mettant à jour la délibération de 2005. Puis, les arrêtés d'attribution des logements de fonction ont été pris pour les cinq logements concernés, mentionnant également les charges portées par les locataires permettant de régulariser les situations constatées à l'occasion du contrôle de la chambre.

En troisième lieu, le DGS en fonctions de 2013 à fin mars 2020 a disposé d'un logement de fonction à l'école Paul Bert, non listé à la délibération de 2005. Ainsi, cet agent a bénéficié d'un logement de fonctions accordé par nécessité absolue de service hors autorisation de l'assemblée délibérante et hors déclaration fiscale. Cependant, en sa qualité de DGS d'une commune de plus de 5 000 habitants, il pouvait, en application des dispositions susvisées, bénéficier d'un tel logement avec gratuité des fluides afférents. À l'occasion de son départ de la collectivité, une autorisation exceptionnelle de porter le plafond de son compte épargne temps (CET) de 60 à 90 jours lui a été accordée par courrier du 15 février 2017. Or, les collectivités ne disposent pas du pouvoir de modifier le nombre maximum de jours épargnés sur le CET. En outre, la perception par le DGS, sur la période de janvier 2014 à décembre 2019, des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires, non cumulables avec l'octroi d'un logement de fonction par nécessité absolue de service, était irrégulière.

La chambre, relève en outre, pour ces différentes situations passées, un manque de transparence dans l'information des élus, qui n'ont pas été en mesure d'exercer utilement leur mandat, et par conséquent, dans l'information des citoyens.

2.2 L'information comptable

La fiabilité des comptes est une condition de la qualité de l'information financière et un préalable indispensable à toute analyse financière.

2.2.1 Des règles et processus de gestion des autorisations de programme et crédits de paiement à définir

Les autorisations de programme (AP) correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, ou encore à des subventions d'équipement versées à des tiers. Les crédits de paiement (CP) afférents constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année. Cette procédure permet à la commune d'inscrire à son budget les seules dépenses à exécuter au cours de l'exercice tout en disposant d'une prospective sur plusieurs années. Les AP, qui doivent être adoptées par délibération distincte, comportent la répartition prévisionnelle par exercice des CP correspondants. Leurs modalités de gestion peuvent être précisées dans un règlement budgétaire et financier et leur mise à jour donne lieu à un état joint aux documents budgétaires. Bien que non obligatoire pour les communes, l'adoption d'un règlement budgétaire et financier présente l'avantage de décrire les procédures de la collectivité, mais également de créer un référentiel commun à l'ensemble des services.

En premier lieu, à Cosne-Cours-sur-Loire, nombre d'AP sont adoptées pour des opérations annuelles, ce qui est contraire à leur nature pluriannuelle. La M14 prévoit d'ailleurs le vote d'« opérations » correspondant à un projet d'investissement identifié, apparaissant alors au budget comme un chapitre budgétaire.

En deuxième lieu, les AP et CP ne font pas l'objet de délibérations distinctes pour leur adoption, révision ou suppression, en dehors de celles des 2 novembre 2015 et 18 novembre 2020.

En troisième lieu, aucune répartition prévisionnelle des CP par exercice n'est présentée lors de l'adoption de l'AP, contrairement aux dispositions de l'article R. 2311-9 du CGCT. Alors que l'adoption trop précoce d'une AP, à savoir lorsque le projet est simplement programmé au plan pluriannuel d'investissement (PPI), empêche l'appréciation du juste coût du projet considéré, son vote après la définition précise des caractéristiques techniques et financières du projet permet une programmation réaliste du calendrier de sa réalisation, et partant, de la répartition prévisionnelle des CP. Aussi, jusqu'en 2018, l'écart entre les CP prévus au titre de l'exercice N+1 et ceux réellement inscrits au BP de l'exercice suivant varie entre 0,4 M€ et 2,7 M€ pour le budget principal[5] ; cet écart oscillant entre 33 000 € et 225 000 € pour le budget annexe de l'eau[6] et entre 0,4 M€ et 1,8 M€ pour le budget annexe de l'assainissement[7]. Depuis 2019, cet écart ne peut plus être calculé puisque, en dehors du montant de CP de l'exercice prévu au budget primitif, l'ensemble des CP restant à financer au titre des exercices suivants sont globalisés.

La chambre observe que, jusqu'en 2021, les états annexés aux documents budgétaires n'étaient pas conformes à l'instruction budgétaire et comptable, et qu'en outre, l'absence des échéanciers de CP altérait la lisibilité des engagements pris.

Aussi, la définition de règles et processus de gestion des AP/CP apparaît indispensable à leur sécurisation et à l'amélioration de leur lisibilité. De plus, si le suivi des indicateurs de taux de réalisation et de taux de couverture n'est pas imposé aux communes, leur utilisation

[5] Soit entre 12 % (BP 2016) et 75 % (BP 2017) du montant de CP prévus en N pour N+1.
[6] Soit entre 30 % (BP 2016) et 103 % (BP 2014) du montant de CP prévus en N pour N+1.
[7] Soit entre 67 % (BP 2017) et 91 % (BP 2016) du montant de CP prévus en N pour N+1.

permet de s'assurer de la qualité des prévisions de CP et de prévenir tout risque de déconnexion progressive entre AP votées et CP pouvant être supportés par le budget de la commune.

Graphique n° 1 : Taux de réalisation des CP et taux de couverture des AP

Source : CRC, d'après les états annexes aux budgets et les fichiers de mandats

Le taux de réalisation correspond au rapport entre les CP réalisés au cours de l'exercice et ceux prévus au budget primitif de l'année considérée[8]. Au budget principal, il est en moyenne de 72 % sur les exercices contrôlés, révélateur du manque de définition précise des projets. Il s'améliore néanmoins en 2019 (105 %), année de finalisation du nouveau centre technique municipal.

Le taux de couverture constitue le rapport entre le stock d'AP et le montant des CP annuels[9]. Hormis en 2016 où le taux de couverture du budget principal se dégrade à 4,2 années, il représente 2,4 années jusqu'en 2018 (2,6 ans en 2020). En 2019, la finalisation de l'AP relative au centre technique municipal permet de présenter un taux inférieur à une année.

En conclusion, la chambre invite la commune à suivre ces indicateurs, à se doter d'un règlement budgétaire et financier lui permettant de définir les modalités d'adoption et de suivi de ses AP/CP et à recourir au vote « par opération » pour les opérations à caractère annuel. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a précisé qu'un règlement sera élaboré par le service financier en vue du passage à la nomenclature M57.

2.2.2 L'état du patrimoine

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe de manière conjointe à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification, et tient pour cela l'inventaire physique. Il suit également l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés. Ces deux inventaires doivent être en concordance entre eux, mais également avec l'état de l'actif immobilisé suivi par le comptable.

[8] Taux de réalisation des CP = CP réalisés N / CP prévus BP N.
[9] Taux de couverture des AP = stock d'AP à financer / CP mandatés N.

À Cosne-Cours-sur-Loire, l'inventaire comptable est tenu. Il a été reconstitué à partir de l'actif du comptable à l'occasion du changement de logiciel en 2018, mais révèle des incohérences.

En premier lieu, cet inventaire comptable correspond aux données attendues d'un état de l'actif alors qu'un état d'inventaire doit comprendre, outre les données comptables, des informations précises sur chaque bien : localisation, surface et caractéristiques physiques des biens, cadre juridique, entretien notamment.

En second lieu, s'agissant du seul budget principal, l'inventaire était valorisé entre 49 M€ (2014) et 59 M€ (2017) en valeur brute, soit inférieur à l'état de l'actif du comptable respectivement de 47 M€ et 44 M€ ; après la reprise des éléments de l'actif comptable en 2018, l'écart en valeur brute s'est réduit mais subsiste à 3,3 M€ en 2020, et 3,6 M€ en valeur nette comptable.

Enfin, depuis la reprise de l'inventaire en 2018, la valeur nette comptable mentionnée est inférieure de 4,2 M€ (2018 et 2019) à celle calculée[10] ; l'écart se réduit à 3,6 M€ en 2020. Les mêmes anomalies ressortent aux budgets annexes.

S'agissant de la durée d'amortissement de 50 années adoptée pour les immeubles de rapport, elle apparaît dépourvue de lien avec la durée de vie prévisible de certains biens. En effet, et à titre d'illustration, la cellule « salon de coiffure » du centre commercial Saint Laurent, bâti en 1973, a été acquise en juin 2017 pour 25 000 € ; elle est dépréciée sur cette durée de 50 années sans corrélation avec sa durée probable d'utilisation.

Pour ce qui concerne le budget annexe « service des transports intra Cosnois » (STIC), l'inventaire mentionne le minibus acquis en 2015, amorti sur 10 ans, et le « reconditionnement bus AQ-753-GN ». Ce second bien correspond au minibus recensé au budget principal, acheté en 2010 pour 105 544,38 €, mais non transféré au budget annexe ; ce bien, totalement amorti en 2020, a été reconditionné en 2019. Si le montant des travaux est retranscrit au budget annexe pour 42 904,25 €, aucune dépréciation n'a été calculée en 2020, le début de l'amortissement de ce bien ayant été reporté à 2021. Quant aux amortissements 2020 de ce budget annexe, ils ont été mandatés pour 10 498 €, mais comptabilisés pour 10 922 € à l'inventaire comme à l'actif. Les mêmes anomalies ressortent entre inventaires et états de l'actif aux budgets annexes eau et assainissement sur les valeurs brutes, amortissements et nettes comptables.

En définitive, tous budgets confondus, l'écart de valeur nette comptable ressort à 4,5 M€ entre les états d'inventaires et d'actifs ; il atteint 8,3 M€ entre la valeur retranscrite et celle calculée à l'inventaire, montant qui par son importance caractérise une insuffisance dans le suivi des immobilisations de la commune.

La chambre constate que ces anomalies, conjuguées aux carences d'informations attendues du second volet de l'inventaire et permettant de justifier de la réalité physique des biens, entravent aujourd'hui la définition d'une stratégie de gestion du patrimoine. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur mentionne qu'un inventaire physique sera réalisé.

[10] Calculée selon la formule : « valeur actuelle » - « cumul amort. » de l'état d'inventaire.

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

2.2.3 Les services assujettis à la TVA

Certaines activités sont assujetties à la TVA, soit de plein droit, soit sur option. L'individualisation d'une activité assujettie à la TVA dans un budget annexe, si elle est recommandée, n'est pas obligatoire.

Pour ces activités non individualisées, l'article R. 2313-3-II-2° du CGCT dispose que les états annexés au seul compte administratif comportent un « état présentant le montant de recettes et de dépenses affectées aux services assujettis à la TVA qui ne font pas l'objet d'un budget distinct du budget général ». Par ailleurs, l'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit que les opérations assujetties à la TVA doivent faire l'objet de séries distinctes de bordereaux de titres et de mandats par activité. Elles doivent également faire apparaître le montant des opérations budgétaires hors taxe, le montant de la TVA collectée ou déductible et le net à payer ou à recouvrer.

À Cosne-Cours-sur-Loire, l'état présentant le montant des recettes et dépenses affectées aux services assujettis à la TVA joint aux comptes administratifs est, jusqu'en 2020, un état consolidé des sept services[11] suivis au budget principal et non un état par service, qui plus est ventilé par chapitre et non par article comptable, conformément au plan de comptes appliqué par ces services. Au cours du contrôle de la chambre, les annexes budgétaires ont été revues ; l'état présentant le montant des recettes et dépenses affectées aux services assujettis à la TVA joint au compte administratif 2020 est désormais conforme à l'instruction budgétaire et comptable M14.

Aucun des services soumis à TVA ne fait non plus l'objet de séries distinctes de bordereaux, un même bordereau, voire un même mandat, pouvant comprendre des opérations relatives à des services assujettis à TVA et d'autres non. Si le code service TVA est véhiculé par les flux de mandats et titres transmis par la commune, l'absence de séries distinctes de bordereaux est néanmoins source d'erreurs.

Ces pratiques, de surcroît, ne facilitent pas la mise en œuvre des obligations fiscales liées aux opérations assujetties à TVA puisqu'un simple sondage a permis de constater des confusions : des mandats affectés d'un code service TVA sont émis TTC, d'autres dépourvus de code service TVA sont comptabilisés HT ; d'autres enfin sont émis TTC alors qu'ils relèvent d'activités assujetties à TVA.

En définitive, la chambre prend acte que, depuis le 1er janvier 2022, le service financier a mis en place des bordereaux individualisés par service de TVA et demande à la commune de

[11] L'Association de Soins et Services à Domicile (ASSAD), le Site du Parc, le Camping, le cinéma Eden, la location restaurant Maison des services, la location salon de coiffure et la location salle Chaussade.

se conformer à l'instruction budgétaire et comptable M14 en retraçant au compte administratif le montant des dépenses et recettes affectées à chacun de ces services par article comptable.

2.2.4 Les révisions de tarifs ou redevances

Les indexations prévues aux baux ou contrats sont souvent mal appliquées. En effet, l'examen des révisions relatives aux services assujettis à la TVA évoqués supra et de la délégation de service public du réseau de chaleur révèle dans la moitié des cas des anomalies engendrant des trop-perçus ou des pertes pour la commune : soit le montant indexé ou l'indice de base servant au calcul de la révision ne correspond pas à ceux stipulés au document contractuel, soit une période de révision est décalée ou omise ; dans certains cas enfin, l'évolution des indices retenus ne correspond pas à la formule.

En ce qui concerne plus précisément la délégation de service public pour la création et l'exploitation d'un réseau de chauffage urbain communal, la convention du 17 décembre 2015 prévoit le versement de deux redevances annuelles :

- l'une pour occupation du domaine public (RODP) de 11 000 € ;
- l'autre pour frais d'administration, de gestion et de contrôle (RFAGC) de 15 000 €.

Si la révision calculée pour les exercices 2016 à 2018 est conforme à la convention, celle pour l'exercice 2019 est irrégulière pour la part RFAGC. Quant à la révision calculée pour l'exercice 2020, elle est également erronée tant sur la part RODP, que sur la part RFAGC.

Le cumul de ces écarts sur la période 2014-2020 se traduit certes par une perte modeste pour la commune (1 319,05 €) mais la proportion des erreurs relevées est source de risque puisqu'elle représente la moitié des révisions examinées[12].

En conclusion, la chambre invite la commune à adopter une organisation permettant d'améliorer le suivi et de réviser à leur juste valeur les montants des loyers des biens donnés en location ou mis à disposition, mais également ceux des redevances qui lui sont allouées. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que le service financier a mis en place, dès la fin de l'exercice 2021, des outils de révision et d'actualisation et notamment un tableau de suivi.

2.2.5 Les participations et prestations remboursées

2.2.5.1 Entre la commune et la communauté de communes

Dans le cadre des relations entre une commune et l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) auquel elle adhère, l'article L. 5211-4-1 du CGCT autorise la mise à disposition de personnel municipal auprès de l'EPCI (mutualisation ascendante), sous réserve qu'il s'agisse de compétences transférées ; inversement, les services d'un EPCI peuvent en tout ou partie être mis à disposition d'une ou plusieurs de ses communes-membres si cette mise à disposition présente un intérêt en vue d'une bonne organisation des services (mutualisation descendante).

[12] Douze non conformes aux baux ou contrats sur vingt-quatre examinés.

En premier lieu, deux conventions ont été conclues en 2005 avec l'ancienne communauté de communes Loire et Nohain, sur le fondement du II de l'article L. 5211-4-1 du CGCT. Elles concernent :

- la création, à compter du 1er juin 2005, d'un service d'ingénierie technique et de maîtrise d'ouvrage publique partagé par la mise à disposition des agents des services techniques municipaux ;
- la création, à compter du 1er décembre 2005, d'un service partagé pour l'entretien des espaces verts et la maintenance des bâtiments par la mise à disposition des agents des services techniques municipaux.

Ces deux conventions ne sont plus valides depuis la loi n°2010-1563 de réforme des collectivités territoriales (dite RCT) qui a mis fin à la possibilité de mise à disposition ascendante pour des services n'ayant pas fait l'objet de transfert de compétences.

En second lieu, la commune a signé avec la communauté de communes Cœur de Loire, une fois fusionnée, deux conventions pour :

- la mise à disposition d'un directeur de projet pour 50% de son temps de travail auprès de la communauté de communes dans le cadre du programme gouvernemental « Action Cœur de ville ». La convention a été prévue pour une durée de deux ans à compter du 22 avril 2019 ;
- la mise à disposition d'un chargé de développement commercial pour l'animation, à concurrence de 50 % de son temps dans le cadre du fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). La convention a été conclue du 1er octobre 2018 au 28 décembre 2019.

Ayant pour objet la gestion de projets hors transfert de compétences, ces mises à disposition devaient donner lieu à la création de services communs. En outre, la référence à l'article L. 5211-4-1, pour la première, relatif aux mises à dispositions liées aux compétences transférées et à l'article L. 5211-4-3, pour la seconde, relatif à la mise à disposition de biens acquis par la communauté de communes et partagés avec ses communes-membres, constituent des fondements juridiques erronés.

Les modalités de remboursement des frais liés aux conventions de 2018 et 2019 sont établies conformément aux dispositions de l'article D. 5211-16 du CGCT, à raison de 50 % du coût déterminé sur la base du salaire mensuel brut de l'agent concerné, majoré des charges patronales et des frais de déplacement nécessaires à l'exercice de la mission de l'agent.

En revanche, si les modalités financières définies par les deux conventions de 2005 prévoient une facturation en fonction des moyens humains et matériels déployés sur la base de coûts horaires moyens, ceux arrêtés pour le personnel sont théoriques. En effet, ces coûts horaires sont déterminés sur la base d'un indice moyen par catégorie hiérarchique, auquel sont ajoutées les charges patronales et assurances, ainsi que des coûts induits forfaitaires. Or, dans les cas de mises à disposition ascendantes ou descendantes, les modalités de remboursement ne peuvent que correspondre au coût réel estimé de la prestation conformément aux dispositions de l'article précité. Elles sont fondées sur un « coût unitaire de fonctionnement multiplié par le nombre d'unités de fonctionnement ». Le coût unitaire se calcule à partir des dépenses des derniers comptes administratifs, actualisés des modifications prévisibles. Les dépenses sans lien avec le service mis à disposition doivent en être exclues, l'économie réalisée par l'une ou l'autre des parties pouvant s'analyser comme une rémunération et entraîner

une requalification de la convention. Le remboursement des frais s'effectue ensuite sur la base d'un état annuel indiquant la liste des recours au service, convertis en unités de fonctionnement.

En conséquence, la chambre invite la commune à régulariser les mises à disposition antérieurement conclues avec la communauté de communes Loire et Nohain et à revoir la détermination des coûts et les modalités de remboursement de ces charges de mutualisation. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur mentionne un échange planifié avec la communauté de communes dans la perspective de réexaminer l'ensemble des mises à disposition.

Recommandation n° 2 : Régulariser les mises à disposition de services municipaux à la communauté de communes.

2.2.5.2 Entre budget principal et budgets annexes

S'agissant des budgets annexes, celui du « service des transports intra Cosnois » (STIC) prend en charge la rémunération des trois agents du service ; ceux de l'eau et de l'assainissement versent chaque année une participation pour frais de personnel au budget principal.

Pour les activités des services publics industriels et commerciaux (SPIC), les prix doivent être fixés en fonction du coût réel du service, déterminé par le recensement exhaustif des dépenses. Toutefois, la participation aux charges de personnel du budget annexe de l'eau est fixée historiquement à 11 000 € par an et celle du budget annexe de l'assainissement à 158 000 €, sur la base d'une évaluation théorique du nombre d'heures annuelles d'intervention des agents. En effet, cette participation est calculée selon un taux horaire par catégorie - basé sur le traitement indiciaire moyen de ladite catégorie majorée des charges patronales, assurances et "coûts induits" - et un nombre d'heures affecté à chaque catégorie. Les taux horaires évoluant chaque année, le nombre d'heures affecté à chaque catégorie est ajusté pour aboutir à une participation arrondie à 11 000 € et 158 000 € et non sur la base du temps et des rémunérations des personnels chargés de manière directe et indirecte de l'activité du service. Par conséquent, dans le cas du versement, par le budget annexe, d'une participation sous-évaluée, le contribuable cosnois concourt indûment au prix payé par l'usager du service de l'eau ou de l'assainissement ; à l'inverse, en cas de surévaluation, l'usager financerait irrégulièrement le budget principal.

La chambre prend toutefois acte de la réintégration des charges au coût réel des interventions des agents municipaux dans les budgets annexes eau et assainissement depuis le budget supplémentaire 2021.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Sur la période de contrôle, l'information financière délivrée aux élus est globalement satisfaisante, notamment par la présentation des rapports et débats sur les orientations budgétaires précédant le vote des budgets primitifs. Les conseillers municipaux n'ont toutefois pas toujours disposé d'une information adéquate leur permettant d'exercer utilement leur mandat, notamment sur la cession d'un bâtiment industriel de la zone d'activité du Parc et l'attribution de logements de fonction. L'information financière délivrée aux citoyens par la

mise en ligne des documents prévus à l'article L. 2313-1 du CGCT sur le site internet de la commune est complète.

La commune de Cosne-Cours-sur-Loire ne s'est pas dotée d'un inventaire comptable exhaustif donnant une image fidèle et correctement valorisée de son patrimoine indispensable pour en déterminer une stratégie de gestion. Elle ne dispose pas encore d'un règlement budgétaire et financier lui permettant notamment de définir les modalités d'adoption et de suivi des autorisations de programmes et crédits de paiement.

---

3 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

3.1 Le périmètre de l'analyse financière

La gestion budgétaire de la commune de Cosne-Cours-sur-Loire est organisée entre un budget principal et trois budgets annexes à caractère industriel et commercial : celui de l'eau, celui de l'assainissement et celui du service des transports intra Cosnois (STIC). La présentation consolidée du budget principal et des budgets annexes peut induire des évaluations erronées des marges de manœuvre financières de la commune car les budgets annexes régissant des services publics à caractère industriel et commercial (SPIC) sont soumis à la règle de l'équilibre budgétaire et ne peuvent donc financer budget principal ou être financés par lui.

Le budget annexe de l'eau, s'il ne représente que 1,6 % des recettes de fonctionnement consolidées des budgets principal et annexes en 2019, affiche un endettement important traduit par une capacité de désendettement supérieure à 23 années en 2017 et 2018, réduite ponctuellement de moitié en 2019, mais qui se dégrade à nouveau en 2020. Il en est de même pour le budget annexe de l'assainissement (4,6 % des recettes de fonctionnement consolidées en 2019) qui, avec une capacité de désendettement supérieure à 10 années en 2019, doit encore financer 1,4 M€ de crédits de paiement programmés entre 2020 et 2023. Quant au budget annexe STIC, dépourvu de dette mais ayant épuisé son fonds de roulement en 2019, il est subventionné à hauteur de 90 % (0,1 M€) par le budget principal.

Aussi, dans un premier temps, une analyse financière détaillée portant sur les exercices 2014 à 2019 sera réalisée sur le budget principal. Les budgets annexes seront ensuite examinés sous l'angle des risques financiers qu'ils présentent. L'exercice 2020 fera l'objet d'une analyse isolée compte tenu du contexte exceptionnel lié à la crise sanitaire. Une approche consolidée permettra d'appréhender la situation financière globale sur la totalité de la période 2014 à 2020. Enfin, seront examinées les perspectives budgétaires et financières envisagées par la commune pour la période 2020 à 2026.

La présente analyse financière repose sur les comptes de gestion et administratifs, ainsi que sur les données issues de l'application ANAFI développée par les juridictions financières. Les comparaisons seront faites avec les communes de la strate comprises entre 10 000 et

20 000 habitants, et celles comprises entre 5 000 et 10 000 habitants[13] de la DGFiP. Elles seront complétées avec celles de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) et la commune sera comparée à ce titre à l'échantillon des communes de Bourgogne-Franche-Comté - non touristiques et non de montagne - des deux strates 5 000 à 20 000 habitants, ainsi qu'au groupe de référence constitué des communes de France métropolitaine non touristiques et non de montagne.

3.2 Le budget principal de 2014 à 2019[14]

Le budget principal représente à lui seul près de 93 % de l'ensemble des recettes de fonctionnement de la commune en 2019.

3.2.1 La formation du résultat de la section de fonctionnement

3.2.1.1 Des produits de gestion qui diminuent…

Les produits de gestion se réduisent de 6,5 % sur la période 2014-2019, traduisant une perte de l'ordre de 800 000 €. Si cette diminution trouve son origine dans la baisse des recettes issues des ressources institutionnelles à hauteur de 23,8 % (- 829 000 €), la progression des ressources d'exploitation de 18,4 % (+ 113 000 €) compense la réduction, dans le même temps, de la fiscalité reversée de 3,7 % (- 97 000 €).

Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation forment seulement 6 % des produits de gestion ; elles sont constituées des produits des services, des redevances d'occupation du domaine public (RODP), des loyers et baux, ainsi que des remboursements de frais, tels que les mises à disposition de personnel. Sur la période 2014-2019, ces ressources ont augmenté de 62 000 € (+ 10 %) notamment en conséquence de la perception, en 2019, de redevances d'exercices antérieurs : 39 342 € de RODP pour les exercices 2014 à 2018 dues par le fermier des réseaux d'eau et d'assainissement et 11 710 € de frais d'administration, de gestion et de contrôle (RFAGC) dues par le concessionnaire du réseau de chauffage urbain pour l'exercice 2018. Le montant des ressources d'exploitation de l'exercice 2019 minoré des redevances perçues a posteriori atteint 678 000 €.

[13] La population de Cosne-Cours-sur-Loire légèrement au-dessus du seuil de 10 000 habitants jusqu'en 2020, est descendue en dessous de ce seuil en 2021.

[14] Cf. annexe n°1 - Tableaux « Situation financière rétrospective 2014-2019 » du budget principal.

Les dotations et participations

Les recettes issues des dotations et participations constituent près de la moitié des produits de gestion. Elles ont baissé de 0,9 M€ (- 15 %) sur la période 2014-2019. Les pertes constatées proviennent, pour les trois-quarts, de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et, pour le reste, d'autres ressources institutionnelles que sont les participations diverses (État, région, caisse d'allocations familiales) et la fiscalité reversée (notamment l'attribution de compensation (AC) servie par la communauté de communes).

Si l'AC s'est réduite de 132 000 € sur la période (2 M€ en 2014 à 1,87 M€ en 2019), cette évolution provient de la création de la nouvelle communauté de communes Loire, Vignobles et Nohain au 1er janvier 2017 engendrant le transfert du « Centre social de Cosne » à compter du 1er janvier 2018. La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) du 20 septembre 2018 a évalué ce transfert à 137 232 € d'économie pour la commune.

La DGF diminue de 600 000 €, soit d'un quart, sur la période (de 2,4 M€ en 2014 à 1,8 M€ en 2019). Cette baisse s'est portée sur la part forfaitaire (- 840 000 €), essentiellement basée sur les critères de population et de superficie[15], pendant que la part aménagement progressait de plus de moitié (+ 240 000 €). La dotation forfaitaire s'est réduite chaque année à hauteur de 12 à 16 % entre 2014 et 2017, de 4 à 5 % depuis 2018.

Les ressources fiscales

Les ressources fiscales sont constituées principalement des impôts locaux (91 %), complétés par les taxes sur les activités de service et domaine (3,4 %), ainsi que par les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) pour 4,7 %. Leur stabilité globale sur la période 2014-2019 correspond à une progression des impôts locaux de 3,2 % (158 000 €) et une réduction des droits de place et de stationnement de 118 000 €.

Si le produit des impôts locaux a évolué de 3,2 % (+ 158 000 €) sur la période 2014-2019, cette progression ne provient que des bases (+ 1,9 M€)[16] et notamment de celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 1,7 M€), celle de la taxe d'habitation n'évoluant dans le même temps que de 0,2 M€ compte tenu de la réduction du nombre de logements imposés. En effet, la réduction des taux de 3 % adoptée en 2015 correspond à une diminution de produit fiscal de 154 000 € pour cet exercice, de l'ordre de 780 000 € en cumul sur la période.

Globalement, les produits de la fiscalité locale par habitant sont du niveau de la moyenne nationale de la strate 5 000-10 000 habitants sur la période. En comparaison avec la strate d'appartenance (10 000-20 000 habitants), la taxe foncière s'approche de la moyenne nationale tandis que la taxe d'habitation est inférieure de 56 à 77 points à la moyenne nationale. Ces éléments traduisent notamment la faiblesse du revenu fiscal moyen par foyer[17].

---

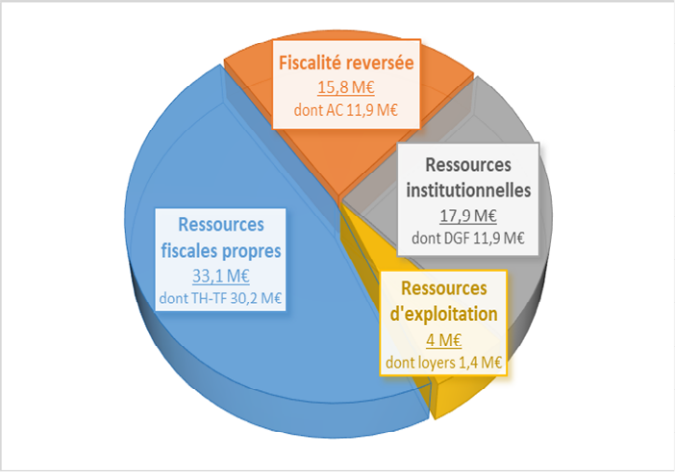
[15] Diminution de la population DGF de 0,7 % en 2017, 1,4 % en 2018 et 2,8 % en 2019.

[16] Soit une variation annuelle moyenne globale de + 1,2 % pour les bases cumulées de taxe d'habitation et taxes foncières sur la période 2014-2019.

[17] Le revenu fiscal moyen par foyer est, à Cosne-Cours-sur-Loire, inférieur de 4 000 € (- 19 %) à celui de la moyenne nationale (22 124 € pour Cosne-Cours-sur-Loire en 2019 contre 26 310 €).

En conclusion sur les produits de gestion

Graphique n° 2 : La répartition des produits de gestion sur la période 2014-2019



Source : CRC, d'après les données ANAFI

Ainsi, les produits de gestion se réduisent de 850 000 €[18] (- 7 %) sur la période 2014- 2019. Ils sont constitués en premier lieu des ressources fiscales (45 % en 2014, 48 % en 2019), puis des ressources institutionnelles (28 % en 2014, 23 % en 2019) dont la DGF ne représente plus que 15,7 % en 2019 (contre 19,6 % en 2014), et de la fiscalité reversée (21 % en 2014, 22 % en 2019), les ressources d'exploitation en composant le solde avec 6 %.

3.2.1.2 … et des charges de gestion qui s'ajustent…

Les charges de gestion diminuent de 8,2 % sur la période 2014-2019, traduisant des économies pour 890 000 €. Cette diminution trouve son origine pour plus d'un tiers dans la baisse des charges à caractère général à hauteur de 329 000 €, puis pour plus d'un quart dans celle des charges de personnel (- 244 000 €) et des subventions de fonctionnement (- 230 000 €), les autres charges de gestion en représentant moins d'un dixième (- 87 000 €).

Les charges à caractère général

Les charges à caractère général sont principalement constituées des achats (46 %) puis des publicités, publications et relations publiques (13 %) et des entretiens-réparations (11 %). Elles diminuent de près de 14 % sur la période et représentent moins de 2,1 M€ en 2019 contre 2,4 M€ en 2014.

[18] Compte tenu des RODP et RFAGC des exercices 2014 à 2018 perçues en 2019 pour 51 052 €.

Les charges de personnel

L'effectif au 31 décembre 2019 s'établissait à 146 agents en emploi permanent, contre 175 au 31 décembre 2014. Si les charges de personnel se sont réduites de plus de 7 % (- 490 000 €) entre 2014 et 2018, elles ont progressé de 245 000 € en 2019. In fine, les charges de personnel diminuent de 3,6 **%** sur la période et représentent moins de 6,5 M€ en 2019 contre 6,7 M€ en 2014. Cette évolution reflète celles :

- de la rémunération du personnel titulaire, en diminution constante entre 2014 et 2018 (- 470 000 €), mais qui augmente de 2,1 % en 2019 (+ 76 000 €)[19], aboutissant néanmoins à une économie globale de l'ordre de 10 % sur la période (- 394 000 €) ;
- des dépenses de rémunération du personnel non titulaire qui progressent sans discontinuer avec une hausse de 215 000 € sur la période ;
- des charges sociales afférentes à l'ensemble des rémunérations qui se réduisent de 180 000 € sur la période.

Elle provient, dans une moindre mesure, de la fluctuation des atténuations de charges[20] qui ont diminué de 135 000 € sur la période. La fin des participations de l'État aux contrats aidés et la chute des remboursements de l'assurance risques statutaires sont à l'origine de la baisse de 211 000 € enregistrée entre 2018 et 2019.

S'agissant plus particulièrement du marché d'assurance risques statutaires, signé en 2013, le risque décès-invalidité souscrit au taux « préférentiel » de 8,14 % a été porté à 8,55 % par avenant n° 1 dès le 1er janvier 2016, alors qu'entre 2014 et 2015 le nombre de jours d'absentéisme pour raisons médicales est demeuré stable[21]. Un an plus tard, le taux a été porté à 9,41 %, alors que l'absentéisme a diminué de 974 jours entre 2015 et 2016. Ainsi, ces deux hausses successives ont représenté un coût supplémentaire de 94 100 € pour la commune sur la durée du marché alors que l'absentéisme se réduisait de 956 jours. Ce marché d'assurances statutaires a été renouvelé pour la période 2019-2023 selon les mêmes conditions, au taux de 7,27 % ; l'article 5.5 du cahier des clauses administratives particulières prévoit une possibilité d'augmentation du taux de primes en cas d'aggravation du risque. La chambre invite la commune de Cosne-Cours-sur-Loire à veiller à la justification des éventuelles augmentations de taux présentées par l'assureur et à user, en tant que de besoin, de la clause de résiliation prévue à l'article 5.5 susvisé.

---

[19] La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été estimée à 93 200 € au budget primitif 2020.

[20] Dont : versements d'indemnités journalières de l'assurance maladie, remboursements assurance risques statutaires, participations emplois aidés, décharges syndicales, vacations de police en matière funéraire.

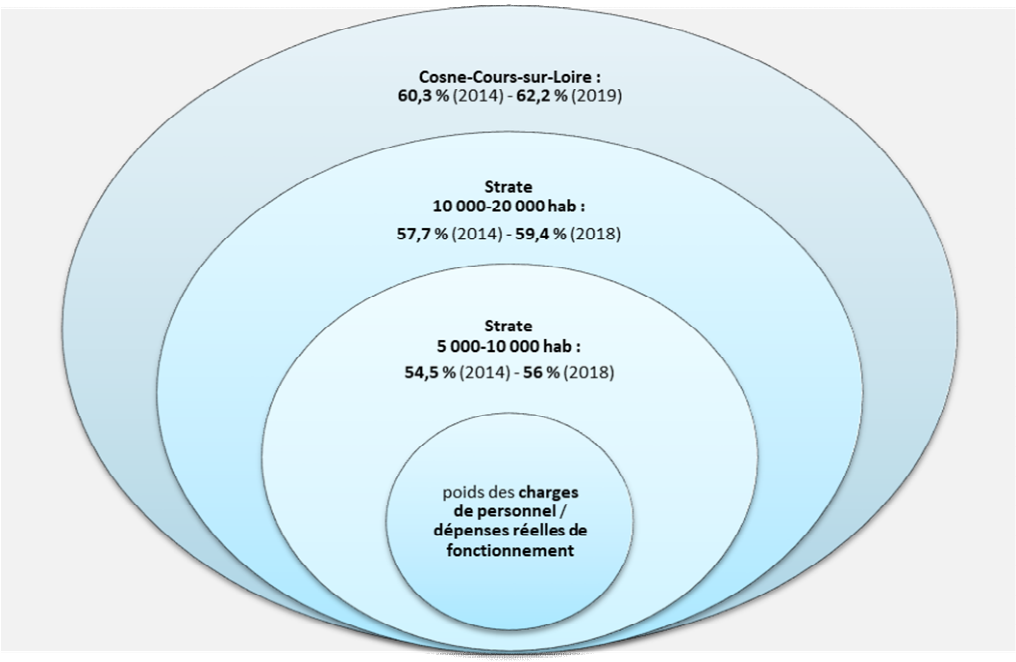
[21] 5 499 jours d'absences pour raisons médicales en 2014 et 5 537 jours en 2016, soit + 38 jours.

Graphique n° 3 : Le poids des charges de personnel au regard de la population

Source : CRC, d'après les fiches DGFiP

Au regard de la population, les charges de personnel de la commune de Cosne-Cours-sur-Loire sont proches de la médiane de celles des deux strates 5 000 à 10 000 habitants et 10 000 à 20 000 habitants. Ces éléments sont le reflet, entre 2014 et 2017, de la réduction des charges de personnel (- 445 000 €) combinée à la progression de la population (+ 84 habitants). En 2019, elles ont retrouvé leur niveau de 2014 (618 € / hab). Cette évolution retranscrit l'inversion de la tendance précédente : la hausse des charges de personnel de 3,2 % entre 2017 et 2019 (+ 200 000 €) corrélée au déclin de la population (- 473 habitants soit - 4,3 %).

Graphique n° 4 : Le poids des charges de personnel au regard des dépenses réelles de fonctionnement



Source : CRC, d'après les comptes administratifs et données « Les collectivités locales en chiffres » DGCL

Si en rapport à la population, les charges de personnel de la commune de Cosne-Cours-sur-Loire se situent à la médiane des deux strates, leur poids au regard des dépenses réelles de fonctionnement est supérieur. Il ne cesse en outre d'augmenter sur la période : de 60,3 % en 2014, il atteint 62,2 % en 2019, niveau élevé traduisant une rigidité de ces charges.

Entre 2014 et 2019, les principales économies ressortent du personnel technique et plus particulièrement des espaces verts (- 142 000 €) et de la voirie communale (- 136 000 €). Il s'agit principalement de départs en retraite non remplacés, mais compensés par le recours à une entreprise d'insertion.

Les autres réductions de dépenses sont enregistrées sur l'enseignement et principalement les écoles maternelles (- 144 000 €), puis en matière de sécurité (- 61 000 €) dont la plus grande part concerne la police municipale. Il s'agit surtout de l'effet noria, c'est-à-dire du remplacement de départs en retraite par des agents plus jeunes à un moindre coût.

Les subventions de fonctionnement

Globalement, les attributions de subventions de fonctionnement diminuent de 230 000 € entre 2014 et 2019. Les deux-tiers de cette réduction (- 154 000 €) concernent les personnes de droit privé qui voient leurs crédits diminuer de 36 % sur la période, et près d'un tiers (73 000 €) aux établissements publics et services rattachés dont les crédits apparaissent resserrés de plus d'un quart. Toutefois, pour ces derniers, hors participation "exceptionnelle" versée au budget annexe STIC en 2014 pour l'acquisition d'un second minibus, les attributions auraient été stables à hauteur de 165 000 € jusqu'en 2016 avant d'être abondées de l'ordre de 32 000 € entre 2017 et 2019.

En ce qui concerne les subventions versées aux établissements et services rattachés, elles étaient majoritairement destinées au CCAS en 2014 (125 000 €) et 2015 (110 000 €) ; mais la tendance s'est inversée en 2016 au profit du budget annexe STIC (121 000 €), demeuré principal bénéficiaire sur les deux exercices suivants (117 000 € en 2017 et 121 000 € en 2018). En 2019, la répartition est équilibrée avec 99 000 € à destination du CCAS et 97 000 € pour le budget annexe STIC. Quant aux subventions attribuées aux personnes de droit privé, elles ont été réduites de 36 % entre 2014 et 2019 en raison du transfert, au 1er janvier 2018, du centre social et culturel à la communauté de communes.

Les autres charges de gestion

Outre l'indemnisation des élus (près de 0,8 M€ sur la période 2014-2019), les autres charges de gestion sont surtout constituées de la subvention au service incendie (3 M€) et des contributions aux organismes de regroupement (1,7 M€). Si elles se sont réduites de 8 % sur la période (- 87 000 €), l'économie s'explique par la baisse des contributions aux organismes de regroupement (- 69 000 €).

En conclusion sur les charges de gestion

En définitive, les charges de gestion, retraitées du financement par la section de fonctionnement d'un second minibus pour le budget annexe STIC[22], diminuent de 780 000 € (- 7,3 %) sur la période 2014-2019. L'effort d'économies portant en priorité sur les charges à caractère général, ces dernières ne représentent plus que 21 % des charges de gestion en 2019 (22,5 % en 2014) ; malgré un resserrement des charges de personnel de 240 000 € sur la période, elles en constituent désormais près de 65 % (62 % en 2014), amplifiant ainsi la part de rigidité.

En effet, le ratio de rigidité des charges de structure[23] augmente de trois points sur la période pour atteindre 69 % en 2019 ; reflet de marges de manœuvres ténues, il traduit une forte dépendance de la collectivité.

3.2.1.3 … pour des résultats de la section de fonctionnement qui se tendent

L'impact sur l'excédent brut de fonctionnement (EBF), la capacité d'autofinancement (CAF) et le résultat de fonctionnement des anomalies relevées (105 000 € en 2014 et 51 000 € en 2019)[24] reste mesuré et ne donne par conséquent pas lieu à retraitement.

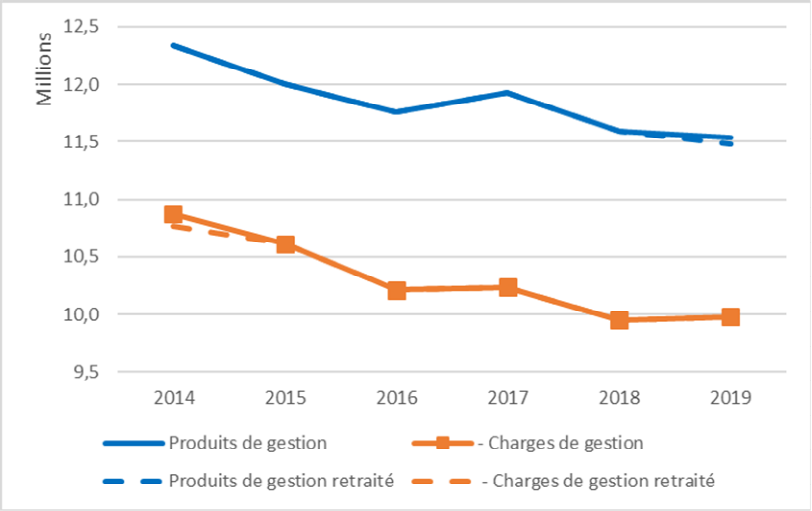
---

[22] La subvention de 2014 au budget STIC d'un montant de 105 000 € destinée au financement d'un équipement déterminé, (minibus), aurait dû être inscrite en section d'investissement (compte 2041641).

[23] Ratio de rigidité = (charges de personnel + contingents et participations + charges d'intérêts) / produits de fonctionnement.

[24] RODP et RFAGC des exercices 2014 à 2018 (51 052 €) perçus en 2019 sans être rattachées à l'exercice, d'une part, ou au budget annexe concerné, d'autre part. Participation à l'acquisition d'un minibus (105 000 €) imputée en section de fonctionnement au lieu de la section d'investissement.

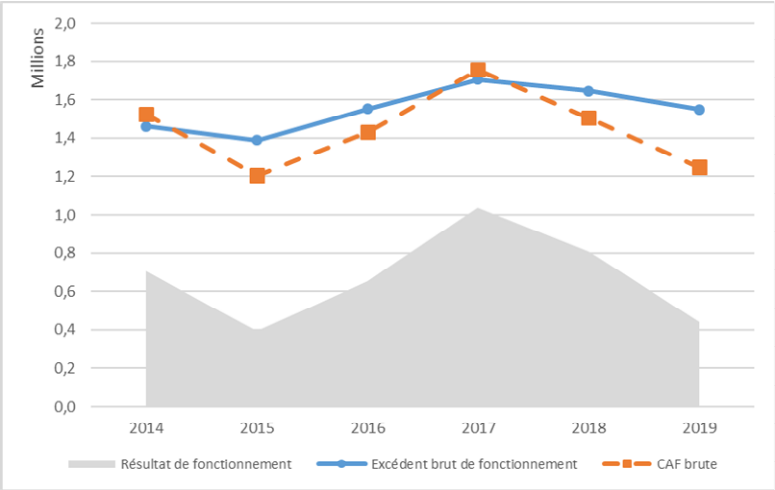
Graphique n° 5 : Une évolution symétrique des produits et charges de gestion



Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les économies réalisées sur les charges de gestion (- 0,9 M€) au cours de la période 2014-2019 ont épousé la courbe d'érosion des produits (- 0,8 M€), permettant ainsi de maintenir un excédent brut de fonctionnement (EBF) entre 1,4 M€ (2014 et 2015) et 1,7 M€ (2017) ; il s'élève à 1,5 M€ en 2019.

Graphique n° 6 : Évolution de l'EBF, de la CAF brute et du résultat de fonctionnement



Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Les deux autres ratios que sont la capacité d'autofinancement brute (CAF brute) et le résultat de fonctionnement suivent exactement la même tendance sur la période : de 1,2 M€ (2015 et 2019) à 1,7 M€ (2017) pour la CAF brute et entre 0,4 M€ (2015 et 2019) et 1 M€ (2017) pour le résultat de fonctionnement.

Les éléments majeurs de variation de ces deux indicateurs sur la période proviennent d'événements exceptionnels :

- l'indemnisation de sinistres en 2014 (+ 247 000 €) et 2017 (+ 129 000 €) ;
- le dégrèvement perçu en 2017 sur des taxes foncières des exercices 2014 à 2017 (+ 59 000 €) issu de la contractualisation d'une mission d'optimisation de cette taxe ;
- la régularisation, en 2019, de l'attribution de compensation 2018 à la suite du transfert du « centre social de Cosne » à la communauté de communes (- 137 000 €) ;
- l'indemnisation, par protocole transactionnel du préjudice lié au retard des travaux ayant entraîné un report d'ouverture du restaurant de cinq mois (- 38 000 €).

Ces événements exceptionnels auraient toutefois dû inclure l'indemnité compensatrice de résiliation amiable du bail commercial attaché à l'immeuble sis 3 rue Saint Jacques et arrêtée à 110 200 € par délibération du conseil municipal du 23 mai 2019. En effet, cette indemnité attribuée en réparation du préjudice subi par la perte d'un fonds de commerce non transféré, a irrégulièrement été mandatée en section d'investissement, au titre des immobilisations en cours (compte 2315). Il en résulte une CAF brute et un résultat de fonctionnement artificiellement majorés de 113 200 € en 2019.

L'EBF et la CAF se maintiennent sur la période.

Rapportée aux produits de gestion, la CAF brute permet de mesurer la part de ressources courantes disponibles pour rembourser la dette et pour investir. Avec 161 € par habitant à son niveau le plus élevé en 2017 et 119 € au plus bas en 2019, elle demeure inférieure de 18 à 77 points à la moyenne des deux strates 5 000 à 10 000 habitants et 10 000 à 20 000 habitants sur l'ensemble de la période.

Nette du remboursement en capital des emprunts, la CAF ressort toutefois supérieure de 14 à 29 points aux moyennes des deux strates en 2014, 2016 et 2017[25] en raison d'un endettement particulièrement faible surtout jusqu'en 2018. Mais en 2019, la CAF nette chute et atteint son plus bas niveau à 68 € par habitant, inférieure de 40 % à celle des deux strates. Cette dégradation provient de la progression de l'encours de dette de plus de 12 % entre 2018 et 2019[26] ; ce dernier atteint désormais le niveau de l'encours des strates à 833 € par habitant pour la commune contre 850 € pour la strate 10 000 à 20 000 habitants (829 € / hab pour la strate 5 000-10 000 habitants).

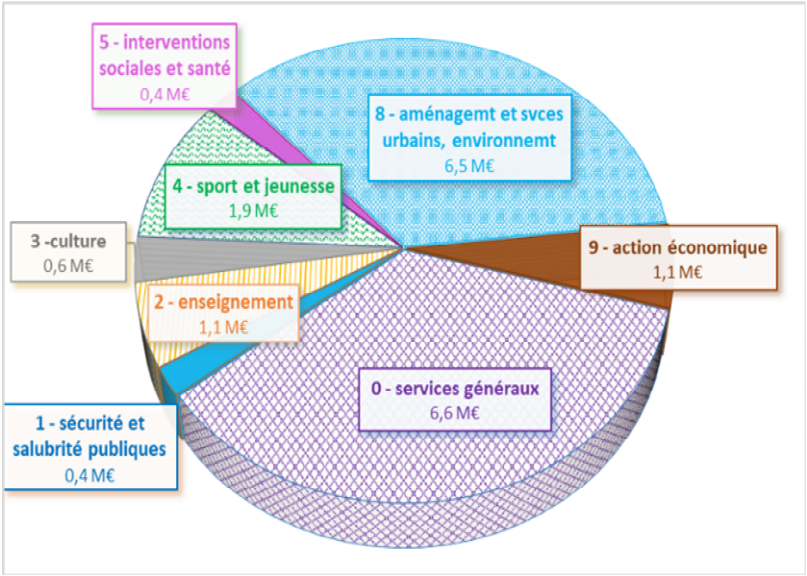
3.2.2 Les dépenses d'investissement et leur mode de financement jusqu'en 2019

Les dépenses et subventions d'équipement se sont élevées à 19 M€ sur la période 2014- 2019. Parmi les dépenses d'équipement, intégralement gérées en AP et CP, 6,7 M€ concernent les investissements dits récurrents, notamment les travaux d'entretien de la voirie, des bâtiments, d'accessibilité et le renouvellement du matériel technique, de sécurité, d'enseignement, sportif, culturel, du mobilier et de l'équipement informatique.

[25] Pour Cosne-Cours-sur-Loire : 102 €/hab en 2014, 91 €/hab en 2016 et 117 €/hab en 2017.
Pour la strate 10 000-20 000 habitants : 76 €/hab en 2014, 82 €/hab en 2016 et 88 €/hab en 2017.
Pour la strate 5 000-10 000 habitants : 88 €/hab en 2014, 84 €/hab en 2016 et 96 €/hab en 2017.
[26] Encours de dette de 7,7 M€ au 31 décembre 2018 à 8,7 M€ au 31 décembre 2019.

3.2.2.1 Les principales opérations sur la période

Graphique n° 7 : La répartition fonctionnelle des dépenses d'équipement sur la période 2014-2019



Source : comptes administratifs

Cumulées sur la période, les dépenses d'équipement sont concentrées sur les services généraux ainsi que sur l'aménagement et services urbains à raison de plus d'un tiers chacun, plus modérément sur le secteur des sports et de la jeunesse (10 %).

Graphique n° 8 : Les principales opérations d'investissement de la période 2014-2019

Source : CRC, d'après les fichiers de mandats (données collectivité)

En dehors des dépenses d'investissement récurrentes, les principales opérations menées sur la période s'élèvent à 10 M€ et concernent :

- la réhabilitation de l'ancien Tribunal (AP n° P2312) pour 3,7 M€ ;
- les travaux de résidentialisation (AP n° P0216 pour 1,2 M€), l'aménagement du Centre-ville, quartier ouest (AP n° P0117 pour 1,2 M€), ainsi que les opérations de rénovation urbaine en lien avec le contrat de ville (AP n° P1213 pour 1,3 M€), soit un total de 3,7 M€ ;
- la création du nouveau centre technique municipal (AP n° P1214) pour 2,4 M€.

L'effort d'équipement sur la période, est de 297 € par habitant, légèrement inférieur à celui des deux strates (309 €/hab pour la strate 10 000 à 20 000 habitants, 305 €/hab pour la strate 5 000 à 10 000 habitants). Le rebond de 2018 qui se poursuit en 2019 (respectivement 363 €/hab et 447 €/hab) s'explique par la réalisation de la moitié de l'opération de réhabilitation du tribunal (1,8 M€) et de 90 % de celle du nouveau centre technique municipal (2,1 M€).

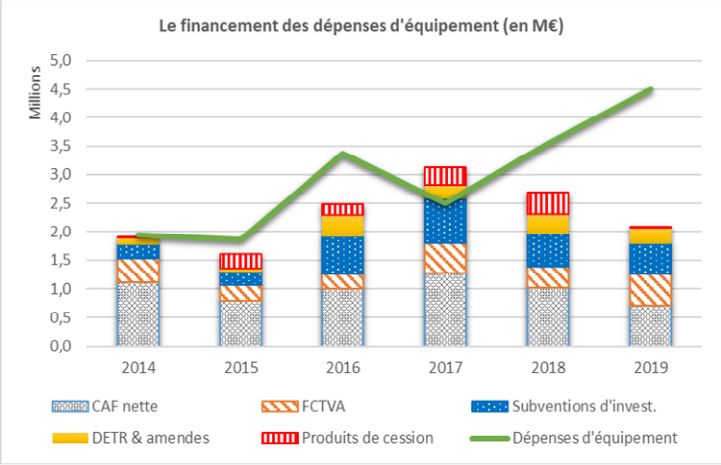
3.2.2.2 Le financement des dépenses d'équipement depuis 2014

Le financement propre disponible, formé des recettes d'investissement hors emprunt[27] et de la CAF nette, constitue le mode prioritaire de financement des dépenses et subventions d'équipement ; elles peuvent ensuite être financées par le fonds de roulement et l'endettement.

Le financement propre disponible

Le financement des 19 M€ de dépenses et subventions d'équipement réalisées par la commune sur la période 2014-2019 provient de ressources propres pour les trois-quarts, 14,3 M€, traduisant une soutenabilité globalement satisfaisante de la politique d'investissement.

Tableau n° 2 : Le financement des dépenses d'équipement (hors emprunt)



Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Sur cette période, l'autofinancement de 5,9 M€, de même niveau que la moyenne de la strate (91 €/hab de moyenne sur la période[28]), constitue 41 % du financement propre disponible. Les sources de financement externe que sont les subventions (3 M€), le fonds de compensation

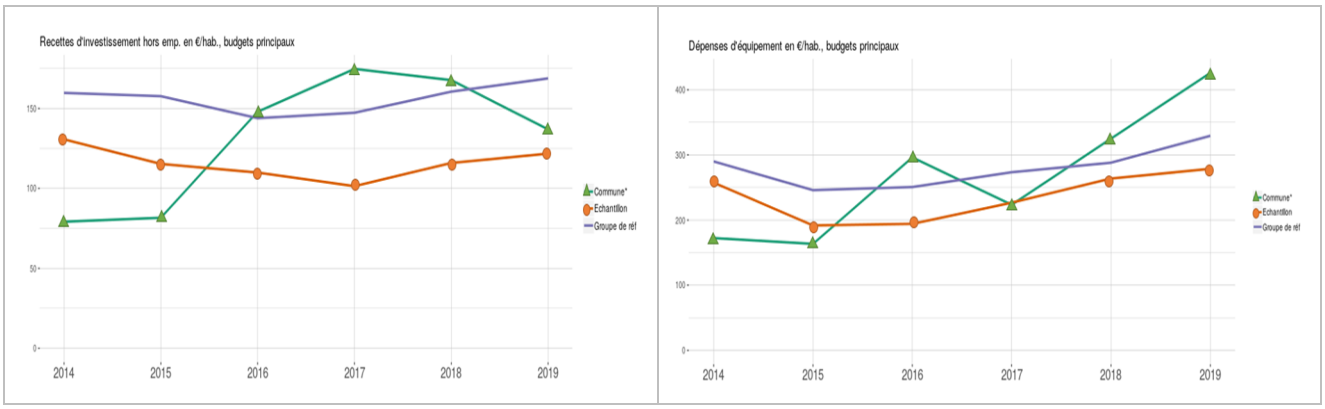
[27] Les ressources d'investissement hors emprunt sont principalement constituées des subventions d'investissement reçues, du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), des fonds affectés à l'équipement (DETR, amendes de police), des produits de cession et de la taxe d'aménagement.

[28] 96 €/hab en moyenne pour la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants.

de la TVA (FCTVA - 2,4 M€) et les fonds affectés à l'investissement (1,4 M€) - dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et amendes de police - constituent la plus grande part (48 %) du financement propre disponible.

Quant aux produits de cessions, ils représentent un apport non négligeable à hauteur de 8 % (1,2 M€). Il s'agit là de ressources exceptionnelles, donc sur lesquelles les programmes d'investissements à venir ne peuvent s'appuyer.

Graphique n° 9 : Recettes d'investissement (hors emprunt) et dépenses d'équipement 2014-2019 des budgets principaux (en €/hab)



Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), d'après les balances comptables DGFiP

Jusqu'en 2018, comparée à l'échantillon des communes de Bourgogne-Franche-Comté[29] ainsi qu'au groupe de référence national, la commune de Cosne-Cours-sur-Loire présentait un niveau de recettes d'investissement par habitant, hors emprunt, corrélé à celui de ses dépenses d'équipement. En 2019, en revanche, son niveau de recettes d'investissement s'est réduit en dessous du groupe de référence national, pour rejoindre celui de l'échantillon alors que, dans le même temps, ses dépenses d'équipements continuent de s'accroître et dépassent nettement ces références.

Pour conclure, la chambre constate que le besoin de financement de 1,1 M€ en 2018 s'est intensifié en 2019 à 2,5 M€, entraînant un recours accru à l'emprunt et à la mobilisation du fonds de roulement.

L'endettement

La dette, composée de huit contrats, s'élevait à 8 M€ en janvier 2014 et à 8,7 M€ au 31 décembre 2019 dont six emprunts pour un encours de 5,4 M€ contractés avant 2014.

[29] Communes de Bourgogne-Franche-Comté - non touristiques et non de montagne – des deux strates 5 000 à 20 000 habitants, soit 53 communes.

Trois nouveaux emprunts ont été souscrits entre 2016 et 2019 pour un total de 3,5 M€. La totalité de cette dette s'éteindra en 2039 avec le remboursement du solde du dernier emprunt souscrit ; la moitié de l'encours sera remboursé en 2027.

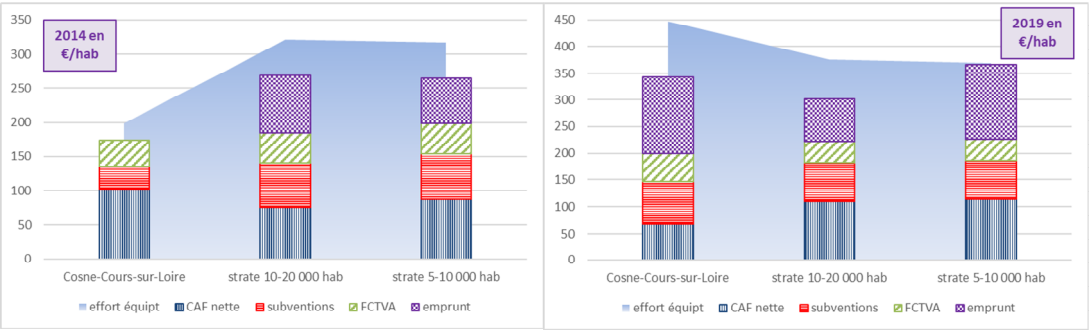
Fin 2019, plus de 92 % de cette dette est classée sans risque[30], un emprunt demeurant classifié 4D avec un capital restant dû de près de 0,7 M€. Il s'agit d'un emprunt de 2,4 M€ contracté le 1er avril 2010 auprès de DEXIA. Cet emprunt, dans une deuxième phase (septembre 2012 à septembre 2021) voit ses intérêts indexés au « Libor USD 12 mois ». Cet index n'ayant jamais dépassé 2,84 % durant cette période, le taux de base fixé à 4,69 % s'est appliqué sur la totalité de la deuxième phase et s'appliquera jusqu'au terme du contrat. Dès lors, l'intégralité de la dette de Cosne-Cours-sur-Loire peut être classée sans risque.

Parmi les huit autres emprunts, six sont à taux fixe ; ils présentaient un encours de 5,6 M€ fin 2019. Demeurent également deux emprunts à taux variable avec un encours total de 2,4 M€. Le premier, conclu en 2007 correspondant à un taux de 4,24 % à l'origine du contrat, réduit progressivement pour devenir nul dès 2016. Le second, contracté en 2009, traduisant un taux de 1,49 % à l'origine du contrat, réduit à 0,99 % en 2014 jusqu'à 0,40 % en 2019.

S'agissant de l'encours total de la dette de la commune à 833 € par habitant fin 2019, il rejoint désormais celui des deux strates de référence[31]. Pourtant, durant la période 2014-2019, la commune a, en moyenne et pour financer un effort d'équipement de même ordre, moins recouru à l'emprunt que les deux strates.

Elle a surtout concentré le financement par l'emprunt en fin de période[32].

Tableau n° 3 : Comparaison de l'évolution de la répartition du financement des dépenses d'équipement (emprunt compris) entre 2014 et 2019



Source : CRC, d'après les fiches DGFiP

En ce qui concerne la capacité de désendettement, mesurée à partir de la CAF brute, elle permet de calculer le nombre d'années nécessaires pour rembourser l'encours de la dette en y consacrant l'intégralité de son épargne brute. Ainsi, elle reflète un endettement maîtrisé jusqu'en 2018 (moins de 6 années), mais qui a augmenté en 2019 (sept années). Cette altération se mesure également au travers du taux d'endettement, puisqu'oscillant entre 57 % et 62 %

[30] Dette classée 1A selon la charte Gissler.

[31] 850 € par habitant pour la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants et 829 € par habitant pour celle de 5 000 à 10 000 habitants.

[32] 2,5 M€ sur 2018 et 2019, 1 M€ en 2016.

de 2014 à 2018, il s'élevait à 74 % fin 2019, au-delà désormais de celui des deux strates (63 % pour la moyenne des communes de 10 000 à 20 000 habitants et 70 % pour celle de 5 000 à 10 000 habitants).

Le fonds de roulement

Au-delà des ressources propres disponibles, le besoin de financement complémentaire à couvrir s'élève à 4,8 M€ sur la période 2014-2019. La commune a fait le choix de recourir à l'emprunt pour 3,5 M€ et d'utiliser le fonds de roulement comme financement complémentaire de l'investissement et ce, principalement en 2019, où il a été mobilisé à hauteur de 1 M€. Ce fonds de roulement s'est réduit ainsi à 1,1 M€ fin 2019. Il représentait toutefois 40 jours de charges courantes, niveau satisfaisant.

Quant au besoin en fonds de roulement, négatif sur la période, il signifie que les sommes non encore décaissées sont supérieures aux sommes non encore encaissées ; il constitue par conséquent une ressource et augmente le niveau de la trésorerie qui atteignait 3 M€ en fin de période. Toutefois, en 2019, la moitié de cette trésorerie provenait du budget annexe de l'assainissement.

3.3 Les budgets annexes de 2014 à 2019

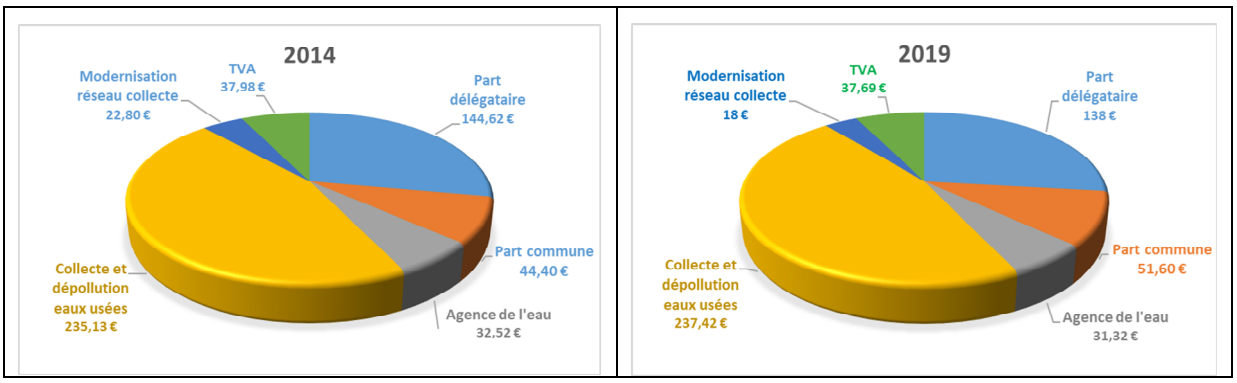
L'individualisation obligatoire des budgets annexes à caractère industriel et commercial que sont ceux de l'« eau », de l'« assainissement » et du « STIC » doit permettre d'établir le coût réel du service pour déterminer ensuite le prix à payer par l'usager. Ainsi, lorsque la collectivité effectue une partie des prestations pour le compte du service, elle en établit une facturation sur la base du coût de revient de la prestation. En cas de mise à disposition temporaire ou partielle de personnel par la commune, la répartition se fait au temps de présence constaté, ou à défaut estimé, pour le compte du service.

3.3.1 Le budget annexe de l'eau[33]

Le service public de l'eau est géré sous la forme d'une délégation de service public de type affermage depuis le 1er juillet 2013 pour une durée de huit ans, prolongée de six mois, soit jusqu'au 31 décembre 2021.

[33] Cf. annexe n°2 - Tableaux « Situation financière rétrospective 2014-2019 » du budget annexe de l'eau.

Graphique n° 10 : Composants d'une facture d'eau au 1er janvier 2014 et 2019



Source : Synthèse sur le rapport annuel du délégataire (2014) et rapport annuel du délégataire (2019)

Entre 2014 et 2019, le prix de l'eau[34] s'est globalement réduit de 0,03 € au m^3, la part du délégataire sur la production d'eau potable diminuant de 0,06 € au profit de la commune. Inversement, la part collecte et dépollution des eaux usées a, dans le même temps, progressé de 0,02 € au m^3.

La part perçue par la commune sur la production et la distribution de l'eau pour un service affermé correspond à la surtaxe, destinée à financer les investissements réalisés et ceux programmés. De l'ordre de 130 000 € annuels jusqu'en 2018, elle s'élève à 142 000 € en 2019. En effet, au cours de la période, la commune a fait le choix d'augmenter la surtaxe applicable au service de l'eau potable par deux fois : de 0,37 € le m^3 en 2017 à 0,40 € en 2018, puis à 0,43 € en 2019. Une nouvelle augmentation de 0,03 € a été adoptée pour l'exercice 2020. Toutefois, ces hausses ne s'appliquant qu'à compter de la période de consommation, elles n'ont été effectives qu'à compter du 1er mars. Le gain pour la commune, en année pleine, d'une augmentation de la surtaxe de 0,03 € est estimé à 10 200 €.

Le délégataire verse également une redevance pour occupation du domaine public (RODP) calculée sur la base du plafond fixé par l'article R. 2333-121 du CGCT, ainsi qu'une redevance de suivi et de contrôle correspondant à 2 % du montant de ses recettes d'exploitation hors taxes. Toutefois, ces redevances n'ont été versées pour la première fois qu'en 2019, sous forme de rappel pour la période 2013-2017, soit une somme de 49 318,16 € pour la part « suivi et contrôle » et 6 610,50 € pour la RODP. S'agissant plus particulièrement de ce rappel de RODP, la recette a été irrégulièrement portée au budget principal. De surcroît, si la redevance de suivi et contrôle 2018 a bien été perçue pour 10 437 € en 2019, la RODP 2018 n'a été versée qu'en 2020 pour 2 654 €, sans être rattachée à l'exercice précédent.

Ainsi, le défaut de rattachement des redevances perçues aux exercices auxquels elles se rapportent fausse le résultat du budget annexe de l'eau ; quant à la forfaitisation de la participation reversée au budget principal pour les personnels chargés de l'activité du service, elle altère le coût réel du service et, partant, le tarif fixé pour l'usager (cf. 2.2.5.2). Toutefois, la commune ne disposant d'aucune référence sur cette évaluation théorique ni sur les modalités de calculs historiques, cette participation n'a pu faire l'objet de retraitement.

[34] Production-distribution d'eau potable et collecte-dépollution des eaux usées.

Retraité des insuffisances en matière de rattachement et compte tenu des hausses de surtaxe adoptées pour 2018 et 2019, l'excédent brut d'exploitation (EBE), de l'ordre de 125 000 € jusqu'en 2018, a progressé de 15 000 € en 2019. Malgré des charges d'intérêts toujours plus élevées, représentant entre la moitié et près des trois-quarts des charges courantes, l'autofinancement suit la tendance de l'EBE et a atteint 103 000 € fin 2019. Quant au résultat de la section d'exploitation, sa progression est modérée par la hausse graduelle des dotations aux amortissements liée à la mise en service régulière des travaux d'adduction en eau potable.

En ce qui concerne le financement propre disponible, formé de la CAF nette, il constitue moins de 6 % (32 597 €) du financement des dépenses d'équipement (572 678 €) sur la période 2014-2019. D'ailleurs, l'annuité en capital de la dette en progression continue[35] n'a pu être couverte par la CAF en 2015, 2017 et 2018. Le mode de financement principal du budget annexe de l'eau provient par conséquent de l'emprunt (550 029 €). En effet, trois nouveaux emprunts ont été contractés sur la période : en 2014 pour 234 840 €, en 2016 pour 195 189 €, en 2019 pour 120 000 €.

Fin 2019, plus de 99 % de la dette du budget annexe de l'eau était classée sans risque.

Globalement sur la période, l'encours de dette du budget annexe de l'eau a augmenté de 35 000 €. Les nouveaux emprunts ont permis de reconstituer un fonds de roulement (117 000 € fin 2019), négatif à deux reprises au cours de la période (2015 et 2018). La capacité de désendettement est élevée (entre 18 et 20 années jusqu'en 2018), mais tendait néanmoins à s'améliorer en 2019 (15,8 années).

Pour conclure, la chambre invite la commune de Cosne-Cours-sur-Loire à comptabiliser strictement l'ensemble des dépenses et recettes afférentes au budget annexe de l'eau et à procéder, lorsqu'il y a lieu, aux refacturations des dépenses réellement prises en charge par le budget principal. Elle l'appelle à s'interroger sur le niveau de son endettement et de son autofinancement avant tout nouvel investissement.

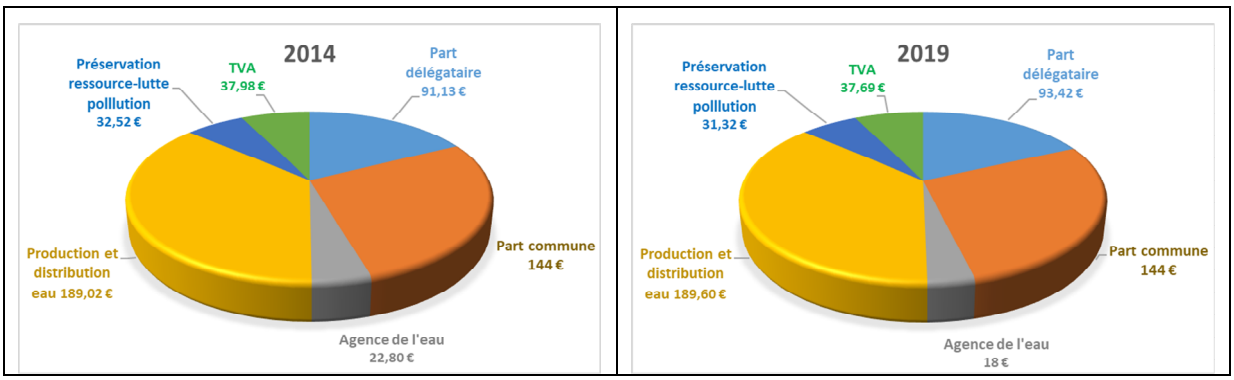
3.3.2 Le budget annexe de l'assainissement[36]

Le service public de l'assainissement est également géré sous la forme d'une délégation de service public de type affermage confiée à la société Véolia en janvier 2013 pour une durée de huit ans, prolongée d'une année, soit jusqu'au 31 décembre 2021.

[35] 68 000 € en 2014 à 95 000 € en 2019.

[36] Annexe n°3 - Tableaux « Situation financière rétrospective 2014-2019 » du budget annexe de l'assainissement.

Graphique n° 11 : Composants d'une facture d'eau au 1er janvier 2014 et 2019



Source : Synthèse sur le rapport annuel du délégataire (2014) et rapport annuel du délégataire (2019)

Si entre 2014 et 2019, le prix de l'eau s'est globalement réduit de 0,03 € au m^3, la part du délégataire sur la collecte et la dépollution des eaux usées a progressé de 0,02 €, pendant que celle de l'agence de l'eau pour la modernisation du réseau s'est réduite de 0,04 € ; celle de la commune est demeurée stable.

De l'ordre de 540 000 € annuels jusqu'en 2016, la surtaxe perçue par la commune se réduit à 500 000 € en 2017-2018, puis à 477 000 € en 2019. Ces diminutions sont corrélées à la baisse des consommations, de 470 000 m^3 (2015) à 420 000 m^3 (depuis 2018), ainsi que du nombre d'abonnés, de 10 900 (jusqu'en 2018) à 10 700 (2019), la surtaxe applicable au service de l'assainissement ayant été maintenue à 1,20 € par m^3 sur la période. L'avenant n° 1 du 15 mai 2015 a confié le recouvrement de la redevance assainissement au gestionnaire du service de l'eau pour une facturation unique des deux services.

Le délégataire verse également une redevance pour occupation du domaine public (RODP), ainsi qu'une redevance de suivi et de contrôle. Toutefois, ces redevances n'ont été versées qu'en 2019 pour la première fois, sous forme de rappel pour la période 2014-2017, soit une somme de 42 908,14 € pour la part « suivi et contrôle » et 34 561,01 € pour la RODP. S'agissant néanmoins de ce rappel de RODP, la recette a, d'une part, été irrégulièrement portée au budget principal, d'autre part, ne comprend pas la RODP de l'exercice 2017 pour 9 050,13 € pourtant inscrite au décompte de rappel. En 2019, si la RODP 2018 a bien été perçue pour 8 188 €, la redevance de suivi et contrôle 2018 n'a été versée qu'en 2020 pour 8 081 €, sans être rattachée à l'exercice précédent.

Les charges d'intérêts ont retrouvé, en 2019, leur niveau de 2014 à 43 000 €. Malgré leur poids notable (17,6 % en moyenne) dans les charges courantes, l'autofinancement suit la tendance de l'EBE, comme le résultat de la section d'exploitation. Ainsi, CAF brute et résultat se réduisaient respectivement à 287 000 € et 133 000 € fin 2019.

Le financement propre disponible, formé pour près des trois-quarts de la CAF nette[37], constitue 38 % (1,4 M€) du mode de financement des dépenses d'équipement (3,8 M€) sur la période 2014-2019. Il est complété par les récupérations de TVA issues du transfert du droit à déduction au fermier (0,5 M€ soit 14 %). Par conséquent, le mode de financement principal du budget annexe de l'assainissement provient de l'emprunt (48 %).

[37] CAF nette = 1 M€ et subventions d'investissement = 0,4 M€.

En effet, un nouvel emprunt de 3 M€ a été contracté auprès de la Caisse des dépôts et consignations le 5 mai 2018, et a pour objet le financement de « l'opération de travaux d'assainissement sur les hameaux de Cours et Villechaud ouverte dans le programme d'AP et CP 2015/2022 ». D'une durée de 40 années, il est basé sur l'index « Livret A + 0,75 % », soit un taux de 1,5 % en 2018 et 2019, et une annuité en capital fixée à 75 000 € sur toute la durée du prêt.

Suite au transfert de l'intégralité du capital restant dû de l'emprunt n° 20073 (234 840 €) et de la moitié du n° 20082 (195 189 €) au budget annexe de l'eau en 2014 et 2016, près de 93 % de la dette du budget annexe de l'assainissement est classée sans risque fin 2019.

Globalement sur la période, l'encours de dette du budget annexe de l'assainissement a augmenté de 2,1 M€. Les nouveaux emprunts ont permis de constituer un fonds de roulement de 1,8 M€ fin 2019 en vue du financement des travaux inscrits en restes à réaliser (1,9 M€), dans l'attente de la perception des subventions d'investissement (0,2 M€) et reversements de TVA (0,3 M€).

La capacité de désendettement a été maîtrisée jusqu'en 2018 avec le transfert du solde des deux emprunts au budget annexe de l'eau (1,6 années en 2016 et 2017, jusqu'à 3,2 années en 2018). Elle est désormais élevée (11,6 années), mais corrélée au volume des travaux d'assainissement sur les hameaux de Cours et Villechaud.

Pour conclure, comme pour le budget annexe de l'eau, la chambre invite la commune de Cosne-Cours-sur-Loire à comptabiliser strictement l'ensemble des dépenses et recettes afférentes au budget annexe de l'assainissement et à procéder, lorsqu'il y a lieu, aux refacturations des dépenses réellement prises en charge par le budget principal. Elle lui rappelle également que la RODP de l'exercice 2017 pour 9 050,13 € reste à percevoir du fermier.

De surcroît, la chambre rappelle à la commune la nécessité de veiller à ce que les tarifs fixés pour les usagers de l'eau et de l'assainissement permettent, a minima, de couvrir les charges de fonctionnement des services, personnels compris. La commune doit également assurer l'équilibre financier de ces budgets annexes conformément à l'article L. 2224-1 du CGCT.

3.3.3 Le budget annexe STIC[38]

En juin 2010, un service de bus gratuit, dénommé « service des transports intra Cosnois » (STIC), a été mis en place à Cosne-Cours-sur-Loire avec l'acquisition d'un minibus. Un second a été mis en service en novembre 2015 pour desservir les hameaux de Cours et Villechaud. Néanmoins, seul le second bus et le reconditionnement du premier en 2019 sont comptabilisés au bilan du budget annexe STIC, le bus acquis en 2010 par le budget principal ayant été inscrit à l'inventaire de ce dernier.

Depuis la mise en place d'un tarif de 0,50 € par trajet en août 2016, le chiffre d'affaires d'un exercice permet de couvrir l'amortissement du second bus.

[38] Cf. annexe n°4 - Tableaux « Situation financière rétrospective 2014-2019 » du budget annexe STIC.

Les charges à caractère général et de personnel sont couvertes par la subvention annuelle du budget principal. En effet, si l'article L. 1221-3 du code des transports qualifie explicitement le service public de transport de service à caractère industriel et commercial, et par conséquent à l'obligation d'équilibre financier, son article L. 1221-12 prévoit que le financement de tels services peut être assuré par les collectivités.

Les charges à caractère général - ou consommations intermédiaires - concernent principalement les achats de carburant, l'entretien et les réparations, les assurances. Elles évoluent entre 9 400 € (2014) et 16 200 € (2018) sur la période et s'élèvent à 11 600 € en 2019.

Les charges de personnel augmentent avec l'arrivée du second bus puisque trois agents sont désormais affectés à ce service. Ainsi, de 30 000 € en 2014, ces charges ont évolué jusqu'à 121 000 € à partir de 2016. Elles étaient de 97 000 € en 2019.

Le premier bus mandaté puis amorti au budget principal jusqu'en 2020, n'a par conséquent pas été financé par le budget annexe. Le second bus a été acquis au budget STIC à la faveur d'une subvention d'exploitation de 105 000 € versée fin 2014 par le budget principal. Destinée au financement d'un équipement déterminé, elle aurait dû être inscrite en section d'investissement (compte 131) et être reprise chaque année par quote-part (c/777) pour concourir à l'amortissement de ce bien.

L'affectation du résultat d'exploitation ainsi dégagé en réserve de la section d'investissement aurait permis de conserver le même niveau de fonds de roulement sur la période, devenu négatif en 2019 (- 3 000 €).

3.4 La crise sanitaire et l'exercice 2020[39]

La pandémie a fortement affecté le fonctionnement des collectivités territoriales. L'exercice 2020 fait, par conséquent, l'objet d'une analyse isolée compte tenu du contexte exceptionnel.

3.4.1 L'impact de la crise sanitaire, positif sur le budget principal…

Paradoxalement, en 2020, la commune a retrouvé un excédent brut de fonctionnement, une CAF et un résultat parmi les plus élevés de la période 2014- 2020. En effet, les produits de gestion n'ont diminué que de 77 000 € entre 2019 et 2020, du fait d'une baisse des ressources d'exploitation suite notamment :

- aux exonérations de loyers et de redevances d'occupation du domaine public (26 700 €) accordées aux commerces fermés durant les périodes de confinement ;
- à la fermeture du musée, l'absence de locations de salles et l'annulation de festival et festivités (28 000 €) ;
- à la fermeture des écoles, et par conséquent des garderies et études (12 000 €).

[39] Cf. annexe n°5 - Tableaux « La crise sanitaire et le budget 2020 ».

Les charges de gestion affichent une baisse globale de près de 350 000 € par rapport à l'exercice 2019. Ces réductions proviennent :

- des charges à caractère général pour 220 000 €, dont 178 000 € d'économies sur les seules publicités, publications et relations publiques (annulation des festivités) ;
- des charges de personnel pour 230 000 €, en raison notamment d'un moindre recours au personnel non titulaire compte tenu des périodes de confinement (garderies et études) et de l'annulation des festivités.;

Elles sont atténuées par une progression de 90 000 € des « autres charges de gestion », dont l'éclairage public (+ 40 000 €) et les créances admises en non-valeur (57 000 €).

Parmi ces charges de gestion, les achats liés à la COVID se sont élevés à 65 000 €, dont 44 000 € de masques pour lesquels la commune a perçu 9 300 €. Les dépenses et subventions d'équipement ont été limitées à 1,7 M€ en raison, tant des périodes de confinement que du report des élections municipales. S'agissant des dépenses d'équipement (1 M€), elles ont principalement concerné :

- les moyens généraux (matériel espaces verts, véhicules, bornes escamotables, informatique, vidéo-protection, chaudière, élévateur de personnes, défibrillateurs, acquisitions …) pour 560 000 € ;
- la rue Lafayette (centre technique municipal) pour 140 000 € ;
- les bâtiments pour 70 000 € ;
- l'opération Cœur de ville pour 60 000 € ;
- la place Bad Ems pour 50 000 €.

Les subventions d'équipement (0,7 M€) ont été consacrées aux opérations d'habitat liées au contrat de ville pour plus de 0,6 M€.

Le financement des dépenses et subventions d'équipement a été assuré à 63 % par la capacité d'autofinancement nette (1 M€), complétée par le FCTVA, la taxe d'aménagement et les subventions perçues (0,9 M€). Le fonds de roulement a ainsi pu être abondé de près de 0,4 M€ et atteindre 1,5 M€ fin 2020, représentant 57 jours de charges courantes, niveau satisfaisant. Quant au besoin en fonds de roulement, toujours négatif, il constitue une ressource et augmente le niveau de la trésorerie qui demeure à 3 M€ en fin de période et provient pour 0,5 M€ du budget annexe de l'assainissement. Ainsi, l'impact de la crise sanitaire présente un solde positif de 270 000 € pour la commune.

3.4.2 … neutre sur les budgets annexes

Hors problématique de l'évaluation théorique des charges de personnel qui fausse le coût réel des services et persiste en 2020, mais retraités du défaut de rattachement des redevances, les produits et charges de gestion de l'exercice 2020 sont du même ordre que ceux de l'exercice précédent pour les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement.

En définitive, la crise sanitaire n'a pas eu d'impact sur les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement en 2020. Le seul impact de la crise sanitaire sur le budget annexe du STIC a été la baisse du chiffre d'affaires de 38 % (- 4 400 €) : les charges à caractère général et de personnel demeurées au niveau de l'exercice précédent ont dû être couvertes par un abondement de la subvention annuelle du budget principal de 5 000 €. Il s'agit là du seul impact de la crise sanitaire, finalement neutre également pour le budget annexe STIC en 2020.

3.5 La situation financière globale de la commune sur la période 2014-2020

3.5.1 Des résultats consolidés globalement satisfaisants

Les résultats cumulés globaux ont été excédentaires sur toute la période entre 2,6 M€ et 3 M€, mais fléchissent légèrement en 2020 à 2,4 M€.

Le budget annexe assainissement alimente la trésorerie du budget principal chaque année entre 0,3 M€ (2017) et 1,6 M€ (2019), 0,5 M€ en 2020. La situation du budget annexe de l'eau est plus tendue. Malgré les hausses de surtaxe adoptées en 2018, 2019 et 2020, son résultat cumulé est déficitaire à deux reprises au cours de la période : - 56 000 € en 2015 et - 40 000 € en 2018. Quant à l'autofinancement dégagé en 2020, il n'est que de 4 000 € compte tenu de la progression de l'annuité de la dette. Le budget annexe du service des transports intra Cosnois étant financé à 94 % par le budget principal, son impact annuel sur ce dernier varie entre 100 000 € et 120 000 € depuis 2016.

Le budget principal affiche un résultat cumulé excédentaire entre 1,8 M€ et 2,2 M€ jusqu'en 2018 avant de chuter de moitié en 2019, année conjuguant l'autofinancement le plus bas de la période et des dépenses d'équipement au plus haut niveau. En 2020, il se redresse à 1,5 M€ avec la restauration de l'autofinancement (1 M€) corrélée à la réduction des dépenses d'équipement à leur niveau de 2015 (1,7 M€)[40].

3.5.2 Les principaux indicateurs de l'équilibre financier révélateurs d'un endettement élevé mais néanmoins soutenable

La capacité de désendettement consolidée de la commune s'est globalement réduite jusqu'en 2017 et est demeurée maîtrisée jusqu'en 2018, mais les 4 M€ d'emprunts nouveaux contractés en 2019 ont porté cette capacité à près de 8 années fin 2019. Toutefois, en 2020, les périodes de confinement comme le report des élections municipales ont limité les investissements, évitant ainsi de recourir à nouveau à l'emprunt ; la capacité de désendettement s'améliore. Quant à la durée d'extinction de la dette actuelle, elle est de 19 années fin 2020 pour le budget principal, comme pour la majeure partie de celle du budget annexe de l'eau ; mais celle du budget annexe de l'assainissement se poursuit sur 38 années, compte tenu des nouveaux emprunts contractés en 2018.

Pour conclure, fin 2020, l'endettement consolidé de la commune apparaît soutenable mais offre peu de marges de manœuvre dans la perspective d'une relance du cycle d'investissement.

3.6 Les perspectives budgétaires et financières

Au budget primitif 2021, les AP et CP n'étaient projetés que jusqu'en 2023. Ces lacunes ne permettent pas une anticipation suffisante pour la commune, d'autant qu'elle ne dispose pas de plan pluriannuel d'investissement.

---

[40] Hors opération de transfert de la propriété du lycée à la Région Bourgogne-Franche-Comté, budgétairement neutre.

3.6.1 À définir pour le budget principal …

À la demande de la nouvelle municipalité, une analyse financière rétro-prospective a été réalisée, par un cabinet, en septembre 2020. Bâtie sur la durée du mandat et déclinée selon six scénarios, elle évoque les hypothèses suivantes :

- l'hypothèse de référence sur laquelle sont basées toutes les autres, table sur une évolution moyenne annuelle de + 0,6 % pour les produits de fonctionnement et de + 1,2 % pour les charges de fonctionnement, un programme d'investissement de 14,6 M€ sur la période, intégrant les opérations identifiées en AP/CP lors du précédent mandat, financées par 5,9 M€ d'emprunts nouveaux. Elle aboutit à un endettement supplémentaire de 1,2 M€ en 2026 et une capacité de désendettement de près de 9 années dès 2024 ;
- la seconde envisage une baisse de population « DGF » en-deçà du seuil de 10 000 habitants dès 2023 générant une perte de produits de fonctionnement. Cette perte engendrerait, en 2026, un endettement supplémentaire (2,5 M€), une CAF nette négative et une capacité de désendettement supérieure au seuil communément admis de 12 années dès 2024 (puis 15,7 années en 2026) ;
- la troisième envisage une hausse des taux de fiscalité de 2 % en 2021. Ce gain réduirait l'endettement supplémentaire à 0,1 M€ en 2026 ;
- la quatrième s'appuie sur une réduction, dès 2023, des charges de fonctionnement de 0,5 % par an et une limitation de la progression des charges de personnel à 1 % par an. L'endettement supplémentaire serait de 0,4 M€ en 2026 ;
- la cinquième réduit les dépenses d'investissement à un total de 12,4 M€ sur la période, permettant ainsi à la commune de se désendetter de 0,6 M€ en 2026 ;
- la dernière se fonde sur une hausse des taux de fiscalité de 1 % en 2021, conjuguée à un effort sur les charges de fonctionnement. L'endettement supplémentaire serait ainsi de près de 0,5 M€ en 2026.

Les quatre derniers scénarios permettent tous de maintenir ou retrouver une capacité de désendettement autour de sept années sur la période et une CAF nette proche du niveau de 2019. Toutefois, dans le contexte d'étirement de la crise sanitaire, avec le troisième confinement et l'ouverture d'un centre de vaccination, aucun scenario précis n'a été retenu.

En tenant compte du niveau d'investissements inscrits en CP pour 2022-2023, soit 4,7 M€ au total, il apparaît indispensable pour la commune de définir une trajectoire, sur la durée du mandat, en déterminant un niveau annuel de dépenses d'équipement corrélé à ceux d'endettement et d'autofinancement lui permettant de maintenir ses grands équilibres financiers. Cette projection devra notamment tenir compte de l'impact, sur les dotations, d'une réduction de la population « DGF » en-deçà du seuil de 10 000 habitants.

Elle pourra, en parallèle, étudier les pistes de réduction des charges de gestion et notamment celles de personnel au travers des opportunités de mutualisations à mettre en œuvre avec la communauté de communes.

3.6.2 … comme pour les budgets annexes

3.6.2.1 Sur le budget annexe 2021 STIC

Le budget annexe STIC, sans projections d'AP, demeure majoritairement financé par le budget principal. Les progressions envisagées concernent surtout les charges de personnel (+ 9 000 €) et sont couvertes par l'augmentation de la subvention d'exploitation perçue (+ 12 000 €). Les seules dépenses d'équipement inscrites servent à équilibrer la section d'investissement. Doté d'un fonds de roulement de 7 500 € fin 2020, il devra toutefois anticiper un éventuel renouvellement de véhicule.

3.6.2.2 Sur les budgets annexes 2021 de l'eau et de l'assainissement

Le budget primitif 2021 du budget annexe de l'eau ne prévoyait aucune nouvelle dépense d'équipement en 2021, la capacité de désendettement très élevée (13,5 ans) et l'absence d'autofinancement disponible pour l'investissement ne le permettant pas. La chambre observe que les charges de personnel remboursées au budget principal sont réduites à 6 990 € pour financer une étude estimée à 8 150 €, d'une part, et dégager un autofinancement permettant de couvrir, à l'euro près, l'annuité en capital de la dette (106 367 €), d'autre part. Le budget primitif du budget annexe de l'assainissement est construit sur une prévision d'AP et CP de 0,1 M€, intégralement autofinancés. La hausse de 35 000 € des charges de gestion provient de dépenses d'entretien et réparation (25 000 €) et de frais d'études (+ 10 000 €), les participations versées au budget principal pour charges de personnel étant maintenues au montant théorique de 158 000 €. Le fonds de roulement préservé à près de 0,8 M€ ne suffira toutefois pas au financement des AP et CP prévus pour 2,5 M€ en 2022 et 2023 ; quant à la capacité de désendettement toujours plus élevée (12,2 ans), elle ne permet pas, dans l'immédiat, de recourir à un nouvel emprunt. Cependant, un emprunt sera intégralement remboursé en septembre 2023 pour un gain annuel de 70 000 €.

Il est à noter que l'article 4.1 du protocole d'accord de fin de contrat d'affermage de gestion du service public de l'assainissement du 5 mars 2020, conformément à l'article 1.9.11 du contrat de concession, prévoit que « la commune reprendra le capital restant dû des investissements à l'échéance du contrat ; ce montant évalué à 253 032 € HT ». Cette somme n'a pas été inscrite au budget primitif 2021, représente une année supplémentaire de capacité de désendettement (13,3 ans).

À la suite de la conclusion de nouvelles concessions des services publics d'eau potable et d'assainissement à compter de janvier 2022, une nouvelle trajectoire de dépenses d'équipement, d'endettement et d'autofinancement, pourra être définie amenant la commune à se réinterroger sur le transfert de ces compétences à la communauté de communes compte tenu, également, de la division de la compétence eau sur le territoire communal entre le SIAEP pour les extérieurs dont les secteurs de Cours et Villechaud, et la ville.

3.6.3 … dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement

La chambre invite la commune de Cosne-Cours-sur-Loire à se doter, pour chacun des budgets principal et annexes, d'un plan pluriannuel d'investissement et à définir une trajectoire,

sur la durée du mandat lui permettant de maintenir ses grands équilibres financiers. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a produit une délibération relative au vote d'AP et CP. Cependant, ce document ne récapitule pas l'ensemble des projets et opérations d'investissement de la collectiviténi leur mode de financement et leurs modalités d'exécution ; il ne correspond donc pas, par conséquent, au contenu attendu d'un programme pluriannuel d'investissement.

La chambre appelle également la commune à étudier les pistes de réduction des charges de gestion au travers des opportunités de mutualisations à mettre en œuvre avec la communauté de communes. Elle l'incite, enfin, à se réinterroger, avec la communauté de communes, sur le transfert des compétences eau et assainissement.

Recommandation n° 3 : Mettre en œuvre, dans les plus brefs délais, un plan pluriannuel d'investissement formalisé.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

S'agissant du budget principal, les charges de gestion - principalement les charges à caractère général et de personnel - ont été ajustées pour compenser la réduction des produits de gestion, notamment la dotation globale de fonctionnement, permettant ainsi de préserver le niveau de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement. Toutefois, nette du remboursement en capital des emprunts, la capacité d'autofinancement a diminué en 2019 en raison de la progression de l'encours de dette. Sur l'ensemble de la période 2014-2019, la commune a financé les trois-quarts de ses investissements sur ses ressources propres, traduisant une soutenabilité globalement satisfaisante de la politique d'investissement. En 2020, compte tenu des économies engendrées par les périodes de confinement sur les charges de gestion, et malgré les pertes enregistrées sur les ressources d'exploitation, l'impact de la crise sanitaire a présenté un solde positif de 270 000 € pour la commune.

S'agissant des budgets annexes, celui de l'eau dégage une capacité d'autofinancement qui peine à couvrir l'annuité en capital de sa dette. La capacité de désendettement s'établissant à une durée élevée (14,4 années fin 2020), les niveaux d'autofinancement et d'endettement devront systématiquement être examinés avant d'envisager tout nouvel investissement. Le budget annexe de l'assainissement a, sur la période 2014-2019, financé près de 40 % de ses dépenses d'équipement par le financement propre disponible, constitué aux trois quarts de la capacité d'autofinancement nette. Si la durée de la capacité de désendettement était élevée fin 2019 (11,6 années), elle était corrélée aux travaux d'assainissement réalisés. Quant au budget annexe du service des transports intra-cosnois (STIC), dépourvu de dette, il est presque exclusivement financé par le budget principal.

Ainsi, la situation financière globale de la commune sur la période 2014-2020 présente des résultats consolidés satisfaisants. Les principaux indicateurs de l'équilibre financier sont révélateurs d'un endettement élevé mais soutenable, offrant toutefois peu de marges de manœuvre dans la perspective d'une relance du cycle d'investissement.

En tenant compte du niveau d'investissements inscrits en crédits de paiements pour 2022-2023, il apparaît indispensable pour Cosne-Cours-sur-Loire de définir une trajectoire, sur la durée du mandat, en déterminant un niveau annuel de dépenses d'équipements corrélé à ceux de l'endettement et de l'autofinancement, lui permettant de maintenir ses grands équilibres. En définitive, l'élaboration d'un véritable plan pluriannuel d'investissement intégré dans une prospective financière et décliné en autorisations de programmes et crédits de paiements lui permettrait de piloter sa trajectoire financière. Elle devrait de même formaliser un projet de maîtrise de ses charges courantes, notamment au travers d'opportunités de mutualisations à mettre en œuvre avec la communauté de communes, voire en se réinterrogeant, avec cette dernière, sur le transfert des compétences eau et assainissement à cet établissement. À défaut, la commune devra envisager des arbitrages stratégiques pour adopter une politique d'investissement soutenable sur la durée.

---

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

L'échantillon de marchés publics, composé de marchés de travaux et de service, a été constitué en fonction des enjeux économiques et des risques juridiques et financiers qu'ils représentent pour la commune.

Ainsi, ont été choisies la réhabilitation de l'ancien palais de justice devenu Palais de la Loire (3,7 M€ TTC) et la construction du nouveau centre technique municipal (2,2 M€ TTC). Ont également été étudiés des marchés de faible ampleur mais associés à des projets significatifs par leur objet : le marché de travaux relatif à la création d'un restaurant au sein de la salle des fêtes de la Chaussade (0,1 M€ TTC) et le marché de maîtrise d'œuvre relatif à la réalisation d'une troisième salle de cinéma (0,3 M€ TC). Les contrats souscrits avec des cabinets de conseils (25 000 € TTC et 19 800 € TTC) ont aussi été examinés.

4.1 La fonction achat au sein de la collectivité

4.1.1 L'organisation de la commande publique : les points à améliorer

4.1.1.1 L'absence de guide et d'un service dédié à la commande publique

Un service achats/marchés publics créé en septembre 2014 afin de centraliser la passation des différents marchés a été supprimé en juin 2016. Ainsi, en l'absence de service dédié à la commande publique, plusieurs services expriment leurs besoins et passent de manière autonome leurs marchés : c'est le cas des services techniques, de la police municipale, du service informatique et du service culture. Les autres marchés sont passés par le service des affaires juridiques qui détermine et met en œuvre la procédure, après transmission par le service gestionnaire d'un formulaire recensant ses besoins (objet du marché, étendue des besoins, montant estimatif, critères). Aucun « référent » marchés publics n'a été désigné dans les autres services. Aucune clef de répartition n'a été créée pour déterminer les marchés passés de manière autonome par les services et ceux passés directement par le service des affaires juridiques. Par

ailleurs, c'est à ce dernier, qui ne compte que deux agents, qu'incombent le suivi et le contrôle des marchés.

Enfin, la commune ne dispose d'aucun guide de procédure ni de règlement interne en matière de passation des marchés publics, seulement un formulaire à disposition des services pour l'expression des besoins.

La chambre considère que le fonctionnement actuel ne garantit pas la sécurité juridique de la passation ni de l'exécution des marchés publics. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur fait état de l'inscription au tableau des effectifs d'un acheteur public, d'un travail interne mené pour une nouvelle organisation de l'achat public et de l'élaboration en cours d'un règlement interne en vue de sécuriser les procédures.

Recommandation n° 4 : Mettre en place une organisation centralisée de l'achat public et élaborer un guide interne des achats visant à sécuriser l'ensemble des procédures.

4.1.1.2 Le non-respect des délégations pour la conclusion des avenants

Selon l'article L. 2122-22 du CGCT, le maire peut exercer pour la durée de son mandat, en dehors de ses attributions propres, certaines compétences relevant du conseil municipal par délégation de ce dernier et notamment celles relatives aux marchés et accords-cadres, ainsi que leurs avenants lorsque les crédits sont inscrits au budget.

En application de cet article, la délibération du conseil municipal, en date du 29 mars 2014 prévoit que le maire a délégation pour « prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret, ainsi que toute décision concernant leurs avenants qui n'entrainent pas une augmentation du montant du contrat initial supérieure à 5 % lorsque les crédits sont inscrits au budget ». La délibération du conseil municipal du 4 juillet 2020 reprend les termes de la précédente délibération sans la référence au montant des marchés inférieurs à un seuil fixé par décret, étendant ainsi la compétence du maire à l'ensemble des marchés quel qu'en soit le montant.

Sur la période contrôlée, seul un marché relatif aux contrats d'assurances dépasse les seuils formalisés, tous les marchés passés relèvent donc de la seule compétence du maire. Le maire n'est toutefois pas compétent pour les avenants pris seuls ou cumulés lorsqu'ils dépassent 5 % du montant initial du marché.

Pourtant, dans l'échantillon étudié, plusieurs avenants dépassant ce seuil ont été conclus directement par le maire, alors qu'ils relevaient de la compétence du conseil municipal puisque ne rentrant pas dans le cadre de la délégation. En effet, en 2015, 17 marchés étudiés ont subi des modifications représentant entre 6,1 % et 61,1 % du montant initial du marché ; en 2016, cinq entre 10,1 % et 62,6 % ; deux en 2017 pour 14 % ; cinq en 2018 entre 6,5 % et 24,4 %. Dans tous les exemples cités, le maire n'avait pas compétence pour conclure ces avenants[41].

[41] Cf. annexe 6 - Modifications des marchés publics hors du cadre fixé par la délibération relative aux délégations de compétences du maire.

De plus, un nombre important de ces avenants prévoit une hausse du montant du marché supérieure à 30 %. Au-delà du risque de dérapage financier que peut engendrer la prise d'avenants conséquents, cette absence de passage au conseil municipal pour la conclusion d'avenants relevant de sa compétence a un impact sur la vie démocratique de la commune puisque les élus ne peuvent se prononcer sur les modifications parfois conséquentes des projets d'investissement. En outre et en application des délibérations précitées, le maire n'a pas non plus compétence pour conclure des avenants lorsqu'ils portent sur des marchés à procédure formalisée puisque dans ce cas, tout comme pour la passation, ils relèvent de la commission d'appel d'offres. Pourtant, les avenants relatifs au marché d'assurances, seul marché passé selon une procédure formalisée sur la période, trois en 2016 et un en 2020, ont fait l'objet d'une décision du maire, sans faire intervenir la commission d'appel d'offres.

La chambre relève le risque juridique que cette pratique fait peser sur les marchés concernés et notamment les avenants conclus, pour défaut de compétence.

Recommandation n° 5 : Se conformer, sans délai, aux dispositions de la délibération prévoyant les délégations de compétences du maire en matière de commande publique et garantir la compétence de la commission d'appel d'offres en matière de procédure formalisée.

4.1.2 L'organisation de la commande publique : les acquis à consolider

4.1.2.1 La création et le fonctionnement des commissions dédiées à la commande publique

La commission d'appel d'offres, selon les dispositions de l'article L. 1414-2 du CGCT, est compétente pour attribuer les marchés publics dont la valeur du besoin estimé dépasse les seuils européens, c'est-à-dire ceux passés selon une procédure dite formalisée, soit un appel d'offres. Conformément à ces dispositions, par la délibération du 15 juillet 2020, puis du 23 juillet 2020, une commission permanente d'appel d'offres, composée de cinq titulaires et de cinq suppléants en plus du maire, qui est membre de droit des commissions, a été constituée. La délibération précédente du 9 avril 2014 avait institué huit titulaires et cinq suppléants. A contrario, la passation des marchés dont le montant est inférieur aux seuils européens, selon une procédure adaptée, n'implique pas l'obligation d'une telle commission, mais il serait de bonne pratique que la commune constitue une commission compétente pour ce type de marchés.

Sur la période de contrôle et conformément aux dispositions précitées, la commission d'appel d'offres s'est réunie à deux reprises à l'occasion de la passation du marché de prestations de services d'assurance conclu pour une durée de cinq ans, seul marché public dépassant le seuil des procédures formalisées sur la période. Elle n'a toutefois pas été saisie des avenants à ce marché, alors qu'elle était seule compétente pour leur conclusion.

Deux commissions ont été constituées pour les délégations de service public[42] : une commission d'ouverture des plis et une commission des délégations de services publics locaux.

[42] Par délibération du conseil municipal du 9 avril 2014, renouvelée lors du conseil du 15 juillet 2020.

Cette dernière s'est réunie à plusieurs reprises durant la période notamment pour le service public de création et d'exploitation d'un réseau de chaleur, la gestion du camping municipal et de la fourrière municipale automobile, ainsi que pour les contrats d'affermage du service public d'assainissement collectif et de distribution d'eau potable.

Au total, la chambre constate que les commissions relatives à la commande publique ont été créées et se sont réunies conformément à la règlementation en vigueur, à l'exception de la commission d'appel d'offres pour la conclusion des avenants.

Recommandation n° 6 : Mettre en place une commission d'analyse des offres pour la passation des marchés à procédure adaptée.

4.1.2.2 La mise à disposition des données relatives aux marchés

À fins de transparence, les collectivités doivent publier des informations sur les marchés publics conclus. Bien que cette obligation ait disparu de la règlementation en 2016, la commune de Cosne-Cours-sur-Loire met à disposition annuellement sur son site internet la liste des marchés conclus en les classant par catégorie et par tranche de prix. Sont publiés également sur le site internet les avis d'appel public à la concurrence et les avis d'attribution.

L'article 107 du décret n° 2016-630 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics prévoit que : « Au plus tard le 1er octobre 2018, l'acheteur offre, sur son profil d'acheteur, un accès libre, direct et complet aux données essentielles de ce marché public, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public », puis présente la liste de l'ensemble des informations à publier pour les marchés supérieurs à 25 000 € HT. Depuis le 1er avril 2019, c'est l'article L. 2196-2 du code de la commande publique qui s'applique. Depuis le 1er janvier 2020, son article R. 2196-1 précise que pour les marchés compris entre 25 000 € HT et 40 000 € HT, les acheteurs ont la possibilité de ne publier que la liste des marchés conclus l'année précédente sur le support de leurs choix au cours du premier trimestre de l'année. Cette publication sur le profil acheteur doit intervenir dans les deux mois suivant la notification. Les avenants aux marchés et les contrats de concession sont également concernés par cette publicité.

Sur le profil acheteur de la commune, sont publiées les données essentielles des marchés telles que prévues par la règlementation précitée, même pour les marchés dont le montant est inférieur à 40 000 € HT et antérieurs à 2018.

La chambre souligne qu'une publication à fois sur le site internet de la commune et sur le profil acheteur permet de toucher un public large. Elle invite la commune à poursuivre ces bonnes pratiques en complétant par les éléments manquants, à savoir les données essentielles relatives aux concessions et modifications des marchés en cours.

4.2 La passation des marchés publics

La commune est un pouvoir adjudicateur dont les achats relèvent du code des marchés publics pour la période 2014 au 31 mars 2016, puis de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et du décret du 25 mars 2016, entre le 1er avril 2016 et

le 31 mars 2019. Depuis le 1er avril 2019, ses achats relèvent du nouveau code la commande publique.

4.2.1 La procédure de passation et le recours à l'allotissement

L'article 27 du décret du 25 mars 2016 dispose que « Lorsque la valeur estimée du besoin est inférieure aux seuils de procédure formalisée, l'acheteur peut recourir à une procédure adaptée dont il détermine librement les modalités en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat ». Depuis le 1er avril 2019, ces dispositions ont reprises à l'article L. 2123-1 du code de la commande publique.

Au regard des seuils applicables durant la période, la procédure de passation pour l'échantillon étudié s'est révélée globalement appropriée, quasiment tous les marchés se situant en dessous des seuils de procédure formalisée et relevant ainsi de la procédure adaptée.

Au sein de cet échantillon, conformément à l'article L. 2113-10 du code de la commande publique, le recours à l'allotissement a été effectué pour tous les marchés de travaux et ce, de manière cohérente. Les marchés de maîtrise d'œuvre étudiés n'ont pas été allotis, car ils constituent des marchés globaux définis par le code de la commande publique qui ne sont pas soumis à l'allotissement obligatoire.

4.2.2 Les règles de publicité

Les avis d'appel public à la concurrence et d'attribution sont publiés sur plusieurs supports : le profil acheteur « Territoires numériques Bourgogne-Franche-Comté », la centrale des marchés, le bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), le site internet de la commune et en mairie. Ils contiennent les informations nécessaires (allotissement, durée du marché, date prévisionnelle de début de réalisation, type de procédure). L'information des candidats non retenus et la notification aux titulaires du marché sont effectuées. Quant à la durée entre l'avis d'appel public à la concurrence et la date limite de remise des plis, elle n'appelle pas d'observation particulière.

Néanmoins, la chambre constate qu'à plusieurs reprises la commune a passé des marchés sans recourir à une mise en concurrence préalable.

C'est le cas du marché de maîtrise d'œuvre, passé en 2018, pour la création du restaurant au sein du Palais de Loire. Ce dernier n'a fait l'objet d'aucune mise en concurrence, alors que son montant s'élevait à 50 300 € HT, soit au-dessus du seuil de 25 000 € HT, impliquant des mesures de publicité adéquates dans le cadre d'une procédure adaptée.

C'est le cas aussi de marchés passés oralement pour l'aménagement de la cuisine dans le cadre de la création d'un restaurant au sein de la salle de la Chaussade. Des travaux ont été réalisés en dehors de toute mise en concurrence parallèlement au marché de travaux en cours et par les mêmes entreprises, titulaires du marché. Ils ont fait l'objet de devis, puis de certificats administratifs attestant de leur réalisation et de leur montant. Ainsi, l'entreprise titulaire du lot n° 6 « plomberie chauffage » a réalisé des travaux pour un montant de 33 465,94 € HT (40 159,13 € TTC), l'entreprise titulaire du lot n° 5 a réalisé des travaux pour 4 294 € HT

(5 153 € TTC) et l'entreprise titulaire des lots n° 3 et 4 a réalisé des travaux pour un montant de 27 763,05 € HT (33 315,66 € TTC), soit un total de 65 522,99 € HT (78 626,19 € TTC).

D'autres irrégularités ont été constatées en matière de mise en concurrence dans le cadre de la signature de conventions avec des cabinets de conseils. Une première convention « de recherche d'optimisation de la taxe locale sur la publicité extérieure » a été conclue le 7 octobre 2010 et n'a fait l'objet d'aucune mise en concurrence lors de sa passation, dépassant pourtant les seuils en vigueur à cette date. En effet, s'appliquait le code des marchés publics dont l'article 28 disposait dans son alinéa 5 « Le pouvoir adjudicateur peut décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si les circonstances le justifient, ou si son montant estimé est inférieur à 4 000 € HT […] ». Cette convention était conclue initialement pour une durée de 24 mois renouvelable deux fois et un avenant a été signé en novembre 2011 prolongeant la convention pour une durée de 48 mois. La dépense totale au titre de ce contrat, fonction du montant des recettes perçues de 2013 à 2016, s'est élevée à 25 478,09 € TTC.

Une deuxième convention a ensuite été conclue le 27 septembre 2016 précisant que le cabinet plafonnait sa rémunération à hauteur de 25 000 €, « conformément au seuil du code des marchés publics ». L'objectif affiché était donc de ne pas faire entrer la convention dans le cadre du droit de la concurrence. La dépense correspondant à la rémunération du cabinet, soit 28 % des sommes récupérées, s'est finalement élevée à 19 799,47 € TTC, inférieure donc, comme prévu, au montant de 25 000 € HT nécessitant une mise en concurrence.

En ne s'assurant pas du respect des règles de publicité inhérentes aux exigences de mise en concurrence, la commune n'a pas respecté les principes fondamentaux de la commande publique,
à savoir l'égalité de traitement et la liberté d'accès des candidats aux contrats. La chambre l'invite, par conséquent, à la plus grande vigilance dans la passation de ses futurs marchés.

4.2.3 L'analyse des offres

Dans le cadre de l'échantillon étudié, les rapports d'analyse des offres ont été fournis. La chambre a vérifié le choix des candidats en comparant les critères indiqués dans les règlements de consultation et ceux utilisés lors de l'analyse. Dans la plupart des rapports, l'analyse des offres est cohérente avec le document de consultation initiale. Aucune anomalie particulière n'a été détectée dans l'attribution des marchés, à l'exception de ceux relatifs à la réhabilitation du Palais de Loire pour lesquels certains lots ont suscité des remarques quant à l'analyse des offres (cf. § 4.4).

4.3 L'exécution des marchés

4.3.1 La récurrence du recours aux avenants

La modification de marchés en cours d'exécution par la conclusion d'avenants est encadrée par de strictes conditions, définies par la règlementation en matière de commande

publique, dont celle de ne pas bouleverser l'économie générale du marché[43]. À défaut, le marché ne peut plus être exécuté et doit faire l'objet d'une résiliation ou d'une nouvelle mise en concurrence. Un seuil acceptable d'augmentation a été retenu par la jurisprudence, oscillant entre 15 et 25 %, afin de tenir compte des difficultés et imprévus qui peuvent apparaître dans l'exécution de ces contrats, même si le dépassement de seuil n'implique pas systématiquement le bouleversement de l'économie du contrat. Les articles L. 2194-1 et R. 2194-8 du code de la commande publique ont formalisé ce seuil, dans le cadre d'un marché de travaux, à hauteur de 15 % et pour les marchés de service, à hauteur de 10 %. En-dessous, il n'y a pas lieu de vérifier les conditions tendant à qualifier une modification de substantielle. Selon la jurisprudence et l'article R. 2194-7 du même code, une modification substantielle du contrat, engendrant la nécessité de recourir à une nouvelle procédure de mise en concurrence, peut résulter d'un changement de l'équilibre économique du contrat. En outre, le décret du 25 mars 2016 et le code de la commande publique considèrent que des modifications peuvent, sous conditions, intervenir si des travaux, fournitures ou services supplémentaires, dans la limite de 50 % du montant initial, sont devenus nécessaires et ne figuraient pas dans le marché initial.

Dans le cadre de l'échantillon étudié, la chambre constate la fréquence du recours aux avenants pour les marchés passés par la commune, qu'il s'agisse de marchés de service ou de marchés de travaux.

Ainsi, le marché de maîtrise d'œuvre pour la construction du centre technique municipal, conclu en 2015 pour un montant de 121 254,00 € TTC, a fait l'objet de deux avenants engendrant une évolution du montant du marché qui s'établit à 140 414,00 € TTC (+ 19 260,00 €), soit une augmentation de 15,9 % du montant initial. Ces deux modifications portent sur des prestations supplémentaires au regard de l'évolution du projet en cours.

Le marché de maîtrise d'œuvre pour la réalisation d'une troisième salle de cinéma, conclu en 2018, dont le montant initial était de 174 100 € HT, soit 208 920 € TTC a fait l'objet d'une modification d'un montant de 21 157,00 € HT, soit 25 388,40 € TTC, faisant passer le marché à 195 257,00 € HT, soit 234 308,40 € TTC. Cette augmentation de 12,15 % du marché résulte d'une modification importante du projet par l'ordonnateur concernant le nombre de places assises ayant une incidence sur le volume des espaces techniques et obligeant le maître d'œuvre à redessiner l'extension dans sa globalité. Les conséquences sont une reprise à 85 % de la mission APD (avant-projet définitif).

Dans le cadre des travaux, en 2015, de transformation de l'école maternelle Pierre et Marie Curie en salle multi-activités, quatre marchés sur 16 lots ont fait l'objet d'avenants dépassant le seuil de 15 %, dont deux dépassent le seuil de 40 % d'augmentation. C'est le cas pour le lot n° 9 - doublages cloisons, qui a fait l'objet de modifications à hauteur de 48,2 % du montant initial du marché et pour le lot n°15 – marché d'électricité, à hauteur de 42,2 %.

Dans le cadre des différents marchés relatifs à l'opération globale de réhabilitation du Palais de Loire, notamment concernant le premier marché de maîtrise d'œuvre, ainsi que le marché de travaux, nombre de lots ont fait l'objet de modifications dépassant le seuil de 40 % du montant du marché initial (cf. § 4.4).

Pour l'ensemble des marchés précités, des prestations supplémentaires étaient, dans certains cas, nécessaires à la poursuite du marché. Dans les autres cas, une nouvelle mise en concurrence aurait dû être effectuée au regard de la taille des modifications conclues, puisque

[43] Sauf lorsque les parties sont en présence de sujétions techniques imprévues ne résultant pas de leur fait, dans ce cas, l'avenant peut être conclu sans condition de montant.

dépassant le seuil autorisé sans justifications suffisantes, elles bouleversent l'économie du contrat. Cette pratique fait ainsi peser un risque juridique conséquent sur les contrats en cause puisqu'il est porté atteinte aux grands principes de la commande publique, à savoir la liberté d'accès, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

Pour conclure, la chambre invite la commune à la plus grande vigilance en matière de modifications de ses marchés, en se conformant à la règlementation en vigueur et en garantissant d'une part, un meilleur suivi de leur exécution et d'autre part, en s'assurant d'une meilleure définition des besoins en amont.

Recommandation n° 7 : Améliorer la définition des besoins en vue de limiter les modifications dans l'exécution des marchés et de sécuriser juridiquement la procédure de passation.

4.3.2 La destination des ouvrages réalisés

4.3.2.1 Le nouveau centre technique municipal

L'objet de la construction d'un nouveau centre technique était de regrouper les services techniques sur un même site afin de faciliter l'organisation de leurs activités réparties dans différents lieux. Un premier projet avait été envisagé rue Jean Monnet avec une acquisition d'un bâtiment réalisée en 2013 pour 160 000 €. Puis le projet a évolué à partir de 2014 avec la volonté de construire un nouveau centre technique sur un terrain appartenant à Réseau Ferré de France. La commune a acquis le terrain par acte notarié du 18 décembre 2014, autorisé par une délibération du conseil municipal du 4 juillet 2014, pour un montant de 199 426,40 € frais de notaire inclus.

Ce nouveau projet a impliqué la démolition d'un bâtiment existant, la dépollution du site, l'aménagement d'un hangar, ainsi que la construction de plusieurs bâtiments et l'aménagement des espaces extérieurs. Un marché de maîtrise d'œuvre a été lancé en janvier 2015, attribué par une décision du maire d'avril 2015 à un groupement d'architecte et de bureaux d'études pour un montant de 121 254,00 € TTC, dont la réalisation s'est élevée à 140 994,00 € TTC. S'en est suivi le marché de travaux, attribué pour un montant de 2 021 181,23 € TTC, réalisé après modifications pour 2 088 705,71 € TTC. Ainsi, les deux marchés en vue de la réalisation du nouveau centre technique municipal rue Lafayette ont été exécutés pour un montant de 2 229 699,71 € TTC.

Malgré l'investissement conséquent réalisé par la commune dans le cadre de cette opération, le nouveau centre technique municipal n'apparaît pas encore répondre totalement à l'ensemble des besoins des services techniques. En effet, plusieurs sites ont été utilisés pour du stockage, alors même que le matériel aurait dû être installé à la cité technique pour faciliter son utilisation. La commune louait à ce titre un local au 39 rue Lafayette d'une superficie de 2 000 m² pour un loyer annuel de 43 200 € sans les fluides. Cette location a toutefois cessé au 31 décembre 2020. Du fait du déménagement de l'enseigne implantée à côté du centre technique municipal, la commune a approuvé, par délibération du 22 septembre 2021, l'achat du bâtiment pour un montant de 110 000 €, visant à rendre la cité technique opérationnelle.

4.3.2.2 La troisième salle de cinéma

En 2018, est né le projet de créer une troisième salle de cinéma, faisant office également de salle de spectacle, dans le volume de l'actuelle salle des fêtes pour compléter les deux salles existantes de l'Eden cinéma.

Cette opération a été acceptée dans son principe lors de la séance du conseil municipal du 20 septembre 2018, puis rediscutée en conseil municipal les 28 mars et 19 juin 2019 et sa réalisation formellement autorisée le 3 juillet 2019.

Une société d'économie mixte a été créée à ce titre dans le but d'allier financement public et privé. Le projet a été évalué à 1,7 M€ HT dans le règlement de consultation (à savoir 400 000 € pour la commune et le solde apporté par les financeurs privés). Le financement de la troisième salle était projeté en AP/CP : des CP de 50 000 € en 2018 et 180 000 € en 2019 correspondent aux dépenses d'études (architecte et organismes de contrôle), sonorisation et mise en place au sol. Une demande de dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) a été effectuée et l'EDEN cinéma ainsi que la salle des fêtes ont fait l'objet d'un déclassement du domaine public lors du conseil municipal du 28 mars 2019.

Plusieurs marchés ont été passés à ce titre. Un marché de mission de maîtrise d'œuvre, selon une procédure adaptée, a été lancé le 27 avril 2018 avec une date de clôture au 20 mai 2018, reportée au 8 juin 2018. Un groupement de cinq entreprises a été désigné titulaire du marché pour un montant de 174 100 € HT. Un marché d'assistance à maitrise d'ouvrage a aussi été passé le 26 octobre 2018 pour un montant de 18 884,78 € HT, soit 22 661,74 € TTC. Un marché de démolition et de désamiantage a fait l'objet d'un avis d'appel public à la concurrence le 24 septembre 2019 pour l'ancienne salle des fêtes.

Finalement, le projet de mise en place d'une troisième salle de cinéma a été suspendu à la fin de l'année 2019 avec un redéploiement des crédits dédiés à la SEM cinéma en direction de la SEM santé à hauteur de 600 000 €. Puis le projet a été définitivement abandonné par la majorité issue des élections municipales de 2020 en raison des contraintes financières qui pèsent sur la commune. Près de 280 000 € de crédits ont pourtant été engagés, d'après les montants inscrits au tableau des AP/CP en annexe du budget primitif 2021 et le solde des marchés conclus devait être réalisé au cours de cet exercice à hauteur de 173 685 €. Le projet pourra toutefois être repris par la suite en s'appuyant sur les études déjà réalisées.

Compte tenu de ces éléments, la chambre invite la commune à prioriser ses projets d'investissement et à n'engager les dépenses que dans la limite de ses capacités financières.

4.4 La réhabilitation de l'ancien palais de justice devenu « Palais de Loire »

Le Palais de Loire est un bâtiment du 19ème siècle, surplombant la Loire, qui abritait jusqu'en 2009, le palais de justice. À la fermeture du tribunal d'instance lors de la réforme de la carte judiciaire en 2008, ce bâtiment emblématique appartenant à la commune est resté inoccupé. Afin de lui trouver une destination, des études ont été menées dès la fin de l'année 2012 en vue de sa réhabilitation. Un premier projet a été initié en 2013 et plusieurs marchés ont été lancés : un marché de maîtrise d'œuvre en 2013, un marché de travaux préliminaires en 2014, un marché de travaux de requalification en maison des services en 2016, un second marché de maîtrise d'œuvre et un marché de travaux en vue de la création d'un restaurant en 2018.

Le projet, qui s'est clos en 2019 par la livraison du bâtiment, a connu des modifications successives entraînant une augmentation conséquente de son montant global, alors même que le bien peine aujourd'hui à trouver sa destination. Ces évolutions et l'étalement des travaux dans le temps sont révélateurs d'une réflexion portée par une logique de conservation du patrimoine plutôt que de réponse à des besoins avérés, s'agissant notamment de la création d'un restaurant et de locaux destinés à la location.

4.4.1 La réalisation du marché de maîtrise d'œuvre

Dès 2012 et en vue de la requalification de l'ancien palais de justice, des études ont été menées pour un montant de 24 637,60 € TTC. Ce projet ambitieux consistait à réhabiliter les locaux afin d'y implanter un accueil, une salle d'exposition, des bureaux, une salle de conférence, ainsi qu'un espace réception, une salle de réunion, une salle d'activité culturelle et divers locaux techniques. Il a été évalué à 1 750 000 € HT.

À cette occasion, un marché de maîtrise d'œuvre a été lancé en 2013, attribué à un architecte mandataire d'une équipe de trois bureaux d'études, pour un montant de 189 700 € HT (soit 226 881,20 € TTC). Si la passation de ce marché est hors période de contrôle puisqu'ayant eu lieu en 2013, la chambre s'est toutefois intéressée à son exécution.

Trois avenants ont été conclus : le premier d'un montant de 11 154,36 € TTC (9 295,30 € HT) le 11 décembre 2014, au motif d'une modification du projet initial puis un deuxième le 15 juillet 2015 d'un montant de 14 933,87 € TTC (12 444,89 € HT), en raison d'une augmentation du montant des travaux pour l'aménagement d'une salle multi-activité au second niveau du bâtiment. La nouvelle enveloppe des travaux a alors été évaluée à 1 867 404,62 €. Un troisième avenant a été passé le 15 mai 2017 pour intégrer un restaurant avec mezzanine au rez-de-chaussée du bâtiment. Le montant des travaux s'élevait à 230 000 € HT et les honoraires ont été une nouvelle fois majorés, à hauteur de 31 589,72 € TTC (26 324,77 € HT).

Ainsi, le montant total du marché de maîtrise d'œuvre avec ces trois avenants atteint 284 559,15 € TTC (237 764,96 € HT) soit 57 677,95 € TTC de plus que le montant initial, c'est-à-dire une augmentation de 20,3 % du montant du marché. S'agissant de modifications décidées par le maître d'ouvrage afin de réaliser des travaux et prestations supplémentaires, il n'y a pas lieu de retenir le motif de sujétions imprévues permettant de modifier un contrat sans montant maximal. Dès lors, la chambre constate que les trois modifications conclues ont bouleversé l'économie du contrat[44]. En outre, le montant du marché après la conclusion des avenants dépasse le seuil de 207 000 € HT, seuil en vigueur en 2015, nécessitant de recourir à une procédure formalisée.

Ainsi, au-delà du fait que les modifications sont suffisamment significatives pour relever d'une nouvelle mise en concurrence, au vu de son exécution évolutive, la chambre considère que ce marché relevait de la procédure formalisée impliquant une publication au journal officiel de l'Union européenne (JOUE), et non d'une procédure adaptée, remettant ainsi en cause la passation initiale.

Les démarches administratives et la réalisation des travaux étaient estimées à une durée de trente mois à compter du 13 septembre 2013, soit une livraison prévue à la fin de

[44] Cf. l'article 20 du code des marchés publics en vigueur lors de la passation des deux premiers avenants puis l'article 139 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 encadrent le recours aux avenants/modifications.

l'année 2016. Au vu des modifications conséquentes intervenues, la date de livraison a ensuite été repoussée à plusieurs reprises. Un protocole d'accord transactionnel, dans laquelle la commune expose des difficultés auxquelles elle aurait fait face dans le cadre du marché de maîtrise d'œuvre « liées à la non prise en compte par le maître d'œuvre des prescriptions de sécurité, au non-respect des plannings de travaux et à l'absence de coordination des entreprises. » impliquant un retard dans la livraison du bâtiment, a été conclu. Ce protocole, approuvé par une délibération du conseil municipal du 8 février 2018, prévoit le versement par la commune aux membres du groupement de la somme de 28 180,36 € TTC. Aux termes de ce protocole, la livraison est envisagée en juin 2018 en ce qui concerne la maison des services et en octobre 2018 pour la partie restaurant.

La réalisation totale de ce marché, à l'issue du protocole transactionnel, apparaît à hauteur de 270 899,00 € TTC.

Parallèlement, le maître d'œuvre a été sollicité, hors marché de maîtrise d'œuvre, en juin 2016, pour réaliser une étude portant sur le projet d'aménagement d'un restaurant en lieu de place de l'office du tourisme pour un montant de 12 400 € HT.

Enfin un second marché de maîtrise d'œuvre pour la création du restaurant au sein du Palais de Loire a été conclu en 2018 pour 50 300 € HT (60 360 € TTC) avec un groupement composé d'un nouvel architecte et des deux mêmes bureaux d'études. Ce dernier n'a fait l'objet d'aucune mise en concurrence, alors même qu'il dépassait le seuil de 25 000 € HT, impliquant des mesures de publicité adéquates dans le cadre d'une procédure adaptée.

En conclusion, la chambre constate, dans le cadre de ces deux marchés de maîtrise d'œuvre, le non-respect des règles de mise en concurrence en matière de conclusion d'avenants, de publicité obligatoire et de recours à une procédure formalisée, notamment au vu des grands principes d'égalité de traitement des candidats et de liberté d'accès à la commande publique. En outre, elle souligne l'augmentation conséquente du premier marché de maîtrise d'œuvre, concourant à la dérive financière du projet dans sa globalité.

4.4.2 L'exécution des trois marchés de travaux

4.4.2.1 Le marché de travaux préliminaires

En 2014, des travaux préliminaires ont été menés en vue de la rénovation du bâtiment, faisant l'objet d'un marché décomposé en trois lots (désamiantage, dépose structure bois et dépose entresols) passé selon une procédure adaptée. La réalisation s'est établie conformément au coût initial des trois lots à hauteur de 40 374,74 € TTC (33 645,62 € HT).

4.4.2.2 Le marché de travaux pour la requalification du tribunal en maison de services

Le marché de travaux portant sur la requalification du tribunal en maison des services a été engagé en 2015. À l'issue de la passation du marché et de l'attribution de l'ensemble des lots, le coût prévisionnel du marché s'élevait à 1 851 091,93 € HT, soit 2 204 240,32 € TTC. Toutefois, de nombreux avenants ont été conclus ; 17 lots sur 19 ont connu des modifications engendrant une évolution importante du montant de l'opération globale.

L'analyse des offres

Un avis d'appel public à la concurrence a été envoyé à la publication le 25 juin 2015 au BOAMP et sur la plateforme e-bourgogne. L'avis d'attribution du 17 novembre 2015 mentionnait cinq lots infructueux. Un nouvel avis d'appel à la concurrence a été publié le 12 novembre 2015 avec une date limite fixée au 7 décembre 2015. L'avis d'attribution a fait l'objet d'une publication au BOAMP le 25 février 2016. Le règlement de consultation précisait l'attribution des points, 70 pour le prix et 30 pour la valeur technique fondée sur : la capacité de l'entreprise, les références, les certificats professionnels et les documents produit matériel.

Dans le cadre du premier rapport d'analyse des offres, cinq lots ont été déclarés infructueux et cinq autres appellent quelques remarques.

Le maître d'œuvre avait estimé le lot n° 1- échafaudage à 19 000 € HT. Deux candidats ont présenté une offre : l'une à 12 777,90 € HT et l'autre à 15 121,00 € HT. Au vu de la prépondérance du critère prix et la note technique reçue, l'entreprise ayant présenté l'offre la moins élevée, spécialisée dans la monte d'échafaudages, s'est placée en première position, avec un total de 96 points contre 68,15. Le montant de cette offre, relativement bas, puisque 7 000 € en dessous de l'évaluation réalisée et en dessous de la deuxième offre, aurait pu appeler à des précisions et justifications afin d'en vérifier la viabilité économique. L'un des principaux risques d'une offre anormalement basse est le risque financier avec la conclusion de potentiels avenants qui peuvent bouleverser l'économie du contrat, ce qui fut le cas en l'espèce.

Les lots n° 8, 9, 13 et 19 ont été attribués à des offres présentées respectivement 15 000 €, 20 000 €, 14 000 € et 30 000 € en dessous de l'estimation.

Dans le cadre du deuxième rapport, concernant les lots infructueux, l'estimation du maître d'œuvre a été revue à la hausse, permettant ainsi de retenir des candidats ayant déjà présenté une offre lors du premier tour. Concernant le lot n° 16 - peinture, l'estimation s'élevait à 120 000 € HT, quatre entreprises ont répondu, il a été attribué à l'entreprise dont l'offre était la moins élevée (94 194,59 € HT) et avec la meilleure note technique. Cette offre était toutefois en-dessous de plus de 25 000 € HT à l'estimation. Des avenants ont ensuite été conclus pour 60 000 € HT, portant le montant de ce lot à plus de 150 000 €, bien supérieur à toutes les offres présentées.

Une multitude de modifications du marché initial

Si 17 des 19 lots ont connu des modifications, 13 ont été modifiés de manière conséquente par l'intervention d'un ou plusieurs avenants. Quatre d'en eux dépassent même le seuil de 40 % d'augmentation du montant du marché initial :

- le lot n° 1 - échafaudages, dont le montant initial s'élevait à 15 333,48 € TTC, a fait l'objet d'une modification pour 9 367,20 € TTC, représentant 61,1 % du montant initial, justifiée par des travaux complémentaires. En outre, une fois l'avenant ajouté au montant initial, le montant total du marché dépasse l'offre du candidat évincé lors de la passation qui s'élevait à 18 145,30 € TTC ;
- le lot n° 2 - gros œuvre a fait l'objet de modifications représentant 40,7 % du montant initial, justifiées par des sujétions imprévues et des travaux complémentaires ;
- le lot n° 6 - couverture a fait l'objet de modifications représentant 42,3 % du montant initial justifiées par des travaux complémentaires ;

- le lot n° 16 - peinture connaît une augmentation globale de 62,6 % justifiée par des travaux complémentaires.

Pris dans sa globalité, le marché de travaux a subi 20 % de modifications au regard de son montant initial. Si certaines modifications conclues sont en effet justifiées par des sujétions imprévues ou des prestations complémentaires rendues nécessaires à la poursuite des travaux, dans la majorité des cas, aucun élément ne vient étayer cette justification.

Ainsi, pour plusieurs de ces marchés, une nouvelle mise en concurrence aurait dû être effectuée au regard de l'importance des modifications conclues, puisque, dépassant le seuil autorisé sans justifications suffisantes, elles bouleversaient l'économie du contrat.

Tableau n° 4 : Modifications de 13 lots sur 19 et % d'augmentation

Lots	Montant initial	Montants avenants	Montant total	% d'augmentation
1	15 333,48 €	9 367,20 €	24 700,68 €	61,1%
2	214 800 €	87 372,20 €	302 172,2 €	40,7%
4	185 620,72 €	52 497,30 €	238 118,02 €	28,3%
5	83 807,46 €	15 060,42 €	98 867,88 €	18%
6	39 377,58 €	16 645,80 €	56 023,38 €	42,3%
8	124 802,88 €	48 489,48 €	173 292,36 €	38,9%
9	96 106,32 €	10 000,80 €	106 107,12 €	10,4%
10	146 338,87 €	14 773,38 €	161 112,25 €	10,1%
11	262 414,49 €	81 315,52 €	343 730,01 €	31%
13	28 206,00 €	4 318,68 €	32 524,68 €	15,3%
14	53 815,20 €	15 695,81 €	69 511,01 €	29,2%
15	25 577,22 €	4 379,76 €	29 956,98 €	17,1%
16	115 051,91 €	72 019,44 €	187 071,35 €	62,6%

Source : pièces des marchés, les montants sont TTC.

La chambre observe que cette pratique fait peser un risque juridique conséquent sur les contrats en cause, qui n'ont pas respecté pas les grands principes de la commande publique garantissant une libre concurrence.

La réalisation de l'ensemble des lots du marché de travaux

La réalisation globale du marché de travaux s'élève à 2 602 916,40 € TTC. Sa prévision initiale s'élevait à 2 221 310,32 € TTC, puis avec les avenants, le montant du marché s'est établi à 2 667 919,97 € TTC, soit une augmentation de 446 609,65 € TTC (20 %).

65 003,57 € TTC n'ont toutefois pas été exécutés. Cette sous-exécution s'explique par les 1 % retenus pour chaque marché à destination du compte prorata, environ 15 000 € TTC et par des moins-values constatées sur certains lots pour environ 50 000 € TTC résultant de travaux non effectués.

La chambre constate que le montant global du marché de travaux portant sur la requalification en maison des services s'est élevé à environ 380 000 € TTC de plus que la prévision initiale, soit une augmentation de 17 % des dépenses.

4.4.2.3 Le marché de travaux de la création du restaurant au sein du Palais de Loire

Le troisième marché de travaux porte sur la création d'un restaurant au sein de l'ancien tribunal, réalisation non prévue au projet initial.

L'attribution des lots du marché de travaux

L'avis d'appel public à la concurrence a été mis en ligne le 9 février 2018 sur le profil acheteur, le BOAMP et la centrale des marchés, avec une date limite de dépôt des offres fixée au 9 mars 2018. Le marché est décomposé en 11 lots cohérents. Le rapport d'analyse des offres portant sur les lots n° 1 à 11 (à l'exception du lot n° 2 déclaré infructueux) mentionne le délai d'exécution de sept mois soit approximativement jusqu'à décembre 2018/janvier 2019. Les critères d'attribution sont : le prix des prestations pour 50 %, la valeur technique de l'offre pour 25 %, l'engagement et les délais d'exécution pour 15 %, et enfin les capacités techniques pour 10 %.

Concernant l'attribution du lot n° 5 - plâtrerie, l'estimation était de 40 280 € HT. Trois offres ont été présentées (38 119,55 €, 27 262,58 € et 46 450,72 € HT). L'offre pour un montant de 46 450,72 € HT a été retenue, à la suite d'une correction concernant des erreurs de quantité faisant évoluer le montant à 41 500 € HT (23,89 points accordés) et grâce à sa note technique de 50 points. Toutefois, si dans la décision d'attribution du marché il est bien indiqué 41 500 € HT, dans les certificats de paiement, on constate que le montant du marché a bel et bien été exécuté à hauteur de 46 450,82 € HT conformément au montant mentionné dans l'acte d'engagement. Ainsi, si l'offre avait été maintenue à ce montant au moment du rapport d'analyse des offres, l'entreprise n'aurait pas été retenue puisqu'elle n'aurait pu obtenir la meilleure note malgré ses 50 points portant sur la valeur technique.

Ainsi, le montant global HT corrigé du marché s'élève à 421 294,34 € HT, soit 502 925,60 € TTC, toujours inférieur à l'estimation du maître d'œuvre qui s'élevait à 451 331 € HT, soit 541 597,20 € TTC.

La réalisation du marché

Le lot n° 1 - gros œuvre a fait l'objet d'une modification justifiée par des travaux complémentaires pour un montant de 18 226,16 € TTC, représentant 24,4 % du montant initial du marché, justifiés par le renforcement des dallages. Le montant total, après la passation de cet avenant, s'est élevé à 521 151,76 € TTC.

La réalisation du marché de travaux portant sur la création du restaurant s'est établie à 522 059,58 € TTC, l'écart avec la prévision étant expliqué par la variation des prix.

4.4.3 Le bilan de l'opération

4.4.3.1 Une dérive de 1,6 M€ par rapport au projet initial

Pour évaluer le coût global de la réhabilitation de l'ancien tribunal, il est nécessaire d'additionner la réalisation de l'ensemble des marchés portant sur le projet : l'étude préalable en 2012 pour 24 637,60 € TTC, la maîtrise d'œuvre pour la requalification du tribunal en maison des services pour 270 899,00 € TTC, l'étude portant sur le projet d'aménagement du restaurant pour 8 400 € TTC, le marché de travaux préliminaires pour un montant 40 374,74 € TTC, le marché de travaux de requalification du tribunal en maison des services pour 2 602 916,40 € TTC, la maîtrise d'œuvre pour la réalisation d'un restaurant pour 60 360 € TTC et le marché de travaux de réalisation d'un restaurant pour 522 059,58 € TTC. À cela s'ajoutent : des coûts en amont d'études, de coordination et de contrôle que l'on peut évaluer à 60 000 € TTC d'après le suivi réalisé par la commune dans son tableau des opérations d'investissement et la réalisation scénique dont le montant s'élève à 92 117,29 € TTC.

Ainsi, la réalisation globale s'élève à environ 3,7 M€ TTC alors que le projet était initialement évalué à 1,75 M€ HT, soit environ 2,1 M€ TTC. La chambre constate une dérive financière à hauteur de 1,6 M€, soit une augmentation de 57 %. Des demandes de subventions ont été effectuées et 998 559,33 € ont été notifiés. A la fin de l'instruction de la chambre, quasiment toutes les subventions avaient été versées.

4.4.3.2 Une livraison tardive du bâtiment

Bien que des études aient été menées en amont, le projet a débuté en 2013 par le lancement du marché de maîtrise d'œuvre. Les travaux pour la requalification du tribunal en maison des services devant initialement débuter en octobre 2015 ont commencé finalement en janvier 2016. Ils étaient prévus pour une durée de 16 mois, soit jusqu'à l'été 2017 et ont été repoussés à plusieurs reprises, les locaux devant ouvrir au mois de juin 2017 et le restaurant en novembre 2017.

Des retards conséquents sont intervenus dans l'exécution des travaux, plusieurs ordres de services étant venus prolonger leur durée pour différents lots. La commune a considéré que ces retards n'étaient pas imputables aux entreprises réalisatrices des travaux et a décidé par conséquent de ne pas appliquer de pénalités de retard. Finalement, la livraison des derniers travaux de l'ensemble des locaux du Palais de Loire, à l'exception du restaurant, est intervenue en janvier 2019. Quant au restaurant, les derniers travaux ont été réceptionnés en avril 2019. En définitive, la réhabilitation s'est terminée avec 18 mois de retard sur les délais initiaux.

En raison du retard de livraison du restaurant, un protocole d'accord transactionnel, autorisé par une délibération du conseil municipal du 23 mai 2019, a été conclu le 6 juin 2019 avec l'entreprise gestionnaire du restaurant, visant à lui attribuer la somme de 38 000 € au titre du préjudice subi (7 600 € pour la période de janvier à juin 2019).

La chambre constate par conséquent que le retard de livraison du bâtiment dans son ensemble résulte à la fois d'un problème de définition des besoins en amont, de coordination et de suivi des travaux et de nombreuses modifications en cours, du projet initial.

4.4.4 La destination du bâtiment

La chambre s'interroge sur le montant de cet investissement au regard de la difficulté à trouver une destination au Palais de Loire depuis sa livraison en mai 2019.

Au rez-de-chaussée, sont installés l'office du tourisme et un restaurant bistronomique. Au premier étage, se trouvent des bureaux, salles de réunion et une salle multifonctions de taille importante loués à plusieurs organismes. Au deuxième étage, se trouve une salle de spectacles de 300 places et un belvédère.

Début 2021, aucune convention d'occupation du domaine public n'avait encore été conclue à l'exception de celle concernant le restaurant.

La convention avec l'office du tourisme n'a été conclue qu'à la fin du premier semestre 2021, bien qu'il soit installé depuis la livraison du Palais. Au demeurant, une réflexion est engagée quant à sa réimplantation en centre-ville de Cosne du fait de son absence de visibilité, renforcée par l'absence de signalétique.

Depuis la mise en service du Palais de Loire, le fichier des réservations a révélé un nombre relativement faible de locations effectuées au sein du bâtiment, reflétant sa sous-utilisation.

Pour l'année 2019[45], les bureaux et salles de réunion situés au premier étage ont été loués 20 jours (28 demi-journées et six journées pleines). Dans la majorité des cas, un seul bureau est loué ou plus rarement la petite salle de réunion. Étant donné qu'il s'agit la plupart du temps de la permanence d'associations, la location se fait à titre gratuit. Seule une location sur deux demies journées a fait l'objet d'une recette à hauteur de 176 €. Pour l'année 2020, ces locaux ont été davantage occupés du fait de l'installation de la mission locale et de l'agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), trois à quatre jours par semaine, dans un des bureaux et dans la salle de réunion. Sur les quatre premiers mois de l'année 2021, les locations reprennent leur rythme de 2019 avec la présence d'une ou deux associations par semaine.

En 2019, la salle du belvédère, qui peut accueillir 190 personnes, a fait l'objet d'environ 10 soirées et 50 jours de réservation (15 demi-journées et 44 journées) dont un mois pour les représentations de la troupe théâtrale de la commune. Selon le fichier des réservations, la salle a été louée pour un montant de 1 545 €. En 2020 et pour les premiers mois de 2021, l'occupation s'inscrit dans la lignée de l'année 2019.

Quant à la salle de conférence située au 1er étage, elle a fait l'objet de cinq soirées et de 11 jours de réservations (deux demi-journées et 10 journées pleines) sur l'année 2019. L'utilisation de cette salle a augmenté pour l'année 2020 avec 13 soirées et 31 jours de location sur l'année (19 journées et 24 demi-journées) et pour l'année 2021 avec 18 soirées et 18 jours.

Pour conclure, au vu du montant des travaux engagés pour la réhabilitation de l'ancien tribunal, la chambre constate que le Palais de Loire est sous-utilisé. Cette sous-occupation, amplifiée par l'apparition de la crise sanitaire en 2020, interroge sur la définition du besoin en amont.

[45] Les locations débutent en octobre.

La chambre invite la commune à mener, dès que possible, une réflexion d'ensemble sur ce bâtiment afin d'en optimiser l'utilisation et la gestion.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commande publique à Cosne-Cours-sur-Loire ne fait pas l'objet d'une organisation permettant de centraliser la procédure d'achat et le suivi des marchés. En l'absence de pôle dédié, plusieurs services passent leurs marchés en autonomie. Les autres sont passés par le service juridique, sans que soient clarifiées les compétences de chacun en la matière. En outre, il n'existe pas de guide de procédure ni de règlement interne. Ces confusions et lacunes ne permettent pas de garantir la sécurité juridique des contrats.

Les commissions dédiées à la commande publique ont été créées et fonctionnent régulièrement. La commune gagnerait à se doter d'une commission d'analyse des offres pour les marchés à procédure adaptée, qui représentent l'essentiel des marchés passés sur la période, en vue d'accroître la participation des élus à la procédure de passation.

Le conseil municipal a délégué sa compétence au maire dans le cadre de la passation des marchés publics inférieurs aux seuils formalisés, ainsi que pour les avenants afférents d'un montant ne dépassant pas 5 % du montant initial. Néanmoins, au sein de l'échantillon étudié, l'ensemble des avenants sont conclus directement par le maire, alors même qu'ils dépassent largement ce seuil, entachant la régularité de ces décisions. C'est le cas également pour les avenants du seul marché passé selon une procédure formalisée sur la période, dont la compétence relève exclusivement de la commission d'appel d'offres.

La définition des besoins n'a pas toujours été correctement effectuée, comme l'attestent les modifications récurrentes de certains marchés par des avenants qui en ont parfois bouleversé l'économie.

Le projet de réhabilitation du Palais de Loire a subi de multiples modifications. Son montant est passé de 2,1 M€ TTC à environ 3,7 M€ TTC, soit une dérive financière par rapport au projet initial de 57 % (à 1,6 M€). L'opération s'est achevée en janvier 2019, avec plus de 18 mois de retard. Elle semble répondre davantage à une logique de conservation du patrimoine qu'à des besoins précisément identifiés, s'agissant notamment de la création d'un restaurant et de locaux à louer. Sans méconnaître les conséquences de la crise sanitaire sur la sous-occupation des locaux, la chambre invite la commune à engager une réflexion sur la destination de ce bâtiment, encore incertaine plus de deux ans après sa livraison.

5 L'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC

En matière d'occupation du domaine public, deux conventions ont été conclues en 2018 par la commune en vue de l'installation de deux restaurants.

5.1 L'installation de deux restaurants sur le domaine public de la commune

Présentation des deux projets

Les deux restaurants sont de type cuisine traditionnelle bistronomique, l'un est situé au sein de la salle des fêtes de la Chaussade, l'autre au sein du Palais de Loire.

Le premier a vocation à accueillir jusqu'à 140 personnes dans un espace comprenant une salle de restauration, deux terrasses, un bar ambiance, un lounge à l'étage pour une ouverture 7J/7, de 8h jusqu'à minuit. L'ouverture a eu lieu en avril 2019, précédée par des travaux réalisés par la commune en décembre 2018.

Le second s'inscrit dans un projet initial de bar-restaurant composé de différents espaces de détente et deux terrasses, présenté à la commune en septembre 2016, mais ouvert seulement en juin 2019 du fait des retards de livraison du Palais de Loire.

Des bâtiments communaux relevant du domaine public

Les deux restaurants sont situés dans des bâtiments communaux qui relèvent du domaine public de la commune. En effet, l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) dispose : « Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l'usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu'en ce cas ils fassent l'objet d'un aménagement indispensable à l'exécution des missions de ce service public. »

La salle de la Chaussade répond à ces conditions puisqu'il s'agit d'une salle des fêtes utilisée par la municipalité et des associations locales dans le cadre de manifestations d'intérêt général (CE, 25 novembre 1981, *Commune de La Roche sur Foron*). Quant au Palais de Loire, affecté anciennement au service public de la justice, il a été réhabilité par la commune en vue de devenir une maison des services ; ce bâtiment relève donc du domaine public.

Les biens n'ayant été ni désaffectés ni déclassés, ils relèvent toujours du domaine public de la commune. Par conséquent, leur location dans le cadre d'une installation de restauration devait s'effectuer dans le cadre de conventions d'occupation du domaine public, régies par l'article L. 2124-32-1 du CG3P qui constitue le fondement juridique des conventions d'exploitation d'un fonds de commerce sur le domaine public.

Au surplus, la chambre précise que les deux contrats étudiés ne revêtent pas le caractère de concessions de service public, l'absence de carence de l'initiative privée sur le territoire de la commune qui comprend une vingtaine de restaurants ne permettant pas à la collectivité d'intervenir dans le domaine économique de la restauration. En outre, et conformément à l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 mars 1999, *Ville de Paris c. Société Stella Maillot-Orée du Bois*, l'attractivité des deux restaurants qui contribuent au développement de la commune, compte

tenu des modalités d'exploitation de l'établissement et de leur intérêt propre, ne suffit pas à leur conférer le caractère d'un service public.

Il s'agit donc bien de concessions domaniales dont le régime juridique est par ailleurs beaucoup moins contraignant que celui applicable aux concessions de service public.

5.2 Les conventions d'occupation du domaine public pour l'exploitation de l'activité de restauration

5.2.1 Le régime juridique applicable aux conventions d'occupation du domaine public

L'occupation du domaine public est soumise à des conditions restrictives au regard des règles d'inaliénabilité, d'insaisissabilité et d'imprescriptibilité qui s'attachent à ces biens. Par conséquent, et selon l'article L. 2122-1 du CG3P, toute occupation est soumise à autorisation et revêt un caractère précaire et révocable.

Jusqu'à l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques, les conventions d'occupation n'étaient pas soumises aux règles de mise en concurrence et de publicité. À partir du 1er juillet 2017, l'article L. 2122-1-1 du CG3P impose aux collectivités, dans le cadre d'une occupation ou utilisation du domaine public en vue d'une exploitation économique, d'« organiser librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester ».

Si les règles de publicité et de mise en concurrence sont maintenant obligatoires, il n'est toutefois précisé aucune procédure particulière de passation, ni support de publicité, ni même de critères de sélection des candidats. Ainsi, le choix est laissé à la collectivité d'apprécier les mesures à mettre en œuvre pour garantir l'effectivité de ces principes et d'en prouver le respect. En outre, dans le cadre d'une manifestation d'intérêt spontanée, la collectivité dispose de la possibilité d'accorder un titre d'occupation au candidat après s'être assurée de l'absence d'autres demandes. Ainsi, ces règles imposent une mise en concurrence par la comparaison des candidatures reçues à l'issue d'une publicité.

5.2.2 Les conventions d'occupation du domaine public conclues avec l'unique candidat en lice

5.2.2.1 Le restaurant installé à la Chaussade

L'avis d'appel public à la concurrence a été publié le 1er août 2018 sur la plateforme e-bourgogne et sur le site internet de la commune, avec pour date limite de dépôt des candidatures, le 24 août 2018. Sont mentionnés dans cet avis : l'objet, la nature (précaire, révocable, temporaire, non constitutive de droits réels) et la durée de l'autorisation, le montant de la redevance mensuelle (1 200 € avec un dépôt de garantie d'un mois), la composition et les modalités de dépôt du dossier de candidature, ainsi que les critères de sélection. La durée de l'autorisation a été fixée à neuf ans pour tenir compte de l'amortissement des investissements

réalisés pour l'installation et l'exploitation de l'activité de restauration. En effet, conformément à l'article L. 2122-2 du CG3P, la durée de l'occupation du domaine public en vue d'une exploitation économique doit permettre l'amortissement des investissements effectués, sans toutefois restreindre ou limiter la libre-concurrence au-delà du nécessaire.

Le dossier de candidature devait être composé d'une partie administrative et d'une partie technique présentant une note descriptive du projet, une présentation du matériel et mobilier utilisés, des investissements nécessaires, d'un budget prévisionnel et des périodes et horaires d'ouverture. D'après le rapport de présentation du 14 septembre 2018, seule l'entreprise retenue pour l'exploitation a présenté un dossier de candidature. L'entreprise n'a toutefois été enregistrée et immatriculée que le 19 octobre 2018, soit après le rapport de présentation, alors que, dans le cadre du dossier de candidature, devait figurer une copie de l'extrait de Kbis. La décision d'attribution a été prise le 3 avril 2019 et notifiée le 16 avril 2019.

Ainsi, une convention d'exploitation du fonds de commerce sur le domaine public a été signée le 10 avril 2019 et porte sur une superficie globale de 728 m². En plus de la redevance mensuelle de 1 200 €, 366,15 € par mois sont versés par le titulaire, pour une durée de 108 mois, en vue du remboursement des travaux réalisés par la ville pour un montant total de 39 544 € TTC. S'ajoutent à cela la redevance annuelle relative à l'emprise foncière d'installation de la terrasse de 840 € (15 €/m²/an) ainsi que la récupération des fluides, à hauteur de 3 822,30 € pour l'année 2019. Un contrat de location de licence IV a été signé pour un montant de 80 € par mois (96 € TTC). La licence avait été achetée le 28 mars 2019 par la commune pour 8 000 €. Le conseil municipal a délibéré le 13 novembre 2019 pour autoriser sa vente à la société pour le même montant.

Des travaux ont été prévus et réalisés en vue de l'installation d'un nouveau système de chauffage, le remplacement des vitres côté Loire, la réalisation des peintures de la salle du restaurant et sur le sol. Ces travaux ont fait l'objet de marchés, attribués à l'issue d'une mise en concurrence, pour un montant de 117 578,42 € HT. D'autres travaux d'aménagement ont été réalisés ensuite, en dehors toutefois de toute procédure de mise en concurrence puisque les prestations ont été sollicitées directement auprès des entreprises retenues dans le cadre du marché de travaux initial. Elles ont fait l'objet de devis puis de certificats administratifs attestant de leur réalisation et de leur montant pour un total de 65 522,99 € HT (78 626,79 € TTC).

Les travaux réalisés par la commune dans le cadre de la création du restaurant au sein de la salle des fêtes apparaissent justifiés par la volonté de voir une telle activité s'installer. Néanmoins, certains travaux d'aménagement conduits par la suite sur devis ont eu davantage pour objet l'aménagement du restaurant, ce qui justifie un remboursement de l'entreprise. Le montant de participation de l'entreprise, prévue à la convention, s'est élevé à 39 544 €.

5.2.2.2 Le restaurant installé au Palais de Loire

L'avis d'appel public à la concurrence est similaire à celui concernant le restaurant de la Chaussade. La date d'envoi à la publication a également été fixée au 1er août avec pour date limite de remise des candidatures le 24 août 2018.

D'après le rapport de présentation du 18 septembre 2018, un seul candidat a présenté un dossier ; entreprise avec laquelle la commune avait déjà conclu une convention d'occupation du domaine public en date du 5 juin 2018 pour l'exploitation de manière saisonnière d'une partie des jardins et du Palais de Loire pour une activité de débit de boissons et de restauration.

Une procédure de sélection en vue de l'exploitation du futur restaurant avait déjà eu lieu en 2016, conclue par le choix le 17 mars 2017 de la candidature de la même entreprise, deux autres dossiers de candidature étant recensés. Il était prévu que la société exploite les locaux à partir de novembre 2017, le loyer et les modalités d'exploitation étaient fixés. Toutefois, au vu du retard de livraison du bâtiment, aucune convention n'a finalement pu être signée avec cette entreprise. Entretemps, l'ordonnance de 2017 du 19 avril 2017 est intervenue, imposant une mise en concurrence pour la procédure de sélection, ce que la commune a initié en août 2018 par la publication d'un avis. Par un courrier du 24 juillet 2018, qui faisait suite à de nombreux échanges concernant le retard de livraison et la situation économique de la société, la commune l'a informée de la publicité réalisée à compter du 1er août 2018, en mentionnant notamment les éléments relatifs au dossier de candidature et la date limite de réception. Le choix de retenir la société lui a été notifié par courrier du 28 septembre 2018. Une convention d'exploitation d'un fonds de commerce sur le domaine public a été finalement signée le 7 mai 2019 pour une durée de neuf ans à partir du 1er juin 2019. La redevance mensuelle a été fixée à 1 000 €/mois (204 m²) et la redevance pour l'occupation de la terrasse à 870 €/an (58 m²).

Il est mentionné que la commune a réalisé des travaux d'aménagement en vue de l'installation du restaurant. Des marchés de travaux ont été passés pour un montant de 421 294,34 € HT, soit 502 925,60 € TTC. Aucune participation n'a été demandée à l'exploitant.

Au regard du retard pris par les travaux, un protocole transactionnel a été signé le 6 juin 2019 pour un montant de 38 000 € dont les conditions ont été évoquées précédemment.

5.2.2.3 Des subventions du FISAC

Par courriers du 3 avril et du 28 mai 2019, les deux entreprises se sont vu attribuer chacune une subvention au titre du FISAC de 12 000 € basée sur les investissements réalisés. Deux conventions ont été signées afin d'en mentionner les conditions de versement et d'utilisation telles que la nécessité de fournir les factures acquittées et l'obligation de rester propriétaire de son fonds durant une période de trois ans minimum après le versement de l'aide.

5.2.3 L'appel à candidature pour l'exploitation des restaurants

S'il est vrai que la période choisie, à savoir le mois d'août, pour émettre des annonces portant sur l'exploitation d'activités de restauration sur le domaine public, n'est pas la plus opportune pour toucher un large public, la commune disposait, comme mentionné précédemment, d'un libre choix de procédure visant à respecter les règles de mise en concurrence attachées à ce type de contrats. Toutefois, le fait qu'un seul candidat se soit présenté pour chacune des salles proposées, alors qu'auparavant, plusieurs restaurateurs avaient montré leur intérêt, confirme le fait que la période était mal choisie pour diffuser des avis publics. Les canaux de publication auraient dû être plus nombreux afin de toucher un public plus large.

Si l'information communiquée en amont à la future entreprise attributaire de la convention d'occupation de la salle du Palais de Loire, concernant la date de la publication de l'avis au 1er août 2018, paraît fausser le jeu de la libre-concurrence, la possibilité accordée par l'article L. 2122-1-4 du CG3P d'attribuer une autorisation d'occupation à un candidat présentant une candidature spontanée, à condition d'assurer une publicité en amont, assure la régularité de cette procédure.

La chambre invite toutefois la commune, dans le cadre d'une future mise en concurrence, à élargir la diffusion à d'autres plateformes de publication, en utilisant notamment des supports spécialisés ou des journaux, et à éviter la période estivale afin de garantir la possibilité à plusieurs candidats de déposer un dossier.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 2018 et 2019, deux conventions d'occupation du domaine public ont été conclues pour l'installation de deux restaurants dans des bâtiments relevant du domaine public de la collectivité, l'un au sein de la salle des fêtes de la Chaussade, l'autre au sein du Palais de Loire réhabilité. Ces conventions conclues pour une durée de neuf ans ont fait l'objet d'une publicité, conformément aux exigences de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques, par la publication d'un avis d'appel à la concurrence. Toutefois, seuls les titulaires des contrats avaient présenté leur candidature. À l'avenir, la commune est invitée à élargir la diffusion réalisée pour ce type de contrat, tant au niveau des supports que des périodes de publication, afin de s'assurer d'une visibilité suffisante pour tous les candidats potentiels et ainsi, garantir la libre concurrence.

ANNEXES

Annexe n° 1. Tableaux « Situation financière rétrospective 2014-2019 » du budget principal 71
Annexe n° 2. Tableaux « Situation financière rétrospective 2014-2019 » du budget annexe de l'eau 73
Annexe n° 3. Tableaux « Situation financière rétrospective 2014-2019 » du budget annexe de l'assainissement 74
Annexe n° 4. Tableaux « Situation financière rétrospective 2014-2019 » du budget annexe STIC.... 75
Annexe n° 5. Tableaux « La crise sanitaire et le budget 2020 »..... 76
Annexe n° 6. Modifications des marchés publics réalisées hors du cadre fixé par la délibération relative aux délégations de compétences du maire 78

Annexe n° 1. Tableaux « Situation financière rétrospective 2014-2019 » du budget principal

Tableau n° 1 : Évolution des produits de gestion non retraités

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Impôts locaux nets des restitutions	4 978 746	5 089 553	4 980 237	5 017 462	5 050 214	5 137 165
dont taxes foncières et d'habitation	*4 978 746*	*5 089 553*	*4 971 937*	*5 006 964*	*5 038 390*	*5 133 088*
dont autres impôts locaux ou assimilés	*0*	*0*	*8 300*	*10 498*	*11 824*	*4 077*
+ Taxes sur activités de service et domaine	228 210	225 669	212 826	205 550	125 008	114 428
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	34 312	34 308	36 032	37 048	37 840	38 800
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux - DMTO)	270 519	198 756	240 204	355 292	240 195	260 834
= Ressources fiscales propres nettes des restitutions (a)	**5 511 786**	**5 548 285**	**5 469 299**	**5 615 352**	**5 453 256**	**5 551 227**
+ Fiscalité reversée (b)	**2 644 725**	**2 588 251**	**2 495 292**	**2 785 087**	**2 691 722**	**2 547 619**
dont attribution de compensation brute	*2 003 541*	*2 003 541*	*2 003 541*	*2 003 541*	*2 003 541*	*1 871 284*
dont fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	*-140 362*	*-196 836*	*-289 795*	*0*	*-92 527*	*-104 969*
dont contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	*781 546*	*781 546*	*781 546*	*781 546*	*780 708*	*781 304*
+ Ressources institutionnelles (c)	**3 482 648**	**3 194 188**	**3 000 646**	**2 773 119**	**2 753 563**	**2 653 958**
dont Dotation Globale de Fonctionnement	*2 411 435*	*2 168 820*	*1 911 557*	*1 767 401*	*1 849 579*	*1 808 360*
dont compensation et péréquation	*828 458*	*794 380*	*742 512*	*778 457*	*782 398*	*786 259*
dont participations (État, région, département, groupements, autres ...)	*235 186*	*223 457*	*339 197*	*204 088*	*103 465*	*45 114*
+ Ressources d'exploitation (d)	**615 701**	**594 389**	**689 817**	**701 389**	**646 121**	**728 985**
+ Production immobilisée, travaux en régie **(e)**	76 152	79 390	105 963	60 264	51 755	49 993
= Produits de gestion (a+b+c+d+e)	**12 331 012**	**12 004 503**	**11 761 017**	**11 935 212**	**11 596 418**	**11 531 782**

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 2 : Évolution des charges de gestion

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Charges à caractère général (a)	**2 417 029**	**2 272 402**	**2 123 547**	**2 459 067**	**2 226 053**	**2 088 122**
dont achats autres que terrains à aménager	*1 115 102*	*1 088 577*	*989 639*	*1 065 869*	*1 044 846*	*986 352*
dont locations et charges de copropriétés	*62 617*	*96 944*	*118 262*	*127 142*	*159 199*	*144 893*
dont publicité, publications et relations publiques	*348 317*	*310 816*	*270 091*	*277 704*	*236 259*	*262 039*
dont entretien et réparations	*250 257*	*236 585*	*184 821*	*331 998*	*208 452*	*211 333*
dont transports collectifs et de biens	*56 100*	*38 666*	*37 321*	*32 020*	*35 228*	*20 157*
dont frais postaux et télécommunications	*97 576*	*91 918*	*90 869*	*89 238*	*84 030*	*63 984*
dont contrats de prestations de services	*204 837*	*223 491*	*193 183*	*248 577*	*212 365*	*173 957*
+ Charges de personnel (b)	**6 699 214**	**6 655 020**	**6 395 118**	**6 253 476**	**6 209 678**	**6 455 132**
dont rémunérations	*4 343 786*	*4 335 744*	*4 134 897*	*3 983 930*	*3 989 461*	*4 287 716*
dont charges sociales	*2 206 475*	*2 171 402*	*2 119 400*	*2 128 843*	*2 082 014*	*2 026 943*
dont impôts et taxes sur rémunérations	*144 566*	*142 133*	*134 720*	*136 028*	*134 470*	*136 796*
+ Subventions de fonctionnement (c)	**714 199**	**628 704**	**636 465**	**626 048**	**488 483**	**484 320**
dont subv. étab.publics rattachés (CCAS et STIC)	*269 552*	*166 077*	*167 096*	*198 671*	*210 734*	*196 839*
dont subv. personnes de droit privé	*429 328*	*446 496*	*455 571*	*405 570*	*265 844*	*274 851*
+ Autres charges de gestion (d)	**1 039 704**	**1 058 386**	**1 052 543**	**892 943**	**1 027 535**	**953 110**
dont contributions organismes de regroupement	*318 785*	*341 792*	*346 296*	*168 758*	*258 013*	*249 482*
= Charges de gestion (a+b+c+d)	**10 870 146**	**10 614 512**	**10 207 672**	**10 231 534**	**9 951 749**	**9 980 684**

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 3 : Les produits et charges de gestion retraités ou non ; l'EBF, la CAF et le résultat retraité

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Produits de gestion	12 331 012	12 004 503	11 761 017	11 935 212	11 596 418	11 531 782
- Charges de gestion	10 870 146	10 614 512	10 207 672	10 231 534	9 951 749	9 980 684
Produits de gestion retraité	12 331 012	12 004 503	11 761 017	11 935 212	11 596 418	11 480 730
- Charges de gestion retraité	10 765 146	10 614 512	10 207 672	10 231 534	9 951 749	9 980 684
= Excédent brut de fonctionnement retraité	**1 565 866**	**1 389 991**	**1 553 344**	**1 703 678**	**1 644 668**	**1 500 046**
en % des produits de gestion	*11,8%*	*11,6%*	*13,2%*	*14,3%*	*14,2%*	*13,5%*
+/- Résultat financier	-199 421	-181 528	-164 646	-151 535	-139 290	-142 408
+/- Autres produits et charges excep. réels	262 676	-3 483	41 854	203 956	72	-160 185
= CAF brute retraité	**1 629 121**	**1 204 980**	**1 430 553**	**1 756 098**	**1 505 451**	**1 197 453**
en % des produits de gestion	*12,4%*	*10,0%*	*12,2%*	*14,7%*	*13,0%*	*10,8%*
- Dotations nettes aux amortissements	835 963	840 282	816 982	788 921	831 943	845 992
- Dotations nettes aux provisions	28 000	11 000	0	0	-61 950	0
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	42 807	42 020	41 226	70 038	70 433	38 564
= Résultat de fonctionnement retraité	**807 964**	**395 718**	**654 797**	**1 037 215**	**805 891**	**390 025**

Source : CRC, d'après ANAFI et les comptes de gestion

Tableau n° 4 : Le financement propre disponible sur la période 2014-2019

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	*Cumul sur les années*
CAF nette ou disponible (a)	**1 108 244**	**785 453**	**1 004 017**	**1 276 987**	**1 021 774**	**706 588**	*5 903 063*
Taxe d'aménagement	14 261	103 667	73 841	61 972	77 604	35 639	*366 984*
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	424 972	277 932	254 053	514 882	368 985	545 542	*2 386 366*
+ Subventions d'investissement reçues	227 074	224 180	657 419	790 207	567 914	530 047	*2 996 842*
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	131 845	64 155	372 146	233 863	344 727	296 695	*1 443 431*
+ Produits de cession	8 653	249 347	197 096	315 210	390 631	2 900	*1 163 837*
+ Autres recettes	0	0	40 221	0	0	0	*40 221*
= Recettes d'inv. hors emprunt (b)	**806 805**	**919 282**	**1 594 777**	**1 916 133**	**1 749 861**	**1 410 824**	*8 397 681*
= Financement propre disponible (a+b)	**1 915 049**	**1 704 734**	**2 598 793**	**3 193 120**	**2 771 635**	**2 117 412**	*14 300 744*

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 5 : L'encours de dette et la capacité de désendettement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	199 421	181 529	164 646	151 536	139 290	142 410
+ Remboursement en capital de la dette	415 876	419 527	426 536	479 111	483 677	541 917
= Annuité de la dette	615 298	601 056	591 182	630 647	622 966	684 327
Nouveaux emprunts de l'année	12	0	1 000 000	0	1 000 000	1 500 000
Encours de dette au 31 décembre	7 580 644	7 157 441	7 719 456	7 237 228	7 746 690	8 708 473
Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)	**5,0**	**5,9**	**5,4**	**4,1**	**5,1**	**7,0**
recettes réelles de fonctionnement (CA)	12 911 438	12 619 737	12 417 285	12 804 658	12 446 253	11 716 836
Taux d'endettement (dette / recettes réelles de fonctionnement)	**59%**	**57%**	**62%**	**57%**	**62%**	**74%**

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 2. Tableaux « Situation financière rétrospective 2014-2019 » du budget annexe de l'eau

Tableau n° 1 : EBF, CAF et résultat d'exploitation retraités (hors personnel)

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Vente de produits, services et marchandises retraité	165 533	142 128	133 746	128 961	129 126	142 256
+ redevances versées par les fermiers retraité	6 796	12 468	12 759	11 892	12 014	13 091
= Produit total retraité	**172 329**	**154 596**	**146 504**	**140 853**	**141 141**	**155 347**
- Charges à caractère général	18 011	14 776	0	0	5 520	120
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	6 000	4 839	4 210	4 300	3 994	4 135
= Valeur ajoutée	**148 319**	**134 981**	**142 294**	**136 553**	**131 627**	**151 092**
- Charges de personnel	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000	11 000
Excédent brut d'exploitation retraité	**137 319**	**123 981**	**131 294**	**125 553**	**120 627**	**140 092**
+/- Résultat financier	-38 823	-36 446	-34 365	-40 575	-38 594	-36 556
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	0	0	3 210	0	0	0
= CAF brute retraité	**98 496**	**87 535**	**100 140**	**84 978**	**82 033**	**103 535**
- Dotations nettes aux amortissements	60 920	65 050	65 423	67 221	67 901	68 034
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	754	754	754	754	749	749
= Résultat section d'exploitation retraité	**38 330**	**23 239**	**35 470**	**18 511**	**14 881**	**36 250**
					+ rappel RODP 2014-2017 perçu budget ppal	6 611
					+ RODP 2018 perçu en 2020	2 654

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les fichiers titres de recettes de la commune

Tableau n° 2 : Les dépenses d'équipement et leur financement sur la période 2014-2019

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CAF brute	**91 700**	**52 906**	**109 542**	**73 086**	**70 019**	**150 200**
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	68 038	81 060	81 744	93 933	94 663	95 418
= CAF nette ou disponible (C)	**23 662**	**-28 154**	**27 798**	**-20 847**	**-24 644**	**54 781**
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
= Financement propre disponible (C+D)	**23 662**	**-28 154**	**27 798**	**-20 847**	**-24 644**	**54 781**
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	186 856	171 174	120 338	41 148	32 136	21 026
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-30 726	-28 529	-20 056	-6 858	-5 356	-3 446
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**-132 468**	**-170 798**	**-72 483**	**-55 137**	**-51 424**	**37 201**
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	234 840	0	195 189	0	0	120 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	102 372	-170 798	122 705	-55 137	-51 424	157 201

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion

Annexe n° 3. Tableaux « Situation financière rétrospective 2014-2019 » du budget annexe de l'assainissement

Tableau n° 1 : EBF, CAF et résultat d'exploitation retraités (hors personnel)

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Redevance d'assainissement collectif retraité	497 813	574 586	548 787	502 816	509 373	477 662
+ redevances versées par les fermiers retraité	17 290	16 979	17 494	17 489	17 269	16 269
= Produit total retraité	**515 103**	**591 565**	**566 280**	**520 305**	**526 642**	**493 931**
- Charges à caractère général	6 649	13 119	7 004	5 280	13 470	5 629
= Valeur ajoutée	**508 454**	**578 446**	**559 277**	**515 025**	**513 172**	**488 302**
- Charges de personnel	158 000	158 000	158 000	158 000	158 000	158 000
Excédent brut d'exploitation retraité	**350 454**	**420 446**	**401 277**	**357 025**	**355 172**	**330 302**
+/- Résultat financier	-43 462	-39 995	-37 105	-25 538	-23 845	-42 891
= CAF brute retraité	**306 992**	**380 452**	**364 172**	**331 487**	**331 327**	**287 411**
- Dotations nettes aux amortissements	202 205	202 552	202 616	203 436	207 611	207 611
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	53 788	53 788	53 788	53 788	53 656	53 656
= Résultat section d'exploitation retraité	**158 576**	**231 688**	**215 344**	**181 839**	**177 372**	**133 456**
					+ rappel RODP 2014-2017 perçu budget ppal	34 562
					+ RODP 2017 non versés	9 050
					+ frais contrôle 2018 perçu en 2020	8 081

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les fichiers titres de recettes de la commune

Tableau n° 2 : Les dépenses d'équipement et leur financement sur la période 2014-2019

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
CAF brute	**289 702**	**363 473**	**346 678**	**313 999**	**314 058**	**322 238**
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	313 646	65 410	263 146	59 175	62 037	140 070
= CAF nette ou disponible (C)	**-23 944**	**298 063**	**83 532**	**254 824**	**252 021**	**182 168**
+ Subventions d'investissement	0	0	150 000	0	171 401	78 599
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	**0**	**0**	**150 000**	**0**	**171 401**	**78 599**
= Financement propre disponible (C+D)	**-23 944**	**298 063**	**233 532**	**254 824**	**423 422**	**260 767**
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie et dons en nature)	8 307	83 662	117 279	956 604	752 092	1 897 416
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-1 385	-13 944	-19 742	-159 434	-125 349	-216 011
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	**-30 866**	**228 345**	**135 996**	**-542 346**	**-203 321**	**-1 420 638**
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	0	0	0	600 000	2 400 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-30 866	228 345	135 996	-542 346	396 679	979 362

Source : ANAFI d'après les comptes de gestion

Annexe n° 4. Tableaux « Situation financière rétrospective 2014-2019 » du budget annexe STIC

Tableau n° 1 : EBF, CAF et résultat de fonctionnement retraités

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Produits de gestion retraité	39 552	56 077	127 038	128 113	132 357	108 887
- Charges de gestion	39 552	56 090	116 540	117 615	121 859	97 965
Excédent brut d'exploitation retraité	**0**	**-12**	**10 498**	**10 498**	**10 498**	**10 922**
en % du produit total	*N.C.*	*N.C.*	*175,2%*	*92,4%*	*90,3%*	*95,2%*
+/- Résultat financier	0	0	0	0	0	0
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	0	0	0	0	0	0
= CAF brute retraité	**0**	**-12**	**10 498**	**10 498**	**10 498**	**10 922**
en % du produit total	*N.C.*	*N.C.*	*175,2%*	*92,4%*	*90,3%*	*95,2%*
- Dotations nettes aux amortissements	0	0	10 498	10 498	10 498	10 922
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	0	0	10 500	10 500	10 500	10 924
= Résultat section d'exploitation retraité	**0**	**-12**	**10 500**	**10 500**	**10 500**	**10 924**

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 5. Tableaux « La crise sanitaire et le budget 2020 »

Tableau n° 1 : EBF, CAF et résultat de fonctionnement du budget principal

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion retraité	12 331 012	12 004 503	11 761 017	11 935 212	11 596 418	11 480 730	11 403 068
- Charges de gestion retraité	10 765 146	10 614 512	10 207 672	10 231 534	9 951 749	9 980 684	9 632 423
= Excédent brut de fonctionnement retraité	**1 565 866**	**1 389 991**	**1 553 344**	**1 703 678**	**1 644 668**	**1 500 046**	**1 770 645**
en % des produits de gestion	*11,8%*	*11,6%*	*13,2%*	*14,3%*	*14,2%*	*13,5%*	*15,5%*
+/- Résultat financier	-199 421	-181 528	-164 646	-151 535	-139 290	-142 408	-137 675
+/- Autres produits et charges excep. réels	262 676	-3 483	41 854	203 956	72	-160 185	51 000
= CAF brute retraité	**1 629 121**	**1 204 980**	**1 430 553**	**1 756 098**	**1 505 451**	**1 197 453**	**1 683 970**
en % des produits de gestion	*12,4%*	*10,0%*	*12,2%*	*14,7%*	*13,0%*	*10,8%*	*14,8%*
- Dotations nettes aux amortissements	835 963	840 282	816 982	788 921	831 943	845 992	845 983
- Dotations nettes aux provisions	28 000	11 000	0	0	-61 950	0	-58 050
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	42 807	42 020	41 226	70 038	70 433	38 564	38 467
= Résultat de fonctionnement retraité	**807 964**	**395 718**	**654 797**	**1 037 215**	**805 891**	**390 025**	**934 504**

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 2 : EBF, CAF et résultat d'exploitation du budget annexe de l'eau

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion retraité	172 329	154 596	146 504	140 853	141 141	155 347	159 370
- Charges de gestion	35 011	30 615	15 210	15 300	20 514	15 255	21 493
Excédent brut d'exploitation retraité	**137 319**	**123 981**	**131 294**	**125 553**	**120 627**	**140 092**	**137 877**
en % du produit total	*79,7%*	*80,2%*	*89,6%*	*89,1%*	*85,5%*	*90,2%*	*86,5%*
+/- Résultat financier	-38 823	-36 446	-34 365	-40 575	-38 594	-36 556	-33 684
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	0	0	3 210	0	0	0	0
= CAF brute retraité	**98 496**	**87 535**	**100 140**	**84 978**	**82 033**	**103 535**	**104 192**
en % du produit total	*57,2%*	*56,6%*	*68,4%*	*60,3%*	*58,1%*	*66,6%*	*65,4%*
- Dotations nettes aux amortissements	60 920	65 050	65 423	67 221	67 901	68 034	68 086
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	754	754	754	754	749	749	749
= Résultat section d'exploitation retraité	**38 330**	**23 239**	**35 470**	**18 511**	**14 881**	**36 250**	**36 855**

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 3 : EBF, CAF et résultat d'exploitation du budget annexe de l'assainissement

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits de gestion retraité	515 103	591 565	566 280	520 305	526 642	493 931	498 065
- Charges de gestion	164 649	171 119	165 004	163 280	171 470	163 629	168 581
Excédent brut d'exploitation retraité	**350 454**	**420 446**	**401 277**	**357 025**	**355 172**	**330 302**	**329 484**
en % du produit total	*68,0%*	*71,1%*	*70,9%*	*68,6%*	*67,4%*	*66,9%*	*66,2%*
+/- Résultat financier	-43 462	-39 995	-37 105	-25 538	-23 845	-42 891	-68 070
= CAF brute retraité	**306 992**	**380 452**	**364 172**	**331 487**	**331 327**	**287 411**	**261 414**
en % du produit total	*59,6%*	*64,3%*	*64,3%*	*63,7%*	*62,9%*	*58,2%*	*52,5%*
- Dotations nettes aux amortissements	202 205	202 552	202 616	203 436	207 611	207 611	206 283
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	53 788	53 788	53 788	53 788	53 656	53 656	53 656
= Résultat section d'exploitation retraité	**158 576**	**231 688**	**215 344**	**181 839**	**177 372**	**133 456**	**108 787**

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 4 : La tarification, l'EBF, la CAF et le résultat d'exploitation du budget STIC

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Chiffre d'affaires	0	0	5 992	11 368	11 623	11 470	7 095
= Produit total	**0**	**0**	**5 992**	**11 368**	**11 623**	**11 470**	**7 095**
- Consommations intermédiaires	9 449	12 316	15 577	14 101	16 217	11 635	12 228
= Valeur ajoutée	**-9 449**	**-12 931**	**-9 585**	**-2 734**	**-4 594**	**-165**	**-5 134**
en % du produit total	*0,0%*	*0,0%*	*-160,0%*	*-24,0%*	*-39,5%*	*-1,4%*	*-72,4%*
- Charges de personnel	30 103	43 159	100 963	103 514	105 642	86 330	86 431
+ Subvention d'exploitation perçues	144 552	56 077	121 046	116 745	120 734	97 414	102 485
+ Autres produits de gestion	0	0	0	1	1	3	3
= Excédent brut d'exploitation	**105 000**	**-12**	**10 498**	**10 498**	**10 498**	**10 922**	**10 922**
en % du produit total	*0,0%*	*0,0%*	*175,2%*	*92,4%*	*90,3%*	*95,2%*	*153,9%*
= Excédent brut d'exploitation	**105 000**	**-12**	**10 498**	**10 498**	**10 498**	**10 922**	**10 922**
en % du produit total	*0,0%*	*0,0%*	*175,2%*	*92,4%*	*90,3%*	*95,2%*	*153,9%*
= CAF brute	**105 000**	**-12**	**10 498**	**10 498**	**10 498**	**10 922**	**10 922**
en % du produit total	*0,0%*	*0,0%*	*175,2%*	*92,4%*	*90,3%*	*95,2%*	*153,9%*

Source : ANAFI, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 6. Modifications des marchés publics réalisées hors du cadre fixé par la délibération relative aux délégations de compétences du maire

Tableau n° 1 : Modifications dont le montant excède 5 % du montant total du marché

Marchés	Montant initial du marché TTC	Montant des avenants TTC	% du montant initial du marché
Travaux de transformation de l'école maternelle Pierre et Marie Curie (2015)	*687 534,28 €*	*42 273,39 €*	*6,1 %* [46]
Lot 1 – marché de désamiantage (2015)	67 631,99 €	8 613,00 €	**12,7 %**
Lot 2 – marché de démolition/ gros œuvre/ VRD (2015)	17 500, 96 €	1 320,12 €	**7,5%**
Lot 8 – marché de menuiseries intérieures (2015)	30 873,36 €	4 662,00 €	**15,1%**
Lot 9 – marché doublages / cloisons (2016)	19 860,00 €	9 566,59 €	**48,2%**
Lot 12 – marché de peinture (2015)	11 040,00 €	3 271,38 €	**29,6%**
Lot 13 – marché de chauffage ventilation (2015)	100 800,00 €	6 390,36 €	**6,3%**
Lot 15 – marché d'électricité (2016)	28 497,60 €	12 022,80 €	**42,2 %**
Centre technique municipal			
Maitrise d'œuvre construction du centre technique municipal (2015)	121 254,00 € [47]	19 260,00 € [48]	**15,8 %**
Travaux centre technique municipal (2018)	*2 021 181,23 €*	*64 603,36 €*	*3%*
Lot 1 – marché de gros œuvre (2018)	224 755,56 €	21 132,84 €	**9,4%**
Lot 3 – menuiseries extérieures (2018)	87 410,12 €	5 988,00 €	**6,9%**
Lot 12 – VRD (2018)	523 475,93 €	34 272,00 €	**6,5%**
Ancien tribunal – Palais de Loire			
Maitrise d'œuvre pour la requalification en maison des services (2013)	226 881,20 €	57 677,95	**20,3 %**
Travaux de requalification de l'ancien tribunal en maison des services	*2 221 310,32 €*	*446 609,65 €*	*20%*

[46] Les données de cette ligne sont mentionnées à titre indicatif puisque le montant des avenants s'évalue marché par marché, c'est-à-dire lot par lot.

[47] Conformément au montant indiqué dans les pièces du marché.

[48] Correspond à deux avenants qui dépassent tous en eux-mêmes le seuil des 5% fixé.

Marchés	Montant initial du marché TTC	Montant des avenants TTC	% du montant initial du marché
Lot 1 – marché d'échafaudages (2015)	15 333,48 €	9 367,20 €	**61,1%**
Lot 2 – marché de gros œuvre (2015)	214 800,00 €	87 372,20 €[49]	**40,7%**
Lot 4 – marché de structure métallique (2015)	185 620,72 €	52 497,30 €	**28,3%**
Lot 5 – marché de charpente bois (2015)	83 807,46 €	15 060,42 €	**18%**
Lot 6 – marché de couverture (2015)	39 377,58 €	16 645,80 €	**42,3%**
Lot 8 – marché de menuiseries extérieures (2015)	124 802,88 €	48 489,48 €	**38,9%**
Lot 9 – marché de menuiseries intérieures (2015)	96 106,32 €	10 000,80 €	**10,4%**
Lot 10 – marché de miroiterie (2016)	146 338,87 €	14 773,38 €	**10,1%**
Lot 11 – plâtrerie (2016)	262 414,49 €	81 315,52 €	**31%**
Lot 13 – carrelage (2015)	28 206,00 €	4 318,68 €	**15,3%**
Lot 14 – parquet (2015)	53 815,20 €	15 695,81 €	**29,2%**
Lot 15 – sols souples (2015)	25 577,22 €	4 379,76 €	**17,1%**
Lot 16 – marché de peinture (2016)	115 051,91 €	72 019,44 €	**62,6%**
Travaux de création d'un restaurant au sein de l'ancien tribunal			
Lot 1 – gros œuvre (2018)	74 758,98 €	18 226,16 €	**24,4%**
Troisième salle de cinéma			
Maitrise d'œuvre construction d'une troisième salle de cinéma (2018)	208 920,00 €	25 388,40 €	**12,15 %**
Travaux gymnase Georges Sand			
Lot 3 – serrurerie (2017)	16 422,00 €	2 397,60 €	**14,6%**
Lot 4 – menuiseries intérieures (2017)	19 152,49 €	2 834,57 €	**14,8%**

Source : opérations d'investissement 2014 à 2018, document produit par la commune et retraité

[49] Cinq avenants dont trois dépassent le seuil des 5%.

Les publications de la chambre régionale des comptes
Bourgogne-Franche-Comté
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-bourgogne-franche-comte

Chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté
28-30 rue Pasteur – CS 71199 – 21011 DIJON Cedex

bourgognefranchecomte@crtc.ccomptes.fr