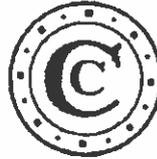


Chambre régionale
des comptes
Hauts-de-France



Conseil Municipal du 12/12/19
Délibération n° 6 Annexe n° 1

Le président

n° 2019-2036

Arras, le 22 OCT. 2019

Dossier suivi par : Isabelle Lhomme, greffier
T 03 21 50 75 06
Mél. : hdf-grefte@crtc.ccomptes.fr

Réf. : ROD2 2018-0258

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives et
de sa réponse.

Lettre recommandée avec accusé de réception

Mairie de Senlis (60) Arrivé le : 24 OCT. 2019
Action: Réponse: JC/DD
Copie: PL/MD/IG

Madame le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Senlis concernant les exercices 2013 et suivants ainsi que la réponse qui a été apportée.

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

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

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

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques.

Madame Pascale Loiseleur
Maire de la commune de Senlis
Hôtel de ville
3, place Henri IV
60300 - SENLIS

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

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

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

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



Frédéric Advielle



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNE DE SENLIS
(Département de l'Oise)**

Exercices 2013 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 juillet 2019.**

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	7
1.1 Présentation générale	7
1.2 Gouvernance de la commune.....	8
1.3 Relations avec l'intercommunalité	8
2 SUITES DONNÉES AU PRÉCÉDENT RAPPORT DE LA CHAMBRE.....	10
3 LE PATRIMOINE COMMUNAL.....	12
3.1 La gestion du patrimoine immobilier et la politique de cessions.....	12
3.2 Les logements mis à disposition des fonctionnaires.....	13
3.3 La gestion comptable du patrimoine.....	14
3.3.1 Le patrimoine immobilisé	14
3.3.2 Principe de prudence et constitution de provisions.....	16
4 LA REQUALIFICATION DU QUARTIER ORDENER.....	17
4.1 Contexte	17
4.1.1 Le quartier Ordener	17
4.1.2 La réorganisation des sites de défense	19
4.1.3 Le développement économique à Senlis.....	20
4.2 Le centre européen d'excellence en biomimétisme de Senlis	21
4.2.1 L'association CEEBIOS et ses relations avec la commune	22
4.2.2 Les actions menées dans le cadre du plan local de redynamisation (PLR).....	23
4.2.3 Le transfert de compétences et des bâtiments à la communauté de communes.....	24
4.3 Le coût global pour la commune du projet de requalification du quartier Ordener	26
4.4 Un modèle économique et institutionnel sans perspectives.....	27
4.4.1 L'absence d'équilibre économique	27
4.4.2 Une gouvernance imparfaite	28
4.4.3 Le salon « Biomim'expo », symbole d'une communication non maîtrisée.....	28
4.4.4 Un projet qui s'inscrit sur le long terme, mais dont les retombées sont conditionnées par l'engagement de tous les acteurs.....	29
5 LE TRANSPORT URBAIN DE VOYAGEURS.....	31
5.1 La commune autorité organisatrice de la mobilité.....	31
5.1.1 Les mobilités à Senlis	31
5.1.2 Le plan de déplacements urbains	32
5.2 Les marchés relatifs au transport urbain de voyageurs.....	32
5.3 Le coût du service et le financement par la commune.....	34
5.3.1 La « gratuité » des réseaux de transports urbains de voyageurs pour l'utilisateur	34
5.3.2 Le coût réel du service	34

5.4 L'exploitation du réseau	35
5.4.1 L'offre kilométrique et la fréquentation.....	35
5.4.2 La qualité de service	36
6 L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FONCTION FINANCIÈRE.....	38
6.1 L'information financière à destination des élus.....	38
6.1.1 Débats d'orientation budgétaire	38
6.1.2 Annexes obligatoires et informations générales.....	38
6.2 La qualité des prévisions budgétaires	39
6.2.1 La fiabilité des prévisions budgétaires.....	39
6.2.2 La mise en place des autorisations de programme et des crédits de paiement.....	39
6.3 La fonction financière	40
6.3.1 Le contrôle interne et la dématérialisation.....	40
6.3.2 Délai global de paiement.....	40
6.4 La tenue de la comptabilité	41
6.4.1 Comptabilité d'engagement et rattachement des charges et des produits à l'exercice....	41
6.4.2 Sincérité des restes à réaliser.....	41
6.4.3 Les admissions en non-valeur.....	41
6.4.4 Les budgets annexes.....	41
7 ANALYSE FINANCIÈRE.....	43
7.1 Situation du budget principal	43
7.1.1 Formation de la capacité d'autofinancement	43
7.1.2 Les investissements et leur financement	45
7.2 Situation des budgets annexes	47
7.3 Endettement et trésorerie (budget consolidé)	48
7.3.1 Niveau de la dette.....	48
7.3.2 Structure de la dette.....	48
7.3.3 Trésorerie	49
7.4 Situation prospective.....	49
7.4.1 Hypothèse de la commune	49
7.4.2 Hypothèses de la chambre (cf. annexe n° 4).....	50
7.4.3 L'absence de plan pluriannuel d'investissement.....	51
ANNEXES	53

SYNTHÈSE

Sous-préfecture du département de l'Oise, la commune de Senlis comptait 14 590 habitants en 2016. Elle employait 375 agents et disposait d'un budget de fonctionnement de 27 M€ en 2017.

Les recommandations formulées par la chambre lors de son précédent contrôle ont été mises en œuvre, notamment dans le domaine des subventions aux associations, des frais de représentation des élus, des dépenses de communication ou encore de la commande publique.

La commune pâtit d'une coopération qui reste en retrait avec la communauté de communes Senlis Sud-Oise dont elle est la ville centre, plus particulièrement depuis que l'intercommunalité exerce de plein droit la compétence « développement économique ». Il en va de même des transports : la commune gère et finance seule son réseau de transports urbains de voyageurs, « gratuit » pour tous les usagers, mais circonscrit aux limites de son territoire, alors que les déplacements des habitants se font pour partie à l'échelle du bassin intercommunal.

La ville a acquis, en 2013, l'ancien site du 41^e régiment de transmissions, dit « quartier Ordener », pour un coût de près d'1,4 M€. Elle a pour objectif d'en faire un campus tourné vers les industries à haute valeur ajoutée. Projet s'inscrivant sur le long terme, le Centre européen d'excellence en biomimétisme de Senlis (CEEBIOS) n'a pour l'instant pas abouti à la réalisation d'opérations significatives liées à la recherche et à la production industrielle. Programme très ambitieux pour une commune de 15 000 habitants, le CEEBIOS supposerait le développement de coopérations durables avec d'autres acteurs publics, régionaux ou nationaux, qui manquent aujourd'hui.

Le coût net de la requalification du quartier Ordener pour la commune de Senlis est, à ce jour, de 2 M€. Cet investissement reste maîtrisé pour les finances municipales. Toutefois, l'ampleur des travaux restant à conduire démontre que la ville ne pourra assumer seule les ambitions d'un tel campus. Le portage politique du projet est obéré par l'absence de vision partagée entre les acteurs publics du territoire, la communauté de communes Senlis Sud Oise en premier lieu. La ville a néanmoins réussi à attirer des entreprises créatrices d'emploi.

Sur la période, la commune a maintenu ses ressources de fonctionnement, sans augmenter les taux de fiscalité locale, et a maîtrisé ses dépenses de fonctionnement. Sa capacité à financer ses investissements est cependant en diminution. C'est pourquoi ceux réalisés entre 2013 et 2017 ont été financés pour un tiers par de nombreuses cessions d'actifs. Ces modalités, au demeurant bien maîtrisées par les services municipaux, ne peuvent cependant constituer une source de financement pérenne. À terme, la commune devra envisager un effort supplémentaire de réduction de ses dépenses de fonctionnement pour maintenir son programme d'investissement.

Enfin, les comptes de la commune de Senlis ne permettent pas de s'assurer de l'image fidèle de son patrimoine. Un travail d'inventaire et d'évaluation précis de ses biens immobiliers doit être entrepris. Les cessions d'actifs récurrentes justifient encore plus la nécessité de disposer d'une comptabilité fiable.

RECOMMANDATIONS¹

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre²</i>	<i>Mise en œuvre en cours³</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁴</i>	<i>Non mis en œuvre⁵</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : mettre en conformité le régime des logements communaux avec les dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.		X			14
Rappel au droit n° 2 : assurer la conformité des comptes avec l'instruction budgétaire et comptable M14 au sujet de l'inventaire physique – en liaison avec le comptable public – de l'actif de la commune et des amortissements des biens.		X			15
Rappel au droit n° 3 : inscrire, au titre des dépenses obligatoires, les provisions, conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.	X				16
Rappel au droit n° 4 : respecter les dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales selon lesquelles la communauté de communes exerce de plein droit, au lieu et place de ses communes membres, les compétences relatives au développement économique.				X	25
Rappel au droit n° 5 : délibérer chaque année sur les conditions d'exécution, par le titulaire, du service public en matière d'accessibilité, conformément à l'article L. 1221-4 du code des transports.				X	36

¹ Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

² L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

³ L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

⁴ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

⁵ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.

Recommandation (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation unique : formaliser un plan pluriannuel d'investissement basé sur une prospective financière, délibéré par le conseil municipal, et intégrant l'ensemble des engagements déjà pris afin de conférer une meilleure visibilité aux projections financières.				X	51

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Senlis (Oise) pour les exercices 2013 et suivants a été ouvert le 20 août 2018 par lettre du président de la chambre, adressée à Mme Pascale Loiseleur, maire et ordonnateur de la commune depuis le 30 janvier 2011.

Le contrôle a porté sur le suivi des recommandations antérieures, la fiabilité des comptes, la situation financière, la politique de cessions d'actifs, la requalification du quartier Ordener et la politique des transports.

La chambre, dans sa séance du 16 janvier 2019, a arrêté des observations provisoires, lesquelles ont été adressées au maire, ainsi qu'à des tiers concernés.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 10 juillet 2019, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Présentation générale

Senlis est une commune du sud du département de l'Oise dont elle est l'une des trois sous-préfectures. Située à 10 km de Chantilly, 31 km de l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle et 48 km de Paris, elle est bordée par la Nonette.

La ville appartient au « Pays d'art et d'histoire de Senlis à Ermenonville »⁶ depuis 2011, en raison de son riche passé dont témoigne un important patrimoine historique : la cathédrale Notre-Dame, le château royal où s'est déroulée l'élection du roi des Francs Hugues Capet ou encore l'ancienne église Saint-Pierre. Senlis compte par ailleurs trois musées.

L'économie de Senlis est essentiellement tournée vers les activités tertiaires. L'emploi public et parapublic est une composante importante du tissu local, avec la présence d'un des sites du groupe hospitalier public sud de l'Oise (Creil-Senlis). La ville a cependant été confrontée au départ du 41^e régiment de transmissions en 2009.

Sa démographie est déclinante. En 2007, Senlis comptait 16 310 habitants, pour 14 590 en 2016⁷. Les indicateurs socio-économiques montrent que la situation des Senlisiens est globalement supérieure aux moyennes départementale, régionale et nationale (cf. tableau n° 1), avec notamment une part des ménages fiscaux imposés de 9 points supérieurs à la moyenne de France métropolitaine. Le parc immobilier était néanmoins constitué à 26,13 % de logements sociaux en 2013.

Tableau n° 1 : Indicateurs socio-économiques

Population	Senlis	Oise	Hauts-de-France	France
Population en 2016	14 590	823 542	6 006 800	66 361 587
Part des résidences principales en 2016 (en %)	87,5	90,4	88,6	82,3
Part des logements vacants en 2016 (en %)	10,3	7,1	7,8	8,1
Part des ménages propriétaires de leur résidence principale en 2016 (en %)	45,1	61,7	57,6	57,6
Part des ménages fiscaux imposés en 2015 (en %)	64,4	54,8	45,7	55,4*
Médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2015 (en €)	24 341	21 210	19 249	20 566*
Taux de pauvreté en 2015 (en %)	9	13,1	18,3	8,8*
Taux d'activité des 15 à 64 ans en 2016 (en %)	77,8	74,4	70,9	73,8
Taux de chômage des 15 à 64 ans en 2016 (en %)	11,5	13,9	17,1	14,1

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de l'Insee.

* Données 2015.

⁶ Créé en 1985, le label « Villes et Pays d'art et d'histoire » distingue les territoires conscients des enjeux liés à leur patrimoine qui s'engagent, avec l'appui du ministère de la Culture, dans des programmes de valorisation du patrimoine et de développement touristique.

⁷ Source : Insee. Derniers chiffres disponibles.

1.2 Gouvernance de la commune

Le conseil municipal élu en 2014 compte 33 membres dont neuf adjoints. Mme Pascale Loiseleur est maire de la commune depuis le 30 janvier 2011. Elle a été réélue en 2014. Depuis le début de la mandature actuelle, trois conseillers municipaux de la majorité ont démissionné et trois se sont vus retirer leur délégation en janvier 2017.

Le conseil municipal s'est doté d'un règlement intérieur par délibération du 3 juillet 2014. Les comptes rendus et procès-verbaux de ses séances sont en ligne sur le site de la ville depuis 2009. Le maire rend compte, entre chaque conseil, des décisions prises dans le cadre de ses délégations (contrats, conventions, avenants...).

En septembre 2018, la ville comptait 391 emplois budgétaires pourvus par 375 agents (15 agents occupent au moins deux postes), correspondant à 320,19 équivalents temps plein.

1.3 Relations avec l'intercommunalité

Au cours des dernières années, la commune de Senlis a appartenu successivement :

- du 20 septembre 2000 au 31 décembre 2009, à la communauté de communes du pays de Senlis, comprenant 19 communes ;
- du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2016, à la communauté de communes des Trois Forêts, comptant 5 communes, présidée de 2010 à 2014 par M. Philippe Charrier, maire de Chamant, puis par Mme Loiseleur ;
- depuis le 1^{er} janvier 2017, à la communauté de communes Senlis Sud Oise (CCSSO), comptant 18 communes, présidée de janvier 2017 à janvier 2018 par M. Jérôme Bascher, alors conseiller municipal de Senlis, puis par M. Philippe Charrier, maire de Chamant.

Au cours de la période sous revue, la communauté de communes a récupéré une partie des activités de développement économique et de promotion du tourisme. Il n'existe pas de mutualisation des services entre la commune de Senlis et son intercommunalité, qui n'a d'ailleurs pas adopté de schéma de mutualisation. Néanmoins, quatre agents ont été transférés de la commune vers la communauté en 2017 : un ingénieur territorial au titre de la compétence « voie douce », et les trois agents de la cellule « développement économique ».

Jusqu'à la transformation de la CCSSO en établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique à compter du 1^{er} janvier 2018, la commune de Senlis appartenait à un EPCI à fiscalité additionnelle. Il n'y avait, dans ce cadre, pas de flux financiers liés à la dotation de solidarité communautaire ni à la participation au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Une commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) a été constituée en 2018. Les attributions de compensations (AC) provisoires ont été arrêtées par délibération du conseil communautaire de la CCSSO du 13 février 2018. Pour Senlis, le produit transféré est de 3 367 015 €⁸ et le montant de l'AC, hors charges transférées, est de 5 857 020 €⁹.

Les coopérations entre la commune de Senlis et la communauté de communes restent en retrait. Or, de nombreuses politiques publiques présentent une dimension transversale et la nécessité d'une collaboration des différents échelons compétents est indispensable, notamment s'agissant :

- du développement économique, qui pâtit de la gestion du foncier demeurant à la commune, et de l'action économique relevant de la communauté de communes, comme c'est le cas sur le quartier Ordener (*cf. infra*) ;
- de la gestion du transport urbain, qui relève de la seule ville de Senlis, bien que les problématiques de mobilités sur le territoire dépassent les frontières communales (*cf. infra*) ;
- de la création de services mutualisés ;
- de la question des charges de centralité¹⁰, notamment des équipements sportifs et culturels, pour lesquels la réflexion ne semble pas avoir été engagée.

Ces relations non harmonieuses entraînent des retards dans la prise de décisions et obèrent l'efficacité des politiques publiques locales dont certaines trouvent leur échelon pertinent au niveau intercommunal. En 2018, des discussions ont été lancées pour le rapprochement entre les communautés de communes de Senlis Sud Oise, d'une part, de l'Aire Cantilienne et du Pays d'Oise et d'Halatte, d'autre part. Elles n'ont cependant pas abouti à un regroupement des intercommunalités qui aurait pu être effectif avant les élections municipales et communautaires de 2020.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Commune de 14 590 habitants, Senlis est la ville centre d'un territoire essentiellement péri-urbain et rural et présentant des caractéristiques socio-économiques au-dessus des moyennes nationales et régionales.

Depuis 2017, la ville de Senlis entretient des relations non harmonieuses avec son intercommunalité de rattachement. Cette situation obère fortement l'efficacité des politiques publiques locales, notamment en matière de développement économique et de transports, qui trouvent pourtant leur pertinence à l'échelon intercommunal.

⁸ 5 546 676 € pour toutes les communes.

⁹ 8 178 230 € pour toutes les communes.

¹⁰ Les charges de centralité sont supportées par une commune proposant des services et équipements publics fréquentés entre autres par des usagers d'autres collectivités ne contribuant pas (fiscalité) ou peu (billetterie) à leur financement. Ces infrastructures constituent une charge supplémentaire pour la commune qui en assure alors seule le financement.

2 SUITES DONNÉES AU PRÉCÉDENT RAPPORT DE LA CHAMBRE

La chambre régionale des comptes de Picardie avait arrêté ses précédentes observations sur la gestion de la commune de Senlis dans son rapport notifié le 16 novembre 2011. Les recommandations portaient sur la présentation des comptes et leur fiabilité, la situation financière, la gestion des ressources humaines, les concours au secteur associatif, la commande publique, la régie de dépenses pour frais de représentation et de déplacement des élus, les dépenses de communication ou d'événementiel et le contrôle interne et de gestion.

La chambre constate l'amélioration des processus en la matière, tant dans les relations avec les associations que dans le suivi interne. Depuis le précédent contrôle, les services municipaux ont mis en place une procédure de gestion des demandes de subvention en vue d'uniformiser et d'optimiser leur traitement. Les conseillers municipaux présents dans les conseils d'administration des associations de la ville se déplacent systématiquement lors des votes les concernant.

Le maire indique, en réponse aux présentes observations provisoires, vouloir poursuivre dans cette voie en déployant une fiche de recensement de l'implication des élus dans les associations. L'outil de valorisation des prestations en nature accordées aux associations sera également amélioré.

La régie de dépenses pour frais de représentation et de déplacement des élus a été clôturée par arrêté du 8 février 2011. Les dépenses de communication et de manifestations publiques ont été diminuées, tandis que les autorisations d'occupations du domaine public ont été régularisées. Les interventions du personnel, pour le concours aux manifestations publiques, ont été réduites.

Les anomalies en matière de commande publique que la chambre avait relevées en 2011 ont été corrigées. La commune a, depuis, formalisé ses procédures d'achat à travers un guide des marchés publics. Les procédures de passation examinées par la chambre lors du présent contrôle n'ont pas fait apparaître d'anomalies. Il appartient, désormais, à la collectivité d'actualiser des éléments de son guide et de sa nomenclature d'achats ; celle-ci indique, en réponse aux observations provisoires, que cette démarche est en cours. Le suivi de l'exécution des marchés publics est également perfectible.

La chambre a, enfin, constaté, lors du présent contrôle, que les dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, applicables jusqu'au 1^{er} avril 2019, n'ont pas été respectées quant aux relations entretenues avec l'assistance départementale pour les territoires de l'Oise (ADTO), société publique locale mise à disposition des collectivités maîtres d'ouvrage par le département pour l'aide à la réalisation d'infrastructures (études de faisabilité, conduites d'études...). Aux termes de son article 6, les prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage doivent faire l'objet d'un contrat écrit, ce qui n'était pas le cas pour les prestations réalisées pour le compte de la commune de Senlis, couvertes seulement par l'« abonnement » souscrit à l'ADTO.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

À l'occasion de son précédent rapport d'observations définitives notifié le 16 novembre 2011, la chambre avait formulé plusieurs recommandations de gestion. La chambre constate les efforts réalisés par la commune pour les mettre en œuvre, notamment en matière de concours au secteur associatif, de dépenses de communication et de commande publique. Elle invite les services municipaux à poursuivre leurs efforts, en particulier en matière de suivi de l'exécution des marchés publics, gage de la bonne utilisation des deniers publics.

3 LE PATRIMOINE COMMUNAL

3.1 La gestion du patrimoine immobilier et la politique de cessions

De 2013 à 2017, la ville a réalisé près de 7,3 M€ de cessions de biens et en a acquis près d'1,8 M€, dont le quartier Ordener pour 1,37 M€.

L'ensemble du centre-ville de Senlis est classé site patrimonial remarquable (ancien secteur sauvegardé au sens de la loi Malraux). La commune de Senlis possède un patrimoine particulièrement riche et conséquent au regard de sa taille :

- deux bâtiments religieux d'importance avec sa cathédrale, celle-ci étant assimilée à une église depuis la suppression du diocèse de Senlis en 1790, et l'ancienne église Saint-Pierre, aujourd'hui désacralisée ;
- un château royal partiellement en ruines, ainsi que les remparts gallo-romains et médiévaux nécessitant un entretien coûteux ;
- outre les bâtiments et équipements municipaux, un patrimoine extensif d'immeubles et de logements non affectés à un usage de service public.

La ville n'a pas une connaissance exacte de son patrimoine immobilier. Deux recensements ont été effectués, par le service finances, avec une évaluation en francs remontant à 1998, et par le service aménagement et urbanisme. Si, pour les immeubles occupés, les charges et les produits de fonctionnements sont bien identifiés, pour les autres immeubles inoccupés ou historiques, la ville n'est pas en mesure d'indiquer les charges et produits attenants. La chambre souligne la nécessité pour la commune de disposer d'une connaissance chiffrée et exhaustive de son patrimoine compte tenu de son ampleur.

Il n'existe pas de document arrêtant la stratégie de cession de la commune, ni de schéma directeur en matière d'immobilier communal. Il ressort des débats d'orientation budgétaire que la stratégie adoptée repose sur le bilan de l'analyse coûts-bénéfices que représente la conservation de ces biens.

Les délibérations du conseil municipal relatives aux cessions précisent systématiquement la référence cadastrale du bien, la localisation, l'identité de l'acquéreur et le prix de vente, ainsi que la modalité de vente retenue¹¹, et, le cas échéant, les raisons justifiant les minorations des prix. La différence entre les évaluations de France domaine et le prix des cessions atteint une moins-value de 361 000 €. Comme indiqué *infra*, l'impact sur le bilan de la commune ne peut être apprécié, compte tenu du manque de fiabilité des écritures. L'ensemble des ressources générées par les cessions a bien été affecté à l'investissement, conformément à la réglementation.

¹¹ Aux termes de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières effectuées par la commune. [...] 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 ».

En 2014, les services ont examiné l'ensemble du patrimoine et ont identifié les biens susceptibles de faire l'objet d'une cession et correspondant aux grandes orientations décrites ci-dessus. Outre des biens ne relevant pas d'un intérêt historique ou municipal majeur, la ville a fait le choix de céder des éléments présentant une dimension symbolique :

- la ville était propriétaire d'un bâtiment situé au 10, impasse Baumé et faisant partie de l'enceinte du château royal. La ville a fait procéder à une évaluation par France domaine, qui a estimé la valeur vénale à « une fourchette comprise entre 550 000 et 600 000 € ». Par délibération du 14 décembre 2017, le conseil municipal a autorisé la cession du bien dans le cadre d'une vente par adjudication avec une mise à prix à 495 000 € ;
- la piscine d'été, construite en 1932, a été fermée en 2015 pour des raisons de coût d'entretien. La désaffectation et le déclassement de la piscine ont été votés par délibération du 28 mars 2018. Le conseil municipal a autorisé la cession de ce bien immobilier à la société Bouygues immobilier pour un montant d'1 M€. 42 logements sont prévus ainsi qu'un parking souterrain de 84 places ;
- la ville envisage également la vente du chalet qu'elle possède dans la commune de Samoëns, dans le département de Haute-Savoie. Depuis 2017, aucun séjour n'y est organisé, l'exploitant du site estimant que les coûts sont excessifs et souhaite mettre fin au bail emphytéotique qui le liait à la commune. Celle-ci finançait une partie des séjours.

3.2 Les logements mis à disposition des fonctionnaires

Le régime juridique des logements concédés

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement s'applique aux agents des administrations de l'État et, en vertu du principe de parité entre les fonctions publiques, à ceux des collectivités territoriales. Les principales dispositions en sont les suivantes :

- seuls les personnels ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité peuvent bénéficier d'un logement par nécessité absolue de service ;
- les fonctions qui peuvent ouvrir droit à l'attribution d'une convention d'occupation précaire doivent comporter un service d'astreinte et une redevance d'occupation est due par les bénéficiaires, représentant 50 % de la valeur locative réelle des locaux, calculée sur le montant des loyers du marché immobilier local ;
- la gratuité des avantages accessoires (eau, gaz, électricité, chauffage) a été supprimée ;
- les surfaces sont limitées et déterminées en fonction du nombre de personnes à charge du bénéficiaire occupant le logement.

Au 1^{er} janvier 2013, la ville possédait 130 logements et y logeait 92 personnes. Au 31 décembre 2017, elle n'en possède plus que 74 et loge 59 personnes dont 44 agents communaux ou assimilés. 15 logements sont totalement inoccupés du fait de leur vétusté. Fin 2017, 19 gardiens d'équipements municipaux sont logés pour nécessité absolue de service, 20 agents sont logés à titre payant sur des montants de loyers très modérés, un instituteur est logé à titre gratuit et 4 professeurs des écoles sont logés à titre payant avec des loyers très modestes.

Pour le personnel communal logé, la ville a pris un arrêté du 29 septembre 2009 d'affectation de logements de fonctions (nécessité absolue de service) pour le gardiennage de 30 locaux communaux. Le conseil municipal n'a pas délibéré depuis sur les conditions d'affectation malgré les dispositions du décret du 9 mai 2012.

Certaines des dispositions sont appliquées :

- seuls les personnels ayant une obligation de disponibilité totale pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité bénéficient d'un logement par nécessité absolue de service ;
- la gratuité des avantages accessoires (eau, gaz, électricité, chauffage) a été supprimée à partir de 2015 ;
- les surfaces sont limitées et déterminées selon le nombre de personnes à charge du bénéficiaire occupant le logement.

En revanche, la chambre observe qu'en contradiction avec les dispositions du décret du 9 mai 2012, certains bénéficiaires occupent des fonctions d'encadrants sans astreinte et paient un loyer bien inférieur à ce qu'il devrait être. Il est constaté que le prix moyen du mètre carré à la location est compris entre 10 € et 14 € à Senlis. Le montant de base du mètre carré des logements municipaux était de 2,98 € en 2017, soit bien inférieur au niveau minimal de 50 % de la valeur locative réelle des locaux.

La chambre invite donc la commune à corriger le montant de ses loyers et à se mettre en conformité avec les dispositions du décret du 9 mai 2012 rappelées ci-avant.

Rappel au droit n° 1 : mettre en conformité le régime des logements communaux avec les dispositions du décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique avoir augmenté le prix du mètre carré de ses logements à 3,50 € par décision du 27 décembre 2018 et souhaiter poursuivre l'augmentation progressive de ce montant, afin d'atteindre le niveau minimal réglementaire.

3.3 La gestion comptable du patrimoine

3.3.1 Le patrimoine immobilisé

3.3.1.1 Connaissance et suivi du patrimoine

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe tant à l'ordonnateur qu'au comptable public. L'ajustement entre état de l'actif, à la charge du comptable public, et l'inventaire, à la charge de l'ordonnateur, se fait annuellement : l'ordonnateur enregistre les biens au fur et à mesure de leurs entrées à l'actif de la commune. Avec le comptable public, ils pointent ensuite les écarts entre leurs deux états.

En lieu et place de l'inventaire réglementairement prévu, la ville tient un registre des immobilisations qui recense, entre autre, la surface des emprises, leur valeur estimative historique et actualisée en 1998, mais ne comporte pas de numéro d'inventaire et d'actualisation

permettant un rapprochement avec l'état de l'actif détenu par le comptable. Certaines rubriques sont incomplètes ou obsolètes. La valorisation est toujours en francs. Dans ces conditions, les comptes ne peuvent représenter l'image fidèle du patrimoine municipal.

La chambre invite la commune de Senlis à recenser ses immobilisations de façon précise et exhaustive.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique s'être rapproché du comptable public afin de mettre à jour l'inventaire physique de l'actif de la commune.

La ville a réalisé d'importantes cessions d'actifs (cf. annexe n° 1), essentiellement des biens immobiliers. Le caractère erratique des valeurs comptables des immobilisations cédées (compte 675), déduites à l'occasion de cessions de biens valorisés au bilan, illustre le manque de fiabilité du bilan à ce sujet. L'état de l'actif du comptable public présente, pour un grand nombre de comptes recensant les biens, une entrée unique « reprise des antérieurs », avec l'impossibilité d'avoir le détail des montants et donc de retrancher correctement la valeur des biens cédés.

3.3.1.2 Amortissements

Les communes, dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants, sont tenues d'amortir leurs immobilisations corporelles ou incorporelles acquises à compter du 1^{er} janvier 1996 et nécessite la tenue d'un inventaire des immobilisations.

La collectivité a fourni une délibération du 24 juin 1996 concernant le montant des biens de faible valeur amortissable en un an : il était décidé d'amortir sur une année les biens d'un montant inférieur à 10 000 francs. Elle n'a pas été actualisée depuis, ce à quoi l'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires, a indiqué vouloir remédier au cours du mois de septembre 2019. Par délibération du 25 avril 2019, le conseil municipal a fixé les durées d'amortissement pour les subventions d'équipement. En l'absence d'inventaire et de recensement des immobilisations exhaustifs, l'amortissement des biens ne peut être considéré comme fiable :

- de nombreux biens qui devraient être amortis ne le sont pas : par exemple l'amortissement de l'acquisition et la maintenance d'un logiciel d'analyse financière (d'un montant de 17 950,44 €) est en attente depuis 2015 ;
- pour une même catégorie, les durées d'amortissement différent. Des véhicules sont amortis en 4 ou 5 ans, sans qu'aucune justification ait pu être apportée. Les arbres et arbustes de l'avenue de Creil sont amortis en un an et les arbustes de la rue de la République en 15 ans ;
- divers logiciels au compte 2051 sont amortis en un an (deux ans en principe) avec des mentions différentes, soit « amortissement individualisable », soit « biens de faible valeur ».

La chambre constate que les écritures d'amortissement ne sont pas effectuées correctement, au regard du périmètre des biens amortis et des durées d'amortissement.

Rappel au droit n° 2 : assurer la conformité des comptes avec l'instruction budgétaire et comptable M14 au sujet de l'inventaire physique (en liaison avec le comptable public) de l'actif de la commune et des amortissements des biens.

3.3.2 Principe de prudence et constitution de provisions

Hormis une provision pour garantie d'emprunt de 28 200 €, la commune n'a pas provisionné au cours de la période contrôlée pour les risques auxquels elle peut faire face, notamment les contentieux. Par délibération du 28 mars 2019, la commune a provisionné la somme de 100 000 € pour ses risques contentieux.

Rappel au droit n° 3 : inscrire, au titre des dépenses obligatoires, les provisions, conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes de la commune de Senlis ne permettent pas de s'assurer de l'image fidèle du patrimoine. En l'absence d'un recensement précis et exhaustif de ses biens immobiliers, la ville ne peut attester de la fiabilité de son bilan. Elle doit également satisfaire à l'obligation de constituer des provisions pour la couverture des risques liés aux garanties d'emprunt ainsi qu'aux litiges auxquels elle est partie.

Dans ce contexte, la politique de gestion des actifs immobiliers, qui se caractérise par d'importantes cessions au cours de la période sous revue, appelle à la vigilance quant à son impact sur les écritures comptables.

4 LA REQUALIFICATION DU QUARTIER ORDENER

Photo n° 1 : Quartier Ordener



Source : préfecture de l'Oise ; bilan du plan local de redynamisation.

4.1 Contexte

4.1.1 Le quartier Ordener

Le quartier Ordener est un ensemble clos de 10 hectares, constitué de 22 bâtiments dont 5 hangars, auxquels s'ajoutent des résidences conservées par le ministère de la Défense. Il est situé à proximité du centre-ville. L'ancienneté des constructions s'étale du milieu du XIX^e siècle aux années 1980. Si le site dispose d'opportunités réelles, il n'est pas sans faire l'objet de difficultés intrinsèques :

- s'il est accessible par l'autoroute A1 et se trouve à 30 minutes en voiture de Roissy, 40 minutes de Compiègne, une heure de Paris et deux heures de Lille, Senlis n'est cependant pas desservie par le réseau ferroviaire ;

- s'il se prête pleinement à une organisation spatiale de type campus (divers bâtiments éclatés sur une seule emprise, avec des jardins, des espaces d'échange et des lieux de conférence), le site nécessite d'importants travaux afin d'avoir une véritable ouverture sur la ville ;
- la commune de Senlis n'accueille pas de pôle universitaire, les plus proches étant ceux de Compiègne et d'Ile-de-France ;
- la ville dispose d'une attractivité notable en termes de qualité de vie avec un patrimoine classé important et un environnement rural et forestier proche. En conséquence, le site est soumis à des contraintes architecturales fortes, avec la proximité du site patrimonial remarquable, la perspective visuelle de la cathédrale et du pavillon Saint-Martin, classé monument historique ; les fluides (eau, électricité...) n'étant, par ailleurs, pas parcellisés mais fonctionnant de façon centralisée.

L'architecte des bâtiments de France souhaite encadrer fortement le gabarit et l'aspect du bâti, ce qui entraîne, d'une part, une limitation importante de la surface de plancher potentiellement constructible et, d'autre part, l'emploi de matériaux imposés. Il préconise également de préserver partiellement le mur d'enceinte.

4.1.1.1 Études portant sur le quartier Ordener

À l'occasion de la publication du Livre blanc en 2008 et de l'annonce de la vacance prochaine du site, la précédente municipalité avait engagé un premier diagnostic dans l'optique d'une reconversion essentiellement résidentielle, en confiant à un opérateur privé le soin de réaménager le quartier.

La nouvelle municipalité, élue en janvier 2011, a réorienté le projet de requalification vers le développement économique et a fait réaliser un second diagnostic. En 2014, la ville a sollicité une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'un schéma directeur afin de traduire le diagnostic et ses priorités politiques en actions. En 2018, un nouveau schéma conceptuel a été commandé pour approfondir et étudier les conditions de mise en œuvre techniques et financières, sur le plan des réseaux et des voiries, du schéma directeur de 2014.

La chambre relève la succession d'études, avec parfois des points de recoupement, pour un projet dont l'orientation n'a pas varié depuis son acquisition en 2013. Elle constate le caractère tardif de la réalisation du schéma conceptuel, plus de quatre ans après l'acquisition du site, ce schéma devant notamment réaliser une étude approfondie du sous-sol, de la voirie et des réseaux.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que la reprise d'études techniques est notamment liée à l'échec dans la recherche de partenaires publics et privés.

4.1.1.2 Acquisition de l'emprise

Une première évaluation de France Domaine avait été réalisée en 2011 sur la base d'un projet de reconversion de la précédente municipalité, portant sur la création d'un nouveau quartier d'habitat et des équipements urbains. Cette évaluation s'élevait à 2 120 000 €, excluant cinq bâtiments et leur emprise, conservés par le ministère de la Défense.

À la suite du changement de municipalité, une nouvelle estimation a été demandée en 2013 sur la base d'un périmètre de cession différent : la valeur vénale du bien était estimée à 1 375 000 €. Une actualisation de l'évaluation a été réalisée en 2016 : compte tenu des travaux déjà effectués, la valeur vénale a été ré-estimée à 2 850 000 €.

Par l'acte de vente du 23 décembre 2013, l'État a cédé le site à la commune de Senlis, pour le montant de 1 375 000 € comme arrêté par l'évaluation. Il stipule qu'en cas de plus-value réalisée dans les douze années suivant la signature de l'acte, la commune reverse à l'État la moitié de celle-ci.

4.1.1.3 La parcelle dans le plan local d'urbanisme

Le territoire de Senlis n'est pas couvert par un schéma de cohérence territoriale. Dès lors, la règle dite de l'« urbanisation limitée » s'applique : la ville conserve la maîtrise du foncier et définit dans son plan local d'urbanisme (PLU) les grandes orientations d'aménagement local et les règles d'utilisation des sols. En 2015, le PLU a transformé le zonage incluant le quartier de zone militaire en zone urbaine mixte.

Une orientation particulière d'aménagement a été définie arrêtant le principe du campus et du biomimétisme¹². Le quartier Ordener n'a pas été classé comme zone d'activité économique. Le site comporte à la fois de l'activité économique, mais aussi un lieu d'exposition, des logements et un bâtiment dédié à la police municipale. La ville indique qu'elle « ne souhaite pas démembrer le site par des ventes successives mais privilégie les baux emphytéotiques ou baux à construction ».

4.1.2 La réorganisation des sites de défense

La réorganisation des implantations des sites de défense sur le territoire national a entraîné d'importantes restructurations : afin d'accompagner les collectivités concernées, l'État a conçu des dispositifs d'aides provenant du fonds pour les restructurations de la défense (FRED) et du fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT). Les crédits sont alloués dans le cadre de contrats de site : les contrats de redynamisation de site de défense (CRSD) dans les territoires reconnus comme les plus touchés, et les plans locaux de redynamisation (PLR) dans les communes les moins pénalisées¹³.

La commune de Senlis a été partie à deux plans successifs :

- le PLR de Senlis, visant à compenser la fermeture de la base représentant 602 emplois militaires et civils et une population affectée de 1 179 personnes au total, dont environ 350 enfants scolarisés, a été signé avec l'État en juillet 2012 qui s'engageait à verser 1,58 M€ de crédits au titre du FRED (1 074 000 €) et du FNADT (506 000 €) ; en parallèle, la ville de Senlis s'était engagée « à apporter les financements des projets concourant à ce plan », avec une estimation initiale de 3 062 000 € pour la réalisation de ces actions ;

¹² Le biomimétisme désigne un processus d'innovation qui s'inspire des formes, matières et fonctions du vivant, une telle démarche entendant concilier progrès et respect de l'environnement.

¹³ Cour des comptes, *Les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, novembre 2014.

- le CRSD pour la base aérienne 110 de Creil, visant à compenser le départ d'un quart des 1 400 militaires de cette base qui résidaient à Senlis et ses environs, a été signé le 18 juillet 2016 avec l'ensemble des collectivités du périmètre. La ville de Senlis était engagée à hauteur de 660 000 € dans le financement des actions prévues par le contrat, soit 6 % de l'ensemble des crédits qui s'élevaient à 10 984 138 €.

Parmi les huit actions structurantes, trois concernent Senlis : développement d'une offre d'hébergement pour étudiants et jeunes chercheurs, rénovation d'un bâtiment favorisant le développement des activités liées au biomimétisme et à la croissance durable, définition d'une offre de lieux d'accueil d'événements économiques et scientifiques.

Un avenant n° 1 au CRSD, signé en 2018, a introduit une action supplémentaire relative à la construction d'un parking sur le site Ordener. L'avenant substitue partiellement la communauté de communes à la ville sur les actions qui lui reviennent.

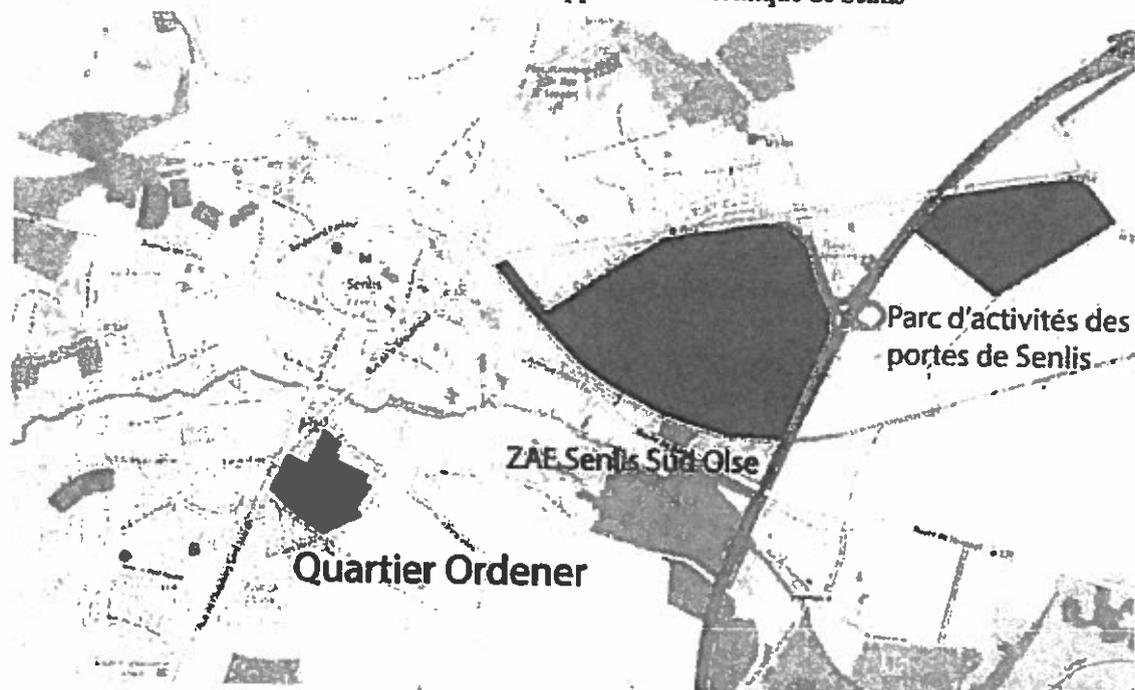
En réponse aux observations provisoires, le maire indique regretter que l'action concernant la création de démonstrateurs industriels biomimétiques dans le bâtiment 20 n'ait pas été reprise par la communauté de communes Senlis Sud Oise qui lui a préféré la requalification du bâtiment 6.

4.1.3 Le développement économique à Senlis

Jusqu'au 1^{er} janvier 2017 et l'entrée en vigueur de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi « NOTRe »), la commune disposait de la compétence « développement économique ». La commune a mis sur pied les zones suivantes :

- la zone d'activités « Senlis Sud Oise », zone historique située à proximité du centre-ville et entièrement occupée ;
- le « parc d'activités des portes de Senlis », ancienne zone d'aménagement concertée des Rouliers, située au niveau de l'échangeur de l'autoroute A1. Cette dernière zone de 18 hectares, créée en 1991, n'a jamais été occupée. Elle a été supprimée en 2013 et transformée en zone urbaine. En 2018, l'accueil d'une plate-forme logistique pourrait générer plusieurs centaines d'emplois ;
- la zone d'activités « Villevert », à proximité de la zone d'activités contiguë « Le Poteau » de Chamant.

Carte : Les zones de développement économique de Senlis



Source : chambre régionale des comptes à partir d'OpenStreetMap (fond de carte).

NB : la zone d'activités « Villevert », située sur la commune de Senlis, n'apparaît pas sur cette carte.

4.2 Le centre européen d'excellence en biomimétisme de Senlis

Le biomimétisme

Le CEEBIOS a pour objectif de valoriser le biomimétisme, qui est un processus d'innovation visant à imiter les modèles, systèmes et éléments de la nature pour résoudre des problèmes techniques et sociaux.

Des projets similaires existent dans le monde : en Allemagne (réseau BIONIKON International), aux États-Unis (Institut Wyss pour la bio-ingénierie bio-inspirée à l'Université Harvard, financé par un don de 125 millions de dollars d'un homme d'affaires suisse en 2009), au Royaume-Uni ou encore au Japon.

Au cours des années 2010, plusieurs projets français ont été engagés dans la thématique du biomimétisme. En 2007, le rapport des sénateurs Pierre Laffitte et Claude Saunier « *Les apports de la science et de la technologie au développement durable* » y voit « l'une des boîtes à outils de la quatrième révolution industrielle ». Des pôles de compétitivité tels que le Pôle Fibres s'y intéressent. L'AFNOR travaille sur un projet de normalisation du biomimétisme dans le cadre de l'Organisation internationale de normalisation. La CCI de région Nord-de-France a lancé un accompagnement d'entreprises selon une démarche résiliente. Dans le cadre du plan d'actions 2018-2020 « une stratégie bioéconomie pour la France », le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation a retenu une action « *Fédérer entrepreneurs, chercheurs et institutionnels autour d'approches bio-inspirées durables en R&D s'appuyant notamment sur des substances biosourcées* ».

L'appellation « CEEBIOS » désigne à la fois :

- l'initiative publique de mise en réseau des acteurs scientifiques et industriels autour de la recherche et de l'innovation biomimétique et l'organisation liée (formations, conférences, démonstrateurs...);
- plus spécifiquement, l'association qui pilote l'initiative ;
- par extension, le site Ordener où ce projet est principalement implanté.

La commune de Senlis est à l'initiative du centre européen : elle est membre fondateur de l'association et, à ce titre, a fourni une partie des fonds pour l'amorçage du projet et est propriétaire de l'appellation « CEEBIOS » déposée auprès de l'Institut national de la propriété industrielle.

Le projet ne rentre pas dans les catégories d'institutions scientifiques classiques puisqu'il n'est ni une université, ni un centre de recherches. Il se présente comme un lieu de rencontres entre scientifiques, ingénieurs et entreprises, autour du « thème fédérateur » du biomimétisme. Selon les acteurs du projet, l'ensemble des activités qui s'y déroulent n'a pas vocation à relever intégralement du biomimétisme. Ce dernier est désormais présenté comme une image de marque, une filière porteuse qui évite la banalisation du site en une zone d'activités économiques classiques, renforçant ainsi son attractivité. Pour la ville, cette démarche s'apparente à du marketing territorial, en voulant donner une nouvelle image de Senlis à l'extérieur.

4.2.1 L'association CEEBIOS et ses relations avec la commune

Le conseil municipal a approuvé, en juillet 2014, les statuts de l'« Association de Préfiguration du Centre Européen d'Excellence en Biomimétisme de Senlis (CEEBIOS) », adhéré à cette association et donné l'autorisation au maire de signer les statuts et de représenter la commune. Le maire de Senlis a été désigné représentant de la commune au sein du conseil d'administration du CEEBIOS, en qualité de vice-président

De nombreuses entreprises industrielles sont adhérentes de l'association, dont plusieurs sociétés cotées au CAC 40, ce qui ne traduit pas nécessairement un investissement de leur part. Plusieurs collectivités et structures parapubliques extérieures à la région Hauts-de-France sont également adhérentes.

L'objet de l'association est « d'associer les acteurs économiques de toutes filières, au bénéfice de toute leur chaîne de valeur depuis leur recherche amont jusqu'à leurs industries aval, en passant par la formation ». Elle ambitionne de « faciliter l'émergence, sur le site dit "Ordener" situé sur le territoire de Senlis, d'un centre européen dédié au biomimétisme (CEEBIOS), comportant, notamment, un pôle recherche et de formation, constitué de laboratoires mutualisés, de démonstrateurs d'expérimentation, d'équipes pluridisciplinaires et plurisectorielles de scientifiques et d'ingénieurs en recherche de débouchés applicatifs du Biomimétisme ».

Depuis sa création en 2014, l'association a construit et animé un réseau d'acteurs autour du biomimétisme, alors que son site senlisien ne possède, à ce jour, aucune infrastructure à caractère scientifique ni démonstrateur de réalisations biomimétiques. Le CEEBIOS compte comme réalisations notables :

- la participation au plan d'actions 2018-2020 « une stratégie bioéconomie pour la France », du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, et en particulier à son action n° 18 « Fédérer entrepreneurs, chercheurs et institutionnels autour d'approches bio-inspirées durables en R&D s'appuyant notamment sur des substances biosourcées ». Le livrable de cette action, attendu à l'horizon 2020, est un état des lieux des initiatives biomimétiques en régions et une feuille de route sur les recherches bio-inspirées ;
- la signature d'un partenariat avec Icade Promotion (immobilière) pour expérimenter les applications techniques et systémiques du biomimétisme ;
- la participation à Biomim'expo et la co-animation de l'ensemble de la manifestation ;
- le soutien à deux thèses de doctorat sur la thématique du biomimétisme.

La ville a accordé des concours financiers au CEEBIOS sous trois formes :

- la cotisation annuelle à l'association, d'un montant de 1 000 € par an, depuis 2015 ;
- une subvention annuelle de fonctionnement de 20 000 € entre 2014 et 2016 ;
- un financement d'actions, sous la forme d'une subvention de 160 000 €, en vertu d'une convention partenariale financière. Seuls 80 % de ce montant ont été versés à l'association. Au regard des réalisations du CEEBIOS, la subvention a en fait financé le fonctionnement de l'association.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique regretter que le CEEBIOS n'ait pu en faire davantage, compte tenu, selon lui, du « manque de soutien de ses partenaires locaux et régionaux ».

4.2.2 Les actions menées dans le cadre du plan local de redynamisation (PLR)

Le PLR de Senlis a été clos au 12 juillet 2017. Le document de bilan, qui a pour objectif de « montrer que l'ambition, les objectifs et les délais impartis ont été respectés et ont permis d'impulser une nouvelle dynamique de territoire », indique que l'ensemble des actions ont été engagées à cette date. Si certaines ont été effectivement mises en œuvre, d'autres ont vu leur objet progressivement réorienté (*cf.* annexe n° 5). La chambre constate qu'à ce jour, leurs réalisations n'ont pas encore concouru à faire émerger les infrastructures nécessaires à l'ambition affichée d'attirer des entreprises dont l'activité a trait au biomimétisme, ou d'obtenir des retombées en termes d'activités de recherche à Senlis.

Au regard des objectifs initiaux du PLR, les avancées pour la commune de Senlis semblent réduites :

Tableau n° 2 : Objectifs fixés par le PLR et résultats observés

Objectifs fixés par le PLR	Résultats
1/ Compenser les départs des militaires au plus vite en offrant des conditions favorables à l'implantation de nouvelles entreprises et au développement de l'offre de formation.	Des entreprises se sont effectivement implantées, notamment un organisme de formation. La création d'emplois n'est cependant pour l'instant pas à la hauteur des ambitions initiales, qui visaient des emplois dans les domaines scientifiques et techniques à forte valeur ajoutée. À la date de sa fermeture, la caserne comptait 602 emplois militaires et civils. Ce sont entre 200 et 300 emplois qui ont été créés, dont l'essentiel ne relève pas des domaines scientifiques et techniques.
2/ Faire de la dissolution du 41 ^e RT une opportunité de développement économique durable grâce à la réalisation d'un campus regroupant la formation, la recherche/innovation et des entreprises, tous autour du thème fédérateur du biomimétisme.	Les infrastructures nécessaires à la réalisation d'un véritable campus sont encore en gestation. Les résidences pour étudiants, chercheurs et jeunes actifs sont en cours de construction. Il n'y a pas encore d'équipement de recherche susceptible d'intéresser les entreprises. Les entreprises implantées sur le site n'effectuent pas de recherche et de développement sur le site, ni ne sont dans la production d'éléments liés au biomimétisme.
3/ Endiguer l'hémorragie des emplois liée aux départs d'entreprises pour défaut de foncier disponible, en positionnant l'économie du territoire senlisien vers des filières à fort potentiel de créations d'emplois et facteur d'attractivité (tertiaire supérieur-formation-recherche/innovation)	S'il existe déjà à Senlis des structures liées au tertiaire supérieur, notamment autour du CETIM, le positionnement de l'économie du territoire senlisien n'a pas encore fondamentalement évolué. La valorisation de la zone d'activités de l'autoroute A1 (« Parc d'activités des portes de Senlis ») devrait se traduire par d'importantes créations d'emplois mais éloignés du « tertiaire supérieur-formation-recherche/innovation ».
4/ Mieux exploiter les atouts du territoire en valorisant la zone existante, d'une part, et en créant une aide à la commercialisation de la nouvelle zone située à proximité de l'A1, d'autre part.	Le « parc d'activités des portes de Senlis », qui a longtemps pâti de l'absence d'implantations, a désormais trouvé son utilité avec l'implantation d'une plateforme logistique. La zone d'activités « Senlis Sud Oise » a bénéficié d'actions de requalification.

4.2.3 Le transfert de compétences et des bâtiments à la communauté de communes

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a renforcé les compétences des communautés de communes et d'agglomération. À compter du 1^{er} janvier 2017, la compétence « développement économique » a été transférée de la commune vers la communauté de communes.

Depuis cette date, la commune et la communauté de communes Senlis Sud Oise (CCSSO) n'ont pas trouvé d'accord pour la mise à disposition des biens relevant de cette compétence. Ces désaccords portent sur les bâtiments à transférer, sur les éléments attenants, essentiellement les places de parking, liés au site et sur l'élaboration de procès-verbaux de mise à disposition : les parties semblent être en désaccord, notamment quant à la réalisation d'un inventaire des biens meubles et la qualification de l'état du bâti. Se posent par ailleurs les questions des réseaux et voiries, qui échoient à la ville, ainsi que des servitudes liées à la prise en charge de ces bâtiments transférés, alors que l'état des réseaux n'est pas connu et que ceux-ci sont centralisés et ne peuvent faire l'objet que d'études et de travaux dans leur globalité.

La commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT), dont le rapport établi fin 2017 a été approuvé par la commune de Senlis en novembre 2018, a acté le transfert des bâtiments 1, 6 et 9 du quartier Ordener. À la date d'arrêt des présentes observations, les deux entités ont acté le transfert et signé le procès-verbal de transfert du bâtiment n° 6, mais pas des bâtiments n° 1 et n° 5. La chambre rappelle que l'absence de procès-verbal de mise à disposition n'empêche pas la communauté de communes d'être le gestionnaire des biens immobiliers transférés.

La CCSSO a pris acte de cette situation en engageant des actions sur ce site : dépôt d'un permis de construire pour le bâtiment 1, recours à une société de gestion de biens, à une assistance à maîtrise d'ouvrage, démarrage de la réhabilitation du bâtiment n° 6, demande de subvention au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux. La CCSSO considère cependant que, tant qu'il n'y a pas d'emplois, les bâtiments ne relèvent pas de l'activité économique et n'ont donc pas lieu d'être transférés.

À la date d'arrêt des observations de la chambre, la ville continuait de percevoir les loyers et de payer les charges attenantes aux bâtiments, en contradiction avec l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales. L'effectivité d'une activité économique pilotée par la commune sur les bâtiments 5 et 6 étant patente, la chambre observe que l'exercice de la compétence « actions de développement économique » sur ces bâtiments est irrégulière.

Rappel au droit n° 4 : respecter les dispositions de l'article L. 5214-16 du code général des collectivités territoriales selon lesquelles la communauté de communes exerce de plein droit, au lieu et place de ses communes membres, les compétences relatives au développement économique.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique qu'« il n'y a jamais eu de résistance de la commune à l'exercice de la compétence "développement économique" par la CCSSO, mais la compétence a mis près de deux années avant de s'exercer pleinement ». Il rappelle la tenue de la CLECT en novembre 2017, et le rapport qui n'a été approuvé qu'en novembre 2018 par le conseil municipal de la ville de Senlis, actant que seules les zones d'activités Senlis Sud Oise et Villevert-du Poteau devaient être transférées. La chambre rappelle, pour sa part, que la loi du 7 août 2015 susvisée transférait la compétence « développement économique » au 1^{er} janvier 2017 et que ce travail aurait dû être anticipé.

Le maire indique, par ailleurs, que la situation a vocation à se régulariser prochainement, du fait de la libération du bâtiment 5, occupé par la manufacture et donc exempt d'activité économique lors de son départ, et de l'occupation du bâtiment 36, faisant l'objet d'un bail emphytéotique administratif (BEA) à conclure par la commune avec ladite manufacture.

En réponse aux observations provisoires, la président de la CCSSO fait part, quant à lui, de ses « doutes quant à la possibilité juridique que la commune contractualise un BEA sans disposer de la compétence "actions de développement économique" ».

Aux termes de l'article L. 1311-2 du CGCT, « *Un bien immobilier appartenant à une collectivité territoriale peut faire l'objet d'un bail emphytéotique prévu à l'article L. 451-1 du code rural et de la pêche maritime en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence [...]. Ce bail emphytéotique est dénommé bail emphytéotique administratif* ». Il appartient à la commune d'en tirer toutes les conséquences quant aux engagements juridiques qu'elle prendrait pour l'usage du bâtiment 36.

4.3 Le coût global pour la commune du projet de requalification du quartier Ordener

Tableau n° 3 : Mandats de paiement et titres de recettes relatifs au quartier Ordener, dont CEEBIOS

(en € TTC)		2013	2014	2015	2016	2017	Cumul 2013-2017
Dépenses	Mandats consacrés au CEEBIOS	-	33 296,44	126 493,52	351 054,99	23 781,77	534 626,72
	dont mandats à l'association CEEBIOS (cotisations et financements)		21 000,00	20 000,00	149 000,00	1 000,00	191 000,00
	Mandats Ordener hors CEEBIOS			474 074,07	612 384,04	532 522,24	1 618 980,35
	Sous-total mandats Ordener		103 583,13	600 570,59	962 815,68	556 304,01	2 223 273,41
	Mandats relatifs à l'acquisition du site	458 333,00	458 333,00	458 334,00			1 375 000,00
	Total mandats Ordener	458 333,00	561 916,13	1 058 904,59	962 815,68	556 304,01	3 598 273,41
Recettes	Titres hors financement préfecture PLR et CRSD	0	4 639,00	75 701,60	152 563,02	222 750,82	455 654,44
	Subventions PLR et CRSD		745 109,03	27 966,63	224 118,39	185 456,89	1 182 650,94
	Total titres Ordener	0	749 748,03	103 668,23	376 681,41	408 207,71	1 638 305,38
Coût global net pour la ville		- 458 333,00	187 831,90	- 955 236,36	- 586 134,27	- 148 096,30	- 1 959 968,03

Source : chambre régionale des comptes à partir de la comptabilité analytique de la commune.

Au cours de la période 2013-2017, le quartier Ordener a généré près de 3,6 M€ de dépenses pour la commune de Senlis. Ce coût a été financé à 54,4 % par le budget municipal, à 32,6 % par les crédits d'État (PLR et CRSD) et à 12,6 % par les recettes du site. L'acquisition du site pour un montant de 1 375 000 € représente 38 % du total des dépenses.

Le soutien à l'association CEEBIOS atteint 191 000 € auxquels s'ajoutent de nombreuses dépenses (notamment honoraires et frais de colloques) portées par la ville pour un montant de 343 626,72 €. Il apparaît ainsi que l'engagement direct de la commune dans le projet a dépassé les 530 000 €.

S'y ajoutent l'ensemble des dépenses effectuées sur le quartier Ordener et ne relevant pas de l'association proprement dite, à savoir la rénovation des locaux et espaces alentours (chauffage, installations électriques, mise en sécurité, raccordements). Ces frais atteignent 1,6 M€ au cours de la période 2013-2017.

Au cours de la même période, les recettes de la ville relatives aux loyers et charges pratiqués sur le site s'élèvent à 455 654,44 €.

Plusieurs estimations ont été faites afin de réaliser le projet de CEEBIOS dans son ensemble, conduisant à un montant prévisionnel total de travaux compris entre 22,7 M€¹⁴ et 51,6 M€¹⁵. Sauf à un étalement sur plusieurs décennies, la commune n'aurait raisonnablement pas pu engager seule l'ensemble des éléments du projet immédiatement.

4.4 Un modèle économique et institutionnel sans perspectives

4.4.1 L'absence d'équilibre économique

La requalification du quartier apparaît correcte d'un point de vue urbanistique, avec un phasage assumé des rénovations, essentiellement du fait de la contrainte financière pesant sur la commune.

Celle-ci avait fait le choix de ne pas confier la gestion du site, notamment l'occupation par les entreprises, à un gestionnaire privé pour être en mesure de sélectionner les installations en fonction du thème fédérateur. Or, de fait, aucune des entreprises implantées à ce jour n'effectue de recherche et de développement sur le site, ou ne produit d'éléments liés au biomimétisme.

La collectivité n'a pas réussi à constituer de groupements, sous quelque forme que ce soit, avec un investisseur public, parapublic ou privé. L'examen des projets de *business plan*, élaborés par la chambre de commerce et d'industrie de l'Oise et la Caisse des dépôts et consignations, fait apparaître que les postes de profits ne suffisent pas à couvrir les dépenses du site :

- les ressources se décomposent en recettes « régulières » liées à la location immobilière d'espaces d'hébergement d'entreprises (environ 7 500 m² de projetés) et de la restauration sur site ; et des recettes « variables », *via* la location d'espace de *co-working* et la mise à disposition de salles de réunion, de salles de créativité et de laboratoires ; elles pourraient atteindre 1,9 M€ ;
- les coûts relèvent, notamment, des investissements à réaliser sur le site, mais aussi de son entretien et son fonctionnement, ainsi que de l'équipe d'animation, avec des dépenses annuelles estimées à 4,6 M€.

¹⁴ Selon le *business plan* élaboré par la chambre de commerce et d'industrie de l'Oise.

¹⁵ Selon le schéma directeur réalisé en 2015, les estimations des projets de travaux conduiraient à un total général de 51 630 000 € TTC, dont 9 120 000 € au titre des aménagements voiries et réseaux divers et 42 510 000 € au titre des bâtiments. Le calendrier et l'estimation des travaux précisent qu'il s'agit d'une réhabilitation globale du site, incluant des démolitions de bâtiments, la construction du laboratoire, des logements, d'un restaurant d'entreprise et d'autres équipements.

L'analyse du *business plan*, confiée à une banque, a conclu à l'absence d'atteinte du point d'équilibre sur 35 ans. Il s'agit donc, en l'état, d'un projet dont l'exploitation n'est pas équilibrée.

4.4.2 Une gouvernance imparfaite

Le projet global d'aménagement et de valorisation du site a deux dimensions indissociables :

- la construction, l'aménagement et la gestion des infrastructures (location des espaces, restauration, etc.) ;
- le travail scientifique et technique autour de la thématique choisie.

L'association CEEBIOS porte uniquement la dimension scientifique. Aucune autre instance ne permet d'associer l'ensemble des acteurs du site : propriétaire (ville de Senlis), aménageurs (ville de Senlis et CCSSO) et les financeurs (différentes collectivités, notamment la région Hauts-de-France).

Le CEEBIOS est ainsi porté par une commune de 15 000 habitants aux capacités financières réduites, alors que son ambition et ses objectifs sont *a minima* d'envergure régionale voire nationale. À ce titre, la chambre souligne le manque initial de définition du périmètre du projet, conduisant à en surévaluer les potentialités au regard de son portage institutionnel limité.

Dans un contexte où la pluralité d'acteurs semble être une visée à moyen terme, le renforcement de la structuration institutionnelle apparaît nécessaire puisque la commune de Senlis a vocation à conserver le site en sa possession, que la communauté de communes est désormais dotée de la compétence développement économique et que d'autres collectivités publiques s'intéressent au projet. Le statut associatif, notamment, rend délicates les activités d'investissement et de portage (foncier, immobilier, équipements lourds...) nécessaires à la requalification du quartier Ordener et au développement du CEEBIOS.

Un projet de société d'économie mixte avait été un temps envisagé, au sein duquel la commune aurait réalisé un apport en nature avec le site. Un *business plan* avait été ébauché, pointant les difficultés économiques structurelles du projet. Ce modèle n'a finalement pas abouti, notamment par manque de volonté de la part des partenaires de poursuivre dans cette voie. La structuration en un groupement d'intérêt public, retenu pour d'autres organismes à vocation scientifique et industrielle, a semble-t-il été également explorée.

4.4.3 Le salon « Biomim'expo », symbole d'une communication non maîtrisée

« Biomim'expo » se définit comme « le grand rassemblement du biomimétisme et des innovations bio-inspirées ». Il s'agit d'un salon et d'un *showroom*, avec des conférences et des exposants sur la thématique du biomimétisme. L'événement est organisé par NewCorp Conseil, qui a déposé cette marque à l'institut national de la propriété intellectuelle.

La première et la deuxième édition ont été organisées à Senlis en juillet 2016 et juin 2017. La troisième édition l'a été à Paris les 6 septembre et 23 octobre 2018 (Hôtel de ville puis Cité des sciences et de l'industrie). Selon la collectivité, il y aurait simplement eu mise à disposition des bâtiments, et pas de personnel, à l'occasion des deux premières éditions. Si l'organisation du salon *stricto sensu* n'a rien coûté à la commune, plusieurs dépenses ont été financées par la ville spécifiquement pour l'organisation du salon (près de 18 000 €).

Selon l'ordonnateur, la manifestation participe au rayonnement de la ville. Il est mis en avant le fait que le salon génère de l'activité économique, notamment au travers de l'hôtellerie et de la restauration. Le maire de Senlis avait, ainsi, affirmé au conseil municipal du 28 septembre 2017 qu'« il n'y a pas de raison que Biomim'expo parte dans une autre ville ». En 2018, l'événement s'est pourtant déroulé à Paris. Si l'organisateur de Biomim'expo ne signale pas d'intention pour la tenue et la localisation de ses salons futurs, il ne s'est pas non plus engagé à les tenir à Senlis. S'agissant d'une initiative privée, non liée à la commune par une convention, l'organisateur est libre de ses choix.

4.4.4 Un projet qui s'inscrit sur le long terme, mais dont les retombées sont conditionnées par l'engagement de tous les acteurs

La commune de Senlis est seule pour porter le projet d'un centre de biomimétisme, dont le développement repose sur l'aptitude à fédérer les acteurs, en premier lieu publics, dimension aujourd'hui absente. Le transfert de la compétence économique à la communauté de communes en 2017 retire, au surplus, à la ville la capacité d'initiative nécessaire.

Pour les entreprises, le manque d'attractivité s'explique, entre autres, par l'absence d'équipements scientifiques. Si certaines étaient prêtes à participer à leur financement, elles estimaient qu'une amorce préalable devait être impulsée sur le site. La ville était volontaire pour le faire, mais en l'absence de toute coopération avec la communauté de communes, et compte tenu de leurs divergences, l'acquisition de matériels n'a pu se faire.

À ce jour, l'ambition initiale n'a pas été atteinte, bien que certaines réussites puissent être notées :

- les tentatives de s'adosser à d'autres entités, notamment des investisseurs para-publics, n'ont pas abouti. Le modèle, structurellement déficitaire, nécessite un portage par la puissance publique pour les investissements initiaux, notamment en matière immobilière et d'équipement lourd. La commune seule ne peut supporter l'intégralité des coûts ;
- le site n'a, pour l'instant, pas créé d'emplois à haute valeur ajoutée, liés au biomimétisme. Cependant, il a permis l'implantation de plusieurs entreprises ayant engendré presque 300 emplois locaux ;
- si l'association CEEBIOS a connu une certaine réussite dans ses projets, et ce avec un investissement assez faible de la commune, son implantation à Senlis à moyen terme est source d'interrogations, compte tenu de l'absence de liens approfondis avec des universités, notamment franciliennes. L'organisation du salon Biomim'expo à Paris en 2018 et le positionnement d'autres collectivités, notamment aquitaines, soulignent le potentiel indiscutable du biomimétisme ; mais le développement à Senlis d'activités durables et économiquement viables autour de cette orientation scientifique apparaît incertain.

La poursuite du projet de CEEBIOS sur le site Ordener, dont le potentiel foncier et immobilier est réel, supposerait un engagement fort et prolongé des acteurs publics locaux pour multiplier les soutiens et les investissements. En attendant, il est indispensable de viabiliser les emplois créés et de poursuivre dans la démarche d'attraction de nouvelles entreprises. L'exploration de nouvelles thématiques porteuses, telles que l'artisanat d'excellence, apparaît souhaitable et permettrait de conforter l'ambition municipale d'un site orienté vers le développement d'activités à forte valeur ajoutée.

La commune de Senlis a réalisé près de 3,6 M€ de dépenses pour ce site, dont elle a effectivement supporté 2 M€, déductions faites des recettes liées à l'exploitation et des subventions de l'État. Le coût de l'investissement reste maîtrisé, mais n'apparaît soutenable à long terme que si la rénovation, coûteuse, se fait par étapes et en mobilisant les acteurs, publics comme privés, autour de projets spécifiques.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Projet s'inscrivant sur le long terme, le centre européen d'excellence en biomimétisme (CEEBIOS) de Senlis n'a pour l'instant pas abouti à la réalisation d'investissements liés à la recherche et à la production industrielle sur le site Ordener. Projet très ambitieux pour une commune de 15 000 habitants, le CEEBIOS devrait relever d'une ambition régionale voire nationale. Le portage politique de l'opération est obéré par l'absence de mobilisation commune et concertée des acteurs publics du territoire.

Le coût net de requalification du quartier Ordener pour la commune de Senlis est de 2 M€ au cours de la période sous revue. Ces investissements restent maîtrisés pour les finances municipales. Toutefois, l'ampleur des travaux à réaliser, notamment en termes de réhabilitation du bâti et des voiries, indique que la ville ne pourra porter seule sa vision d'un campus tourné vers les industries à haute valeur ajoutée.

En continuant à gérer plusieurs biens ayant une activité économique, la commune exerce une compétence dévolue par la loi à la communauté de communes. Celle-ci doit l'exercer en lieu et place de ses communes membres.

5 LE TRANSPORT URBAIN DE VOYAGEURS

La gestion du transport public urbain de voyageurs, service public industriel et commercial, par la commune de Senlis présente plusieurs particularités : il est entièrement « gratuit » pour tous les usagers depuis 2000, sa gestion fait l'objet d'un marché public, et non d'une délégation de service public, et l'autorité organisatrice de la mobilité est la commune elle-même.

5.1 La commune autorité organisatrice de la mobilité

La commune de Senlis est autorité organisatrice de la mobilité. Sa communauté de communes d'appartenance n'a, en effet, pas exprimé la volonté d'exercer la compétence.

Au 1^{er} janvier 2018, la région Hauts-de-France comptait 30 autorités organisatrices de la mobilité proposant des services de transports collectifs urbains. Leur nature juridique est hétérogène : 17 établissements publics de coopération intercommunale, quatre syndicats intercommunaux, trois syndicats mixtes et six communes.

5.1.1 Les mobilités à Senlis

Senlis se situe à proximité de l'autoroute A1. Aucun train de voyageurs ne la dessert plus depuis 1950 ; les emprises ferroviaires ont été acquises par la ville et réaménagées progressivement en voies de circulation douces. Elle ne dispose plus d'aire de covoiturage, et ses habitants utilisent les parkings de commerces avoisinant les sorties d'autoroute.

Bien que près de la moitié des actifs senlisiens travaillent sur la commune, 70 % des déplacements domicile-travail sont effectués en voiture¹⁶. Le taux de motorisation des ménages était de 89,5 % en 2006. Les moyens de transports collectifs existant sur le territoire sont le transport urbain senlisien (TUS), réseau de bus circonscrit à la commune et l'offre de desserte interurbaine, avec les lignes du conseil régional partiellement intégrées dans le TUS permettant de rejoindre, entre autres, Creil, Chantilly, Orry-la-ville (réseau express régional francilien) et Roissy.

¹⁶ Source : délibérations du conseil municipal.

5.1.2 Le plan de déplacements urbains

La réglementation en matière de transports urbains

Aux termes de l'article L. 1214-3 du code des transports : « L'établissement d'un plan de déplacements urbains est obligatoire dans les ressorts territoriaux des autorités organisatrices de la mobilité inclus dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 221-2 du code de l'environnement ou recoupant celles-ci ». Cette démarche, issue d'une large consultation des acteurs publics et privés d'un territoire, vise à planifier les politiques sectorielles (voirie, transports en commun, aménagements) et à envisager leur financement à moyen terme. Elle doit s'insérer dans les autres outils locaux de planification que sont les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme.

Les groupements de communes de six territoires du sud de l'Oise se sont rassemblés¹⁷ pour élaborer le plan de déplacements urbains, représentant une population de 253 954 habitants¹⁸. Les premiers chiffres de l'enquête de déplacements parus en septembre 2017, réalisée par sondage, indiquent que pour les habitants de la CCSSO, 39,2 % de leurs déplacements s'effectuaient à l'extérieur du périmètre de l'EPCI. Cette forte intégration du territoire illustrée par les modes de vie de ses habitants montre la pertinence de l'échelon intercommunal pour l'élaboration de la politique de transports.

Ces éléments, combinés à la faiblesse de la gestion des transports au sein de la commune (*cf. infra*), interrogent donc sur la prise en charge de la politique de transports par la commune. La chambre l'invite, en lien avec son intercommunalité de rattachement, à réfléchir à l'éventualité d'un transfert de compétences.

En réponse aux observations provisoires, le président de la communauté de communes Senlis Sud Oise précise travailler à « apporter des solutions de mobilité » pour son territoire.

5.2 Les marchés relatifs au transport urbain de voyageurs

Au cours de la période sous revue, deux prestataires se sont succédé pour la gestion du TUS, à l'issue de deux appels d'offres. Il s'agit de marchés à bons de commande. Les marchés analysés n'appellent pas d'observation quant à la régularité des procédures de passation.

Plusieurs améliorations sont néanmoins envisageables :

- les contrats successifs n'incluaient pas l'obligation, pour le prestataire, de créer une société dédiée pour l'exploitation du service. Cette modalité favoriserait pourtant le contrôle des activités du titulaire du marché par la commune ;

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur déclare, sur ce point, que l'opportunité de demander la création d'une société dédiée serait étudiée à l'occasion du lancement du prochain marché ;

¹⁷ Une convention constitutive du groupement de commandes a été signée, entre la communauté de communes Senlis Sud Oise, la communauté de communes du Pays d'Oise et d'Halatte (Pont Sainte-Maxence), la communauté de communes de l'Aire Cantilienne (Chantilly), la communauté de communes du Clermontois et le syndicat mixte du bassin creillois et des vallées Bréthoise, qui est la maîtrise d'ouvrage de ce projet.

¹⁸ Population INSEE 2013.

- la distance entre le dépôt et le territoire à desservir influe grandement sur les coûts de l'exploitant puisqu'il s'agit de kilomètres non facturés à la collectivité, ce qui constitue *de facto* une barrière à l'entrée pour les acteurs du marché. La commune a ainsi mis à disposition, de façon temporaire, une partie du parking du quartier Ordener au titulaire du marché actuel ;
- la collectivité gagnerait à synchroniser les dates de fin d'exploitation des marchés connexes, tels que ceux relatifs aux transports de personnes dans le cadre des activités scolaires, périscolaires et extrascolaires afin de lancer un marché global pour l'ensemble des transports publics, ce à quoi l'ordonnateur s'engage, en réponse aux observations provisoires ;
- la commune n'a jamais sollicité les titulaires des marchés au titre de leur obligation générale de conseil.

La chambre invite la commune à mieux défendre ses intérêts en matière de relations avec ses prestataires. Jusqu'en 2019, la gestion des transports publics a été confiée à un seul agent, également chargé de sujets relatifs au foncier urbain. En 2019, la collectivité a renforcé ce service pour améliorer la gestion et le pilotage des marchés et assurer la coordination de la politique de transports avec celles de l'aménagement urbain et du stationnement.

Le marché exécuté du 1^{er} septembre 2012 au 30 août 2016 a donné lieu à la passation d'un avenant avec le prestataire, pour les raisons suivantes :

- plusieurs prestations ont été rajoutées en cours d'exécution et des trajets ont été modifiés, avec pour conséquence une réévaluation du prix payé par la commune ;
- les pénalités relatives au retard dans la production des rapports mensuels devaient être facturées ;
- le détail quantitatif estimatif ayant omis le prix au kilomètre du transport à la demande, la part variable de ces services n'a pas été facturée car l'acte d'engagement ne comprend pas ce prix alors que cette prestation est prévue dans le cahier des charges.

Cet avenant conduit à un mandat de 774 310,12 € TTC et à un nouveau montant total du marché de 3 966 272,12 € TTC, validé en commission d'appel d'offres. Il s'agit d'une augmentation de plus de 24 % par rapport au montant initial.

La chambre observe que ce marché n'a pas fait l'objet d'une définition suffisante des besoins avec, pour conséquence, la passation d'un avenant qui a bouleversé substantiellement son économie.

L'exécution du marché a donné lieu à plusieurs dysfonctionnements, tels que le constat de nombreux retards et l'absence de passages de bus à certains arrêts. Les documents du marché prévoient la mise en œuvre de pénalités dans ces cas-là. La collectivité n'a eu, dans les faits, recours aux pénalités qu'à l'occasion des retards dans la transmission des rapports mensuels, ce qui a tout de même représenté 168 000 €. Elle indique qu'il s'agit là des seuls éléments pouvant être mesurés et attestés par les services (courriels datés), alors qu'un suivi de l'exécution requerrait des moyens supplémentaires.

5.3 Le coût du service et le financement par la commune

5.3.1 La « gratuité » des réseaux de transports urbains de voyageurs pour l'utilisateur

La tarification des transports en commun (bus, train, métro) relève de la compétence des autorités organisatrices de transport, que sont les communes ou leurs groupements pour les transports urbains. Certaines ont fait le choix de la « gratuité » pour l'utilisateur, totale ou partielle, de ces transports. Sur les 25 collectivités de France ayant adopté une gratuité totale, pour tous, en 2018 hors navettes urbaines, 7 se trouvent dans les Hauts-de-France dont 6 dans l'Oise : la communauté urbaine de Dunkerque, la communauté d'agglomération de la région de Compiègne et de la Basse Automne (tous les jours sauf le dimanche), et les communes de Senlis, Crépy-en-Valois, Noyon, Pont-Sainte-Maxence et Chantilly.

Le choix de la « gratuité » pour les usagers s'inscrit dans le cadre des dispositions de l'article L. 1221-12 du code des transports : « *Le financement des services de transports public régulier de personnes est assuré par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques* ».

5.3.2 Le coût réel du service

En 2013, les réseaux de transports en commun des communes de moins de 50 000 habitants étaient financés comme suit : 55 % par le versement transport, 33 % par les collectivités territoriales, 11 % par les recettes commerciales et 1 % par l'État¹⁹. La ville de Senlis, pour sa part, finance le service à 100 %.

Tableau n° 4 : Dépenses de transports à Senlis

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (provisoire)
Mandats Kéolis TUS	729 517,23	814 489,41	817 155,38	1 457 461,31	N/A	N/A
Mandats Transdev TUS	N/A	N/A	N/A	314 478,80	915 636,01	747 372,03
Autres prestations de transports	73 531,10	64 293,96	146 204,61	58 562,11	66 695,98	74 258,59
Total dépenses transports	803 048,33	878 783,37	963 359,99	1 830 502,22	982 331,99	821 630,62

Source : chambre régionale des comptes à partir des mandats et de la comptabilité analytique de la commune.

N/A : non applicable.

Au cours de la période 2013-2017, la commune a dépensé, en moyenne, 1,1 M€ chaque année pour le transport public de voyageurs, dont 1 M€ pour le réseau du « transport urbain senlisien », soit un coût moyen annuel de 68,3 € par habitant, représentant 4,96 % des dépenses de fonctionnement. Le coût moyen de transport au kilomètre commercial est de 4,44 € pour la période allant du 1^{er} janvier 2013 au 31 août 2016 (fin de l'exploitation par Kéolis), et de 3,36 € pour la période allant du 1^{er} septembre 2016 au 31 décembre 2017.

¹⁹ Source : groupement des autorités responsables de transport, « *L'année 2013 des transports urbains* ».

Le syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise (SMTCO) a instauré un versement transport additionnel (VTa) depuis le 1^{er} janvier 2007. Sont assujettis les employeurs, publics ou privés, situés sur le département de l'Oise dans un espace à dominante urbaine. Son taux a été fixé à 0,40 % de la masse salariale. Par délibération du 28 juin 2018, le conseil municipal de Senlis a décidé l'instauration d'un versement transport propre à la commune, en plus du VTa finançant le SMTCO. Le taux de 0,55 % retenu sera atteint, de façon échelonnée, sur quatre exercices. Les recettes attendues pour la ville devraient être de 0,9 M€.

5.4 L'exploitation du réseau

5.4.1 L'offre kilométrique et la fréquentation

Tableau n° 5 : Kilomètres réalisés par les prestataires

	09/2012- 12/2012	2013	2014	2015	01/2016- 08/2016	09/2016- 12/2016	2017
Estimation initiale des kilomètres à réaliser	75 727	227 181	227 181	227 181	151 454	258 000	
Kilomètres réalisés	82 224	246 673	246 673	246 673	164 449	88 552	223 421

Source : chambre régionale des comptes à partir des pièces de marchés et tableaux de bord mensuels des prestataires.

Compte tenu de la faible évolution des tracés des lignes, l'offre kilométrique fluctue essentiellement en fonction des prestations exceptionnelles réalisées (fête de la musique, animations de la Saint-Rieul). L'estimation initiale par le prestataire, réalisée sur la base des lignes et des plannings existants, reste cohérente avec l'exécution.

En raison de la « gratuité » totale pour l'utilisateur et de l'absence de billetterie, il est particulièrement difficile pour la commune de connaître précisément la fréquentation de son réseau et le trajet des usagers. Aucun comptage exhaustif n'a pu être réalisé. Le dernier comptage le plus précis, datant de 2016, aboutit à un nombre de 1 935 trajets journaliers en période scolaire, avec des taux d'occupation des bus moyennement élevés (60,2 % pour la ligne 1, 42,2 % pour la ligne 3 et 58,9 % pour la ligne 4).

La commune de Senlis a signé une convention avec le syndicat mixte des transports collectifs de l'Oise (SMTCO) pour l'équipement de ses bus du système « SISMO », qui doit permettre un meilleur service pour les usagers et une meilleure connaissance, par la collectivité, de la fréquentation de son réseau.

La chambre observe que le manque de fiabilité des données sur les transports collectifs ne permet pas l'analyse de la performance du réseau senlisien, qui serait pourtant utile pour mieux connaître les besoins à satisfaire et améliorer la qualité du service.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le prestataire exploitant le réseau de transports publics urbains de voyageurs a sollicité le SMTCO afin d'équiper l'intégralité des véhicules de cellules de comptage, et qu'en parallèle il travaille « à l'élaboration de moyens efficaces visant à affiner les comptages pour des résultats plus représentatifs ».

5.4.2 La qualité de service

5.4.2.1 Enquêtes de satisfaction

Aucun dispositif d'intéressement du prestataire lié à la qualité du service n'a été prévu dans les marchés. La qualité de service est évaluée à l'occasion d'enquêtes de satisfaction, prises en charge financièrement par l'autorité organisatrice.

L'enquête menée en décembre 2013 par le prestataire a fait apparaître un profil d'utilisation d'usagers globalement captifs (61,4 % des usagers utilisent le TUS tous les jours ou presque), se déplaçant pour faire des achats (38,4 %) ou pour aller travailler (15,7 %). L'insatisfaction globale des usagers s'élevait à 35,8 %. Les points forts du réseau identifiés étaient le bon fonctionnement et la propreté des autobus, ainsi que l'accueil et l'amabilité du personnel de conduite. Les points faibles étaient la fréquence de passage des bus, les correspondances à la gare routière, le défaut d'information en cas de perturbations et la ponctualité des bus.

L'enquête de l'assistance à maîtrise d'ouvrage en 2015 révélait un niveau important d'insatisfactions, principalement liées aux retards voire à l'absence de dessertes d'arrêts.

En mars 2017, l'exploitant Transdev a préparé un questionnaire de satisfaction à destination des voyageurs. Celui-ci n'a cependant toujours pas été diffusé.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à mettre de nouveau en œuvre ces enquêtes de satisfaction.

5.4.2.2 L'accessibilité

En application des articles L. 1112-2 et L. 1112-2-1 du code des transports, un projet de schéma, visant à la mise en accessibilité de 28 arrêts, a été transmis par la commune au préfet de l'Oise, qui ne l'a pas encore approuvé, faute de justifications suffisantes aux mesures proposées.

En application de l'article L. 1221-4 du code des transports, la commune devrait délibérer chaque année sur les conditions d'exécution, par le titulaire du marché, du service public en matière d'accessibilité. Au cours de la période sous revue, le conseil municipal n'a pas été consulté à ce sujet. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'est engagé à procéder au recensement de tous les arrêts aménagés par la collectivité, vérifier les conditions d'accessibilité de ces équipements ainsi que les conditions de fonctionnement et de financement du service.

Rappel au droit n° 5 : délibérer, chaque année, sur les conditions d'exécution, par le titulaire, du service public en matière d'accessibilité, conformément à l'article L. 1221-4 du code des transports.

5.4.2.3 Prise en compte des préoccupations environnementales

En contradiction avec l'article 6.1 du cahier des clauses techniques particulières du marché, le rapport du prestataire, listant le parc de véhicules au 31 décembre 2017, a recensé deux véhicules de transport dont la durée de fonctionnement était bien supérieure aux stipulations contractuelles (plus de 10 ans alors que l'âge maximal ne devait pas dépasser 7 ans).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune exerce la compétence « transport » que la communauté de communes Senlis Sud Oise n'a, jusqu'à présent, pas voulu prendre à sa charge. Or bon nombre des habitants de Senlis et des communes avoisinantes ont des habitudes de déplacement qui dépassent le strict ressort communal. L'extension du réseau aux collectivités voisines apparaît souhaitable et doit, au-delà, inviter la ville (et l'intercommunalité) à une réflexion sur un éventuel transfert de la compétence « transport ».

Le service de transports urbains de Senlis se caractérise par sa « gratuité » totale envers les usagers et sa gestion sous la forme d'un marché public plutôt que d'une délégation de service public. Son coût d'exploitation est donc entièrement supporté par la commune. Il présente une bonne couverture du territoire, pour un coût moyen d'environ 68 € par an et par habitant.

Le pilotage technique du réseau par la commune est perfectible : seul un agent est chargé, parmi d'autres tâches, du suivi du prestataire et des études techniques. La ville doit étoffer cette fonction dans une démarche globale de politique pour les mobilités, en incluant notamment le stationnement. La chambre l'invite ainsi à mieux défendre ses intérêts vis-à-vis des prestataires privés, notamment par le recours systématique aux pénalités prévues par le contrat, notamment en cas de retard.

6 L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET LA FONCTION FINANCIÈRE

6.1 L'information financière à destination des élus

6.1.1 Débats d'orientation budgétaire

Les débats d'orientation budgétaire sont tenus dans les deux mois précédant le vote du budget principal, comme le prévoit la réglementation. Les rapports de présentation lors des débats d'orientation budgétaire sont globalement de bonne qualité mais présentent des marges d'amélioration :

- en matière de ressources humaines, la présentation rétroactive de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs pourrait utilement être complétée par une projection prévisionnelle chiffrée, conformément aux dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales ;
- les dépenses prévisionnelles d'investissement sont présentées par grand domaine mais peu détaillées par opération.

6.1.2 Annexes obligatoires et informations générales

La commune ne renseigne pas toutes les annexes énumérées par l'article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales qui doivent permettre une meilleure information des élus et des citoyens²⁰.

Les états du personnel annexés aux comptes administratifs sont, en revanche, globalement bien tenus. Par ailleurs, c'est seulement sur le compte administratif 2017 que la liste des concours attribués à des tiers est complétée par l'indication des prestations en nature.

²⁰ Il manque, notamment au compte administratif 2017, les méthodes utilisées pour les amortissements, l'état des provisions et leur étalement, l'équilibre des opérations financières en dépenses et en recettes, un état de variation des immobilisations entrées et sorties. Un tableau des engagements reportés tient lieu de justification des restes à réaliser. L'annexe recensant les participations de la commune est incomplète.

6.2 La qualité des prévisions budgétaires

6.2.1 La fiabilité des prévisions budgétaires

Tableau n° 6 : Taux d'exécution du budget principal

	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
Dépenses de fonctionnement – taux d'exécution	89 %	87 %	89 %	89 %	95 %	90 %
Recettes de fonctionnement – taux d'exécution	93 %	98 %	96 %	92 %	98 %	96 %
Dépenses d'investissement – taux d'exécution	65 %	60 %	51 %	67 %	45 %	58 %
Dépenses d'investissement - taux d'exécution avec restes à réaliser	79 %	76 %	73 %	70 %	60 %	71 %
Recettes d'investissement – taux d'exécution	51 %	48 %	63 %	45 %	63 %	54 %
Dépenses d'investissement - taux d'exécution avec restes à réaliser	52 %	59 %	65 %	86 %	85 %	69 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Le taux de réalisation des dépenses et recettes de fonctionnement du budget principal n'appelle pas d'observation²¹. Pour les investissements, le taux d'exécution des dépenses avec restes à réaliser est faible, et en constante diminution : il n'est plus que de 60 % en 2017 alors qu'il était de 79 % en 2013. La mise en place des autorisations de programme et des crédits de paiement n'a pas amélioré cette situation.

6.2.2 La mise en place des autorisations de programme et des crédits de paiement

Le système des autorisations de programme (AP) et des crédits de paiement (CP) présente un caractère facultatif pour les communes. Il a pour vocation d'ajuster l'équilibre budgétaire annuel à la réalité financière pluriannuelle des opérations. La collectivité a délibéré en 2011 sur un règlement financier concernant les AP/CP pour le budget principal et les budgets annexes.

La chambre constate la gestion imparfaite par la commune de ses AP/CP :

- elle n'a ainsi lancé que six autorisations de programme en sept ans ;
- le rééquilibrage de plusieurs opérations en fonction des CP annuels (terrains de rugby, église Saint-Pierre) entraîne un allongement des délais de réalisation des AP. À ce sujet, la collectivité indique que les révisions en cours d'année résultent essentiellement d'un retard dans l'octroi des subventions promises ;
- l'arbitrage sur certaines AP en cours d'année (clôture de l'AP poste de police en 2018) au profit d'autres dépenses plus urgentes ou indispensables (ex. : consolidation du rempart de la Nonette suite à son effondrement) ;

²¹ Le taux d'exécution des dépenses et des recettes d'investissement a été calculé sur les différents exercices en rapportant les dépenses et les recettes réellement exécutées figurant au compte administratif aux crédits ouverts du budget primitif, des décisions modificatives et des restes à réaliser (RAR) de l'exercice n-1. Le même calcul a été effectué en ajoutant les RAR de l'exercice aux dépenses et recettes exécutées.

- sur la dernière AP programmée en 2018 (réfection des orgues), compte tenu des financements envisagés et certains (350 000 € de la part des amis des orgues), les CP programmés pour la première année sont peu importants, et rien n'a été dépensé en 2018 ;
- dans le suivi des AP effectué dans les annexes du compte administratif, il est constaté un mauvais report littéral d'une année sur l'autre depuis 2015 du total restant à financer (cf. annexe n° 2, différences entre montants en rouge et montants en noir) ;

La tenue insuffisamment rigoureuse des AP/CP met en lumière la nécessité d'une programmation plus affinée des investissements et un meilleur suivi de leur exécution, ce dont l'ordonnateur prend acte dans sa réponse aux observations provisoires.

6.3 La fonction financière

6.3.1 Le contrôle interne et la dématérialisation

Le contrôle interne est un dispositif permanent et documenté qui vise à maîtriser le fonctionnement et les activités d'une structure, à s'assurer de la réalisation et de l'optimisation de ses opérations, à garantir la protection de ses actifs et de ses ressources financières, ainsi que la qualité des informations qu'elle produit, en particulier comptables.

La direction financière est composée de cinq emplois : le poste de directeur, son adjoint et trois agents comptables. La directrice gère seule les opérations les plus complexes, comme la production des documents budgétaires, l'élaboration des restes à réaliser ou encore l'inventaire des biens, situation qui n'est sans risques pour le bon fonctionnement du service.

La ville de Senlis n'a pas procédé à la cartographie de ses processus comptables et financiers. Seuls le circuit d'engagement et la gestion des factures refusées ont donné lieu à la définition de procédures formalisées. Plus largement, les risques pesant sur les circuits financiers et comptables n'ont pas été identifiés. La chambre en conclut que si des éléments de contrôle interne existent, ils sont insuffisants.

Il n'existe pas de contrôle de gestion et de tableaux de bord synoptiques, formalisés et renseignés régulièrement. La chambre invite la collectivité à élaborer un règlement financier, au-delà de celui établi pour les seuls AP/CP (cf. *supra*), ce qu'elle s'engage à faire.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, la transmission des pièces justificatives et comptables à la trésorerie et la signature sont dématérialisées.

6.3.2 Délai global de paiement

Le délai global de paiement se situe en dessous de la norme réglementaire de 30 jours pour les années 2015 (21,63 jours) et 2017 (25,54 jours).

6.4 La tenue de la comptabilité

6.4.1 Comptabilité d'engagement et rattachement des charges et des produits à l'exercice

La chambre a vérifié la tenue de la comptabilité d'engagement de la commune sur la base d'un échantillon de mandats. Les opérations analysées n'ont pas fait apparaître d'anomalies.

La procédure de rattachement des charges et produits est mise en œuvre. Le taux de rattachement de charges oscille entre 4,5 % et 6,0 % des charges de gestion au cours de la période sous revue. Concernant les produits, ce ratio est compris entre 0,3 % et 1,0 %.

6.4.2 Sincérité des restes à réaliser

La tenue des restes à réaliser, vérifiée pour l'exercice 2017, n'appelle pas d'observations.

6.4.3 Les admissions en non-valeur

La commune délibère annuellement sur le montant des admissions en non-valeur. Il a fortement augmenté (près de 5 000 € en 2013 pour la période 2005 à 2010, et plus de 24 000 € en 2017 pour la période 2011 à 2016). Le niveau de détail dans les justifications aux admissions en non-valeur est en nette amélioration sur la période.

La commune a indiqué procéder à un examen attentif des demandes d'inscription en non-valeur présentées par le comptable public : elles concernent essentiellement la restauration scolaire et le périscolaire. L'ordonnateur et le comptable public collaborent de façon constante à ce sujet afin de réduire autant que possible le montant des créances irrécouvrables.

6.4.4 Les budgets annexes

La commune a recours à trois budgets annexes : « assainissement », « eau » et « ZAC Eco quartier de la Gare », créé en 2015.

La commune n'a pas versé de subvention d'équilibre aux budgets annexes au cours de la période sous revue. Le budget « assainissement » reçoit des subventions d'exploitation, mais de la part d'autres organismes.

Sur le budget « eau », une écriture figure depuis au moins l'exercice 2009. Il s'agit de dépenses provisoires qu'il conviendra de régulariser.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique souhaiter régulariser ces écritures et s'est rapproché de la trésorerie à cette fin.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière à destination des élus est de bonne qualité. La gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement, qui doivent permettre une vision pluriannuelle des projets d'investissement de la commune, nécessite une tenue plus rigoureuse.

Les écritures annuelles comptables sont régulières et n'appellent pas d'observation. L'absence de modalités de contrôle interne formalisé et permanent doit inviter la collectivité à la vigilance. Elle n'est notamment pas dotée d'un règlement financier.

7 ANALYSE FINANCIÈRE

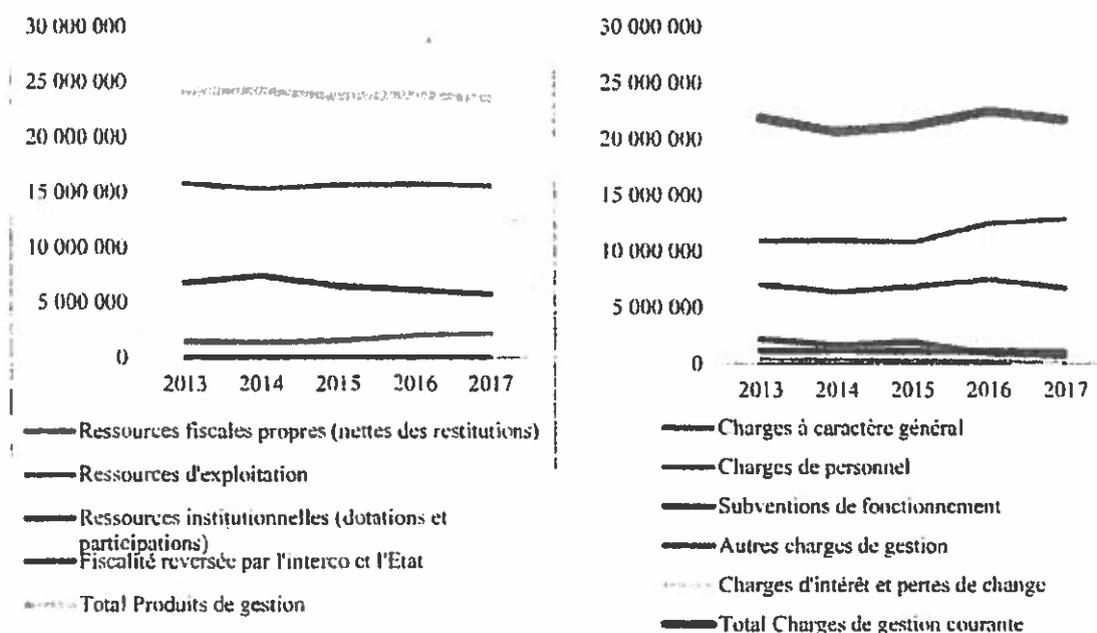
Le budget de la commune de Senlis est composé d'un budget principal et de trois budgets annexes (« eau », créé en 2010 ; « assainissement », créé en 2010 ; « ZAC Eco quartier de la gare », créé en 2015). Les recettes de fonctionnement du budget principal représentent en moyenne, au cours de la période sous revue, 95 % des recettes totales de fonctionnement de la commune.

7.1 Situation du budget principal

7.1.1 Formation de la capacité d'autofinancement

Sur les cinq années examinées, les produits de gestion (oscillant entre 23,5 M€ et 24,2 M€) et les charges de gestion (entre 20,3 M€ et 22,3 M€) restent stables, permettant de générer un excédent brut de fonctionnement s'élevant en moyenne à 2,5 M€. Il est en diminution entre 2014 et 2016 avant de repartir à la hausse en 2017 pour atteindre 2 M€.

Graphique n° 1 : Produits et charges de gestion



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Les produits de gestion enregistrent une légère baisse de - 2,3 % au cours de la période, passant de 24,1 M€ en 2013 à 23,5 M€ en 2017. L'essentiel de cette réduction est imputable aux ressources institutionnelles (- 15,7 % soit - 1 M€ entre 2013 et 2017), et notamment la dotation globale de fonctionnement, qui passe de 6,3 M€ en 2013 à 4,6 M€ en 2017.

Les recettes fiscales n'évoluent que très peu. Les bases sont peu dynamiques : leur taux de croissance annuel moyen est de + 0,7 % pour celles de la taxe d'habitation (TH) et de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB), de + 1,3 % pour la taxe sur le foncier bâti (TFB) entre 2013 et

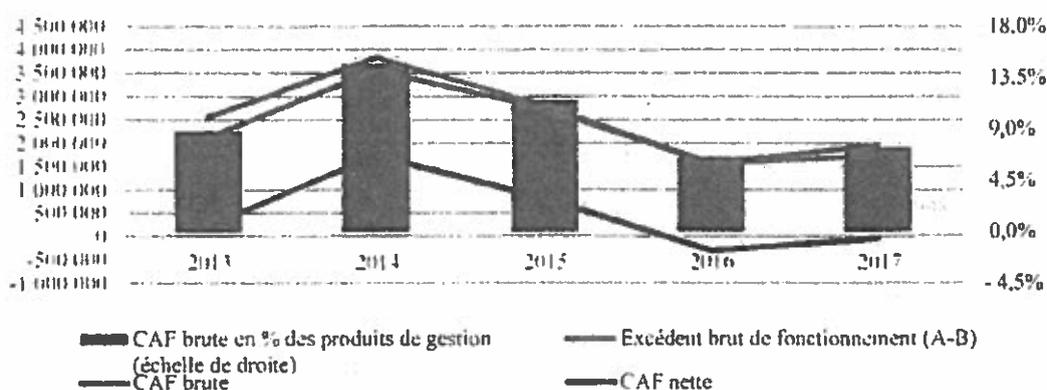
2018. Elle était de - 0,4 % pour la cotisation foncière des entreprises (CFE) entre 2013 et 2017. Les taux sont restés constants au cours de la période sous revue, avec un taux de 23,28 % pour la taxe d'habitation, 23,05 % pour la TFB, 53,28 % pour la TFNB (46,82 % pour la taxe additionnelle à la TFNB) et 23,47 % de CFE²².

Les charges de gestion sont en diminution de 0,7 % entre 2013 et 2017. Elles s'élèvent à 21,8 M€ en 2017 et sont composées à 59,4 % des charges de personnel (13 M€), 31 % des charges à caractère général, 7 % de subventions de fonctionnement et 5,2 % d'autres charges de gestion. La commune a réalisé l'essentiel de ses économies sur les charges à caractère général, grâce notamment à une maîtrise des achats (- 0,5 M€) et des dépenses d'entretien et réparations (- 0,2 M€), ainsi que sur les subventions aux personnes de droit privé, dont les associations (- 41,4 % entre 2013 et 2017, soit une économie de 0,47 M€). Les charges de personnel augmentent de 17 % sur la période. Cette évolution doit être relativisée par des changements dans le périmètre des effectifs :

- au 1^{er} janvier 2016, l'ensemble des agents du centre communal d'action sociale (CCAS) ont été transférés à la commune. Les charges de personnel de l'établissement représentaient 1 643 983 € au 31 décembre 2015. En contrepartie, la commune a supprimé la subvention annuelle²³ qu'elle lui versait ;
- à compter du 1^{er} janvier 2017, quatre agents ont été transférés à la communauté de communes Senlis Sud Oise, à la suite de la prise en charge du développement économique. Leur rémunération brute atteignait 137 168,15 € en 2016. Malgré ce transfert, les charges de personnel augmentent de 2,8 % entre 2016 et 2017.

■ Capacité d'autofinancement

Graphique n° 2 : Autofinancement de la commune



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

²² Ces taux s'ajoutent, pour les contribuables senlisiens, à la fiscalité pratiquée par la CCSSO. Ces taux étaient, en 2017, de 2,98 % pour la TH, 2,81 % pour la TFB, 4,32 % pour la TFNB, 3,08 % pour la CFE.

²³ D'1,1 M€ en 2013 et 2015, et de 0,6 M€ en 2014.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute connaît une forte hausse entre 2013 et 2014, essentiellement sous l'effet de la diminution des charges à caractère général (- 636 551 €) et de la baisse ponctuelle de la subvention au CCAS (- 550 000 €). Elle diminue en 2015 et 2016, du fait d'une augmentation des charges à caractère général mais repart à la hausse en 2017, pour atteindre 2 M€.

Le pourcentage d'épargne générée à partir des produits de gestion (CAF brute rapportée aux produits de gestion) diminue de façon importante entre 2014 et 2016, et se situe en 2017 à 7,4 %. Ce faible ratio témoigne de la difficulté qu'a la commune à générer de l'épargne pour financer ses investissements.

La capacité d'autofinancement nette évolue de façon similaire à la CAF brute. Dès 2016, cette dernière se révèle insuffisante pour assurer le remboursement en capital de l'emprunt : la CAF nette est, en effet, négative pour les exercices 2016 et 2017. La chambre appelle donc la commune à la vigilance : une capacité d'autofinancement nette négative signifie qu'elle ne peut autofinancer ses investissements et doit nécessairement recourir à l'emprunt ou à la cession d'actifs.

7.1.2 Les investissements et leur financement

7.1.2.1 Financement des investissements

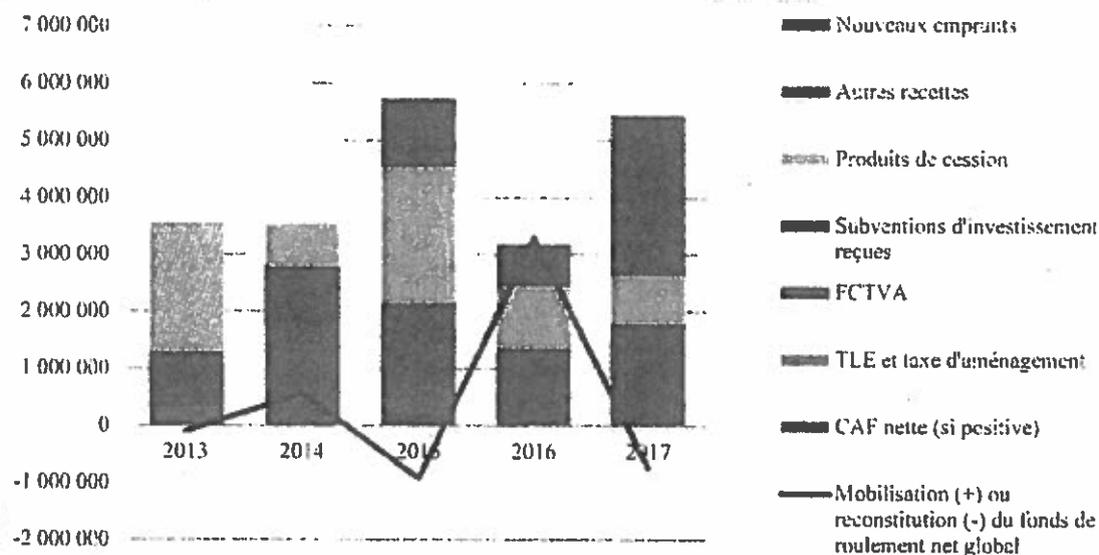
Au cours de la période 2013-2017, les dépenses d'équipement atteignent 22,9 M€. Elles ont été financées :

- par l'autofinancement, à hauteur de 2,4 M€ (11 % des dépenses d'équipement) ;
- par l'emprunt, avec la souscription de 4,7 M€ de nouveaux contrats (21,3 % des dépenses d'équipement) ;
- par les autres recettes d'investissement pour un montant de 14 M€, par les produits de cessions à hauteur de 7,3 M€ (33 % des dépenses d'équipement), le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (14,5 % des dépenses d'équipement, soit 3,2 M€) et les subventions d'investissement reçues (13,3 % des dépenses d'équipement, soit 3,0 M€).

La chambre relève que les cessions du patrimoine communal ont représenté la première source de financement des investissements sur la période, ce qui n'est pas une stratégie durablement soutenable.

Le fonds de roulement net global a été mobilisé en moyenne à hauteur de 2,1 M€ durant la période contrôlée.

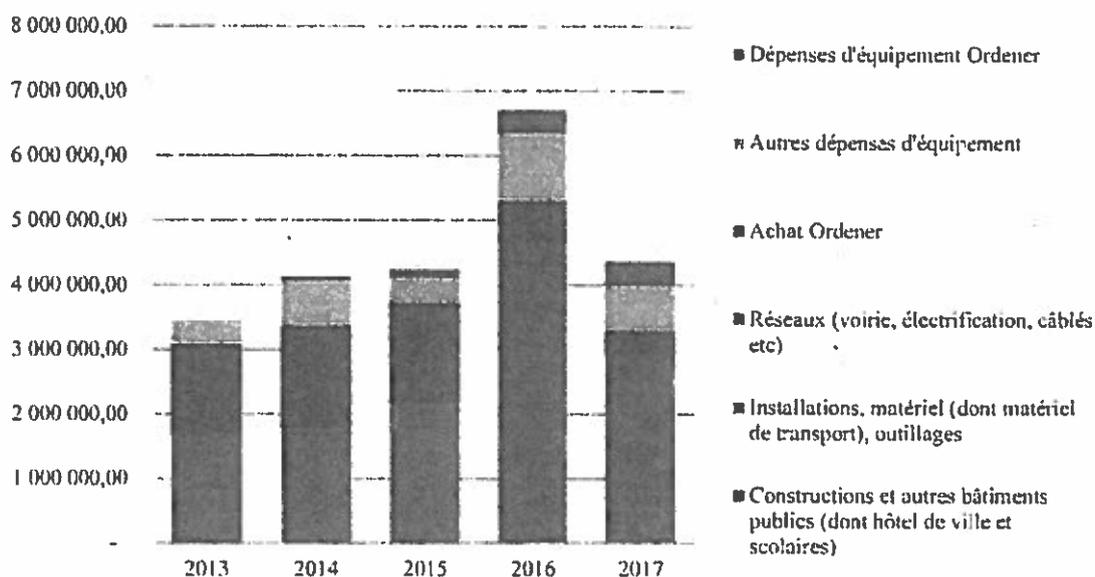
Graphique n° 3 : Financement des investissements entre 2013 et 2017



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

7.1.2.2 Investissements réalisés

Graphique n° 4 : Dépenses d'équipement entre 2013 et 2017



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Sur les 22,9 M€ de dépenses d'équipement réalisées entre 2013 et 2017, 45,7 % des crédits (soit 10,5 M€) ont été consacrés à l'entretien du patrimoine immobilier de la commune (constructions, hôtel de ville, bâtiments scolaires...), 18,3 % à l'entretien des réseaux, 11,4 % aux installations, matériel et outillages municipaux, 6,1 % à l'acquisition du quartier Ordener, 4 % pour l'équipement de celui-ci et 14,1 % sur les autres postes de dépenses.

Les crédits de paiement issus des autorisations de programme pour la période représentent un peu plus de 9 M€, soit 40 % des investissements réalisés.

Le montant des cessions immobilières, de 7,3 M€, ne couvre pas l'ensemble des dépenses relatives au patrimoine immobilier, atteignant plus de 11,8 M€ en incluant l'acquisition du quartier Ordener.

7.2 Situation des budgets annexes

Le budget « eau » (nomenclature comptable M49) génère une capacité d'autofinancement de l'ordre de 80 % à 90 % de ses produits de gestion²⁴. Il ne reçoit pas de subvention d'équilibre du budget principal. Il porte des investissements s'élevant à 2 M€ sur la période 2013-2017. L'endettement est inexistant et la trésorerie élevée (près d'1 M€ au 31 décembre 2017, soit plus de 25. ans de charges courantes). La commune a programmé d'importants travaux de remplacement des canalisations en plomb, d'un montant estimatif de 645 000 €.

Le budget « assainissement » (nomenclature comptable M49) présente également une situation financière positive. Avec une CAF entre 90 % et 110 % des produits de gestion, il génère l'essentiel de ses ressources de financement. Il reçoit des subventions de financeurs publics, au titre des primes d'épuration. Il a porté pour 2,3 M€ d'investissement dans les installations, matériels et outillages techniques. L'encours de la dette atteignait 1,4 M€ au 31 décembre 2017, soit une capacité de désendettement satisfaisante de deux ans. Il dispose également d'une trésorerie confortable lui permettant de faire face à près de trois ans de charges courantes. La collectivité a programmé d'importants travaux d'assainissement d'un montant estimatif de 522 000 €.

Le budget « ZAC Eco quartier de la gare », créé en 2015, retrace les flux financiers relatifs à l'aménagement de la parcelle à proximité de la gare routière. Aucune opération n'ayant été lancée à ce jour, celui-ci n'a fait l'objet que d'opérations budgétaires peu significatives²⁵.

²⁴ Le prix théorique de l'eau atteignait 1,49 € TTC du mètre cube, soit un montant en moyenne inférieur aux autres communes relevant du territoire de l'agence de l'eau Seine-Normandie (1,55 €) et aux autres communes de l'Oise dont l'assistance départementale des territoires de l'Oise assure la production du rapport annuel sur la qualité et le service (2,64 €).

²⁵ Frais d'études pour 46 624,95 € sur la période et une avance remboursable de 740 000 €.

7.3 Endettement et trésorerie (budget consolidé)

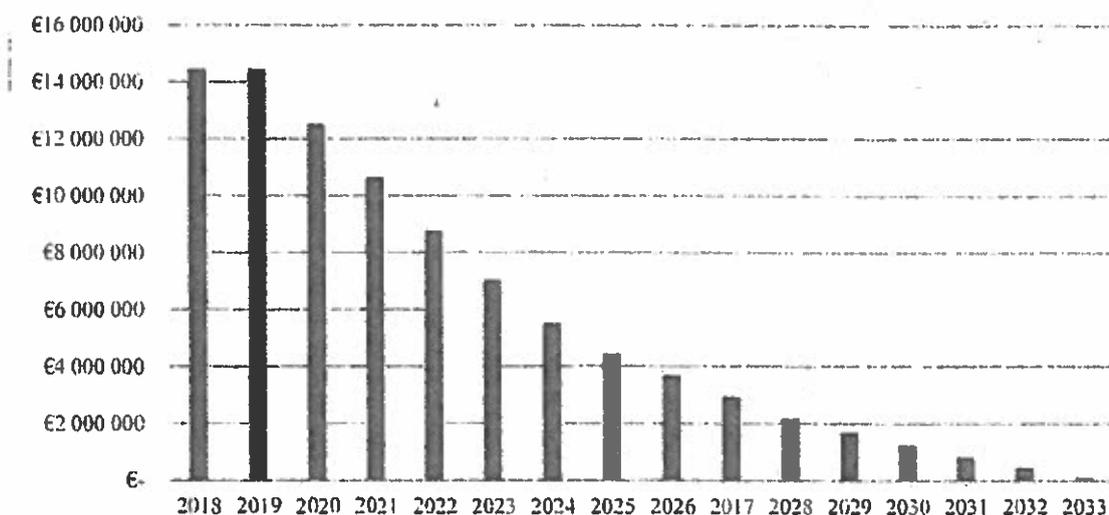
7.3.1 Niveau de la dette

Seuls deux budgets portent l'endettement de la commune : le budget principal et le budget annexe « assainissement ».

La situation de l'endettement est saine (cf. annexe n° 7). La capacité de désendettement du budget principal se situe en-dessous du seuil de dix années généralement admis. La commune ne dispose néanmoins pas de marges de manœuvre conséquentes pour un recours important à l'endettement à court terme.

7.3.2 Structure de la dette

Graphique n° 5 : Extinction de l'encours au 1^{er} janvier 2018



Source : collectivité.

Au 1^{er} janvier 2018, 60,31 % de l'encours de la dette sont constitués par des emprunts à taux fixes (avec un taux moyen de 2,49 %), 39,69 % par des emprunts à taux variables, dont les deux tiers sont indexés sur l'EURIBOR 12 mois, le reste sur le taux annuel glissant 3 mois et taux annuel monétaire 12 mois. L'ensemble des contrats sont classés au niveau de risque *a priori* minimal (A-1) selon la typologie de la charte « Gissler ». La commune de Senlis fait réaliser des audits de sa dette chaque année.

7.3.3 Trésorerie

Au cours de la période sous revue, le fonds de roulement est positif entre 2013 et 2015, puis légèrement négatif entre 2016 et 2017 (du fait de la baisse de l'excédent généré et de la mobilisation du fonds de roulement pour le financement des investissements). Les ressources stables de la commune atteignent, en 2017, 154,8 M€. Leur dynamique d'évolution (+ 3,4 % par an entre 2013 et 2017) est ralentie à partir de 2015, du fait de la diminution du résultat de fonctionnement (2,11 M€ en 2015, 0,95 M€ en 2016, 0,87 M€ en 2017).

Le besoin en fonds de roulement est négatif sur l'ensemble de la période. Ce sont les encours fournisseurs qui pèsent à la baisse (en moyenne 1 331 492 € chaque année sur ces comptes).

La commune dispose d'un niveau de trésorerie important, oscillant entre 29 et 111 jours de charges courantes pour le budget principal, et à des niveaux encore plus élevés pour les deux principaux budgets annexes.

7.4 Situation prospective

7.4.1 Hypothèse de la commune

Pour la période 2018-2024, l'outil de projection des services municipaux énumère les postes de dépenses d'investissement, pour un montant total de 21,5 M€, auxquels s'ajoutent 15,4 M€ d'investissements non planifiés. Son financement serait notamment assuré par 13 M€ de cessions foncières et 5,3 M€ de taxe d'aménagement, ainsi que par 16,1 M€ de nouveaux emprunts. Il y est également indiqué 10,5 M€ de « recettes d'investissement » non déterminées.

L'épargne brute prévisionnelle oscille entre 0,8 M€ et 1,5 M€. Elle repose sur des hypothèses plutôt optimistes de croissance des postes de recettes et de dépenses, allant au-delà des résultats d'exécution de ces dernières années²⁶. Une telle projection amènerait *in fine* la collectivité à ne plus pouvoir générer d'autofinancement, la CAF nette restant négative sur la période 2018-2024 du fait des charges d'emprunt nouvelles.

Les nouveaux emprunts conduiraient, par ailleurs, la commune à supporter un taux d'endettement élevé à court terme (77 % en 2019 contre 61 % en 2017). Il resterait au-dessus de 70 % jusqu'en 2024. La capacité de désendettement atteindrait un pic de 21 ans en 2019 et ne reviendrait à un niveau stable autour de 11 ans qu'à partir de 2021.

Le volume des cessions prévues apparaît élevé (en 2018, 2,94 M€ de cessions étaient programmées et seules 1,75 M€ ont été réalisées).

²⁶ La commune retient comme hypothèses de projection une stabilisation de la masse salariale, une augmentation moyenne annuelle de 0,2 % de ses dépenses et une croissance d'1,3 % par an de ses recettes, principalement emmenée par la croissance des produits de la fiscalité locale, alors que le produit des taxes foncières et d'habitation, qui sont les principales taxes dont le produit restera au bénéfice de la commune après le passage au régime de la fiscalité professionnelle unique pour l'établissement public de coopération intercommunale, ont diminué de 0,2 % par an entre 2013 et 2017. Les conditions d'emprunt sont un taux fixe d'1,5 % sur 15 ans.

La chambre a invité la commune à revoir ses hypothèses de travail. L'ordonnateur indique que la prospective financière devrait être développée et qu'un prestataire externe pourrait être mandaté en ce sens.

7.4.2 Hypothèses de la chambre (cf. annexe n° 4)

7.4.2.1 Scénario d'ajustement par la dette

En envisageant le maintien du niveau moyen d'investissement observé sur la période (6 M€ en 2018 et 5 M€ par an entre 2019 et 2022), la chambre considère que la CAF brute devrait se dégrader. Compte tenu de la charge de l'emprunt, la génération d'une capacité d'autofinancement nette paraît hors de portée. Pour financer ses investissements sans augmenter les impôts, la ville devrait donc :

- recourir à 13,3 M€ d'emprunts nouveaux sur les cinq prochaines années²⁷, ce qui porterait l'encours de dette à 18,4 M€ en 2022, soit une capacité de désendettement de 20,6 ans ;
- poursuivre la politique de cessions en programmant 6,55 M€ de cessions nouvelles entre 2018 et 2022.

7.4.2.2 Scénario d'ajustement par le volume d'investissements réalisés

Si la commune a pour objectif le maintien de sa capacité de désendettement, avec une projection à 5 ans d'un niveau cible de 10 ans, compte tenu d'hypothèses similaires, la collectivité ne pourrait avoir un recours à l'emprunt qu'à hauteur de 8,1 M€ sur cinq ans et devrait diminuer ses investissements à un niveau de 4,2 M€ par an entre 2018 et 2022.

Si la commune souhaite maintenir sa capacité de désendettement tout en préservant une capacité d'investissement importante (30 M€ sur cinq ans), elle devrait effectuer un recours à l'emprunt de l'ordre de 10,8 M€ sur cinq ans et augmenter son excédent brut de fonctionnement de 2,3 M€ sur cinq exercices. Seule(s) l'augmentation des ressources fiscales supplémentaires et/ou la réduction des charges de gestion permettrai(en)t de respecter ces objectifs.

7.4.2.3 Conclusion

La chambre attire l'attention de la commune sur le caractère nécessairement fragile de toute prospective financière, compte tenu des nombreux éléments exogènes : évolution des concours de l'État, mesures réglementaires touchant la fonction publique, transferts de compétences, etc. Elle s'appuie néanmoins sur la trajectoire observée au cours des cinq derniers exercices.

²⁷ En supposant que les conditions d'emprunt favorables, observées à la date d'arrêt des présentes observations, se maintiennent, la chambre retenant un taux médian fixe à 1,5 % sur 15 ans.

La collectivité dispose d'un profil d'extinction de sa dette relativement favorable. La chambre estime néanmoins que le maintien de la capacité d'investissement et la nature des projets que l'équipe municipale entend mener, devront nécessairement s'appuyer sur un recours à l'endettement modéré et sur une priorisation des travaux et équipements.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que « le transfert de certaines compétences telles que le transport [...] permettrait d'alléger le poids des charges de fonctionnement et, par là-même, de dégager des marges plus importantes d'autofinancement pour la réalisation des investissements d'intérêt strictement communal. Le futur équipement nautique est d'ailleurs un projet d'intérêt communautaire qui illustre bien l'évolution nécessairement engagée. Il sera demandé aux services de maintenir leurs efforts de réduction des charges de fonctionnement, comme cela est le cas depuis 2014. Il est aussi précisé que les bases fiscales sont appelées à augmenter dans les prochaines années, notamment par l'augmentation de la population, en corrélation avec notre politique volontariste en matière de logement et d'amélioration de l'habitat ».

7.4.3 L'absence de plan pluriannuel d'investissement

Les services municipaux disposent d'un document de travail recensant les principaux projets et les investissements à réaliser. Cet outil est régulièrement mis à jour par la direction des finances, en relation avec le maire. Le conseil municipal n'a cependant pas été amené à se prononcer sur un plan pluriannuel d'investissement.

La chambre souligne l'intérêt d'un tel document permettant l'arbitrage des élus sur la base de projections fiables identifiant les marges de manœuvre de la collectivité. Les perspectives d'investissements doivent être assises sur une véritable prospective financière détaillant le financement prévu, notamment les cessions d'actifs dont la réalisation comporte toujours un aléa.

Recommandation unique : formaliser un plan pluriannuel d'investissement basé sur une prospective financière, délibéré par le conseil municipal, intégrant l'ensemble des engagements déjà pris afin de conférer une meilleure visibilité aux projections financières.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à faire diligence sur ce sujet en indiquant qu'une présentation sera faite à l'assemblée délibérante dans le cadre du débat d'orientation budgétaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La capacité de la commune de Senlis à générer le financement de ses investissements diminue fortement sur la période. En ayant fait le choix de maintenir les taux de fiscalité locale, la commune garde, pour seule marge de manœuvre, la maîtrise accrue de ses dépenses. La charge de la dette absorbe, depuis 2016, la totalité de la capacité d'autofinancement brute.

Sur la période, les cessions d'actifs ont représenté près d'un tiers du financement des investissements. Cette politique, par essence conjoncturelle, ne permet pas d'inscrire une stratégie financière dans la durée. De plus, la commune ne dispose pas de marges de manœuvre conséquentes pour un recours important à l'endettement à court terme.

Compte tenu des besoins importants en matière de financement des investissements (quartier Ordener, patrimoine historique, services publics), la chambre invite la collectivité à une meilleure maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, ce qui passe par des choix politiques en matière d'offres de services publics à destination de la population.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Produits des cessions immobilières réalisées par la commune de Senlis	54
Annexe n° 2. Suivi des autorisations de programme/crédits de paiement	55
Annexe n° 3. Indicateurs financiers du budget principal	56
Annexe n° 4. Scénarios de prospective financière	57
Annexe n° 5. Actions menées dans le cadre du plan local de redynamisation.....	64
Annexe n° 6. Monographie des bâtiments du quartier Ordener	66
Annexe n° 7. Endettement	68

**Annexe n° 1. Produits des cessions immobilières
réalisées par la commune de Senlis**

Comptes		2013	2014	2015	2016	2017
192	Moins-values de cessions (débit)	-	-	-	1 051,71	1 532,18
	Plus-values de cessions (crédit)	2 111 036,49	758 000,00	1 598 795,34	773 401,97	2 150,00
676	Différences sur réalisations (positives) transférées en investissement	2 111 036,49	758 000,00	1 598 795,34	773 401,97	2 150,00
675	Valeurs comptables des immobilisations cédées	144 826,51	-	788 923,66	310 349,74	851 481,98
775	Produits des cessions d'immobilisations	2 255 863,00	758 000,00	2 387 719,00	1 082 700,00	852 100,00
	<i>dont cessions de biens immobiliers et terrains</i>	2 236 000,00	758 000,00	2 355 000,00	1 078 000,00	827 617,00
776	Différences sur réalisations (négatives) reprises au compte de résultat	-	-	-	1 051,71	1 532,18

7,216

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

La valeur comptable de l'immobilisation cédée est enregistrée au débit du compte 675 « Valeurs comptables des immobilisations cédées » pour sa sortie de l'actif et au crédit du compte d'immobilisation.

À l'occasion de la cession d'un actif faisant l'objet d'une plus-value pour la commune, celle-ci constate le produit au crédit du compte 775, tandis que la plus-value est enregistrée au débit du compte 676 et au crédit du compte 192 « Plus ou moins-values sur cessions d'immobilisations ».

En cas de réalisation d'une moins-value, la commune constate le produit au crédit du compte 775. La moins-value est inscrite au crédit du compte 776 et au débit du compte 192.

Annexe n° 2. Suivi des autorisations de programme/crédits de paiement

Nom AP		2013	2014	2015	2016	2017	2018
AP 1102 galerie renaissance 2011	AP votées y compris ajustement	725 000,00	688 574,33				
	révision de l'exercice						
	total cumulé	725 000,00	688 574,33				
	CP antérieurs	635 702,02					
	CP ouverts	89 237,98					
	CP réalisés	52 812,31					
reste à financer	36 425,67	doturé					
AP 1101 voirie signalisation éclairage 2011	AP votées y compris ajustement	5 000 000,00	5 000 000,00	5 000 000,00	5 000 000,00		
	révision de l'exercice				13 553,24		
	total cumulé	5 000 000,00	5 000 000,00	5 000 000,00	4 986 446,76		
	CP antérieurs	1 573 855,01	2 519 961,94	3 629 874,17	4 601 446,06		
	CP ouverts	1 169 144,99	1 351 538,06	1 370 125,83	385 000,00		
	CP réalisés	946 106,93	1 109 912,23	971 571,89	367 004,73		
reste à financer	2 480 038,06	1 370 125,83	vide	vide			
	devrait être			398 553,94	17 995,97		
AP 1103 unité de rugby 2011	AP votées y compris ajustement	1 435 200,00	1 435 200,00	1 435 200,00	1 435 200,00	1 435 200,00	
	révision de l'exercice				209 000,00		
	total cumulé	1 435 200,00	1 435 200,00	1 435 200,00	1 644 200,00	1 435 200,00	
	CP antérieurs	70 054,34	194 838,97	477 180,94	586 540,42	1 637 493,05	
	CP ouverts	498 041,66	620 200,00	958 019,06	1 057 659,58	zéro	
	CP réalisés	124 780,63	282 341,97	109 359,48	1 050 962,63	vide	
reste à financer	1 240 361,03	958 019,06	vide	vide	vide		
	devrait être			848 659,58	6 696,95	6 696,95	
AP 1201 travaux église Saint Pierre 2012	AP votées y compris ajustement	2 800 000,00	2 800 000,00	2 800 000,00	2 800 000,00	3 600 000,00	
	révision de l'exercice				800 000,00	500 000,00	
	total cumulé	2 800 000,00	2 800 000,00	2 800 000,00	3 600 000,00	4 100 000,00	
	CP antérieurs		138 888,01	736 653,13	1 571 286,66	2 862 454,54	
	CP ouverts	650 000,00	705 600,00	1 463 346,87	1 428 713,34	1 237 000,00	
	CP réalisés	138 888,01	597 765,12	834 633,53	1 291 167,88		
reste à financer	2 661 111,99	2 063 346,87	600 000,00	737 545,46	vide		
	devrait être			1 228 713,34		15 477,06	
AP 1701 poste de police 2017	AP votées y compris ajustement					1 360 000,00	
	révision de l'exercice						
	total cumulé					1 360 000,00	
	CP antérieurs					vide	
	CP ouverts					360 000,00	
	CP réalisés					vide	
reste à financer					vide		
	devrait être					vide	
AP 1801 restauration des grandes orgues	AP votées y compris ajustement						1 100 000,00
	révision de l'exercice						
	total cumulé						1 100 000,00
	CP antérieurs						
	CP ouverts						200 000,00
	CP réalisés						
reste à financer							
	devrait être						900 000,00

en 2013 d'après délibération les années suivantes chiffres dans le CA pour 2017 discordance entre la délibération du 25 février 2017 (137545,46) et 2018

Source : chambre régionale des comptes à partir des délibérations et des données de la commune.

Annexe n° 3. Indicateurs financiers du budget principal

Budget principal (en €)		2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Recettes réelles de fonctionnement	26 679 926	25 443 884	26 699 534	25 559 899	24 788 102	24 332 417
2	dont recettes de la fiscalité locale	14 460 598	14 188 139	14 569 221	14 475 599	14 275 767	11 114 454
3	dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	- 6 264	- 6 264	- 6 264	- 6 264	0	5 345 443
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	6 312 019	6 021 877	5 541 728	4 947 046	4 617 061	2 178 005
5	Dépenses réelles de fonctionnement	22 284 463	21 116 460	21 567 092	22 910 800	22 162 543	21 641 692
6	dont charges à caractère général	7 096 174	6 459 662	6 906 376	7 594 462	6 771 957	6 796 419
7	dont charges de personnel	11 320 150	11 406 796	11 201 007	12 928 008	13 285 480	12 914 906
8	dont Subventions de fonctionnement aux associations	1 136 833	1 055 915	885 656	980 133	666 014	686 980
9	dont intérêts de la dette	446 902	386 164	313 183	276 885	253 251	216 636
10	Capacité d'autofinancement brute	2 139 600	3 569 424	2 744 723	1 566 399	1 742 821	1 903 944
11	Annuité en capital de la dette	1 894 424	1 833 740	1 931 720	1 872 804	1 783 909	1 998 135
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	245 176	1 735 684	813 003	- 306 405	- 41 088	- 94 191
13	Recettes d'investissement hors emprunt	3 307 200	1 819 096	3 728 708	2 451 343	2 646 606	2 136 128
14	Financement propre disponible (= 12 + 13)	3 552 376	3 554 780	4 541 711	2 144 938	2 605 518	2 041 937
15	Dépenses d'équipement	3 471 555	4 134 661	4 247 909	6 017 072	4 368 071	2 489 985
16	Nouveaux emprunts de l'année	0	0	1 200 000	740 000	2 802 250	2 000 000
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	17 156 617	15 321 685	14 588 503	13 454 868	14 472 692	14 473 084
18	Capacité de désendettement du budget principal en années (dette/CAF brute du BP)	6,5	4,3	5,3	8,6	8,3	8

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 4. Scénarios de prospective financière

Pour l'ensemble des scénarios, les hypothèses suivantes ont été retenues par la chambre. Elles n'engagent pas l'ordonnateur :

- Dépenses :

- Charges à caractère général : + 0 % en 2018, + 1,2 % en 2019, + 1 % en 2020, 2021 et 2022
- Charges de personnel : - 0,4 % en 2018, 0 % en 2019 et + 1,2 % en 2020, 2021 et 2022
- Subventions de fonctionnement et autres charges de gestion fixes
- Programme d'investissement envisagé : 6 M€ en 2018, 5 M€ en 2019, 5 M€ en 2020, 7 M€ en 2021, 7 M€ en 2022

- Recettes :

- Ressources fiscales : + 0,98 % annuellement (taux de croissance annuel moyen des bases observés sur 2013-2017)
- Ressources d'exploitation : - 8,9 % en 2018, - 1,7 % en 2019, - 1,4 % en 2020, 0 % en 2021 et 2022
- Dotations et participations : - 2,8 % en 2018, - 2,0 % en 2019, 2020, 2021 et 2022
- Produits de cession : 1,75 M€ en 2018, 1,2 M€ en 2019, 2020, 2021 et 2022 (niveau observé en moyenne entre 2013 et 2017)
- Emprunt fixe à 1,5 % sur 15 ans

Scénario d'ajustement par la dette

1. La capacité d'autofinancement brute prospective (scénario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)								
	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4	Variation annuelle moyenne	
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017 / 2013	2022 / 2018
Produits flexibles	17 792	17 754	17 075	18 004	18 162	18 322	0,7%	0,8%
- Dont ressources fiscales propres	15 642	15 795	15 950	16 106	16 264	16 423	-0,3%	1,0%
- Dont ressources d'exploitation	2 150	1 959	1 025	1 898	1 898	1 898	10,7%	-0,8%
+ Produits rigides	5 744	5 583	5 471	5 362	5 254	5 149	-4,2%	-2,0%
- Dont dotations et participations	5 750	5 589	5 478	5 368	5 261	5 155	-4,2%	-2,0%
- Dont fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-6	-8	-6	-8	-6	-8	0,0%	0,0%
- Dont production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	N.C.	s.o.
= Produits de gestion (a)	23 536	23 337	23 346	23 366	23 417	23 471	-0,8%	0,1%
Charges à caractère général	6 772	6 772	8 953	8 922	8 991	7 061	-1,2%	1,0%
+ Charges de personnel	12 970	12 919	12 918	13 073	13 230	13 396	4,1%	0,9%
+ Subventions de fonctionnement	729	729	729	729	729	729	-24,4%	0,0%
+ Autres charges de gestion	1 090	1 090	1 090	1 090	1 090	1 090	-1,6%	0,0%
= Charges de gestion (b)	21 861	21 809	21 830	21 814	22 040	22 269	0,0%	0,9%
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	1 675	1 528	1 196	1 552	1 377	1 202	-6,4%	-9,9%
en % des produits de gestion	6,4%	7,8%	7,3%	6,6%	5,9%	5,1%		
+ Résultat financier réel	-253	-317	-281	-246	-254	-312	0,0%	-0,5%
- dont intérêts d'emprunts dette ancienne	253	303	226	192	159	158		-15,0%
- dont intérêts d'emprunts dette nouvelle	0	14	35	54	95	154		60,9%
- Subventions exceptionnelles	0	0	0	0	0	0	N.C.	s.o.
+ Solde des opérations d'aménagements	0	0	0	0	0	0	N.C.	s.o.
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	21	0	0	0	0	0	6,7%	s.o.
= CAF brute	1 422	1 211	815	1 307	1 123	891	-5,0%	-12,4%
en % des produits de gestion	7,4%	6,5%	6,4%	5,6%	4,8%	3,8%		

2. Le financement des investissements prospectif (scénario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)								
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul	
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017 / 2013	2022 / 2018
CAF brute	1 743	1 510	1 495	1 307	1 123	891	11 763	8 327
- Remboursement de la dette en capital ancienne	1 784	2 000	1 650	1 550	1 580	1 680	9 317	8 360
- Remboursement de la dette en capital nouvelle	0	0	116	172	287	543	s.o.	1 110
= CAF nette (c)	-41	-490	-265	-243	-457	-789	2 446	-1 143
en % des produits de gestion	-0,2%	-2,1%	-1,2%	-1,0%	-1,9%	-3,3%		
Taxes locales d'équipement	77	660	660	0	0	0	429	1 300
+ FCIVA	1 023	717	987	620	620	1 148	3 219	4 492
+ Subventions d'investissement	894	1 461	1 600	1 600	1 600	1 600	2 966	7 461
+ Produits de cession	852	1 750	1 200	1 200	1 200	1 200	7 336	6 560
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	3	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	2 847	4 678	4 337	3 620	3 620	3 648	13 953	19 803
Essorlement prospectif (e) = (c) + (d)	2 806	4 188	4 072	3 377	3 163	2 859	16 399	18 660
Fl. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. Ixv en régie)	59,6%	66,0%	61,4%	62,1%	39,7%	37,4%	73,7%	55,8%
- Dépenses d'équipement (y c. Ixv en régie)	4 368	6 015	5 000	5 000	7 000	7 000	22 239	30 015
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	313	0	0	0	0	0	313	0
- Dons, subventions et prises de participation en nature	2	0	0	0	0	0	2	0
- Participations et Ixv financiers nets	0	0	0	0	0	0	740	0
- Var. stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	0
- Var. autres dettes et cautionnements	1	0	0	0	0	0	5	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	0	0	0	0	0	0	0	0
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	724	0	0	0	0	0	-2 168	0

3. La situation bilancielle prospective (scénario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)						
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global (FRNG)	-52	-52	-52	-52	-52	-52
en nombre de jours de charges courantes	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,8
Encours de dette	14 473	12 473	10 823	9 273	7 693	6 113
dont dettes antérieurement contractées	14 473	12 473	10 823	9 273	7 693	6 113
dont dettes nouvellement contractées		1 927	2 745	4 468	8 405	12 246
Capacité de désendettement (ratio CAF) en années	8,3	9,5	8,1	10,5	14,3	20,8
Taux de charge de la dette (annuité K+I) / Pds gestion	8,7%	9,9%	8,7%	6,4%	9,1%	10,4%
Taux d'intérêt apparent de la dette	1,7%	2,2%	1,9%	1,8%	1,8%	1,7%

4. Ratios complémentaires par habitant (scénario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)								
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation annuelle moyenne	
							2017 / 2013	2022 / 2018
Nombre d'habitants	16 011	16 011	16 011	16 011	16 011	16 011	-1,3%	0,0%
Encours de dette par habitant en €	904	899	847	856	1 005	1 147	-2,9%	6,3%
Effort annuel d'investissement par hab. en € (dép. + subv. d'équi.) / nbre d'hab.	273	376	312	312	437	437	-8,3%	3,9%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Cible de capacité de désendettement de 10 ans, ajustement par le volume des investissements

1. La capacité d'autofinancement brute prospective (scenario n°4 capacité de désendettement et dépenses d'équipement)								
	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4	Variation annuelle moyenne	
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017 / 2013	2022 / 2018
Produits flexibles	17 702	17 754	17 875	18 004	18 182	18 322	0,7%	0,8%
- Dont ressources fiscales propres	15 642	15 795	15 950	16 108	16 264	16 423	-0,3%	1,0%
- Dont ressources d'exploitation	2 160	1 959	1 925	1 896	1 898	1 899	10,7%	-0,8%
+ Produits rigides	5 744	5 583	5 471	5 382	5 254	5 149	-4,2%	-2,0%
- Dont cotisations et participations	5 750	5 589	5 478	5 368	5 281	5 155	-4,2%	-2,0%
- Dont fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-6	-6	-6	-6	-6	-6	0,0%	0,0%
- Dont production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	N.C.	s.e.
= Produits de gestion (a)	23 536	23 337	23 346	23 368	23 417	23 471	-0,8%	0,1%
Charges à caractère général	6 772	6 772	6 863	6 922	6 881	7 061	-1,2%	1,0%
+ Charges de personnel	12 070	12 916	12 918	13 073	13 230	13 388	4,1%	0,9%
+ Subventions de fonctionnement	729	729	729	729	729	729	-24,4%	0,0%
+ Autres charges de gestion	1 090	1 090	1 090	1 090	1 090	1 090	-1,8%	0,0%
= Charges de gestion (b)	21 861	21 508	21 680	21 814	22 846	22 208	0,0%	0,9%
Excédent brut de fonctionnement au III de l'exercice (a-b)	1 675	1 829	1 766	1 554	1 537	1 263	-8,4%	-9,9%
en % des produits de gestion	6,4%	7,8%	7,5%	6,6%	6,6%	5,4%		
+ Résultat financier net	-253	-304	-229	-204	-186	-205	-13,2%	-8,3%
- dont intérêts d'emprunts dette ancienne	253	303	226	192	158	158		-15,0%
- dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		1	3	12	28	47		210,8%
- dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		0	1	5	19	36		
+ Subventions exceptionnelles	0	0	0	0	0	0	N.C.	s.e.
+ Solde des opérations d'aménagements	0	0	0	0	0	0	N.C.	s.e.
+ Autres prod. et charges excep. nets (hors cessations)	21	0	0	0	0	0	6,7%	s.e.
CAF brute	1 743	1 624	1 537	1 348	1 349	957	-5,0%	-10,1%
en % des produits de gestion	7,4%	6,9%	6,6%	5,8%	5,7%	4,1%		

2. Le financement des investissements prospectif (scenario n°4 capacité de désendettement et dépenses d'équipement)								
							Cumul	
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017 / 2013	2022 / 2018
CAF brute	1 743	1 624	1 527	1 348	1 191	997	11 763	6 588
- Remboursement de la dette en capital ancienne	1 784	2 000	1 830	1 550	1 580	1 580	9 317	8 380
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	4	20	80	158	s.e.	260
CAF nette	-41	-376	-303	-202	-389	-583	2 446	52 808
en % des produits de gestion	-0,2%	-2,0%	-2,0%	-2,0%	-2,0%	-3,1%		
Taxes locales d'équipement	77	650	650	0	0	0	429	1 300
+ FCTVA	1 023	717	684	684	684	684	3 219	3 453
+ Subventions d'investissement	694	1 461	1 500	1 500	1 500	1 500	2 988	7 461
+ Produits de cession	632	1 750	1 200	1 200	1 200	1 200	7 336	6 550
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	3	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	2 647	4 678	4 634	3 384	3 384	3 384	13 953	18 784
Financement des investissements	2 606	4 302	4 331	3 182	3 005	2 801	10 399	15 734
F. propre disponible / dépenses d'équipement (y.c. Ivx en régie)	58,6%	96,4%	93,7%	76,0%	70,1%	63,7%	73,7%	80,4%
Financement des investissements	2 606	4 302	4 331	3 182	3 005	2 801	10 399	15 734
- Subventions d'équipement (y.c. en nature)	313	0	0	0	0	0	313	0
- Dons, subventions et prises de participation en nature	2	0	0	0	0	0	2	0
- Participations et livr. financiers nets	0	0	0	0	0	0	740	0
- Var. stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à réparer	0	0	0	0	0	0	0	0
- Var. autres dettes et cautionnements	1	0	0	0	0	0	5	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	0	0	0	0	0	0	0	0
Nouveaux emprunts de l'exercice, y.c. leurs propres intérêts sur 11 mois en moyenne	2 802	68	263	1 007	1 256	1 525	4 742	4 110
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	724	0	0	0	0	0	-2 158	0

Cible de capacité de désendettement de 10 ans, ajustement par le volume des investissements

1. La capacité d'autofinancement brute prospective (scenario n°4 capacité de désendettement et dépenses d'équipement)								
	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4	Variation annuelle moyenne	
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017 / 2013	2022 / 2018
Produits flexibles	17 702	17 754	17 875	18 004	18 182	18 322	0,7%	0,8%
- Dont ressources fiscales propres	15 642	15 795	15 950	16 108	16 264	16 423	-0,3%	1,0%
- Dont ressources d'exploitation	2 150	1 959	1 925	1 896	1 898	1 899	10,7%	-0,6%
+ Produits rigides	5 744	5 583	5 471	5 362	5 254	5 149	-4,2%	-2,0%
- Dont dotations et participations	5 750	5 589	5 478	5 368	5 261	5 155	-4,2%	-2,0%
- Dont fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	-6	-6	-6	-6	-6	-6	0,0%	0,0%
- Dont production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	N.C.	s.o.
= Produits de gestion (a)	23 536	23 337	23 346	23 366	23 417	23 471	-0,6%	0,1%
Charges à caractère général	6 772	6 772	6 863	6 922	6 981	7 061	-1,2%	1,0%
+ Charges de personnel	12 070	12 018	12 018	13 073	13 220	13 368	4,1%	0,8%
+ Subventions de fonctionnement	729	729	729	729	729	729	-24,4%	0,0%
+ Autres charges de gestion	1 090	1 090	1 090	1 090	1 090	1 090	-1,6%	0,0%
= Charges de gestion (b)	21 851	21 509	21 880	21 814	22 040	22 288	0,0%	0,8%
Excédent brut de fonctionnement au III de l'eau (a-b)	1 675	1 829	1 756	1 552	1 377	1 282	-6,4%	-9,9%
en % des produits de gestion	6,4%	7,8%	7,5%	6,6%	5,9%	5,1%		
+ Résultat financier réel	-253	-304	-229	-204	-188	-205	-13,2%	-9,3%
- dont intérêts d'emprunts dette ancienne	253	303	226	192	158	158		-15,0%
- dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		1	3	12	28	47		210,0%
- dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		0	1	5	19	36		
- Subventions exceptionnelles	0	0	0	0	0	0	N.C.	s.o.
+ Solde des opérations d'aménagements	0	0	0	0	0	0	N.C.	s.o.
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	21	0	0	0	0	0	6,7%	s.o.
CAF brut	1 743	1 524	1 527	1 348	1 191	997		
en % des produits de gestion	7,4%	6,5%	6,6%	5,8%	5,1%	4,3%		
2. Le financement des investissements prospectif (scenario n°4 capacité de désendettement et dépenses d'équipement)								
							Cumul	
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017 / 2013	2022 / 2018
CAF brute	1 743	1 524	1 527	1 348	1 191	997	11 763	6 588
- Remboursement de la dette en capital ancienne	1 704	2 000	1 650	1 550	1 580	1 580	9 317	8 360
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	4	20	80	158	s.o.	260
CAF nette	-41	-776	-123	-202	-389	-783	7 446	3 968
en % des produits de gestion	-0,2%	-2,0%	-0,5%	-0,9%	-2,0%	-3,1%		
Taxes locales d'équipement	77	650	650	0	0	0	429	1 300
+ FCTVA	1 023	717	684	684	684	684	3 219	3 453
+ Subventions d'investissement	694	1 461	1 500	1 500	1 500	1 500	2 988	7 461
+ Produits de cession	852	1 750	1 200	1 200	1 200	1 200	7 338	6 550
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	3	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	2 647	4 578	4 034	3 384	3 384	3 384	13 063	18 764
Financement net	-2 808	-4 102	-3 107	-3 192	-3 191	-2 849	69 399	32 224
F. propre disponible / dépenses d'équipement (y.c. Inv. en régie)	56,6%	58,4%	63,7%	76,0%	70,1%	63,7%	73,7%	80,4%
- Subventions d'équipement (y.c. en nature)	313	0	0	0	0	0	313	0
- Dons, subventions et prises de participation en nature	2	0	0	0	0	0	2	0
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	0	0	740	0
- Var. stocks de lambris, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	0
- Var. autres dettes et cautionnements	1	0	0	0	0	0	5	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	0	0	0	0	0	0	0	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	2 647	4 578	4 034	3 384	3 384	3 384	13 063	18 764
Nouveaux emprunts de l'année, y.c. leurs propres intérêts sur 8 mois en moyenne	2 802	68	263	1 007	1 255	1 525	4 742	4 119
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	724	0	0	0	0	0	-2 158	0

3. La situation bilancielle prospective (scenario n°4 capacité de désendettement et dépenses d'équipement)							
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Fonds de roulement net global (FRNG)	-62	-62	-62	-62	-62	-62	
en nombre de jours de charges courantes	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	
Encours de dette	14 473	12 541	11 150	10 587	10 183	9 972	
dont dettes antérieurement contractées	14 473	12 473	10 823	9 273	7 653	6 113	
dont dettes nouvellement contractées		68	327	1 315	2 480	3 859	
Capacité de désendettement (dette/CAF) en années	8,3	8,23	7,9	7,9	8,67	10,0	
Taux de charge de la dette (annuité K+) / Pds gestion	8,7%	9,9%	8,7%	7,6%	7,9%	8,3%	
Taux d'intérêt apparent de la dette	1,7%	2,4%	2,1%	1,9%	1,6%	2,1%	
4. Ratios complémentaires par habitant (scenario n°4 capacité de désendettement et dépenses d'équipement)							
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation annuelle moyenne
							2017 / 2013
							2022 / 2018
Nombre d'habitants	16 011	18 011	18 011	18 011	18 011	16 011	-1,3%
Encours de dettes par habitant en €	904	783	666	661	636	623	-2,9%
Effort annuel d'investissement par hab. en € (dép. + subv. d'équi) / nbre d'hab.	273	280	280	280	280	280	0,0%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

2. Le financement des investissements prospectif (scenario n°3 capacité de déendettement cible et EBF)

en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul	
							2017 / 2013	2022 / 2018
CAF brute	1 743	1 682	1 840	1 828	1 737	1 600	11 753	8 687
- Remboursement de la dette en capital ancienne	1 784	2 000	1 630	1 550	1 580	1 580	9 317	8 360
- Remboursement de la dette en capital nouvelle	0	0	104	140	222	437	s.o	904
= CAF nette (c)	-41	-318	86	137	-81	-417	2 444	-777
en % des produits de gestion	-0,2%	-1,4%	0,4%	0,8%	-0,3%	-1,8%		
Taxes locales d'équipement	77	650	650	0	0	0	429	1 300
+ FCTVA	1 023	717	987	820	820	1 148	3 215	4 492
+ Subventions d'investissement	694	1 461	1 500	1 500	1 600	1 500	2 966	7 461
+ Produits de cession	852	1 750	1 200	1 200	1 200	1 200	7 336	6 550
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	3	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	2 647	4 578	4 337	3 520	3 620	3 848	13 953	19 803
Financement propre disponible (c-d)	-2 688	4 258	4 422	3 658	3 458	3 431	16 388	19 228
Fi propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	98,6%	70,8%	88,4%	73,2%	49,4%	49,0%	73,7%	64,1%
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	4 368	6 015	5 000	5 000	7 000	7 000	22 239	30 015
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	313	0	0	0	0	0	313	0
- Cnrs, subventions et primes de participation en nature	2	0	0	0	0	0	2	0
- Participations et inv financiers nets	0	0	0	0	0	0	740	0
- Var. stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0	0	0
- Var autres dettes et cautionnements	1	0	0	0	0	0	5	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	0	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-2 078	-1 756	-2 478	-1 342	-3 545	-3 869	-8 908	-10 789
Nouveaux emprunts de l'année	2 802	1 756	578	1 342	3 545	3 569	4 742	10 789
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	724	0	0	0	0	0	-2 168	0
y. c. leurs propres intérêts sur 6 mois en moyenne								

3. La situation bilénielle prospective (scenario n°3 capacité de déendettement cible et EBF)

en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global (FRNG)	-52	-52	-52	-52	-52	-52
en nombre de jours de charges courantes	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9	-0,9
Encours de dette	14 473	14 229	13 082	12 704	14 446	15 988
dont dettes antérieurement contractées	14 473	12 473	10 823	9 273	7 683	6 113
dont dettes nouvellement contractées		1 756	2 229	3 431	6 753	9 885
Taux de charge de la dette (annuité K+) / Pds gestion	8,7%	9,9%	8,6%	8,2%	8,7%	9,8%
Taux d'intérêt apparent de la dette	1,7%	2,2%	2,0%	1,8%	1,8%	1,8%

Définir le ratio d'endettement n à l'aide du solveur

4. Ratios complémentaires par habitant (scenario n°3 capacité de déendettement cible et EBF)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne	
							2013 / 2009	2018 / 2014
Nombre d'habitants	16 011	16 011	16 011	16 011	16 011	16 011	-1,3%	0,0%
Encours de dettes par habitant en €	904	889	815	793	902	999	-2,9%	3,0%
Écart annuel d'investissement par hab. en € (dép. + subv. d'éq.) / nbre d'hab.	273	378	312	312	437	437	7,3%	3,9%

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Annexe n° 5. Actions menées dans le cadre du plan local de redynamisation

▪ *Action 1.1 : création d'un pôle de formation mutualisé*

Cette action devait être exclusivement financée par la commune de Senlis, à hauteur d'1,6 M€. Une offre de formation intitulée « introduction générale au biomimétisme » a été lancée. L'association CEEBIOS y a un rôle de responsable pédagogique. Deux à quatre sessions sont tenues par an. Le projet a donc été largement réorienté et revu à la baisse.

▪ *Action 1.2 : création de laboratoires mutualisés pour les entreprises*

Cette action devait également être exclusivement financée par la commune, à hauteur de 2,6 M€. Le bilan indique qu'« avant de procéder à la mise en service de laboratoires mutualisés, l'enjeu a résidé dans l'identification des sujets prioritaires pour le CEEBIOS, d'une part, les entreprises et les universités intéressées par le sujet, d'autre part ». Par ailleurs, « la poursuite de la structuration de cette action se matérialise donc par la tenue régulière de groupes de travail Innovation ».

Il n'y a, à ce jour, pas de laboratoires sur le site de Senlis. Un « fablab », à savoir un lieu ouvert au public des machines et des outils à destination du public, s'est installé, avec une ouverture de quatre heures par semaine.

Le recensement des besoins réels des entreprises en termes d'équipement scientifique et technique n'a pas encore été engagé. L'association indique que des besoins existent en matière de développement d'une plateforme de caractérisation de matériaux et de prototypage.

▪ *Action 1.3 : création de logements étudiants / jeunes actifs*

Le projet, d'un montant de 3 870 000 €, porté par la ville était cofinancé par celle-ci à hauteur de 3 096 000 € et par l'État (FRED) à hauteur de 774 000 €. Il est destiné aux jeunes actifs et étudiants qui poursuivent leurs études à Senlis²⁸.

L'avenant voit ces montants à la baisse, avec un projet global d'un montant de 1 370 000 €, dont 274 000 € de l'État et 1 096 000 € de la commune.

Ce projet devait être exécuté sur le bâtiment 4. Le constructeur IDEEL a été retenu en 2017, avec le bailleur SA HLM de l'Oise, avec des logements à destination des étudiants, chercheurs et jeunes actifs. L'action est redirigée, par l'avenant au CRSD, sur le bâtiment 18. Un bail emphytéotique doit être accordé, faisant peser la totalité du plan de financement sur le bailleur.

²⁸ Selon le CRSD, il s'agit de « répondre aux laboratoires du territoire du sud de l'Oise régulièrement pénalisés par l'absence de logements : Cetim, Ineris, pour leurs stagiaires mais également les structures de formation telles que les lycées Amyot d'Inville ou Hugues Capet pour leurs BTS ou encore Promeo qui proposent pour la majorité d'entre elles des cursus en alternance ».

▪ **Action 1.4 : viabilisation du foncier nécessaire sur Ordener**

Le projet, d'un montant de 2 000 000 €, porté par la ville était cofinancé par celle-ci à hauteur de 1 800 000 € et par l'État (FNADT) à hauteur de 200 000 €. L'avenant voit ces montants à la baisse, avec un projet global d'un montant de 1 200 000 €, dont 120 000 € de l'État et 1 080 000 € de la commune. L'objectif est la remise en service des bâtiments 5, 6, 10, 19 et 36 avec les travaux de réseaux (eau, électricité et gaz) et la mise en place du très haut débit en boucle.

Ces travaux ont été partiellement engagés : si les bâtiments 5 et 6 ont été remis en service et font l'objet d'une activité avec un remplissage quasi complet, et que le très haut débit a été déployé, les autres bâtiments ne sont pas encore utilisables.

▪ **Action 1.5 : requalification globale de la zone d'activités économiques historique (Senlis Sud Oise)**

Le projet, d'un montant de 612 000 €, porté par Senlis, cofinancé par la ville et l'État pour un montant de 306 000 € chacun, a été revu à la hausse par avenant pour atteindre 772 000 €, soit 386 000 € par contributeur.

Elle s'est traduite par l'amélioration de la signalétique, de la pose d'abribus, par la reprise des signalisations au sol et par les travaux d'élargissement du pont Audibert qui permet d'accéder à la zone. Le montant de ces travaux s'établit à 500 000 €.

▪ **Action 2.1 : création d'un « business center »**

Le projet, d'un montant de 980 000 €, devait initialement être intégralement supporté par la ville. L'avenant a ajouté un financement de 500 000 € de l'État (FRED), l'engagement communal a été revu à 500 000 €.

Il s'agit de la réhabilitation du bâtiment 1, qui fait l'objet du transfert à la communauté de communes en cours à la date de l'arrêt des présentes observations (*cf. infra*). Cette dernière est subrogée à la ville dans l'engagement de cette action : la ville n'est donc plus engagée financièrement. Un permis de construire a été déposé pour ce bâtiment.

▪ **Action 2.2 : aide directe aux entreprises s'implantant dans le périmètre du PLR et notamment sur la nouvelle zone située le long de l'A1 et contiguë à la zone d'activités**

Cette action consiste en une enveloppe de 300 000 € du FRED, pour contribuer à la création d'une cinquantaine d'emplois à l'échelle de la ville de Senlis.

Quatre entreprises ont ainsi été aidées : une entreprise de transformation de cuir (32 emplois aidés sur les 250 à terme), une entreprise de vente de contrats d'énergie verte (12 emplois aidés sur les 15 emplois à terme), une entreprise spécialisée dans les services au tourisme (8 emplois aidés sur les 33 de ce site, à terme) et un organisme de formation professionnelle (4 emplois aidés sur les 12 emplois à terme).

Aucun emploi aidé ne concerne directement, ou indirectement, le biomimétisme.

Annexe n° 6. Monographie des bâtiments du quartier Ordener

N°	Fonction dans la caserne	SIEN	Occupation actuelle	Phase projetée dans le campus	Projet de mise à disposition à la CCSSO	Collègement PLR/CRSD	Etat général
1	Poste de commandement	751		Business center pépinières et coworking	Oui		Très mauvais état, plancher d'eau qui s'effondre, grosses dégradations
2	Bâtiment administratif	759		Business center locations de bureaux			Très mauvais état, plancher d'eau qui s'effondre, grosses dégradations
3	Chambres individuelles	725		Police municipale			Fermeture sur près de dix ans
4	Chambres individuelles	990		Logements étudiants		Initialement PLR, puis CRSD, puis rien	Un bailleur social s'en occuperait pour étudiants et jeunes actifs
5	Anciennes écuries (magasins et chaufferie)	1 031	Manufacture de Seelis	NC			Avenant CRSD : sur le bâtiment 18
6	Bureaux	2 307	Bureaux	Pépinière / hôtel d'entreprises	Oui	CRSD	Très bon état
7	Chambres individuelles	2 253		NC			Etat acceptable
8	Poste de garde et prison	631		Business center locations de bureaux			Très mauvais état - vermoulu
9	Bureaux	631		Démolition	Oui		Bon état
10	Services d'action sociale	572	Restauration pour la Manufacture	Démolition			
18	Chambres partagées	6 316		Logements étudiants		CRSD	N'est plus aux normes
19	Gymnase dans ancien manège	1 538	Salle d'exposition	Salle d'événementiel (conférences, salons)			À rénover
20	Anciennes écuries (bureaux et salles d'instruction)	1 695		Démonstrateurs (laboratoires mutualisés, centre de prototypage)			Très mauvais état
22	Mess des officiers	1 128		Événementiel séminaires, bureaux			Belle apparence, intérieur à rénover
27	Mess des sous-officiers	1 554		NC			Ancien mess de garnison, grands espaces de plateaux avec chaînes liaisons froides
28	Atelier véhicules	1 274		NC			

N°	Fonction dans la caserne SHON		Occupation actuelle	Place projetée dans le campus	Projet de mise à disposition à la CCSSO	Co-financement PLR/CRSD	Etat général
32	Armurerie	1 320		NC			Bâtiment très épais, très massif des barreaudages, du béton, des portes blindées
36		1 169		Manufacture			Bail emphytéotique avec la manufacture
37		1 169					
38		711					
39	Hangars	654					
40		1 528		Démolition pour construction d'un parking Co-financement Etat (CRSD), région, ville		CRSD	

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la commune.

Annexe n° 7. Endettement

(en C)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dettes du BP au 31 décembre	17 156 617	15 321 685	14 588 503	13 454 868	14 472 692	14 473 084
Annuité en capital de la dette	1 894 424	1 833 740	1 931 720	1 872 804	1 783 909	1 998 135
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	446 902	386 164	313 183	276 885	253 251	216 636
Encours de dette du budget assainissement	3 008 613	2 597 518	2 186 565	1 763 091	1 412 912	1 197 435
Annuité en capital de la dette	399 570	411 095	410 953	423 474	350 179	215 477
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	48 557	40 901	28 266	15 942	5 010	13
Encours de la dette agrégée au 31 décembre	20 165 230	17 919 204	17 345 068	15 957 959	16 625 604	16 410 519
- Dettes réciproques	0	0	570 000	740 000	740 000	740 000
= Encours de la dette consolidée au 31 décembre	20 165 230	17 919 204	16 775 068	15 217 959	15 885 604	15 670 519
/ CAF brute consolidée tous budgets	3 171 853	4 609 375	3 770 885	2 413 211	2 877 116	3 132 422
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	6,36	3,89	4,45	6,31	5,52	5
/ CAF brute du budget principal	2 139 600	3 569 424	2 744 723	1 566 399	1 742 821	1 903 944
= Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute du BP)	9,42	5,02	6,11	9,72	9,11	8,23
Intérêts des emprunts et dettes	495 459	427 065	341 449	292 827	258 261	216 648
/ Encours de la dette consolidée	20 165 230	17 919 204	16 775 068	15 217 959	15 885 604	15 670 519
= Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	2,5 %	2,4 %	2,0 %	1,9 %	1,6 %	1,40 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

* Les chiffres pour l'exercice 2018 ont été arrêtés avant la clôture de l'exercice et sont susceptibles d'être actualisés.