

EXTRAITS DU RAPPORT DE LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES SUR LA GESTION DE LA VILLE DE SENLIS

le 22 octobre 2019

<p>Chambre régionale des comptes Hauts-de-France</p> 	<p>Conseil Municipal du <u>12/12/19</u> Délibération n° <u>6</u> Annexe n° <u>1</u>.....</p>			
<p>Le président <i>n° 2019-2036</i></p> <p>Dossier suivi par : Isabelle Lhomme, greffier T 03 21 50 75 06 Mél. : hdf-greffe@crtc.ccomptes.fr</p>	<p>Arras, le 22 OCT. 2019</p>			
<p>Réf. : ROD2 2018-0258</p> <p>P.J. : 1 rapport d'observations définitives</p> <p>Objet : notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse.</p> <p>Lettre recommandée avec accusé de réception</p>	<table border="1"><tr><td>Mairie de Senlis (60) Arrivé le : 24 OCT. 2019</td></tr><tr><td>Action: Réponse: <i>JC/DD</i></td></tr><tr><td>Copie: <i>PL/MD/IG</i></td></tr></table>	Mairie de Senlis (60) Arrivé le : 24 OCT. 2019	Action: Réponse: <i>JC/DD</i>	Copie: <i>PL/MD/IG</i>
Mairie de Senlis (60) Arrivé le : 24 OCT. 2019				
Action: Réponse: <i>JC/DD</i>				
Copie: <i>PL/MD/IG</i>				

1

P 10

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.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

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 ».

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.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

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.

2 SUITES DONNÉES AU PRÉCÉDENT RAPPORT DE LA CHAMBRE

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

3 LE PATRIMOINE COMMUNAL

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

La ville n'a pas une connaissance exacte de son patrimoine immobilier.

Il n'existe pas de document arrêtant la stratégie de cession de la commune, ni de schéma directeur en matière d'immobilier communal.

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.

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.

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.

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

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.

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.

P 28

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.

P 28

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.

P 30

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

P 30

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

P 33

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.

P 36

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.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

P 37

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

P 40

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.

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.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

P 42

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

P 45

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€.

P 45

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.

P 48

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.

P 51

Le conseil municipal n'a cependant pas été amené à se prononcer sur un plan pluriannuel d'investissement.

P 51

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.

P 51

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

P 52

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.

*
* *