



Le 14 AVR. 2026

La présidente

à

Dossier suivi par : Laurent Cazin, greffier
T +33 2 38 78 96 07
greffe-cvdl@crtc.ccomptes.fr

Monsieur Abdel-Kader Guerza
de la commune de Dreux
Hôtel de ville
2 rue de Châteaudun
BP 80129
28103 Dreux Cedex

Réf. : greffe n° D2026-107
PJ : un rapport d'observations définitives et sa réponse

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Dreux

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(article R. 241-9 du code des juridictions financières)*

Monsieur le maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Dreux, pour les exercices 2019 et suivants, ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous informe qu'aux termes de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières (CJF), il vous appartient de communiquer ce rapport à votre conseil municipal dès sa plus proche réunion, en l'inscrivant à son ordre du jour et en le joignant à la convocation adressée à chacun des membres de cette assemblée. Il doit donner lieu à débat.

En application de l'article R. 243-14 du CJF, je vous demande d'informer le greffe de la date de cette réunion et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Je vous précise que ce rapport peut être rendu public par la chambre dès la tenue de la première réunion du conseil municipal suivant sa réception par vos soins et au plus tard, dans les deux mois suivant sa notification. Dans l'attente, il conserve un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

Par ailleurs, je vous informe qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du CJF, le rapport d'observations définitives est transmis au préfet d'Eure-et-Loir ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du CJF 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 prévoit 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 ».

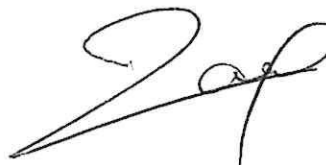
Dans ce cadre, vous voudrez bien préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qui vous paraîtront utiles, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Le greffe de la chambre se tient à votre disposition pour toute précision complémentaire concernant la procédure.

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



Armelle Daam





RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE DREUX

(Département d'Eure-et-Loir)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 17 juillet 2025.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| SYNTHÈSE | 5 |
| RECOMMANDATIONS | 8 |
| INTRODUCTION..... | 9 |
| 1 LA SITUATION FINANCIÈRE, LA FIABILITÉ DES COMPTES ET L'INFORMATION FINANCIÈRE | 11 |
| 1.1 Une fiabilité des comptes qui s'améliore à compter de l'exercice 2023..... | 11 |
| 1.1.1 De nombreuses subventions non recouvrées et des factures impayées mais régularisées en 2022 | 11 |
| 1.1.2 Un suivi patrimonial perfectible..... | 11 |
| 1.1.3 Des amortissements insuffisamment surveillés..... | 12 |
| 1.1.4 Une quasi-absence de provisions jusqu'en 2024 malgré l'existence de risques réels identifiés | 13 |
| 1.2 Une information financière en nette amélioration depuis 2023 | 15 |
| 1.2.1 Des rapports d'orientation budgétaire et des annexes aux comptes administratifs complets depuis 2023 | 15 |
| 1.2.2 Des taux d'exécution budgétaire à améliorer en fonctionnement | 16 |
| 1.3 Une amélioration de la situation financière depuis 2022 à consolider..... | 16 |
| 1.3.1 Une capacité d'autofinancement en partie rétablie après une forte dégradation | 16 |
| 1.3.2 Un niveau d'endettement jusqu'ici maîtrisé..... | 20 |
| 2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES | 22 |
| 2.1 Une évolution des effectifs et de la masse salariale marquée par une inflexion à la baisse depuis 2022..... | 22 |
| 2.2 Une gestion des ressources humaines perfectible | 23 |
| 2.2.1 Des lignes directrices de gestion qui font l'objet d'un suivi récent attestant de la mise en œuvre de certaines actions | 23 |
| 2.2.2 Un système d'information adapté mais pas complètement exploité et des modalités de contrôle des heures supplémentaires en cours d'amélioration | 24 |
| 2.2.3 Une carence dans la conduite des entretiens professionnel depuis 2021 | 25 |
| 2.2.4 Un régime indemnitaire peu transparent | 26 |
| 2.3 Des avantages en nature à mieux encadrer..... | 29 |
| 2.3.1 Des logements de fonction octroyés par nécessité absolue de service à certains agents occupant des emplois non éligibles à ce dispositif | 29 |
| 2.3.2 Un nouveau règlement intérieur mis en place afin d'encadrer l'utilisation des véhicules de service | 30 |
| 2.4 Des procédures permettant d'assurer davantage la traçabilité des recrutements depuis 2022..... | 31 |

| | | |
|--------------|---|----|
| 2.4.1 | Des procédures de recrutement en cours de formalisation..... | 31 |
| 2.4.2 | Un usage parfois inadapté des différents types de contrats prévus par le code général de la fonction publique..... | 32 |
| 2.5 | La régularisation en 2024 du rattachement irrégulier de plusieurs services au directeur de cabinet..... | 32 |
| 2.5.1 | Un nombre d'agents rattachés au directeur de cabinet important entre 2020 et 2024 avant le rattachement au DGS en 2024 | 32 |
| 2.5.2 | L'exemple de l'observatoire de la vie des quartiers..... | 33 |
| 2.5.3 | Une rémunération du directeur de cabinet excédant le plafond applicable | 34 |
| 3 | LA COMMANDE PUBLIQUE | 35 |
| 3.1 | Une organisation perfectible de la commande publique et des achats | 35 |
| 3.1.1 | Un système de délégation de pouvoirs, de fonctions et de signature imprécis | 35 |
| 3.1.2 | Une structuration des fonctions achats et commande publique encore sous-dimensionnée au regard des besoins de la collectivité..... | 35 |
| 3.2 | Des failles importantes en matière de sécurité des bâtiments municipaux | 36 |
| 3.3 | Une définition de l'opération de construction de la patinoire génératrice de surcoûts et d'irrégularités | 36 |
| 3.3.1 | Un marché de travaux mal défini ab initio avec le recours consécutif à une procédure négociée..... | 37 |
| 3.3.2 | Une augmentation du coût des travaux en raison de modifications importantes apportées au projet initial | 39 |
| 3.3.3 | Un recours infondé à la théorie de l'imprévision pour conclure un protocole transactionnel | 39 |
| 3.3.4 | Une attribution de deux marchés de conduite d'opération critiquable..... | 40 |
| 3.4 | La construction du pôle des Bâtes, des marchés entachés d'irrégularités..... | 41 |
| 3.4.1 | Un accord-cadre de mandat de maîtrise d'ouvrage créant de fait une situation de monopole..... | 42 |
| 3.4.2 | Des attributions de marchés de prestations intellectuelles contestables | 45 |
| 3.4.3 | Un recours discutable à un marché de conception-réalisation pour réaliser les travaux de construction | 46 |
| ANNEXES | | 48 |
| Annexe n° 1. | Procédure..... | 49 |
| Annexe n° 2. | Réponse | 50 |

SYNTHÈSE

L'essentiel

Confrontée à de nombreuses difficultés au début du mandat municipal en cours, la ville de Dreux a su y répondre notamment en améliorant la qualité de ses comptes et sa situation financière. La progression de la masse salariale est désormais contenue, après une augmentation rapide à compter du second semestre 2020, liée à une croissance sensible des effectifs et des recrutements. La commune doit désormais poursuivre ses efforts tendant à améliorer ses procédures en matière de gestion des ressources humaines comme de commande publique.

Le début du mandat de l'équipe municipale a été marqué par un contexte particulièrement troublé. La découverte de pratiques internes irrégulières a conduit le maire à retirer leurs délégations à deux de ses adjoints et à décharger de leurs fonctions certains cadres dirigeants de la collectivité. Un nouveau directeur général des services a été recruté. À la suite de ces changements, la dégradation de la situation financière en partie liée à la progression sensible des effectifs à compter du second semestre 2020 a été endiguée et le processus d'élaboration du budget dans son ensemble s'est amélioré. Des procédures ont été mises en place afin de s'assurer de la régularité des recrutements comme de la maîtrise de l'achat public.

Une situation financière et une fiabilité des comptes qui s'améliorent

La situation financière de la commune s'améliore avec des efforts engagés dès l'année 2022 pour mettre un terme à la progression forte et rapide des charges de gestion constatée en début de mandat. Toutefois, la commune doit demeurer vigilante à l'évolution de ces charges, et en particulier des charges de personnel. Le niveau d'endettement est maîtrisé jusqu'en 2024 avec une capacité de désendettement satisfaisante. La commune envisage néanmoins d'accroître l'encours de sa dette pour faire face à l'accélération des travaux sur le pôle éducatif et culturel des Bâtes à travers la mobilisation d'un emprunt de 15,7 M€ prévu en 2025.

La situation financière peut désormais être correctement appréciée grâce à la forte progression de la qualité des comptes présentés par la commune à compter de l'exercice 2022 faisant notamment suite à une importante régularisation de factures impayées (près de 1,4 M€). De plus, la commune constitue désormais les dotations aux provisions nécessaires, liées à l'identification de risques réels.

Une gestion des ressources humaines perfectible malgré une stabilisation de la progression de la masse salariale

De nombreux recrutements réalisés au début du mandat selon un processus apparaissant comme peu formalisé sont à l'origine de la forte croissance de la masse salariale. Les effectifs ont ainsi progressé de 14 % en l'espace d'une année. Cette situation est désormais contenue grâce aux efforts entrepris par la collectivité depuis 2022.

Le régime indemnitaire des personnels gagnerait à être régularisé par le respect des plafonds d'IFSE dont s'est dotée la commune comme par la transformation de la prime de fin d'année aujourd'hui dépourvue de base légale ou réglementaire. En outre, certains agents se voient attribuer des logements de fonction par « *nécessité absolue de service* » sans que l'emploi qu'ils occupent ne leur permette de bénéficier d'un tel avantage.

Néanmoins, la commune a mené à bien de nombreux chantiers depuis 2022 tendant à améliorer la gestion de ses ressources humaines en assurant la traçabilité de ses recrutements ou en adoptant un règlement intérieur sur l'utilisation des véhicules de service. Elle indique également vouloir mettre fin aux situations relevées par la chambre dans les meilleurs délais.

Des réponses apportées au sous-dimensionnement de la fonction commande publique

La commune, bien qu'ayant recentralisé et reconfiguré ses fonctions commande publique et achats en 2022, continue de souffrir d'un sous-dimensionnement de ces fonctions au regard de ses besoins. Des recrutements récents devraient contribuer à améliorer cette situation.

Plusieurs irrégularités ont été constatées par la chambre dans la gestion des marchés publics passés dans le cadre de deux opérations immobilières structurantes (patinoire, pôle éducatif et culturel des Bâtes). La commune doit ainsi s'assurer, au regard de ces deux opérations, du respect des grands principes de la commande publique que sont l'égalité de traitement des candidats, la liberté d'accès et la transparence des procédures, par le recours aux procédures idoines notamment.

À l'issue de son contrôle, la chambre a émis six recommandations. Elle examinera leur mise en œuvre dans un délai d'une année, après présentation au conseil municipal, conformément aux dispositions de l'article L. 243-9 du code des juridictions financières (CJF).

La commune souscrit aux recommandations de la chambre et prévoit de les intégrer dans sa démarche d'amélioration continue.

LES DONNÉES CLÉS

PRESENTATION GENERALE



- 30 879 habitants (2021).
- Ville centre de la communauté d'agglomération du Pays de Dreux (81 communes pour 117 000 habitants).
- Un tiers des habitants résidant dans un quartier prioritaire de la ville.
- Les moins de 30 ans représentent 42 % des habitants.
- De nombreux équipements culturels (théâtre municipal, conservatoire, centre d'art contemporain).
- 6 800 licenciés sportifs dans ses clubs dont seulement 40 % sont Drouais.



UNE SITUATION FINANCIÈRE QUI S'AMÉLIORE

- Des comptes davantage fiables (**1,4 M€** de factures impayées régularisées en 2022).
- Une situation financière qui s'améliore après une progression forte et rapide des charges de gestion (de **39,8 M€** en 2019 à **47,5 M€** en 2023, + **19,2 %**).
- Une augmentation importante des effectifs (+ **14 %** entre 2019 et 2020) et de la masse salariale en début de mandat, désormais stabilisée.
- Un endettement maîtrisé malgré l'augmentation de l'encours de dette qui devrait passer de **33,8 M€** en 2019 à plus de **50 M€** en 2025, destiné au financement des gros investissements (patinoire et pôle des Bâtes).
- Coût global de la construction de la patinoire : **20 M€ TTC**.
- Coût prévisionnel de la rénovation du quartier des Bâtes : **30 M€ TTC**.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Constituer les provisions obligatoires dès l'identification de pertes et de risques, particulièrement en cas de contentieux ou d'appels en garantie d'emprunt (p. 14).

Recommandation n° 2. : Respecter les objectifs de réduction des charges de gestion que la commune s'est elle-même fixés (p. 20).

Recommandation n° 3. : Attribuer l'indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (IFSE) à chaque agent conformément au cadre fixé par la délibération du 15 décembre 2016 et rétablir le versement du complément indemnitaire annuel (CIA) (p. 28).

Recommandation n° 4. : Restreindre le bénéfice des logements de fonction pour nécessité absolue de service aux seuls agents pouvant en bénéficier (p. 30).

Recommandation n° 5. : Assurer pour les recrutements à venir la traçabilité des procédures utilisées, afin d'attester le respect du principe de libre accès aux emplois publics (p. 31).

Recommandation n° 6. : Adapter la structuration des fonctions achat et commande publique aux besoins de la commune (p. 36).

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Dreux en application des articles L. 211-3 et L. 211-4 du code des juridictions financières (CJF). Les différentes étapes de la procédure sont présentées en annexe n° 1.

Deuxième ville du département d'Eure-et-Loir après Chartres, la commune de Dreux compte 30 879 habitants en 2021¹. Elle est la ville-centre de la communauté d'agglomération du pays de Dreux, composée de 81 communes réparties sur deux régions (Centre-Val de Loire et Normandie), regroupant 117 534 habitants sur 1 056 km². À ce titre, elle est confrontée à d'importantes charges de centralité en tant que pôle de centralité d'un important bassin de vie. Elle accueille un grand pôle de développement économique, de nombreux équipements culturels (théâtre municipal, conservatoire, centre d'art contemporain), ainsi que 6 800 licenciés sportifs dans ses clubs dont seulement 40 % sont Drouais. La ville de Dreux, située à environ 80 kilomètres à l'ouest de Paris et limitrophe du département des Yvelines, est naturellement tournée vers la région parisienne. La mise en place d'une tarification unique à compter de septembre 2025 pour les trajets en train Dreux-Paris devrait faciliter la mobilité.

Le projet de mandat porté par le maire actuel réside dans une volonté de faire évoluer l'offre de logements sur son territoire avec un objectif de création de 800 nouveaux logements (200 logements créés dans l'ancien sanatorium par exemple) et de réduire la part du logement social dans l'habitat communal. En parallèle, il a souhaité développer une offre de loisirs attractive afin d'attirer une population nouvelle. L'aménagement du centre de loisirs Otium, composé notamment d'une patinoire, s'inscrit dans cette perspective. Selon le maire, ce projet permet de créer 350 emplois sur le territoire.

La population drouaise se caractérise à la fois par sa jeunesse – en 2021, les moins de 30 ans représentaient 41,9 % de la population – et par sa pauvreté : 29 % de la population vit sous le seuil de pauvreté, contre 13,5 % en moyenne dans les communes de la région Centre-Val de Loire. Par ailleurs, le taux de chômage des 15-64 ans est de 21,1 % en 2021, contre 11,5 % en moyenne dans la région. Le revenu disponible médian par unité de consommation sur la commune de Dreux est de 18 250 € contre 23 360 € dans le reste du département d'Eure-et-Loir. Seuls 40 % des foyers fiscaux sont imposables (55,3 % en moyenne dans le reste de l'Eure-et-Loir). Par ailleurs, 42 % des ménages sont propriétaires de leur logement (64 % en moyenne régionale). Les principales catégories socio-professionnelles sont les employés, représentant 35 % de la population active, et les professions intermédiaires (29 %). Enfin, les quartiers prioritaires de la politique de la ville² (QPV) concentrent 10 348 habitants soit près d'un tiers de la population municipale. Dans ces quartiers, la part des logements sociaux parmi les résidences principales est supérieure à 90 %, le taux de pauvreté proche de 50 % et le nombre de familles monoparentales très élevé. La commune de Dreux a bénéficié de deux opérations successives de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) réalisées sur ses QPV. Malgré ces opérations, le parc de logement social demeure vieillissant (moyenne d'âge de 45 ans).

¹ Source : rapport INSEE 2021.

² Trois quartiers sont classés en QPV : Dunant-Kennedy ; Les Bâtes Tabellionne ; Les Rochelles-Barthou.

Carte n° 1 : Quartiers de la ville de Dreux concernés par la politique de la ville



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le système d'information géographique (SIG) de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

Le maire met en avant un « *contexte particulièrement troublé* » (campagne électorale violente, confinements successifs) et une « *dégradation progressive de la situation organisationnelle, juridique et financière de la commune* » qui l'ont conduit à décharger plusieurs cadres de leurs fonctions et à retirer leurs délégations à deux adjoints en raison de leurs agissements. L'un d'eux bénéficiait d'une délégation très étendue (finances, ressources humaines, commande publique notamment). Ces deux élus ont perdu leur qualité d'adjoint lors du conseil municipal du 19 septembre 2022. Le maire a fait un signalement au procureur de la République, la procédure étant en cours.

Depuis, un nouveau mode de fonctionnement a été mis en place afin de formaliser davantage les procédures internes et les échanges entre les services et les élus et de faciliter la circulation de l'information et la planification des missions. Trois niveaux de réunions stratégiques ont été créés, faisant l'objet d'un suivi régulier : les réunions des directeurs associant le maire, le cabinet et la direction générale ; les réunions de pôles avec les élus et directeurs concernés ; les réunions trimestrielles des cadres réunissant l'ensemble des chefs de services et leurs adjoints autour des grands enjeux de la vie de la collectivité.

À titre d'exemple, alors qu'en 2022, la commune avait volontairement sous-évalué ses dépenses de fonctionnement dans son budget primitif afin d'équilibrer facialement sa section de fonctionnement, elle a procédé à une importante correction au stade du budget supplémentaire. À compter de 2023, la commune a fiabilisé ses prévisions budgétaires.

Les services de la commune sont peu mutualisés avec ceux de la communauté d'agglomération. La recommandation formulée dans le précédent rapport de la chambre relative à la poursuite et à l'approfondissement de la mutualisation des services avec la communauté d'agglomération n'a ainsi pas été mise en œuvre. Seule la direction des systèmes d'information fait l'objet d'une mutualisation. Une mutualisation des fonctions de directeur général des services (DGS) et de la direction des ressources humaines a été engagée en 2019-2020 mais a été rapidement abandonnée. Si plusieurs partenariats et prestations de services partagées ont été mis en place, une mutualisation plus poussée des services de la commune et de l'intercommunalité apparaît d'autant plus nécessaire aujourd'hui.

1 LA SITUATION FINANCIÈRE, LA FIABILITÉ DES COMPTES ET L'INFORMATION FINANCIÈRE

1.1 Une fiabilité des comptes qui s'améliore à compter de l'exercice 2023

La période sous contrôle est marquée jusqu'en 2023 par de nombreuses irrégularités comptables. Des régularisations a posteriori ont été rendues nécessaires suite au constat des défaillances de la fonction finances. Néanmoins, l'indice de qualité comptable progresse fortement passant de 73 % en 2020 à 100 % en 2024 grâce à travail partenarial conduit avec la direction départementale des finances publiques (DDFIP), attestant des efforts de rétablissement qui ont été fournis.

1.1.1 De nombreuses subventions non recouvrées et des factures impayées mais régularisées en 2022

En 2021, la collectivité a constaté une absence de recouvrement de nombreuses subventions obtenues depuis 2009, représentant près de 10 M€. Les services ont régularisé en partie cette situation, parvenant à recouvrer près de 6,5 M€ de subventions non perçues. Toutefois, la collectivité a constaté que 810 000 € étaient devenus irrécupérables. La commune doit encore recouvrer près de 3 M€, essentiellement pour des projets encore en cours de réalisation ou récemment achevés.

De même, à la suite de la découverte de nombreuses factures impayées (environ 1 900 factures) datant de la période 2019-2021 et représentant près de 1,4 M€, la commune a été contrainte de procéder à des régularisations au cours de l'exercice 2022. Cette situation résulte en partie d'un suivi défaillant des factures à payer par le pôle comptabilité rattaché à la direction générale adjointe des services techniques et de l'aménagement durable (DGASTAD). Elle explique en partie la dégradation de la situation financière spécifique à l'année 2022, telle qu'elle résulte de la lecture des comptes produits par la commune.

L'absence de suivi des subventions et le paiement très tardif, sur un exercice ultérieur, de nombreuses factures dégradent la présentation des comptes. La commune a néanmoins amélioré la qualité de ses comptes à compter de l'exercice 2023 en procédant notamment à la recentralisation de la fonction finances. En effet, les cinq agents du service administration et comptabilité des services techniques ont été intégrés au sein de la direction des finances après le constat de ces nombreux retards de paiement de factures. La chambre invite la commune à poursuivre ses efforts pour présenter des comptes fiables en assurant un suivi précis des subventions qui lui sont attribuées et des factures qu'elle doit payer à ses prestataires.

1.1.2 Un suivi patrimonial perfectible

Les instructions budgétaires et comptables M14 et M57 prévoient la tenue d'un état de l'actif par le comptable assignataire donnant le détail des immobilisations inscrites au bilan, et

la tenue par l'ordonnateur d'un inventaire détaillé des immobilisations, registre justifiant la réalité physique des biens. Le suivi du patrimoine communal est donc effectué conjointement par l'ordonnateur et le comptable au travers de deux états extra-comptables dont la concordance doit être assurée par des rapprochements réguliers.

La commune a mis en place un inventaire pour son budget principal. Ce document mentionne pour chaque bien, un numéro d'inventaire, la date d'acquisition, la valeur d'acquisition, le montant de l'amortissement pratiqué, ainsi que, pour certains biens, la localisation. Cet inventaire est toutefois parcellaire et incomplet. En outre, de nombreuses discordances sont constatées entre l'inventaire fourni et l'état de l'actif.

Tableau n° 1 : Un écart important entre l'état de l'actif et l'inventaire (budget principal)

| En € | Valeur de l'actif n-1 | Amortissements 2023 | Valeur nette comptable au 31 décembre 2023 |
|-----------------------------|-----------------------|---------------------|--|
| État de l'actif (1) | 420 891 119 | 33 034 595 | 387 857 582 |
| Inventaire physique (2) | 390 978 613 | 77 970 003 | 313 008 610 |
| Différence (2) – (1) | 29 912 505 | -44 935 409 | 74 848 972 |

Source : État de l'actif 2023 du comptable et inventaire 2023 de l'ordonnateur

Pour le budget principal, l'écart entre la valeur nette comptable des biens immobilisés au 31 décembre 2023 est de 75 M€, soit 19 % de la valeur nette comptable de l'actif telle qu'elle apparaît dans l'état de l'actif. Le suivi de l'inventaire n'est pas suffisant. Le rapprochement régulier avec l'état de l'actif tenu par le comptable n'est pas effectué. La chambre invite la commune à mettre en cohérence son inventaire avec l'état de l'actif, en lien avec le comptable, ce qu'elle a commencé à faire en 2024.

1.1.3 Des amortissements insuffisamment surveillés

Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 (27°) du CGCT, la commune doit amortir certaines de ses immobilisations. Ces amortissements constituent des dépenses obligatoires. Dans le cadre du passage à l'instruction budgétaire et comptable M57, les durées d'amortissement ont été mises à jour par délibération du 14 décembre 2021.

Certains biens achetés à compter de l'année 2022, pourtant amortissables, ne font l'objet d'aucun amortissement. C'est le cas par exemple de certaines études (aménagement du square de la République ; du quai aux arbres). De même, certaines durées d'amortissement mentionnées sont erronées. Ainsi, pour le matériel d'incendie ou les jeux extérieurs, ces acquisitions font l'objet d'un amortissement en sept ans au lieu des dix années prévues dans la délibération de 2021. Bien qu'un important travail avec le comptable ait été mis en place depuis 2022, des erreurs subsistent dans la gestion des amortissements.

Par ailleurs, les comptes à racine 23 « immobilisations en cours » ont pour objet d'inscrire au bilan la valeur des travaux afférents à des immobilisations non achevées à la fin de l'exercice. Au fur et à mesure de la fin des travaux et de la mise en service des

immobilisations, les comptes 23 doivent faire l'objet de virements vers les comptes 21 par le biais d'opérations d'ordre non budgétaires.

Tableau n° 2 : Les soldes des comptes d'immobilisation du budget principal

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|----------------|----------------|----------------|---------------|---------------|
| <i>Solde comptes 21 au 31/12</i> | 316 275 325 | 325 337 378 | 330 755 869 | 377 522 800 | 387 740 624 |
| <i>Solde comptes 23 au 31/12</i> | 37 751 953 | 40 483 706 | 43 661 739 | 8 444 353 | 16 606 801 |
| Ratio c/23 par rapport aux c/21 | 11,94 % | 12,44 % | 13,20 % | 2,24 % | 4,28 % |

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après la balance des comptes de gestion du budget principal

À l'issue de l'exercice 2023, les comptes à racine 23 représentent un total de 16 M€. Pourtant, de nombreuses immobilisations figurant sur ces comptes ont fait l'objet d'une mise en service bien avant l'exercice 2022 (aménagement de l'espace Paul Bert, aménagements de voiries dans le quartier des Oriels). Or, le maintien de ces opérations achevées dans les comptes 23 a pour conséquence de retarder l'amortissement des immobilisations correspondantes. Des régularisations comptables ont toutefois été effectuées par la collectivité, notamment au cours de l'exercice 2022, ce qui se traduit par une baisse significative du ratio des comptes 23 par rapport aux comptes 21. La chambre invite la commune à porter une attention particulière sur l'intégration des opérations au sein des comptes 21 dès que celles-ci sont terminées et à assurer un suivi suffisant des amortissements.

1.1.4 Une quasi-absence de provisions jusqu'en 2024 malgré l'existence de risques réels identifiés

En application de l'article L. 2321-2 (29°) du CGCT, les dotations aux provisions constituent une dépense obligatoire. Elles permettent de constater une dépréciation, un risque, ou d'étaler une charge selon le principe de prudence. L'article R. 2321-2 du CGCT impose la constitution de provisions pour les risques suivants : dans le cadre d'un litige, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre l'organisme ; pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, à hauteur du risque d'irrecouvrabilité ou de dépréciation de la créance ; pour les restes à recouvrer sur compte de tiers, lorsque le recouvrement est compromis.

Les exercices 2019 à 2021 donnent lieu à la constitution de provisions, en particulier pour la dépréciation des actifs circulants.

Tableau n° 3 : Dotations aux provisions pour risques et charges

| Dotations aux provisions (en €) | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---------------|---------------|----------------|----------|----------|
| <i>Provisions dépréciations actifs circulants c/6817</i> | 10 112 | 41 050 | 111 891 | 0 | 0 |
| <i>Provisions fonctionnement courant c/6815</i> | 0 | 0 | 67 171 | 0 | 0 |
| <i>Provisions risques et charges exceptionnelles c/6875</i> | 0 | 0 | 150 000 | 0 | 0 |
| TOTAL | 10 112 | 41 050 | 329 062 | 0 | 0 |

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les comptes de gestion du budget principal

En 2021, des provisions ont été inscrites au budget à hauteur de 67 171 € pour anticiper la compensation financière liée au compte épargne temps et à hauteur de 111 891 € au titre de la dépréciation d'actifs circulants. Une provision pour charges exceptionnelles de 150 000 € constituée cette même année correspond à un contentieux qui a été soldé en 2024.

Aucune provision n'a été constituée par la collectivité au titre des exercices 2022 et 2023. Or, compte tenu des contentieux en cours, notamment en matière de ressources humaines, la commune aurait dû prévoir et inscrire des provisions en déterminant une modalité d'évaluation des risques associés à chacun de ces contentieux. Elle a constitué 145 604 € de provisions au titre de ses contentieux à la fin de l'année 2024, provisions reconduites en 2025.

En outre, chaque année, la communauté d'agglomération du Pays de Dreux (CAPD) prélève un montant de 145 000 € – pour son budget annexe assainissement – sur l'attribution de compensation qu'elle verse à la commune. Ce prélèvement s'inscrit dans le cadre d'une convention signée en 2003 arrivée à échéance en 2008. Ainsi, la commune a émis un titre de recette en 2023 à destination de la CAPD afin d'obtenir le remboursement des prélèvements effectués au titre des cinq derniers exercices, soit un montant de 725 000 €. Toutefois, ce titre de recette est contesté par la CAPD qui n'a pas procédé au paiement. La communauté d'agglomération a d'ailleurs saisi le tribunal administratif en juin 2024 en vue du règlement de ce litige. Malgré le caractère incertain de cette recette, la commune n'a constitué aucune provision jusqu'en 2025, année au cours de laquelle une provision d'un montant de 435 000 € est prévue, correspondant à trois années de prélèvement d'attribution de compensation.

Par ailleurs, par convention du 9 juillet 2008, la commune a octroyé une garantie d'emprunt pour un montant de 1,73 M€ (soit la moitié de l'emprunt d'un montant total de 3,46 M€) à une association pour la construction d'un centre éducatif fermé, bien qu'un tel investissement n'ait aucun lien avec une compétence communale. À la suite de la défaillance de cette association, le prêteur a demandé à deux reprises, en 2020 et 2022, à la commune d'exécuter son engagement de cautionnement, pour la totalité du montant garanti. Toutefois, malgré la connaissance de ce risque dès 2020, la commune n'a constitué aucune provision pour y faire face afin de ne pas dégrader l'équilibre budgétaire de sa section de fonctionnement et sa capacité d'autofinancement. Or, le défaut d'anticipation de ce risque dans ses comptes génère un risque financier important. La commune envisageait de constituer une provision d'un montant de 584 000 € lors du budget primitif 2025, selon une estimation qu'elle a réalisée en application d'une méthode de calcul cohérente. En effet, la commune anticipe de ne pas être appelée sur la totalité de la garantie qu'elle a accordée, l'association ayant vraisemblablement déjà remboursé une partie de l'emprunt obtenu. Néanmoins, cette provision a été ramenée à un montant de 250 000 € dans le budget 2025 en l'absence d'évolution spécifique dans ce dossier.

Ainsi, la chambre recommande à la commune de constituer régulièrement des provisions, en particulier pour ses contentieux et au titre des garanties d'emprunt pour lesquelles elle est susceptible d'être appelée. La commune y souscrit et indique vouloir s'y conformer.

| |
|---|
| <p>Recommandation n° 1. : Constituer les provisions obligatoires dès l'identification de pertes et de risques, particulièrement en cas de contentieux ou d'appels en garantie d'emprunt.</p> |
|---|

1.2 Une information financière en nette amélioration depuis 2023

1.2.1 Des rapports d'orientation budgétaire et des annexes aux comptes administratifs complets depuis 2023

L'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que, dans les communes de plus de 3 500 habitants, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement. Afin que les membres du conseil municipal disposent de toute l'information nécessaire lors de l'adoption du budget primitif, un rapport sur les orientations budgétaires (ROB) doit leur être présenté avant le débat.

Les rapports d'orientation budgétaire établis au titre des exercices 2019 à 2022 ne répondent pas aux exigences réglementaires de l'article D. 2312-3 du CGCT. En effet, pour la section de fonctionnement, si les rapports précisent les déterminants ayant eu un impact sur les dépenses de personnel de l'exercice en cours (glissement vieillesse technicité, augmentation du SMIC, augmentation des charges sociales), ils ne comportent aucune information relative à la structure des effectifs, aux éléments constitutifs de la masse salariale, à la durée effective du travail ou au volume des heures supplémentaires effectuées par les agents. Par ailleurs, ces rapports ne présentent aucun élément pluriannuel et ne fixent pas d'objectifs d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et du besoin de financement annuel. Pour la section d'investissement, aucune présentation pluriannuelle des investissements n'est proposée, seules les dépenses de l'année à venir sont énumérées. En outre, la typologie de la dette n'est pas détaillée (structure de taux, niveau de risque).

Toutefois, la qualité des rapports d'orientation budgétaire s'améliore à compter de l'exercice 2023, date à laquelle la commune s'est fait assister par un cabinet de conseil. Les rapports sont désormais enrichis d'éléments explicatifs concernant l'état de la dette, les évolutions de la masse salariale ou encore des données chiffrées concernant les grands investissements prévus. Les principaux ratios financiers sont également présentés. La chambre invite la collectivité à conserver, au sein des rapports d'orientation budgétaire, la présentation complète des éléments financiers qu'elle a récemment mise en place.

Par ailleurs, jusqu'en 2022, les dossiers de conseil adressés aux conseillers municipaux lors du vote du budget ne contenaient que des maquettes budgétaires partielles. Or, l'article L. 2312-1 du CGCT prévoit que « *le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal* ». Ainsi, les membres du conseil municipal étaient appelés à approuver le budget sans disposer des éléments essentiels pour se prononcer. La commune a mis fin à cette pratique à compter du vote du budget 2023.

Entre 2019 et 2023, les annexes aux comptes administratifs sont complètes. Les comptes administratifs comportent la présentation fonctionnelle et respectent donc l'obligation prévue à l'article R. 2313-3 du CGCT qui fixe la liste des états devant être annexés aux documents budgétaires pour les communes de 3 500 habitants et plus.

1.2.2 Des taux d'exécution budgétaire à améliorer en fonctionnement

Le calcul des taux de réalisation budgétaire en dépenses et en recettes, en fonctionnement comme en investissement, permet d'apprécier la qualité de la prévision initiale réalisée lors du vote du budget primitif et des décisions modificatives.

Pour la section de fonctionnement, les prévisions budgétaires sont très variables au cours de la période sous contrôle. Elles s'établissent entre 79,9 % et 86,7 % en dépenses et entre 91,7 % et 101,8 % en recettes. L'évaluation imparfaite par la commune de ses dépenses de fonctionnement illustre ses difficultés à établir des prévisions budgétaires fiables, qui doivent être améliorées. Les taux d'exécution des recettes de fonctionnement nécessitent également d'être améliorés. Ils représentent moins de 92 % des recettes estimées en 2019 et en 2021. Ainsi, la commune a surévalué ses recettes au titre de ces deux exercices.

En section d'investissement, en dépenses comme en recettes, les taux de réalisation annuels sont faibles. Ils se situent entre 39 % et 78 % en dépenses et entre 28 % et 76 % en recettes. Bien que la situation s'améliore en 2024, la commune n'est pas en capacité de réaliser le programme d'investissement qu'elle inscrit dans son budget. De ce fait, une partie des recettes d'investissement dont la collectivité anticipait la perception n'est pas réalisée.

La chambre invite la collectivité à améliorer les prévisions et l'exécution des dépenses et recettes de fonctionnement comme d'investissement en confortant les outils de pilotage dont elle indique s'être dotée en conséquence.

1.3 Une amélioration de la situation financière depuis 2022 à consolider

Dans son précédent rapport du 5 janvier 2017, la chambre constatait une situation financière saine, bien que moins favorable que celle des communes de la même strate. La présente analyse financière ne porte que sur le budget principal qui représente environ 96 % des dépenses de fonctionnement de la collectivité.

1.3.1 Une capacité d'autofinancement en partie rétablie après une forte dégradation

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) varie beaucoup au cours de la période sous contrôle, représentant entre 6,4 % et 19,1 % des produits de gestion. L'EBF est particulièrement dégradé en 2021 et 2022 en raison de la forte et rapide progression des charges. Néanmoins, l'EBF de la commune retrouve un niveau correct en 2023 mais demeure inférieur à 20 %, niveau considéré comme satisfaisant. Il diminue à nouveau en 2024 (-700 000 €) en raison de la perte d'une recette conjoncturelle.

De même, la capacité d'autofinancement (CAF) nette connaît une baisse importante au cours des exercices 2021 et 2022, avant un rebond conséquent en 2023. Outre l'évolution de l'EBF, cette dégradation s'explique par l'augmentation importante de l'annuité en capital de la dette, la commune ayant décidé de réaliser la majorité de ses investissements en milieu de mandat.

Tableau n° 4 : Évolution de la capacité d'autofinancement (budget principal uniquement)

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <i>Fiscalité totale nette</i> | 27 211 722 | 27 016 474 | 28 021 062 | 28 687 206 | 29 442 489 | 29 553 112 |
| <i>Ressources d'exploitation</i> | 4 766 450 | 2 506 722 | 3 270 376 | 4 598 034 | 4 924 914 | 6 039 803 |
| <i>Dotations et participations</i> | 17 205 856 | 19 280 019 | 18 565 271 | 20 648 760 | 21 642 349 | 20 106 026 |
| <i>Production immobilisée</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 882 888 | 42 241 |
| Produits de gestion | 49 184 028 | 48 803 215 | 49 856 710 | 53 934 000 | 56 892 639 | 55 741 183 |
| <i>Charges à caractère général</i> | 12 131 474 | 11 088 378 | 12 982 197 | 17 420 559 | 14 455 802 | 14 234 728 |
| <i>Charges de personnel</i> | 21 703 285 | 22 909 194 | 25 566 186 | 25 522 181 | 25 442 364 | 25 855 163 |
| <i>Subventions de fonctionnement</i> | 4 698 810 | 4 876 902 | 4 818 849 | 4 951 731 | 5 401 695 | 5 040 933 |
| <i>Autres charges de gestion</i> | 1 261 176 | 1 183 765 | 1 929 858 | 2 608 632 | 2 154 980 | 1 908 110 |
| Charges de gestion | 39 794 745 | 40 058 238 | 45 297 090 | 50 503 103 | 47 454 841 | 47 038 933 |
| Excédent brut de fct. | 9 389 283 | 8 744 976 | 4 559 620 | 3 430 896 | 9 437 799 | 8 702 250 |
| <i>Résultat financier</i> | 543 193 | 147 734 | 198 102 | 160 025 | 466 101 | 249 956 |
| <i>Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs</i> | 63 013 | -1 588 | 53 229 | 13 811 | -255 000 | -9 112 |
| CAF brute | 9 995 490 | 8 891 122 | 4 810 951 | 3 604 732 | 9 648 900 | 8 943 093 |
| <i>Annuité en capital de la dette</i> | 2 876 304 | 2 883 652 | 3 087 169 | 3 597 522 | 4 073 724 | 3 981 279 |
| CAF nette | 7 119 186 | 6 007 470 | 1 723 782 | 7 210 | 5 575 175 | 4 961 815 |

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les comptes de gestion de 2019 à 2023 du budget principal et CFU 2024

1.3.1.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion progressent tout au long de la période sous contrôle pour s'établir à 56,9 M€ en 2023 (+15,7 %). La hausse des produits de gestion est portée par l'augmentation des ressources fiscales propres qui passent de 15,8 M€ en 2019 à 18 M€ en 2023 (+14,1 %), ainsi que par la progression des ressources institutionnelles. Ces dernières passent de 17,2 M€ en 2019 à 21,6 M€ en 2023 (+25,8 %).

Toutefois, la hausse conséquente des produits constatée entre 2022 et 2023 (+ 3 M€) s'explique par deux éléments conjoncturels. En effet, la commune a perçu en 2023 le solde lié au « *filet de sécurité* »³ (2,26 M€)⁴ et a émis un titre de recettes – contesté par la communauté d'agglomération – lié au versement d'un solde d'attribution de compensation (725 000 €) (cf. supra 1.1.4.). Ces produits ne sont plus disponibles en 2024, ce qui réduit les ressources dont dispose la commune. En effet, les ressources institutionnelles (dotations et participations) passent de 21,6 M€ en 2023 à 20,1 M€ en 2024, diminution liée à la perte des recettes non

³ Le filet de sécurité permet à des collectivités en difficulté de bénéficier d'un soutien de l'État pour faire face à l'augmentation de certaines dépenses, à hauteur de 50 % de la hausse des dépenses constatées en 2022 au titre de la revalorisation du point d'indice et de 70 % des hausses de dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain et d'achat de produits alimentaires constatées en 2022.

⁴ La commune avait reçu un premier versement de 341 173 € en 2022 au titre du filet de sécurité.

pérennes perçues en 2023. Ainsi, les produits de gestion se contractent en 2024 et se limitent à 55,7 M€ (-2 % par rapport à 2023).

En outre, les ressources d'exploitation connaissent une baisse très importante en 2020 et 2021 en raison de la crise sanitaire. En 2023, elles retrouvent un niveau légèrement supérieur à celui de 2019 et s'établissent à 5 M€. Elles augmentent à nouveau en 2024 (+1 M€), de manière conjoncturelle, en raison de l'octroi d'un avoir.

1.3.1.2 Les charges de gestion

Les charges à caractère général, après une progression forte et ponctuelle – passant de 13 M€ à 17,5 M€ entre 2021 et 2022 – diminuent sans toutefois revenir à leur niveau antérieur (14,5 M€ en 2023). La commune explique cette augmentation des charges à caractère général en 2022, principale explication de la dégradation de la CAF cette année-là, par trois facteurs :

- en premier lieu, la commune a été confrontée à des dépenses exceptionnelles imprévisibles (crise sanitaire, crise énergétique) ;
- en deuxième lieu, les nouvelles politiques publiques conduites dans les secteurs de la jeunesse, de la culture ou de l'aide sociale ont généré des coûts supplémentaires ;
- en troisième lieu, de nombreux dysfonctionnements comptables ont entraîné un phénomène de régularisation qui a un fort impact sur l'exercice 2022. La commune a ainsi procédé au paiement de factures antérieures restées impayées, notamment en matière énergétique.

La multiplication par trois des charges énergétiques en 2022 – le compte 60612 passe de 2,2 M€ en 2021 à 5,9 M€ en 2022 – illustre en effet cette situation. En outre, la commune a procédé en 2022 au paiement de factures correspondant à cinq trimestres afin de mettre fin au paiement des factures correspondantes au quatrième trimestre d'un exercice sur l'exercice suivant, soit une hausse ponctuelle des charges de près de 1 M€ en 2022. La commune a tiré profit du fort accroissement conjoncturel de ses charges énergétiques, en partie lié à des factures impayées antérieures à 2022 en raison d'une carence de gestion interne, pour bénéficier de davantage de crédits au titre du dispositif de « *filet de sécurité* » mis en place par l'État à travers la loi de finances rectificative pour 2022.

La baisse des charges à caractère général constatée en 2023 (-3 M€ par rapport à l'exercice précédent) s'explique, outre le gonflement facialement des charges de 2022, par un effort particulier réalisé par la commune, destiné à contenir le niveau de ces charges. En effet, dans le cadre de la préparation du budget 2023, la direction générale a fixé des objectifs ambitieux de baisse des charges à caractère général à ses services (-10 %). La tendance à la baisse des charges à caractère général se poursuit en 2024 avec une nouvelle diminution estimée à 200 000 €.

Les charges de personnel (25,4 M€ en 2023, dont 23 % pour les agents non titulaires) augmentent fortement entre 2019 et 2023 (+3,7 M€), surtout au début du mandat de la nouvelle équipe municipale. L'évolution de ces charges est par la suite contenue à compter de 2022. L'augmentation de ces charges est particulièrement marquée entre 2020 et 2021 en raison, notamment, de la nécessité de pourvoir des postes de direction vacants lors du renouvellement du conseil municipal. En outre, le renforcement de la politique culturelle municipale, des points de proximité dans les quartiers, de la police municipale et la création de nouveaux centres d'accueils de loisirs, se sont traduits par de nombreux recrutements.

Pour faire face à cette augmentation rapide, la commune procède, à compter de 2023, à des mesures de non remplacement de certains départs, accompagnées par des réorganisations de services, afin de réduire progressivement la masse salariale. L'objectif affiché pour la période 2023-2026 consiste en des économies annuelles de 200 000 € sur le chapitre 012, soit 600 000 € d'ici 2026. Cette orientation ambitieuse compte tenu de la hausse tendancielle des dépenses de personnel (hausse du point d'indice, impact du glissement vieillesse technicité) doit permettre de contenir les charges de gestion de la collectivité.

Dans son rapport sur les orientations budgétaires (ROB) 2024, la commune anticipait une baisse progressive de ses effectifs entre 2023 et 2024 (-4 % d'ETP soit l'équivalent de 23 agents), qui n'a pas été réalisée. Bien qu'elles demeurent contenues, les charges de personnel augmentent légèrement en 2024 pour s'établir à 25,9 M€ (+1,6 % par rapport à 2023). En outre, ces charges pourraient structurellement repartir à la hausse dans les années à venir en raison notamment d'une nouvelle augmentation des effectifs à la fin de l'année 2024. Selon les prévisions de la commune établies à l'occasion du rapport d'orientation budgétaire 2025, les charges de personnel devraient d'ailleurs s'établir à 28,9 M€ en 2025. Si cette forte augmentation s'explique en grande partie par des facteurs exogènes⁵ dont certains sont compensés par des diminutions d'autres charges, de nouveaux recrutements pour la patinoire et pour les équipes opérationnelles de la voirie, la propreté et espaces verts sont à l'origine d'un accroissement de 0,6 M€ de la masse salariale.

En outre, sur la période récente, la commune connaît de nombreuses vacances de poste sur des durées parfois longues. Ces vacances de poste – qui nuisent au bon fonctionnement des services – constituent des économies conjoncturelles sur le chapitre 012. Elles permettent de contenir la masse salariale mais ne sont pas pérennes. La commune doit donc anticiper la hausse de la masse salariale liés aux recrutements intervenus dans ce cadre, début 2025.

Les autres charges de gestion (parmi lesquelles figurent les subventions aux associations, au centre communal d'action sociale, aux budgets annexes) augmentent également significativement entre 2019 et 2023 mais représentent un volume moins important. Toutefois, ces charges diminuent en 2024 (-11,6 %) par rapport aux deux exercices précédents, en raison de la baisse des participations versées depuis le budget principal à la caisse des écoles et pour compenser le déficit de budgets annexes.

Ainsi, si les charges de gestion dans leur ensemble sont bien contenues au titre des exercices 2023 et 2024, la commune ne semble pas en mesure de tenir l'objectif qu'elle s'est fixé en 2023 de réduire progressivement sa masse salariale de 200 000 € par an pour les exercices 2025 et 2026. Les charges de gestion ont fortement progressé en début de mandat, bien plus rapidement que les produits. Ces charges passent de 40 M€ à 50 M€ entre 2020 et 2022. Cette augmentation forte et rapide n'est pas soutenable. Si elle résulte en partie de facteurs conjoncturels et que la commune a pris des mesures pour contenir et même réduire ces charges (47,5 M€ en 2023 et 47 M€ en 2024), la chambre recommande à la commune de demeurer vigilante sur l'évolution de ses charges de fonctionnement, en particulier sur sa masse salariale et de respecter les objectifs qu'elle s'est fixés en 2023. Une telle maîtrise lui permettra de conserver un niveau d'autofinancement correct, indispensable au financement de ses importants investissements.

⁵ Hausse du taux de cotisation à la CNRACL (+0,4 M€), hausse des frais d'assurance statutaire (+0,2 M€), transfert du personnel de la caisse des écoles (+1,1 M€). Ce dernier et principal facteur d'augmentation devrait par ailleurs se traduire par une diminution équivalente des dépenses de subventionnement de la caisse des écoles.

Recommandation n° 2. : Respecter les objectifs de réduction des charges de gestion que la commune s'est elle-même fixés.

1.3.2 Un niveau d'endettement jusqu'ici maîtrisé

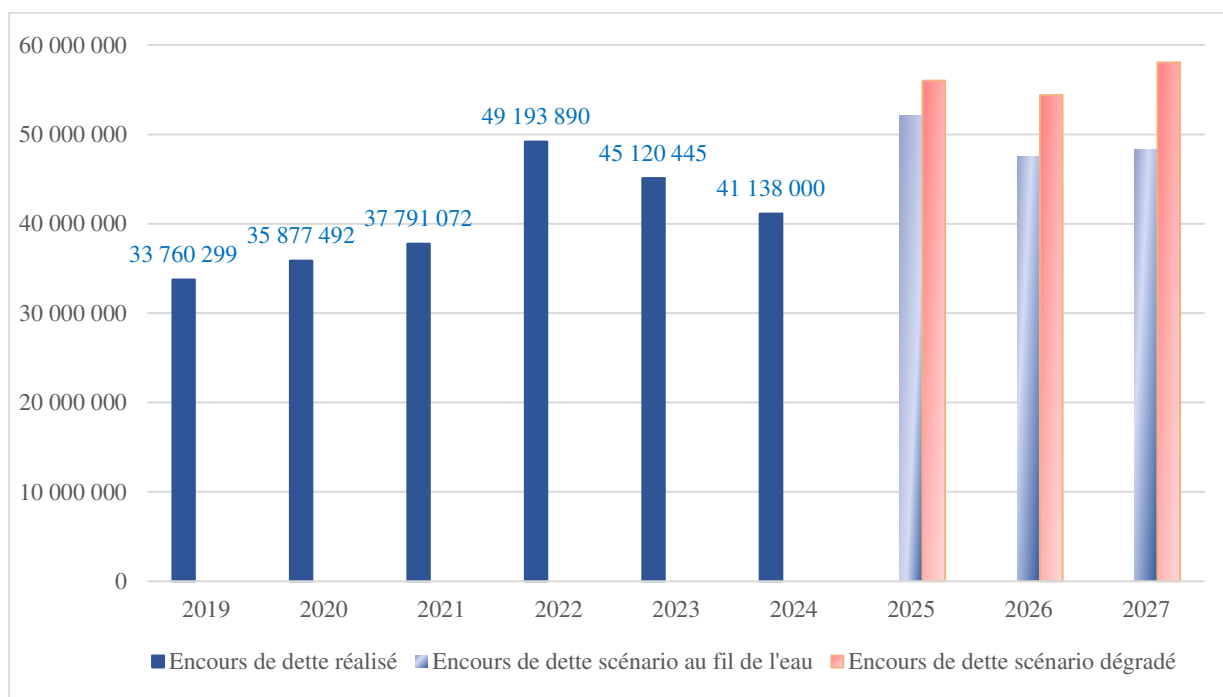
Jusqu'en 2023, la commune ne disposait pas de plan pluriannuel d'investissement (PPI). Elle a mis en place un tel outil à compter de 2023 afin d'identifier les dépenses d'investissement contraintes, c'est-à-dire obligatoires ou déjà engagées, et les marges de manœuvres disponibles. Ce plan a été actualisé et présenté aux élus au début de l'année 2024. Il prévoit pour la période 2024-2026 un volume de dépenses d'investissement annuelles compris entre 25 M€ et 30 M€ et des recettes annuelles d'environ 16,5 M€, générant un besoin de financement conséquent. Le niveau des investissements prévus demeure important, la commune ayant inscrit 20 M€ de crédits d'investissements en 2024 et 27,1 M€ en 2025.

Le total des autorisations de programme s'élève à 67 M€ en 2024. Le principal investissement structurant en cours de réalisation concerne le pôle éducatif et culturel des Bâtes. L'autorisation de programme prévoit un montant total de 30 M€ pour cette opération, en partie financée par l'ANRU (8 M€). Cette opération est réalisée à la suite de l'autre principal investissement de la période sous contrôle : la construction de la patinoire, mise en service en juin 2024 dont le coût final total s'élève à près de 20 M€.

Permettant notamment de financer ces opérations, les recettes d'investissement hors emprunts augmentent au cours de la période atteignant 12,5 M€ en 2023. Hors CAF nette, ces recettes sont principalement constituées des produits de cession, de subventions et du fonds de compensation de la TVA. Toutefois, entre 2019 et 2023, le financement propre disponible ne représente en moyenne que 65,4 % des dépenses d'équipement, soit un niveau limité de ressources propres.

L'encours de la dette progresse de 33,8 M€ en 2019 à 41,1 M€ en 2024. Néanmoins, la capacité de désendettement de la commune reste satisfaisante, s'établissant à 4,6 années en 2024. La capacité de désendettement dégradée de 13,7 années constatée en 2022 s'explique par la conjonction de deux facteurs : un nouvel emprunt de 15 M€ contracté cette année-là – notamment pour financer la patinoire – dont le montant était supérieur aux besoins de la collectivité générant une trésorerie abondante (22,2 M€ au 31 décembre 2022) et une CAF brute conjoncturellement faible.

Aucun emprunt n'est mobilisé en 2023 et en 2024 malgré un niveau de dépenses d'équipement élevé. En effet, la stratégie poursuivie par la collectivité d'ici la fin du mandat consistait initialement à ne pas recourir à de nouveaux emprunts afin de retrouver en 2026 un encours de dette de 33,2 M€, proche de celui de 2019. Toutefois, depuis la présentation du rapport d'orientation budgétaire pour 2025, cette perspective est écartée. La commune envisage de mobiliser entre 20 M€ et 30 M€ de nouveaux emprunts sur la période 2025-2027 (dont les deux tiers dès 2025) selon deux scénarii qu'elle a élaboré (« *fil de l'eau* » ou « *dégradé* »). Un emprunt de 15,7 M€ est d'ailleurs inscrit au budget primitif 2025. Ces nouveaux emprunts sont principalement destinés à financer les travaux du pôle des Bâtes dont le calendrier des travaux – et du financement qui en découle – se concentre désormais sur la période 2025-2026 alors qu'il s'étalait jusqu'en 2028 à l'origine. Selon ces scénarii, le stock de dette devrait être porté à un niveau compris entre 48,3 M€ et 58 M€ en 2027, soit un niveau nettement supérieur à celui de 2019.

Graphique n° 1 : Progression de l'encours de la dette du budget principal au 31 décembre (en €)

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les comptes de gestion du budget principal et des budgets annexes et ROB 2025 pour les éléments prospectifs

Par ailleurs, 98 % de la dette de la collectivité est à taux fixe pour un taux moyen de 1,86 %. Ainsi, la dette sur livret et la dette structurée demeure résiduelle, ne présentant pas de risque financier pour la collectivité.

L'objectif affiché par la commune de ne pas recourir à l'emprunt en fin de mandat ne peut être tenu en raison d'une accélération de l'opération du pôle des Bâtes. L'encours de la dette devrait fortement progresser dès 2025, ce qui limitera de fait les capacités futures d'investissement de la collectivité et dégradera la CAF nette en raison d'une augmentation des annuités d'emprunt. La commune a d'ailleurs conscience qu'elle doit préserver une capacité d'autofinancement minimum et adapter le volume de ses investissements à ses capacités.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes présentés par la commune s'améliorent à compter de 2022 en raison d'une importante régularisation de factures impayées (près de 1,4 M€). La commune constitue depuis 2024 les dotations aux provisions nécessaires, liées à l'identification de risques réels.

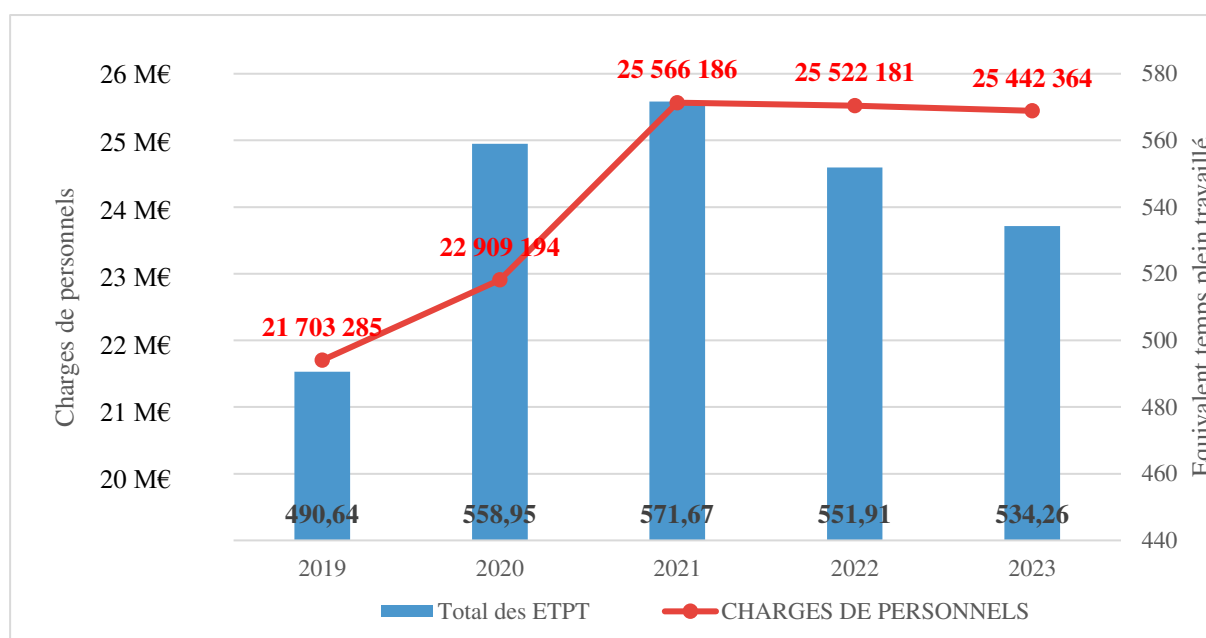
Sa situation financière s'améliore avec des efforts engagés dès l'année 2022 pour mettre un terme à la progression forte et rapide des charges de gestion constatée au début du mandat. Toutefois, ces charges, et en particulier les charges de personnel, devraient à nouveau progresser en 2025. Le niveau d'endettement est maîtrisé jusqu'en 2024 avec une capacité de désendettement satisfaisante. La commune envisage néanmoins d'accroître l'encours de sa dette pour faire face à l'accélération des travaux sur le pôle éducatif et culturel des Bâtes à travers la mobilisation d'un emprunt de 15,7 M€ prévu en 2025.

2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 Une évolution des effectifs et de la masse salariale marquée par une inflexion à la baisse depuis 2022

L'arrivée de la nouvelle équipe municipale s'est traduite, dès 2020, par une forte augmentation des effectifs. Ainsi, le nombre d'agents en « *équivalents temps plein travaillés* » (ETPT) passe de 490,64 en 2019 à 558,95 en 2020 (soit + 14 % en un an). Les effectifs continuent de progresser en 2021 avant de commencer à décroître à compter de 2022.

Graphique n° 2 : Une hausse rapide des effectifs et de la masse salariale



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après le tableau des effectifs renseigné par la commune de Dreux

Cette augmentation des effectifs entre 2019 et 2020 se concentre dans les services tranquillité publique (+4,5 ETPT), culture (+5,37 ETPT), jeunesse et sports (+11,1 ETPT), éducation, enfance, famille (+16,92 ETPT) et les services techniques (+16,92 ETPT) ainsi qu'au sein du cabinet du maire (+ 11 ETPT). La commune explique cette augmentation par de nouvelles politiques publiques mises en place dans ces secteurs⁶ avec l'arrivée de la nouvelle équipe municipale ainsi que par la nécessité de pourvoir des postes de cadres vacants. En parallèle, la commune fait face à une forte rotation de ses cadres dirigeants, en particulier au cours de l'année 2022 marquée par l'arrivée d'un nouveau DGS, ainsi qu'à la nécessité de reconstituer entièrement son équipe ressources humaines entre 2020 et 2022 (vacance

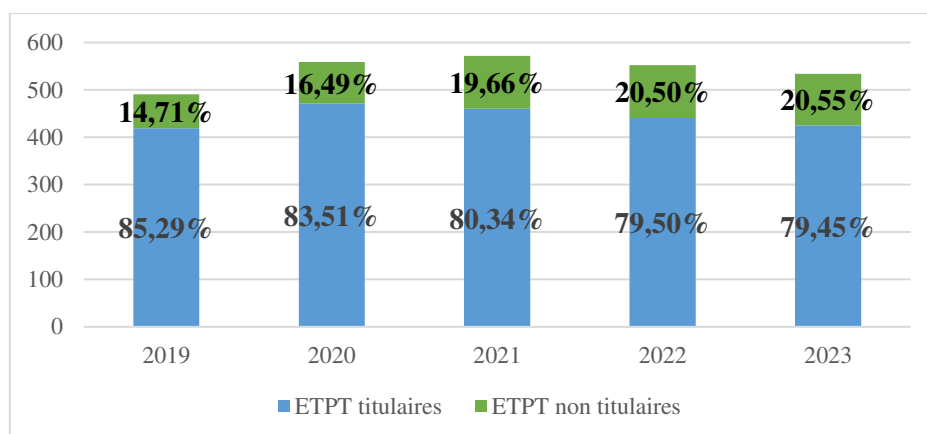
⁶ Développement de la police municipale, renforcement de la saison culturelle, ouverture de trois nouveaux centres sociaux dans les QPV, création de trois centres d'accueil de loisirs sans hébergement.

relativement longue du poste de DRH). Deux facteurs principaux expliquent ce phénomène : d'une part, certains cadres sont attirés par des propositions plus attractives émanant d'autres structures ; d'autre part, des mutations ou ruptures de contrats ont été réalisées concernant plusieurs cadres à la suite de la découverte par le maire de pratiques irrégulières.

Ces nombreux recrutements sont à l'origine de la forte augmentation de la masse salariale qui apparaît difficilement soutenable à moyen terme. Dans une moindre mesure, la hausse des rémunérations versées au titre du régime indemnitaire au personnel titulaire (+21,1 % entre 2019 et 2023) contribue à cette augmentation. La part des indemnités (hors prime de fin d'année) dans la rémunération du personnel titulaire passe d'ailleurs de 24,8 % à 26,2 % de leur rémunération sur la même période.

En outre, la part des agents contractuels augmente sensiblement au cours de la période sous contrôle, passant de 14,7 % en 2019 à 20,6 % en 2023. Le nombre d'ETPT de non titulaires passe de 71,6 en 2019 à 109 en 2023. Les dépenses liées au personnel non titulaire (hors charges) progressent fortement, passant de 2,8 M€ en 2019 à 4,3 M€ en 2023 (+ 52,8 %).

Graphique n° 3 : Part des titulaires et non titulaires en ETPT dans les effectifs



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les tableaux des effectifs transmis par la commune

La chambre invite la commune à poursuivre sa politique entamée dès l'exercice 2022 visant à contenir et même à réduire très progressivement sa masse salariale. Un tel objectif ne peut être atteint qu'à travers une maîtrise des effectifs, notamment ceux des contractuels dont la progression des rémunérations est particulièrement forte sur la période.

2.2 Une gestion des ressources humaines perfectible

2.2.1 Des lignes directrices de gestion qui font l'objet d'un suivi récent attestant de la mise en œuvre de certaines actions

La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, dans son article 30, impose aux maires d'édicter des lignes directrices de gestion (LDG). Ces dispositions, codifiées

aux articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique (CGFP), prévoient que « *les lignes directrices de gestion déterminent la stratégie pluriannuelle de pilotage de ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences* ». Le décret du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion précise qu'elles sont établies par l'autorité territoriale. Le comité social territorial doit être consulté sur les projets de LDG avant leur adoption, ainsi que pour leur révision. L'article 20 de ce décret prévoit la réalisation d'un bilan annuel de la mise en œuvre des lignes directrices de gestion.

La commune a formalisé des lignes directrices de gestion pour la période 2021-2026. Elles sont applicables à compter du 1^{er} octobre 2021. Le comité technique a été consulté le 23 septembre 2021. Une stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines est définie au sein de ces LDG, déclinées en 43 actions relevant d'items tels que la santé au travail, les recrutements et les mobilités, la rémunération, la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) ou le dialogue social, conformément à l'article 18 du décret du 29 novembre 2019. Cependant, malgré la mise en œuvre effective de certaines d'entre elles, ces actions ne sont assorties d'aucun calendrier de mise en œuvre et ne font l'objet que d'un suivi récent. En outre, le bilan annuel à présenter au comité technique mentionné dans les LDG n'a jamais été réalisé. À titre d'exemple, dans les faits, aucune gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) n'est formalisée.

2.2.2 Un système d'information adapté mais pas complètement exploité et des modalités de contrôle des heures supplémentaires en cours d'amélioration

Le système d'information des ressources humaines (SIRH) peut se définir comme le système assurant la collecte, le stockage, l'analyse, l'extraction et la distribution de l'information pertinente relative aux ressources humaines. La mise en place d'un SIRH permet l'automatisation et la fiabilisation de certaines tâches récurrentes de la gestion des ressources humaines et permet la production de données fiables.

L'outil dont s'est doté la collectivité est essentiellement utilisé dans le cadre de la gestion de la paie. Seuls les éléments liés à la rémunération des agents font l'objet d'un traitement direct dans le SIRH. Le pilotage et le suivi de la masse salariale sont réalisés à travers des outils externes, à partir des données extraites du SIRH. Ainsi, la sous-utilisation de l'outil ne permet pas un pilotage optimal de la masse salariale. De même, la gestion de la carrière des agents (édition des arrêtés par exemple), le suivi du régime indemnitaire ou le contrôle des heures supplémentaires ne sont pas réalisés dans le SIRH mais se font manuellement.

La chambre encourage la commune à engager un travail de dématérialisation de la production de ses actes de gestion courants pour fiabiliser les processus et gagner en efficacité. Des indicateurs de suivi de la masse salariale pourront également être générés directement à travers le SIRH.

Par ailleurs, aucun dispositif automatisé ne permet de contrôler le temps de travail des agents au sein de la commune. Or, en application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, un système automatisé de décompte des heures effectuées est obligatoire dès lors que plus de 10 agents sur un même site effectuent des heures supplémentaires indemnisées, ce qui est le cas en l'espèce.

Les heures supplémentaires sont suivies par le biais de documents sur support papier, fournis par l'agent et validés par le supérieur direct, le responsable de service puis transmises à la direction des ressources humaines. Les heures supplémentaires effectuées sont, à la demande de l'agent, soit payées, soit récupérées. En 2019, 8 940 heures supplémentaires ont été réalisées par 207 agents, soit en moyenne 43 heures supplémentaires sur l'année par agent. En 2021, le nombre d'heures supplémentaires rémunérées passe à 14 472 heures pour 296 agents. Certains d'entre eux, notamment au sein des services « *Manufêtes* »⁷ et « *police municipale* » ont bénéficié, à plusieurs reprises, d'une rétribution correspondant à 25 heures, soit le montant maximum pouvant être versé sur un mois. Toutefois, le recours aux heures supplémentaires a tendance à se réduire. Ainsi en 2023, 11 038 heures supplémentaires ont été rétribuées à 140 agents pour un montant total de près de 270 000 €.

De nombreux agents bénéficient d'un stock d'heures supplémentaires qui n'ont pas encore donné lieu à paiement. Ce stock est retracé dans des tableaux suivis par le service des ressources humaines. Ces heures font l'objet d'un paiement régulier visant à éculser le stock, ce qui explique le paiement de 25 heures par mois à plusieurs agents.

La chambre invite la commune à engager une réflexion sur le temps de travail des agents afin d'assurer une adéquation avec les cycles de travail des services. La collectivité doit mieux encadrer le recours aux heures supplémentaires et en renforcer le contrôle par un système automatisé permettant de s'assurer de la réalité de ces heures. Elle doit également résorber les stocks d'heures supplémentaires dont bénéficient certains agents pour ne rétribuer que des heures effectuées au cours du mois concerné. La commune a d'ailleurs engagé des démarches en 2025 afin de se doter de systèmes de badgeage et de gestion dématérialisée des heures supplémentaires.

2.2.3 Une carence dans la conduite des entretiens professionnel depuis 2021

Depuis 2021, de nombreux comptes-rendus d'entretien professionnel (CREP) ne sont pas réalisés ou ne sont pas transmis à la direction des ressources humaines (DRH), ce qui empêche le bon suivi de ce processus. La collectivité reconnaît que, malgré le lancement d'une campagne chaque année, 17 % des CREP n'ont pas été réalisés lors de la campagne 2022 et que ce pourcentage s'élève à 42 % pour la campagne 2023 et à 35 % pour la campagne 2024.

Or, l'article L. 521-1 du code général de la fonction publique (CGFP) dispose que « *l'appréciation de la valeur professionnelle d'un fonctionnaire se fonde sur une évaluation individuelle donnant lieu à un compte rendu qui lui est communiqué.* » Ainsi, ces évaluations et les comptes-rendus auxquels ils donnent lieu sont des préalables nécessaires à la définition du complément indemnitaire annuel (CIA).

La chambre invite la commune à s'assurer de la tenue effective et traçable de ces entretiens professionnels chaque année avec l'ensemble de ses agents. Pour pallier cette carence, la commune a engagé récemment plusieurs campagnes de formation et a mis en place un logiciel d'accompagnement des agents dans la conduite des entretiens professionnels.

⁷ Service technique en charge de la logistique liée aux événements organisés par la commune.

2.2.4 Un régime indemnitaire peu transparent

La commune a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) à compter du 1^{er} mars 2017 par une délibération du 15 décembre 2016. Ce régime a été modifié à deux reprises, en 2020 et 2023 à propos de la prise en compte des arrêts maladie⁸.

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Le RIFSEEP, institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, est composé de deux parts : l'indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir (CIA). Ce régime est exclusif de toutes autres primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception des dispositifs d'intéressement collectif et les sujétions.

Le montant du régime indemnitaire du personnel titulaire augmente fortement entre 2019 et 2023, passant de 2,6 M€ à 3,2 M€ (+ 21,1 %). Cette progression est à la fois portée par le nombre important de recrutements opérés à la fin de l'année 2020 – ce montant connaît un point haut en 2021, à 3,5 M€ – et par les réévaluations successives des IFSE attribuées individuellement à chaque agent.

2.2.4.1 Le non classement des agents dans les groupes d'IFSE définis par la commune

Conformément à la réglementation, le régime mis en place par la commune définit des groupes de fonctions pour les cadres d'emplois concernés, ainsi qu'un montant maximum d'IFSE pouvant être perçu par les agents selon le groupe et le niveau auxquels ils appartiennent.

Toutefois, dans les faits, la commune n'a pas classé les différents emplois qu'elle a créés au sein de ces groupes de fonctions. Seuls six groupes généraux sont identifiés⁹ selon le niveau de responsabilité et de technicité de chaque agent et des sujétions particulières auxquelles il est soumis, avec un système de niveaux différenciés au sein de chacun de ces groupes. Aucune référence à ces groupes et à ces niveaux n'apparaît sur les documents individuels des agents (fiche de poste, arrêté, etc.). Ainsi, l'IFSE est attribuée de manière individuelle et discrétionnaire à chaque agent, sans que le lien avec le poste occupé ne soit établi. Les tableaux de révision de l'IFSE, actualisés chaque année, témoignent du caractère individuellement variable de l'IFSE. Ces revalorisations individuelles sont réalisées dans six hypothèses : au bénéfice des agents des services acceptant de ne pas remplacer un départ ; lorsqu'un agent assure un intérim ; en cas de réorganisation de services ; en cas de prise de responsabilité ; en cas de redéploiement ; pour opérer un réajustement afin d'assurer une égalité de traitement¹⁰.

⁸ Depuis 2023, une retenue est opérée sur l'IFSE à raison de 1/30ème par journée d'absence lorsque l'agent est placé en congé maladie. Cette retenue était auparavant opérée sur le CIA.

⁹ DGS/DGA ; directeur de service ; chef de service ; responsable ; agent exerçant des responsabilités particulières ; agent d'exécution.

¹⁰ Pour certains de ces critères (intérim notamment), une modulation du CIA serait plus appropriée.

En l'absence de classement des agents dans un groupe de fonctions par la collectivité, la chambre a procédé à un tel classement au regard de l'intitulé du poste occupé et des critères fixés en 2016. Certains agents bénéficient d'un montant d'IFSE mensuel brut qui dépasse le plafond d'IFSE rattachable à leur groupe de fonctions supposé fixé par la délibération du 15 décembre 2016. Les dépassements concernent principalement les emplois de DGA, chefs de services, responsables ou postes à profil particulier.

La commune reconnaît qu'elle ne respecte pas les plafonds fixés par la délibération du 15 décembre 2016, pourtant applicable, sans toutefois dépasser les plafonds réglementairement prescrits. Elle fait également part de sa volonté « *d'engager un état des lieux du régime indemnitaire versé dans la collectivité afin de faire évoluer à la fois la cotation des postes, les montants d'IFSE et du CIA selon les groupes de fonctions* ». Elle s'est d'ailleurs rapprochée du centre interdépartemental de gestion à ce sujet.

En outre, un seul agent bénéficie d'un montant d'IFSE dépassant les plafonds réglementaires. Cet agent, animateur territorial occupant des fonctions de directeur d'un service, par ailleurs attributaire d'un logement de fonctions pour « *nécessité absolue de service* », perçoit depuis le 1^{er} septembre 2020 une IFSE mensuelle de 1 200 €, soit 14 400 € annuels. Or, l'article 3 de l'arrêté du 19 mars 2015, applicable aux animateurs territoriaux, fixe à 8 030 € le plafond annuel d'IFSE dont peuvent bénéficier ces agents logés par nécessité absolue de service. Ainsi, cet agent bénéficie de 6 370 € de trop-perçu chaque année. La commune s'engage à remédier, dans les meilleurs délais, à cette situation.

2.2.4.2 L'absence de versement du CIA depuis 2022 réalloué sur l'IFSE

Ces mêmes délibérations définissent également des plafonds indemnitaires pouvant être perçus au titre du CIA lié à chaque groupe de fonctions. Toutefois, la commune ne verse plus de CIA depuis 2022. En effet, en 2021, la collectivité a décidé de réaffecter l'enveloppe budgétaire consacrée au CIA afin de revaloriser les agents dotés d'une IFSE faible (entre 50 € et 100 € mensuels). Selon la commune, « *cette revalorisation a concerné plus de 300 agents de catégorie C. Le montant minimum de l'IFSE attribué aux agents est désormais de 180 € pour un agent à temps complet* ».

Tableau n° 5 : Montants versés au titre du CIA et de l'IFSE

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| CIA versé | 320 171 | 367 649 | 381 886 | 0 | 0 |
| IFSE versé | 1 072 633 | 1 358 922 | 1 964 842 | 2 152 975 | 2 267 827 |
| Dont catégorie A | 231 359 | 382 551 | 597 113 | 616 753 | 579 758 |
| Dont catégorie B | 225 871 | 312 475 | 496 745 | 482 588 | 484 280 |
| Dont Catégorie C | 935 574 | 1 031 545 | 1 252 870 | 1 053 634 | 1 203 789 |

Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données des fiches de paie (IFSE et CIA)

La chambre recommande à la commune de procéder sans délai au classement des différents emplois au sein des groupes de fonctions définis par la délibération du 15 décembre 2016. Cette classification doit se faire au regard du niveau de responsabilité et de technicité afin de garantir plus de transparence dans l'attribution du régime indemnitaire et

éviter que l'attribution de l'IFSE à chaque agent ne relève que du pouvoir discrétionnaire de l'ordonnateur. En outre, la commune doit rétablir la part variable inhérente au RIFSEEP.

Recommandation n° 3. : Attribuer l'indemnité liée aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise (IFSE) à chaque agent conformément au cadre fixé par la délibération du 15 décembre 2016 et rétablir le versement du complément indemnitaire annuel (CIA).

2.2.4.3 Une prime « de fin d'année » irrégulière ne répondant pas dans ses évolutions successives à la condition d'avantages collectivement acquis consacrée par la jurisprudence

L'existence d'une prime « de fin d'année » au sein des collectivités territoriales

En principe, une collectivité territoriale ne peut pas octroyer une prime « de fin d'année » à ses agents, dès lors qu'elle n'est instituée par aucune « disposition législative ou réglementaire », au sens de l'article L. 712-1 du code général de la fonction publique (CGFP). Toutefois, il peut être dérogé à cette limite par l'application de l'article L. 714-4 du CGFP qui prévoit que « les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités territoriales [...] ont mis en place avant le 26 janvier 1984, sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents publics, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ». Il s'agissait à l'époque de maintenir les primes ou indemnités versées notamment par les comités des œuvres sociales (COS) avant 1984.

Le maintien de ces « avantages collectivement acquis » n'avait à l'origine qu'un caractère transitoire et ne devait pas s'opposer à l'instauration d'un nouveau régime indemnitaire tel que le RIFSEEP au sein duquel les montants de ces primes pouvaient être intégrés.

Le Conseil d'État en a rappelé l'existence de façon constante, tout en précisant le cadre strict de l'application de ces dispositions. Un tel « avantage » doit trouver son origine avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale et ses conditions d'octroi ne peuvent varier que dans des conditions déterminées avant cette même date. Par ailleurs, ne peuvent perdurer que les versements mis en place avant le 26 janvier 1984, lorsqu'ils « sont pris en compte dans le budget de la collectivité ». Enfin, la jurisprudence, confortée par les dispositions codifiées en 2021 aux articles L. 714-4 et L. 714-5 du CGFP, précise que le maintien d'un avantage acquis collectivement ne peut avoir pour conséquence de dépasser le plafond constitué par le régime indemnitaire des fonctionnaires de l'État.

Les agents de la commune de Dreux bénéficient d'une « prime de fin d'année » en plus du RIFSEEP. Cette prime été mise en place par une délibération du 12 décembre 1985 qui prévoit la reprise par la commune de la prime de fin d'année versée depuis 1978 par le comité des œuvres sociales (COS), fondant ainsi l'avantage collectivement acquis au sens du CGFP. La délibération de 1985 est laconique, se limitant à inscrire les crédits – non définis – au budget pour le versement de cette prime. Aucun montant individuel ou condition de versement n'y sont par ailleurs mentionnés.

Deux délibérations du 19 décembre 2002 ont étendu le bénéfice de cette prime aux agents contractuels de droit public et de droit privé. Une délibération du 29 septembre 2005 est

ensuite venue fixer un règlement d'application de cette prime déterminant les catégories d'agents bénéficiaires, les conditions de détermination de son montant (minimum de 1 032,40 € chaque année ou calcul à partir du traitement de base mensuel brut et au temps de travail) et les modalités de versement. La délibération du 28 juin 2007 a modifié à la marge ce règlement quant à la minoration de la prime lors de sanctions disciplinaires prononcées. Ces délibérations successives s'apparentent à une détermination irrégulière de modalités nouvelles. Si la chambre n'a pas constaté des versements qui outrepasseraient le cadre de cette délibération, un risque juridique demeure, inhérent aux modifications du régime opérées après 1984.

Le versement de cette prime représente un coût pour la collectivité, en progression constante du fait du dynamisme des effectifs. Les montants versés à ce titre passent de 865 364 € en 2019 à 997 457 € en 2023, représentant 3,92 % de la masse salariale. La chambre invite la commune à mettre un terme à ce régime dérogatoire facultatif générateur de risques juridiques dans le cadre d'une réflexion plus globale à venir autour du RIFSEEP.

2.3 Des avantages en nature à mieux encadrer

Les avantages en nature résultent de la mise à disposition ou de la fourniture par l'employeur d'un bien ou d'un service. Ces avantages sont des éléments indirects de rémunération et doivent être déclarés à l'administration fiscale et aux organismes en charge de la collecte des cotisations sociales. En effet, en application des articles L. 136-1 et suivants du code de la sécurité sociale, ces avantages en nature sont soumis à une contribution sociale.

2.3.1 Des logements de fonction octroyés par nécessité absolue de service à certains agents occupant des emplois non éligibles à ce dispositif

Les logements de fonction

Les modalités d'octroi des logements de fonction sont encadrées par les articles L. 721-1 et L. 721-3 du CGFP. Ce dispositif prévu pour les agents de l'État est applicable à la fonction publique territoriale en vertu du principe de parité. Il impose la prise d'une délibération fixant la liste des emplois ouvrant droit à l'attribution d'un logement de fonction gratuitement ou moyennant une redevance en raison des contraintes liées à l'exercice de ces emplois.

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement, codifié aux articles R. 2124-64 à D. 2124-75-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), précise les modalités dans lesquelles une concession de logement peut être octroyée à un agent. Cette concession *« peut être accordée par nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate »*. En outre, la durée de la concession *« est limitée à celle pendant laquelle les intéressés occupent effectivement les emplois qui les justifient »*.

En application d'une délibération du 28 mai 2015 fixant la liste des emplois auxquels est attaché un logement de fonctions (révisée en 2019 et en 2024), plusieurs agents se sont vus

attribuer par arrêté, à titre gratuit, un logement pour nécessité absolue de service (NAS) par la collectivité. En contrepartie, les bénéficiaires s'engagent à exécuter des missions à raison de 290 heures par an, en plus des missions afférentes à leur poste. Ces missions sont détaillées dans les arrêtés portant concession du logement. Toutefois, aucun dispositif de contrôle de la réalisation de ces missions et des heures effectuées n'a été mis en place par la collectivité. En outre, neuf autres agents bénéficient d'un logement NAS en l'absence de tout arrêté d'attribution. Ces agents ne se voient pour la plupart imposer aucune contrepartie pour l'avantage en nature qui leur est attribué.

Certains bénéficient par ailleurs, d'un logement pour nécessité absolue de service alors que l'emploi qu'ils occupent n'est pas éligible à ce type d'avantage, ce qui génère un risque juridique pour la commune. En effet, la liste des emplois concernés est définie de manière limitative par les délibérations successives : il s'agit principalement des gardiens d'école ou de gymnase. Dans les faits, ces logements ne sont pas attribués au regard de l'emploi occupé par l'agent mais selon un système de candidature en interne. Malgré l'adoption d'une nouvelle délibération le 8 juillet 2024, des agents continuent de bénéficier de logements par nécessité absolue de service sans fondement.

En outre, la délibération n° 2016-98 du 22 juin 2016 fixe les modalités de facturation des charges des concessions de logements qui doivent être acquittées par le bénéficiaire de la concession. Néanmoins, la commune reconnaît que, malgré l'existence de cette délibération, aucun titre n'a été émis à destination des bénéficiaires afin de recouvrer les taxes afférentes aux logements concédés et les charges associées.

Ainsi, la chambre recommande à la commune de n'accorder des logements pour nécessité absolue de service qu'aux agents occupant des emplois éligibles à cet avantage. Elle demande également à la commune d'assurer un suivi précis des logements de fonction qu'elle octroie et de procéder au recouvrement effectif et systématique des loyers, charges et taxes associés à ces logements auprès de leurs bénéficiaires.

| |
|---|
| Recommandation n° 4. : Restreindre le bénéfice des logements de fonction pour nécessité absolue de service aux seuls agents pouvant en bénéficier. |
|---|

2.3.2 Un nouveau règlement intérieur mis en place afin d'encadrer l'utilisation des véhicules de service

La mise à disposition d'un véhicule à un élu ou à un agent est régie par l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT qui prévoit l'adoption d'une délibération annuelle qui en fixe les conditions. La commune a mis en place un règlement intérieur concernant l'utilisation des véhicules municipaux dès 2015, révisé en 2020. Une délibération de 2022 a complété une liste étendue de 29 emplois pouvant bénéficier d'un remisage à domicile. Néanmoins, face à la persistance de dysfonctionnements constatés dans l'utilisation des véhicules municipaux par les agents, la commune a adopté un nouveau règlement intérieur et a fortement limité la liste des emplois bénéficiaires d'autorisation de remisage à domicile en 2024. Seuls huit agents bénéficient désormais de cette autorisation. Ils disposent chacun d'un arrêté individuel portant autorisation de remisage à domicile d'un véhicule spécifiquement identifié par son numéro d'immatriculation. Ces délibérations ont été précédées d'une note adressée à l'ensemble des

agents municipaux utilisateurs de véhicules. À cette occasion, un système de réservation est mis en place, précisant la mission réalisée par l'agent utilisateur.

L'objectif poursuivi par la commune est de limiter l'utilisation des véhicules à un usage strictement professionnel, d'opérer une mutualisation des véhicules par pôle et de diminuer la consommation de carburant. Sur ce dernier point, la commune déclare que sa consommation de carburant a diminué de 37,8 % au cours des quatre premiers mois de l'année 2025. La chambre invite la commune à poursuivre ses démarches visant à mieux encadrer l'utilisation des véhicules par ses agents, notamment par la limitation du remisage à domicile.

2.4 Des procédures permettant d'assurer davantage la traçabilité des recrutements depuis 2022

2.4.1 Des procédures de recrutement en cours de formalisation

Plusieurs responsables de services déclarent ne pas avoir été associés aux procédures de recrutement réalisées au début de l'actuelle mandature pour des agents pourtant destinés à intégrer leurs services. Par ailleurs, la DRH ne dispose d'aucun élément écrit relatif aux recrutements antérieurs à 2022 (nombre de candidats, CV des candidats non retenus, critères appliqués, grilles d'entretien, procès-verbaux relatifs aux entretiens de recrutement). Ces outils sont pourtant indispensables pour recueillir les informations essentielles au recrutement et assurer un suivi des modalités de prise de décision. Ils permettent également de s'assurer de la transparence des procédures, de l'adéquation entre le profil du candidat et le poste proposé et contribuent à la prévention des risques déontologiques.

Depuis 2022, les procédures de recrutement sont néanmoins davantage formalisées. La DRH a mis en place des fiches synthétiques de procédure et des grilles d'analyse des entretiens. Des jurys composés au moins du chef de service recruteur et d'un agent de la direction des ressources humaines sont réunis. Selon la sensibilité du poste, ces jurys peuvent associer d'autres personnes. L'utilisation de ces outils et procédures doit désormais être systématisée. La chambre recommande à la commune de continuer à assurer la traçabilité de ses procédures de recrutement.

| |
|--|
| <p>Recommandation n° 5. : Assurer pour les recrutements à venir la traçabilité des procédures utilisées, afin d'attester le respect du principe de libre accès aux emplois publics.</p> |
|--|

Par ailleurs, un agent, disposant d'un lien familial avec l'adjoint en charge des ressources humaines a été embauché par la commune en qualité de chargé de recrutement. Le courrier de recrutement, l'arrêté de mise en stage et l'arrêté fixant son régime indemnitaire ont été signés par cet élu. Il en va de même pour l'avis et l'arrêté de titularisation.

Ainsi que le prévoit le guide pratique à l'attention des élus du bloc communal pour mieux gérer les risques d'atteinte à la probité édité par l'agence française anticorruption (AFA) et l'association des maires de France (AMF), la commune est invitée à mettre en place des procédures de déport afin de prévenir ces situations potentielles de conflit d'intérêt. Un adjoint

en charge des ressources humaines ne doit pas avoir à se prononcer ou à signer les actes afférents à un tel recrutement, de surcroît lorsque l'agent est recruté au sein d'un service en lien direct avec la délégation de l' élu concerné.

2.4.2 Un usage parfois inadapté des différents types de contrats prévus par le code général de la fonction publique

La gestion des agents contractuels est perfectible au sein de la collectivité, certains agents enchainant des contrats de nature juridique différente.

Les collectivités territoriales peuvent recruter des agents contractuels pour répondre à des besoins permanents dans plusieurs cas, notamment « *lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient* » en application du 2° de l'article L. 332-8 du CGFP. Elles peuvent également recruter des agents contractuels pour faire face à un accroissement temporaire de l'activité en application de l'article L. 332-23 du CGFP ou pour mener à bien une opération identifiée dans le cadre d'un contrat de projet en application des articles L. 332-24 à L. 332-26. Or, la commune utilise indistinctement et successivement ces trois types de contrats sans qu'ils ne correspondent à un besoin explicitement établi. Ainsi, un contrat pour accroissement temporaire d'activité peut suivre un contrat à durée déterminée classique alors que l'agent occupe les mêmes fonctions. En outre, les contrats de projet ne sont pas utilisés pour la conduite d'une opération clairement identifiée.

La chambre rappelle à la collectivité qu'elle doit respecter le cadre juridique propre à chacun de ces contrats et veiller à la cohérence de la succession des contrats. Il ne doit être fait appel à un type de contrat que dans le cadre de l'usage pour lequel le législateur l'a créé.

2.5 La régularisation en 2024 du rattachement irrégulier de plusieurs services au directeur de cabinet

Selon l'article L. 333-1 du CGFP, « *pour former son cabinet, l'autorité territoriale d'une collectivité [...] peut librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions* ». Toutefois, l'article 10 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales fixe un effectif maximal des collaborateurs de cabinet en fonction de l'importance démographique de la collectivité. Pour la commune de Dreux, ville surclassée dans la catégorie des cités de 40 000 – 80 000 habitants, le nombre maximal d'emplois de cabinet est de trois, ce qui correspond au nombre de collaborateurs fixé par la délibération du 12 avril 2014, toujours en vigueur.

2.5.1 Un nombre d'agents rattachés au directeur de cabinet important entre 2020 et 2024 avant le rattachement au DGS en 2024

Le nombre d'agents au sein du cabinet du maire augmente très fortement entre 2019 et 2020, passant de trois à quinze agents, voire vingt-sept si l'on intègre la direction de la communication et du marketing territorial rattachée au directeur de cabinet. Parmi ces agents,

seuls trois d'entre eux peuvent être considérés comme des collaborateurs de cabinet, conformément à la réglementation en vigueur. En 2020, le cabinet est constitué de cinq agents directement rattachés au cabinet, d'une directrice des projets structurants, de deux agents « événementiel », de six agents de médiation sociale et veille urbaine – appelé « *observatoire des quartiers* » – et d'une personne chargée des relations institutionnelles.

Les fiches de poste et comptes-rendus d'entretien professionnel du directeur de la communication et du marketing territorial, du directeur de l'événementiel et du responsable du service observatoire de la vie des quartiers font état d'un rattachement hiérarchique direct au directeur de cabinet du maire. Leurs services sont, de fait, placés sous sa responsabilité. Or, le directeur de cabinet du maire n'a pas vocation à gérer lui-même les services administratifs d'une collectivité locale, ce rôle étant dévolu, aux termes de l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987, au directeur général des services. Dès lors, le rattachement de services au directeur de cabinet est irrégulier.

La structuration du cabinet a néanmoins évolué. Depuis 2024, les services et agents concernés sont rattachés au DGS. La chambre invite la commune à s'assurer du rattachement de l'ensemble des services à la direction générale des services.

2.5.2 L'exemple de l'observatoire de la vie des quartiers

Créé en septembre 2020 par le maire nouvellement élu, le service de l'observatoire de la vie des quartiers dispose de compétences étendues. Il est chargé d'assurer une présence de la municipalité dans les trois quartiers prioritaires de la ville (QPV) et de faire le lien avec la population qui y réside. Il recueille les doléances, les difficultés et les besoins exprimés par les habitants – y compris les problématiques individuelles – pour les faire remonter tant au cabinet du maire qu'aux services compétents pour les traiter. Ainsi, ce service connaît de situations très diverses (état civil, logement, emploi, identification des jeunes en difficulté, déscolarisation, addiction, etc.). Les agents de ce service assurent également un accompagnement de la population vers les centres sociaux et autres équipements municipaux tels que les « *maisons proximum* ».

Dès sa création, ce service est placé sous l'autorité du directeur de cabinet, ce qui est irrégulier. Les bilans annuels réalisés par ce service font état de remontées d'information relatives à la nature de la mobilisation de citoyens. De nombreuses informations précises et détaillées sur chacun des quartiers de la ville figurent également dans ces bilans.

Six agents composaient ce service lors de sa création : trois anciens agents du service médiation-jeunesse ont été redéployés au sein de l'observatoire des quartiers et trois autres agents ont été nouvellement recrutés. Deux des membres de ce service ont dû être réaffectés dans d'autres services en raison de leur comportement jugé inadapté (défaut de confidentialité notamment). Les modalités de titularisation de certains agents soulèvent des questions, la direction générale des services n'étant pas systématiquement dans le circuit de prise de décision.

L'observatoire de la vie des quartiers a été transformé en une direction de la médiation sociale et veille urbaine (DMSVU) en 2024. Cette nouvelle direction est désormais rattachée à la direction générale des services, permettant de mettre fin au rattachement irrégulier. Les nouvelles orientations conférées à cette direction correspondent davantage à celles d'un service de prévention et de médiation classique.

2.5.3 Une rémunération du directeur de cabinet excédant le plafond applicable

L'article 7 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales modifié fixe les conditions de rémunération de ces agents. Ainsi, leur « *traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité [...] occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement.* » De même, « *le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité [...] et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel* » mentionné précédemment. La commune reprend d'ailleurs ces principes dans sa délibération du 12 avril 2014, toujours en vigueur.

L'avenant n°1 au contrat de travail signé entre le maire et le directeur de cabinet en novembre 2020 fixe une rémunération qui excède le plafond applicable. En effet, l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité, occupé par un fonctionnaire auquel il est fait référence dans le contrat initial et dans l'avenant est celui de directeur général des services d'une commune de 40 000 à 80 000 habitants. Or, la commune s'est référée à un autre emploi.

La collectivité ne pouvait octroyer un tel niveau de rémunération à son directeur de cabinet. Elle évalue d'ailleurs le montant du trop-perçu entre 2020 et 2024 à un total de 41 259,99 €. Le directeur de cabinet continue à percevoir le même niveau de rémunération en 2025. La chambre invite la commune à demander le remboursement des trop-perçus à l'agent concerné, dans la limite des dispositions de l'article 37-1 de la loi n° 200-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. La commune s'engage à procéder à la répétition de l'indu dans la limite de la prescription biennale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au début de la mandature, la nouvelle équipe municipale a procédé à de nombreux recrutements, selon un processus apparaissant comme peu formalisé. Les effectifs de la commune ont progressé de 14 % entre fin 2019 et fin 2020, ce qui a contribué à la forte croissance de la masse salariale, désormais contenue grâce aux efforts faits depuis 2022.

Le régime indemnitaire des personnels gagnerait à être régularisé à double titre : d'une part, l'IFSE attribuée à chaque agent dépasse fréquemment les plafonds dont s'est dotée la collectivité par délibération du 15 décembre 2016 ; d'autre part, l'ensemble des agents bénéficie d'une prime de fin d'année dépourvue de base légale ou réglementaire. La commune octroie également, à titre gratuit, des logements de fonction par « nécessité absolue de service » à certains agents dont l'emploi ne leur permet pas de bénéficier d'un tel avantage.

La commune a néanmoins amélioré la gestion de ses ressources humaines depuis 2022 avec la révision de l'IFSE, un règlement intérieur sur l'utilisation des véhicules de service et indique vouloir mettre fin aux situations relevées par la chambre dans les meilleurs délais.

3 LA COMMANDE PUBLIQUE

Dans son rapport sur la commune de Dreux publié en 2017, la chambre a relevé plusieurs zones de fragilité en matière de commande publique, notamment en matière de recensement et d'estimation des besoins. Le recours récurrent à certains prestataires était également soulevé.

3.1 Une organisation perfectible de la commande publique et des achats

3.1.1 Un système de délégation de pouvoirs, de fonctions et de signature imprécis

Le système de délégation de fonctions et de signature du maire aux adjoints adopté à la suite de l'installation du nouveau conseil municipal en juillet 2020 présente des incohérences. Les délégations accordées en 2020 se limitent à autoriser chaque adjoint à « *intervenir* » dans le domaine qui leur est attribué et à signer les actes relevant de ces domaines sans plus de précisions. Elles entrent en concurrence avec la délégation accordée en 2022 à l'adjointe en charge de la commande publique, compétente pour signer « *les bons de commande quel que soit le montant* », « *tous les contrats quel que soit le domaine d'intervention à partir de 10 000 € HT* », ainsi que « *tous actes administratifs et documents relatifs à la préparation, la passation et l'exécution des marchés publics* ». Cet arrêté précise aussi qu'elle signe les ordres de services. Or, plusieurs ordres de service ou devis afférents à des marchés publics ont été signés par des adjoints qui n'avaient pas compétence pour le faire.

La chambre invite la commune à revoir son système de délégation de fonctions et de signature en modifiant notamment les arrêtés de délégation datant de 2020 et à s'assurer du cadre fixé, ce que la collectivité s'est engagée à faire.

3.1.2 Une structuration des fonctions achats et commande publique encore sous-dimensionnée au regard des besoins de la collectivité

À la suite du constat de plusieurs carences, les fonctions achat et commande publique ont été réorganisées en 2022 et recentralisées. Cette évolution a notamment permis un meilleur contrôle à travers un processus de validation de la dépense strict. Le DGS valide désormais systématiquement toute dépense d'un montant supérieur à 4 000 € HT, avant qu'elle ne soit signée par l' élu compétent. Tout achat d'un montant supérieur à 4 000 € HT doit d'ailleurs être justifié par l'élaboration préalable d'une fiche d'expression et de recueil du besoin. Cette procédure permet désormais de s'assurer de la définition précise du besoin et de sa validation avant réalisation de tout achat. De même, un guide de procédures a été élaboré en 2021. Ce guide est complété par un tableau qui précise le circuit de validation pour chaque type de procédure, ainsi que l' élu ou le directeur habilité à signer le marché. Enfin, la collectivité a également commandé un audit de ses procédures et de l'organisation de sa fonction achat.

Le faible dimensionnement du service de la commande publique, composé d'une seule agente, la responsable de service, dont les missions sont multiples nuit à son efficacité. Cette

agente doit s'occuper d'un nombre de marchés très important. En outre, elle accompagne fortement les autres services de la collectivité (aide à la rédaction de cahiers des clauses techniques particulières – CCTP – aide à la définition du besoin, etc), ce qui accroît encore davantage sa charge de travail. Ainsi, la collectivité est très dépendante de cette agente pour la gestion de la commande publique et de ses achats, ce qui constitue une source de fragilité majeure. La commune, consciente de cette fragilité, constitue d'ailleurs une nouvelle direction des affaires juridiques, de la commande publique et des achats, avec le recrutement d'un directeur et d'un gestionnaire des marchés publics. Le recrutement d'un responsable achats n'a en revanche pas abouti.

| |
|--|
| Recommandation n° 6. : Adapter la structuration des fonctions achat et commande publique aux besoins de la commune. |
|--|

3.2 Des failles importantes en matière de sécurité des bâtiments municipaux

Face à des problématiques de sécurité identifiées en matière d'accès aux bâtiments municipaux, la commune a fait appel à deux reprises à un cabinet d'audit en 2021 et 2023. Le second audit de sûreté réalisé en 2023 fait état de vulnérabilités importantes :

- S'agissant du bâtiment principal, des problèmes de confidentialité et d'accès non sécurisés aux services de la DRH sont relevés ;
- S'agissant du garage municipal, l'audit fait notamment état d'une absence d'un système permettant de détecter les fraudes au carburant ;
- S'agissant du magasin, l'audit relève une absence de contrôle sur les accès et sur l'inventaire du matériel stocké. Il fait état d'un système de réapprovisionnements des stocks douteux et évoque les possibilités de faire sortir du matériel à des fins personnelles, via des bons de retrait de matériels non signés et non renseignés sur le logiciel de suivi de l'activité.

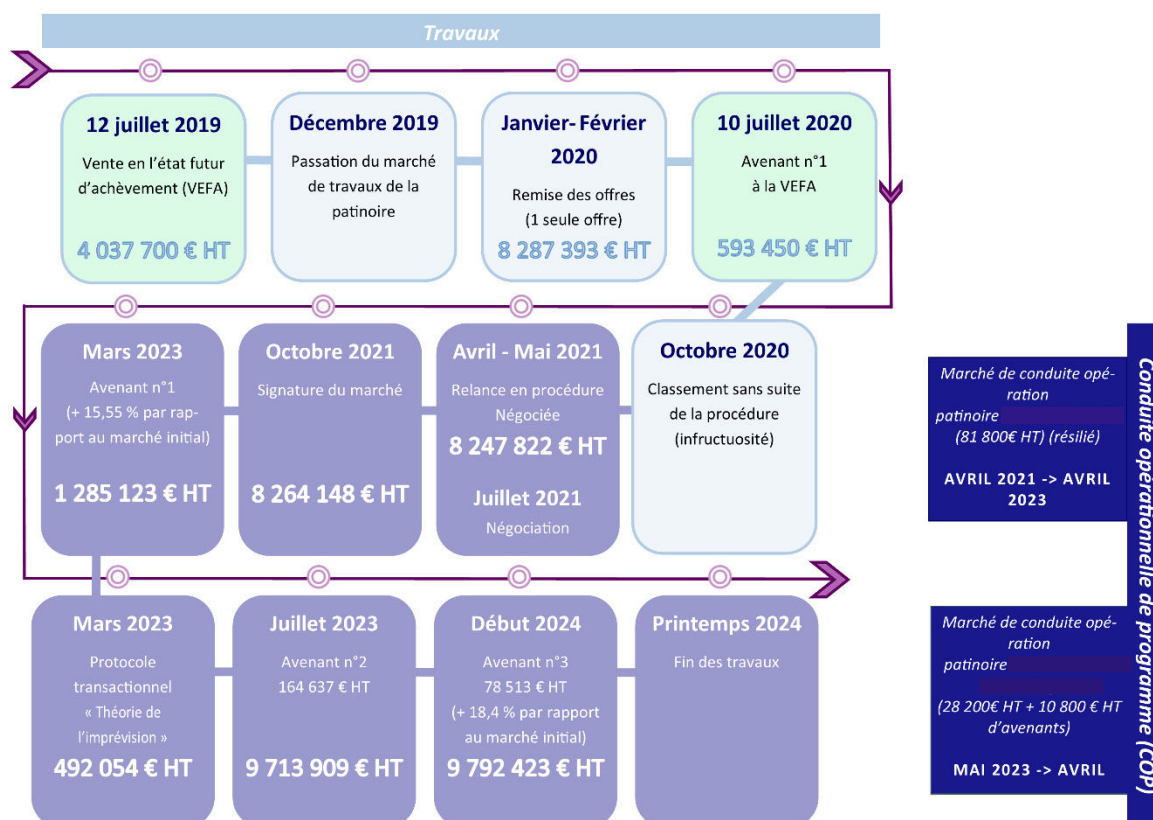
D'une manière générale, l'audit met en exergue l'absence de procédure internes claires et les dysfonctionnements qui perdurent depuis de nombreuses années, susceptibles d'engendrer des pertes financières conséquentes liées aux vols et détournements de matériels potentiels. La commune a récemment mis en place une nouvelle procédure de gestion et de réduction progressive des stocks. La chambre invite fortement la commune à mettre en œuvre immédiatement les préconisations formulées au sein des rapports d'audit de sûreté.

3.3 Une définition de l'opération de construction de la patinoire génératrice de surcoûts et d'irrégularités

Désireuse de doter son territoire d'une patinoire homologuée pour accueillir des manifestations nationales de patinage et de hockey sur glace, la commune a approuvé dès 2018 l'acquisition d'une partie d'un ensemble immobilier en vente en l'état futur d'achèvement pour

un montant de 4 037 700 € HT. L'acquisition de cette « coque » est destinée à accueillir une patinoire d'une superficie de 4 522 mètres carrés. Le 10 juillet 2020, la commune acte la signature d'un avenant au contrat d'achat avec la société vendeuse afin d'effectuer des travaux modificatifs pour un montant de 593 450 € HT. Les travaux ont été directement commandés auprès de la société, sans consultation préalable et sans mise en concurrence.

Schéma n° 1 : Chronologie de la conduite de l'opération de la patinoire



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données de la commune

3.3.1 Un marché de travaux mal défini ab initio avec le recours consécutif à une procédure négociée

Par avis publiés le 2 décembre 2019, la commune, assistée par plusieurs maîtres d'œuvre (architectes, cabinet d'études et bureaux d'études techniques), a passé un marché en procédure formalisée, sous forme d'appel d'offres ouvert en application de l'article L. 2124-2 du code de la commande publique (CCP). Le délai de 41 jours fixé pour remettre les offres est conforme à la réglementation. Le marché n'est pas alloté au sens de l'article L. 2113-10 du CCP. La commune explique ce non-recours à l'allotissement en faisant référence à l'article R. 2113-3 du CCP. Il s'agit donc d'un marché global et unique avec une décomposition en 14 postes

techniques¹¹ permettant l'affectation de chaque poste technique à une seule entreprise ou à un groupement d'entreprises.

Cinq offres sont reçues, dont quatre jugées irrégulières par la collectivité car ne répondant qu'à un seul poste technique. La seule offre retenue, d'un montant de 8 287 393 € HT, est considérée comme anormalement élevée par la commune car représentant un écart de plus de 2 M€ par rapport au chiffrage du maître d'œuvre. En effet, l'entreprise a été amenée à formuler sa proposition en l'absence de documents essentiels tels que les études de sol ou le rapport géotechnique. L'offre est alors qualifiée d'inacceptable¹². Or, la ville de Dreux n'a jamais démontré ni même justifié l'impossibilité de financer cet équipement, quand bien même le prix serait supérieur au montant estimé du marché¹³. Le coût final des travaux se révélera d'ailleurs supérieur à l'offre initiale présentée par cette entreprise.

En outre, le quatrième critère relatif aux « *garanties post réception et accompagnement du maître d'ouvrage dans l'utilisation de l'ouvrage* », pourtant mentionné dans le règlement de la consultation, n'est pas utilisé dans l'analyse des offres. L'analyse est seulement effectuée pour l'entreprise dont l'offre a été prise en compte et ne mentionne pas les autres offres jugées irrégulières, en contradiction avec l'article R. 2184-2 du CCP.

Le groupement de maîtres d'œuvre propose, dans le rapport d'analyse des offres dont il est l'auteur, de relancer un nouvel appel d'offres avec un allotissement du marché. Toutefois, la commune procède à un autre choix : elle déclare la procédure infructueuse et s'oriente vers une procédure négociée découlant de cette infructuosité. Or, une procédure ne peut être déclarée infructueuse que si elle a été organisée dans des conditions de nature à en assurer normalement la réussite, notamment par la fixation d'un prix estimatif réaliste¹⁴, ce qui est contestable en l'espèce. Ainsi, la déclaration sans suite pour cause d'infructuosité est juridiquement fragile, tout comme le recours à la procédure avec négociation qui en découle¹⁵. Cette procédure aurait dû être classée sans suite pour un autre motif tel que des raisons d'ordre économique, ce qui n'aurait pas permis à la commune de mettre en œuvre une procédure avec négociation.

Plus d'un an après la remise de l'offre initiale, le 20 avril 2021, la commune lance une procédure avec négociation en application du 6° de l'article R. 2124-3 du CCP auprès de l'entreprise dont l'offre initiale a été prise en compte. Il présente un surcoût de 26 % par rapport au chiffrage réalisé par le maître d'œuvre. En outre, l'offre présentée par le soumissionnaire est majorée de 122 497,52 € HT afin d'anticiper les conséquences d'un marché passé à prix fermes.

Ainsi, la mauvaise définition initiale du besoin et de l'estimation du coût des travaux a conduit la commune à lancer une consultation inadaptée retardant le début des travaux de

¹¹ Gros œuvre, électricité, structures bois, serrurerie, cloisons, menuiseries intérieures, faux-plafonds, sols souples, carrelage faïence, peintures, équipements patinoire, dalle froide et dalle chaude, casiers cabines, CVC plomberie et ascenseur.

¹² Est inacceptable une offre dont le prix excède les crédits budgétaires alloués au marché tels qu'ils ont été déterminés et établis avant le lancement de la procédure. Ce n'est qu'à la condition que l'acheteur n'ait pas les moyens de la financer et qu'il soit en mesure de le prouver, qu'une offre peut être qualifiée d'inacceptable.

¹³ CE, 24 juin 2001, Office public de l'habitat interdépartemental de l'Essonne, du Val d'Oise et des Yvelines, n° 34665.

¹⁴ CE, 29 décembre 1997, Préfet de Seine-et-Marne c/Opac de Meaux, n° 160686.

¹⁵ CAA Versailles, 16 juin 2005, commune de Franconville la Garenne, n° 02VE03350.

presque deux ans. La procédure avec négociation à laquelle la collectivité a eu recours est juridiquement fragile en raison d'un doute sur la qualification d'infructuosité retenue.

3.3.2 Une augmentation du coût des travaux en raison de modifications importantes apportées au projet initial

Dans le cadre de l'exécution du marché de travaux de la patinoire, la commune a conclu trois avenants. Le premier avenant n'est signé qu'en mars 2023, après validation de la commission d'appel d'offres. Il acte des travaux supplémentaires pour un montant de 1 285 123,68 € HT (+ 15,55 % par rapport au montant initial). Il prévoit des modifications importantes, modifiant le projet architectural¹⁶ initial à tel point qu'il sera nommé « *projet bis* ».

Cet avenant est fondé sur les dispositions des articles L. 2194-1 et R. 2194-2 du CPP qui prévoient la possibilité de modifier un marché pour des travaux devenus nécessaires mais qui ne figuraient pas dans le marché initial. Une collectivité ne peut recourir à ce fondement qu'à la condition qu'un changement de titulaire soit impossible pour des raisons économiques ou techniques, ce qui est invoqué au cas d'espèce par l'ordonnateur. En outre, les modifications prévues dans l'avenant n'apparaissent pas « *nécessaires* » au sens du 2° de l'article L. 2194-1 du CCP et semblent résulter davantage du souhait de la collectivité de faire évoluer le projet que de répondre à l'intérêt général ou encore à des raisons de sécurité.

Par la suite, la ville de Dreux a signé deux autres avenants. Le deuxième, signé en juillet 2023, représente un montant de travaux de 164 637 € HT. Un dernier avenant d'un montant de 78 513 € HT est signé en janvier 2024, portant le montant total du marché à 9 792 423 € HT, soit une augmentation globale de 18,4 % par rapport au marché initial.

Lors de l'exécution du marché, l'attributaire a sous-traité des prestations à d'autres d'entreprises. Ces sous-traitants perçoivent souvent une rémunération inférieure au coût associé à chaque poste technique dans l'offre initiale.. Le coût des travaux de la patinoire s'élève à 9,8 M€ HT, soit 11,8 M€ TTC. Le coût de l'opération dans son ensemble est quant à lui de 16,7 M€ HT, soit 20 M€ TTC.

3.3.3 Un recours infondé à la théorie de l'imprévision pour conclure un protocole transactionnel

Le 27 mars 2023, la commune a signé un protocole transactionnel – convention d'indemnisation – avec l'entreprise attributaire du marché dans le cadre de la mise en œuvre de la théorie de l'imprévision afin de prendre en compte la hausse des prix et des matières premières constatée en 2022. Ce protocole reprend l'indemnité initialement prévue dans la première version de l'avenant n° 1 et finalement retirée.

¹⁶ Augmentation de la capacité d'accueil du public en gradin passant de 600 à 1 000 places, mise en place de tribunes fixes, réaménagements de locaux d'accueil, ajout de plusieurs locaux (espaces de convivialité, espace polyvalent, sandwicherie et sanitaires), ajout de prestations architecturales et retrait d'équipements spécifiques.

En effet, l'article L. 2197-5 du CCP prévoit la possibilité pour les parties de recourir à une transaction issue de l'article 2044 du code civil, c'est-à-dire conclure un protocole transactionnel. L'objectif d'une telle transaction est de mettre fin à une contestation ou de la prévenir, ce qui semble être le cas en l'espèce.

Le recours à la théorie de l'imprévision¹⁷ se justifie face à des circonstances imprévisibles au moment de la signature du contrat. En l'espèce, la très forte hausse des prix et composants et les difficultés d'approvisionnement pour certaines matières premières, consécutives notamment à la crise sanitaire puis à la guerre en Ukraine, ont entraîné un renchérissement important des coûts de production engendrant des difficultés d'exécution des contrats de commande publique. Dans son avis du 15 septembre 2022 (paragraphe 22), le Conseil d'État considère que les parties peuvent conclure, « *sur le fondement de la théorie de l'imprévision, une convention d'indemnisation dont le seul objet est de compenser les charges extracontractuelles subies par le titulaire en lui attribuant une indemnité afin qu'il puisse poursuivre l'exécution du contrat sur la période envisagée* ». Une telle convention ne peut pas avoir pour objet de modifier les clauses du marché et ne peut être regardée comme une conséquence financière de l'exécution du marché.

Toutefois, la méthode de calcul de l'indemnité utilisée s'apparente davantage à une actualisation des prix – et donc à une modification des clauses financières – et non à une véritable prise en compte des charges extracontractuelles supportées par le titulaire. En effet, l'entreprise ne justifie pas l'existence de ces charges. Le calcul de cette indemnité est uniquement fondé sur 13 indices de prix (index bâtiments, travaux publics et divers de la construction) auxquels l'entreprise se réfère. Or, l'entreprise ne doit pas seulement justifier ses surcoûts avec les seules évolutions d'indice de prix mais par le calcul d'un coût de revient basé sur des charges directes et indirectes. La commune est d'ailleurs mise en garde par son avocate sur l'utilisation de ce type d'indices pour calculer l'indemnité, cela s'apparentant davantage à une clause de révision du prix.

Le montant de l'indemnité s'élève à 534 290 € HT, soit 10 442 € de plus que le résultat issu de la formule de calcul utilisée. Le titulaire en prend à sa charge 7,9 %. La commune a donc versé 492 081 € HT à l'entreprise dans le cadre de ce protocole.

La théorie de l'imprévision n'a pas été utilisée à bon escient. Elle a servi à modifier les clauses financières du marché en se basant sur un calcul avec des indices de coût, et non à partir des charges extracontractuelles dûment justifiées.

3.3.4 Une attribution de deux marchés de conduite d'opération critiquable

En parallèle du lancement de la procédure avec négociation, la commune a conclu deux marchés successifs de conduite d'opération administrative, financière, juridique et de suivi technique.

¹⁷ Lorsque survient un évènement extérieur aux parties, imprévisible et bouleversant temporaire l'équilibre du contrat dans les conditions prévues par le code, sans en bouleverser l'équilibre. Le contractant a droit à une indemnisation, sous réserve des stipulations du contrat (CE, 17 janvier 1951, Hospices de Montpellier, n° 97613).

Un premier marché est passé en 2021 pour un montant de 81 800 € HT. Ce marché est lancé directement par l'ex-DGAST sans recourir à l'expertise du service de la commande publique et sans sécuriser juridiquement la procédure. Une lettre de consultation est adressée auprès de cinq candidats avec une description sommaire des travaux mais sans qu'un dossier de consultation des entreprises (DCE) ne soit constitué. La plateforme dématérialisée de la collectivité aurait dû être utilisée en adaptant la publicité de la consultation. L'analyse des offres, très lacunaire et largement subjective, ne fait apparaître aucun critère objectif de jugement. Ce marché sera par la suite résilié pour des motifs d'intérêt général avec l'appui d'un cabinet de consultants.

Un second marché est passé en 2023 pour recruter un nouveau conducteur d'opération. En mai 2023, la consultation est réalisée en application de l'article R. 2122-8 du CCP auprès d'un seul prestataire, ce même cabinet de consultants. Or, le guide interne de la commande publique prévoit de solliciter trois devis au-delà d'un montant estimé de 10 000 € HT, ce qui n'a pas été respecté en l'espèce. En outre, il est rappelé à l'article R. 2122-8 du CCP que l'acheteur doit veiller « à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin ». Le montant du marché (28 800 € HT) est certes en-dessous du seuil de 40 000 € HT. Deux avenants d'un montant total de 10 800 € HT portant le montant du marché à 39 600 € HT sont en revanche signés dont l'un postérieurement au démarrage des travaux.

Ainsi, les marchés successifs passés par la commune pour la conduite d'opération de la patinoire ne l'ont pas été dans les conditions d'égalité de traitement entre les candidats requises.

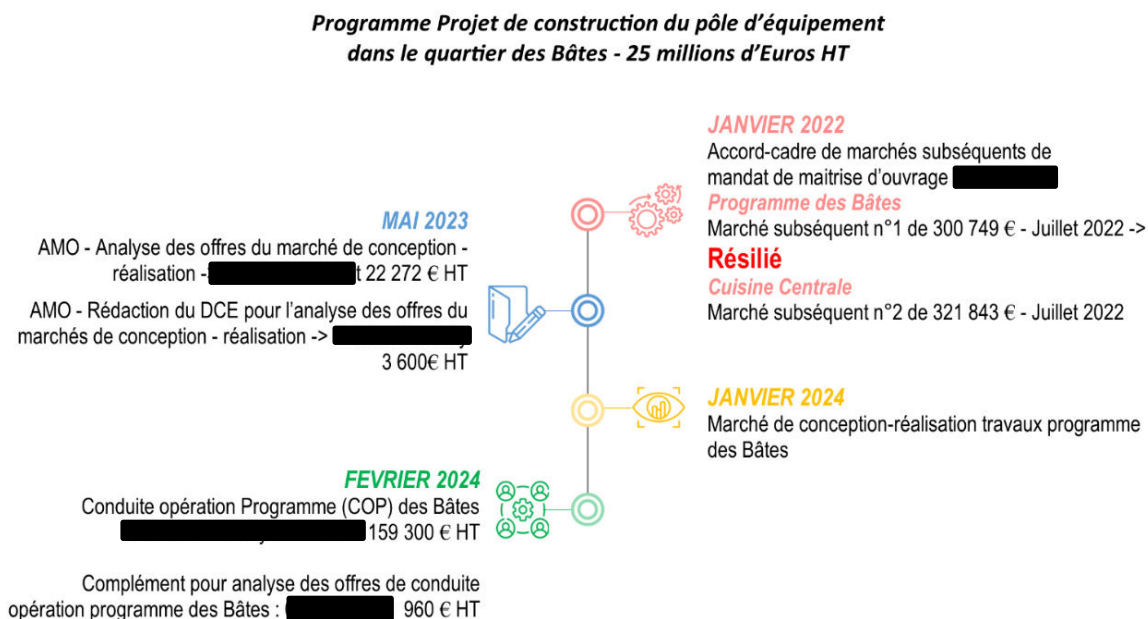
3.4 La construction du pôle des Bâtes, des marchés entachés d'irrégularités

Le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) du quartier des Bâtes-Tabellionne prévoit 151,5 M€ HT d'investissements, dont 41 M€ sont portés par la ville¹⁸. Dans ce cadre, la ville de Dreux s'est engagée dans un projet de construction d'un pôle d'équipements éducatifs et culturels¹⁹. Ce projet comprend, sur une surface de 5 000 m², un groupe scolaire avec un accueil périscolaire, un pôle de restauration, un multi-accueil, un centre social ainsi qu'une bibliothèque. Le projet est estimé à 25 M€ HT, soit 30 M€ TTC.

¹⁸ La part « ville » est subventionnée à hauteur de 13,7 M€ par l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

¹⁹ En plus du pôle des Bâtes, cette opération comprend la réalisation de voiries et l'aménagement de terrains de sports.

Schéma n° 2 : Une pluralité de marchés autour du programme de travaux des Bâtes avec des acteurs récurrents



Source : CRC Centre-Val de Loire d'après les données de la commune

3.4.1 Un accord-cadre de mandat de maîtrise d'ouvrage créant de fait une situation de monopole

En octobre 2021, la commune a conclu un accord-cadre de mandat de maîtrise d'ouvrage à marchés subséquents²⁰. Cet accord permet à la commune de confier une partie de ses attributions à la société retenue pour réaliser des opérations de construction, de transformation et de rénovation d'équipements publics dont la ville de Dreux est maître d'ouvrage. Le marché est passé sous forme d'un appel d'offres ouvert. Un montant maximum d'honoraires de 1,5 M€ a été fixé dans l'accord-cadre, correspondant au montant cumulé maximum des marchés subséquents de l'accord-cadre.

Les accords-cadres à marchés subséquents et le mandat de maîtrise d'ouvrage

➤ Les accords-cadres à marchés subséquents

Le 1° de l'article L. 2125-1 du CCP définit l'accord-cadre comme un acte « *qui permet de présélectionner un ou plusieurs opérateurs économiques en vue de conclure un contrat établissant tout ou partie des règles relatives aux commandes à passer au cours d'une période donnée.* » Selon l'article R. 2162-1 du CCP, le recours à un accord-cadre ne doit pas empêcher, restreindre ou fausser la concurrence.

²⁰ Saisie sur cet accord-cadre, la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire a rendu un avis de contrôle budgétaire n° 6 du 5 juin 2024 en application de l'article L. 1612-15 du CGCT.

Les accords-cadres peuvent être mono-attributaire ou multi-attributaires. Ils s'exécutent par la conclusion de marchés subséquents. L'attribution de marchés subséquents fondés sur un accord-cadre mono-attributaire n'est précédée d'aucune procédure particulière. Les conditions de concurrence n'existant plus, il n'y a pas lieu de procéder à des mesures de publicité ou de mise en concurrence. Les accords-cadres peuvent être conclus dans tous les domaines, même s'ils sont peu adaptés aux travaux. En revanche, un accord-cadre à marchés subséquents est particulièrement adapté pour les achats répétitifs (comme des fournitures).

➤ **Le mandat de maîtrise d'ouvrage**

En application de l'article L. 2422-5 et suivants du CCP, « *le maître d'ouvrage peut confier par contrat de mandat de maîtrise d'ouvrage à un mandataire l'exercice, en son nom et pour son compte, de tout ou partie des attributions prévues à l'article L. 2422-6* ». Si le mandataire représente le maître d'ouvrage à l'égard des tiers dans l'exercice des attributions qui lui ont été confiées, le maître d'ouvrage ne se dégage pas de ses responsabilités de maître d'ouvrage.

Les pièces du dossier de consultation des entreprises (DCE) relatif à l'accord cadre de mandat de maîtrise d'ouvrage ne définissent pas précisément les missions qui ont vocation à être confiées au mandataire, ce que la société attributaire conteste. Des échanges internes attestent que les pièces administratives de ce marché n'ont pas été rédigées par le service de la commande publique comme c'est habituellement le cas, mais par l'ex-DGAST, en lien avec la société attributaire. Le marché est néanmoins publié conformément à la réglementation.

Quatre candidats ont remis une offre. L'analyse des offres classe la société attributaire en première position, bien qu'elle présente le prix moyen à la journée le plus élevé. Cette société est le seul candidat à obtenir la note de 10 sur 10 au titre des « *dispositions pour la coordination avec le maître d'ouvrage* », les candidats classés deuxième et troisième obtenant une note de 0 sur 10 sur ce même critère dans la mesure où cette thématique « *n'est pas abordée dans le mémoire technique* ». Une note équivalente à celle attribuée à la société retenue aurait classé ces deux candidats aux deux premières places. Or, les candidats classés en deuxième et troisième positions proposent des dispositions pour la coordination avec le maître d'ouvrage (réunions de démarrage, diverses réunions au cours du marché, des grilles d'analyse, la rédaction de rapports ou encore le déploiement d'un environnement de travail numérique sécurisé...), ce qui justifie difficilement la note de 0 sur 10 en matière de coordination. Cette note est d'autant plus incohérente que ces candidats ont obtenu une note supérieure ou égale à celle de la société attributaire sur la compréhension de la méthodologie.

L'acte d'engagement et la notification du marché à la société en date du 21 janvier 2022 sont signés par l'adjoint en charge de la commande publique. Le montant estimatif de l'offre de la société est de 178 200 € HT pour une opération type de construction neuve, basée sur une enveloppe financière de 10 M€ HT. Le nombre total de jours de travail prévisionnels associés à une prestation de ce type est fixé à 238.

Sur la base de cet accord-cadre, l'ex-DGAST a directement et irrégulièrement demandé à la société de remettre des offres pour les marchés subséquents « *cuisine centrale* » et « *programme des Bâtes* » sans passer par la plateforme de dématérialisation, pourtant prévue dans le CCAP. Or, conformément à cet accord-cadre, la ville a notifié deux marchés subséquents de mandat de maîtrise d'ouvrage en juillet 2022. Les courriers de notification de ces marchés subséquents sont signés par l'adjoint en charge de la commande publique :

- un pour la construction de la cuisine centrale (travaux estimés à 11 M€ HT) pour un montant de 321 843 € HT ;

- un pour la construction du pôle éducatif, social et culturel des Bâtes (travaux estimés à 22 M€ HT) pour un montant de 300 749 € HT.

Si le prix associé à l'opération relative au pôle des Bâtes est cohérent avec celui proposé par la société dans l'accord-cadre, celui proposé – et accepté par la Ville – pour la construction de la cuisine centrale est nettement supérieur. En effet, pour une opération d'un montant similaire (11 M€ HT) à celui de l'opération type décrite dans l'offre (10 M€ HT), la société propose pour le marché subséquent un tarif près de deux fois supérieur (321 843 € HT) à celui initialement proposé (178 200 € HT). Cette différence s'explique par un nombre de jours retenu plus important (410 jours pour le marché de la cuisine, soit 172 jours de plus que dans le cadre d'évaluation de l'accord-cadre). En outre, selon la société et l'ex-DGAST, le prix d'un mandat de maîtrise d'ouvrage ne dépend pas uniquement d'un pourcentage du coût des travaux, mais également de plusieurs critères tels que le délai de l'opération, le contenu de la mission ou la technicité des travaux.

De plus, aucun mémoire technique n'a été demandé pour les deux marchés subséquents. Un tel document aurait pu permettre de s'assurer que la société disposait d'une bonne compréhension de l'opération et de la nature de la mission confiée et, pour la cuisine centrale, expliquer l'origine du coût plus important de l'opération. Ainsi, la collectivité s'est engagée sur la base d'informations très parcellaires.

L'analyse des offres, faite exclusivement par les services techniques, est similaire pour les marchés de la cuisine centrale et du programme des Bâtes. Elle ne comporte aucune justification de la bonne compréhension du programme technique par la société ni aucun justificatif financier. Pourtant, ces rapports font état d'une « *bonne compréhension de la nature de la mission objet du marché ; bonne compréhension du programme des équipements à réaliser ; enveloppe financière et modalités de financement du projet parfaitement intégrées par le candidat ; le candidat a bien noté la mise en œuvre d'un marché global pour la réalisation du projet ; les attributions confiées au mandataire sont pleinement assimilées* ».

Par courrier du 23 mai 2023, la commune procède d'ailleurs à la résiliation du marché subséquent lié à la construction du pôle des Bâtes, invoquant des motifs d'intérêt général de deux natures :

- un « *motif politique* » lié au départ de fonctionnaires dont l'ex-DGAST et au retrait de délégations d'élus et à l'absence de consultation de la hiérarchie avant la signature de certains contrats ; la commune souligne également la volonté de se réapproprier la conduite de cette opération ;
- un « *motif budgétaire et financier* », l'offre remise par la société – et acceptée par la ville – étant « *jugée incompréhensible et totalement injustifiée, au regard de [la] réponse au cadre d'évaluation joint à la consultation de l'accord-cadre* ».

La résiliation est d'ailleurs encouragée et supervisée par le cabinet de consultants susmentionné. La commune souscrit aux observations de la chambre et indique vouloir également résilier le marché subséquent lié à la cuisine centrale.

La procédure utilisée de l'accord-cadre de mandat de maîtrise d'ouvrage à marchés subséquents, passée dans des conditions peu transparentes, apparaît comme complexe et inadaptée aux besoins de la collectivité, entraînant une situation de monopole de fait au profit de la société.

3.4.2 Des attributions de marchés de prestations intellectuelles contestables

Avant de lancer le marché de conception-réalisation du programme d'équipements des Bâtes, la commune a passé plusieurs marchés de prestations intellectuelles.

En mai 2023, la commune notifie un marché de 3 600 € HT au cabinet de consultants susmentionné pour la rédaction du DCE du marché de conception-réalisation pour la construction d'un pôle d'équipement dans le quartier des Bâtes. En effet, initialement, ce cabinet de consultants devait accompagner la commune tout au long de la procédure du marché de conception-réalisation du lancement jusqu'à la notification en passant par l'analyse des offres pour un montant proposé de 21 600 € HT. La commune indique qu'elle avait demandé au cabinet de faire un chiffrage de la mission mais après remise du devis, le cabinet a indiqué qu'il devait s'adjoindre des compétences d'un bureau d'études techniques et qu'il ne pourrait pas réaliser seul cette mission. Au même moment, la commune conclut un marché avec un bureau d'études techniques pour l'analyse des offres du marché de conception-réalisation pour un montant de 18 560 € HT après n'avoir consulté qu'un seul prestataire. Or, une mise en concurrence aurait dû être réalisée par la commune auprès de trois prestataires afin de se conformer au règlement interne.

Par ailleurs, à l'instar de la patinoire, la commune passe un marché de conduite d'opération du programme (COP) pour la construction du pôle des Bâtes. Huit candidats ont remis une offre. La commune a pris l'attache d'un cabinet pour se faire accompagner et sécuriser juridiquement l'analyse des offres afférentes à ce marché, la rédaction du RAO et le choix du candidat chargé de la conduite d'opération. Le cabinet de consultants, déjà attributaire du marché d'AMO pour la rédaction du DCE et l'analyse des offres du marché de conception-réalisation, répond également à cette autre consultation. À l'issue de l'analyse des offres, ce cabinet est classé en première position. Il obtient la meilleure note méthodologique. Cette note s'explique en grande partie par la note maximale obtenue sur le mémoire technique. Le nombre de jours de travail prévu par ce cabinet est l'un des plus bas, ce qui interroge sur la note technique qui lui est attribuée. Sur le critère prix, apprécié de manière globale, ce cabinet arrive deuxième au classement mais son prix ramené au nombre total de jours de travail est le plus élevé des huit candidats. À la suite d'échanges de courriels, la ville a modifié le RAO et la notation des candidats sur le critère technique, sans que ces modifications ne bouleversent le classement des offres. Début 2024, le marché a finalement été conclu avec ce groupement pour un montant de 159 300 € HT.

La commune a notifié quatre marchés de prestations intellectuelles à ce même cabinet sur une période d'environ un an pour un montant cumulé de 197 900 € HT.

Tableau n° 6 : Récapitulatif des marchés conclus avec ce cabinet de consultants

| Opérations | Notification | Montant HT |
|--|--------------|------------------|
| <i>Audit des marchés et de l'organisation du service des marchés</i> | février 2023 | 36 800 € |
| <i>Conduite opération travaux patinoire</i> | mai 2023 | 39 600 € |
| <i>Rédaction DCE pour marché conception-réalisation des Bâtes</i> | mai 2023 | 3 600 € |
| <i>Conduite opération travaux des Bâtes</i> | février 2024 | 117 900 € |
| Total | | 197 900 € |

Source : CRC Centre-Val de Loire, d'après les données de la commune de Dreux

La commune recourt de manière assez fréquente aux procédures de marché en application de l'article R. 2122-8 du CCP. Si ces dispositions autorisent l'acheteur à passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalable pour un montant inférieur à 40 000 €, elles préconisent que « *l'acheteur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin.* »

3.4.3 Un recours discutable à un marché de conception-réalisation pour réaliser les travaux de construction

Pour mener à bien les travaux du programme d'équipements des Bâtes, la commune a passé un marché de conception-réalisation.

Les marchés de conception-réalisation

L'article L. 2171-2 du CCP définit le marché de conception-réalisation comme « *un marché de travaux permettant à l'acheteur de confier à un opérateur économique une mission portant à la fois sur l'établissement des études et l'exécution des travaux* ». Il s'agit d'un marché global qui déroge aux règles de l'allotissement et sans recours à une maîtrise d'œuvre indépendante.

Le recours à ce type de marchés est assez restreint. Un acheteur ne peut avoir recours à ce type de marché « *que si des motifs d'ordre technique ou un engagement contractuel portant sur l'amélioration de l'efficacité énergétique ou la construction d'un bâtiment neuf dépassant la réglementation thermique en vigueur rendent nécessaire l'association de l'entrepreneur aux études de l'ouvrage* ». En effet, des marchés de travaux de conception-réalisation de bâtiments sportifs ou encore de collèges, contenant des objectifs de performance environnementale, ont fait l'objet d'annulations par le juge administratif en raison du caractère insuffisamment complexe de ce type d'opérations²¹.

L'ordonnateur justifie le recours à un marché de conception-réalisation par la construction de bâtiments neufs dépassant la réglementation thermique en vigueur²². Selon l'ordonnateur, le recours à cette procédure était motivé par l'insertion de cet objectif thermique.

La commune n'a pas scindé le marché en tranches de travaux ou en tranches financières, ce qui la contraint à recourir de manière importante à l'endettement en 2025. Avant de lancer le marché, la ville avait prévu un phasage des travaux sur quatre ans, conformément à son plan de financement. Toutefois, le groupement d'entreprises retenu est en mesure de livrer l'intégralité des cinq bâtiments en deux ans. La ville justifie le renoncement au découpage en tranches des travaux en mettant en avant les surcoûts potentiels (estimés à 1 M€) liés à l'arrêt

²¹ TA Orléans, 28 juillet 1994, Conseil régional de l'ordre des architectes de la région Centre, n° 94413 ; CAA Nancy, 5 août 2004, M. Delrez c/commune de Metz, n° 01NC00110 ; CAA Nantes, 9 novembre 2018, Conseil régional de l'ordre des architectes des Pays-de-la-Loire, n°17NT01596, n° 17NT01602, n° 17NT01606.

²² Le programme de l'opération s'inscrit dans une démarche de développement durable et porte sur des bâtiments dépassant les exigences de la RE2020 : -15 % sur les indicateurs carbone et -5 % sur les indicateurs Bbio, DH et Cep. L'obtention de la certification *Effinature*, concernant le respect de la biodiversité, est également exigée, ainsi que la création de « *cours Oasis* » pour le groupe scolaire.

des chantiers inhérent à un tel phasage. Ainsi, ce projet est uniquement divisé en deux phases : une première pour les équipements scolaires et une deuxième pour les autres équipements.

La commune a passé le marché à prix révisables, selon la procédure formalisée d'appel d'offres restreint en sélectionnant d'abord les candidats admis à présenter une offre. Le délai de publication (30 jours minimum) est respecté. La commune a mis en place un jury de concours, conformément à l'article R. 2171-16 du CCP et la composition du jury est conforme aux dispositions de l'article R. 2171-17 du CCP. Une prime de 75 000 € HT est offerte aux candidats admis à concourir à qui il est demandé d'effectuer des études de conception. Trois candidats sur les douze postulants sont retenus pour présenter une offre en octobre 2023 puis, après une phase de négociation, une seconde offre en décembre 2023. Deux rapports d'analyse des offres sont alors produits dont un valant rapport de présentation en application de l'article R. 2184-2 du CCP. Ces rapports motivent le choix de l'entreprise retenue. L'analyse réalisée est de qualité, argumentée et motivée par des tableaux de notation et un suivi des points faibles et forts de chaque offre avant et après négociation, ainsi qu'une synthèse financière.

Le jury et la commission d'appel d'offres, ont attribué le marché pour un montant de 25 180 474,50 € HT dont 2 189 000 € HT pour la partie conception et 22 991 239 € HT pour la partie travaux (hors options). En intégrant les options²³, le montant du marché s'élève à 25 589 687,60 € HT, soit un surcoût de 2 158 605,08 € HT par rapport à l'estimation initiale.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune, bien qu'ayant recentralisé et reconfiguré ses fonctions relatives à la commande publique et achats en 2022, continue de souffrir d'un sous-dimensionnement de ces fonctions au regard de ses besoins. Des recrutements récents devraient toutefois contribuer à améliorer cette situation.

Plusieurs irrégularités ont été constatées par la chambre dans la passation et l'exécution des marchés publics passés dans le cadre de deux opérations immobilières structurantes (patinoire, pôle éducatif et culturel des Bâtes). La commune doit ainsi s'assurer, au regard de ces deux opérations, du respect des grands principes de la commande publique que sont l'égalité de traitement des candidats, la liberté d'accès et la transparence des procédures, par le recours aux procédures idoines notamment.

²³ Panneaux photovoltaïques pour 298 250 € HT et création d'un fronton/auvent marquant l'entrée du parvis place d'Italie pour 110 963,10 €.

ANNEXES

| | |
|-----------------------------|----|
| Annexe n° 1. Procédure..... | 49 |
| Annexe n° 2. Réponse | 50 |

Annexe n° 1. Procédure

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

| <i>Objet</i> | <i>Dates</i> | <i>Destinataires</i> | <i>Dates de réception des réponses éventuelles</i> |
|--|--|---|--|
| <i>Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle</i> | 14 octobre 2024 reçue le 17 octobre 2024 | M. Pierre-Frédéric Billet, ordonnateur en fonction | |
| | 29 octobre 2024 reçue le 2 novembre 2024 | M. Gérard Hamel, ancien ordonnateur | |
| <i>Entretien de fin de contrôle</i> | 18 mars 2025 | M. Pierre-Frédéric Billet M. Gérard Hamel | |
| <i>Délibéré de la chambre</i> | 2 et 3 avril 2025 | | |
| <i>Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)</i> | 29 avril 2025 reçu le même jour | M. Pierre-Frédéric Billet | 16 juin 2025 |
| <i>Envoi d'un extrait du rapport d'observations provisoires (ROP)</i> | 30 avril 2025 reçu le 9 mai 2025 | M. Gérard Hamel | 13 juin 2025 |
| <i>Audition (à la demande de l'ordonnateur)</i> | 17 juillet 2025 | M. Pierre-Frédéric Billet | |
| <i>Délibéré de la chambre</i> | 17 juillet 2025 | | |
| <i>Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)</i> | 7 août 2025 reçu le même jour | M. Pierre-Frédéric Billet | 15 septembre 2025 |
| <i>Envoi d'un extrait du rapport d'observations définitives (ROD1)</i> | 7 août 2025 reçu le même jour | M. Gérard Hamel | sans réponse |

Annexe n° 2. Réponse



VILLE DE DREUX

**REPONSES DE LA COMMUNE DE DREUX AU
RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE
LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
CENTRE-VAL DE LOIRE**

*Relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la
Commune de Dreux pour les années 2019 et suivantes en
date du 7 août 2025*

2 rue de Châteaudun - Boîte Postale 80129 - 28103 DREUX CEDEX

☐ 02 37 38 84 12 - www.dreux.com

REPONSES DE LA COMMUNE DE DREUX AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

Madame la Présidente,

Vous avez bien voulu me faire parvenir le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire, portant sur le contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Dreux pour les exercices 2019 et suivants en date du 6 août 2025.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, les réponses de la Commune de Dreux aux observations et recommandations formulées par la chambre régionale des comptes.

Dreux, le 14 septembre 2025



Pierre-Frédéric BILLET

**Maire de Dreux
Conseiller Régional**

TABLE DES MATIERES

PARTIE I

| | |
|--------------------------|----------|
| INTRODUCTION..... | 4 |
|--------------------------|----------|

| | |
|----------------------|----------|
| SYNTHESE..... | 8 |
|----------------------|----------|

| | |
|---|-----------|
| QUESTIONNEMENT SUR LE VOLET RELATIF A LA SYNTHESE FINANCIERE | 12 |
|---|-----------|

| | |
|--|-----------|
| 1-LA SITUATION FINANCIERE, LA FIABILITE DES COMPTES ET L'INFORMATION FINANCIERE : | 13 |
|--|-----------|

| | |
|---|-----------|
| 2-LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES : | 28 |
|---|-----------|

| | |
|--|-----------|
| 3- LA COMMANDE PUBLIQUE : | 31 |
|--|-----------|

PARTIE II

ANNEXES / lettre d'octroi de délai supplémentaire

Madame Armelle DAAM

Présidente de la Chambre régionale
des comptes
15 rue d'Escures
BP 2425
45032 ORLEANS Cedex 01

Envoi par courriel
[REDACTED]

DREUX, le 14 septembre 2025

Vos ref : n° D2025-383

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives

INTRODUCTION

Madame la Présidente,

Conformément aux procédures définies aux articles L. 243-1 à L.243-6 du Code des juridictions financières, la Chambre Régionale des Comptes de la Région Val de Centre a débuté la procédure de contrôle des comptes et de la gestion de la commune de DREUX pour les années 2019 et suivantes par une première réunion de lancement en date du 12 novembre 2024, procédure qui, après ses nombreux questionnaires et demandes d'explications et de transmissions de documents, la mobilisation importante et réactive, transparente et collaboratrice de toute l'équipe de Direction Générale pourtant réduite, et les nombreux aller et retours en la matière, et après 3 jours de contrôles sur place et sur pièces assortis de nombreuses auditions, s'est clos le 18 mars 2025.

Après la transmission de votre Rapport d'Observations Provisoires relatives à ce contrôle, en date du 29 avril 2025 et après l'octroi de votre part d'un délai complémentaire réglementaire de réponse au profit de la Commune de DREUX, au regard de l'importance du champs d'investigation de l'équipe de contrôle et des précisions toutes particulières et les développements juridiquement argumentés que les deux membres assermentés de la Direction Générale ont tenu à vous apporter, vous avez accusé réception du conséquent rapport en réponses de 89 pages (sans les nombreuses annexes) de la part de la Commune de DREUX en date du dimanche 15 juin 2025.

Comme suite à ma demande, vous nous avez également accordé une audition réglementaire dans les locaux de la Chambre Régionale des Comptes à Orléans. audition organisée dans sa forme collégiale entière, en date du 17 juillet 2025. Audition pour laquelle je vous remercie, car elle a permis à la Commune de DREUX

de pouvoir vous exposer ses arguments et les raisons pour lesquelles certaines de ses analyses n'étaient pas en accord avec les observations provisoires de la Chambre, en les contestant et les argumentant juridiquement et comptablement, voire même en démontrant en quoi la Chambre méconnaissait l'exactitude du droit au regard d'appréciations et de qualifications qui pour certaines relevaient d'extrapolations sans fondement, d'erreur d'utilisation et de références à des articles des codes juridiques concernés, et de projections décorrélées d'une actualité, sans arguments ni actualisation du contexte, particulièrement pour le B.P.2025.

Je tenais à vous remercier pour cette audition qui m'a également permis de vous expliquer toute l'identité, la construction, la diversité, la spécificité, les richesses et les atouts de DREUX, son contexte, ses habitants, son histoire, son poids, et ses équilibres sociétaux pour lesquels le Maire que je suis actuellement s'évertue tous les jours à les maintenir sous une forme d'apaisement et de rassemblement constant, d'équité et de bien vivre ensemble, en luttant contre les tentatives de manipulations, d'oppositions et de séparations de cette diversité qui fait la richesse même de cette terre d'avenir qui puise ses forces dans ses racines.

[REDACTED]

En ce qui me concerne n'y a qu'une seule communauté : celle de toutes les DROUAISES et tous les DROUAIS !

Dreux s'est construit au fil des décennies par des politiques d'insertion et d'intégration de toutes les populations, en développant fortement des politiques sportives et de nombreux équipements, culturelles et sociales, pour y développer un sentiment d'appartenance aujourd'hui très largement partagé et qu'il convient de protéger.

Si j'ai pu vous exposer le contexte difficile et particulier de l'après crise du Covid et des conséquences économiques du conflit en Ukraine, avec la nécessaire et douloureuse absorption de ces chocs majeurs, j'ai pu aussi vous expliquer en quoi DREUX est aujourd'hui à un tournant historique de son destin et de son développement, et connais en ce moment même des changements, des mutations, pour ne pas dire des bouleversements et améliorations accélérées qui vont radicalement la changer, la moderniser, la rendre encore plus attractive et dynamique, avec un cadre de vie, un niveau de prestations, de services de qualité très supérieurs. Je m'y attache tous les jours, dans mon rôle de Maire mais également de 1^{er} Vice-Président en charge du Développement économique à l'Agglo du Pays de Dreux, de Président de l'Hôpital, de Président de la mission locale, du Groupe

Gédia, SEM d'Energie de la Commune, et de l'Habitat Drouais, de Conseiller Régional, à faire en sorte que toutes ces dynamiques, ces projets et les efforts en la matière ne se relâchent pas et se concrétisent rapidement au profit de toute la population Drouaise et au-delà, population pour laquelle ma vision du futur est de lui apporter un cadre de vie et d'épanouissement toujours qualitatif, des ambitions et des exigences de qualité, d'accompagnement social et de développement pour cette ville et tout son bassin de vie toujours plus fortes.

Je vous remercie également d'avoir pu comprendre et intégrer, à l'aune de votre première appréciation sur les finances de la Commune, et au-delà des seules dépenses des budgets successifs de la ville de Dreux, mobilisées selon votre premier rapport de manière « un peu trop » soutenues, **le rôle très renforcé de Ville-Centre qu'exerce la Commune de DREUX, au sein de l'aire Urbaine qu'elle forme avec Vernouillet (12000 habitants), mais surtout au cœur d'un bassin et d'une aire d'agglomération de vie composée de 82 communes, toutes rurales, et pourquoi la commune de DREUX est largement structurée en matière de proposition d'équipement sportifs, culturels, d'écoles, d'accueil des jeunes, de services de proximité à la population, de politiques sociales, d'accès au droit et à la justice (Maison du Droit et de la Justice), comme une ville de plus de 100 000 habitants.**

Il suffit de le comprendre à travers le haut niveau de subventions accordées aux clubs sportifs dont 55% des licenciés et pratiquants ne sont pas domiciliés à DREUX (sur 6400 licenciés), du financement par la ville seule de la maison du droit et de la justice accueillant plus de 6000 personnes de tout l'arrondissement (seulement 35% de Drouais), et des nécessaires investissements récents permettant de développer à travers leur offre de services, de loisirs et de prestige, des points et équipements d'une très-haute attractivité pour les familles comme pour l'image nationale de DREUX, ne serait-ce qu'à travers l'exemple de la création d'un complexe de loisirs baptisé « OTIUM », investissements privés de plus de 50 Me (!) au sein duquel la création d'une patinoire municipale de haut niveau et de nouvelle génération aux coûts maîtrisés, connaît un succès très au-delà de nos prévisions, mais surtout intégrée au sein d'un complexe de loisir entier dont elle est la locomotive, avec un bowling laser game, un karting interactif, une salle de sport, de futsal et de paddle etc..., et des restaurants qui viennent répondre pleinement par leurs offres diversifiées à des attentes fortes de tous les habitants de la région et compléter un manque regretté depuis longtemps, **tout en créant des centaines d'emplois et générant des centaines de milliers d'euros de fiscalité. C'est en ce sens que j'ai souhaité vous expliquer ma vision et ma stratégie pour DREUX et même très au-delà.**

J'utilise exprès l'élément de langage que j'ai pu vous partager à l'oral à savoir « les seuls budgets de la Commune », car j'ai pu m'étonner que contrairement à d'autres contrôles dans d'autres collectivités, vous n'agréiez pas les actifs de la communes qu'elle possède dans d'autres structures dont elle est majoritaire, vous n'analysiez pas les comptes consolidés et ne mettiez pas en avant la bonne gestion des actifs de la Commune alors qu'il n'y a pas de dette directe déportée et n'évaluiez pas la situation globale de la Commune à la hauteur de la richesse et de la valorisation des parts et du patrimoine de ses sociétés comme ses Budgets Annexes, la SPL, le

Groupe [REDACTED] (valorisé à plus de 120 Me, détenu à plus de 52% par la Commune) et ses multiples activités à forte valeur ajoutée, la [REDACTED], sa forte trésorerie et son cinéma de centre-ville, etc... Ce qui vous aurait permis de moduler des appréciations au regard de certaines évaluations concernant la dette de la commune, au regard des potentielles richesses détenues et de ce levier puissant qui, s'il était intégrable aux ratios de gestion viendrait inverser certaines de vos formulations réduites à un périmètre trop restreint.

Je souhaite d'ailleurs partager encore à ce stade de ma réponse, comme lors de notre audition, cet étonnement de la non prise en compte d'une part, d'un contexte général mais également d'autre part, du non-respect intégral du cadre et des éléments habituels d'un contrôle qui si je le compare à ceux exercés précédemment ou dans d'autres communes actuellement, omet en l'espèce, l'examen de certains domaines obligés et nécessaires, et qui pour la commune de DREUX s'avèrent être très positifs. A titre d'exemple il est constant d'examiner le taux d'absentéisme qui pour la Commune de DREUX est satisfaisant, comme de souligner le haut degré de fiabilité des données transmises relatives au personnel. Nous y reviendrons plus après. En revanche et comme j'ai pu vous l'exprimer, à contrario des omissions précédemment citées je regrette la facilité avec laquelle la chambre a procédé en abordant les deux « célèbres thèmes » qui depuis des décennies et malgré les nouvelles nomenclatures comptables successives font le succès des observations des chambres relatives aux amortissements et à l'inventaire. Un « best-seller » qui tente d'opposer et de diviser, et qui est le même thème pour toutes les collectivités de France qui ont systématiquement les mêmes observations et les mêmes réponses, la méthode de calcul et de prise en compte de la collectivité avec celle du comptable public, malgré une connaissance parfaite de la part de ce dernier de l'écart supposé existant et persistant. On notera que cet état « traditionnel » ne l'empêchant pas de travailler avec la collectivité dans le cadre d'une nouvelle convention partenariale de grande confiance et d'attribuer à cette dernière une note de qualité comptable de 100%.

Cette audition me permettant également de mieux vous expliquer et justifier, le ton de notre mémoire en réponse et mon étonnement de la non prise en compte de l'existence des réponses très circonstanciées et juridiquement étayées dans la plus grande transparence de la part de la Commune de DREUX, réponses toujours non citées ou mentionnées par la chambre, comme c'est normalement la formule habituelle dans les autres rapports d'autres villes, dans le Rapport d'Observation Définitives que vous nous avez adressé le 7 août dernier à la suite de notre audition. (rapport déposé sur la plateforme le 6 août).

En effet, vous m'avez transmis le Rapport d'Observations Définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de DREUX pour la période 2019 et suivantes, déposé sur la plateforme, en date du 6, puis téléchargé le 7 août 2025, et compte tenu de la période estivale, je vous ai adressé une demande d'octroi d'un délai supplémentaire réglementaire pour nous permettre de vous apporter nos réponses complémentaires et nos observations qui pour certaines avaient déjà été fournies et amplement justifiées précédemment.

EN SYNTHESE

S'agissant de la synthèse du Rapport d'Observations Définitives je tenais à vous remercier d'avoir pu faire évoluer certaines qualifications relatives à des thèmes stratégiques avec plus de modération d'une part, moins de stigmatisation synthétique, et plus d'accompagnement pédagogique et d'éclairage des pistes d'améliorations proposées à la collectivité, comme ce que nous avons partagé lors de notre audition.

Comme vous le mentionnez, la Commune de DREUX partage globalement une partie des recommandations de la Chambre, mais pas toutes, et va s'attacher à poursuivre les travaux d'amélioration déjà initiés sur les points soulevés, ou à ouvrir certains chantiers d'une réforme ou d'une actualisation complète d'anciens dispositifs en manque de modernisation et de mise à niveau. J'évoque là le chantier de la refonte complète du RIFSEEP, celui de la mise en œuvre du contrôle du temps de travail et des repos compensateurs, après génération d'heures supplémentaires qu'il nous faut mieux maîtriser, de la dématérialisation des documents liés à la carrière des agents, de la poursuite de l'optimisation de l'utilisation des véhicules et de l'octroi de logements dans un cadre dans lequel la chambre nous invite à mieux préciser les conditions, les restes à charge et les contreparties obligatoires. (Recommandations N°3, N°4 et N°5)

Au passage et lors du contrôle continu dans un an de la chambre sur l'état de l'évolution des recommandations formulées, nous ne manquerons pas de partager avec elle l'évaluation de nos politiques publiques comme évoqué ensemble.

Cependant, et comme déjà évoqué, la Commune estime que la recommandation N°1 est déjà respectée et la commune ne partage pas la logique de la chambre qui voudrait voir inscrire en provision d'une part, l'intégralité d'un risque initial, fût-il illégal, sans le moduler par des éléments tangibles, des engagements des autres parties responsables, et selon une actualité en évolution, et d'autre part, l'encouragement de la chambre à optimiser prudemment les dépenses pour préserver les ratios de gestion et la capacité d'autofinancement de la section d'investissement.

La Commune y voit là un paradoxe qu'elle estime devoir équilibrer dans un arbitrage permettant de préserver à la fois les justes sommes à provisionner sans pénaliser artificiellement et inutilement les capacités de financement à préserver absolument.

Je note d'ailleurs que **la chambre reconnaît les efforts de la Commune pour assurer une santé financière garantie durablement dès 2022**, (Recommandation N°2) malgré l'impact des crises, de décisions incontrôlées et non justifiées, de l'augmentation massive de certaines dépenses, masquées parfois, malgré des

dérives de gestion et de non suivi, non rectifiées depuis de nombreuses années, en ce qui concerne le recouvrement des subventions, les factures non payées, les contrats irréguliers, les engagements dissimulés, et une régularisation d'actes et d'obligations réglementaires. Un travail et des efforts qui ont respecté une stratégie financière et qui se poursuivent encore un peu plus chaque jour.

2025 verra la confirmation de cette trajectoire stratégique financière et de gestion confirmée depuis 2023, et j'aurai plus après dans mes développements à revenir sur l'interprétation erroné de la Chambre quant à l'exécution budgétaire 2025 et ses affirmations interprétatives, sur la dette comme sur la gestion qu'elle qualifie tout de même de « maîtrisée ».

Il convient de noter avec regrets que **la chambre n'a pas souligné que la Commune de DREUX, une des rares de sa strate et des strates plus élevées, n'a pas augmenté ses impôts sur toute la durée du mandat**, se trouvant ainsi cumulativement dans une double contrainte de faire face à des recettes en moindre évolution et des dépenses à mieux maîtriser tout en préservant le pouvoir d'achat des Drouaises et des Drouais en rendant gratuit, ou à des tarifs sociaux symboliques, l'accès à certains services publics.

En complément de ma réponse en synthèse à la Chambre, je souhaitais lui exprimer ma satisfaction de constater dans les développements concernant les trois parties organiques du contrôle, de nombreux passages et arguments initiaux et provisoires supprimés, et des rédactions modifiées vers plus de prise en compte d'un contexte particuliers et un accompagnement pédagogique et humain souhaité. Pour autant j'attire l'attention de la chambre sur la persistance de certains titres qui, avec le changement de rédaction développé dans le paragraphe concerné, ne sont plus en cohérence avec les démonstrations ou les arguments avancés, qui viennent le contredire ou ne pas réussir à démontrer ni justifier l'objet du titre en question.

Dans cette continuité, je tiens à exprimer également à la chambre mon regret de ne pas voir citer les mentions des réponses apportées par la collectivité à des questions abordées et retranscrites dans le présent rapport sur des points précis et techniques, ou de choix de pilotage ici où là. **Je regrette que la chambre n'ait pas mentionné que la plupart de ses observations et constats rédigés par la chambre, se sont appuyés dès le premier jour du contrôle sur le rapport d'étonnement et la note au préfet et au DGFIP du Directeur Général d'une part datant de 2022, et le constat de dysfonctionnement établi par le Maire d'autre part, lui aussi partagé dès 2022**, avec des sources documentées et étayées, transmises à la chambre immédiatement, et qui ont permis des éclairages et des constats plus rapides et plus transparents à la chambre tout en l'assurant sur le degré de connaissance des dysfonctionnements, de maîtrise des enjeux, des pistes de progrès, et des responsabilités assumées par l'exécutif et la direction générale dès 2022.

La Commune de DREUX n'a pas attendu le contrôle de la Chambre pour identifier les points de dysfonctionnements et les pistes de redressement et réorganisations nécessaires, et le maire de DREUX a su prendre ses responsabilités dès 2022 pour agir et faire cesser ces dysfonctionnements et irrégularités confirmées encore aujourd'hui dans le présent rapport, en agissant de procédures disciplinaires, de contrôles renforcés et de retraits de délégations, et de rupture de procédures et de contrats douteux.

Des contentieux sont en cours aujourd'hui en la matière.

Et dès 2022, comme le confirme la chambre, d'importantes mesures de redressement et de stabilisation des équilibres budgétaires, des organisations et des procédures sont mises en œuvre pour sécuriser la fin de l'exercice budgétaire 2022 et les budgets suivants, parfaitement réguliers depuis.

C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la Commune de DREUX est en désaccord avec l'interprétation et les projections aléatoires de la chambre quant à l'exécution budgétaire et son atterrissage 2025.

Le contrôle ayant pris fin en mars 2025, avec comme seuls documents de travail des hypothèses d'un ROB/DOB et un BP encore en cours d'ajustement et de finition, et malgré la transmission des informations actualisées à la chambre cette dernière n'a pas modifié ses écrits en la matière.

Or il s'avère que le Budget Prévisionnel est par essence même une hypothèse de travail et une autorisation de dépense maximum. Il reste changeant et bougeant dès le lendemain de son adoption, dès le premier jour de sa phase d'exécution. La réalité de la vie municipale et des éléments de contexte extérieur, parfois gouvernementaux, venant lui imposer les adaptations nécessaires. Il appartient d'ailleurs aux services de réaliser encore mieux et de préserver les hypothèses de gestion et d'auto-financement qui sont proposées à l'échelle du BP, matière vivante s'il en est, et c'est aussi au grès des capacités des services à mettre en œuvre les contrats, les travaux, les services, les recettes que ce BP a la capacité à s'adapter. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il existe dans ce qu'on appelle le cycle budgétaire, des DM (décisions modificatives) ou des BS, (budgets supplémentaires), et qui parfois apparaissent nécessaire très vite dans la vie et le calendrier d'un BP.

Avec un travail approfondi, des mesures de contrainte et de réduction des dépenses de fonctionnement comme annoncées, de recouvrement de recettes supplémentaires, de contestations d'avoir et de recouvrement de trop payés supplémentaires depuis 10 ans [REDACTED] la direction générale et les services ont réussi à dégager plus de 2,5 millions de recettes supplémentaires, accélérer le versement de subvention NPNRU en investissement et plafonner le recours à l'emprunt entre 10 et 12 Me. Emprunt non tiré à ce jour.

Il est donc imprudent et précipité de la part de la chambre d'alerter sur un certain niveau d'endettement extrapolé pour le budget 2025, sans autres éléments d'analyses comptable, d'exécution budgétaire ni même de pourcentage de consommation et de réalisation à ce jour (14 septembre 2025), que le seul ROB.

Il conviendra de retenir que parallèlement la chambre atteste d'une maîtrise accrue de la dette à ce jour et d'une maîtrise de la bonne santé des finances de la Commune.

Enfin, et sans préciser les arguments qui seront développés dans les 3 parties en réponse au Rapport d'Observations Définitives de la Chambre, **la Commune note une convergence d'analyse avec la Chambre sur certains contrats qu'elle remet en question et sur des actes qui par ailleurs ont nourris des questions de la part de la chambre dès avril 2024**, bien avant le contrôle réglementaire. Questions auxquelles la Commune avait répondu de manière très détaillée. (inscription obligatoire d'une dépense pourtant déjà réglée au mandataire [REDACTED]).

La Commune s'engage à procéder à des analyses plus poussées et des recherches de responsabilités, ainsi que des corrections, voire des annulations d'actes et des demandes de remboursement, sans préjuger des poursuites et engagements de responsabilités qui pourront être diligentées ultérieurement envers leurs auteurs, en ce qui concerne le protocole d'indemnisation de la société [REDACTED] sur le motif de la théorie l'imprévision, le RAO questionné quant à l'utilisation d'un mandat de gestion au profit de la [REDACTED], les modalités de CEE, l'exécution de certains contrats et les pratiques incompréhensibles de certaines organisations pour lesquelles la commune a sécurisé en urgence leurs modalités pour faire cesser les préjudices ou les risques sensibles qu'elle encourait. (Audits de sécurité des locaux, des stocks et matériaux, des documents confidentiels, des accès informatiques...)

Pour terminer cette introduction en réponse à la synthèse du Rapport d'Observations Définitives, la Commune note que **la chambre en maintenant la rédaction de titres incohérents ne démontre pas certaines irrégularités annoncées, ni la remise en cause de la politique du mandat en ce qui concerne les deux projets majeurs entre autre pour lesquels la commune apporte la preuve de leur bonne gestion**, le développement des politiques sociales, culturelles, éducatives et sportives, et que **la Chambre approuve les mesures de réorganisation et de sécurisation des procédures de la commande publique pour lesquelles il est à noter qu'aucun contentieux ou aucune contestation n'ont été formulées depuis 2022.** (Recommandation N°6)

La commune s'engage également en matière de ressources humaines, à rectifier certaines situations sur la base desquelles des erreurs de références ont été commises.

Vous trouverez ci-après, dans l'ordre de l'organisation des différentes thématiques présentées dans le présent rapport d'observations définitives, les réponses plus détaillées, techniques et juridiques, argumentées et documentées, venant corroborer, renforcer, contredire ou contester les analyses et les observations de la chambre régionale des comptes de la Région Val de Centre, de la part de la Commune de DREUX,

Mais pour commencer je tenais à exprimer mon grand étonnement relatif à un point de traitement particulier de la Chambre dans son Rapport à l'égard de la Commune de DREUX :

QUESTIONNEMENT SUR LE VOLET RELATIF AUX FINANCES

Si dans son rapport d'observations définitives la Chambre modifie un certain nombre de titres ou supprime un certain nombre de développements ou paragraphes suite aux retours précis et circonstanciés de la Ville, il apparaît cependant qu'il n'est pas fait état des réponses apportées par la Ville sur les autres points.

Cette absence de mention des réponses apportées par la Ville, même de façon synthétique, est dommageable à la lecture sous forme de contradictoire entre les éléments notés par la Chambre et les retours précis et circonstanciés de la Ville alors même que cette pratique est pourtant habituelle.

En effet et au-delà de la publication *in extenso* de la réponse apportée par la collectivité contrôlée, il est d'usage que les rapports d'observations définitives des Chambres régionales des comptes synthétisent les réponses apportées par les collectivités contrôlées dans le corps des observations définitives.

Pour exemple, cela a encore été le cas récemment dans le cas du contrôle exercé par la Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire sur Orléans Métropole / Transports urbains, mis en délibéré le 15 octobre 2024 et pour lequel le Président de la collectivité « remercie la Chambre d'avoir pris le soin d'intégrer, dans ses rapports d'observations définitives, les réponses apportées par la collectivité faisant suite à l'envoi des rapports d'observations provisoires ».

Au cas d'espèce du présent rapport, cette absence de mention des réponses apportées par la Ville aux observations de la Chambre est particulièrement dommageable relativement aux développements sur la constitution des provisions et sur la stratégie de gestion de la dette.

Pourquoi la Commune de DREUX a-t-elle fait l'objet d'un traitement différent ?

I. LA SITUATION FINANCIÈRE, LA FIABILITÉ DES COMPTES ET L'INFORMATION FINANCIÈRE

1.1 Une fiabilité des comptes qui s'améliore à compter de 2023

1.1.1 De nombreuses subventions non recouvrées et des factures impayées mais régularisées en 2022

Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre rappelle que des subventions n'ont pas été perçues par la Ville au titre des investissements et opérations réalisés.

Sur ce point, la Ville de Dreux rappelle qu'à la prise de fonction du Directeur général adjoint des services techniques et de l'aménagement durable (DGASTAD) le 1er novembre 2020, celui-ci ne prend pas la mesure d'une difficulté existante et relevant de la responsabilité partagée de sa direction et de celle des finances : à savoir 10 M€ de subventions non recouvrées depuis 2012... Il faudra attendre l'arrivée de la directrice de l'aménagement durable et de sa nouvelle collaboratrice en 2021 pour que ce sujet grave et préjudiciable à la collectivité puisse être enfin réactivé.

Ce sujet a également préoccupé le Directeur général des services de fonction, dès le 7 mars 2022, alors convoqué en sous-préfecture sur ce sujet, l'Etat nourrissant sur ce sujet de vives inquiétudes. D'où le coup de boost mis dès son arrivée, avec un DGAST et un DGA Ressources qui minimisaient l'importance de ce problème affectant alors les résultats de la collectivité et sa trésorerie.

A ce jour, les subventions sont toutes perçues avec un préjudice de 810 000 euros définitivement perdus pour la Ville.

Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre rappelle que des régularisations ont été opérées sur l'exercice 2022 à la suite de la découverte de nombreuses factures impayées (environ 1.900 factures en date de 2019 à 2021 pour un montant représentant près de 1,4 M€).

Elle caractérise cette situation par le suivi défaillant des factures à payer par le pôle comptabilité placé sous l'autorité du Directeur général adjoint des services techniques et de l'aménagement durable (DGASTAD).

La Chambre note enfin qu'à la suite de la recentralisation des fonctions finances par la Ville de Dreux, cette situation a cessé et que l'indice de qualité comptable de la Ville a nettement progressé passant de 73% en 2020 à 96% en 2023, puis 100% en 2024.

Sur ce point, la Ville de Dreux rappelle que dès la découverte de la situation décrite par la Chambre, elle a mis en œuvre dès 2022 l'ensemble des actions utiles et nécessaires à la préservation des intérêts de la commune et à la recherche des responsabilités ayant conduit à ces errements qui avaient pour but de dissimuler et

retarder la réalité des engagements financiers pris par la commune.

Ces actions ont conduit, d'une part, à mettre disciplinairement en cause quatre cadres de la Ville et à retirer leurs délégations à deux adjoints au Maire, et d'autre part, à engager des poursuites pénales contre les agissements découverts à l'occasion.

Sur le plan disciplinaire, une procédure de décharge de fonction a été initiée à l'égard du Directeur général adjoint des services techniques et de l'aménagement durable (DGASTAD), le 23 septembre 2022. En effet, celui-ci a décidé de son propre chef de ne pas respecter le cadre comptable mis en place par la Ville, notamment en ne faisant plus application de la comptabilité analytique. Ces agissements, qui ont perturbé la bonne exécution comptable, ont engendré d'importants retards de paiement à l'égard des créanciers de la Ville. Cette procédure a conduit à sa décharge de fonction en date du 1^{er} janvier 2023. Cette procédure fait l'objet d'un contentieux en cours initié par le mis en cause.

Dans la chaîne des responsabilités identifiée alors par la Ville, le Directeur général adjoint en charge des ressources et Directeur des finances, a également été mis en cause. Cette procédure disciplinaire initiée à son égard dès octobre 2022 a conduit à son licenciement pour faute grave en date du 3 février 2023. Cette décision qui est à la fois la plus sévère et extrêmement rare a par ailleurs été prise à l'unanimité du conseil de discipline considérant les agissements dénoncés en cause. Cette procédure fait l'objet d'un contentieux en cours initié par le mis en cause.

Ces agissements ont malheureusement été rendus possibles avec la participation d'élus qui se sont finalement vu retirer leurs délégations en date du 10 septembre 2022.

L'adjoint au Maire en charge des Finances et du personnel avait la confiance du Maire dans le cadre de sa délégation puisqu'exerçant des fonctions de directeur général adjoint en charge des ressources dans une commune d'Ile-de-France de plus 25.000 habitants. Toutefois et à la suite de remontées d'informations de la part d'agents, Monsieur le Maire a décidé d'exercer un contrôle renforcé avant retrait de la délégation à son adjoint.

Le conseil municipal du 19 septembre 2022 a acté de ce retrait de délégation à l'égard de l'adjoint au Maire en charge des Finances et du personnel, et l'adjoint au Maire en charge des infrastructures et du guichet unique.

Au-delà de la mise en cause de ces deux cadres sur un volet disciplinaire, la Ville a également porté plainte contre X au pénal auprès du Procureur de la République du Tribunal judiciaire de Chartres les 14 octobre 2022 et 22 février 2023 respectivement pour délit de concussion et faux et délit de détournement de fonds publics. Ces plaintes au pénal ont pour objectif de rechercher l'ensemble des responsabilités ayant conduit à ces errements et protéger les intérêts et la réputation de la Ville de Dreux. Ces affaires sont en cours d'instruction.

Il est à noter que la Chambre a tenu à apprécier les éléments d'information qu'elle a jugé utile de communiquer dans le cadre de son rapport définitif sur les développements précédents.

Par ces développements, la Ville de Dreux souhaite démontrer que les agissements décrits par la Chambre et qui participent à la constitution de ce stock de factures impayées ne sont pas le fait de son organisation mais d'agissements personnels et isolés contre lesquels la Ville a engagé, de façon diligente dès connaissance, toutes les mesures utiles et nécessaires afin de les faire cesser et de les sanctionner.

Enfin et pour démontrer le travail collaboratif engagé entre la Ville et le Trésor public, les derniers chiffres communiqués par le Trésorier font état d'un indice de qualité des comptes porté à 100% pour 2024 contre 63% en 2020.

À la suite d'un important travail sur le typage de l'apurement des charges à payer et produits à recevoir, au passage au compte financier unique et à l'apurement des biens amortis, il a pu être envisagé la signature d'une convention d'engagement partenarial pour 2024-2026.

- **Considérant les éléments rappelés ci-dessus, la Ville de Dreux note que la Chambre les considère comme permettant d'exonérer la Ville des errements commis puisque relevant d'agissements isolés et personnels.**

1.1.2 Un suivi patrimonial perfectible

Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre rappelle qu'il demeure un écart important entre l'état d'actif du comptable et l'inventaire de la Ville.

Sur ce point, la Ville de Dreux précise qu'un important travail a été réalisé en lien avec les services du comptable qui a permis d'initier en 2024 l'apurement des biens amortis depuis 10 ans. Ce travail est en voie de finalisation. La Ville de Dreux note toutefois que cette remarque relative à l'écart entre montants d'actif et inventaire est très habituel dans les rapports d'observations de gestion et constitue donc une remarque quasiment générique.

- **Considérant les éléments rappelés ci-dessus, la Ville de Dreux rappelle à la Chambre que, s'il n'est pas contesté que le suivi patrimonial est perfectible, elle regrette que les dernières données communiquées par le comptable ne soient pas reprises dans le rapport d'observations définitives pour documenter l'implication de la Ville sur ce point.**

1.1.3 Des amortissements insuffisamment surveillés

Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre rappelle que la Ville a réalisé un important travail d'apurement des comptes 23 qui a permis de réduire par trois le niveau des comptes d'immobilisations 23 par rapport aux comptes d'immobilisations 21. Elle note par ailleurs que le suivi des immobilisations doit encore être amélioré.

Sur ce point, la Ville de Dreux ne conteste pas les points soulevés et rappelle qu'en 2024 l'indice de qualité comptable a été porté à 100 notamment grâce aux points notés par la Chambre (FIN 1 : indice IPC 2024).

- **Considérant les éléments rappelés ci-dessus, la Ville de Dreux ne formule pas de remarque sauf à rappeler la permanence de ces observations dans la quasi-totalité des contrôles de toutes les collectivités territoriales.**

1.1.4 Une quasi-absence de provisions jusqu'en 2024 malgré l'existence de risques réels identifiés

1.1.4.1 Une absence de provisionnement en 2022 et en 2023

Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre estime que la Ville de Dreux aurait dû constituer des provisions pour risques au titre notamment des contentieux en cours en matière de ressources humaines.

Sur ce point, la Ville de Dreux ne conteste pas cette observation mais note cependant que, comme rappelé par la Chambre, des crédits ont été prévus afin de constituer les provisions à nouveau à partir de 2024 pour divers contentieux démontrant la volonté de la Ville de se conformer à la réglementation budgétaire et comptable en matière de dépense obligatoire (FIN 2 : annexe IV-B3.1 Budget Principal 2025 – Ville de Dreux).

- **Considérant les éléments rappelés ci-dessus, et ceux évoqués dans la synthèse de l'introduction, si la Commune de Dreux ne conteste pas l'absence de constitution de provision pour les exercices 2022 et 2023, alors cette observation doit strictement être limitée et que la volonté de la Ville à se conformer à la réglementation en matière de provision soit observée positivement dès 2024.**

-Une provision qui aurait dû être constituée pour le versement incertain d'une recette liée à une part d'attribution de compensation non versée :

Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre rappelle que la Ville de Dreux a émis en 2023 un titre de recettes d'un montant total de 725.000 euros qui aurait dû faire l'objet de provision car contesté par la communauté d'agglomération du Pays de Dreux (CAPD).

Cette somme correspond à 5 ans de perception indue par la CAPD d'un montant prélevé sur l'attribution de compensation versée à la commune avant 2019 au titre du budget annexe de l'assainissement.

Sur ce point, la Ville de Dreux souhaite rappeler les éléments d'information suivants.

D'une part et contrairement à ce qui est écrit par la Chambre, la saisine du Tribunal administratif (TA) d'Orléans a été réalisée par la CAPD et non par la Ville, cette dernière n'ayant pas de raison de penser que son titre ne donnerait pas lieu à règlement. L'enregistrement de la requête de la CAPD devant le TA d'Orléans a été effectué en date du 11 juin 2024.

D'autre part, à la suite de l'émission du titre de recettes et malgré la contestation de la CAPD, celle-ci n'avait pas constitué de provisions dans ses comptes. Cet élément ne permettait pas dès lors à la Ville de penser légitimement que ce titre de recettes ne serait pas réglé par la CAPD.

Qui plus est, la Ville de Dreux souhaite rappeler que la CAPD avait prévu d'aborder ce point dans la Commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) prévue le 29 janvier 2024 et dont l'ordre du jour porté sur la régularisation de ces sommes (FIN 3 : Projet de rapport de la CLECT du 29 janvier 2024). La CLECT en cause n'a pu avoir lieu pour défaut de quorum et n'a été convoqué depuis sur ce sujet.

Enfin et après échanges avec la CAPD sur le partage du financement du service public de l'assainissement, la Ville a inscrit les crédits permettant de constituer une provision de 435.000 euros au budget 2025 (FIN 2: annexe IV-B3.1 Budget Principal 2025 – Ville de Dreux).

Il reste néanmoins à la CAPD a réglé cette question par la convocation d'une CLECT afin de régulariser cette situation dans l'allocation de compensation (AC), cette demande avait été faite à plusieurs reprises précédemment par la Ville à la CAPD.

- **Considérant les éléments rappelés ci-dessus, la Ville de Dreux demande à la Chambre que les développements relatifs à la provision pour ce point soient actualisés, et de noter que la Commune de DREUX veille au respect des ses intérêts et des sommes indument prélevées par l'Agglo.**

Des provisions non constituées malgré des risques identifiés sur une garantie d'emprunt accordée à l'association [REDACTED] :

Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre rappelle que considérant, d'une part, la garantie d'emprunt accordée par la Ville en 2008 à l'association [REDACTED] pour la moitié de l'encours en vue de la construction d'un centre éducatif fermé (CEF [REDACTED]) sur le territoire communal, et d'autre part, le placement en liquidation judiciaire de cette association en 2020 et l'appel en garantie de la Ville par le prêteur, la Ville de Dreux aurait dû constituer une provision.

Sur ce point, la Ville de Dreux souhaite rappeler les éléments d'information suivants :

D'une part et sur la naissance du fait générateur, l'association en cause a informé les parties prenantes des difficultés qu'elle rencontrait à la suite de la fermeture du CEF par arrêté préfectoral du 4 août 2018 par communication du procès-verbal du Bureau en date du 13 août 2018 (FIN 4 : communication du PV du Bureau 13 août 2018 – Association [REDACTED]).

En tout état de cause et s'il y avait lieu de constituer une provision au titre de la garantie d'emprunt accordée par la Ville à l'association, cette provision aurait dû être constituée au titre de l'exercice 2018, impactant d'autant les équilibres financiers lors de la construction du budget.

D'autre part et à la suite de la liquidation judiciaire de l'association par décision du Tribunal judiciaire de Rennes en date du 3 juillet 2020, le Crédit coopératif, créancier au titre de l'encours de dette, a appelé la Ville aux termes de sa garantie de prêt par courriers en date des 30 octobre 2020 et 18 février 2022.

Dans cette situation et après rencontre avec l'autorité de tutelle du CEF qui avait décidé de sa fermeture, la direction de la protection judiciaire et de la jeunesse (DPJJ) du ministère de la Justice a formalisé officiellement une proposition de solution par courrier en date du 8 juin 2022.

Celle-ci précisait « la DPJJ a fait l'acquisition le 24 février 2022 des locaux de l'ancien CEF. Cette vente devrait contribuer à amoindrir les sommes dues à la banque. Par ailleurs, je suis favorable à une solution extrajudiciaire incluant une prise en charge par l'Etat de la somme de 1,73M€ correspondant au niveau d'exposition de votre Ville dans ce dossier » (FIN 5 : Courrier du ministère de la justice (DPJJ) en date du 8 juin 2022).

Entre temps, le ministère de la Justice a nommé un négociateur qui déjà a proposé à la Commune une prise en charge de plus de 40% du solde des sommes dues.

La Chambre précise que le ministère de l'économie et des finances aurait adopté une solution inverse, cependant et à la date de la présente réponse, aucun élément d'information officielle n'est parvenu à la Ville en ce sens et le contentieux opposant la Commune au Crédit Coopératif poursuit ses développements.

Enfin et après échanges avec les parties prenantes au dossier, la Ville a anticipé ce point et inscrit les crédits permettant de constituer une provision de 250.000 euros au budget 2025 correspondant au montant prévisionnel et résiduel d'appel au titre de sa garantie d'emprunt dans ce dossier (FIN 2 : annexe IV-B3.1 Budget Principal 2025 – Ville de Dreux).

- **Considérant les éléments rappelés ci-dessus, la Ville de Dreux confirme sa position qui tient compte d'éléments nouveaux venant amoindrir le montant des provisions demandé par la Chambre et lui rappelle que cette garantie d'emprunt illégale n'a pas à être financée par les Drouais.**

1.2 Une information financière en nette amélioration depuis 2023

1.2.1 Des rapports d'orientation budgétaire et des annexes aux comptes administratifs complets depuis 2023

1.2.2 Un défaut de production des maquettes budgétaires aux membres du conseil municipal, des annexes aux comptes administratifs complètes

Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre rappelle que tous les documents utiles au vote des budgets n'étaient pas produits. Elle note que depuis 2023 cette irrégularité a cessé en lien avec l'arrivée d'un nouveau DGS et que la qualité des documents transmis est maintenant tout à fait conforme aux attentes réglementaires.

Sur ce point, la Ville de Dreux rappelle que la situation a en effet été prise à sa juste mesure et que dans une démarche de démocratie et de transparence, Monsieur le Maire a souhaité que les informations utiles au vote des budgets soient intégralement apportées aux élus.

La Ville rappelle sa demande sur ce point de l'annexe n°3 du rapport d'observations provisoires afin qu'il soit modifié et ne fasse plus apparaître d'annexes budgétaires notées comme absente ou non renseignée ou comme insuffisamment renseignée. La Ville retransmet à nouveau à la Chambre l'ensemble des budgets et leurs annexes pour faire état de la complétude des documents transmis au contrôle de légalité.

Comme dans la réponse produite par M. Gérard Hamel pour la partie de mandat au cours de laquelle il était alors en responsabilité en tant que Maire de la Ville, la Commune rappelle que les documents produits et communiqués aux conseillers municipaux l'étaient aussi dans les conditions d'accès aux documents en cause qui restaient disponibles à la Direction des finances conformément à la réglementation de la CADA.

Enfin, depuis 2023, la Commune de DREUX s'est dotée d'un Plan Pluriannuel d'investissement qui d'ailleurs a été rappelé à travers les AP/CP et les derniers DOB dont 2025.

- **Considérant les éléments rappelés ci-dessus, la Ville de Dreux tient à modérer ce point du rapport d'observations définitives, en ce que tous les C.A. successifs apportaient les informations financières utiles et nécessaires et que depuis 2023 elle satisfait à toutes ses obligations en la matière et au-delà. (partage de sa stratégie, projections, hypothèses, ajustements en DM et intégrations des contraintes gouvernementales)**

1.2.3 Des taux d'exécution budgétaire à améliorer en fonctionnement

Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre rappelle que le taux de réalisation des dépenses et recettes en fonctionnement et en investissement permet d'apprécier la qualité de la prévision initiale réalisée lors du budget primitif et des décisions modificatives.

Sur ce point, la Ville de Dreux souhaite faire état de l'atterrissage des comptes 2024 tel qu'issu du compte financier unique (CFU) qui sera définitivement adopté lors de la séance du Conseil municipal du 17 juin 2025 (FIN 9 : Compte financier unique pour exercice 2024).

Comme présenté dans le tableau ci-dessous qui correspond à la version actualisée du tableau n°13 de l'annexe 4 du rapport d'observations provisoires, la prévision d'exécution des recettes en fonctionnement est proche de 100% à 99,67% démontrant l'amélioration continue des prévisions. Côté dépenses de fonctionnement, le taux d'exécution s'établit à 92,85% démontrant l'effort constant de la Ville de Dreux à la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement et ce même au cours de l'exercice.

Taux d'exécution des dépenses et recettes réelles de fonctionnement

| en euros | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|---------------|----------------|---------------|----------------|----------------|---------------|
| Dépenses réelles prévues | 45 580 569 € | 42 283 627 € | 48 963 683 € | 55 028 273 € | 51 617 493 € | 51 986 616 € |
| Dépenses réelles réalisées | 38 858 091 € | 38 626 482 € | 43 005 794 € | 51 805 377 € | 49 085 851 € | 48 270 649 € |
| Dépenses rattachées | 2 184 644 € | 2 558 073 € | 3 877 092 € | 5 687 683 € | 4 347 218 € | 4 805 120 € |
| Taux de réalisation des dépenses réelles | 85,25% | 91,35% | 87,83% | 94,14% | 95,10% | 92,85% |
| Taux de réalisation après intégration des dépenses rattachées | 80,46% | 85,30% | 79,91% | 83,81% | 86,67% | 83,61% |
| Recettes réelles prévues | 52 813 760 € | 49 421 381 € | 52 181 293 € | 55 781 938 € | 57 201 525 € | 57 297 343 € |
| Recettes réelles réalisées | 49 758 676 € | 51 034 015 € | 50 176 023 € | 57 368 496 € | 60 726 372 € | 57 109 439 € |
| Produits rattachés | 1 319 967 € | 1 697 847 € | 2 317 653 € | 1 605 051 € | 2 498 544 € | 2 836 432 € |
| Taux de réalisation des recettes réelles | 94,22% | 103,26% | 96,16% | 102,84% | 106,16% | 99,67% |
| Taux de réalisation après intégration des produits rattachés | 91,72% | 99,83% | 91,72% | 99,97% | 101,79% | 94,72% |

Comme présenté dans le tableau ci-dessous qui correspond à la version actualisée du tableau n°14 de l'annexe 4 du rapport d'observations provisoires, la prévision d'exécution des recettes en investissement s'établit à plus de 59% ce qui reste supérieur à la moyenne d'exécution sur la période étudiée par la Chambre. Côté dépenses d'investissement, le taux 2024 est porté à plus de 77%, ce qui constitue le meilleur taux d'exécution de toute la période étudiée par la Chambre démontrant par là la volonté de la Ville de Dreux d'investir et d'accélérer la transformation de son territoire.

Taux d'exécution des dépenses et recettes réelles d'investissement

| en euros | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|---------------|
| Dépenses réelles prévues | 29 669 949 € | 25 847 672 € | 35 959 640 € | 37 645 768 € | 37 201 550 € | 35 410 070 € |
| Dépenses réelles réalisées | 21 858 394 € | 17 933 982 € | 14 112 556 € | 17 764 983 € | 21 818 735 € | 27 445 447 € |
| Dépenses rattachées | 6 683 005 € | 6 552 880 € | 15 045 582 € | 8 897 624 € | 6 564 633 € | 1 116 332 € |
| Taux de réalisation des dépenses réelles | 73,67% | 69,38% | 39,25% | 47,19% | 58,65% | 77,51% |
| Taux de réalisation après intégration des restes à réaliser | 51,15% | 44,03% | -2,59% | 23,55% | 41,00% | 74,35% |
| Recettes réelles prévues | 17 960 948 € | 24 577 852 € | 27 344 412 € | 29 347 415 € | 16 731 601 € | 26 385 367 € |
| Recettes réelles réalisées | 13 543 959 € | 18 766 906 € | 10 800 164 € | 19 111 491 € | 4 761 532 € | 15 592 286 € |
| Produits rattachés | 3 412 053 € | 3 037 379 € | 13 258 346 € | 6 806 094 € | 8 401 222 € | 1 570 295 € |
| Taux de réalisation des recettes réelles | 75,41% | 76,36% | 39,50% | 65,12% | 28,46% | 59,09% |
| Taux de réalisation après intégration des restes à réaliser | 56,41% | 64,00% | -8,99% | 41,93% | -21,75% | 53,14% |

Enfin la Ville s'est dotée de nouveaux outils de pilotage pour améliorer les prévisions et l'exécution des dépenses et recettes de fonctionnement comme d'investissement. (Recommandation N°2)

Concernant les dépenses d'investissement, un tableau de suivi des autorisations de programme et crédits de paiement (APCP) de la collectivité a été mis en place afin de suivre le taux de consommation des autorisations de programme mais également des crédits de paiement de chaque année (FIN 10 : Tableau de suivi des APCP).

Concernant les recettes de fonctionnement et plus particulièrement les produits des services, un tableau de suivi des régies municipales a été mis en place afin de suivre le rythme des encaissements des produits de services (FIN 11 : Tableau de suivi des régies municipales et courriels de sensibilisation envoyés aux régisseurs).

Par ailleurs, un tableau de suivi de consommation des crédits par direction a été remis en place afin de suivre le rythme de consommation des crédits de fonctionnement (FIN 12 : Tableau de suivi des crédits et courriels d'envoi aux chefs de services).

- **Considérant les éléments rappelés ci-dessus, la Ville de Dreux regrette que toutes les données récentes de la Commune, comme les données du CFU relatives à l'exercice 2024 (comme elle le fait pour d'autres tableaux, exemple tableau n°4 relatif à l'évolution de la capacité d'autofinancement) ne soient pas intégrées à son rapport d'observations définitives, et d'autre part, que l'amélioration des taux d'exécution ne soit pas soulignée. Par ailleurs elle ne comprend pas le 3^e paragraphe, incohérent et imprécis, et totalement faux quant à son exécution.**

1.3 Une amélioration de la situation financière depuis 2022 à consolider :

La Commune et sa nouvelle équipe y travaillent d'arrache-pied depuis 2022. (Recommandation N°2)

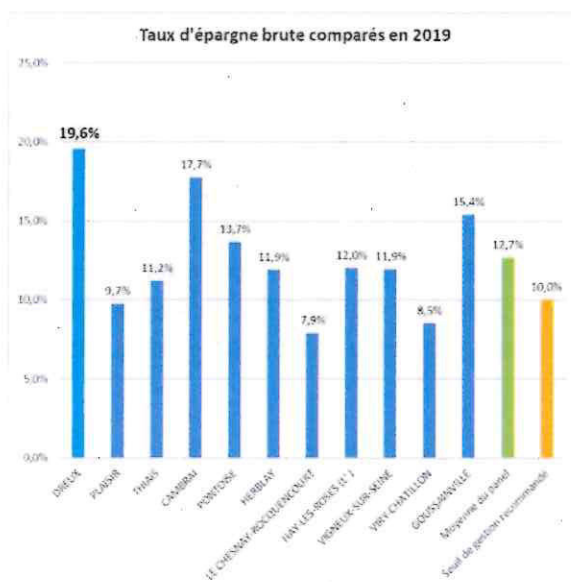
1.3.1 Une capacité d'autofinancement en partie rétablie après une forte et rapide dégradation

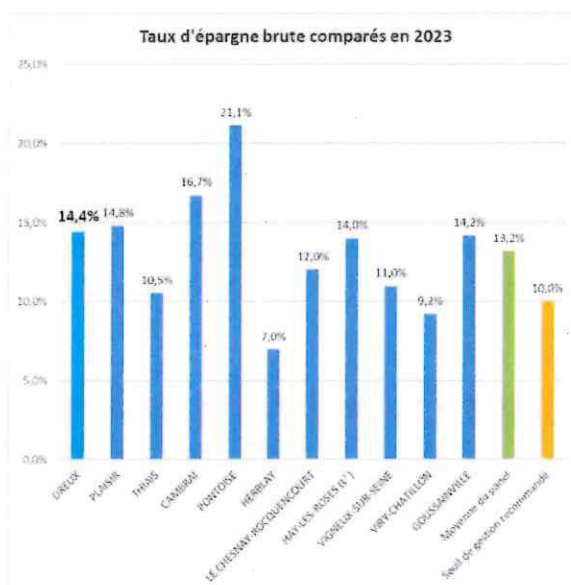
Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre rappelle qu'après une dégradation rapide et significative de ses résultats financiers en 2021 et 2022, la capacité d'autofinancement s'est rétablie.

Sur ce point, la Ville de Dreux souhaite rajouter qu'au-delà de la constatation de la variation en montant ou volume, elle pilote pleinement son taux d'épargne comme un des indicateurs de sa stratégie financière.

Pour répondre à la Chambre et de façon objective, la Ville de Dreux a souhaité également prendre d'autres communes en comparaison pour éclairer les chiffres : il a isolé dans le fichier de population les 5 communes immédiatement supérieures et les 5 communes immédiatement inférieures dans les régions Centre-Val de Loire et limitrophes.

Considérant le tableau n°4 produit par la Chambre ainsi que les graphiques ci-dessous, la Ville de Dreux demeure avec des résultats financiers solides par rapport aux ratios financiers couramment utilisés pour juger de la santé financière des collectivités : le taux d'épargne de la Ville de Dreux s'établit au-dessus du seuil de gestion recommandé de 10% et au-dessus de la moyenne du panel objectivement déterminé.





1.3.1.1 Les produits de gestion

Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre rappelle l'évolution des recettes de fonctionnement sur la période étudiée particulièrement impactée par les conséquences de la crise sanitaire à la suite de la pandémie de Covid.

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Recettes réelles de fonctionnement | | | | | |
| DREUX | 51 078 643 € | 52 731 863 € | 52 493 676 € | 57 368 496 € | 60 726 372 € |
| PLAISIR | 43 598 890 € | 46 216 435 € | 44 977 213 € | 46 228 160 € | 52 747 450 € |
| THIAIS | 48 157 043 € | 49 931 506 € | 42 524 979 € | 43 106 929 € | 45 826 781 € |
| CAMBRAI | 38 492 478 € | 37 175 244 € | 37 592 645 € | 38 444 228 € | 42 586 197 € |
| PONTOISE | 39 734 133 € | 38 877 663 € | 39 929 631 € | 42 446 564 € | 48 810 693 € |
| HERBLAY | 42 646 242 € | 39 883 400 € | 41 568 003 € | 46 784 795 € | 45 644 755 € |
| LE CHESNAY-ROCQUENCOURT | 54 201 432 € | 44 004 700 € | 47 678 181 € | 53 923 522 € | 56 655 684 € |
| HAY-LES-ROSES (L') | 47 599 633 € | 62 188 407 € | 49 355 975 € | 52 380 058 € | 55 399 294 € |
| VIGNEUX-SUR-SEINE | 39 404 950 € | 41 707 631 € | 41 291 810 € | 43 025 367 € | 44 793 191 € |
| VIRY-CHATILLON | 48 268 388 € | 48 320 983 € | 48 878 984 € | 51 700 394 € | 56 600 524 € |
| GOUSSAINVILLE | 48 667 969 € | 48 382 078 € | 48 698 701 € | 50 650 114 € | 53 385 279 € |
| Moyenne du panel | 45 622 709 € | 46 310 901 € | 44 999 073 € | 47 823 511 € | 51 197 838 € |

1.3.1.2 Les charges de gestion

Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre rappelle l'évolution des dépenses de fonctionnement sur la période étudiée particulièrement impactée par les conséquences de la crise sanitaire et les tensions géopolitiques internationales.

Sur ce point, la Ville de Dreux souhaite ajouter également que du fait de son positionnement particulier en bordure de l'Île-de-France et entre Chartres et Evreux, elle constitue une centralité à laquelle sont associées des charges importantes. Ainsi, la communauté d'agglomération du Pays de Dreux regroupe un territoire de 82

communes qui compte près de 120.000 habitants, les villes de Dreux et Vernouillet représentant près de 40% des habitants.

Cet état de fait justifie que la Ville de Dreux assume des dépenses de fonctionnement élevées et représente un enjeu de gestion. A titre d'exemple et pour illustrer ce phénomène de centralité qui fait peser sur la Ville de Dreux des charges conséquentes, l'ensemble des associations sportives subventionnées par la Ville regroupe un total de 6.368 licenciés dont moins de la moitié, 2.854 soit 45%, sont des licenciés Drouais.

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Dépenses réelles de fonctionnement | | | | | |
| DREUX | 41 042 735 € | 41 184 556 € | 46 882 885 € | 51 805 377 € | 49 085 851 € |
| PLAISIR | 39 337 546 € | 38 880 483 € | 39 095 632 € | 41 038 220 € | 43 196 080 € |
| THIAIS | 38 967 268 € | 37 777 372 € | 36 163 726 € | 38 072 595 € | 40 997 177 € |
| CAMBRAI | 31 314 536 € | 29 770 070 € | 29 493 518 € | 32 495 152 € | 33 900 046 € |
| PONTOISE | 34 244 863 € | 34 437 695 € | 33 963 611 € | 37 236 436 € | 38 461 103 € |
| HERBLAY | 36 005 177 € | 35 519 183 € | 36 291 552 € | 37 984 956 € | 41 041 813 € |
| LE CHESNAY-ROCQUENCOURT | 42 630 164 € | 41 115 619 € | 42 429 798 € | 45 477 953 € | 47 661 109 € |
| HAY-LES-ROSES (L') | 41 721 348 € | 40 276 549 € | 40 571 063 € | 42 465 483 € | 45 461 993 € |
| VIGNEUX-SUR-SEINE | 34 683 618 € | 34 671 715 € | 36 740 494 € | 39 032 409 € | 39 874 631 € |
| VIRY-CHATILLON | 43 835 985 € | 44 226 994 € | 44 765 583 € | 46 858 375 € | 48 163 027 € |
| GOUSSAINVILLE | 40 610 514 € | 40 387 196 € | 40 428 342 € | 44 683 002 € | 45 200 762 € |
| Moyenne du panel | 38 581 250 € | 38 022 494 € | 38 802 382 € | 41 559 087 € | 43 003 963 € |

- **Considérant les éléments rappelés ci-dessus, la Ville de Dreux considère que le titre de cette partie doit mettre davantage en évidence les efforts de gestion réalisés par la Ville dans un contexte de contraintes externes (crise sanitaire et guerre en Ukraine) et de spécificité territoriales (centralité, hôpital...) marquées, qui lui permettent de conserver une situation financière solide au regard des ratios financiers dégagés. (Recommandation N°2)**

1.3.2 Un niveau d'endettement jusqu'ici maîtrisé

Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre rappelle que la Ville de Dreux s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) à partir de 2023 lui permettant ainsi d'avoir une vision des investissements à réaliser et de ses marges de manœuvre alors qu'elle doit faire face à l'opération d'ampleur du pôle des Bâtes et ce après la réalisation d'une autre opération d'ampleur à savoir la construction de la patinoire.

Sur ce point, la Ville de Dreux souhaite rappeler que la seule constatation de l'évolution de l'encours de dette n'est pas pertinente financièrement pour juger de la stratégie financière d'une collectivité, ni de la soutenabilité financière de la dette au regard de ses équilibres financiers.

Il est courant d'utiliser un ratio dit de capacité de désendettement exprimé en années pour juger de la soutenabilité ou non de la dette d'une collectivité, celui-ci se calculant en rapportant l'encours de dette au niveau dégagé d'épargne brute.

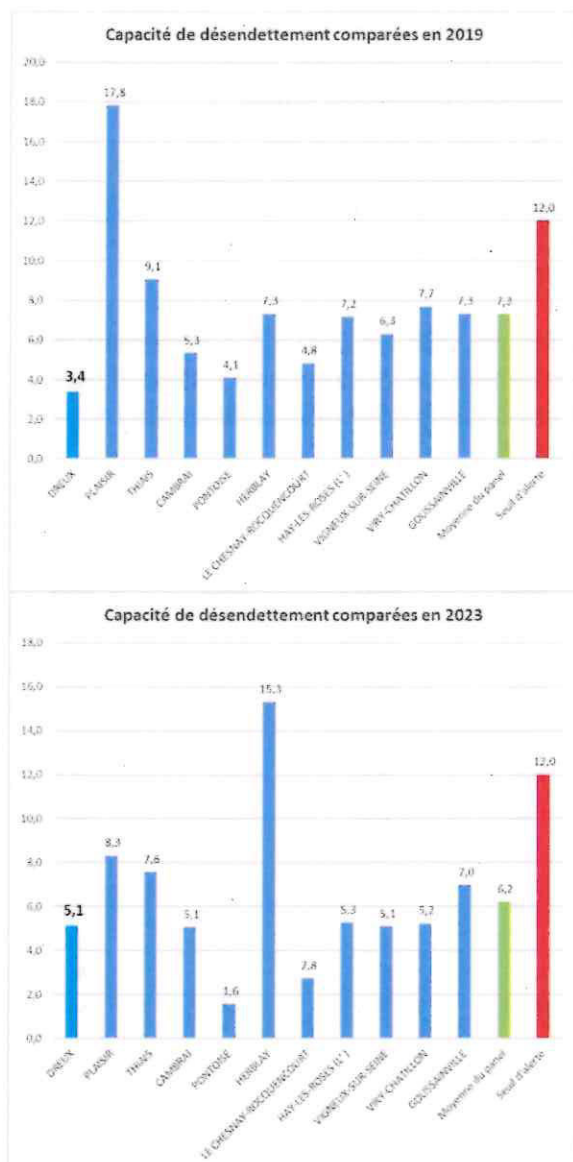
Les lois de programmation des finances publiques établissent qu'entre 10 et 12 ans de capacité de désendettement, la collectivité est dans une situation préoccupante et qu'au-delà de 12 années de capacité de désendettement, la collectivité est potentiellement dans une situation de surendettement.

Dans l'établissement de sa stratégie financière, la Ville de Dreux a pleinement tenu compte de ses ratios qui lui permettent également de donner une image fidèle et solide à l'égard des institutions bancaires auprès desquelles elle sollicite les moyens de financement de sa politique d'investissement.

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| DREUX | 3,4 | 4,0 | 8,4 | 13,2 | 5,1 |
| PLAISIR | 17,8 | 10,4 | 12,0 | 13,2 | 8,3 |
| THIAIS | 9,1 | 7,3 | 6,2 | 7,6 | 7,6 |
| CAMBRAI | 5,3 | 4,9 | 4,6 | 6,3 | 5,1 |
| PONTOISE | 4,1 | 5,0 | 3,4 | 3,7 | 1,6 |
| HERBLAY | 7,3 | 7,9 | 7,6 | 9,4 | 15,3 |
| LE CHESNAY-ROCQUENCOURT | 4,8 | 7,2 | 5,1 | 2,5 | 2,8 |
| HAY-LES-ROSES (L') | 7,2 | 5,2 | 4,3 | 4,0 | 5,3 |
| VIGNEUX-SUR-SEINE | 6,3 | 3,9 | 6,0 | 6,8 | 5,1 |
| VIRY-CHATILLON | 7,7 | 9,4 | 7,7 | 8,7 | 5,2 |
| GOUSSAINVILLE | 7,3 | 7,7 | 7,1 | 9,7 | 7,0 |
| Moyenne du panel | 7,3 | 6,6 | 6,6 | 7,7 | 6,2 |
| Seuil d'alerte | 12,0 | 12,0 | 12,0 | 12,0 | 12,0 |

Au regard du panel précédemment rappelé et des éléments d'appréciation de la soutenabilité de la dette, il ressort que la Ville de Dreux est dans une situation de soutenabilité de sa dette, si ce n'est en 2022 pour les raisons rappelées ci-dessus et qui ont conduit à la détérioration du niveau d'épargne.

De plus et sur la période étudiée, la capacité de désendettement communale est globalement inférieure à la moyenne du panel pour s'établir à 7 ans soit en dessous des 10 (seuil d'attention) et 12 ans (seuil d'alerte). En 2024, la capacité de désendettement est portée à moins de 5 ans.



Par ailleurs et dans le cadre d'une analyse de bilan financier, la Ville souhaite rappeler que la dette est un élément de passif utile au financement de l'actif de la collectivité.

Sur ce point, il existe en particulier, mais pas seulement, à l'actif de la collectivité des participations dans la société d'énergie [REDACTED] qui représentent une valorisation actualisée à plus de 120 M€. Dans le cadre de la définition de sa stratégie financière, la Ville a pris en compte l'hypothèse de cession de cet actif, comme pour l'autre société [REDACTED]. Aussi et si le stock de dette doit être présenté, il apparaît également nécessaire de présenter les actifs qui ont été ainsi financés, ceux-ci entrant dans la stratégie financière définie par la Ville et pouvant représenter également des gisements de ressources utiles au financement du PPI.

Enfin, la Ville souhaite préciser que le montant de dette pour 2025 qui serait mobilisé par la Ville de 15,7 M€ et ajouter par la Chambre entre les observations provisoires et les observations définitives est issu du budget voté. Ce montant constitue donc

une enveloppe plafond d'autorisation accordé en vue du seul financement des investissements qui peut bien entendu être diminuée entre le vote du budget et l'exécution en cours d'année en fonction notamment de nouvelles recettes ou d'étalement des programmes de travaux. Il s'agit là de l'exercice classique de l'exécution budgétaire.

Sur ce point, la Ville est en mesure de préciser qu'à la date de la présente réponse, l'enveloppe de dette qui serait mobilisée au titre de 2025 serait plutôt de l'ordre de 10 à 12 M€ soit une différence de plus de 3,5 M€ par rapport à l'inscription budgétaire.

- **Considérant les éléments rappelés ci-dessus, la Ville de Dreux oppose à la Chambre que les observations relatives à la dette de la Ville doivent être complétées des informations relatives à sa capacité de désendettement, à l'exécution réelle du B.P.2025 et à la valorisation de ses actifs. La Commune se félicite de la conclusion positive de la Chambre quant à : « la bonne gestion maîtrisée de la dette sur la période étudiée ».**

Conclusion intermédiaire :

La Ville de Dreux souhaite rappeler à la Chambre l'ensemble des éléments rappelés ci-dessus afin notamment :

- de rappeler que le stock de factures impayés fait suite à des agissements isolés et personnels contre lesquels la Ville a engagé de façon diligente tous les recours utiles et nécessaires pour les faire stopper et sanctionner,
- de démontrer que la Ville entend bien se conformer à la réglementation budgétaire et comptable en matière de provisions et de présentation de l'ensemble des documents utiles à la présentation des comptes et au vote du budget,
- de rappeler la grande prudence de l'exécution budgétaire et financière de l'exercice 2025, dont le stock réel de dette sera à rapporter à sa réelle capacité de désendettement, rappelant que la dette de l'actuel mandat aura été génératrice de réelles richesses pour le territoire.

ET de constater que la situation financière de la Ville a été rétablie car elle s'est dotée d'une stratégie financière construite sur les ratios financiers habituellement utilisés (épargne et endettement) et qu'elle s'applique à les évaluer régulièrement dans une démarche d'amélioration continue

2. SUR LE VOLET RELATIF A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES :

A titre liminaire, la Commune a observé que la Chambre s'est montrée particulièrement attentive à ses observations produites en réponse au rapport d'observations provisoires, ce que montrent les nombreux amendements dont le rapport d'observations définitives a fait l'objet sur cette partie RH.

Néanmoins, certains éléments conservés par la Chambre dans le rapport d'observations définitives nécessitent les précisions suivantes.

2.1. Sur la maîtrise des effectifs, la traçabilité des procédures de recrutement et l'usage « parfois inadapté » de certains contrats

La Chambre note que depuis l'année 2022 la Commune a entamé une politique de baisse de ses effectifs et qu'elle exerce désormais une gestion rigoureuse de sa masse salariale.

Elle souligne les progrès réalisés dans la maîtrise des heures supplémentaires rémunérées qui tendent à diminuer de manière significative. Sur ce point la Chambre recommande la mise en place d'un contrôle automatisé du temps de travail, recommandation particulièrement fréquente lors des contrôles organiques opérés par la Chambre et n'émet aucune observation sur la durée légale du temps de travail des agents de la ville de Dreux.

L'augmentation préalable de la masse salariale et les méthodes de recrutement remises en question par la Chambre s'explique par les difficultés à la fois politiques et organisationnelles que nous avons connues entre 2020 et 2022 et qui ont conduit à ce que deux élus soient démis de leurs fonctions par vote du Conseil municipal.

Je tiens également à rappeler, comme je l'avais déjà fait dans mes observations sur le rapport provisoire, que dès que le droit m'a permis de le faire, j'ai fait usage des procédures utiles pour mettre fin à des situations qui n'étaient pas propres à servir les intérêts de la commune.

Je prends toutefois note de ce que, selon la Chambre, certaines situations irrégulières demeureront et je m'engage, dès que cela sera possible, à mettre fin à celles-ci dans les plus brefs délais. Sur ce point, je finirai par saluer le travail engagé par la nouvelle équipe RH à compter de 2022 qui, comme le note la Chambre, a su permettre d'assurer une gestion très satisfaisante des ressources humaines de la Commune. Les procédures de recrutement, désormais formalisées, seront systématisées à l'avenir et les cadres de recrutement strictement respectés, conformément à notre engagement actuel. Notamment, **il a été veillé à ce que les règles déontologiques applicables aux élus concernant les recrutements soient rigoureusement suivies, tout particulièrement quand il existe des liens de parenté de candidats avec des élus, de sorte que des situations et des manquements tels que rencontrés en 2020 ne sauraient plus avoir lieu.**(recommandation N°5)

2.2. Sur le régime indemnitaire

La Chambre évoque « *Un régime indemnitaire peu transparent* ».

Cette analyse me paraît sévère, en ce que si certaines situations présentent effectivement des irrégularités, le dispositif du RIFSEEP respecte les plafonds réglementaires de l'IFSE et que la parité entre les fonctions publiques est ainsi assurée par la Commune sur tous les grades.

En effet, un seul et unique un agent est concerné par un dépassement de plafond et, le concernant, les rectifications nécessaires seront opérées dans les plus brefs délais, la Commune ayant à cœur de respecter le droit en vigueur et d'assurer cohérence et équité entre les agents à poste équivalent.

S'agissant des revalorisations individuelles exposées en page 26, je précise que les règles sont totalement transparentes, des hypothèses particulières ayant été définies et ces revalorisations étaient le pendant de sujétions nouvelles dont la traçabilité est certaine.

S'agissant de la prime de fin d'année, je suis particulièrement satisfait que la Chambre ait retenu la qualification d'avantage acquis à cette prime qui est versée aux agents de la Commune depuis le 12 décembre 1985.

C'est en revanche avec étonnement que je note qu'elle estime que les délibérations intervenues ultérieurement pour faire évoluer la prime seraient irrégulières. En effet, une telle analyse n'a jamais été faite par la Chambre dans ses précédents contrôles où elle n'avait ni remis en cause l'origine de la prime ni ses évolutions.

Quoi qu'il en soit, je prends bonne note des observations de la Chambre et m'engage à ce que cette prime continue d'être versée dans les conditions définies en 1985.

Du reste, ainsi qu'indiqué à la Chambre, **la refonte de l'ensemble du RIFSEEP (IFSE, CIA) constitue l'un des chantiers que je sais avoir à mener en 2026. Notamment, le CIA sera instauré pour valoriser la manière de servir des agents qui ne seront lésés en aucune manière.**

Un élément rappelé par la Commune dans sa réponse au rapport provisoire mérite enfin d'être souligné en tant qu'il n'est pas évoqué dans le rapport définitif : si aucun crédit n'a été alloué pour le CIA en 2022, cela n'était pas dans le but de restreindre les indemnités des agents, mais, au contraire, dans une démarche visant à fixer un taux d'IFSE minimum de 180 euros pour l'ensemble des agents de la collectivité, afin d'apporter un soutien social aux agents les plus modestes de la Commune. Cette décision de la collectivité n'a pas été remise en question par la Chambre. (Recommandation N°3)

2.3. Sur la rémunération de Monsieur le directeur de cabinet

La Chambre relève qu'entre 2020 et 2024, Monsieur le directeur de cabinet a reçu un trop-perçu de rémunération à hauteur de 41 259,99 euros, lié aux modalités de calcul de la rémunération maximale de celui-ci.

J'admets qu'une erreur dans le calcul de cette rémunération maximale a été commise par la Commune, mais je suis très satisfait que la Chambre ait finalement retenu notre méthode d'évaluation de ce trop-perçu et qu'elle ait écarté la somme initialement calculée par ses soins, laquelle représentait près du double.

Ainsi que je l'ai déjà indiqué, nous allons procéder à la répétition de cet indu de rémunération dans les plus brefs délais, ceci dans les limites de la prescription biennale prévue à l'article 37-1 de la loi du 12 avril 2000 qui s'applique exclusivement aux paiements indus de rémunération effectués par les personnes publiques, et dont je note aussi que la Chambre admet son application.

2.4. Sur les logements de fonction

Il aurait été souhaitable que la Chambre, quand bien même elle ne partage pas l'analyse de la Commune, fasse figurer les explications apportées par celle-ci en réponse au rapport d'observations provisoires. Et il est dommage évidemment que ces explications, pour convaincantes soient elles, n'aient pas été entendues. Cela l'est d'autant plus que la Chambre ne manque pas d'inciter la Commune à réduire sa masse salariale, de manière contradictoire avec les éléments apportés par la Commune quant à ses choix pour les logements de fonction.

La Chambre note pour mémoire que certains des agents bénéficiant d'un logement de fonction n'occuperaient pas un emploi éligible à l'attribution d'un tel logement de fonction conformément à la délibération en ce sens. Cependant, ainsi que nous l'avons longuement explicité dans notre réponse, si ces agents n'occupent pas à titre principal les fonctions de gardien c'est justement parce que la Commune a fait le choix de rationaliser sa masse salariale, les missions de gardiennage n'impliquant pas un nombre d'heures suffisant pour justifier le recrutement d'un agent spécialement dédié à l'exercice de ces seules missions.

Les agents concernés occupent donc un autre emploi principal tout en assurant, à titre accessoire, des missions de gardiennage. L'attribution d'un logement de fonction se trouve ainsi justifiée par les contraintes réelles liées à l'exercice de ces missions accessoires, indépendamment de la dénomination de l'emploi occupé. Il est donc inexact de considérer qu'il n'existe pas une nécessité de service les rendant éligibles à ce bénéfice.

Cela étant, je prends acte des observations et recommandations de la Chambre et vous assure que les services compétents veilleront, dans les meilleurs délais, à ce que les agents concernés s'acquittent des charges, taxes et loyers afférents aux logements qu'ils occupent. L'attribution d'un logement ou le maintien d'une situation existante ne manquera pas au demeurant d'être exclusivement guidée par les nécessités de service, qu'il s'agisse d'une nécessité absolue pour les concessions à

titre gratuit comme d'un intérêt de service d'astreinte pour les conventions d'occupation avec participation financière. (Recommandation N°4)

En somme, nous nous félicitons du constat par la Chambre d'une gestion globalement satisfaisante des ressources humaines au sein de la Commune depuis 2022, qui a par ailleurs anticipé la mise en œuvre des dispositions réglementaires relatives à la protection sociale en faveur des agents de la ville, la régularisation administrative et statutaire d'un nombre important de vacataires par la création d'emplois permanents et procédés dans ce cadre à des recrutements formalisés et transparents permettant ainsi à des agents de catégorie C de bénéficier d'un emploi stable et professionnalisant conformément au code de la fonction publique.

La ville est parfaitement consciente des chantiers qui restent à mener, et nous sommes pleinement déterminés à poursuivre les améliorations nécessaires pour assurer une gestion optimale à l'avenir et poursuivre les améliorations suggérées par la Chambre (gestion automatisée du temps de travail, dématérialisation des actes de gestion comme ceux liés aux heures supplémentaires etc.).

3. SUR LE VOLET RELATIF A LA COMMANDE PUBLIQUE :

Des réponses apportées au sous-dimensionnement de la fonction commande publique :

La Chambre indique que plusieurs irrégularités auraient été constatées dans la gestion des marchés publics passés dans le cadre de deux opérations immobilières structurantes, à savoir la patinoire et le pôle éducatif et culturel des Bâtes.

Cependant :

- À l'exception du sujet du protocole transactionnel conclu sur le fondement de la théorie de l'imprévision et de celui du premier marché de conduite d'opération (résilié), la Commune conteste les irrégularités identifiées aux termes du rapport d'observations définitives en ce qui concerne l'opération afférente à la patinoire ;
- Les développements du rapport d'observations définitives n'identifient aucune irrégularité affectant la passation ou la gestion du marché relatif au pôle éducatif et culturel des Bâtes.

Plus largement, la Commune souhaite souligner qu'elle n'a fait l'objet, depuis 2019, d'aucun contentieux en matière de passation des contrats de la commande publique. Cela permet de s'assurer qu'elle veille au parfait respect des principes fondamentaux du droit de la commande publique.

L'affirmation figurant en synthèse du rapport apparaît donc considérablement extrapolée.

3.1 Une organisation perfectible de la commande publique et des achats

3.1.1 Un système de délégation de pouvoirs, de fonctions et de signature imprécis

La Chambre estime que plus d'ordres de service ou de devis afférents à des marchés publics auraient été signés par des adjoints qui n'auraient pas eu compétence pour le faire.

Néanmoins, la Commune entend relever qu'aucun acte précis n'est visé aux termes du rapport d'observations définitives.

Et pour cause, force est de souligner qu'il a été apporté à la Chambre les justifications nécessaires pour démontrer que les actes précédemment identifiés ne souffraient d'aucun vice d'incompétence.

Ce faisant, cette mention ne semble pas reposer sur des faits avérés.

3.1.2 Une structuration des fonctions achats et commande publique encore sous-dimensionnée au regard des besoins de la collectivité

Ainsi que le relève la Chambre, en 2022, les fonctions achat et commande publique ont fait l'objet d'une réorganisation et d'une recentralisation afin de permettre « un meilleur contrôle à travers un processus de validation de la dépense strict ».

D'une part, la Commune entend préciser que cette évolution a notamment été engagée à la suite du constat de plusieurs irrégularités commises par ou sous l'impulsion de certains agents et élus, ainsi que le relève la Chambre dans le rapport d'observations définitives.

Dès lors que la situation a été connue, les mesures nécessaires pour mettre un terme à cette situation et faire obstacle à sa réitération ont été prises notamment en éloignant les personnes mises en cause de leurs responsabilités et de toute prérogative en matière de commande publique.

Le renforcement de l'efficacité des fonctions achats et commande publique a également été déployé dans un souci d'accélérer la mise en œuvre des projets afin de rattraper le retard ainsi que les erreurs commises antérieurement et de tenir les engagements de la Commune notamment au regard du NPNRU.

D'autre part, la Commune souhaite insister sur les efforts de structuration et de pilotage des achats déployés depuis lors.

Tout d'abord, avec l'arrivée du nouveau DGS, la Commune a impulsé une dynamique afin d'améliorer les objectifs financiers et la politique achat.

Ensuite, plusieurs actions visant à la sécurisation des procédures ainsi qu'à l'efficacité de la commande publique ont été impulsées concomitamment.

Enfin, le service de la commande publique a engagé une réflexion pour redimensionner les dépenses par rapport aux capacités de financement de la Commune.

Ces différents efforts de structuration ont été relevés par la Chambre et la Commune entend les poursuivre. (Recommandation N°6)

3.2 Des failles importantes en matière de sécurité des bâtiments municipaux

La Chambre rappelle que la Commune a diligenté, sur demande expresse du Maire, un audit de sécurité après des alertes, remontées d'informations et le constat de nombreuses fuites de documents ou de matériels.

Pour des raisons inexplicables, la DGAST n'a pas souhaité mettre en œuvre les mesures de sécurisation urgentes et nécessaires au bon fonctionnement sécurisé des services permettant la garantie de la confidentialité des dossiers personnels et données stratégiques et confidentielles.

Par ailleurs de nombreux matériels étaient utilisés le week-end. En outre, de nombreuses autorisations spéciales, non justifiées, permettaient l'approvisionnement des stocks de matériaux du magasin et des ateliers pour lesquels peu de fiches retrait ou suivi étaient complétées. Pis encore, plusieurs lieux de stockage de matériels et matériaux fermés à clefs (cuivre, peintures, tableaux électriques etc...) ont été découverts, pour une valeur non négligeable.

Un nouvel audit actualisé et élargi a été rendu nécessaire à la suite de nombreuses fuites de documents confidentiels. Il a alors été constaté des failles de cybersécurité et des accès informatiques toujours actifs au profit d'agents ayant quitté la collectivité.

Compte tenu de cette situation, la Commune a déjà mis en place les mesures urgentes (notamment au niveau RH ainsi que pour protéger les données les plus sensibles et les accès les plus confidentiels), qui s'imposaient et entend poursuivre la mise en œuvre des préconisations formulées aux termes des rapports d'audit, conformément aux recommandations de la Chambre.

3.3 Une définition de l'opération de construction de la patinoire génératrice de surcoûts et d'irrégularités

3.3.1 Un marché de travaux mal défini *ab initio* avec le recours consécutif à une procédure négociée

En premier lieu, la Commune ne peut que regretter que la Chambre ait souhaité conserver des titres selon lesquels l'opération de construction de la patinoire aurait été mal définie.

Pour se convaincre de ce que les termes utilisés sont erronés, il suffit de constater qu'aucun développement du rapport d'observations définitives ne remet en cause la définition du marché de travaux.

En effet, il semblerait que cette appréciation était fondée sur le fait que la Commune ait décidé, lors du lancement de la consultation en 2019, de ne pas allouer le marché. Toutefois, ainsi que la démontré la Commune, il a été régulièrement décidé de déroger au principe de l'allotissement conformément aux dispositions de l'article L. 2113-11 du code de la commande publique (et non l'article R. 2113-10 dudit code cité de manière erronée dans le rapport d'observations définitives). Plus précisément, il s'est avéré que la dévolution en lots séparés risquait de rendre techniquement difficile l'exécution des travaux. Cet état de fait n'est pas contesté par la Chambre de sorte que la mauvaise définition du marché de travaux mentionnée dans les titres n'est pas avérée.

En deuxième lieu, la Chambre indique que l'entreprise soumissionnaire aurait été amenée à formuler sa proposition en l'absence de documents essentiels tels que les études de sol ou le rapport géotechnique.

La Commune s'étonne de l'appréciation de la Chambre. En effet, dans le cadre de cette consultation, engagée en 2019, la Commune était assistée par un groupement de maîtrise d'œuvre, titulaire notamment de la mission d'assistance pour la passation des contrats de travaux (« ACT »), qui n'a pas jugé indispensable de fournir ces éléments.

Par ailleurs, la Commune entend souligner la singularité du marché de travaux en l'occurrence dans la mesure où il consistait en l'aménagement de la patinoire dans un clos-couvert livré par une autre maîtrise d'ouvrage. L'entreprise titulaire n'avait donc pas à réaliser les travaux de clos-couvert, étant précisé que ces travaux de fondations et de gros-œuvre ont été réalisés en prenant en compte les caractéristiques de l'équipement attendu (à savoir, une patinoire).

Aussi, le caractère indispensable des études de sol ou du rapport géotechnique apprécié par la Chambre n'apparaît pas avéré.

En troisième lieu, la Chambre semble critiquer la qualification d'offre inacceptable au motif que la Commune n'a jamais démontré, ni même justifié l'impossibilité de financer cet équipement, quand bien même le prix serait supérieur au montant estimé du marché.

Néanmoins, une telle interprétation n'apparaît pas conforme à celle de la jurisprudence administrative. En particulier, ainsi que l'a rappelé le rapporteur public Marc Pichon de Vendeuil aux termes de ses conclusions lues sur l'affaire *Société Actor France*¹, la qualification d'offre inacceptable au sens de l'article L. 2152-3 du code de la commande publique, n'est pas liée à la capacité de financement de l'acheteur.

¹ CE, 12 juin 2024, n° 475214.

Aussi, contrairement à ce qu'il ressort du rapport d'observations définitives, la qualification d'offre inacceptable ne supposait pas que la Commune démontre l'impossibilité de financer cet équipement, quand bien même le prix serait supérieur au montant estimé du marché.

En quatrième lieu, la Chambre estime que le rapport d'analyse des offres établi par le maître d'œuvre serait entaché d'incomplétudes, en contradiction avec l'article R. 2184-2 du code de la commande publique.

Toutefois, cette appréciation semble une nouvelle juridiquement erronée puisque l'article visé par la Chambre – à savoir l'article R. 2184-2 du code de la commande publique – concerne le rapport de présentation devant être établi à l'issue de la procédure. Il s'agirait en tout état de cause « d'irrégularités » purement formelles qui n'ont eu aucune sorte de conséquence sur la procédure de passation du marché.

En cinquième lieu, la Chambre estime que le recours à la procédure avec négociation aurait été juridiquement fragile en raison d'un doute « sur la qualification d'infirmité retenue » et considère que la Commune aurait dû abandonner la procédure pour un motif d'intérêt général.

Tout d'abord, la Chambre rappelle qu'une procédure ne peut être déclarée infructueuse que si elle a été organisée dans des conditions de nature à en assurer normalement la réussite, notamment par la fixation d'un prix estimatif réaliste.

Toutefois, le cas visé aux termes du rapport d'observations définitives – issu de l'arrêt *préfet de la Seine-et-Marne*² – concernait l'hypothèse d'un écart de 70 % entre l'estimation faite par le pouvoir adjudicateur et le montant de l'offre de l'entreprise la moins-disante. Un tel écart est sans commune mesure avec l'écart constaté en l'occurrence, de sorte que la critique n'apparaît pas justifiée.

Par ailleurs, il convient de rappeler que dans le cadre de cette procédure, engagée en 2019, la Commune était assistée d'un groupement de maîtrise d'œuvre notamment pour la fixation de l'estimation financière du marché.

En tout état de cause, ainsi qu'il été exposé, la contestation opérée par la Chambre quant à la qualification d'offre inacceptable n'apparaît pas juridiquement fondée. Par suite, les critiques concernant la régularité du recours à la procédure avec négociation sont tout autant contestables.

Ensuite, selon la Chambre, la Commune aurait dû déclarer la procédure sans suite pour un motif d'intérêt général et relancer une nouvelle procédure allotie.

La Commune ne souscrit pas à cette analyse.

En effet, à supposer que la Commune n'eut pas été fondée à considérer la procédure comme infructueuse au sens du 6° de l'article R. 2124-3 du code de la commande

² CE, 29 décembre 1997, Préfet de Seine-et-Marne c/ OPAC de Meaux, n° 160686.

publique, elle aurait pu alors décider d'attribuer directement le marché à la seule entreprise ayant déposée une offre recevable, à savoir la société [REDACTED]. En revanche, elle n'était en aucun cas tenue de déclarer la procédure sans suite pour un motif d'intérêt général. Ainsi, la poursuite de la procédure aurait conduit la Commune à conclure le marché avec la même entreprise mais pour une offre moins avantageuse que celle retenue en définitive.

Plus encore, comme exposé ci-avant, l'allotissement de l'opération aurait rendu très complexe la réalisation des travaux. Ce faisant, si la Commune avait procédé comme le propose le rapport d'observations définitives, elle aurait été conduite à passer, à l'issue de plusieurs mois de consultation, plusieurs marchés de travaux. Cela aurait été de nature à (i) retarder l'engagement des travaux, (ii) complexifier de manière importante leur réalisation et partant, (iii) d'en renchérir probablement le coût.

Enfin, la Commune ne peut contester l'affirmation selon laquelle le recours à la procédure avec négociation aurait conduit à retarder le démarrage des travaux de plus de deux ans. En effet comme exposé ci-avant s'il avait été décidé de déclarer sans suite la première procédure et de relancer une nouvelle consultation, allotie de surcroît, le démarrage des travaux et, surtout, l'achèvement des travaux auraient été davantage retardés.

En effet, bien que cette donnée n'ait pas motivé le choix de déroger au principe de l'allotissement, la conclusion d'un marché global est de nature à accélérer la phase de réalisation des travaux et ce, d'autant plus lorsque, comme c'était le cas en l'occurrence, la dévolution en lots séparés est de nature à rendre techniquement plus difficile la réalisation des travaux.

La Commune entend également rappeler que la passation de ce marché a été effectuée en partie pendant la crise sanitaire et à la suite d'un changement de mandature, circonstances extérieures pouvant expliquer sa durée.

Il résulte de ce qui précède que la Commune conteste fermement les irrégularités et critiques mentionnées par la Chambre. En effet, les observations formulées n'apparaissent pas fondées au regard de la réalité juridique et opérationnelle de l'opération de construction de la patinoire.

3.3.2 Une augmentation du coût des travaux en raison de modifications importantes apportées au projet initial

Premièrement, la Commune entend préciser que les modifications apportées au projet initial, mises en exergue par la Chambre, constituent une optimisation, nécessaire, de l'opération élaborée en 2018, afin de répondre à des considérations d'intérêt général dont notamment celle d'améliorer les performances énergétiques.

En effet, soucieuse de disposer d'un équipement performant et répondant aux attentes de la population, la Commune s'est adjoint les services d'assistants à maîtrise d'ouvrage experts dans le domaine. Ces spécialistes ont alors proposé certaines évolutions au regard de leurs expériences dans le domaine.

En définitive, les optimisations opérées ont directement et immédiatement portées leurs fruits puisque :

- La patinoire constitue un équipement qui satisfait les usagers et plus globalement les drouais ;
- Après sept mois d'exploitation, les recettes sont supérieures aux attentes prévisionnelles et les charges d'exploitation inférieures à l'estimation ;
- Le complexe OTIUM dans lequel est sise la patinoire permet de générer une taxe foncière conséquente, venant alimenter les recettes de la Commune.

En outre, il convient de relever qu'en dépit de ces circonstances, l'augmentation du coût a été maîtrisée puisqu'il n'excède pas 20 % du montant initial.

Deuxièmement, les avenants conclus par la Commune ne sont entachés d'aucune irrégularité.

D'une part, le premier avenant a été conclu conformément aux dispositions de l'article R. 2194-2 du code de la commande publique autorisant les modifications contractuelles pour intégrer des prestations supplémentaires devenues nécessaires et qui ne figuraient pas dans le marché initial, à la condition que le changement de titulaire soit impossible.

Dans son rapport d'observations définitives, la Chambre considère que les modifications prévues dans l'avenant n'apparaissent pas « nécessaires » car elles n'auraient pas répondu à l'intérêt général ou encore à des raisons de sécurité.

Ce faisant, la Chambre procède à une interprétation extensive du texte, en y ajoutant des conditions qui n'y sont pas prévues. En effet, ni le code de la commande publique, ni la jurisprudence, ni la doctrine administrative n'impose à l'acheteur de démontrer que les prestations supplémentaires répondraient à l'intérêt général ou encore à des raisons de sécurité.

Quoiqu'il en soit, ainsi qu'il a été exposé précédemment, il est constant que les modifications ont été opérées dans l'intérêt général – et non uniquement dans le seul but, abstrait, de faire évoluer le projet.

D'autre part, compte tenu de leurs montants, respectifs et cumulés, les avenants n°2 et 3 au marché de travaux pouvaient régulièrement être conclus par la Commune conformément aux dispositions du code de la commande publique³.

³ Articles L.2194-1, 6°, R. 2194-8 et R.2194-9 du code de la commande publique.

Troisièmement, la Chambre évoque le fait que la société [REDACTED] ait fait appel à des sous-traitants avec une rémunération inférieure au coût associé à chaque poste technique dans l'offre initiale.

Toutefois, ces circonstances ne relèvent pas de la responsabilité de la Commune.

En effet, la sous-traitance constitue un droit pour les entreprises titulaires de marchés publics qu'il n'est possible de restreindre que de manière dérogatoire, dans des cas limités. S'agissant de la rémunération, une personne publique ne peut s'immiscer dans les relations entre le titulaire et ses sous-traitants et doit limiter son contrôle à celui de l'offre anormalement basse.

Au demeurant, il convient de souligner que le recours à la sous-traitance est parfaitement classique dans les opérations de travaux et qu'il est généralement admis que les sous-traitants perçoivent une rémunération moindre de celle du titulaire dès lors que certaines missions et la responsabilité pèsent en tout état de cause sur ce dernier.

La Commune conteste donc les critiques formulées concernant les modifications apportées au projet. Aucune irrégularité ne saurait lui être reprochée.

3.3.3 Un recours infondé à la théorie de l'imprévision pour conclure un protocole transactionnel

La Chambre considère que le protocole d'accord transactionnel conclu avec la société [REDACTED] ne pouvait être fondé sur la théorie de l'imprévision.

Sur ce sujet, il convient de rappeler que ce protocole d'accord transactionnel a été élaboré en 2022, avant la réorganisation des services dont notamment du service de la commande publique. Néanmoins, sa conclusion a été repoussée de plusieurs mois, initialement pour tenir compte de la nécessaire réorganisation des services mais également pour procéder à une analyse approfondie de cet acte. Toutefois, au regard du contexte économique général et du contexte opérationnel des travaux, il a été décidé de le signer dès 2023.

A la lecture de l'analyse de la Chambre, auxquelles la Commune souscrit, il s'avère que le recours à un protocole d'accord transactionnel fondée sur la théorie de l'imprévision n'était pas adapté.

La Commune entend donc tenir pleinement compte des observations de la CRC et procèdera à une étude approfondie des solutions qui pourraient lui permettre d'obtenir un remboursement – total ou partiel – des sommes versées, que cela soit par la voie amiable ou par la voie juridictionnelle.

3.3.4 Une attribution de deux marchés de conduite d'opération critiquable

La Chambre considère que les marchés successifs passés pour la conduite d'opération de la patinoire ne l'auraient pas été dans des conditions d'égalité de traitement entre les candidats.

Pourtant, il apparaît nécessaire de distinguer les deux marchés conclus.

D'une part, la Chambre relève que le premier marché, passé en 2021 avec la société [REDACTED], a été lancé directement par l'ancien DGAST sans recourir à l'expertise du service de la commande publique et sans sécuriser juridiquement la procédure.

La passation menée sous cette égide était donc critiquable et le marché a été résilié pour un motif d'intérêt général.

D'autre part, et en revanche, le second marché passé en 2023 pouvait régulièrement être conclu sans publicité ni mise en concurrence préalables sur le fondement de l'article R. 2122-8 du code de la commande publique dès lors que son montant était inférieur à 40 000 euros HT.

Ainsi, le marché a été conclu dans le respect des dispositions du code de la commande publique.

La Commune conteste les critiques de la Chambre tenant :

- Aux recommandations du guide interne dès lors que ce guide ne présentait aucun caractère contraignant ;
- Au fait qu'elle ne devait pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique puisqu'elle n'a précisément pas contracté avec la même entreprise dès lors que le précédent prestataire de la mission était un autre opérateur économique.

Plus encore, dès lors qu'aucune procédure de publicité et de mise en concurrence n'a été mise en œuvre – conformément à ce qu'autorisent les dispositions du code de la commande publique – aucune rupture d'égalité de traitement entre les candidats ne saurait être reprochée.

Si la Commune souscrit à l'analyse de la Chambre concernant le premier marché de conduite d'opération, passé en 2021, sous l'égide de l'ancien DGAST, les critiques dirigées contre le second marché ne sont pas fondées.

3.4 La construction du pôle des Bâtes, des marchés entachés d'irrégularités

Une nouvelle fois, la Commune ne peut que regretter la teneur du titre choisi par la Chambre dès lors qu'il ne correspond pas aux développements. En effet, il ressort du rapport d'observations définitives que seul un marché est concerné par des irrégularités, étant relevé que ce marché n'avait pas exclusivement pour objet la construction du pôle des Bâtes.

3.4.1 Un accord-cadre de mandat de maîtrise d'ouvrage créant de fait une situation de monopole

La Commune souscrit aux observations de la Chambre concernant ce marché et entend apporter les précisions suivantes.

A titre liminaire, la conclusion d'un accord-cadre de mandat de maîtrise d'ouvrage a été impulsée par l'ancien DGAST ainsi que l'ancien adjoint au Maire affecté aux ressources (finances-marché publics-RH).

Les services juridiques ainsi que de la commande publique n'ont donc eu d'autres choix que de suivre cette demande et de tenir compte des documents soumis pour la procédure.

Premièrement, la Chambre relève que les pièces du dossier de consultation des entreprises de l'accord-cadre n'avaient pas été rédigées par les services de la Commune – comme cela est classiquement le cas – mais par l'ancien DGAST en lien avec l'un des candidats – à savoir la société [REDACTED] – par la suite désigné attributaire.

Outre les difficultés juridiques qu'elle pose au regard du droit de la commande publique, une telle manière de procéder a directement impacté l'exécution du marché dans un sens défavorable à la Commune.

En effet, de manière assez singulière au regard des stipulations qui s'imposent classiquement en matière d'accords-cadres à marchés subséquents, les clauses de l'accord-cadre telles que rédigées ont permis à la société titulaire de s'affranchir de ses engagements financiers et d'imposer à la Commune, pour certains projets, des prix exorbitants, déconnectés de l'offre financière ayant conduit à l'attribution du contrat.

Plus précisément, lors de la mise en concurrence de l'accord-cadre, les candidats étaient amenés à chiffrer une opération-type dont la durée était de 40 mois. L'offre remise par la société [REDACTED] s'élevait alors à 178.200 euros HT.

Néanmoins, les montants proposés dans le cadre des marchés subséquents se sont avérés près de deux fois plus onéreux puisque :

- Le marché subséquent n° 2, présentant les mêmes caractéristiques que l'opération-type, était d'un montant de 300.749 euros HT ;
- Le marché subséquent n° 3, présentant toujours des caractéristiques similaires avec l'opération-type, s'est élevé à 321.843 euros HT.

Cette dérive financière a été directement permise par les clauses de l'accord-cadre. Alors qu'elles auraient dû, classiquement, imposer à la société titulaire de proposer, pour les marchés subséquents, des offres financières au moins autant compétitives que celle présentés lors de la mise en concurrence de l'accord-cadre, tel n'a pas été le cas.

Deuxièmement, outre les problématiques identifiées ci-avant, la Chambre met en exergue des irrégularités commises dans la passation de l'accord-cadre comme des marchés subséquents en découlant.

S'agissant de la conclusion de l'accord-cadre, la Chambre souligne une potentielle erreur manifeste d'appréciation commise lors de l'analyse des offres puisque certains candidats se sont vu attribuer la note de 0 sur certains critères.

Compte tenu des différents constats de la Chambre en ce qui concerne les conditions, plus que discutables, dans lesquelles a été passé l'accord-cadre, la Commune entend diligenter une enquête administrative permettant de mener une analyse approfondie de l'analyse des offres effectuée et, le cas échéant, de déterminer les responsabilités et le rôle de chacun.

Outre leur montant, la passation des marchés subséquents interroge également dans la mesure où aucun mémoire technique ou note méthodologique n'a été remis par la société titulaire dans le cadre de leur passation.

Troisièmement, au regard notamment de ce qui précède, la Commune a décidé de résilier certains des marchés subséquents et entend y procéder concernant le dernier marché subséquent qui subsiste.

Par ailleurs, postérieurement à l'intervention de la décision de résiliation, la Commune a eu la (désagréable) surprise d'apprendre, dans le cadre d'une procédure devant la Chambre, que la société [REDACTED] avait fait intervenir un sous-traitant sans le rémunérer alors même que le prix afférent aux prestations réalisées lui avait été réglé par la Commune.

La Commune souscrit donc aux observations de la Chambre sur ce point.

3.4.2 Des attributions de marchés de prestations intellectuelles contestables

En premier lieu, la Chambre estime que la conclusion du marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage passé pour la rédaction du dossier de consultation des entreprises du marché de conception-réalisation pour la construction du pôle des Bâtes aurait dû être précédée de la consultation de plusieurs prestataires.

Toutefois, la Chambre se fonde une nouvelle fois sur le guide (et non pas « règlement ») interne sans portée contraignante.

En effet, compte tenu du montant du marché – inférieur à 40 000 euros HT – il pouvait être régulièrement conclu sans publicité ni mise en concurrence préalables conformément à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique.

En outre, et en tout état de cause, la consultation de trois prestataires n'aurait pu s'apparenter à une procédure de publicité et de mise en concurrence⁴.

La Commune réfute donc le caractère contestable de l'attribution de ce marché de prestations intellectuelles.

En deuxième lieu, si la Chambre évoque la passation du marché de conduite d'opération pour la construction du pôle des Bâtes, elle n'identifie aucune irrégularité.

Il convient d'ailleurs de rappeler que pour la passation de ce marché, la Commune a été assistée par un cabinet extérieur.

Le Commune réfute donc également le caractère contestable de l'attribution de ce marché, qui n'est d'ailleurs pas directement critiqué par la Chambre.

En troisième lieu, la Chambre rappelle que la Commune a notifié quatre marchés de prestations intellectuelles à un même opérateur économique pour un montant de 197 900 euros HT.

Sur ce point, il convient **d'abord** de souligner que tous ces marchés ne sont pas afférents à la construction du pôle des Bâtes, contrairement à ce qui pourrait être considéré compte tenu du plan du rapport d'observations définitives.

Ensuite, il importe également de préciser que cette somme ne correspond pas à l'intégralité des sommes versées à cet opérateur économique sur une année mais uniquement aux marchés conclus. En particulier, la mission de conduite d'opération des travaux du pôle des Bâtes est échelonnée dans le temps et les règlements ont donc été libérés dans une période plus longue. Il n'est donc pas possible de considérer que la somme de 197.900 euros HT aurait été versée par la Commune à cet opérateur économique sur un an.

Enfin, la critique selon laquelle la Commune doit veiller à ne pas contracter systématiquement avec le même opérateur économique, conformément à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique, n'apparaît pas fondée.

En effet, d'une part, ainsi qu'il a été rappelé le marché de conduite d'opération de travaux pour la construction du pôle des Bâtes – qui constitue le marché le plus important d'un point de vue financier – a été conclu après la mise en œuvre d'une procédure de publicité et de mise en concurrence parfaitement régulière. Dans ces conditions, les dispositions de l'article R. 2122-8 du code de la commande publique sur lequel la Chambre fonde sa critique n'étaient, par définition, pas applicables.

D'autre part, les trois autres marchés – pour un montant total de 80 000 euros HT – ont été attribués directement – conformément à l'article R. 2122-8 du code de la commande publique. Toutefois, il ne saurait être reproché à la Commune d'avoir

⁴ Voir en ce sens : CAA Nantes, 7 février 2025, n° 24NT00896.

systématiquement contracté avec le même opérateur économique dès lors que ces marchés répondaient à des besoins spécifiques différents, à savoir :

- Une mission d'audit et d'organisation des services ;
- Une mission de conduite d'opération pour la construction de la patinoire ;
- Une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage se limitant à la rédaction du dossier de consultation des entreprises

Ce faisant, le raisonnement appliqué par la Chambre consistant à additionner des marchés qui (i) n'ont pas été passés selon les mêmes formes et (ii) qui n'avaient pas les mêmes objets pourrait paraître critiquable et n'est en tout état de cause pas juridiquement fondé.

La Commune conteste donc les appréciations de la Chambre concernant l'attribution des marchés de prestations intellectuelles.

3.4.3 Un recours discutable à un marché de conception-réalisation pour réaliser des travaux de construction

Une nouvelle fois, la Commune ne peut que regretter que titre utilisé aux termes du rapport d'observations définitives ne reflète pas le contenu de ses développements.

En effet, aux termes du rapport, la Chambre relève que le recours au marché de conception-réalisation était justifié au regard des dispositions du code de la commande publique.

Il importe d'ailleurs de souligner que le choix de recourir à un marché de conception-réalisation s'est imposé dès le début des études et ce, au regard des performances énergétiques et thermiques attendues. Au-delà de ces considérations, ce projet porte une réelle ambition environnementale puisqu'il a permis la désimpermeabilisation de plus d'un tiers de sa surface (1 ha au total) notamment par la création des cours Oasis dans les écoles.

Le fait que d'autres marchés de conception-réalisation aient pu faire l'objet de critiques par le juge administratif n'est pas de nature à rendre *ipso facto* discutable le recours au marché de conception-réalisation pour la construction du pôle des Bâtes.

A cet égard, force est de constater que la Chambre se fonde sur des décisions de justice ayant été invalidées par le Conseil d'Etat⁵ et semble confondre les différents cas de figure autorisant un maître d'ouvrage public à conclure des marchés de conception-réalisation en mêlant le cas des motifs techniques et celui des objectifs des « performances environnementales ».

⁵ CAA Nantes, 9 novembre 2018, Conseil régional de l'ordre des architectes des Pays-de-la-Loire, n° 17NT01596, 17NT01602 et 17NT01606 (annulés par CE, 3 juin 2020, n° 426933, 426932 et 426938).

Par ailleurs, la Commune ne peut que relever que la Chambre souligne la qualité de l'analyse des offres effectuée. Toutefois, il convient de noter qu'elle commet une erreur de plume en indiquant que la Commune aurait appliqué la procédure formalisée de l'appel d'offres restreint.

Contrairement à ce que le titre de cette partie mentionne, il n'est en aucun cas avéré que le recours au marché de conception-réalisation pour la construction du pôle des Bâtes ait été « discutable ».



PARTIE II

ANNEXES

*Relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la
Commune de Dreux pour les années 2019 et suivantes en
date du 7 août 2025.*

Chambre régionale
des comptes
Centre-Val de Loire



Le 28 AOUT 2025

La présidente

à



Monsieur Pierre-Frédéric Billet
Maire de la commune de Dreux
Hôtel de ville
2 rue de Châteaudun
BP 80129
28103 Dreux Cedex

Réf. : greffe n° D2025-468

Objet : rapport d'observations définitif (RODI)
relatif au contrôle des comptes et de la gestion de
la commune de Dreux

Délai supplémentaire de réponse au RODI

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception (article R. 241-9
du code des juridictions financières)
Courriel : plb@ville-dreux.fr*

Monsieur le maire,

La chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire vous a adressé le 7 août 2025 un rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Dreux pour les exercices 2019 et suivants.

Par courriel du 6 août 2025, vous avez bien voulu attirer mon attention sur les difficultés à produire votre réponse au rapport d'observations définitives dans les délais prévus à l'article L. 243-5 du code des juridictions financières.

La chambre en prend acte et vous invite à adresser les réponses que vous souhaitez formuler sur ce rapport d'ici le 14 septembre prochain.

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

Pour la présidente empêchée,
le président de section



Vincent Sivré



Chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire
15 rue d'Escures
45000 Orléans
Tél. : 02 38 78 96 00

centre-val-de-loire@crcc-comptes.fr
<https://www.ccrcc.comptes.fr>

Accusé de réception en préfecture
028-212801344-20260625-DEL2026-120-DE
Date de télétransmission : 30/06/2026
Date de réception préfecture : 30/06/2026