



Arrivée 002436	Mairie d'Orsay
Rapport d'observation définitive	
Reçu : 29/10/2009	
Rep : 18/11/2009	
CAB	

SECRETARIAT GÉNÉRAL  
N° Chambre régionale des comptes  
d'Ile-de-France  
COURRIER ARRIVÉ LE

29 OCT. 2009

SERV	O	C	SERV	O	C
MAIRE	X		COM		
CAB			CULT		
DGS			FETES		
DGA			JEUNES		
DG	X	X	DAF		
MP			P. ENF		
FAE			CCAS		
SF			RPA		
DRH			SPORT		
ST			PM		
UREA					
ELU					

Le Président

N°/G/164/09-0973 E

N° 09-0183 R

RECOMMANDE AVEC A/R

NOISIEL, le 28 OCT. 2009

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion de la commune d'ORSAY.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

P.J. : 1

Monsieur le Maire d'ORSAY

Hôtel de Ville

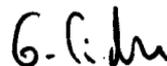
91401 ORSAY CEDEX

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

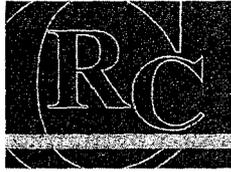
Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général de l'ESSONNE.

Veuillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

*Pour le président empêché,  
Le vice-président*



**Guy FIALON**



Chambre régionale des comptes  
d'Île-de-France

- 5 AOUT 2000

## **RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

**COMMUNE D'ORSAY (91)**

**Exercices 2000 et suivants**

\*\*\*\*\*

Entre 2000 et 2007, le maire et son administration ont amélioré la rigueur, l'efficacité et la performance des services et des procédures permettant un meilleur contrôle interne. C'est notamment le cas en matière de ressources humaines et d'engagement des dépenses. Cependant, trois éléments méritent d'être soulignés.

### **1/ Le recours au syndicat intercommunal d'aménagement des vallées de l'Yvette et de la Bièvre (SIEVYB) pour financer la rénovation d'une partie de la voirie communale**

En en chargeant le SIEVYB, la commune a externalisé (sous la forme inappropriée de conventions de mandat) des dépenses de réfection de sa voirie et leur financement, pour environ 15 M€<sup>(1)</sup>. Informé depuis 2003 du caractère contestable de ce dispositif, elle a tardé à y renoncer, ce qui a eu pour effet de minorer artificiellement le montant des investissements, de la dette et des taux de fiscalité qui figurent dans ses documents comptables. Elle a entrepris, en septembre 2006, la réintégration difficile de l'ensemble de ces opérations dans ses comptes. Celle-ci n'est pas achevée au début de l'année 2008, ce qui reporte aux exercices 2008 et suivants la charge correspondante.

### **2/ L'externalisation de prestations de services juridiques selon une procédure mal maîtrisée et non conforme aux règles de la commande publique**

La commune d'Orsay a externalisé de nombreuses prestations de conseil juridique entre 1995 et 2008. Entre 2000 et 2007, elle a ainsi réglé plus d'1,2 M€ à ce titre, soit une dépense par habitant entre trois et huit fois plus importante que celle des communes comparables du département. Cette externalisation, mal maîtrisée faute de définition précise des besoins communaux et d'une procédure d'achat formalisée, s'est avérée coûteuse.

Les modalités d'achat de ces prestations, fondées sur un contrat oral conclu sans durée de validité en 1999 et qui n'a pas été remis en concurrence depuis lors, n'est plus conforme aux règles des marchés publics depuis 2005. La commune était, en effet, tenue après cette date de remettre périodiquement en concurrence ce contrat selon la procédure des marchés à procédure adaptée prévue par le code des marchés publics. Par ailleurs, à partir de 2006, un simple contrat oral conclu sept ans auparavant ne pouvait plus être valable compte tenu du montant des prestations achetées.

A l'avenir, la commune devrait mieux définir ses besoins de services juridiques et procéder à une remise en concurrence périodique de ce contrat. Elle devrait également définir clairement les modalités de rémunération de son conseil juridique, par exemple en signant une convention d'honoraires. Enfin, pour permettre à l'ordonnateur et au comptable d'effectuer les contrôles obligatoires, les relevés d'honoraires devraient détailler le nombre d'heures facturées et leur coût horaire.

(1) M€ : millions d'euros

### **3/ La situation financière de la commune se révèle assez tendue en dépit d'un potentiel fiscal satisfaisant**

Cette situation se caractérise par :

- un endettement nettement plus lourd que celui qu'affichent les comptes de la ville, puisqu'il dépasse 42 M€ à la fin de l'année 2007. Celui-ci résulte de la réalisation du programme d'investissements communal (31 M€), auquel il convient d'ajouter les emprunts souscrits pour le compte de la commune par le SIEVYB (environ 11,5 M€). L'endettement par habitant s'élève, dans ces conditions, à près du triple de celui des communes comparables ;
- des dépenses de fonctionnement élevées et difficilement compressibles. Les dépenses courantes sont, en effet, majoritairement constituées des charges de personnel et, par conséquent, la maîtrise de leur évolution, voire leur diminution, semblent, *a priori*, difficiles à obtenir. Elles s'expliquent, pour leur plus grande proportion, par l'étendue des services offerts à la population (enfance, culture) ;
- une marge de manœuvre fiscale limitée par un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal déjà supérieur à la moyenne des communes de taille comparable. Par ailleurs, depuis la constitution de la communauté d'agglomération du plateau de Saclay (CAPS), la commune ne fixe plus le taux de la taxe professionnelle. Elle ne pourrait donc asseoir l'accroissement de ses recettes fiscales directes que sur une augmentation de la taxe d'habitation et des taxes foncières.

A moyen terme, la réintégration progressive des investissements et des emprunts réalisés pour son compte par le SIEVYB devrait mécaniquement dégrader la situation financière de la commune. Face à cette évolution, celle-ci a d'ores et déjà voté une augmentation du produit de la fiscalité communale de 19 % en 2009. Par ailleurs, plusieurs pistes sont envisageables pour limiter l'augmentation des dépenses de fonctionnement et stabiliser l'endettement à moyen terme :

- limitation de la hausse des charges de personnel ;
- refonte des grilles tarifaires des services à la population ;
- surtout, baisse importante du niveau des investissements par rapport à celui constaté entre 2000 et 2007.

## SOMMAIRE

<b>RAPPEL DE LA PROCEDURE</b> .....	5
<b>I - FIABILITE DES COMPTES</b> .....	5
1.1. LA CONSOLIDATION DANS LES COMPTES DES OPERATIONS CONDUITES PAR LE SIEVYB .....	5
1.2. AUTRES ELEMENTS IMPACTANT LA FIABILITE DES COMPTES.....	7
<b>II - SITUATION FINANCIERE</b> .....	9
2.1. RECETTES ET DEPENSES APRES LA CONSOLIDATION DES OPERATIONS DU SYEVIB .....	9
2.1.1. <i>Le niveau des dépenses de fonctionnement est élevé</i> .....	9
2.1.2. <i>Les dépenses d'investissement ont été importantes entre 2000 et 2007</i> .....	10
2.1.3. <i>Un résultat annuel fragile</i> .....	11
2.2. LE NIVEAU ELEVE DE L'ENDETTEMENT COMMUNAL REND DIFFICILE SON AUTOFINANCEMENT A RESSOURCES CONSTANTES .....	11
2.2.1. <i>Un niveau d'endettement significatif et croissant</i> .....	11
2.2.2. <i>L'autofinancement de la dette apparaît délicat sans augmentation des recettes</i> .....	12
2.2.3. <i>La mobilisation du potentiel fiscal communal est d'ores et déjà très significative</i> .....	12
2.2.4. <i>Les marges de manœuvre communales pour pallier la dégradation mécanique de sa situation                 financière à moyen terme</i> .....	13
<b>III - COMMANDE PUBLIQUE</b> .....	14
3.1. TESTS SUR LA REGULARITE DES PROCEDURES D'ACHAT PUBLIC .....	14
3.1.1. <i>L'adaptation des procédures d'achat à l'entrée en vigueur du code des marchés publics                 de 2004</i> .....	14
3.1.2. <i>Les marchés à procédure adaptée</i> .....	15
3.1.3. <i>La gestion de la délégation de service public (DSP) du parking couvert</i> .....	17
3.2. LES ACHATS DE PRESTATIONS DE CONSEIL JURIDIQUE .....	17
3.2.1. <i>Une externalisation mal maîtrisée</i> .....	17
3.2.2. <i>Une procédure d'achat non conforme aux règles des marchés publics au moins depuis 2005</i> .....	19
<b>IV - RESSOURCES HUMAINES</b> .....	22

## **RAPPEL DE LA PROCEDURE**

L'examen de la gestion de la commune d'Orsay pour les exercices 2000 à 2004 a été ouvert le 21 janvier 2005 par un courrier du président de la chambre à l'ordonnateur. A la suite du changement d'affectation du rapporteur en charge de l'instruction initiale, le maire d'Orsay a été informé par un nouveau courrier du président de la chambre en date du 3 octobre 2007 de la reprise de l'examen de la gestion et de son extension aux exercices suivants.

L'entretien préalable prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est déroulé le 15 mai 2008 avec le maire en fonctions, M. David Ros, et le 16 mai 2008 avec son prédécesseur, Mme Marie-Hélène Aubry.

Lors de sa séance du 5 septembre 2008, la chambre a formulé des observations provisoires sur la gestion de la commune. Celles-ci ont été transmises le 8 janvier 2009 à Madame Marie-Hélène Aubry, maire d'Orsay entre 1995 et 2008, ainsi qu'à Monsieur David Ros, maire en fonctions. Un extrait des observations le concernant a également été transmis au principal conseil juridique de la commune.

Par lettres enregistrées le 19 février 2009 et le 3 mars 2009, le conseil juridique de la commune et l'ancien ordonnateur ont transmis leurs réponses aux observations provisoires de la chambre. Ils ont également été auditionnés, à leur demande, le 6 avril 2009. Le maire en fonctions n'a pas transmis de réponse aux observations provisoires.

Lors de sa séance du 9 juin 2009 la chambre a arrêté les observations définitives ci-après.

## **I - FIABILITE DES COMPTES**

Malgré de nets progrès en ce qui concerne la tenue de la comptabilité d'engagement, les comptes de la commune s'avèrent peu fiables en raison de l'externalisation d'une partie des dépenses d'équipement et de la dette correspondante, celles-ci étant portées par le Syndicat intercommunal pour l'équipement des vallées de la Bure et de l'Yvette (SIEVYB). A partir de 2006, la commune a entrepris de régulariser cette situation, sans toutefois que la procédure soit achevée début 2008.

### **1.1. – La consolidation dans les comptes des opérations conduites par le SIEVYB**

La commune est membre du SIEVYB depuis sa création en 1967. Elle a confié à ce syndicat jusqu'en 2007 la réalisation de travaux de voirie communale. Ces travaux étaient financés directement par le SIEVYB, qui empruntait les montants nécessaires, puis remboursait les annuités d'emprunt grâce à la perception de cotisations syndicales fiscalisées (« centimes additionnels »). Ces opérations étaient conduites par la voie de conventions de mandat relevant de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique (loi MOP).

Sept conventions de mandat ont été en vigueur entre 2000 et fin 2007. Au total, le montant des travaux concernés peut être estimé à environ 15 M€.

Ce montage était irrégulier pour trois raisons :

- juridiquement, aux termes des articles 2 et 3 de la loi du 12 juillet 1985, le mandataire (le SIEVYB) ne pouvait pas être chargé d'assurer par lui-même, par voie d'emprunt ou tout autre moyen, le financement des travaux qui lui étaient confiés. Il s'agissait, en effet, d'une prérogative qui ne pouvait pas être déléguée par le maître d'ouvrage, en l'espèce la commune ;
- par ailleurs, pour ces opérations, le SIEVYB ne réalisait pas d'investissements à caractère intercommunal, comme l'aurait voulu son statut, mais des travaux relevant de la seule compétence communale. Or, aucun transfert de compétence ou mise à disposition des biens de la commune au syndicat n'avait été réalisé en matière de voirie ;
- en termes comptables, chaque opération effectuée pour le compte de la commune aurait dû être individualisée. Il appartenait ainsi à la commune de rembourser au syndicat l'excédent ou le déficit de chaque opération après l'achèvement des travaux, de manière à ce que l'opération pût être clôturée et intégrée dans son bilan, ce qui n'était pas le cas début 2008.

Au total, ce dispositif conduisait à débudgétiser une partie des investissements communaux et à minorer l'encours de la dette et les taux d'imposition communaux. Une partie de la fiscalité correspondante était, en effet, perçue par le SIEVYB sous forme de fiscalité additionnelle (« centimes syndicaux ») et cette fiscalité n'apparaissait pas dans les comptes d'Orsay. La fiabilité des comptes de la commune était, ainsi, nettement altérée durant la période sous revue.

A partir de la communication, en janvier 2003, du rapport d'observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Villebon-sur-Yvette<sup>(2)</sup>, membre elle aussi du SIEVYB, la commune d'Orsay ne pouvait plus ignorer qu'elle avait l'obligation de régulariser cette situation, d'autant que les conclusions de la chambre lui avaient été confirmées par deux rapports d'audits qu'elle avait commandés<sup>(3)</sup> sur les aspects juridiques et financiers de sa relation avec le syndicat.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ancien ordonnateur estime que sa commune a joué un rôle moteur dans le processus en cours de dissolution du SIEVYB. Il convient, cependant, de nuancer cette appréciation : si la commune a mis en œuvre les moyens nécessaires pour dénouer les opérations conduites par le syndicat à partir de 2006, il n'en a pas toujours été de même entre 2003 et 2006.

Ainsi, lors de la réunion organisée le 13 février 2004 avec les diverses parties prenantes par le sous-préfet de Palaiseau pour examiner les possibilités ouvertes de régulariser les relations entre le syndicat et ses communes membres, le maire d'Orsay estimait impossible de souscrire à la proposition de la recette des finances de Palaiseau d'inscrire au budget communal le remboursement des emprunts contractés par le SIEVYB, car cela aurait eu pour conséquence, selon lui, de remettre en cause nombre de conventions signées entre le syndicat et ses

---

(2) Rapport d'observations définitives notifié, notamment, au président du SIEVYB, le 29 janvier 2003.

(3) Etudes des cabinets Klopfer et Cabanes et associés, reçues par la mairie en septembre 2003. La première de ces études, portant sur l'analyse comptable et financière de la relation Orsay/SIEVYB indique notamment que cette relation « est cohérente avec la volonté de la commune de ne pas supporter la dette, ni les annuités correspondant aux opérations réalisées par le SIEVYB, mais elle conduit à ne pas respecter les règles comptables et budgétaires régissant les opérations pour le compte de tiers ».

(5) Dans un courrier adressé au sous-préfet de Palaiseau le 2 avril 2004, le maire d'Orsay reprend ces arguments.

membres et d'augmenter l'endettement et les taux des taxes locales des communes ayant utilisé ce système. Il plaidait, donc, pour le maintien du système de financement des conventions en cours par le système de centimes syndicaux perçus au profit du syndicat <sup>(5)</sup>.

Faute de solution technique acceptée par toutes les parties, il a été décidé, en octobre 2004, que les conventions de mandat en cours continueraient à être financées par le système des centimes additionnels jusqu'à l'achèvement des travaux, le président du SIEVYB s'engageant, toutefois, à ce qu'aucune nouvelle convention de mandat, ni avenant ne soit conclu entre le syndicat et les communes membres pour des travaux d'intérêt communal.

A partir de 2006, après avoir étudié diverses hypothèses alternatives, la commune a manifesté une volonté claire de régulariser la situation. Cela s'est traduit par le vote de deux délibérations. La première (n° 2006-122 du 25 septembre 2006) pose, consécutivement à l'engagement pris auprès de la sous-préfecture, le double principe de la fin du recours à des conventions de mandat entre la commune et le SIEVYB et de la réintégration progressive des travaux délégués et de la dette correspondante dans les comptes communaux avant la fin de 2008. La seconde (n° 2007-36 du 12 mars 2007) organise la réintégration dans le patrimoine communal des travaux réalisés dans le cadre des cinq conventions de mandat signées entre 1997 et 2000, ce qui s'est traduit par une augmentation de 3 M€ de l'encours de la dette communale.

Cependant, après 2006, le processus prévu s'est avéré très long en raison des difficultés rencontrées par la commune pour obtenir du SIEVYB les documents comptables nécessaires, le syndicat ne disposant que de faibles moyens en personnel (un agent administratif mis à sa disposition une demi-journée par semaine). A la fin de l'année 2007, le maire d'Orsay est allé jusqu'à proposer de faire gérer les opérations de reprise des emprunts du SIEVYB par ses services pour en faciliter le dénouement, proposition qui n'a pu aboutir.

Au total, bien que la commune n'en soit pas entièrement responsable, la longueur du processus de dénouement des opérations communes à la commune et au syndicat a eu pour effet de reporter aux exercices 2008 et suivants l'essentiel des conséquences financières de la régularisation de ces opérations. L'encours de la dette concernée s'élevait à environ 11,5 M€ au 31 décembre 2007.

Il convient, à cet égard, de souligner l'urgence qui s'attache pour la commune à achever la régularisation des conventions signées avec le SIEVYB dans les plus brefs délais, pour ne pas faire durer plus longtemps une situation irrégulière et porteuse de risques juridiques.

## **1.2. – Autres éléments impactant la fiabilité des comptes**

Au-delà de la réserve importante que constitue la réintégration en cours des opérations du SIEVYB, l'étude des autres éléments susceptibles d'affecter la fiabilité des comptes communaux a mis en évidence des progrès sensibles dans la gestion financière communale, même si des efforts restent à faire pour rendre totalement fiable le circuit des dépenses de la collectivité.

Deux raisons expliquent que le suivi des dépenses communales en cours d'année ne soit pas encore fiable.

D'une part, le circuit d'engagement et de mandatement des dépenses oblige à une saisie manuelle de plusieurs données sur un logiciel comptable, source d'erreurs de saisie. En 2006, les anomalies affectant le circuit des dépenses a ainsi représenté 5,6 % du nombre des mises en paiement (mandats) de la commune et 3,8 % du montant des crédits mis en paiement.

Surtout, la collectivité n'a mis en œuvre que tardivement, à partir de 2005, l'obligation datant de 1996 de tenir une comptabilité d'engagement des dépenses, c'est-à-dire de suivre le niveau de ses dépenses au fur et à mesure qu'elle contracte une obligation financière vis-à-vis de tiers (signature d'un contrat, recrutement d'un membre du personnel, etc.). Ainsi, comme l'illustre le tableau présenté dans l'annexe n° 1.1, près du tiers des crédits a été mandaté sans engagement préalable en 2004. Plus largement, en 2004 et 2005, la part des crédits affectés par une anomalie de toute nature susceptible de fausser la fiabilité de la comptabilité d'engagements s'est élevée au tiers des crédits devant faire l'objet d'un engagement préalable (voir même tableau en annexe). Ce n'est qu'à partir de 2006, avec la mise en place de circuits formalisés de gestion des bons de commandes et des factures<sup>(6)</sup>, que la comptabilité d'engagement de la commune est devenue suffisamment fiable pour permettre au maire d'avoir une connaissance exacte des crédits libres d'engagement tout au long de l'exercice.

De manière plus détaillée, sur les deux derniers exercices clos (2005 et 2006), la part par service des crédits mandatés sans engagement préalable met en évidence des taux d'anomalie supérieurs à la moyenne au sein du secrétariat général et de la direction des ressources humaines, notamment, alors que ces services comptent peu de personnel et ont un circuit de la dépense centralisé. Il est donc recommandé à la commune de faire porter prioritairement ses efforts sur ces services.

Le délai moyen de mise en paiement des dépenses par les services communaux a fortement baissé durant la période sous revue, passant de 49 jours en 2002 à moins de 30 jours en 2006, tout comme la part des mandats payés au-delà du délai maximal de 30 jours prévu par les textes (plus de 55 % de 2000 à 2002 contre moins de 20 % en 2006 : voir le tableau n° 1.5 présenté en annexe). Ceci permet au maire d'avoir une vision plus claire du niveau réel des dépenses et de la trésorerie en cours d'année.

Cette évolution positive doit, cependant, être confortée dans la durée, le délai de mise en paiement s'avérant toujours supérieur au délai moyen constaté dans les communes de taille comparable. Il n'est, par ailleurs, pas stable sur les derniers exercices : en 2005, il a subitement progressé de 10 jours pour dépasser 36 jours, alors que le délai réglementaire maximal était de 30 jours. Comme le décret n° 2008-1550 du 31 décembre 2008 prévoit une nouvelle diminution des délais de mise en paiement pour les marchés publics passés par les collectivités locales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 (27 jours à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009 et 20 jours à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2010), la poursuite des efforts de la commune dans ce domaine est nécessaire.

Le taux d'extourne constaté dans le cadre du budget principal pendant la période sous revue se situe dans la fourchette généralement constatée pour les collectivités locales. Il n'appelle pas d'observation.

---

(6) Note du service financier sur la gestion des circuits des bons de commandes et des factures du 29 août 2006.

En ce qui concerne le bilan de la commune, deux points positifs sont enfin à noter. La commune a engagé en 2006 une procédure d'inventaire destinée à actualiser et à fiabiliser son bilan. Elle prévoit de l'achever en 2008, avec des délibérations portant ajustement de l'état des immobilisations en ce qui concerne les aménagements urbains et les installations, matériels et outillages techniques, ce qui apparaît très souhaitable.

Les comptes de bilan ne présentent pas de risques ou d'anomalies. De ce point de vue, il est à noter que l'actif inscrit au compte 271 (solde débiteur de 240 564,55 €), correspondant à la souscription de parts de la SEMORSAY, disparaîtra du bilan en 2009, la commune ayant étalé sur cinq ans la charge de son apurement.

## **II - SITUATION FINANCIERE**

En dépit d'un potentiel fiscal supérieur de 30 à 40 %, selon les exercices, à la moyenne des communes appartenant à la même strate de population, la situation financière de la commune se caractérise par sa fragilité durant la période sous revue (2000-2007). Cette caractéristique est accentuée si l'on consolide dans ses comptes les opérations conduites pour son compte par le SIEVYB.

### **2.1. Recettes et dépenses après la consolidation des opérations du SYEVIB**

Après consolidation, les dépenses de la commune entre 2000 et 2007 s'avèrent plus élevées que la moyenne des communes de taille comparable, en fonctionnement comme en investissement. Si cela peut s'expliquer par la volonté d'offrir un niveau élevé de services aux habitants, un effet de ciseaux entre recettes et dépenses apparaît durant la période sous revue, provoquant une détérioration du résultat annuel et des tensions pour financer la dette communale à ressources constantes.

#### **2.1.1. Le niveau des dépenses de fonctionnement est élevé**

La commune dispose de recettes de fonctionnement plus importantes que la moyenne des communes de taille équivalente (1364 € par habitant en 2007 contre 1 198 € en moyenne, soit + 14 %). Cependant, cet écart a eu tendance à se réduire entre 2000 et 2007, sous l'effet de l'appartenance à une intercommunalité à fiscalité propre et de la fermeture de l'établissement Pfizer, qui procurait des ressources importantes à la commune. Dans le même temps, les dépenses de fonctionnement sont élevées (1296 € par habitant en 2007, soit 20 % de plus que la moyenne des communes de taille comparable). De plus, les dépenses de fonctionnement augmentent plus rapidement que les recettes, faisant apparaître un effet de ciseaux : entre 2000 et 2007, la croissance des charges a été de + 27 %, contre 14 % seulement pour les produits de fonctionnement, comme l'illustre le tableau présenté en annexe n° 2.2.

Ce niveau élevé de dépenses de fonctionnement peut s'expliquer par la volonté d'offrir des services de qualité à la population. Cependant, il ne fait pas apparaître de choix très clairs quant aux modes de gestion des services publics locaux.

En effet, la commune a à la fois un niveau élevé de charges de personnel, qui pourrait laisser penser qu'elle a fait le choix de privilégier la gestion en interne (en « régie ») des services rendus à la population, et un niveau élevé d'achats et de charges externes, qui laisse penser, au contraire, à une préférence pour l'externalisation d'une partie des services rendus. Les charges de personnel dépassent ainsi de 32 % la moyenne nationale des communes de taille

comparable et de 11 % la moyenne régionale. Dès lors, en 2007, les charges de personnel représentent 57 % des dépenses de fonctionnement. Parallèlement, le niveau des achats et charges externes est supérieur de 32 % à la moyenne des communes de la même strate démographique nationale sur les huit exercices examinés.

Les dépenses de fonctionnement comportent également un niveau élevé de charges financières, corollaire d'un endettement important. Celles-ci représentent en 2007 plus du double de la moyenne nationale des communes de taille comparable, et cela alors même que l'essentiel de la dette liée aux opérations du SIEVYB restait encore à réintégrer à la fin de l'année 2007.

Sur deux points, la commune a conduit une politique de maîtrise de la dépense lui permettant de contenir ses charges. Le niveau de subventions versées, inférieur de 15 % à la moyenne des communes de taille comparable en 2007, apparaît modéré tout au long de la période examinée. Par ailleurs, l'absence de véhicule de fonction et un suivi régulier des consommations des 37 véhicules de la flotte municipale ont permis de maintenir stables les dépenses de carburant tandis que les volumes consommés ont diminué (- 21 %) entre 2002 et 2007.

### **2.1.2. Les dépenses d'investissement ont été importantes entre 2000 et 2007**

Le niveau des investissements de la commune a été très élevé entre 2000 et 2007. Avant même la consolidation des dépenses réalisées via le SIEVYB, il est supérieur de 75 % à la moyenne des communes de la même strate démographique nationale (voir tableau en annexe n° 2.3). Ce niveau s'explique par les dépenses d'équipement réalisées, surtout dans le domaine des bâtiments publics (rénovation de la mairie, par exemple) et de la voirie<sup>(7)</sup>.

Après la consolidation des opérations réalisées par le SIEVYB, les dépenses d'équipement de la commune entre 2000 et 2007 peuvent être estimées à 77,7 M€<sup>(8)</sup>, soit 9,7 M€ par an. Cela représente 590 € par an et par habitant, soit 2,2 fois la moyenne nationale des communes de taille comparable et près de deux fois la moyenne des communes de la même strate démographique de l'Essonne entre 2004 et 2006.

Selon les éléments de réponse fournis par l'ancien ordonnateur pour expliquer le niveau des investissements, certains travaux étaient obligatoires pour des raisons d'hygiène ou de sécurité et, de manière générale, les investissements financés ont une durée de vie longue. De même, la topographie de la ville, qui marque une division forte entre trois quartiers distincts (centre-ville, Mondétour et le Guichet) contribue à expliquer le niveau des dépenses d'investissement.

Il n'en reste pas moins regrettable que, faute d'un plan pluriannuel d'investissement programmant les investissements sur la base d'un état des lieux fiable des principaux équipements (voirie, bâtiments communaux, etc.) et d'un suivi pluriannuel des investissements, il ne soit pas possible d'évaluer les effets des travaux réalisés entre 2000 et 2007. C'est pourquoi, et bien que l'adoption d'un tel plan ne soit pas obligatoire pour les communes de cette taille, la chambre recommande à la commune de se doter d'un plan pluriannuel d'investissement pour rendre plus lisible sa politique.

---

(7) Les dépenses de voiries ont représenté 38 % des dépenses d'investissement de 1997 à 2005 et 62 % de ces dépenses en 2006 (hors opérations du SIEVYB).

(8) Cette somme se décompose entre 62,7 M€ inscrits dans les comptes de la commune et 14,97 M€ de travaux réalisés par le SIEVYB.

A l'avenir, les dépenses d'investissement de la commune seront majorées du montant du remboursement en capital de la dette contractée par le SIEVYB au fur et à mesure de sa réintégration dans le patrimoine communal. Pour financer cette dépense supplémentaire, elle pourra disposer du produit de la fiscalité additionnelle actuellement perçue par le SIEVYB, soit 0,88 M€ en 2007.

Il convient d'ajouter que, compte tenu de l'irrégularité du montage juridique et comptable retenu, ni le SIEVYB, ni la commune n'ont, jusqu'ici, pu percevoir les attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), même pour des travaux achevés depuis plusieurs années (cas des deux conventions signées en 1997). A titre indicatif, le montant de FCTVA correspondant aux travaux réalisés dans le cadre des conventions signées entre 1997 et 2001 (le montant des travaux est d'environ 15 M€) peut être estimé à environ 2,3 M€.

### **2.1.3. Un résultat annuel fragile**

Entre 2000 et 2007, compte tenu de l'évolution des produits et des charges examinée plus haut, le résultat annuel de la commune s'est avéré fragile : sur huit exercices examinés, deux ont été déficitaires et l'un a présenté un résultat de clôture quasiment nul (voir tableau n° 2.4 en annexe). En 2007, le résultat d'ensemble s'est élevé à 1,12 M€, soit 68 € par habitant, ce qui laissait peu de marge de manœuvre à la commune pour financer son endettement.

Il convient de noter que l'analyse de l'affectation du résultat de l'exercice 2006, effectuée en 2007, a révélé une anomalie touchant l'état de la dette annexé au compte administratif et les restes à réaliser en recette. En toute rigueur, c'est un autofinancement moindre que le conseil municipal aurait dû constater si l'état de la dette et celui des restes à réaliser avaient été exacts dans les annexes du compte administratif 2006.

## **2.2. Le niveau élevé de l'endettement communal rend difficile son autofinancement à ressources constantes**

### **2.2.1. Un niveau d'endettement significatif et croissant**

L'encours de dette de la commune est le poste sur lequel la consolidation des opérations réalisées pour le compte de la commune par le SIEVYB devrait avoir l'impact le plus visible.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous, après consolidation de la dette du SIEVYB contractée pour son compte, estimée à 11,5 M€ fin 2007, l'encours de la dette d'Orsay s'élève à plus de 42 M€ à la fin de l'année 2007. L'endettement représente près de 2 600 € par habitant, soit 2,8 fois la moyenne des communes de la même strate démographique au niveau national. Cet encours a augmenté de 71 % en huit exercices.

**Encours de la dette communale consolidée au 31 décembre – 2000 à 2007**

(En € ; source : DGFip pour la dette non consolidée, commune d'Orsay pour l'encours de la dette SIEVYB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dette communale en M€	21 844	23 390	21 795	21 711	22 761	23 593	27 166	31 013
Encours dette du SIEVYB pour le compte d'Orsay en M€	3 072	4 901	4 597	4 314	4 314	6 165	14 375	11 500
Total de la dette communale en M€	24 916	28 291	26 392	26 025	27 075	29 758	41 541	42 513
Dette consolidée par habitant à Orsay (A)	1520	1 725	1 610	1 587	1 651	1 815	2 533	2 593
Dette par habitant – moyenne nationale de la strate (B)	879	857	816	885	895	905	906	931
Dette par habitant à Orsay par rapport à la moyenne de la strate nationale (A/B)	178	201	197	179	184	201	278	279

Strate : Communes de 10 à 20 000 h. appartenant à un groupement fiscalisé depuis 2003, communes de 10 000 à 20 000 h. n'appartenant pas à un groupement fiscalisé avant cette date.

**2.2.2. L'autofinancement de la dette apparaît délicat sans augmentation des recettes**

Face à ce niveau d'endettement, la capacité d'autofinancement de la commune apparaît limitée.

Du fait de la baisse du résultat annuel, l'épargne brute de la commune a diminué au cours de la période examinée, s'établissant à 7,5 % des produits de fonctionnement en 2007, soit un niveau inférieur au seuil de 10 % généralement considéré comme signalant une capacité d'autofinancement faible. De même, fin 2007, avant même la réintégration de la totalité de la dette du SIEVYB, le ratio capacité d'autofinancement sur dette<sup>(10)</sup> atteignait 18,3 ans, niveau bien supérieur au seuil couramment considéré comme signalant une situation financière tendue (9 à 10 ans).

Dans les années à venir, après l'intégration dans les comptes communaux du solde d'endettement contracté par le SIEVYB, cette situation devrait mécaniquement se dégrader.

**2.2.3. La mobilisation du potentiel fiscal communal est d'ores et déjà très significative**

Les données de la direction générale des finances publiques (DGFip) consolident déjà la fiscalité additionnelle (« centimes syndicaux ») perçue par le SIEVYB pour calculer les données relatives à la fiscalité communale.

Sur cette base, deux constats peuvent être faits :

- entre 2000 et 2007, la commune a disposé d'un potentiel fiscal favorable, supérieur de 43 % à la moyenne des communes de la même strate démographique, bien que la commune estime que sa marge de manœuvre s'est réduite sous l'effet, d'une part, de la fermeture en 2001 de l'établissement Pfizer - qui assurait à la commune des recettes de taxe professionnelles d'environ 1,3 M€ par an<sup>(12)</sup> - et, d'autre part, de l'intégration à la communauté d'agglomération du plateau de Saclay (CAPS) depuis 2003, celle-ci percevant désormais la taxe professionnelle unique ;

(10) Ce ratio, également appelé « ratio Klopfer », mesure la durée théorique qu'il faudrait à une collectivité si elle ne contractait aucun nouvel emprunt et consacrait la totalité de son autofinancement au remboursement de ceux déjà contractés.

(12) A titre indicatif, la taxe professionnelle versée par l'établissement Pfizer représentait près de 9 % des recettes fiscales de la commune à la fin des années 1990.

- entre 2000 et 2007, les taux d'imposition des ménages ont augmenté de 37 %, soit un rythme sensiblement plus élevé que la moyenne. Au total, en 2007, les taux des trois impôts directs communaux étaient supérieurs à la moyenne de la strate régionale de 17 % pour la taxe d'habitation (TH), 25 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) et d'environ 40 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB). Le sens de ce constat n'est pas modifié si l'on prend comme point de comparaison la moyenne des communes de taille comparable du département.

Dès lors, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal communal, qui mesure l'effort contributif demandé aux habitants, bien que proche de la moyenne des communes de la même strate démographique au niveau régional, est élevé, compris entre 1,05 et 1,09 entre 2003 et 2006, la moyenne se situant, par construction, à 1. Il a beaucoup augmenté depuis 2000, où il était inférieur à la moyenne nationale (0,93, voir tableau n° 2.7 en annexe).

#### **2.2.4. Les marges de manœuvre communales pour pallier la dégradation mécanique de sa situation financière à moyen terme**

Fin 2007, la situation financière de la commune apparaît fragilisée. L'obligation de procéder à la réintégration comptable du solde de la dette contractée par le SIEVYB pour son compte devrait conduire à la dégradation mécanique de sa situation financière dans les années à venir, toutes choses étant égales par ailleurs, ne serait-ce que du fait de la hausse du remboursement en capital des emprunts communaux, qui pourrait doubler entre 2007 et 2009, pour se situer à environ 3 M€ par an (voir les prévisions des services communaux présentées en annexe n° 2.8).

Même sur la base d'une gestion rigoureuse, la situation financière de la commune resterait tendue d'ici à 2010, comme en témoigne la simulation réalisée par les services communaux. Les hypothèses retenues, détaillées dans l'annexe n° 2.8, reposent notamment sur la hausse du produit de la fiscalité de 16 % à partir de 2008 (alors que la simple réintégration de la fiscalité additionnelle actuellement perçue par le SIEVYB dans le taux des impôts directs communaux conduirait à une hausse limitée à 8,8 %), une forte baisse des dépenses d'équipement par rapport à celles observées ces dernières années (2,5 M€ par an contre 9,7 M€ entre 2000 et 2007), une renégociation d'une partie des emprunts et une très grande vigilance dans la maîtrise des dépenses courantes (personnel, achats et charges externes).

Sous ces hypothèses rigoureuses, l'endettement communal pourrait atteindre un pic en 2007 à environ 42 M€ avant d'entamer une décrue au-delà. La durée théorique de remboursement de la dette atteindrait 16,5 années d'autofinancement en 2010, toujours bien supérieur au seuil signalant une situation financière tendue (9 à 10 ans).

Outre l'augmentation de la fiscalité communale, quatre pistes ont été identifiées par les services communaux pour dégager des marges de manœuvre dans les années à venir :

- quelques produits exceptionnels pourraient être tirés de la vente de certains biens communaux. Cette option n'a pas été mise en œuvre en 2008 ;

- la rationalisation des barèmes des tarifs communaux pourrait permettre à la commune de mieux maîtriser ses charges. Trois mesures ont été étudiées sans que leur impact financier ait été évalué à ce stade : l'amélioration du taux d'occupation dans les crèches en privilégiant l'accueil des enfants à temps complet par rapport aux enfants accueillis à temps partiel, la mise en place d'un système d'inscription trimestrielle forfaitaire pour la restauration scolaire, à la place de l'actuelle facturation à la journée, enfin, une simplification des barèmes tarifaires, ceux-ci s'avérant d'une grande complexité (19 tranches de tarification pour la restauration scolaire, par exemple) et parfois fondés sur des critères anciens qui conduisent, *in fine*, à favoriser les familles les plus aisées. Il était envisagé de mettre en œuvre cette dernière mesure à partir de 2009 ;
- une diminution des charges courantes, pas davantage précisément chiffrée, était envisagée pour des postes tels que le fleurissement, l'éclairage public ou la consommation de fluides et d'énergie ;
- l'hypothèse du transfert de certains équipements (stade nautique notamment) à la CAPS a été évoquée. Elle demeure, cependant, à confirmer et son intérêt pour les contribuables locaux à démontrer puisque, si elle ne s'accompagne pas de mesures de mutualisation des équipements sur le territoire intercommunal, elle pourrait conduire à un simple transfert de charges du contribuable communal au contribuable intercommunal.

Enfin, il convient de noter que la commune a d'ores et déjà voté une augmentation du produit de ses recettes fiscales de 19 % par rapport à 2008 dans son budget primitif pour l'année 2009.

### **III - COMMANDE PUBLIQUE**

De manière générale, en dehors du cas particulier des achats de conseils juridiques, les vérifications effectuées à partir du fichier des engagements et mandatements transmis par la commune mettent en évidence un renforcement des procédures.

#### **3.1. Tests sur la régularité des procédures d'achat public**

Les vérifications ont été effectuées à partir du fichier des engagements et mandatements transmis par l'ordonnateur. Ils ont mis en évidence un respect global des procédures de passation et d'exécution des marchés, à l'exception des achats de services juridiques évoqués *infra*.

##### **3.1.1. L'adaptation des procédures d'achat à l'entrée en vigueur du code des marchés publics de 2004**

A la suite de la publication du code des marchés publics (CMP) du 7 janvier 2004, la commune a élaboré un guide des procédures internes expliquant la réforme et décrivant les procédures à mettre en œuvre afin de respecter les nouvelles obligations imposées aux acheteurs publics. Ce guide a été diffusé auprès des responsables de service de la mairie. Conformément aux conseils de la direction des affaires juridiques du ministère des finances,

le conseil municipal n'a pas délibéré pour approuver ce document, afin de ne pas figer les procédures là où le code des marchés publics instaurait pour les acheteurs publics une certaine souplesse de mise en œuvre. Ce guide a été actualisé et communiqué régulièrement aux services.

L'ordonnateur a indiqué qu'« *il est régulièrement rappelé aux responsables, au cours de réunions ou par l'intermédiaire de notes de service ou notes internes, qu'ils doivent impérativement se rapprocher du service des marchés publics (SDM), avant de procéder à un achat susceptible d'excéder 4 000 euros HT* ». Il a justifié sa réponse par la production d'une note interne du 8 octobre 2004 et d'une note de service du 8 juillet 2005.

Dans ce cadre, il incombe au service des marchés publics de mettre en œuvre les procédures formalisées prévues par le code et d'assister, de conseiller et de procéder à un contrôle interne des services municipaux achetant des biens ou des services dans l'élaboration des procédures adaptées. Il est également l'interlocuteur des services pour toute question se posant en cours d'exécution des marchés (mise en œuvre des pénalités de retard, résiliation des contrats, établissement des avenants, etc.).

L'adaptation des règles de procédure internes et la centralisation du suivi des procédures formalisées d'achats au sein du service des marchés publics a permis à la commune de respecter, hormis quelques exceptions évoquées par ailleurs, les règles fixées par le code des marchés publics et les documents internes élaborés en 2004-2005.

Ainsi, le respect du seuil des marchés formalisés (230 000 € hors taxes en 2004) a été vérifié pour les achats effectués en 2004-2005. Aucune anomalie n'a été détectée.

De même, les avenants aux marchés formalisés ont donné lieu à la réunion de la commission d'appel d'offres lorsque leur montant excédait 5 %, parfois même quand il s'inscrivait sous ce seuil. Le recours aux avenants en cours d'exécution des marchés formalisés apparaît maîtrisé et s'est même amélioré entre 2000 et 2006. Le taux de modification par avenant du montant des marchés est ainsi passé d'une fourchette de 12 à 15 % entre 2001 et 2003 à moins de 10 % à partir de l'exercice 2004. Pour l'ensemble des marchés (toutes procédures de passation confondues), ce taux a également baissé après 2004, pour s'établir entre 1 % et 3 % du montant initial des marchés notifiés.

Le contrôle de la justification du recours aux avenants, effectué sur un échantillon aléatoirement constitué de quatre marchés, n'a pas révélé d'anomalie. Les modifications des marchés ont obéi à des événements difficilement prévisibles au moment de la conclusion des marchés initiaux.

### **3.1.2. Les marchés à procédure adaptée**

La règle interne de mise en concurrence préalable à tout achat dépassant le seuil de 3 000 € HT en 2004, puis de 4 000 € HT en 2005, n'a pas été totalement respectée.

Cependant, les anomalies constituent l'exception et non la règle. Ainsi, le compte 611 (contrats de prestations de services avec des entreprises) a été étudié pour déterminer si la passation d'un marché à procédure adaptée a été effectivement organisée pour ce poste de dépenses payées sur factures, le plus important de la section de fonctionnement.

Le taux des dépenses supérieures à 4 000 € HT n'ayant pas donné lieu à marchés à procédure adaptée, au sein des dépenses hors marché formalisé, est ainsi passé de 16 % en 2004 à 11 % en 2005 (incluant une prestation de l'Office national des forêts représentant 6,3 % de ce montant à elle seule et pour laquelle il n'est pas certain qu'une mise en concurrence ait été nécessaire) et atteint 3 % en 2006. Ce dernier taux résulte d'un rattachement de charges à l'exercice d'une dépense engagée en 2005. Au compte 611, aucune dépense supérieure à 4 000 € HT n'a donc été engagée, en 2004, sans qu'un marché à procédure adaptée ait été conclu.

Un examen plus ponctuel du compte 60632 (fournitures de petit équipement), rubrique 61 (personnes âgées), des exercices 2005 (30 000 € de dépenses sur factures) et 2006 (15 000 € de dépenses sur factures) a confirmé cette tendance : en 2005, les achats passés hors marchés à procédure adaptée représentaient 70 % des paiements sur facture. Le taux élevé s'explique par la nature des commandes constituées de petits équipements pour de faibles montants unitaires. En 2006, la proportion n'a pas dépassé 30 %. Aucun des engagements pris au cours de ces deux exercices n'a dépassé le seuil de 4 000 € HT.

Cette évolution positive doit inciter la commune à conjuguer l'efficacité de sa chaîne de commande publique et le perfectionnement des outils de contrôle interne dont elle dispose pour s'assurer du respect des règles qu'elle s'est imposées. En effet, la vérification du franchissement éventuel du seuil est rendue malaisée par l'absence de mention du marché à procédure adaptée auquel se rattache le paiement dans les fichiers comptables. Pour vérifier si les règles de l'achat avaient été respectées, la chambre a dû croiser les paiements avec la liste des marchés à procédure adaptée. Une identification par codification des engagements relatifs à ces marchés à procédure adaptée permettrait d'accélérer et de sécuriser le contrôle lors de la mise en paiement de ces dépenses.

Les conditions de publicité et de mise en concurrence ont été examinées sur un échantillon de 11 marchés à procédure adaptée. Pour l'intégralité de l'échantillon, la commune a justifié la parution des annonces. Le délai entre la publication et la date limite de réception des offres (18 jours en moyenne sur l'échantillon) ne semble pas avoir été de nature à restreindre le libre accès à la commande publique. Le faible nombre moyen d'offres (deux sur l'échantillon) ne relève pas d'une réponse insuffisante de la commune à son obligation de moyens mais de circonstances particulières, telles que la nature des prestations requises ou la période estivale durant laquelle l'appel à concurrence a été lancé. Il en résulte que, pour l'échantillon examiné, seulement deux rapports de présentation des offres ont été produits lors de la vérification sur place. Ces derniers procèdent à un comparatif étayé établi sur des critères objectifs des offres qui a permis d'éclairer le choix de l'ordonnateur lors de la sélection du bénéficiaire du contrat. Enfin, les candidats non retenus ont été systématiquement informés par courrier du choix de la commune.

A quelques exceptions près, la commune a donc respecté la règle de mise en concurrence pour les prestations supérieures à 4 000 € HT. Cependant, elle pourrait, après en avoir étudié l'opportunité, rechercher les moyens d'améliorer l'identification dans sa comptabilité de l'engagement des prestations rattachables à une procédure adaptée afin de sécuriser les contrôles lors de la mise en paiement de ces dépenses.

### **3.1.3. La gestion de la délégation de service public du parking couvert**

La renégociation de cette délégation de service public (DSP) en 2002 et son suivi renforcé par les services communaux ont permis une amélioration des conditions du contrat pour la commune, tant en termes financiers que de prestations rendues aux usagers.

Le nouveau contrat de délégation de l'exploitation du stationnement couvert (parcs Dubreuil et Ilot des Cours) a été conclu pour la période du 19 septembre 2002 au 18 septembre 2007. Il a été prolongé pour une durée d'un an par avenant jusqu'au 18 septembre 2008. En termes de résultats, cette nouvelle DSP s'est traduite par une diminution du montant des subventions d'exploitation versées par la commune à l'exploitant : alors que la gestion du stationnement couvert lui coûtait 104 000 € en 2002, cette dépense s'est réduite à un peu moins de 50 000 € à partir de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention.

La commune, dans le cadre de l'exercice de son droit de contrôle, procède à la vérification des obligations contractuelles du délégataire, notamment en matière de mise à disposition de personnel, d'amplitude horaire et de qualité de nettoyage des équipements. Elle analyse les comptes rendus d'exploitation annuels et entretient avec le délégataire un échange sur ces différents aspects. Les services techniques de la mairie procèdent également à des contrôles sur place pour vérifier notamment le respect des obligations du délégataire en matière de sécurité, notamment celles liées aux établissements recevant du public.

Au total, la commune porte une appréciation positive sur l'activité déléguée du fait de l'absence de réclamations de la part des utilisateurs des parcs et du taux d'utilisation du stationnement couvert en augmentation constante au cours de la période. C'est pourquoi elle souhaite, à l'occasion de la préparation de la prochaine convention, étendre le champ des services délégués pour y inclure également le stationnement de surface, qui n'était pas jusqu'alors exploité sous forme de délégation de service public.

## **3.2. Les achats de prestations de conseil juridique**

Entre 2000 et 2006, la commune a mandaté 1,34 M€ d'honoraires, soit une moyenne de 191 400 € par an. 93 % de ces dépenses ont été consacrés à l'achat de services juridiques auprès de la société d'avocats qui a été le principal conseil juridique de la commune jusqu'en 2008.

Ces achats soulèvent deux difficultés. D'une part, en gestion, le choix par la commune d'une externalisation large de ses services juridiques semble avoir été mal maîtrisé, de sorte qu'il s'est avéré coûteux. D'autre part, et surtout, la procédure d'achat suivie, fondée sur un simple contrat oral qui n'a jamais été remis en concurrence depuis 1999, n'est pas conforme aux règles de l'achat public au moins depuis 2005.

### **3.2.1. Une externalisation mal maîtrisée**

En moyenne, entre 2000 et 2006, la commune a dépensé 11,7 € par an et par habitant en honoraires, soit entre trois et huit fois le niveau moyen des dépenses d'honoraires des communes de taille comparable du département. Ces dépenses ont été particulièrement élevées en 2002 et 2003, années où elles ont été proches de 20 € par an et par habitant (24 € en 2002, 18 € en 2003). Elles ont retrouvé en fin de période un niveau plus proche de la moyenne des communes de taille comparables de l'Essonne (5,6 € par an et par habitant en 2006, soit 30 % de plus que cette moyenne).

Ce niveau élevé de dépenses d'honoraires s'explique par le choix de gestion opéré par la commune en faveur de l'externalisation d'une partie de ses services juridiques et aussi par le prix des services achetés. Le tarif du principal conseil juridique de la commune a ainsi été fixé en 1999 à 365 € TTC l'heure pour les prestations réalisées par un avocat associé et à 180 € TTC l'heure pour celles réalisées par un collaborateur confirmé. Revalorisés régulièrement de manière orale, ces tarifs étaient respectivement de 538 € TTC l'heure pour un avocat associé et de 360 à 420 € TTC l'heure pour un collaborateur confirmé au début de 2008. Ce tarif représentait entre 2,5 et 10 fois le salaire horaire toutes charges comprises d'un cadre communal. Le choix de l'externalisation de services juridiques auprès d'avocats hautement qualifiés apparaissait donc coûteux, ce qui aurait dû inciter la commune à porter une attention particulière à la maîtrise de ses commandes de services juridiques.

Or, l'examen des relevés d'honoraires réglés par la commune en 2003 et 2004 montre que le recours à l'externalisation semble avoir été mal maîtrisé, au moins au début de la période sous revue. Près des trois quarts des 119 prestations facturées au cours de ces deux années relèvent de conseils juridiques avant toute procédure contentieuse, parfois sur des dossiers ne semblant pas présenter de difficultés particulières et dans des domaines généralement traités par les services municipaux dans des communes de la taille d'Orsay, tels que les marchés publics, le droit de l'urbanisme ou le droit public général (relations avec les associations et, à la marge, questions électorales). C'est le cas, par exemple, de prestations telles que la « *revue de deux projets de lettre concernant l'octroi de subventions à des associations* », facturée 201 € TTC en mars 2004, ou des « *recherches et vérifications juridiques sur la possibilité de renoncer à conclure un marché, sur l'obligation de délibérer préalablement à la décision de renonciation, sur la possibilité d'une nouvelle délibération autorisant le maire et la modification du projet de lettre destinée au candidat au marché* », facturées 4 495 € TTC à la commune en juin 2003.

L'ancien ordonnateur et le conseil juridique de la commune ont fait valoir que la comparaison entre le niveau de dépenses dans ce domaine à Orsay et dans six autres communes de taille comparable de l'Essonne ne serait pas pertinente, car elle ne tiendrait pas compte des besoins spécifiques liés à des dossiers complexes ou porteurs d'enjeux financiers significatifs (SEMORSAY, passage en intercommunalité en 2003, révision du plan d'occupation des sols) et des choix de gestion ayant justifié le recours à une société prestataire de services juridiques. L'ancien ordonnateur a également indiqué que la commune rencontrait des difficultés de recrutement de cadres territoriaux compétents dans les matières juridiques.

Ces éléments doivent être pris en compte. Cependant, force est de constater que faute d'avoir défini par écrit ses besoins de services juridiques entre 1998 et 2007, ni mis en place une procédure d'achat formalisée comme le prescrivaient les règles de l'achat public (cf. *infra*), la commune ne disposait pas d'indicateur fiable permettant d'expliquer pourquoi ses besoins de services juridiques étaient supérieurs à la moyenne des communes de taille comparable, ni en quoi il lui était nécessaire de recourir aux services d'un conseil juridique hautement qualifié mais aux tarifs élevés.

Au total, ce choix de gestion en faveur d'une externalisation des services de conseils juridiques mal maîtrisé s'est avéré coûteux.

De plus, la procédure d'achat suivie, non conforme aux dispositions prévues par le code des marchés publics, n'a pas aidé la commune à maîtriser ses dépenses.

### 3.2.2. Une procédure d'achat non conforme aux règles des marchés publics au moins depuis 2005

#### a) Procédure d'achat suivie

La commune a eu recours, selon les indications fournies par l'ancien ordonnateur et son conseil juridique, au même conseil juridique entre 1995, date à laquelle les règles applicables aux achats de services juridiques étaient extrêmement souples, et 2008.

La procédure d'achat suivie est extrêmement peu formalisée. Elle repose sur un contrat oral conclu entre l'ancien ordonnateur et le principal conseil juridique de la commune après un appel public à la concurrence publié au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) en décembre 1998. Ce contrat oral a été formalisé par une décision du maire d'Orsay du 14 janvier 1999 désignant la société d'avocats pour défendre les intérêts de la commune, décision qui ne précise pas la durée du contrat.

La mission confiée au conseil juridique est très large. Elle couvre la réalisation de consultations juridiques ponctuelles par voie téléphonique ou par télécopie, la fourniture d'une assistance juridique pour la conclusion ou le renouvellement des contrats, une mission générale de conseil juridique, incluant des études de fond et une activité de veille juridique, et la gestion des affaires choisies par la commune, au stade pré-contentieux et contentieux, devant toutes les juridictions.

La décision de janvier 1999 fixe la rémunération du conseil juridique en fonction du temps passé, sur la base d'un taux horaire. Au-delà de 50 000 F HT par trimestre, la commune bénéficie d'une remise de 10 %. Entre 1999 et 2008, ces tarifs ont été revalorisés de manière orale, sans confirmation écrite.

La plupart des commandes de services juridiques ont été effectuées par téléphone, sans bon de commande : sur 64 relevés d'honoraires et factures adressés à la commune, seuls sept bons de commande écrits ont été rédigés, tous avant 2004.

Entre 1995 et 2008, le contrat oral conclu entre la commune et son principal conseil juridique n'a jamais fait l'objet d'une remise en concurrence, ni n'a été formalisé pour tenir compte des évolutions des règles du code des marchés publics applicables à ce type d'achat.

#### b) Le contrat conclu en 1999 n'est plus conforme aux règles de l'achat public au moins depuis 2005

Ainsi que l'a fait valoir l'ancien ordonnateur (cf. *supra*), la réglementation applicable aux achats de prestations de services juridiques durant la période sous revue est complexe. Elle a schématiquement évolué de la manière suivante :

**Présentation schématique des règles issues des codes des marchés publics  
applicables aux achats de services juridiques entre 1999 et 2007**

Période	Texte applicable	Obligation de mise en concurrence et de publicité
Depuis le 1 <sup>er</sup> septembre 2006	Art. 30 D. n° 2006-975 du 1 <sup>er</sup> août 2006	Obligation de conclure un contrat écrit si montant supérieur à 4 000 € HT. Obligation définir le besoin avant l'achat. Obligation de passer un marché à procédure adaptée (MAPA) si la valeur estimée des besoins se situe entre 4 000 et 210 000 € HT ; application dans tous les cas des principes fondamentaux énoncés aux titres I et II du code (publicité, transparence, remise en concurrence périodique et choix de l'offre économiquement la plus avantageuse)
Du 24 août 2005 au 1 <sup>er</sup> septembre 2006	Art. 30 du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 modifié par le décret n° 2005-1008 du 24 août 2005	Obligation de définir le besoin avant l'achat. Obligation de passer un marché à procédure adaptée si le besoin dépasse 4 000 € HT, sauf si la collectivité apporte la preuve que les caractéristiques du marché rendent cette procédure impossible à suivre. Obligation de respecter les principes fondamentaux énoncés au titre I et aux chapitres I et II du titre II du code (transparence, liberté d'accès, égalité de traitement, remise en concurrence périodique, choix de l'offre économiquement la plus avantageuse).
Du 10 janvier 2004 au 24 août 2005 (*)	Art. 30 du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004	Pas d'obligation formalisée de mise en concurrence et de publicité. Obligation de définir le besoin avant achat. Obligation d'adresser un avis d'attribution si le marché dépasse 210 000 € HT. Obligation de respecter les principes fondamentaux de la commande publique énoncés au titre I et aux chapitres I et II du titre II du code (transparence, liberté d'accès, égalité de traitement, remise en concurrence périodique, choix de l'offre économiquement la plus avantageuse).
Du 1 <sup>er</sup> septembre 2001 au 9 janvier 2004	Art. 30 du décret n° 2001-210 du 7 mars 2001	Pas d'obligation formalisée de mise en concurrence et de publicité. Obligation de définir le besoin avant achat. Obligation d'adresser un avis d'attribution au titulaire du marché si celui-ci dépasse 210 000 € HT (cas de la société Franklin en 2002). Application des principes fondamentaux et dispositions générales énoncés aux titres I et II du code, qui imposent de renouveler périodiquement le contrat d'achat de services juridiques après une mise en concurrence même extrêmement sommaire et peu formalisée.
Avant le 1 <sup>er</sup> septembre 2001	Contrat non soumis aux règles du code des marchés publics (CMP)	Pas d'obligation formalisée de mise en concurrence et de publicité.

(\*) Ce régime transitoire résulte de l'annulation d'une partie de l'article 30 du code des marchés publics de 2004 par le Conseil d'Etat. Cette décision a conduit le gouvernement à prendre le décret du 24 août 2005 modifiant le régime juridique applicable aux achats de services juridiques. Ce texte s'est appliqué du 24 août 2005 jusqu'à l'entrée en vigueur du code des marchés publics de 2006, le 1<sup>er</sup> septembre 2006.

La commune n'ayant pas formalisé sa procédure d'achat de services juridiques, l'écart entre la pratique de la commune et les règles prévues par les codes des marchés publics successifs est allé croissant. Après l'entrée en vigueur du décret du 24 août 2005, le contrat oral conclu entre la commune et son conseil juridique en 1999 ne peut plus être considéré comme conforme aux principes fondamentaux de la commande publique définis à l'article 1<sup>er</sup> du code des marchés publics : *« les marchés publics respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. L'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics sont assurées par la définition préalable des besoins, le respect des obligations de publicité et de mise en concurrence ainsi que par le choix de l'offre économiquement la plus avantageuse »*. En termes de procédure de passation, cela se traduit par les éléments suivants :

- depuis la parution de l’avis d’appel public à la concurrence au BOAMP du 15 décembre 1998 (alors qu’à cette date, aucune publicité n’était obligatoire), aucune mise en concurrence, même extrêmement sommaire, n’a été organisée pour les achats de services juridiques d’Orsay. La remise en concurrence périodique des contrats relevant du code des marchés public est une obligation qui résulte des principes fondamentaux de la commande publique énoncés au titre I du code des marchés publics ;
- en 2002, la commune aurait dû adresser un avis d’attribution du marché à l’attributaire et à l’Office des publications des communautés européennes, en vertu de l’article 81 du nouveau code des marchés publics de 2001 puisque le marché excédait le seuil de 210 000 € HT. De même, en 2002, aux termes du 4<sup>o</sup> de l’article L. 2122 du code général des collectivités territoriales, le maire d’Orsay n’était pas compétent pour conclure seul, en l’absence d’une délibération de son conseil municipal, un marché dont le montant excédait 210 000 € HT ;
- depuis l’arrêt d’assemblée du Conseil d’Etat du 5 mars 2003<sup>(13)</sup>, le contrat conclu entre la commune et son conseil juridique en 1999 ne pouvait plus être considéré comme valable dans la mesure où ce contrat n’a pas prévu de durée de validité, même indicative. Or, cet arrêt a posé comme principe que la durée du contrat est un de ses éléments constitutifs, qui s’impose même aux contrats d’achat de services juridiques. Le contrat oral conclu en 1999 entre la commune et son principal conseil juridique devait donc être renouvelé à partir de cette date en prévoyant une durée de validité ;
- à partir de l’entrée en vigueur du décret du 24 août 2005, la commune était tenue de conclure un marché à procédure adaptée (MAPA) avec son conseil juridique dès lors que le montant des achats dépassait le seuil de 4 000 € HT, sauf à démontrer que la passation d’un tel marché était impossible en raison des caractéristiques du marché. La commune n’a rien prévu en ce sens. Dans ces conditions, elle devait appliquer les règles d’achat qu’elle avait elle-même définies dans sa note aux services du 8 octobre 2004 et passer un marché à procédure adaptée ;
- enfin, depuis l’entrée en vigueur du code des marchés publics de 2006, le 1<sup>er</sup> septembre 2006, les contrats pour l’achat de prestations de service dépassant 4 000 € HT doivent être conclus par écrit. Un contrat oral ne peut donc plus être régulier (article 11 du code).

L’ancien ordonnateur a confirmé avoir été informé oralement de la nécessité de passer un marché à procédure adaptée pour ces achats à la fin de l’année 2005, information confirmée par un mail de la société d’avocats adressé au directeur général des services le 16 novembre 2006. Il explique par trois types de considérations l’absence de toute mesure pour remettre en concurrence le contrat passé en 1999, alors que cela était obligatoire :

- la très grande confiance qu’il avait dans les conseils de la société d’avocats et la parfaite connaissance de la ville que donnait à cette société le fait de travailler pour elle depuis 1995 ;
- les difficultés de mise en œuvre de la procédure de passation d’un marché à procédure adaptée pour acheter des services juridiques tout en sélectionnant un conseil juridique qualifié. L’ancien maire a indiqué qu’il avait eu l’expérience dans le passé de conseils juridiques pratiquant des tarifs beaucoup plus bas que la société sélectionnée entre 1995 et 2008, mais dont les prestations étaient globalement de mauvaise qualité. Or, si une mise en concurrence était organisée, d’autres offres moins chères émanant de cabinets d’avocats auraient pu lui être adressées, ce qui l’aurait obligé à leur attribuer le marché et, ainsi, à mettre fin à la collaboration avec son conseil juridique ;

---

(13) CE Ass. 5 mars 2003, Ordre des avocats à la Cour d’appel de Paris, req. 238039.

- enfin, l'ancien maire comme son conseil juridique ont précisé qu'à la fin de l'année 2005, l'échéance du mandat municipal était proche, ce qui aurait limité à deux ans environ la durée du marché à passer selon les règles du décret du 24 août 2005.

Bien que la chambre ait conscience des difficultés d'application de la réglementation, l'absence de toute mesure prise par l'ordonnateur pour l'appliquer à partir de 2005-2006, alors qu'il était informé de son contenu, apparaît très regrettable, d'autant que le respect de la réglementation en vigueur aurait aidé la commune à mieux maîtriser ses dépenses d'honoraires.

Pour l'avenir, il apparaît indispensable que la commune respecte la réglementation, en particulier en définissant, même sommairement, ses besoins en matière de services juridiques, en remettant en concurrence le contrat oral conclu en 1999 avec son prestataire de services juridiques et en passant un marché à procédure adaptée.

Au-delà, et bien que cela ne soit pas une obligation légale, la chambre recommande que la commune signe avec ses conseils juridiques des conventions d'honoraires prévoyant les modalités de leur rémunération. De telles conventions permettent, en effet, d'« *établir la nécessaire transparence qui doit exister entre l'avocat et son client sur les éléments de sa rémunération et de ménager la preuve du respect de l'obligation précontractuelle d'information pesant sur l'avocat.* »<sup>(14)</sup>

Enfin, les prestations devraient être commandées par écrit (au moyen de bons de commande) plutôt que par téléphone et le détail du prix facturé (nombre d'heures facturées et tarif horaire) devrait figurer sur les factures adressées par le conseil juridique à la commune, de manière à permettre à l'ordonnateur et au comptable de procéder aux contrôles obligatoires avant la mise en paiement.

#### **IV - RESSOURCES HUMAINES**

Les contrôles auxquels a procédé la chambre n'ont pas débouché sur des observations, la commune ayant globalement respecté la réglementation applicable. Seule l'obligation de déclarer aux services fiscaux l'octroi d'avantages en nature (logements) à des agents n'a pas été respectée.

La loi de finances rectificative n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 définit l'avantage en nature que constitue un logement de fonction. Il consiste en la fourniture d'un logement à titre gratuit ou à un prix inférieur à sa valeur réelle. Lorsque la redevance est inférieure à cette valeur, la différence constitue un avantage imposable qui doit, à ce titre, figurer dans la déclaration annuelle de l'employeur adressée aux services fiscaux, conformément à l'article 240 du code général des impôts. Au total, 15 agents bénéficient d'un logement de fonction, hors enseignants des écoles primaires. Dans chaque cas, conformément à l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990, une décision individuelle d'attribution a été prise en application des délibérations et un contrat de concession fixant les obligations de l'occupant a été signé. Toutefois, la mention et la valorisation de cet avantage en nature ne figurent pas dans les bulletins de salaires des bénéficiaires et ne sont pas reprises dans la déclaration annuelle des salaires telle que prévue par l'article 240 du code général des impôts.

(14) Silvestre Tandeau de Marsac, ancien membre du conseil de l'Ordre : « la convention d'honoraires », in Les dossiers du barreau de Paris, n° 4, Les honoraires d'avocats, novembre 2007, pp. 8-13.

## **ANNEXES**

**Annexe 1 :** Tests relatifs à la fiabilité des comptes

**Annexe 2 :** Tableaux relatifs à la situation financière de la commune

## ANNEXE 1

### Tests relatifs à la fiabilité des comptes

#### 1.1. Anomalies affectant la fiabilité de la comptabilité d'engagement

(Source : CRC d'après mairie d'Orsay)

	2004		2005		2006	
	% du nombre de mandats	% des crédits mandatés	% du nombre de mandats	% des crédits mandatés	% du nombre de mandats	% des crédits mandatés
Absence de date d'arrivée de la facture	0 %	0 %	0,3 %	0,3 %	0,01 %	0,1 %
Factures arrivées avant la date d'émission de la facture	0,4 %	1 %	1 %	0,6 %	1,1 %	0,7 %
Factures arrivées en mairie avant son émission par le fournisseur ou le jour même	2,8 %	6,9 %	4,4%	6,5 %	4 %	1,4 %
Date d'engagement des crédits égale ou postérieure à la date d'arrivée de la facture	19,6 %	31,6 %	20 %	22,2 %	1,1 %	1,2 %
Date d'engagement égale ou postérieure à la date de mandatement des crédits	1,8 %	32 %	0,9 %	3,13 %	1,2 %	0,5 %
<b>Total des anomalies</b>	<b>21,3 %</b>	<b>35 %</b>	<b>22,8%</b>	<b>31,5 %</b>	<b>5,6 %</b>	<b>3,8 %</b>

Hors dépenses de personnel, remboursement d'emprunts, charges financières, opérations d'ordre et mandats émis hors facturation.

#### 1.2. Délai moyen de mandatement

Exercice	Nombre de mandats émis	Délai moyen de mandatement
2006	6 317	29,5
2005	5 684	36,5
2004	5 575	26
2003	5 414	27
2002	4 809	49
2001	5 725	49
2000	5 609	41

Hors dépenses de personnel, remboursement d'emprunts, charges financières, opérations d'ordre et mandats émis hors facturation.

#### 1.3. Factures mandatées plus de 30 jours après la date de réception

(En milliers d'euros)

Exercice	Nombre de mandats	% du total des mandats	Montants mandatés au-delà de 30 jours	% des montants mandatés
2006	1 311	20,8	4 461	30,6
2005	2 050	34,5	4 339	43,8
2004	1 436	25,8	2 377	19,5
2003	1 501	27,7	2 744	27,2
2002	2 915	60,6	4 066	55,9
2001	3 634	63,5	7 518	62,7
2000	3 110	55,5	7 080	55,3
Variation 2006/2000		- 34,7 points		- 27,6 points

Hors dépenses de personnel, remboursement d'emprunts, charges financières, opérations d'ordre et mandats émis hors facturation.

## ANNEXE 2

### Tableaux relatifs à la situation financière de la commune

#### 2.1. Produits et charges de fonctionnement avant consolidation des opérations SIEVYB

(En € par habitant ; source : DGFiP)

En € / habitant	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution 2007/2000 ou indice moyen
Produits de fonctionnement	1197	1198	1280	1365	1389	1351	1443	1364	+ 14 %
Charges de fonctionnement	1020	1202	1200	1227	1220	1263	1330	1296	+ 27 %
Indice produits de fonctionnement / strate métropolitaine	103	117	126	125	124	119	124	114	+ 9 points
Indice charges de fonctionnement / strate métropolitaine	101	135	133	118	124	125	129	120	+ 19 points

Strate : Communes de 10 à 20 000 h. appartenant à un groupement fiscalisé depuis 2003, communes de 10 000 à 20 000 h. n'appartenant pas à un groupement fiscalisé avant cette date.

#### 2.2. Produits et charges d'investissement avant consolidation des opérations SIEVYB

(En € par habitant ; Source : DGFiP)

En € / habitant	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution 2007/2000
Ressources d'investissement	1275	528	768	506	1028	514	595	1023	- 20 %
Charges d'investissement	1186	538	742	621	1113	423	708	934	- 21 %

#### 2.3. Dépenses d'équipement 2000-2007 (hors opérations SIEVYB)

(Source : fiches DGFiP ; Strate de comparaison : strate métropolitaine)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moyenne 2000/2007
Dépenses d'équipement en M€	17,9	6,8	1,8	4,2	6,6	4,7	9,3	10,8	7,8
Indice dépenses d'équipement par h. / strate métropolitaine	476	163	49	105	149	101	178	189	176

Strate : Communes de 10 à 20 000 h. appartenant à un groupement fiscalisé depuis 2003, communes de 10 000 à 20 000 h. n'appartenant pas à un groupement fiscalisé avant cette date.

#### 2.4. Résultat annuel - 2000-2007

(En € par habitant ; source : DGFiP)

En € / habitant	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution 2007/2000
Résultat d'ensemble	220	-14	-27	22	84	179	0	68	- 69 %
Indice résultat comptable / strate	219	Négatif	Négatif	18	61	143	0	58	N.S.

Strate : Communes de 10 à 20 000 h. appartenant à un groupement fiscalisé depuis 2003, communes de 10 000 à 20 000 h. n'appartenant pas à un groupement fiscalisé avant cette date.

## 2.5. Capacité d'autofinancement de la commune (hors opérations SIEVYB) – 2000-2007

(Source : DGFiP)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Moyenne 2000-2007
CAF / h. Orsay	155	47	128	187	207	133	152	- 90	115
Encours dette / CAF annuelle (ratio « Klopfer »)	8,5	30,3	10,4	7,1	6,7	10,8	10,9	18,4	12,9

Strate : Communes de 10 à 20 000 h. appartenant à un groupement fiscalisé depuis 2003, communes de 10 000 à 20 000 h. n'appartenant pas à un groupement fiscalisé avant cette date.

## 2.6. Taux des impositions ménages – centimes syndicaux inclus – exercices 2000 à 2007

(Source : DGFiP)

En %	En 2000				En 2007			
	Orsay	Strate départ.	Strate régionale	Strate nationale	Orsay	Strate départ.	Strate régionale	Strate nationale
TFB	17,67	17,22	18,07	20,15	24,21	18,91	19,53	21,80
TFNB	64,57	74,31	59,86	54,23	88,53	73,23	62,20	59,91
TH	12,45	14,22	13,46	14,34	17	15,84	14,51	15,34

Strate : Communes de 10 à 20 000 h. appartenant à un groupement fiscalisé depuis 2003, communes de 10 000 à 20 000 h. n'appartenant pas à un groupement fiscalisé avant cette date.

## 2.7. Potentiel fiscal et coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPP) – centimes syndicaux inclus

(En € par habitant ; source : DGFiP)

	2000	2003	2004	2005	2006
Indice / strate	inconnu	129 %	131 %	131 %	132 %
CMPP avec les taux moyens nationaux	0,93	1,05	1,09	1,08	1,09
CMPP avec taux moyens nationaux de la strate	0,83	1,09	1,09	1,10	1,09

Strate : Communes de 10 à 20 000 h. appartenant à un groupement fiscalisé depuis 2003, communes de 10 000 à 20 000 h. n'appartenant pas à un groupement fiscalisé avant cette date.

## 2.8 Prévisions des services communaux pour les exercices 2008-2010

Ces prévisions sont fondées sur les hypothèses suivantes :

- hausse du produit de la fiscalité de 16 % en 2008, bien supérieure à la seule réintégration des centimes syndicaux perçus par le SIEVYB dans les trois impôts communaux (+ 8,8 %). En fait, la hausse du produit de fiscalité directe locale votée par la commune lors de l'adoption du budget primitif de la commune pour 2008 a été de 19 %, soit une hausse de 10,2 % à la charge des contribuables ;
- très forte réduction des dépenses d'équipement, limitées à 2,5 M€ par an de 2008 à 2010, contre une moyenne de 9,7 M€ par an entre 2000 et 2007 ;
- hausse des dépenses de personnel limitée à 3 % par an, soit un rythme ralenti par rapport à la hausse moyenne de 4,3 % par an constatée entre 2000 et 2007 ;
- hausse limitée à 2 % des charges à caractère général ;
- stabilité en euros courants des autres charges de gestion sur les exercices 2008-2010 ;
- perception intégrale du FCTVA par la commune en 2009-2010 pour les travaux réalisés dans le cadre des conventions SIEVYB ;
- nouveaux emprunts contractés par la commune, à la fois pour réintégrer la dette SIEVYB en 2007 (3,2 M€) et en 2008 (11,5 M€) et pour financer ses besoins d'investissements (0,2 M€ en 2008, 1,5 M€ en 2009 et 1,5 M€ en 2010).

Sur ces bases, les comptes de la commune évolueraient de la manière suivante :

**Situation prévisionnelle des comptes de la commune d'Orsay – exercices 2008 à 2010**

(Source : mairie d'Orsay)

<b>En millions d'euros, au 31/12 de chaque exercice</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Evolution 2010/2007</b>
Recettes de fonctionnement	24,4	24,6	24,9	+ 10,6 %
Dont recettes fiscales	16,7	16,9	17,1	+ 17,1 %
Charges de fonctionnement	22,9	22,9	23,3	+7,4 %
Dont charges financières	2	1,5	1,5	+ 7,1
Recettes d'investissement	14,3	4	4,3	- 71,6 %
Dont nouveaux emprunts (refinancement dette SIEVYB)	11,5	0	0	- 100 %
Dont autres nouveaux emprunts	0,4	1,5	1,5	- 40 %
Dépenses d'investissement	15,6	5,7	5,7	- 64 %
Dont dépenses d'équipement	12,5	2,5	2,5	- 76,2 %
Dont remboursement capital des emprunts	2,9	3	3	+ 76,5 %
CAF brute	2,1	2,4	2,2	+ 57 %
CAF nette	-0,8	-0,6	-0,8	- 170 %
Encours de la dette	39,9	38,4	36,8	+ 19 %
Capacité de désendettement en années (« Klopfer »)	<b>18,5</b>	<b>15,6</b>	<b>16,4</b>	<b>- 4,2 ans</b>