

Chambre régionale
des comptes

Nord - Pas-de-Calais,
Picardie



Rapport d'observations définitives et sa réponse

COMMUNE DE SAINT-ANDRÉ-LEZ-LILLE

(Département du Nord)

Exercices 2009 et suivants

Observations délibérées le 29 novembre 2016

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	4
RAPPELS À LA RÉGLEMENTATION	5
RECOMMANDATIONS	5
I. PROCÉDURE	6
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	6
I - LA QUALITÉ DES INFORMATIONS COMPTABLES ET BUDGÉTAIRES.....	6
A - LA FIABILITÉ DES COMPTES	6
B - L'INFORMATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE	7
1 - L'exécution budgétaire.....	7
2 - La participation obligatoire aux dépenses de fonctionnement des écoles privées.....	7
C - L'INFORMATION DONNÉE À L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE.....	8
1 - Par les notes de synthèse à l'appui des projets de délibérations	8
2 - Par les comptes rendus des décisions du maire	8
3 - Avec le débat annuel autour de la formation des élus	8
4 - Sur le soutien apporté aux associations	9
a - La valorisation des aides en nature.....	9
b - La publicité des subventions accordées.....	9
II - LA SITUATION FINANCIÈRE	9
A - LES PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	9
2 - Les recettes fiscales	10
3 - Les autres recettes de fonctionnement	11
B - LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	11
C - LA CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT	12
D - L'ENDETTEMENT.....	12
E - L'INVESTISSEMENT	13
III - LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS.....	14
A - L'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS	14
B - L'EXAMEN DE CERTAINES ASSOCIATIONS BÉNÉFICIAIRE D'UNE SUBVENTION SUPÉRIEURE À 23 000 €.....	14
1 - Les conventions avec le Comité d'organisation du tournoi de football et de l'Union sportive de Saint-André.....	14
2 - La convention avec l'association « La Bidothèque »	14
3 - La convention avec le comité des œuvres sociales.....	15
4 - Le cas particulier de la délégation de service public à l'association « Coordination Actions Projet »	15
a - Sur la convention de délégation de service public	16
b - Sur la validité de l'article 2 de la convention	16
c - Sur la négociation avec l'association et le suivi de l'exécution du contrat	17
IV - LES RESSOURCES HUMAINES	17
A - GÉNÉRALITÉS.....	17
1 - La structure des effectifs.....	17
2 - Les emplois pourvus et les emplois budgétaires.....	17
3 - L'obligation d'emploi des personnes handicapées	18
B - LA DURÉE DU TEMPS DE TRAVAIL.....	18
C - LA GESTION INDIVIDUELLE DES AGENTS	19
1 - La tenue des dossiers individuels des agents	19
2 - La formation des agents.....	19

D - LA GESTION DES NON-TITULAIRES	19
1 - La création des emplois	19
2 - Les conditions de recrutement : l'exemple du service « remplacements divers ».....	20
3 - La forme des contrats.....	21
4 - La pratique de titularisation	21
V - LA COMMANDE PUBLIQUE	21
A - LA MISE EN ŒUVRE DE SOUS-CRITÈRES ET DE SOUS-PONDÉRATIONS	22
B - DES PONDÉRATIONS DE CRITÈRES MODIFIÉES ENTRE LA PUBLICITÉ ET LES DOCUMENTS DE MARCHÉ ET L'ANALYSE DES OFFRES	22
C - LE CONSTAT DE QUELQUES ANOMALIES	22
1 - Le marché de travaux de ravalement des façades de l'église.....	22
2 - Le marché de vérification et de maintenance des installations de vidéo protection	23
3 - Le marché de maîtrise d'œuvre relatif aux travaux de ravalement des façades de l'église.....	23
VI - POINTS SUPPLÉMENTAIRES DEVANT ÊTRE AMÉLIORÉS.....	24
A - LES FRAIS DE REPRÉSENTATION DU MAIRE	24
B - LA NON-APPLICATION DES INTÉRÊTS MORATOIRES	25
C - L'INTERCOMMUNALITÉ, UNE PISTE DE SOLUTION	25
ANNEXE 1 – LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS.....	26
ANNEXE 2 – COÛT DE LA MOBILISATION INOCCUPÉE DES EMPRUNTS	26

Synthèse

La commune de Saint-André-lez-Lille, ville d'un peu plus de 11 200 habitants, située dans le périmètre de la Métropole Européenne de Lille, présente une situation financière fragile caractérisée par une pression fiscale élevée, une baisse des dotations de l'Etat, une augmentation continue de ses dépenses de fonctionnement et une mobilisation des emprunts peu adaptée à ses besoins réels.

La commune a déjà pris certaines mesures pour redresser cette situation. Elle a notamment diminué la masse salariale par le non-remplacement d'agents ayant fait valoir leurs droits à la retraite. Elle a également annulé un emprunt prévu au budget primitif 2016 au profit d'un prélèvement sur l'excédent de fonctionnement reporté.

Pour être plus efficaces, ces décisions devraient être complétées par une identification précise du coût réel des services et une planification rigoureuse des investissements.

Cette démarche, préalable à toute définition d'une politique fiscale et d'endettement, devrait permettre une meilleure maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement et du financement des travaux d'investissement.

Un effort devrait être aussi consenti pour améliorer la qualité de l'information des conseillers municipaux sur les affaires de la commune et assurer une plus grande transparence dans les prises de décisions, à l'égard des associations notamment.

L'engagement d'un travail de fond s'avère par ailleurs indispensable pour la sécurisation juridique des actes de la collectivité, dont beaucoup sont pris en méconnaissance de la réglementation en vigueur.

La commune tirerait, enfin, avantage à mutualiser certaines actions ou certains services pour non seulement dégager des économies mais aussi bénéficier d'un niveau d'expertise supérieur.

Rappels à la réglementation				
	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1 - Organiser le débat annuel sur la formation des membres du conseil municipal, en application de l'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT).			X	8
2 - Produire le rapport prévu à l'article L. 1411-4 du CGCT dans le cadre de la passation d'une délégation de service public.			X	16
3 - Veiller que ne participe pas, lors du vote d'une subvention, tout élu, par ailleurs administrateur de l'association bénéficiaire, conformément à l'article L. 2131-11 du CGCT.			X	16
4 - Mettre les dossiers des fonctionnaires et des agents non-titulaires en conformité avec les articles 18 de la loi n° 83-634 du 18 juillet 1983 et 1 ^{er} du décret n° 88-145 du 15 février 1988.			X	19
5 - Recruter et conclure les contrats des agents non-titulaires conformément aux articles 3 à 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988.		X		20
6 - Prendre une délibération pour décider du montant de l'indemnité pour frais de représentation du maire, conformément à l'article L. 2123-19 du CGCT.			X	24

Recommandations				
	Réalisée	En cours de réalisation	Non réalisée	Page
7 - Mobiliser les emprunts en fonction des besoins de financements réels.			X	13
8 - Faire adopter, chaque année, par le conseil municipal une délibération fixant le nombre d'emplois non permanents créés, précisant le grade pour chaque emploi.			X	20

I. PROCÉDURE

L'examen de la gestion de la commune de Saint-André-lez-Lille a été ouvert le 18 janvier 2016 par lettre du président de la chambre adressée à M. Olivier Henno, maire et ordonnateur sur toute la période.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable a eu lieu le 31 mai 2016 avec ce dernier.

Lors de sa séance du 28 juin 2016, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur.

Par courrier enregistré au greffe le 10 octobre 2016, M. Olivier Henno a adressé ses réponses à la chambre.

Après les avoir examinées, la chambre, dans sa séance du 29 novembre 2016, a arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

I - LA QUALITÉ DES INFORMATIONS COMPTABLES ET BUDGÉTAIRES

A - La fiabilité des comptes

Un écart net d'1,8 M€¹ est constaté entre l'inventaire de l'actif de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable ; il porte sur la valeur d'acquisition des immobilisations. Cette différence serait due au logiciel de la commune qui ne tient pas de la même manière que le comptable public les cessions partielles.

La chambre invite la commune à poursuivre les travaux de rapprochement de l'inventaire et de l'état de l'actif avec le comptable, afin de garantir la fiabilité de l'information du bilan patrimonial de la commune².

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à poursuivre les travaux de rapprochement de l'inventaire et de l'état de l'actif avec le comptable, afin de garantir la fiabilité de l'information du bilan patrimonial de la commune.

Sous cette réserve, la tenue des comptes ne présente pas d'anomalies de nature à remettre en cause leur fiabilité.

¹ L'inventaire de l'actif fait état d'une valeur d'acquisition de 43,1 M€ alors que l'état de l'actif mentionne 41,3 M€.

² L'instruction budgétaire et comptable M14 indique que la responsabilité du suivi des immobilisations incombe de manière conjointe à l'ordonnateur et au comptable. L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification. Il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens. Le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. A ce titre, il tient l'état de l'actif.

B - L'information budgétaire et financière

Les annexes financières des budgets primitifs, supplémentaires et des comptes administratifs sont correctement remplies sur la période examinée.

1 - L'exécution budgétaire

Sur la période 2009-2015, les dépenses réelles d'investissement ne sont exécutées qu'à hauteur de 50 % par rapport aux prévisions³.

Seules 12 % des dépenses sont inscrites en restes à réaliser⁴.

Plus d'un tiers des crédits inscrits au budget est en conséquence systématiquement annulé, ce qui met en cause la sincérité des prévisions budgétaires.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'un effort a déjà été entrepris et sera renforcé à la fois sur les prévisions budgétaires et sur leur exécution, de façon à constater au compte administratif un pourcentage d'exécution satisfaisant.

2 - La participation obligatoire aux dépenses de fonctionnement des écoles privées

La participation des communes aux frais de fonctionnement des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association constitue une dépense obligatoire régie par l'article L. 442-5 du code de l'éducation.

Une circulaire du ministre de l'éducation nationale du 15 février 2012 rappelle les modalités de calcul de cette participation obligatoire. Elle doit être calculée par élève et par an en fonction du coût de fonctionnement relatif à l'externat des écoles publiques de la commune ou, à défaut, du coût de fonctionnement moyen relatif à l'externat des écoles publiques du département.

La commune ne calcule pas le montant des participations dû aux écoles de La Cessoie et St Joseph, selon les critères établis par la réglementation. Elle retient un forfait communal appliqué par élève andrésien scolarisé, revalorisé chaque année du montant de l'inflation constatée ; elle tient compte aussi du reversement de l'intégralité de la participation financière perçue par élève résidant dans l'une des villes avec lesquelles des accords de réciprocité scolaire ont été signés.

La chambre invite la commune à calculer le montant de ces participations annuelles conformément aux dispositions en vigueur et à imputer les sommes correspondantes à l'article 655 « Contingents et participations obligatoires » et non à l'article 6574 « Subventions de fonctionnement aux associations et autres personnes de droit privé ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à effectuer le calcul des participations selon la réglementation en vigueur et à les imputer à l'article 655 « Contingent et participations obligatoires » dès 2017.

³ Hors chapitre 020 « Dépenses imprévues » qui constitue un chapitre sans réalisation depuis 2010.

⁴ Les restes à réaliser de la section d'investissement au 31 décembre de l'exercice correspondent, pour les dépenses, aux dépenses engagées non mandatées, pour les recettes, aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes (article L. 2342-2 du CGCT, arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, instruction budgétaire et comptable M14).

C - L'information donnée à l'assemblée délibérante

1 - Par les notes de synthèse à l'appui des projets de délibérations

L'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « *dans les communes de 3 500 habitants et plus, une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération doit être adressée avec la convocation aux membres du conseil municipal* ».

Les projets de délibérations ne sont accompagnés d'aucune note explicative de synthèse.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à joindre les notes de synthèse à l'appui des projets de délibérations.

2 - Par les comptes rendus des décisions du maire

L'article L. 2122-23 du CGCT dispose que « *le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal* » des décisions qu'il a prises par délégation dudit conseil en vertu de l'article L. 2122-22 du même code.

Pour assurer la pleine et entière information du conseil, le compte-rendu doit être suffisamment explicite. En matière de contrat par exemple, la notion de contenu suffisamment explicite doit comprendre les éléments essentiels du contrat, c'est-à-dire son objet précis, son montant exact et l'identité de son attributaire. Si le conseil municipal considère que les éléments du contrat communiqués par le maire ne sont pas satisfaisants, il peut saisir le tribunal administratif.

En l'espèce, les comptes rendus des décisions du maire sont très succincts. En ce qui concerne les marchés par exemple, ils ne comportent ni le montant de la dépense engagée, ni l'identité complète des entreprises retenues.

La chambre invite la commune à plus de précisions dans les comptes rendus des décisions du maire soumis à l'information du conseil municipal et à se conformer à l'article L. 2122-23 du CGCT.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à détailler dorénavant de façon explicite les comptes rendus des décisions du maire.

3 - Avec le débat annuel autour de la formation des élus

Aucun débat annuel n'a jamais été organisé sur la formation des membres du conseil municipal, contrairement à l'obligation qui en est faite par l'article L. 2123-12 du CGCT.

La chambre rappelle que, conformément à ces dispositions, le conseil municipal doit délibérer sur l'exercice du droit à la formation de ses membres et qu'un débat annuel doit avoir lieu chaque année sur ce thème.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à proposer qu'une telle délibération soit prise et à organiser un débat annuel sur le sujet.

4 - Sur le soutien apporté aux associations

a - La valorisation des aides en nature

La valorisation des aides en nature n'est pas obligatoire mais dans un souci de meilleure information des élus et des citoyens, la chambre invite la commune à chiffrer la valeur de la mise à disposition de ses biens, déterminée par référence à leur coût de revient et d'en indiquer le montant dans la convention attributive.

Par ailleurs, si la liste des concours attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions est bien annexée aux comptes administratifs, certaines prestations en nature ne sont pas indiquées. C'est le cas notamment de l'association « Les Voyageurs » au regard de laquelle la mise à disposition gratuite du « Zeppelin » (équipement culturel) n'est pas mentionnée⁵.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à chiffrer et à indiquer la valeur de la mise à disposition des biens de la commune, et notamment celle du « Zeppelin » en faveur de l'association « Les Voyageurs ».

b - La publicité des subventions accordées

La loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative à l'engagement éducatif dispose en son article 22 que « *Les personnes morales de droit public tiennent à disposition du public par voie électronique (...) le montant des subventions qu'elles ont accordées aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique. Un bilan annuel consolidé est disponible chaque année* ».

Contrairement aux indications de la commune, la chambre constate que la liste des subventions n'est pas accessible sur le site internet de la collectivité à la date du 29 novembre 2016.

II - LA SITUATION FINANCIÈRE

La période sous revue concerne les exercices 2009 et suivants. Durant cette période, les produits de gestion augmentent de 3,1 % en variation moyenne annuelle, principalement en raison des recettes fiscales (+ 6,9 %). Les charges croissent, quant à elles, d'1,4 %.

Une analyse resserrée sur les cinq dernières années, de 2011 à 2015, présente une augmentation des produits et des charges de gestion au même niveau d'1,3 %.

A - Les produits de fonctionnement

Les dotations de l'Etat ayant diminué de 4,1 %, surtout à compter de 2014, l'augmentation des produits de gestion est principalement due à l'augmentation des recettes fiscales de 3,7 %.

Tableau n° 1 – Evolution des produits de gestion

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Produits de gestion	12 732 931	12 809 168	13 053 731	13 334 153	13 402 792
<i>dont dotations et participations</i>	2 470 387	2 407 560	2 538 849	2 349 416	2 090 461

Source : comptes administratifs.

⁵ Source : compte administratif 2015.

2 - Les recettes fiscales

Le produit des impôts représente 44 % des produits de fonctionnement en 2014 contre près de 39 % dans les communes de la même strate démographique⁶.

Les recettes fiscales propres ont augmenté chaque année. Elles continuent de progresser de près de 4,5 % entre 2014 et 2015.

Tableau n° 2 – Evolution des recettes fiscales

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources fiscales propres	6 000 238	6 060 203	6 235 374	6 641 582	6 931 860

Source : *comptes administratifs.*

Ces hausses s'expliquent par une augmentation du taux des taxes d'habitation et foncière sur les propriétés bâties en 2010 (respectivement de 9,2 % et 9,6 %), cumulée à une augmentation des bases, conséquence de la construction de nouveaux logements. Ce sont en effet 927 locaux d'habitation supplémentaires qui ont été livrés entre 2010 et 2014.

Cette augmentation des bases a permis à la commune de diminuer le taux de la taxe d'habitation en 2013 et 2014. Ce dernier reste toutefois élevé par rapport à la moyenne de la strate démographique. Il est de 38,05 % contre 15,87 % pour le taux moyen de la strate démographique en 2014. Le produit de la taxe d'habitation par habitant pour la même année s'élève à 314 € contre 216 € pour la moyenne de la strate.

S'agissant de la taxe d'habitation, une politique d'abattements a été mise en œuvre en 1980 pour l'abattement général à la base et en 1990 pour les abattements pour charges de famille. Jamais révisée depuis 2001, cette politique contribue à la faiblesse des bases, en dépit de leur augmentation naturelle, conséquence de la livraison de logements neufs. Elle génère un manque à gagner pour la commune évalué par la chambre à environ 1 M€ chaque année⁷. En 2014, le montant des bases nettes de la commune était de 825 € par habitant, contre 1 361 € dans la moyenne de la strate.

Pour ce qui concerne la taxe foncière sur les propriétés bâties, l'article 1383 du code général des impôts prévoit que les constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction en sont exonérées durant les deux années qui suivent celle de leur achèvement. Toutefois, le même article dispose que les communes peuvent supprimer ces exonérations pour la part qui leur revient par délibération. La commune n'a pas supprimé ces exonérations, ce qui a pour effet de réduire ses marges de manœuvre en matière de fiscalité.

Afin d'engager une réflexion sur l'optimisation de ses ressources fiscales, la chambre invite la commune à conclure avec le comptable un engagement partenarial, sous forme de convention, qui pourrait l'aider à bénéficier d'une expertise fiscale, financière et domaniale.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué qu'une réflexion allait être engagée sur la politique d'abattements appliquée sur la taxe d'habitation, ainsi que sur l'exonération de deux ans appliquée actuellement sur la taxe foncière sur les propriétés bâties.

⁶ Source : Alize2.finances.gouv.fr/communes - les ratios 2015 des communes ne sont pas encore disponibles à la date du présent rapport.

⁷ Montant obtenu par la multiplication des bases exonérées par le taux des taxes.

3 - Les autres recettes de fonctionnement

Les recettes provenant des dotations et participations de l'Etat, de la région et du département ont diminué de 4,1 % entre 2011 et 2015.

Les ressources tirées des produits des services ainsi que des revenus locatifs ont connu une augmentation moyenne de 3,7 % sur toute la période.

Au total, les produits de fonctionnement par habitant restent inférieurs à ceux de la moyenne de la strate démographique depuis 2012.

B - Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses totales de fonctionnement enregistrent un taux d'évolution maîtrisé d'1,3 % entre 2009 et 2015. Certains postes ont néanmoins connu une augmentation moyenne de 5,9 % (contrats de prestations de services avec les entreprises) et de 6,4 % (dépenses d'entretien et de réparations).

Une diminution des dépenses de fonctionnement s'est toutefois amorcée depuis 2013.

Tableau n° 3 – Les dépenses de fonctionnement

<i>En €</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total dépenses de fonctionnement	11 788 703	13 928 902	14 642 218	13 117 830	13 395 078	13 376 958	13 050 036
<i>dont charges de personnel</i>	6 373 931	6 532 270	6 508 556	6 754 165	6 734 035	6 838 849	6 870 809

Source : *comptes administratifs.*

L'évolution de la masse salariale est maîtrisée avec un taux d'évolution d'1,3 % de 2009 à 2015. Une baisse sensible de 0,3 % des rémunérations du personnel titulaire est à noter. Elle s'explique par le non remplacement de 12 agents de catégorie C ayant fait valoir leurs droits à la retraite. Les effets de cette mesure devraient se poursuivre sur l'exercice 2016.

Le ratio des frais de personnel par rapport aux charges de fonctionnement est en apparence inférieur à celui de la moyenne de la strate démographique. En 2014, il représentait 51 % contre 54 % dans les communes de la même strate démographique.

Il doit cependant être précisé que la gestion des accueils petite enfance, périscolaire et de loisirs a été déléguée à l'association « Coordination Actions Projet ». La commune ne supporte donc pas les frais de personnel afférents.

Au titre de cette délégation de service public, la commune verse une subvention de 915 000 €. Considérant que 74 % de cette somme financent les frais de personnel, ce sont 677 000 € qu'il conviendrait d'ajouter aux frais de personnel⁸. Pour l'exercice 2014, leur montant total aurait donc été de 7 547 809 €, représentant ainsi 61 % des charges de fonctionnement et non plus 51 % comme indiqué ci-dessus, soit 7 points de plus que la moyenne nationale des communes de la même strate démographique.

⁸ Source : compte de résultat 2014 de l'association CAP.

C - La capacité d'autofinancement

Si la capacité d'autofinancement brute reste positive sur toute la période sous revue, elle subit chaque année de fortes variations à la hausse et à la baisse. Son poids par rapport aux produits de fonctionnement de 5 % en 2014 reste très faible par rapport à celui de la moyenne de la strate démographique qui est de 12 %.

A l'exception des années 2010 et 2015, elle ne permet pas de couvrir le remboursement du capital de la dette⁹.

Tableau n° 4 – Evolution de la capacité d'autofinancement brute

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CAF brute	136 721	657 413	833 441	376 644	264 320	651 233	859 717

Source : comptes de gestion.

La tendance pour 2016, qui repose sur des données qui ne sont pas encore définitives, montre que la collectivité ne dégagerait pas une épargne suffisante pour faire face à l'annuité en capital de sa dette. La baisse des dotations de l'Etat, non compensée par des ressources fiscales propres, ainsi qu'une augmentation des charges de gestion courante, hors personnels, expliqueraient cette situation.

D - L'endettement

Le 31 décembre 2014, l'encours de la dette s'élevait à 9,82 M€, situant la commune au-dessus de la moyenne départementale et en deçà de la moyenne nationale de la strate démographique. Le niveau d'endettement de la commune par habitant était en effet de 839 €, alors que celui des communes du département du Nord était de 814 € et celui de la strate démographique au niveau national de 958 €. En 2015, l'encours a diminué de près de 3 % pour s'établir à plus de 9,5 M€.

En raison des variations qui ont affecté le niveau de la capacité d'autofinancement brute, la capacité de désendettement¹⁰ a connu de fortes fluctuations depuis 2011.

Tableau n° 5 – Capacité de désendettement

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Encours de dette au 31 décembre	9 369 700	10 765 560	10 561 649	9 827 957	9 564 489
Capacité de désendettement encours/CAF brute	11,2	28,6	40,0	15,1	11,1

Source : comptes de gestion.

D'une manière générale, il est considéré qu'un ratio de désendettement à 10 ans traduit un début de tension et qu'il devient préoccupant à partir de 15 ans, qui correspond à la durée moyenne d'amortissement des immobilisations.

Même si elle s'est améliorée les deux dernières années, la capacité de la commune à se désendetter reste préoccupante, à 11,1 % en 2015.

⁹ Cf. annexe 1.

¹⁰ La capacité de désendettement, exprimée en nombre d'années, est le montant annuel de la dette rapporté à la capacité d'autofinancement brute de l'année. Elle indique le nombre d'années dont aurait besoin théoriquement la collectivité pour rembourser sa dette si elle y affectait toute sa capacité d'autofinancement brute annuelle.

Enfin, la mobilisation des emprunts est souvent faite à mauvais escient. Le tableau de financement des investissements¹¹ montre en effet que le niveau des dépenses d'équipement ne nécessitait aucun recours à l'emprunt en 2011 et 2015. Un emprunt a pourtant été souscrit à hauteur respective de 1 830 000 € et de 500 000 € ces deux années.

Cette mobilisation inadéquate des emprunts est pénalisante pour la collectivité, dans la mesure où elle génère des frais financiers inutiles¹², source potentielle d'augmentation de la pression fiscale ou d'affaiblissement de la capacité d'autofinancement.

Une situation similaire a été renouvelée en 2016. Le besoin de financement s'élève en effet à 750 000 €. Or, le compte administratif 2015 fait apparaître un excédent cumulé de la section d'investissement de 1 507 129,10 €. L'inscription d'un nouvel emprunt de 750 000 € au budget primitif n'apparaît pas financièrement justifiée.

Une décision modificative du 7 avril 2016 a rectifié les prévisions budgétaires. L'emprunt de 750 000 € et le produit de la vente de terrains des rues de la gare et Sadi Carnot pour un montant de 350 000 € ont été annulés. En compensation, la commune a repris l'excédent d'investissement 2015 s'élevant à 1 507 129,10 € et effectué un nouveau prélèvement sur la section de fonctionnement à hauteur de 725 000 € pour financer le reste des investissements nouveaux.

En 2016, elle ne prévoit pas de mobiliser d'emprunt nouveau, ce qui devrait participer à l'amélioration de sa capacité de désendettement, toutes choses égales par ailleurs.

La chambre recommande à la commune de ne recourir à l'emprunt que pour couvrir son besoin de financement réel.

E - L'investissement

Compte tenu de son niveau d'endettement, la ville investit peu. En 2014, le montant de ses dépenses d'équipement par habitant était de 97 € contre 321 € en moyenne dans les communes de la même strate démographique. En 2013, ce ratio était encore plus faible s'élevant à 56 € par habitant contre 387 € dans les communes de la strate démographique.

En maintenant un niveau d'investissements aussi bas durant plusieurs années, la collectivité court le risque de ne plus assurer l'entretien du patrimoine communal. A titre d'exemple, aucun crédit n'est prévu pour la rénovation de la piscine, qui laisse pourtant apparaître des signes importants de vétusté. Le chiffrage du coût des travaux de ravalement et intérieurs ainsi que l'évaluation de ses impacts sur les finances de la ville de cet équipement, par ailleurs installé à moins de cinq kilomètres des trois piscines situées à Lille, semblent indispensables.

La commune ne procède à aucune planification de ses investissements. La chambre l'invite à prioriser ceux rendus obligatoires par la conformité aux normes, notamment les travaux d'aménagement pour l'accessibilité des personnes à mobilité réduite ainsi qu'à estimer le coût de fonctionnement généré par tout nouvel investissement, conformément au décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement.

¹¹ Cf. annexe 1.

¹² Cf. annexe 2.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à élaborer un programme pluriannuel d'investissements et à procéder à l'évaluation des charges de fonctionnement générées par tout nouvel investissement.

III - LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

En 2014, le poids des subventions dans les charges courantes était de cinq points supérieur à la moyenne de la strate démographique s'élevant à 8 %. En 2015, il était de 15 %.

A - L'attribution des subventions

Aucun critère, aucun indicateur objectif n'a été mis en place pour asseoir la décision d'attribuer ou non les subventions. Celles-ci sont en fait reconduites d'année en année, sans que la ville ne contrôle le besoin et l'utilisation réelle qui en est faite par l'association.

La chambre invite la commune à mettre en place une procédure d'instruction des demandes de subventions basée sur des critères et des indicateurs de suivi, afin que les décisions d'attribution soient prises sur la base d'informations complètes et précises et en toute transparence.

B - L'examen de certaines associations bénéficiant d'une subvention supérieure à 23 000 €

Les subventions dont le montant annuel en numéraire dépasse la somme de 23 000 € donnent obligatoirement lieu à la signature d'une convention entre la collectivité et l'association précisant l'objet, la durée, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention.

1 - Les conventions avec le Comité d'organisation du tournoi de football et de l'Union sportive de Saint-André

Ces conventions n'appellent pas d'observations particulières en raison notamment de ce qu'elles précisent bien l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention.

2 - La convention avec l'association « La Bidothèque »

La commune a conclu, le 18 février 2014, une convention de trois ans avec la Bidothèque. La convention fixe les missions suivantes à l'association : d'une part, gérer une bibliothèque qui assure un accueil du public et le prêt gratuit de livres, d'autre part, promouvoir la lecture publique à l'ensemble des habitants, et enfin, proposer un espace consacré au jeu en direction de la petite enfance, des scolaires et des familles.

La commune verse une subvention annuelle d'un montant de 72 000 € à cette association. Elle met, de plus, gracieusement à disposition de l'association les locaux de la bibliothèque et de la ludothèque, une salle d'activités ainsi que des livres et des jeux. Le fonctionnement de la Bidothèque est assuré par 11 bénévoles et 3 salariées à temps partiel.

La convention ne précise pas les horaires d'ouverture de la bibliothèque et de la ludothèque. Dans les faits, la chambre constate que la bibliothèque est ouverte 9 heures par semaine et 6 heures 30 pendant les vacances. Cette amplitude horaire apparaît faible au regard des missions dévolues à l'association par la convention.

Aucune modalité de contrôle et d'évaluation des activités n'est, par ailleurs, prévue dans le dispositif conventionnel.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'il allait exiger une amplitude horaire d'ouverture nettement supérieure à celle d'aujourd'hui.

3 - La convention avec le comité des œuvres sociales

Une convention a été passée avec le comité des œuvres sociales, chargé de proposer « aux agents communaux titulaires, stagiaires et non-titulaires, des prestations et des activités ».

S'agissant du montant de la subvention, les termes de la convention précisent qu'il est déterminé « sur la base de 2 % de la masse salariale brute (primes et indemnités de toute nature incluses) pour l'ensemble des catégories de personnel (stagiaires, titulaires et non titulaires). Il convient de soustraire le montant de la subvention versée au Fonds national d'Action sanitaire et Sociale pour les agents titulaires et retraités. La subvention du FNASS est calculée pour l'année N sur 1 % des salaires nets imposables de l'année N-1 ».

La convention ne précise pas le montant de la subvention qui est de 47 180 € au titre de l'exercice 2016 ; elle ne détaille pas les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

Elle ne définit pas non plus l'objet précis, ni les conditions d'utilisation de la subvention attribuée. L'assemblée délibérante se prononce ainsi sur une subvention dont elle ignore le montant, ainsi que la nature précise des « prestations et activités » proposées aux agents communaux.

La chambre invite la commune à clarifier ses relations avec le comité des œuvres sociales et à préciser le montant exact de la subvention dans la convention ainsi que la nature des prestations délivrées aux agents.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à signer une nouvelle convention avec ce comité précisant notamment la nature des prestations proposées au personnel communal.

4 - Le cas particulier de la délégation de service public à l'association « Coordination Actions Projet »

Par délégation de service public, la commune a confié à l'association « Coordination Actions Projet » la gestion des modes d'accueil de la petite enfance, des actions périscolaires et accueils collectifs de mineurs pendant les vacances scolaires. Cette convention, signée le 13 décembre 2012, est conclue pour une période de cinq ans allant du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2017.

La mise en concurrence de l'association est assez limitée dans la mesure où cette dernière a été créée en 1992 à l'initiative de la ville pour assurer la gestion des structures de petite enfance et de loisirs et qu'elle assure cette mission de façon ininterrompue depuis 24 ans.

Cette situation place l'association dans une situation privilégiée par rapport à des concurrents potentiels.

La chambre a relevé des irrégularités dans les différentes étapes de la passation de cette délégation de service public.

En premier lieu, la procédure prévue à l'article L. 1411-4 du CGCT qui prévoit que « *les assemblées délibérantes (...) statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire* », n'a pas été respectée.

Ce rapport est essentiel, dans la mesure où il doit comporter toutes les stipulations utiles pour fonder la délibération motivée du conseil municipal, à savoir la nature exacte du service, les ouvrages et équipements qui y sont affectés, le mode d'organisation et de gestion antérieur, les motivations de la formule de délégation de service public, le type de répartition des responsabilités envisagé entre la collectivité et le délégataire.

Le rapport susvisé n'a pas été transmis aux membres de la commission consultative des services publics locaux pas plus qu'à l'assemblée délibérante.

Pour l'avenir, la chambre rappelle à la commune l'obligation de produire le rapport prévu à l'article L. 1411-4 du CGCT pour la passation d'une délégation de service public qui, à défaut, serait de nature à vicier la procédure.

Elle constate par ailleurs que deux élus, administrateurs de l'association, ont participé au vote des délibérations des 15 décembre 2011 et 29 novembre 2012 adoptant, d'une part, le principe de la délégation et approuvant, d'autre part, le choix du délégataire.

La chambre rappelle qu'un élu ne peut prendre part au vote d'une délibération concernant une entreprise dont il a la charge d'assurer la surveillance et l'administration. Elle l'invite à se conformer à la réglementation en vigueur et notamment à l'article L. 2131-11 du CGCT.

a - Sur la convention de délégation de service public

L'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales dispose qu'« *une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service* ».

L'une des caractéristiques de la délégation de service public consiste à laisser le délégataire exposé à un risque. Or, le risque pour l'association de ne pouvoir trouver d'enfants à garder reste faible dans la mesure où son public est une population captive (603 enfants en 2012 de 0 à 3 ans pour 90 places de crèches/halte-garderie à pourvoir ; 1 413 enfants de 4 à 12 ans la même année).

La commune a, par ailleurs, négocié un contrat enfance avec la caisse d'allocations familiales et décliné ses orientations éducatives dans un programme éducatif local, assurant en lieu et place de l'association la stratégie à mettre en œuvre pour remplir ses obligations contractuelles.

b - Sur la validité de l'article 2 de la convention

L'article 2 de la convention consacrée à l'engagement du délégataire dispose dans son deuxième alinéa que « *le délégataire s'engage à se consacrer exclusivement à la mission de service public qui lui est confiée. En conséquence, il lui sera interdit d'exploiter un quelconque service à des fins privées* ».

Cette clause est contraire à la liberté d'association consacrée par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

c - Sur la négociation avec l'association et le suivi de l'exécution du contrat

Les négociations de la participation financière de la ville à la délégation de service public ont été assurées directement par le maire sans qu'aucun fonctionnaire n'y soit associé.

La chambre relève que le montant de la subvention annuelle devant être versée à l'association et fixée à 915 000 € dans la convention de délégation a été ramené à 815 000 € en 2016, sans qu'un avenant motivé à la convention n'ait été soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante.

Elle invite la commune à plus de transparence dans ses relations financières avec le délégataire et à mettre en place un suivi entre les services municipaux et l'association pour faire le point régulier sur l'exécution de la délégation.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué que la délégation de service public serait reconduite pour une année supplémentaire, afin de pouvoir engager une étude comparative sur les avantages et inconvénients, tant financiers que techniques, d'une gestion en régie directe, un marché public alloti ou une nouvelle délégation de service public.

IV - LES RESSOURCES HUMAINES

A - Généralités

1 - La structure des effectifs

Le contrôle a porté sur un échantillon de 47 agents titulaires sur 146 et de 29 agents non-titulaires sur 48 au 31 décembre 2015.

Sur la période 2009-2015, le taux d'encadrement supérieur de la collectivité a significativement augmenté, passant de 5,5 % en début de période à 7,5 % en fin de période. En ajoutant les agents d'encadrement intermédiaire de catégorie B, dont certains ont la charge d'une direction ou d'un service, le taux d'encadrement est porté à près de 35 % en fin de période, ce qui est un taux particulièrement élevé pour une commune de cette taille¹³.

2 - Les emplois pourvus et les emplois budgétaires

La lecture des états du personnel des budgets et des comptes administratifs met en évidence que, systématiquement, les effectifs pourvus des agents titulaires sont inférieurs aux effectifs budgétaires jusqu'en 2014. L'écart est néanmoins réduit au compte administratif 2015, les emplois pourvus représentant 85 % des emplois budgétaires.

¹³ En 2014, dans la fonction publique territoriale, 9 % des agents relevaient de la catégorie A, 14 % de la catégorie B et 77 % de la catégorie C – Source : « Fonction publique, chiffres-clés 2014 » Ministère de la décentralisation et de la fonction publique, rapport annuel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

Tableau n° 6 – Effectifs théoriques/effectifs pourvus

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Effectifs « théoriques »	351	351	351	351	351	351	172
Effectifs pourvus	163	165	154	152	153	152	146
% des emplois pourvus	46 %	47 %	44 %	43 %	43 %	43 %	85 %

Source : données de la commune.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à maintenir les efforts de la commune dans la réduction de l'écart entre les emplois budgétaires et les emplois pourvus. Cette réduction permettra à la collectivité de renforcer le pilotage de sa masse salariale, y compris dans une perspective pluriannuelle. Elle participera, par ailleurs, à fiabiliser les données communiquées aux élus et aux citoyens en la matière.

3 - L'obligation d'emploi des personnes handicapées

La commune ne respecte pas l'obligation d'employer, à temps plein ou à temps partiel, des personnes handicapées dans la proportion de 6 % de l'effectif total des agents rémunérés. Elle est donc contrainte de s'acquitter du versement d'une contribution annuelle au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

Tableau n° 7 – Taux d'emploi des personnes handicapées

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taux d'emploi	4,19 %	2,81 %	2,79 %	4,97 %	5,34 %	3,80 %	2,64 %
Contribution au FIPHFP	8 072 €	20 569 €	17 611 €	3 676 €	1 578 €	13 104 €	22 071 €

Source : données de la commune.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à prendre en compte cette obligation pour les recrutements futurs.

B - La durée du temps de travail

Le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures maximum, sans tenir compte des heures supplémentaires susceptibles d'être effectuées.

Un règlement intérieur issu de négociations menées en 1999 avec les organisations syndicales représentatives du personnel et des représentants du comité technique paritaire applique un régime différencié selon les services et pour l'équipe d'encadrement.

Les agents bénéficient ainsi en plus des congés annuels et des jours au titre des accords de réduction du temps de travail de 4,5 jours de « pont » et de jours de congés supplémentaires liés à l'ancienneté, non prévus par le règlement intérieur.

Depuis 1999, la durée annuelle du travail effectif des agents de la commune est de 1 543,5 heures au lieu des 1 607 heures réglementaires, soit une perte annuelle de 63,5 heures par agent.

De 2009 à 2015, cette perte pour la commune s'élève à 63 000 heures de travail, soit l'équivalent de 5 à 6 postes à temps complet selon les années.

C - La gestion individuelle des agents

1 - La tenue des dossiers individuels des agents

La tenue des dossiers des agents pourrait être améliorée. Les pièces intéressant la situation administrative des agents titulaires ou non, ne sont pas numérotées.

Les fiches de notation de certains fonctionnaires sont absentes de leur dossier.

Par ailleurs, dans plus de 90 % des cas examinés, les dossiers ne comportent aucun extrait de casier judiciaire, et dans 42 % des cas, aucune attestation de visite médicale, permettant de justifier que les agents remplissent les conditions de moralité et d'aptitude physique pour être recrutés par la commune.

La chambre rappelle à la commune qu'aucun agent titulaire ou non ne peut être recruté s'il ne jouit pas de ses droits civiques, si les mentions portées au bulletin n° 2 de son casier judiciaire sont incompatibles avec l'exercice des fonctions ou s'il ne remplit pas les conditions d'aptitude physique exigées pour l'exercice des fonctions compte tenu des possibilités de compensation du handicap¹⁴.

Elle rappelle également à la commune l'obligation de tenir les dossiers individuels des agents conformément aux articles 18 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 et 1^{er} du décret n° 88-145 du 15 février 1988.

2 - La formation des agents

Sur la période et au-delà des variations importantes d'une année sur l'autre, la commune a consenti des efforts importants en matière de formation. Les rappels à la réglementation relevés par la chambre révèlent cependant un besoin de renforcement des compétences, surtout de l'encadrement.

Tableau n° 8 – Nombre d'agents ayant suivi des formations

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Agents ayant suivi au moins une formation	131	80	90	89	104	73	47

Source : données de la commune.

D - La gestion des non-titulaires

1 - La création des emplois

Les emplois de chaque collectivité territoriale sont créés par l'organe délibérant de la collectivité. La délibération doit préciser le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Une délibération en date du 17 mars 2011 a autorisé le maire à « recruter en tant que de besoin des agents non-titulaires à titre saisonnier ou occasionnel ».

¹⁴ Article 2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988.

Dès lors que, préalablement, l'assemblée délibérante n'a pas fixé le nombre d'emplois créés, ni les grades concernés, cette délibération confère au maire un pouvoir de recrutement très étendu.

La chambre recommande à la collectivité de faire adopter chaque année par le conseil municipal une délibération fixant le nombre d'emplois non permanents créés. Cette délibération constituerait le plafond de recrutement des agents non-titulaires et préciserait le grade pour chaque emploi.

2 - Les conditions de recrutement : l'exemple du service « remplacements divers »

L'article 3 de la loi n° 84-53 du 13 juillet 1983¹⁵ dispose que les collectivités territoriales peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire d'activité. Dans ce cas, la durée maximale d'engagement ne peut dépasser 12 mois pendant une même période de 18 mois consécutifs.

Les collectivités territoriales peuvent également y recourir en cas d'accroissement saisonnier d'activité. Dans ce cas, la durée maximale d'engagement ne peut pas dépasser 6 mois pendant une même période de 12 mois consécutifs.

La commune emploie entre 30 et 50 agents non-titulaires au grade d'adjoint technique territorial de 2^{ème} classe, au sein d'un service de « remplacements divers ».

Les arrêtés de nomination motivent les recrutements selon deux critères : « remplacer le personnel placé en congés de maladie » et « renforcer le personnel chargé de l'entretien des bâtiments communaux » ou « renforcer le personnel chargé de la surveillance du temps méridien ».

Le cumul de ces deux critères n'est pas conforme aux textes rappelés ci-dessus, autorisant le recrutement d'agents non-titulaires.

La chambre relève que deux agents sur l'échantillon de 16 dossiers examinés sont employés sans discontinuité depuis 2009 et que trois autres le sont depuis 2011. Les emplois occupés sont par conséquent permanents et leur recrutement n'est manifestement pas lié au besoin de faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité.

Par ailleurs, le coût total de ces agents représente un montant annuel important, en constante augmentation sur la période contrôlée. Il est ainsi passé de 350 000 € en 2009 à près de 650 000 € en 2015.

Dans l'hypothèse où la commune serait contrainte de titulariser l'ensemble des agents dans le cadre d'un dispositif de résorption de l'emploi précaire, les faisant ainsi bénéficier de l'avancement de carrière, du traitement indiciaire et du régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux, la situation financière de la commune, déjà fragile, risquerait de connaître une dégradation.

La chambre invite la commune à se conformer aux dispositions des articles 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée ainsi que des articles 3 à 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée pour le recrutement des agents non-titulaires.

¹⁵ Dans sa rédaction issue de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 (art. 40).

3 - La forme des contrats

Les agents non-titulaires recrutés sont nommés par arrêtés individuels et non par contrat.

La chambre rappelle à la commune l'obligation de se conformer aux articles 3 à 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et 1^{er} du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pour le recrutement des agents non-titulaires. Un contrat écrit est obligatoire dans tous les cas de recrutement et doit comporter l'ensemble des mentions et documents annexes obligatoires prévus par les textes.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué que les agents non-titulaires étaient recrutés sur la base d'un contrat écrit depuis le 1^{er} juillet 2016.

4 - La pratique de titularisation

Sur les dossiers de 47 agents titulaires examinés, il ressort que 20 % de ces derniers ont été titularisés après avoir exercé pendant une longue durée en tant que contractuels. Ces agents sont affectés dans plusieurs cadres d'emplois : assistants d'enseignement artistique, éducateur territorial des activités physiques et sportives, adjoint technique, agent technique spécialisé des écoles maternelles, adjoint d'animation.

La chambre constate que la commune recrute des agents non-titulaires sur des emplois permanents, dans des conditions qui ne permettent pas aux fonctionnaires de postuler à ces postes.

V - LA COMMANDE PUBLIQUE

Sur 56 marchés conclus entre 2013 et 2015, la chambre a examiné 19 marchés, dont 6 marchés de fournitures, 6 marchés de services et 7 de travaux. Deux marchés de fournitures et 2 marchés de services sont des appels d'offres ouverts, les autres ayant été passés selon une procédure adaptée.

Sous réserve des observations qui suivent, la chambre n'a relevé aucune irrégularité substantielle concernant le choix de la procédure retenue, la publicité ou encore le délai entre la date de publication et le dépôt des candidatures.

Les dossiers des marchés contrôlés sont, dans l'ensemble, bien tenus.

Pour autant, la commune ne dispose pas de règlement intérieur, guide ou charte à l'usage de ses services, relatif à la passation et à l'exécution des marchés publics.

La chambre invite la commune, au titre des bonnes pratiques de gestion, à soumettre à l'approbation du conseil municipal un règlement intérieur relatif à la passation et à l'exécution des marchés publics. Un tel document garantirait une information efficace et une diffusion la plus large possible de la connaissance des règles de la commande publique au sein des services et auprès des élus, et fiabiliserait encore davantage les procédures vis-à-vis des entreprises soumissionnaires.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à faire adopter par le conseil municipal un règlement intérieur relatif à la passation et à l'exécution des marchés publics.

Afin de donner davantage de clarté au processus d'attribution des marchés, la chambre invite également la commune à différencier dans les tableaux d'analyses, les documents nécessaires au contrôle de la régularité des offres des candidats, de ceux examinés pour apprécier la qualité desdites offres.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à ce que des appréciations plus explicites soient rédigées concernant le choix des candidats retenus.

A - La mise en œuvre de sous-critères et de sous-pondérations

La mise en œuvre de sous-critères et de sous-pondérations n'est pas une obligation pour le pouvoir adjudicateur. Toutefois, la jurisprudence¹⁶ a précisé que lorsqu'il est décidé de faire usage de sous-critères, il doit porter à la connaissance des candidats la pondération ou la hiérarchisation de ces sous-critères dès lors qu'ils sont susceptibles d'exercer une influence sur la présentation des offres par les candidats ainsi que sur leur sélection.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé, afin de réduire la part de subjectivité dans l'analyse des offres, à mettre en œuvre des sous-critères ou une sous-pondération lorsque la technicité du marché l'exige.

B - Des pondérations de critères modifiées entre la publicité et les documents de marché et l'analyse des offres

Un marché de travaux de toiture, d'un montant de 81 070 € TTC, a été lancé en janvier 2014 selon une procédure adaptée. Les critères de sélection mentionnés dans les documents de marché étaient les suivants : valeur technique du projet : 50 % ; prix de la prestation : 40 % ; délai de réalisation : 10 %. Lors de l'analyse des offres, la commune a fait application des critères suivants : prix des prestations : 60 % ; valeur technique : 40 %. Elle a donc modifié les critères sans en informer les candidats et a ainsi méconnu les dispositions de l'article 53 du code des marchés publics.

En outre, s'agissant du lot 2 de ce marché, des différences de prix apparaissent entre le tableau d'analyse des offres, l'acte d'engagement et le devis produit par le candidat retenu. De plus, le prix figurant sur l'acte d'engagement, qui constitue une pièce contractuelle non modifiable par le candidat, a pourtant été surchargé par celui-ci d'une mention manuscrite, supprimant une dépense d'isolation et ajoutant une option.

C - Le constat de quelques anomalies

1 - Le marché de travaux de ravalement des façades de l'église

En octobre 2015, la commune a lancé un marché de travaux de ravalement des façades de l'église à hauteur de 396 000 € TTC selon une procédure adaptée. Le marché prévoyait une offre de base et une offre avec option, avec dans les deux cas un budget prévisionnel. Les documents de marchés précisait que la commune ne négocierait pas avec les candidats ayant déposé une offre inacceptable au sens de l'article 35 du code des marchés publics, c'est-à-dire une offre dépassant les crédits budgétaires alloués au marché.

¹⁶ CE, 18/06/2010, commune de Saint Pal de Mons n° 337377 ; CE, 23/05/2011, commune d'Ajaccio n° 3394.

Quatre offres ont été déposées. Un seul candidat présentait une offre de base et une offre avec option inférieures aux budgets prévisionnels. Alors que la négociation n'aurait dû être engagée qu'avec ce candidat, la commune a décidé de négocier avec l'ensemble des soumissionnaires. Elle a finalement retenu un candidat ayant initialement présenté deux offres qui auraient dû être déclarées inacceptables, en raison de leurs montants supérieurs aux budgets prévisionnels.

2 - Le marché de vérification et de maintenance des installations de vidéo protection

En juillet 2015, la commune a lancé une procédure d'appel d'offres ouvert pour un marché de vérification et de maintenance des installations de vidéo protection¹⁷, d'une durée d'un an renouvelable trois fois. Deux offres ont été reçues.

La commune a adressé aux deux candidats une demande de précision concernant le prix de leur offre. Le premier candidat a reconnu une erreur de version de logiciel dans son offre mais s'est engagé à fournir les prestations exigées à condition de recevoir annuellement une commande correspondant à cette option.

Le second candidat a expliqué son prix élevé par une mise à jour du système couvrant cinq années. La commune a estimé que les deux offres étaient irrégulières au sens de l'article 35 du code des marchés publics et a engagé une procédure de négociation avec les candidats.

Le recours par la commune à la procédure de négociation semble irrégulier. En effet, s'il est incontestable que l'offre du premier candidat était irrégulière car elle ne respectait pas les exigences techniques du marché et était soumise à condition, l'offre du second candidat ne semblait en revanche pas irrégulière.

Par ailleurs, quand bien même les deux offres auraient été effectivement irrégulières, la commune ne pouvait valablement négocier qu'après publicité préalable et mise en concurrence, conformément à l'article 35-I-1° du code des marchés publics.

3 - Le marché de maîtrise d'œuvre relatif aux travaux de ravalement des façades de l'église

En mars 2015, la commune a lancé une consultation selon une procédure adaptée concernant un marché de maîtrise d'œuvre relatif aux travaux de ravalement des façades de l'église.

En décembre 2015, un avenant au marché a été signé, multipliant par 1,8 le budget prévisionnel et augmentant le forfait définitif de rémunération du maître d'œuvre de 67,37 %.

L'article 20 du code des marchés publics alors en vigueur prévoyait que, en dehors des cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché.

¹⁷ Marché à bons de commande pour la maintenance curative et forfait annuel pour la maintenance préventive.

La jurisprudence se montre plus souple dans l'application de cette disposition aux marchés de maîtrise d'œuvre¹⁸. Toutefois, l'avenant en question ne semble pas pouvoir bénéficier de cette souplesse. En effet, la modification du programme ne résultait pas d'éléments imprévisibles lors de la conclusion du marché mais d'une option de réfection de la couverture du clocher, proposée par le maître d'œuvre et acceptée par la commune, qui n'existait pas à l'origine.

Par conséquent, l'avenant a bouleversé l'économie du marché et aurait dû conclure un nouveau marché après mise en concurrence préalable.

Enfin, la hausse conséquente du budget prévisionnel démontre que, malgré les études préliminaires réalisées par les services techniques, les besoins de la commune n'ont manifestement pas été déterminés avec une précision suffisante comme le préconise l'article 5 du code des marchés publics (article 30 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015).

VI - POINTS SUPPLÉMENTAIRES DEVANT ÊTRE AMÉLIORÉS

Outre les différents cas développés ci-dessus, deux exemples témoignent de la nécessité pour la commune d'améliorer la gestion administrative.

A - Les frais de représentation du maire

721 factures de frais de restaurant, du maire principalement, ont été identifiées de 2009 à 2015 pour un montant total de 114 674,14 €. Par nature, de telles dépenses auraient dû être imputées à l'article 6536 « Frais de représentation du maire » et non sur le compte 6257 « Frais de restauration ». Surtout, elles auraient dû être justifiées par une délibération du conseil municipal fixant leur régime d'attribution¹⁹.

La chambre invite la commune à faire adopter par le conseil municipal une délibération qui détermine le régime des frais de représentation du maire conformément à l'article L. 2123-19 du CGCT.

A l'avenir et dans un souci de bonne gestion, la commune pourrait aussi envisager de passer un accord-cadre selon une procédure adaptée avec plusieurs restaurants pour procéder au règlement des factures de restaurant du maire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire s'est engagé à faire adopter par le conseil municipal une délibération déterminant le régime de ses frais de représentation conformément à l'article L. 2123-19 du CGCT et à passer un accord-cadre selon une procédure adaptée avec plusieurs restaurants pour procéder au règlement des factures de restaurant le concernant.

¹⁸ CAA Paris n° 12PA01067, 25/02/20013 ; CAA Paris n° 12PA00864, 25/02/2013 ; CAA Paris n° 12PA00638, 25/02/2013 ; CAA Nantes n° 13NT02498, 24/03/2015.

¹⁹ CE, 4 mai 2015, Commune Mont-Saint-Martin.

B - La non-application des intérêts moratoires

La chambre relève que, contrairement aux dispositions de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique, la commune n'a pas appliqué les intérêts dus aux fournisseurs en cas de retard dans le paiement de leurs créances.

En 2015, pour le seul premier semestre, près de 8 % des mandats sont concernés correspondant à près de 8 000 €. La situation ne s'est guère améliorée depuis 2013 ; à l'époque, sur une même période semestrielle, pour 6 % des mandats, aucun intérêt moratoire n'était liquidé, ce qui représentait plus de 9 000 €.

La chambre invite la commune à mettre en place des outils adaptés pour payer ses fournisseurs dans les délais légaux et à appliquer, le cas échéant, les pénalités de retard prévues par les articles 38 à 40 de la loi du 28 janvier 2013.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a indiqué avoir mis en place un circuit de vérification et de visa des factures plus court, permettant le paiement dans les délais légaux. Il s'est également engagé à intégrer le suivi de ces nouvelles procédures dans l'engagement partenarial en cours de négociation avec le comptable.

C - L'intercommunalité, une piste de solution

La chambre a observé que la commune éprouvait quelques difficultés à assurer la sécurité juridique de certains de ses actes. La coopération intercommunale s'avèrerait sans aucun doute possible être une solution possible pour y remédier. Le schéma de mutualisation de la Métropole Européenne de Lille, adopté en juin 2015, prévoit d'ailleurs que seront étudiés en 2016 :

- les domaines de compétences qui ne sont pas représentés dans toutes les communes (autorisation de droit du sol, affaires juridiques, informatique et télécoms, achats, espaces verts, archives) ;
- les domaines de compétences pour lesquels il peut exister un niveau trop faible d'expertise ou de présence.

La chambre invite la commune à s'appuyer sur ce schéma pour renforcer son niveau d'expertise. Toute autre forme de coopération avec les communes voisines et le syndicat intercommunal à vocation multiple Alliance Nord-Ouest pourrait être aussi recherchée afin d'améliorer la qualité de sa gestion administrative.

*
* *

ANNEXE 1 – LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

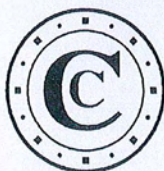
En €	2011	2012	2013	2014	2015	<i>Cumulé sur les années</i>
CAF brute	833 441	376 644	264 320	651 233	859 719	2 985 354
- annuité en capital de la dette	1 547 844	1 104 144	703 919	733 692	763 469	4 853 067
= CAF nette disponible (A)	- 714 403	- 727 500	- 439 599	- 82 459	96 248	- 1 867 713
+ recettes d'inv. hors emprunt (B)	2 736 534	537 760	952 930	471 001	419 948	5 118 173
= financement propre disponible (A+B)	2 022 131	- 189 739	513 330	388 542	516 196	3 250 460
- dépenses d'équipement	1 370 542	3 074 053	541 335	1 088 458	327 173	6 401 561
= besoin (-) ou capacité (+) de financement supplément.	651 588	- 3 263 793	- 27 997	- 699 915	189 023	- 3151 094
Nouveaux emprunts réalisés	1 830 000	2 500 000	500 000	--	500 000	5 330 000
Emprunts mobilisés à tort	1 830 000	--	472 003	--	500 000	2 802 003

Sources : comptes de gestion et compte administratif 2015.

ANNEXE 2 – COÛT DE LA MOBILISATION INOPORTUNE DES EMPRUNTS

Montants des emprunts	Montants des frais					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
500 000 € (relais 2 ans)	2 540,00	16 260,65				
600 000 €		43 710,02	56 455,36	56 455,36	56 455,36	28 227,68
730 000 €		47 895,56	47 895,56	47 895,56	47 895,56	23 947,78
500 000 €				46 015,17	44 731,84	22 365,92
500 000 €						16 962,00
Total	2 540,00	107 866,23	104 350,92	150 366,09	149 082,76	91 503,38

Source : données validées par la collectivité.



**Réponse au rapport
d'observations définitives**

COMMUNE DE SAINT-ANDRÉ-LEZ-LILLE

(Département du Nord)

Exercices 2009 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Olivier Henno : réponse de 5 pages.

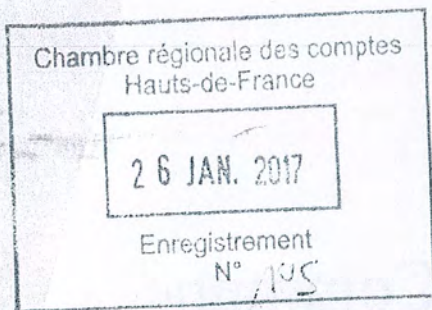
« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).

Saint André

La ville sympa... qui veut le rester!

Secrétariat Général
OH/SD/LM

Saint André, le 25 janvier 2017



Chambre Régionale des Comptes
Monsieur Le Président
Hôtel Dubois de Fossex
14 rue du Marché au Filé
62012 ARRAS Cedex

Monsieur Le Président,

J'ai bien reçu votre courrier du 28 décembre 2016, par lequel vous m'avez notifié le rapport d'observations définitives relatif à l'examen de la gestion de la commune.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du Code des juridictions financières, je vous adresse sous le présent pli une réponse écrite à ces observations.

Je vous prie d'agréer, Monsieur Le Président, l'expression de ma considération distinguée.

et cordiale.

Le Maire,
Vice-Président de la MEL
Vice-Président du Conseil
Départemental du Nord



Olivier Henno
Olivier HENNO

Réponse de La Commune
de Saint-André au Rapport
d'Observations Définitives notifié par
La Chambre Régionale des Comptes
Nord Pas De Calais Picardie

1 - Sécurisation des actes juridiques

L'avant dernier paragraphe de la synthèse fait état « *d'un travail de fond à engager pour sécuriser juridiquement les actes de la collectivité dont beaucoup sont pris en méconnaissance de la réglementation en vigueur* »

Cette affirmation très générale, ne cite aucun exemple précis. Qui plus est, dans le corps du ROD lui-même, aucune précision n'est apportée sur ce sujet.

Je souhaite réaffirmer avec force que les actes de la collectivité n'ont jamais fait l'objet de recours, ni même, d'observations de la part de tiers ou surtout de la part de la Préfecture en charge du contrôle de légalité.

2 - Ratio personnel

Le ROD indique d'une part que « *le ratio des frais de personnel est de 51 % en 2014, ce qui est inférieur à la moyenne nationale des communes de même strate qui s'établit à 54 %* » et d'autre part « *que la subvention versée à l'association CAP, délégataire de la gestion des accueils petite enfance, périscolaire et de loisirs, est dédiée à 74 % aux frais de personnel de l'association, ce qui fait passer le ratio des frais de personnel à 61 %* »

Toutefois, ce dernier ratio calculé sur l'exercice 2016 et selon la même méthode est de 55,91 % ce qui n'est plus que légèrement supérieur au ratio moyen national.

Par ailleurs, la collectivité revendique son choix qui est d'offrir à ses habitants de nombreux services de qualité et assume pleinement le coût qui en résulte.

3 - Taux d'encadrement

Le ROD fait état « *d'un taux d'encadrement sur la période 2009/2015 de près de 35%, particulièrement élevé pour une commune de cette taille* »

Concernant le taux d'encadrement, il convient de distinguer le grade de la fonction effectivement occupée : Sur les 50 agents de catégorie A et B, seuls 21 d'entre eux exercent des fonctions d'encadrement.

De plus il me faut rappeler que la collectivité n'a effectivement recruté que 2 cadres A : tous les autres agents, aujourd'hui cadre A ont été nommés à la suite de leur réussite aux concours ou examens professionnels, ceci afin, à la fois de leur assurer une meilleure rémunération et aussi de conserver leur compétence et leur expertise. Il s'agit donc d'un choix.

Enfin, il est nécessaire, de calculer le taux d'encadrement sur l'ensemble des agents de la collectivité, qui en intégrant les contrats aidés, sont au 31 décembre 2015 au nombre de 214.

Cela ramène réellement le taux d'encadrement à 9,80 % ce qui constitue un taux tout à fait dans la moyenne de la strate.

4 - La durée du temps de travail

Il est ici rappelé que depuis le 1^{er} septembre 2016, les agents de la collectivité effectuent 1 607 heures de travail annuel.

Cette volonté avait été exprimée antérieurement à l'ouverture de l'examen de la gestion de la commune par la Chambre.

5 – La Capacité d'Autofinancement

Le ROD observe que *« la tendance pour 2016 montre que la collectivité ne dégagerait pas une capacité suffisante pour faire face à l'annuité en capital de sa dette »*

Or, la CAF nette est positive en 2015, cette tendance se confirme très largement en 2016 où la CAF nette devrait être en augmentation significative.

6 - Le PPI

Le ROD note que *« la commune ne possède aucune planification de ses investissements »*

Je précise que si un PPI n'existe pas de manière formalisée, il existe de fait avec le programme sur lequel l'équipe municipale a été largement élue en 2014. Les projets d'investissements sont donc bien connus de tous et évoqués régulièrement en conseil municipal. Une planification des investissements sur une dizaine d'année est d'ailleurs en cours d'élaboration pour être présenté à l'assemblée délibérante au cours du 1^{er} semestre 2017.

7 – La Commande Publique

Je note avec satisfaction que le ROD indique que *« les dossiers des marchés contrôlés sont dans l'ensemble bien tenus et que la Chambre n'a relevé aucune irrégularité substantielle »*

En réponse aux quelques observations soulevées, j'apporte les précisions suivantes :

a. le marché de travaux de ravalement des façades de l'église

Conformément aux dispositions du marché T 2015/15, la commune a mené une négociation avec tous les candidats dont l'offre était recevable (inférieure au budget prévisionnel alloué au marché). Toutes les offres pouvaient donc faire l'objet d'une négociation, puisqu'elles étaient toutes inférieures au budget prévisionnel, option non comprise. En effet, par définition, l'option est facultative et n'est retenue que si son montant ne dépasse pas le budget prévisionnel. Cela n'était pas le cas pour trois des candidats. La négociation a abouti à une baisse de prix de la part des candidats et a permis, au final, au Pouvoir Adjudicateur de retenir l'option. En effet, le montant de l'offre de base négocié ajouté au montant de l'option du candidat retenu était inférieur au crédit alloué au marché.

b. le marché de vérification et de maintenance des installations de vidéo protection

La commune s'est appuyée sur les conseils de la cellule d'aide aux acheteurs publics du ministère des Finances. Après l'exposé des problèmes détectés dans les offres des deux candidats ayant répondu à l'appel d'offre ouvert, la cellule a conseillé de déclarer les deux offres irrégulières car elles ne répondaient pas à ce qui était demandé dans le cahier des charges, puis de mener des négociations sur la base de l'article 35-I-1°

c. le marché de maîtrise d'œuvre relatif aux travaux de ravalement des façades de l'église

Avant de passer l'avenant fixant le coût prévisionnel des futurs travaux et le forfait de rémunération définitif du maître d'œuvre, conformément à la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique, la commune a consulté la cellule d'aide aux acheteurs publics du ministère des Finances. En effet, elle souhaitait savoir si elle pouvait signer l'avenant alors que le pourcentage de hausse était élevé (ajout d'une option concernant la couverture du clocher dans le futur marché de travaux). La cellule a répondu que la jurisprudence se montrait souple avec ce type d'avenant et que la commune pouvait donc le signer. Conseillé par le maître d'œuvre, l'ajout de cette option était intéressant pour les finances de la Ville puisqu'il permettait d'utiliser les échafaudages installés pour la réfection de la façade. En effet, le prix d'installation d'un échafaudage est très élevé.

8 – les points à améliorer

Concernant les frais de représentation, le ROD « *invite la commune à faire adopter par le conseil municipal, une délibération qui détermine les frais de représentation du maire* »

La Ville appliquera les préconisations de la Chambre pour ce qui concerne l'information municipale lors du vote du Budget primitif.

Sur l'imputation budgétaire des frais de représentation du maire, la ville sollicite le comptable des finances publiques avant décision définitive.

