



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE BOULOGNE-SUR-MER (Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 juillet 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	7
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	8
2 LES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BOULONNAIS	8
2.1 Les compétences transférées.....	8
2.2 Les mutualisations	9
2.3 Les flux financiers de la communauté d'agglomération du Boulonnais vers la commune.....	9
3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE.....	10
3.1 Débat et rapport d'orientation budgétaire	10
3.2 La publicité des données et la dématérialisation en matière budgétaire et financière.....	11
3.2.1 Mise en ligne des informations publiques	11
3.2.2 Mise en ligne des documents d'information budgétaire et financière	11
3.2.3 Transmission dématérialisée des documents budgétaires et des pièces comptables	11
4 LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	12
4.1 Les prévisions budgétaires	12
4.2 La qualité de l'information comptable.....	12
4.2.1 L'inventaire physique et l'état de l'actif.....	12
4.2.2 Les immobilisations passées au bilan	13
4.2.3 Les provisions.....	14
4.2.4 Les restes à réaliser.....	14
5 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	16
5.1 L'analyse financière rétrospective	16
5.1.1 Le périmètre de l'analyse.....	16
5.1.2 L'évolution du budget principal entre 2012 et 2016.....	17
5.1.3 L'évolution du budget principal à compter de 2017.....	22
5.2 Prospective financière	23
5.2.1 Les tableaux des ratios et les tableaux de bord du maire	23
5.2.2 L'absence de prospective financière.....	24
6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	25
6.1 L'évolution de la masse salariale et des effectifs de 2012 à 2016.....	25
6.1.1 L'évolution de la masse salariale.....	25
6.1.2 L'évolution des effectifs	25
6.1.3 La création et l'utilisation des emplois.....	27
6.1.4 L'évolution des effectifs et des emplois à compter de 2017.....	27

6.2 Le temps de travail.....	28
6.2.1 L'organisation du temps de travail	28
6.2.2 L'absence au travail.....	30
6.2.3 Le régime indemnitaire.....	31
7 LE CONTRÔLE INTERNE.....	32
7.1 L'insuffisance du contrôle interne	32
7.1.1 Carte des risques financiers et structures de pilotage du contrôle interne	32
7.1.2 Tableaux de bord de contrôle interne, plan d'action et suivi des résultats	33
7.1.3 Service d'audit interne.....	33
7.2 Les conséquences de l'insuffisance du contrôle interne sur la gestion des matériels communaux.....	33
7.2.1 Le parc d'ordinateurs portables, de téléphones mobiles et de tablettes numériques	33
7.2.2 Le parc automobile	34
7.2.3 Les logements de fonction sans arrêtés d'attribution conformes.....	36
7.2.4 Les avantages en nature non déclarés	37
7.2.5 Les frais occasionnés par les déplacements professionnels et les stages.....	37
7.2.6 La création d'un service extérieur de pompes funèbres sans mise en concurrence	38
8 LE SYSTÈME D'INFORMATION	39
8.1 L'organisation de la fonction informatique	39
8.1.1 Le pilotage du système d'information	39
8.1.2 La charte utilisateur	40
8.1.3 L'organisation de la fonction informatique	40
8.1.4 La stratégie du système d'information.....	41
8.2 La cartographie des risques.....	41
8.2.1 Les audits des systèmes d'information	41
8.2.2 Les principes fixés en matière de gestion des projets informatiques.....	41
8.2.3 La maîtrise des risques du système d'information.....	42
ANNEXES	46

SYNTHÈSE

Avec une population de 42 476 habitants, Boulogne-sur-Mer est la deuxième commune du département. Elle constitue la ville-centre de la communauté d'agglomération du Boulonnais, composée de 22 communes et de 116 600 habitants, dont 36 % sont boulonnais.

Pour son développement, la commune s'appuie, notamment, sur son port de pêche, sa plateforme européenne de transformation du poisson, son pôle de compétitivité AQUIMER¹, l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER), son port de plaisance, ses implantations d'entreprises ainsi que le Grand Nausicaá, plus grand aquarium en Europe.

Sur la période 2012 à 2016, sa situation financière est équilibrée. La capacité d'autofinancement dégagée par l'exploitation lui a permis de poursuivre ses investissements. Toutefois, la progression des charges de gestion à un rythme plus rapide que celle des produits doit inciter la commune à la vigilance quant au nécessaire équilibre de son exploitation qui, selon l'ordonnateur, serait fragilisé, depuis 2017, par les récentes mesures nationales concernant la fiscalité locale et les dotations de l'État.

Pour préserver cet équilibre, elle dispose cependant de marges de manœuvre. C'est notamment le cas dans la gestion des ressources humaines, où l'écart avec la durée légale de travail représente un coût de 2 M€ par an, correspondant à 47 équivalents temps plein. Si un protocole d'accord sur 1 607 heures par an a été délibéré en juin 2018, des marges de progrès existent encore. L'absentéisme dû à la maladie ordinaire, en progression, est également source de surcoûts. Enfin, les mutualisations avec la communauté d'agglomération du Boulonnais sont à renforcer.

Le contrôle interne présente d'importantes marges de progrès. Les activités de la commune ne sont pas soumises à un contrôle organisé, permanent et documenté. Cette situation peut expliquer des pratiques de dépenses encore mal maîtrisées à l'exemple de l'utilisation non contrôlée des véhicules de service et des cartes de carburant, l'attribution, régularisée récemment, de logements de fonction sans facturation des fluides ou encore de l'augmentation du nombre de matériels portables et leur attribution sans déclaration d'avantages en nature. L'ordonnateur s'est engagé à formaliser, par écrit, des procédures relatives au contrôle, *via* la mise en place d'un guide de procédures internes.

D'une manière générale, dans plusieurs domaines, l'instruction a mis en évidence l'insuffisance, parfois même l'absence, d'instruments de pilotage formalisés. Ainsi, le système d'information fait l'économie d'un schéma directeur qui lui permettrait de définir la politique numérique de la commune dans un cadre pluriannuel. De même, dans le domaine budgétaire, les documents d'orientation budgétaire n'offrent pas de perspective pluriannuelle.

Enfin, l'examen de la fiabilité des comptes a révélé certaines lacunes, comme l'absence d'amortissement depuis de nombreuses années et un écart qui reste important entre l'inventaire et l'état de l'actif, autant d'éléments qui affectent la qualité de l'information comptable.

¹ Créé en 1999 et labellisé Pôle de Compétitivité national en 2005 par l'État, AQUIMER est un outil au service des entreprises, des scientifiques et des centres de formation.

RECOMMANDATIONS²

Rappels au droit (régularité) 1/2

	<i>Totalement mis en œuvre³</i>	<i>Mise en œuvre en cours⁴</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁵</i>	<i>Non mis en œuvre⁶</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : s'assurer que les rapports d'orientation budgétaire garantissent à l'assemblée délibérante une dimension pluriannuelle des informations produites et que leur contenu soit conforme à l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.		X			10
Rappel au droit n° 2 : mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.		X			13
Rappel au droit n° 3 : régulariser les comptes d'immobilisations en cours conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.		X			13
Rappel au droit n° 4 : veiller à ce que les restes à réaliser en recettes d'investissement correspondent à des recettes certaines, conformément à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales.				X	14
Rappel au droit n° 5 : respecter la réglementation relative à la durée annuelle du travail, conformément aux dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.			X		30
Rappel au droit n° 6 : mettre en place le régime indemnitaire en tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, conformément au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.	X				31

² Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

³ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

⁴ L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

⁵ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

⁶ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.

Rappels au droit (régularité) 2/2

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 7 : prendre des arrêtés d'attribution de logement de fonction, conformément au décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.	X				36
Rappel au droit n° 8 : actualiser la délibération de remboursement des frais de déplacement, conformément au décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001.	X				37

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : reprendre la provision de 900 000 € constituée pour couvrir les risques potentiels relatifs à l'encours de dette.	X				14
Recommandation n° 2 : présenter les engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissements comportant une prévision des dépenses et des recettes.				X	24
Recommandation n° 3 : mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences en liaison avec les priorités stratégiques de la collectivité.				X	27
Recommandation n° 4 : procéder, dans la convention entre la commune et le centre communal d'action sociale (CCAS), à la valorisation de l'ensemble des coûts financiers générés par l'infogérance des équipements informatiques et téléphoniques mis à la disposition du CCAS ainsi que les frais de télécommunication de ce dernier.	X				34
Recommandation n° 5 : définir les conditions d'utilisation des véhicules de service et mettre en place des carnets de bord afin d'en contrôler l'utilisation.				X	35
Recommandation n° 6 : engager les démarches en vue d'élaborer un schéma directeur des systèmes d'information présenté à l'assemblée délibérante.		X			44

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Boulogne-sur-Mer pour les années 2012 et suivantes a été ouvert par lettres du président de la chambre adressées le 6 septembre 2017 à M. Frédéric Cuvillier, maire et ordonnateur de la commune de Boulogne-sur-Mer jusqu'au 7 juillet 2012 et depuis le 6 avril 2014, et à Mme Mireille Hingrez-Céréda, maire de Boulogne-sur-Mer et ordonnateur du 8 juillet 2012 au 5 avril 2014.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 10 janvier 2018 avec M. Cuvillier et Mme Hingrez-Céréda.

Lors de sa séance du 8 février 2018, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été notifiées à M. Cuvillier et Mme Hingrez-Céréda respectivement le 30 mars 2018 et le 5 avril 2018.

Par la suite, le greffe a enregistré le 4 juin 2018 deux réponses distinctes, celle de M. Cuvillier, accompagnée d'une demande d'audition, prévue à l'article L. 243-3 du code des juridictions financières et qui s'est déroulée le 16 juillet 2018, et celle de Mme Hingrez-Céréda, qui précise ne pas apporter d'observations complémentaires à la réponse de M. Cuvillier.

Après avoir examiné les réponses et entendu M. Cuvillier lors de son audition, la chambre a arrêté les observations définitives lors de sa séance du 16 juillet 2018.

Le suivi des observations formulées dans le précédent rapport notifié en 2011 figure en annexe n° 1.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Boulogne-sur-Mer (Pas-de-Calais), est la deuxième du département par sa population, derrière celle de Calais, et première par sa densité de population.

La population municipale est de 42 476 habitants, soit environ 1 000 habitants de moins qu'en 2009⁷. Par décret du 27 décembre 2013, la collectivité a été classée « station de tourisme » et a fait l'objet d'un classement démographique dans la catégorie supérieure.

Boulogne-sur-Mer est la ville centre de la communauté d'agglomération du Boulonnais, composée de 22 communes totalisant 116 600 habitants, dont 36 % de boulonnais.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur souligne une baisse du taux de chômage d'1,7 % sur une année, pour revenir à un taux de 12 %⁸, en raison du développement dynamique de la commune qui s'appuie sur son port de pêche, sa plateforme européenne de transformation du poisson, son pôle de compétitivité AQUIMER⁹, l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER), son port de plaisance, ses implantations d'entreprises ainsi que le Grand Nausicaá, plus grand aquarium en Europe.

2 LES RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU BOULONNAIS

2.1 Les compétences transférées

Plusieurs évolutions sont intervenues pendant la période examinée, conformément aux dispositions de l'article L. 5219-5 du code général des collectivités territoriales qui prescrit l'exercice de plein droit des compétences de la communauté d'agglomération en lieu et place des communes adhérentes, impactant celles de la commune de Boulogne-sur-Mer.

Au cours de la période sous revue, des transferts de compétences à la communauté d'agglomération du Boulonnais ont été opérés, d'abord à partir du 1^{er} janvier 2017, pour la collecte des ordures ménagères et la promotion du tourisme, puis à compter du 1^{er} janvier 2018, pour l'assainissement.

⁷ Insee, recensement de la population paru au 12 octobre 2017.

⁸ Insee, taux de chômage localisée par zone d'emploi au 4^{ème} trimestre 2017, paru le 2 juillet 2018.

⁹ Créé en 1999 et labellisé Pôle de Compétitivité national en 2005 par l'État, AQUIMER est un outil au service des entreprises, des scientifiques et des centres de formations.

Dans le domaine de la culture, malgré les nombreux dispositifs spécifiques initiés par l'intercommunalité, l'intégration communautaire peut encore progresser, notamment pour certains établissements comme l'école d'art et la bibliothèque numérique, qui présentent une vocation communautaire tout en restant en gestion communale, même si l'ordonnateur souligne, en réponse aux observations provisoires, que leur fréquentation est majoritairement d'origine boulonnaise.

2.2 Les mutualisations

En matière de mutualisation, qui bénéficie essentiellement aux petites communes, les relations entre la commune et la communauté d'agglomération du Boulonnais, en dépit de récents progrès, restent à approfondir.

C'est ainsi qu'un projet informatique, en cours d'élaboration, a récemment débouché en matière de frais de télécommunication, avec la constitution d'un premier groupement de commandes qui devrait se concrétiser en 2019. Un service de médecine préventive, auparavant municipal, est mutualisé depuis fin 2017.

En ce qui concerne l'instruction des demandes d'autorisation - droits des sols, l'ordonnateur précise, dans sa réponse aux observations provisoires, que la commune de Boulogne-sur-Mer adhère, par convention, à ce service depuis le 1^{er} juin 2018, qui devrait être renforcé par le transfert d'un agent municipal.

2.3 Les flux financiers de la communauté d'agglomération du Boulonnais vers la commune

Au cours de la période examinée, la commune a bénéficié de 0,145 M€ de subventions de fonctionnement de la part de la communauté d'agglomération du Boulonnais, afin de soutenir des actions communales.

Par ailleurs, des subventions d'investissement ont été versées sous la forme de fonds de concours pour un montant total représentant près d'1,5 M€.

Au-delà des aides ponctuelles, la dotation de solidarité communautaire évolue à la hausse, pour atteindre 0,311 M€ en 2016.

Mais, c'est surtout la montée en puissance du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales qui caractérise l'effort de solidarité, avec une évolution de 0,487 M€ à 1,078 M€ entre 2012 et 2016.

Une dotation de solidarité « équipement », créée en 2017, a permis à la commune de percevoir 400 000 € pour la salle Damrémon qui porte, selon l'ordonnateur, sur de multiples activités en lien avec les associations locales, notamment le basket-ball.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune est au centre d'une intercommunalité encore en devenir : notamment en termes de mutualisations, ses relations avec la communauté d'agglomération du Boulonnais sont récentes et limitées. Le renforcement de l'intégration communautaire permettrait à la commune de dégager des économies d'échelle.

3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

3.1 Débat et rapport d'orientation budgétaire

Les documents d'orientation budgétaire reprennent les réalisations déclinées par chaque direction d'action municipale. Essentiellement rétrospectifs, ils consacrent une large place au bilan des années précédentes. Les grandes orientations de la politique budgétaire sont cependant insuffisamment chiffrées pour le budget à venir.

Ils ne comportent quasiment pas d'éléments d'évaluation à moyen terme des ressources, ni d'informations sur les principaux investissements projetés, sur le niveau d'endettement et son évolution. Ces documents demeurent donc perfectibles, même si l'ordonnateur souligne, dans sa réponse aux observations provisoires, qu'il lui semble illusoire de décliner l'action à moyen terme dans un environnement très fluctuant, incertain voire instable, peu propice à des prévisions pluriannuelles de qualité.

Les données manquantes obèrent la qualité de l'information de l'assemblée délibérante, qui ne dispose pas d'éléments suffisamment complets et détaillés lui permettant de débattre sur les orientations générales du budget et d'avoir une vision globale et pertinente de la stratégie de la commune.

En ce qui concerne les rapports d'orientation budgétaire, la transmission au préfet de département et au président de la communauté d'agglomération du Boulonnais est obligatoire ; la commune n'a pas pu justifier de la réalité de leur transmission au titre de 2017.

<p>Rappel au droit n° 1 : s'assurer que les rapports d'orientation budgétaire garantissent à l'assemblée délibérante une dimension pluriannuelle des informations produites et que leur contenu soit conforme à l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.</p>

3.2 La publicité des données et la dématérialisation en matière budgétaire et financière

3.2.1 Mise en ligne des informations publiques

Les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants rendent accessibles en ligne les informations publiques mentionnées à l'article 10 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978, relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques lorsque ces informations se rapportent à leur territoire et sont disponibles sous forme électronique.

A la date du contrôle, le site internet de la commune ne comportait pas de procès-verbal du conseil municipal ni de délibération, le premier compte rendu mis en ligne datant seulement du 28 juin 2018.

3.2.2 Mise en ligne des documents d'information budgétaire et financière

Le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12 du code précité, doivent être mis en ligne sur le site internet de la commune lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent.

Or, les comptes administratifs et notes explicatives de synthèse se rapportant aux exercices 2012 à 2016 n'ont pas été publiés. En revanche, depuis janvier 2018, les documents et rapports d'orientation budgétaire, ainsi que les budgets 2018, le sont.

3.2.3 Transmission dématérialisée des documents budgétaires et des pièces comptables

La transmission, par voie numérique, des documents budgétaires au préfet du Pas-de-Calais est assurée conformément à l'article R. 2131-3 du code général des collectivités territoriales, depuis que le maire a signé le 22 mars 2017 une convention avec le représentant de l'État dans le département. De même, la transmission des pièces justificatives au comptable public par voie numérique est effectuée depuis le 12 avril 2012, date de l'adhésion au protocole d'échange standard d'Hélios (PES V2), dans le cadre du projet municipal dit de « Full Demat ».

4 LA FIABILITÉ DES COMPTES

4.1 Les prévisions budgétaires

Les prévisions budgétaires concernant la section de fonctionnement sont réalistes, tant en recettes qu'en dépenses (taux moyen d'exécution de 103 % en recettes et de 92 % en dépenses). Quant à la section d'investissement, les prévisions sont parfois surévaluées, avec un taux moyen de réalisation de 76 % en dépenses et de 90 % en recettes (*cf.* annexe n° 2).

4.2 La qualité de l'information comptable

4.2.1 L'inventaire physique et l'état de l'actif

Le rapport précédent de la chambre faisait observer l'important écart entre l'inventaire et l'état de l'actif pour le budget principal. Selon la collectivité, un logiciel a été acquis en vue de l'intégration de la totalité des biens d'ici deux ans.

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable public. Le premier tient l'inventaire, qui justifie la réalité physique des biens, et le second tient l'état de l'actif à partir du fichier des immobilisations.

L'inventaire et l'état de l'actif du budget principal, arrêtés au 31 décembre 2016, présentent d'importantes différences. Après rapprochement des deux documents, le total des immobilisations ressort à près de 84 M€ à l'inventaire et à 396 M€ à l'état de l'actif, soit une différence de 312 M€.

Tableau n° 1 : Comparatif entre l'inventaire et l'état de l'actif au 31 décembre 2016

(en €)	Inventaire (1)	État actif (2)	Écart (3 = 2 - 1)
Sous-total c/20	3 637 885,55	11 603 427,26	7 965 541,71
Sous-total c/21	80 360 535,69	295 111 681,86	214 751 146,17
Sous-total c/23	0	32 496 614,63	32 496 614,63
Sous-total c/24	0	51 647 196,17	51 647 196,17
Sous-total c/26	0	747 729,28	747 729,28
Sous-total c/27	0	4 456 590,60	4 456 590,60
TOTAL GENERAL	83 998 421,24	396 063 239,80	312 064 818,56

Source : inventaire et état de l'actif du budget principal

Ces écarts entre inventaire et état de l'actif traduisent le manque de fiabilité des informations patrimoniales¹⁰.

L'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, indique que des travaux de rapprochement des comptes ont été réalisés depuis 2016 et se poursuivront. La chambre engage la collectivité à finaliser ce travail de mise en concordance, en lien avec le comptable public.

Rappel au droit n° 2 : mettre en concordance l'inventaire et l'état de l'actif, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.

4.2.2 Les immobilisations passées au bilan

Jusqu'à 2016, la collectivité n'a pas procédé de façon systématique au transfert des comptes 23¹¹ « Immobilisations en cours » vers les comptes 21 « Immobilisations corporelles », notamment par une retranscription dans le logiciel spécifique pour les immobilisations. Ainsi, la balance des comptes arrêtée au 31 décembre 2016 fait apparaître un total de 93 M€ au compte 23, tous budgets confondus. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que, depuis cette date, un travail conjoint avec la trésorerie a permis d'apurer une partie du stock des comptes 23.

En dépit de ce travail de régularisation en cours, la chambre constate qu'il reste encore des progrès à réaliser pour avoir une vision globale du patrimoine de la collectivité.

Elle rappelle que le principe comptable de prudence oblige à constater la dépréciation de certaines immobilisations par une dotation aux amortissements. Selon ce principe, retranscrit dans l'instruction budgétaire et comptable M14, tout événement qui risque de diminuer la valeur du patrimoine de la collectivité doit être pris en compte.

Rappel au droit n° 3 : régulariser les comptes d'immobilisations en cours, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.

¹⁰ Le Comité national de fiabilité des comptes locaux rappelle que « le patrimoine d'une collectivité figure à son bilan. Celui-ci doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité. »

¹¹ Le compte 23 « Immobilisations en cours » a pour objet de faire apparaître la valeur des immobilisations non terminées, ni mises en service, à la fin de chaque exercice. Lorsqu'elles sont terminées, elles sont transférées au compte 21 « Immobilisations corporelles », sous les rubriques suivantes : terrains, agencements et aménagements de terrain, constructions, constructions sur sol d'autrui, installations, matériel et outillage techniques, collections et œuvres d'art, immobilisations corporelles reçues au titre d'une mise à disposition, autres immobilisations corporelles.

4.2.3 Les provisions

L'état des provisions – annexe IV, état A 4 – joint au compte administratif 2016 mentionne une provision pour couverture des risques liés à l'encours de la dette. Cette provision, constituée en décembre 2011 pour un montant de 200 000 €, a été abondée entre 2012 et 2014, et s'établit aujourd'hui à 900 000 €.

Conformément aux propositions de la chambre, le maire indique, dans sa réponse, qu'une reprise de cette provision a été votée le 28 juin 2018 par le conseil municipal.

Recommandation n° 1 : reprendre la provision de 900 000 € constituée en 2011 pour couvrir les risques potentiels relatifs à l'encours de dette.

4.2.4 Les restes à réaliser

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome II, titre 3, chapitre 5 § 2), « *pour la section d'investissement, les restes à réaliser correspondent, en dépenses, aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et en recettes, aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ».

L'impact des restes à réaliser au sein d'une comptabilité est donc très important puisqu'il s'agit de mesurer les engagements juridiques pris par la collectivité qui pèseront sur le budget de l'année suivante et les recettes certaines à venir. Il s'agit donc de s'assurer de la fiabilité et de la sincérité des comptes présentés à l'assemblée délibérante et des conditions d'affectation du résultat qui en découlent.

Or, les justificatifs des restes à réaliser en recettes pour les exercices 2013 à 2016 ne correspondent pas à des recettes certaines puisqu'elles ne sont pas justifiées par un document écrit permettant d'apprécier le caractère effectif de la recette. Il s'agit de simples lettres d'organismes prêteurs formulant diverses propositions de prêts sous conditions, sans réservation de crédits, les banques restant libres *in fine* de ne pas prêter. La commune n'a d'ailleurs pas contractualisé avec lesdits organismes bancaires.

Rappel au droit n° 4 : veiller à ce que les restes à réaliser en recettes d'investissement correspondent à des recettes certaines, conformément à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales.

D'autres points de contrôle, concernant les cessions d'immobilisations, les écritures d'amortissement, les subventions d'équipement, les intérêts courus non échus et les dépenses et recettes à classer ou à régulariser n'appellent pas d'observation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière apportée par les documents d'orientation budgétaire est perfectible, notamment en raison des trop rares perspectives pluriannuelles. Jusqu'en 2016, la commune n'avait pas mis en ligne les documents budgétaires et informations financières, mais elle a commencé récemment à le faire.

En ce qui concerne la fiabilité des comptes, des observations du précédent rapport sont toujours d'actualité : notamment l'absence d'amortissement depuis de nombreuses années, des dépenses d'investissement parfois surévaluées au budget primitif, l'important écart entre l'inventaire et l'état de l'actif. À ces lacunes s'ajoutent des restes à réaliser en recettes d'investissement qui ne correspondent pas à des recettes certaines, ce qui n'est pas sans impact sur l'affectation du résultat.

5 LA SITUATION FINANCIÈRE

5.1 L'analyse financière rétrospective

5.1.1 Le périmètre de l'analyse

Le budget principal représente en fonctionnement plus de 94 % de l'ensemble des budgets consolidés. Il est suivi de loin, en termes d'importance, des budgets annexes « grand projet de ville » (1,9 %), « redynamisation du commerce » (1,2 %) et « assainissement » (1 %). Dès lors, l'analyse financière synthétisée dans le tableau ci-dessous ne porte que sur le seul budget principal.

Tableau n° 2 : Analyse financière synthétique – Budget principal

	(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016
1	Recettes réelles de fonctionnement	66,924	69,878	68,369	68,178	71,349
2	Dont recettes de la fiscalité locale	30,383	31,197	31,470	31,668	31,605
3	Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	9,604	9,541	9,764	9,985	10,225
4	Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	14,939	15,664	15,507	15,537	15,360
5	Dépenses réelles de fonctionnement	55,662	56,325	58,018	59,636	59,457
6	Dont charges à caractère général	10,658	10,501	10,058	11,258	10,496
7	Dont charges de personnel	31,596	32,065	33,785	34,539	34,717
8	Dont subventions de fonctionnement aux associations	3,793	3,662	4,240	3,320	3,287
9	Dont intérêts de la dette	2,908	2,876	2,318	3,276	2,000
10	Capacité d'autofinancement brute	10,968	12,182	10,729	8,802	10,768
11	Annuité en capital de la dette	5,762	6,072	5,672	6,065	6,477
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	5,205	6,109	5,057	2,737	4,290
13	Recettes d'investissement hors emprunt	4,730	5,422	3,527	2,903	5,941
14	Financement propre disponible (= 12 + 13)	9,935	11,531	8,584	5,640	10,231
15	Dépenses d'équipement	10,775	13,211	10,796	11,719	10,931
16	Nouveaux emprunts de l'année	6,000	4,400	5,000	6,010	4,000
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	58,373	56,701	55,984	55,516	53,038
18	Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP)	5,3	4,7	5,2	6,3	4,9

Source : comptes de gestion.

Au budget principal s'ajoutent huit budgets annexes, dont un seul est suivi en M49, qui concerne l'assainissement, compétence transférée le 1^{er} janvier 2018 à l'intercommunalité.

Dès l'année 2017, les exercices de la période ne sont d'ailleurs plus comparables, compte tenu du transfert, à la communauté d'agglomération du Boulonnais, des compétences « collecte des déchets » et « tourisme », et de la perte des produits y afférent, à savoir la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe de séjour.

5.1.2 L'évolution du budget principal entre 2012 et 2016

5.1.2.1 Les produits de gestion

Tableau n° 3 : Les produits de gestion de 2012 à 2016

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle moyenne
Produits de gestion	64,397	65,578	65,622	66,377	67,680	+ 1,3 %

Source : comptes de gestion.

5.1.2.1.1 Les ressources fiscales

En 2012, la commune avait fait le choix de maintenir les taux de fiscalité directe locale à leur niveau de 2011 puis de les baisser chaque année entre 2013 et 2016, pour les stabiliser en 2017. Si les taux restent supérieurs à la moyenne de la strate démographique¹², les bases sont sensiblement inférieures en euros par habitant à la strate, de l'ordre de 50 %.

Le produit des impôts locaux perçu par la commune en 2012, de 30,4 M€, a relativement peu progressé sur la période et a même diminué en 2016 (31,6 M€), par rapport à 2015 (31,7 M€), suite à la baisse conjuguée des taux et des bases. Pour ces dernières, leur réduction proviendrait, notamment, de l'abrogation du bénéfice de la demi-part veuvage assurant l'exonération d'une fraction de l'impôt local, et de la qualité de vie dans les quartiers prioritaires de la ville, qui tend à élargir l'assiette de la base exonérée. Pour l'avenir, l'ordonnateur s'interroge, dans sa réponse à la chambre, sur les modalités de compensation de la suppression annoncée de la taxe d'habitation et de ses implications sur la dynamique des recettes fiscales.

5.1.2.1.2 Les ressources institutionnelles et la fiscalité reversée

En 2016, les ressources institutionnelles et la fiscalité reversée perçues par la commune totalisent 31,4 M€.

La dotation globale de fonctionnement a progressé sur la période de 2,8 %, en raison notamment de l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, venue compenser la baisse de la part forfaitaire de près de 32 %, passée de 9,7 M€ en 2012 à 6,6 M€ en 2016.

Le potentiel financier par habitant s'élève, en 2016, à 1 000 €/habitant, inférieur au ratio moyen de la strate, de 1 309 €/habitant.

¹² Communes de 20 000 à 50 000 habitants.

5.1.2.2 Les charges de gestion

Tableau n° 4 : Les charges de gestion de 2012 à 2016

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	10,658	10,501	10,059	11,258	10,497	- 0,4 %
Charges totales de personnel	30,888	31,229	32,787	33,613	33,445	2,0 %
Subventions de fonctionnement*	7,147	7,024	7,943	7,073	6,871	- 1,0 %
Autres charges de gestion	1,423	1,307	1,676	2,653	3,613	26,2 %
Charges de gestion	50,116	50,06	52,466	54,597	54,425	

Source : comptes de gestion – hors atténuations de charges.

* Toutes subventions.

5.1.2.2.1 Les charges à caractère général et autres charges

Les charges à caractère général ont été stabilisées à hauteur de 10 M€ en moyenne sur la période examinée. En 2016, elles représentent près de 19 % des charges de gestion. Par contre, les autres charges de gestion ont quasiment triplé.

5.1.2.2.2 Les charges de personnel

Les charges de personnel représentent en moyenne près de 60 % des charges de gestion. Entre 2012 et 2016, elles ont connu une dynamique importante de près de 8 %, notamment en raison de l'impact des mesures réglementaires et de la progression continue du régime indemnitaire.

Tableau n° 5 : Les charges de personnel nettes de remboursements de mise à disposition

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Charges totales de personnel	30,888	31,229	32,787	3,613	33,445	2,0 %
- Remboursement de personnel mis à disposition	0,349	0,432	0,267	0,323	0,481	8,4 %
= charges totales de personnel nettes des remboursements pour mises à dispositions	30,539	30,796	32,521	33,29	32,964	1,9 %

Source : comptes de gestion.

Les charges de personnel ont augmenté de 3 M€ entre 2012 et 2016 et les charges sociales de 15 %. Des mesures réglementaires ponctuelles ont eu un impact direct sur l'augmentation de la masse salariale, notamment suite à l'application de nouvelles dispositions indicielles.

Le régime indemnitaire en variation annuelle moyenne a été stable. D'un montant de 4 M€ en 2016, il représente 26 % de la rémunération du personnel titulaire.

Selon la réponse de l'ordonnateur, son augmentation, qui est due notamment aux 15 agents contractuels stagiaires en 2015 (et 15 en 2017) a pesé dans la hausse des charges de personnel depuis 2012.

Le coût de la rémunération des non-titulaires a progressé de près de 38 % en cinq ans.

La dépense au titre des emplois aidés a augmenté de 0,8 M€ en 2012 à 1,2 M€ en 2016, mais le financement par l'État couvrant près de 80 % du coût de l'emploi, le coût net pour la commune est quatre fois moindre que son coût brut.

Tableau n° 6 : Les dépenses brutes et nettes au titre des emplois aidés

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016
Dépense emplois aidés	753 046,25	880 191,07	1 096 271,61	1 136 262,25	1 237 292,51
Participation de l'État	498 712,81	621 144,26	718 328,87	780 966,22	888 424,24
Solde pour la commune	254 333,44	259 046,81	377 942,74	355 296,03	348 868,27

Source : commune de Boulogne-sur-Mer ; balance coût recettes par année groupe 4.

5.1.2.3 Les subventions versées

5.1.2.3.1 Les subventions de fonctionnement

Avec un montant de 159 € par habitant de subventions versées en 2016, la commune se situe bien au-dessus de la moyenne de la strate (108 €). Ces subventions représentent 10,68 % des charges contre 7,5 % pour la moyenne des collectivités comparables.

Globalement, les subventions sont quasi stables, avec un point haut en 2014 concernant celles versées aux personnes de droit privé et une augmentation de 0,6 M€ sur la période pour celles allouées aux établissements publics (centre communal d'action sociale, notamment), cette hausse étant motivée, selon l'ordonnateur, par l'engagement de la commune envers les actions de solidarité.

5.1.2.3.2 Les subventions de fonctionnement exceptionnelles

Des subventions de fonctionnement exceptionnelles sont versées chaque année pour un montant oscillant entre 0,039 M€ et 0,294 M€. Ces subventions d'équilibre sont versées aux budgets annexes « construction Obellianne 2 » et « gestion des parkings en ouvrage ».

5.1.2.4 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

Depuis 2012, la progression plus rapide des charges de gestion (+ 8,6 %) que celle des produits de gestion (+ 5,1 %) a réduit l'excédent brut de fonctionnement, qui représente désormais, en 2016, 18,4 % desdits produits. Cette année-là, il demeure encore supérieur de cinq points à la moyenne de la strate.

Entre 2012 et 2016, la capacité d'autofinancement (CAF) brute diminue de 1,8 % mais représente encore plus de 15 % des produits de gestion, soit un niveau supérieur de plus de trois points à la moyenne de la strate.

5.1.2.5 Le financement des investissements

Tableau n° 7 : Financement propre disponible et dépenses d'équipement de 2012 à 2016

(en M€)	2012	2013	2014	2015 ¹³	2016	Cumul sur les années
Financement propre disponible	9,936	11,533	8,585	5,641	10,233	45,927
Financement propre disponible / Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	92,2 %	87,3 %	79,5 %	48,1 %	93,6 %	0 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	10,775	13,211	10,796	11,719	10,932	57,434
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1,491	0,880	0,457	1,057	1,072	4,957
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	- 0,056	- 0,029	0	- 0,031	0,010	- 0,107
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 2,349	- 2,535	- 2,886	- 9,021	- 1,803	- 18,594
Nouveaux emprunts de l'année (y compris Pénalités de réaménagement)	6,000	4,400	5,000	6,010	4,000	25,410
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	3,651	1,865	2,114	- 3,011	2,197	6,816

Source : comptes de gestion.

La plupart des recettes d'investissement sont réalisées sur le budget principal. Le reste concerne pour l'essentiel le budget « assainissement » et le budget « grand projet de ville ». Les autres budgets ne représentent qu'une part très faible.

La capacité d'autofinancement nette, correspondant à la CAF brute diminuée de l'annuité de la dette, a baissé fortement en 2015, sous l'effet conjugué de la contraction de la CAF brute et de l'accroissement de l'annuité en capital.

Malgré une diminution de 17,6 % entre 2012 et 2016, la CAF nette atteint 99 € par habitant, soit près du double de la moyenne des communes comparables.

En 2016, le ratio de financement propre disponible/dépenses d'équipement atteint un taux élevé de 94,6 %, le reste des investissements ayant été couvert par l'emprunt.

¹³ Financement propre disponible = CAF nette (2,737 M€) + Recettes d'investissement hors emprunt (2,904 M€) = 5,641 M€.

5.1.2.6 L'endettement

En 2016, l'endettement moyen de la commune, soit 1 227 € par habitant, était supérieur à la moyenne de la strate, de 1 095 €.

Toutefois, la part contributive de la dette au financement des investissements tend à décroître, compte tenu d'un volume d'encours nouveaux plutôt orienté à la baisse (6 M€ en 2015 contre 4 M€ en 2016).

De même, l'encours de la dette du budget annexe SPIC (assainissement) est en baisse de 9,7 % sur la période. Il reste stable par rapport à l'encours total de la dette, et peu élevé, puisqu'il ne représente que 4 %.

La dette est ventilée à raison de 82 % au budget principal, et de 18 % sur trois budgets annexes (« redynamisation » 3 %, « assainissement » 4 % et « grand projet de ville » 11 %). Elle se décompose en 34 emprunts, essentiellement à taux fixe.

La capacité de désendettement de la commune s'améliore depuis 2012, passant de 5,3 années à 4,9 années en 2016.

5.1.2.7 Le fonds de roulement et la trésorerie

Tableau n° 8 : Le fonds de roulement et la trésorerie de 2012 à 2016

Au 31 décembre (en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	12,516	14,382	16,496	13,485	15,785	6,0 %
- Besoin en fonds de roulement global	1,931	4,764	4,633	3,545	3,288	14,2 %
= Trésorerie nette	10,585	9,618	11,863	9,940	12,497	4,2 %
en nombre de jours de charges courantes	72,9	66,3	79,0	62,7	80,8	

Source : comptes de gestion.

Au cours de la période sous revue, le niveau moyen du fonds de roulement avoisine les 15 M€, soit l'équivalent de 70 jours de charges courantes. En 2016, il atteint près de 15,8 M€ et représente 96 jours de fonctionnement. La trésorerie, de 12,5 M€, est elle-même importante, représentant près de 81 jours de fonctionnement la dernière année.

La récurrence d'un fonds de roulement élevé interroge sur la politique d'endettement de la commune.

Dans sa réponse, le maire fait valoir que celle-ci s'est appuyée, ces dernières années, sur des taux bas.

5.1.3 L'évolution du budget principal à compter de 2017

Sur la base du compte administratif 2017, approuvé par le conseil municipal le 28 juin 2018, la chambre relève, entre 2016 et 2017, les tendances suivantes : une baisse des recettes (- 6,4 M€) plus rapide que celle des dépenses (- 2,2 M€) avec, pour conséquence, une diminution des capacités d'autofinancement brute et nette, respectivement de - 3,4 M€ et - 3,8 M€.

5.1.3.1 Les produits de gestion

En 2017, le montant des produits de gestion s'élève à 62,724 M€, soit une baisse de 7,3 % par rapport à 2016, notamment en raison du transfert au 1^{er} janvier 2017, à l'intercommunalité, des compétences relatives à la collecte des ordures ménagères et à la promotion du tourisme, engendrant une perte des recettes afférentes, soit respectivement la redevance spéciale et la taxe de séjour.

Les ressources institutionnelles et la fiscalité reversée, perçues par la commune, diminuent en 2017 à 30,4 M€. La baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement est plus marquée, avec une valeur de 5,5 M€ contre 6,6 M€ en 2016.

Le potentiel financier par habitant, qui s'élevait en 2016 à 1 000 €/habitant, inférieur au ratio moyen de la strate de 1 309 €/habitant, s'est stabilisé en 2017 avec une valeur de 974,7 €/habitant.

5.1.3.2 Les charges de gestion

En 2017, les charges de gestion atteignent un montant de 52,998 M€, soit une diminution de 2,6 % par rapport à l'exercice 2016.

Les charges à caractère général en représentent 16 % en 2017. Par contre, les « autres charges de gestion » ont doublé.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur explique cette évolution par la résorption progressive des déficits d'investissement accumulés depuis l'origine dans les différents budgets annexes.

Au total, de 2012 à 2017, les charges totales de personnel (nettes des remboursements pour mise à disposition) augmentent de 4,6 %, passant de 30,5 M€ à 31,9 M€.

La rémunération du personnel titulaire a augmenté, pour sa part, de 2 % et les charges sociales de 10 % sur la même période, soit + 0,9 M€.

Le nombre de contrats aidés a été ramené de 90 à 30 en 2017, à la suite de la réduction à 50 % du taux de financement de l'État.

L'ordonnateur précise, dans sa réponse aux observations provisoires, que 3 des agents concernés ont fait valoir leur droit à la retraite, et 12 ont obtenu un contrat temporaire à la ville.

5.1.3.3 L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement

En 2017, l'excédent brut de fonctionnement représente désormais 15,5 % des produits de gestion. Entre 2012 et 2017, la capacité d'autofinancement brute a diminué de 7,7 % mais elle représente encore près de 12 % des produits de gestion.

5.1.3.4 Le financement des investissements

En 2017, la capacité d'autofinancement nette est de 0,512 M€ contre 4,291 M€ en 2016. Elle a diminué de 90,2 % depuis 2012.

La même année, le ratio de financement propre disponible des dépenses d'équipement atteint un taux élevé de 28,3 %.

5.1.3.5 L'endettement

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que la dette est de 1 184 €/habitant en 2017, résultante de la nouvelle compression de 3,1 M€ de la dette globale de la commune.

Cette année-là, la capacité de désendettement de la commune est de 7 années, avec un volume d'encours nouveaux de 6 M€.

Selon les orientations budgétaires de l'exercice 2018, la politique de recours à l'emprunt serait sensiblement revue à la hausse, corollaire de la baisse de la capacité d'autofinancement enregistrée dès 2017, et expliquée, selon la réponse de l'ordonnateur, par des facteurs exogènes à la politique municipale.

5.1.3.6 Le fonds de roulement et la trésorerie

En 2017, le niveau moyen du fonds de roulement atteint 10 M€ et la trésorerie baisse à près de 9 M€.

5.2 Prospective financière

5.2.1 Les tableaux des ratios et les tableaux de bord du maire

L'analyse financière menée par la commune repose sur les soldes les plus significatifs des équilibres structurants permettant de construire un tableau de bord simple, ainsi que des ratios pertinents mesurant la soutenabilité financière des investissements.

Si l'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, souligne que l'ampleur des séries d'indicateurs et ratios significatifs confèrerait à ce tableau de bord « une assise rétroactive propre à aiguiller la prospective financière », la chambre souligne qu'une telle pratique s'appuie essentiellement sur une analyse rétrospective fondée sur l'évolution des masses critiques et des ratios de 2009 à 2016, sans intégrer de postulats ni d'hypothèses pour l'avenir.

5.2.2 L'absence de prospective financière

En termes de procédure, une première note de cadrage des dépenses de fonctionnement et d'investissement, indiquant les priorités et les contraintes, est adressée aux directeurs de pôle en vue de propositions budgétaires. Une seconde note est adressée aux élus, rappelant le processus et les principales orientations budgétaires.

Il conviendrait que la commune élabore une prospective pluriannuelle approuvée par l'assemblée délibérante, portant sur le fonctionnement et sur l'investissement. En effet, à ce jour, en fonctionnement, les dépenses de personnel sont gérées par exercice budgétaire en l'absence de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et de schéma pluriannuel de recrutement. En investissement, s'il existe depuis 2018 un tableau Excel projetant des investissements imprécis jusqu'en 2028 et reprenant des travaux de gros entretien et de réparations, cet outil ne saurait se substituer à une analyse prospective étayée et chiffrée pouvant donner lieu à débat devant l'assemblée délibérante.

L'ordonnateur souligne, en réponse aux observations provisoires, la difficulté d'obtenir de l'ensemble des partenaires des engagements permettant d'établir un calendrier précis et suffisamment fiable des principales opérations afin d'anticiper les dates de réalisation. Ainsi, un tableau de financement des investissements, hors ANRU, d'un montant supérieur à 38 M€ traduit ces imprécisions.

En définitive, à ce jour, la commune privilégie la préparation de son budget dans un cadre annuel alors que les incertitudes évoquées dans la réponse de son ordonnateur, devraient précisément plutôt l'amener à s'inscrire dans un cadre pluriannuel.

Recommandation n° 2 : présenter les engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissements comportant une prévision des dépenses et des recettes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune est globalement équilibrée tant en fonctionnement qu'en investissement. Au cours de la période passée, sa capacité d'autofinancement lui a permis de financer sa politique d'investissement, mais elle devra, pour l'avenir, tenir compte de la progression des charges de gestion face à une diminution des produits de gestion, et veiller à ne pas laisser se dégrader l'équilibre de son exploitation. La mise en place d'une prospective pluriannuelle permettrait à la collectivité de pouvoir mieux anticiper sa trajectoire financière, dans un contexte marqué par les incertitudes soulevées par l'ordonnateur dans sa réponse.

6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Suite au contrôle de la chambre, les arrêtés de concession de logement, qui réservaient indûment la gratuité des fluides à leurs occupants, ont été régularisés le 1^{er} mai 2018.

6.1 L'évolution de la masse salariale et des effectifs de 2012 à 2016

6.1.1 L'évolution de la masse salariale

Sur la période analysée, la masse salariale augmente de 7,94 %, passant de 30,5 M€ à 33 M€, conséquence notamment de la progression des effectifs.

En 2016, les charges de personnel consomment 48,7 % des produits de gestion.

6.1.2 L'évolution des effectifs

6.1.2.1 Les titulaires et les contractuels

L'effectif de la commune se caractérise par une proportion importante de titulaires (en 2016 : 715 titulaires contre 69,6 non-titulaires) et un âge moyen élevé au regard de la pyramide des âges.

Entre 2012 et 2016, les effectifs communaux ont évolué de 766,2 agents équivalents temps plein (ETP) à 784,6, soit une augmentation de 18,4 ETP, et une hausse de 2,41 %.

Cette progression s'explique, selon la commune, par des créations de services (crypte de la cathédrale, école musée, carré Sam...). Elle résulterait également de l'évolution de la réglementation (plan de maîtrise sanitaire dans les cantines, plan Vigipirate induisant un renforcement des contraintes de sécurité autour de l'ensemble des manifestations) et des réorganisations internes (départs d'agents, suppression d'une direction générale).

Le développement de l'intercommunalité n'avait pas eu d'impact observable en termes d'emplois sur la période de 2012 à 2016. Il en a eu un, en revanche, en 2017 avec la prise de compétence de la promotion du tourisme et de la collecte des ordures ménagères par la communauté d'agglomération, qui a occasionné le transfert, à cette dernière, de 65,6 ETP municipaux au 1^{er} janvier 2017.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que la mutualisation dépend, avant tout, de la volonté des différentes communes composant la communauté d'agglomération. Bien que progressivement mise en place, elle ne participe pas à une diminution des charges de personnel.

6.1.2.2 Les contrats aidés

En 2013, l'effectif des contrats aidés était de 64 contrats uniques d'insertion, 4 emplois d'avenir et 5 autres contrats aidés. En 2015, ces chiffres ont augmenté : 85 contrats uniques d'insertion et 12 emplois d'avenir, pour atteindre 90 emplois aidés en 2017.

En 2018, suite à la diminution du financement de l'État, leur effectif a été ramené à 30 emplois dans les prévisions budgétaires.

6.1.2.3 La féminisation de l'effectif communal

Les femmes sont majoritaires dans les filières administrative (77 %), culturelle (80 %), médico-sociale (90 %) et sociale (97 %).

En 2017, le transfert vers l'intercommunalité des agents de la collecte des ordures ménagères, essentiellement masculins, s'est traduit pour l'ensemble des agents titulaires par une augmentation de la représentation féminine de 48 % en 2015 à 52 %.

Ce taux reste inférieur à la moyenne nationale puisque selon les statistiques de la direction générale des collectivités locales, en 2015, les femmes représentent 63,9 % au sein des effectifs des communes et de leurs établissements.

6.1.2.4 La répartition des effectifs selon le temps de travail

Le nombre d'agents à temps plein est resté stable entre 2012 et 2016, + 0,41 %, soit + 3 unités ; parallèlement, le nombre de ceux à temps partiel augmentait de 10 unités.

Les agents ayant choisi le temps partiel se situent principalement dans les filières administrative, technique et culturelle sur des emplois de catégorie C. Leur quotité de travail est généralement de 80 %.

6.1.2.5 Les flux d'entrées et de sorties

Entre 2012 et 2016, le flux des 228 sorties est essentiellement dû aux 113 départs en retraite, tandis que le flux des 242 entrées s'est traduit principalement par 93 recrutements directs et 105 contractuels, soit un solde positif de 14 agents.

6.1.2.6 La politique de recrutement

Le schéma de recrutement, qui n'est pas pluriannuel, est défini en fonction du budget attribué, sous la forme de délibérations annuelles sur les effectifs, les emplois saisonniers et les emplois contractuels.

L'ordonnateur justifie, dans sa réponse, l'absence de caractère pluriannuel par le manque de lisibilité des politiques publiques et le contexte institutionnel incertain.

L'absence de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences constitue une lacune que la configuration de la pyramide des âges des effectifs municipaux incite d'autant plus à mettre en place. Son déploiement, avec la nomination d'un agent dédié, a été suspendu dans l'attente de la finalisation des réorganisations internes.

Recommandation n° 3 : mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences en liaison avec les priorités stratégiques de la collectivité.

6.1.3 La création et l'utilisation des emplois

Un écart important est constaté entre le nombre d'emplois budgétaires et le nombre d'emplois pourvus. Le taux d'occupation des emplois budgétaires diminue ainsi de 91 % en 2012 à 85 % en 2016. Cette année-là, seuls 727 emplois sont pourvus sur les 858 postes inscrits au budget.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à opérer un meilleur ajustement au cours d'un prochain conseil municipal, de telle sorte que le différentiel soit ramené à un écart plus proche du volume des futurs postes à pourvoir, contribuant ainsi à une meilleure information de l'assemblée délibérante.

6.1.4 L'évolution des effectifs et des emplois à compter de 2017

A partir de 2017, le périmètre des effectifs n'est pas comparable, en raison du transfert de la compétence « collecte » à la communauté d'agglomération du Boulonnais ; les charges de personnel représentent, cette année-là, un montant de 32,4 M€, soit une baisse d'1 M€ par rapport à l'exercice 2016 et ce malgré le transfert de personnel vers l'intercommunalité évalué à 2,4 M€ par la commission locale d'évaluation des charges transférées « collecte ».

En 2017, l'effectif est de 723,5 ETP, composé de 655 titulaires et de 68,5 non-titulaires, soit une diminution de 61,1 ETP par rapport à 2016.

Pour 2017, l'ordonnateur précise, dans sa réponse, que les flux de sorties et d'entrées sont respectivement de 105 et de 42, soit un solde négatif de 63 agents.

L'écart entre le nombre d'emplois budgétaires et le nombre d'emplois pourvus continue à être important, avec un taux d'occupation de l'ordre de 88 %. En 2017, cet écart s'expliquerait, selon la commune, par l'ouverture anticipée d'emplois à créer.

Dans sa réponse, l'ordonnateur fait valoir que depuis la délibération du 21 mars 2018, l'écart s'est réduit à 47 postes. Il reste encore trop important.

6.2 Le temps de travail

6.2.1 L'organisation du temps de travail

6.2.1.1 La durée annuelle du travail

La réglementation relative au temps de travail est fixée par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 et le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 ; elle s'applique à tous les agents des collectivités territoriales.

L'article 21 de la loi du 3 janvier 2001 dispose : « *les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et de leurs établissements publics sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements* ».

Le temps de travail des agents de la commune est fixé par des délibérations du 11 décembre 2000, relative à la réduction du temps de travail, du 17 décembre 2001, relative au protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail et du 28 janvier 2002, sur l'aménagement et réduction du temps de travail (protocole d'accord 2^{ème} phase).

L'aménagement de la durée du temps de travail a été fixé avec 8 jours ARTT pour les agents accomplissant un service hebdomadaire de 5 jours, soit 1 539 heures/an et 10 jours ARTT pour ceux accomplissant un service hebdomadaire de 6 jours, soit 1 578 heures/an.

La collectivité n'avait pas délibéré sur les règles relatives au temps de travail en respectant la base annuelle légale de 1 600 heures puis 1 607 heures annuelles. Cependant, le conseil municipal a délibéré le 28 juin 2018, en retenant 1 598,40 heures annuelles pour les agents effectuant 37 heures sur 5 jours ou 1 595,63 heures annuelles pour ceux réalisant 37 heures sur 6 jours, ce qui reste toujours inférieur aux dispositions réglementaires. Cette délibération produite en réponse, mais dont l'application effective n'a pas été examinée par la chambre, prévoit toujours un certain nombre de congés exceptionnels qui viendraient en déduction du temps de travail mentionné à l'article 1^{er}.

6.2.1.2 Les régimes spécifiques à certains services

La délibération du 28 janvier 2002 a défini une durée du temps de travail spécifique pour certains services qui sont exclus du cycle de travail de 36 heures par semaine. C'est le cas de services répondant à des cycles de travail particuliers, comme par exemple :

1. le château-musée / accueil boutique : 33 heures par semaine ; l'École nationale de musique et de danse : 42 heures par semaine avec compensation par récupération pendant les vacances scolaires ; le service des espaces verts avec un cycle saisonnier du 1^{er} mars au 31 octobre et du 1^{er} novembre au 28 février ; les bucherons, les concierges : des horaires aménagés avec une heure d'interruption au minimum pour le repas et des temps de présence sur 5 jours avec la possibilité de prendre une demi-journée entre le lundi et le vendredi ;

2. les écoles : agents des écoles maternelles et agents de restauration dont l'annualisation des horaires est prévue par le comité technique du 26 juin 2013 (périodes scolaires (39h/semaines) ou en vacances scolaires (22h30/semaine) ;
3. la Crypte et le musée dont la durée du temps de travail est prévue par les comités techniques des 7 juin et 20 octobre 2016.

Toutefois, pour les points 2 et 3, si la durée de travail hebdomadaire est mentionnée, aucune délibération ne fixe la durée annuelle, conformément aux dispositions de l'article 4 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale. La délibération du 28 juin 2018 n'a pas défini une durée du temps de travail spécifique pour ces services mais a précisé les cycles de travail.

6.2.1.3 Les congés annuels

Aux termes du 1^{er} de l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, un fonctionnaire territorial en activité a droit à un congé annuel avec traitement, dont la durée est fixée par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985, à savoir cinq fois la durée hebdomadaire de travail, soit 5 fois 5 jours, d'où 25 jours annuels de congés payés.

Le protocole ARTT, délibéré le 11 décembre 2000, indiquait que le total des congés statutaires était de 25 jours pour des agents effectuant un temps de travail sur 5 jours et de 27 jours pour des agents effectuant un temps de travail sur 6 jours et qu'à ces jours, sont ajoutés dans les deux cas 2 jours supplémentaires pour congés pris hors période.

Une délibération du 28 juin 2018 a été votée pour préciser le total des congés statutaires.

6.2.1.4 Les autorisations exceptionnelles d'absence pour événements familiaux

Le règlement des congés, établi en 2015, précise que des autorisations exceptionnelles d'absence peuvent être accordées principalement pour des événements familiaux particuliers dont la plupart ont une durée largement supérieure à celle accordée aux agents de l'État.

6.2.1.5 Les congés exceptionnels

Le règlement des congés accorde des congés supplémentaires pour l'ancienneté (de 1 à 4 jours), la remise de médaille (1 jour) et le départ en retraite (1 mois) auxquels s'ajoutent des congés dits « exceptionnels » pour Mardi-Gras, pour la Toussaint, pour l'arbre de Noël des agents municipaux, ainsi qu'à Noël et au Nouvel An. Il est aussi accordé 1 journée supplémentaire pour un pont, et un congé exceptionnel de compensation lorsqu'une fête légale tombe un samedi, un dimanche ou la ½ journée libérée dans la semaine.

Ainsi, au titre de 2016 et 2017, il a été compté respectivement 6 et 5 jours de congés exceptionnels.

6.2.1.6 La durée effective du travail

Pour chaque régime de travail, la durée annuelle de travail de référence correspond au nombre d'heures de travail quotidien multiplié par le nombre de jours travaillés. Ce dernier est calculé par différence avec le nombre de jours de l'année après déduction des 104 jours de repos hebdomadaire, des 11 jours fériés en moyenne, des jours de congés annuels et de la moyenne des jours exceptionnels accordés.

La commune a procédé au titre de 2016 et 2017, à une étude de la durée de travail effectif d'où il est résulté que les agents réalisaient 1 526,4 heures annuelles, soit 80,6 heures de moins que la durée légale de 1 607 heures, sans compter les jours de congés pour ancienneté de l'ordre de 2,5 jours en moyenne par agent.

En respectant la durée annuelle légale du temps de travail, la chambre estime que la commune économiserait près de 2 M€, soit l'équivalent de 47 ETP.

L'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, estime, pour sa part, que le différentiel entre durée effective et durée légale « ne fait pas économiser mécaniquement des postes ». Or, si le calcul de la chambre correspond bien à un optimum, il n'en demeure pas moins que l'application de la réglementation en la matière est bien de nature à permettre une optimisation de l'évolution de la masse salariale.

En 2016, la commune a acquis un logiciel de temps de travail, qu'elle n'a toutefois pas encore mis en œuvre.

Rappel au droit n° 5 : respecter la réglementation relative à la durée annuelle du travail, conformément aux dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.
--

6.2.2 L'absence au travail

6.2.2.1 L'évolution de l'absentéisme

Entre 2012 et 2016, le nombre de jours d'absence des agents de la commune, tous statuts confondus, a augmenté de près de 15 %. En 2016, les agents municipaux ont comptabilisé 21 423 jours d'absence pour 784,6 ETP, soit un taux d'absentéisme de 10,79 %.

Sur la même période, le nombre total de jours d'absence pour raisons de santé, tous statuts confondus, a progressé de plus de 19 %. Les accidents de travail en sont la principale cause (+ 19 %) ainsi que les arrêts pour longue maladie (+ 27 %) et les arrêts de maladie ordinaire (+ 13 %), en particulier ceux des agents titulaires.

En 2016, l'absentéisme pour raisons de santé atteint 12,07 % contre 8,7 % au niveau national, soit un écart en plus de 3,37 points.

Les autres absences (maternité, paternité, adoption, exercice du droit syndical, conflits sociaux, formation, autorisations spéciales d'absence) ont diminué de 2,13 %.

6.2.2.2 Le coût de l'absentéisme

Le coût de l'absentéisme ne fait pas l'objet d'une évaluation par la commune de Boulogne.

Dans sa réponse, l'ordonnateur relève que cet absentéisme a pour origine les effets de la pyramide des âges, puisqu'en 2017, les agents de plus de 50 ans représentaient 50 % des agents en arrêt de travail pour 60 % du nombre total de jours d'arrêts. Il estime, par ailleurs, que l'absentéisme structurel dans la région impacterait forcément la commune.

6.2.3 Le régime indemnitaire

L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État. Les principales primes et indemnités versées aux agents, dont certaines donnent lieu à des modulations très faibles, ont bien fait l'objet de délibérations.

La prime de fonctions et de résultat, délibérée le 27 octobre 2014, a vocation à être remplacée par un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Cependant, par délibération du 27 juin 2017, la commune avait décidé d'attendre la parution d'arrêtés ministériels relatifs à certains cadres d'emplois pour mettre en place ce nouveau régime indemnitaire. Il a finalement été adopté par délibération du 20 décembre 2017, laquelle n'a pas été examinée par la chambre.

Rappel au droit n° 6 : mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, conformément au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les dépenses de personnel représentent près de 60 % des charges courantes. Dans ce domaine, la collectivité dispose de leviers possibles d'économies. Tout d'abord, la politique particulièrement généreuse en matière de congés représente un coût de 2 M€ par an, soit un optimum de 47 ETP. À quoi s'ajoute celui de l'absentéisme dû à la maladie ordinaire pour l'essentiel, plus important qu'à l'échelle nationale et qui a augmenté sur la période de 13 %. L'écart significatif, qui se réduit en 2018, entre le nombre d'emplois budgétaires et le nombre d'emplois pourvus traduit un suivi lacunaire, qui nuit à la qualité de l'information délivrée au conseil municipal.

7 LE CONTRÔLE INTERNE

Le contrôle interne d'une entité repose sur un dispositif organisé, permanent et documenté qui vise à maîtriser le fonctionnement et les activités de celle-ci, à s'assurer de la réalisation et de l'optimisation de ses opérations, à garantir la protection de ses actifs et de ses ressources financières, ainsi que la qualité des informations qu'elle produit, en particulier comptables, tout en veillant à la conformité aux lois et règlements.

7.1 L'insuffisance du contrôle interne

La collectivité, en l'espèce, ne s'est pas organisée pour répondre à cet objectif de traçabilité et de contrôle de son activité.

D'après les éléments communiqués par la commune, la démarche instaurée dans l'administration communale repose sur une action concertée du directeur général des services et du comité de direction, lequel comprend, outre les directeurs et plusieurs responsables, le contrôleur de gestion, en charge de missions de diagnostic et de suivi. Au cours d'échanges hebdomadaires en comité de direction et dans le cadre de diverses réunions thématiques, les sujets sont abordés et traités avec une traduction opérationnelle. Le suivi des actions fait l'objet de bilans intermédiaires, de revues dans le cadre des comités de direction pour mesurer l'efficacité des actions et leur résultat. Ces éléments ne caractérisent pas une démarche de contrôle interne telle que rappelée en préambule.

La procédure ainsi décrite s'apparente davantage au pilotage et au suivi de l'action communale ou à un contrôle de gestion. Aucun autodiagnostic, qui repose sur la formalisation d'une approche par les risques identifiés, ni aucune procédure de contrôle interne n'ont été réalisés, ni de plans d'action pour corriger des processus mal maîtrisés. À quelques exceptions près, recensées ci-après, la commune n'a pas mis en place à ce jour un dispositif de contrôle interne formalisé pour l'ensemble de ses fonctions.

7.1.1 Carte des risques financiers et structures de pilotage du contrôle interne

L'effort de sécurisation des procédures internes mis en place par la commune en matière de régie de recettes ressort bien de la problématique analysée. Il a justifié un accompagnement méthodologique des régisseurs de recettes, notamment par des formations dispensées par le comptable public.

En revanche, les informations communiquées relatives au pilotage de la politique budgétaire et financière, à la conduite de l'analyse des risques, aux indicateurs de suivi, aux arbitrages auxquels elle peut donner lieu, ressortent davantage du contrôle de gestion.

Il en est de même des structures indiquées par la commune, à savoir le comité de direction, les réunions entre le directeur général des services et les élus, avec ou sans les directeurs, avec ou sans le contrôleur de gestion, les réunions thématiques, les réunions de projet.

7.1.2 Tableaux de bord de contrôle interne, plan d'action et suivi des résultats

Le tableau de bord financier, qui retrace les dotations, les investissements, la capacité d'autofinancement ou la dette, ressort davantage d'un contrôle de gestion, de par l'emploi d'indicateurs de performance.

La commune ne dispose pas d'outil reliant entre eux l'ensemble des tableaux de bord, rendant ainsi inefficace le contrôle interne des services.

7.1.3 Service d'audit interne

L'audit interne, qui vise à diagnostiquer objectivement et de manière indépendante, au sein d'une organisation, le degré de maîtrise des opérations, n'existe pas en tant que tel dans la commune. En revanche, celle-ci a bien mis en place un contrôleur de gestion, directement rattaché à la direction générale des services.

Un rapport sur le patrimoine, établi à la demande du maire pour donner un avis sur l'état et le fonctionnement de chaque espace visité, existe mais il s'assimile davantage au contrôle de gestion.

7.2 Les conséquences de l'insuffisance du contrôle interne sur la gestion des matériels communaux

L'insuffisance du contrôle interne a été observée dans plusieurs domaines de l'activité communale, plaidant pour un renforcement des dispositifs de suivi et contrôle.

7.2.1 Le parc d'ordinateurs portables, de téléphones mobiles et de tablettes numériques

Plusieurs catégories de matériels portables sont listées. Au total, la commune a attribué 123 téléphones portables simples, 134 smartphones, 102 tablettes tactiles, 63 ordinateurs portables de ville. Pour les écoles, elle a attribué 1 équipement spécifique pour 9 classes mobiles, 21 ordinateurs portables pour différentes écoles, 3 ordinateurs pour psychologue scolaire. L'ensemble représente une valeur à l'achat de 132 295,48 €.

La liste des équipements ne fait pas apparaître leurs amortissements et leurs bénéficiaires ne sont pas tous mentionnés.

Une nouvelle charte d'utilisation, délibérée le 28 juin 2018, indique cependant les modalités d'utilisation de ces outils.

Une convention, établie le 26 juin 2015 entre la ville et le centre communal d'action sociale (CCAS), indique que la commune prend en charge financièrement l'achat, les abonnements et la maintenance des portables du CCAS. Une délibération du 28 juin 2018 valorise désormais les avantages en nature qui lui ont été octroyés.

L'ensemble des coûts financiers générés par l'infogérance des équipements informatiques et téléphoniques mis à la disposition du CCAS par la commune, y compris les frais de télécommunication, ont également été valorisés par délibération du 28 juin 2018.

Recommandation n° 4 : procéder, dans la convention entre la commune et le CCAS, à la valorisation de l'ensemble des coûts financiers générés par l'infogérance des équipements informatiques et téléphoniques mis à la disposition du CCAS ainsi que les frais de télécommunication de ce dernier.

Le suivi des matériels portables est réalisé par la direction des systèmes d'information. L'augmentation récente du nombre de ces équipements doit inciter la commune à acquérir un logiciel de gestion adapté qui serait déployé en 2018. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur abonde dans ce sens en précisant qu'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage Télécoms avec un lot « mobiles » est en passe d'être notifié.

7.2.2 Le parc automobile

La flotte automobile non technique comporte 102 véhicules qui sont attribués par service. La collectivité n'attribue pas de véhicules de fonction. Elle n'accepte pas non plus le remisage à domicile des véhicules de service.

7.2.2.1 L'absence de délibération, de règlement d'utilisation et de carnets de bord

L'article L. 2123-18-1-1 du CGCT prévoit que l'organe délibérant de la collectivité territoriale est compétent pour fixer les règles relatives à l'attribution d'un véhicule de fonction ou d'un véhicule de service. La délibération doit préciser les emplois ou missions qui permettent l'octroi d'un véhicule ainsi que les conditions de son utilisation. Elle indique si un véhicule de fonction peut donner lieu à un usage privé. Elle peut fixer un périmètre de circulation et éventuellement la possibilité d'y déroger. Ces dérogations peuvent être mentionnées sur des ordres de mission.

La commune, qui n'avait pas adopté de délibération en la matière, s'engage, selon la réponse faite aux observations provisoires, à délibérer de façon à confirmer et adapter les termes de l'usage des véhicules, ainsi que leurs conditions précises d'utilisation.

Le règlement d'utilisation, qui accompagne la délibération, doit préciser les règles d'utilisation des véhicules de l'administration. Il peut notamment rappeler que tout agent susceptible de conduire doit être accrédité par son supérieur hiérarchique. L'accréditation précise la (les) catégorie(s) de véhicule(s) concernée(s) et son délai de validité. Elle peut être temporaire ou permanente. La commune n'a pas établi de règlement d'utilisation des véhicules.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à conduire une réflexion sur la définition d'un règlement d'utilisation. Il précise que sur les 102 véhicules du parc, 93 d'entre eux sont placés sous la responsabilité des chefs de service, les 9 autres, qualifiés de véhicules de prêt, faisant l'objet d'une procédure de réservation (voir *infra*).

L'utilisation d'un carnet de bord est fortement recommandée car elle permet d'avoir une traçabilité de l'utilisation des véhicules de l'administration. Si une note de service du 26 juin 2017 formalise l'obligation de compléter les carnets de bord, une visite sur place au garage municipal a permis de constater que leur utilisation n'est pas généralisée.

Recommandation n° 5 : définir les conditions d'utilisation des véhicules de service et mettre en place des carnets de bord afin d'en contrôler l'utilisation.

7.2.2.2 Le cas des véhicules de prêt

Neuf véhicules présentent des particularités : huit véhicules dits « de prêt » (de type 607, Safrane, Velsatis ou encore une Peugeot 508 sous l'appellation « 508 officiel du maire...) sont à la disposition du personnel et des élus pour leurs déplacements en missions et formations.

L'utilisation des véhicules de prêt est en principe précédée d'une demande d'utilisation, suivie d'une autorisation de l' élu ayant délégation. Mais l'essentiel des ordres de mission demandés n'ont pas été produits. La réservation des véhicules dits de prêt est enregistrée par le responsable du garage sur un cahier *ad hoc*, sommairement renseigné, sans procédure formalisée de réservation et de contrôle.

7.2.2.3 Les cartes de carburant et de péage

Au total, 14 badges de péage¹⁴ d'autoroute et 125 cartes de carburant sont attribués à des véhicules, techniques et non techniques.

Il n'existe pas de règlement d'utilisation des cartes de carburant, ni de processus interne de contrôle. Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à ce que les règles d'utilisation des cartes soient intégrées au règlement général d'utilisation des véhicules.

Les cartes ne sont pas affectées nominativement, mais par véhicule ou service.

Le processus de contrôle est externe, assuré par la société Total, qui informe par courriel la collectivité des anomalies rencontrées. Mais le paramétrage des anomalies, fait à l'initiative de la commune, a été configuré *a minima*. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'une reconfiguration complète de l'usage du logiciel « Total GR online » a été effectuée en définissant de nouveaux champs de paramétrage d'alertes et en exploitant de façon optimale les possibilités offertes. Les contrôles supplémentaires portent sur les plafonds périodiques de carburant, sur les plages horaires autorisées, sur les jours autorisés et sur les détections de dépassement d'approvisionnement en carburant.

¹⁴ Et non « cartes d'autoroute » puisqu'elles ne comprennent pas la fonction carburant.

Une vérification de l'emploi des cartes Total sur les années 2015, 2016 et 2017, à partir des factures observées sur le site de la société, a permis de constater leur utilisation très large pour certains véhicules de service. Ont notamment été relevés des déplacements réguliers hors département, dont certains le week-end, sans que la collectivité, en réponse, ne justifie ces déplacements par des ordres de mission dûment établis.

La collectivité a constaté elle-même des pratiques de détournement de carburant par un agent du garage municipal, pour un montant de 5 138,76 €. Ces faits, certes exceptionnels, ont donné lieu à une enquête interne et ont amené la commune à porter plainte, ce qui devrait lui permettre d'obtenir le remboursement du préjudice occasionné. En parallèle, une procédure disciplinaire a été engagée, sans qu'une décision ait été prise à ce jour.

Si, dans sa réponse, l'ordonnateur fait valoir qu'il n'y a pas d'utilisation abusive des moyens ni de risques potentiels, les pratiques observées et le détournement précité mettent en lumière le risque inhérent à l'utilisation des véhicules de la collectivité et à la distribution de cartes carburant et de péage, ainsi que la nécessité, concomitamment, de mettre en place des dispositifs de contrôle adaptés.

Pour la commune, les frais occasionnés par l'utilisation des cartes de carburant, de péage, d'alimentation et de lavage représentent une dépense totale de 271 501,02 €. Sans dispositif formalisé de contrôle, elle encourt le risque d'une utilisation inappropriée de ses moyens, ce à quoi l'ordonnateur répond qu'une procédure écrite sera établie.

7.2.3 Les logements de fonction sans arrêtés d'attribution conformes

7.2.3.1 La liste des bénéficiaires et leurs fonctions

Selon la liste des logements de fonction fournie par la commune, deux types de logements sont attribués : 18 par nécessité absolue de service et 10 par convention d'occupation précaire. Selon l'ordonnateur, au 13 avril 2018, le chiffre d'occupation est désormais de 16 logements.

Les agents ne bénéficient de logements de fonction sur la base d'arrêtés d'attribution que depuis le 1^{er} mai 2018, alors que ceux-ci devaient être pris au 1^{er} septembre 2015.

<p>Rappel au droit n° 7 : prendre des arrêtés d'attribution de logement de fonction, conformément au décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 portant réforme du régime des concessions de logement.</p>

7.2.3.2 Les conditions d'attribution

Selon la commune, lorsqu'un logement de fonction devient vacant et si elle estime que le type de concession est adapté aux besoins du service, une note de service informant de la vacance du poste permet aux agents de la collectivité de candidater, ceux-ci étant ensuite reçus afin d'étudier leur profil et leurs motivations.

7.2.4 Les avantages en nature non déclarés

Une inspection de l'URSSAF a eu lieu en 2013 sur la période du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2012 portant notamment sur les avantages en nature à déclarer au titre des véhicules, des logements de fonction et des matériels portables. La mairie devait se mettre en conformité sous peine d'un redressement possible. En 2016, les frais de consommations téléphoniques représentant 221 229,56 €, la présente instruction a examiné les suites données à ce contrôle.

L'ordonnateur précise, dans sa réponse, que les détenteurs de téléphones portables devront respecter une charte « mobile », prochainement validée par le conseil municipal et qu'ils signeront.

Aucun avantage en nature n'est déclaré au titre des matériels portables. La charte utilisateur pourrait servir de document formalisant l'interdiction d'utiliser les téléphones à titre privé mais, n'étant ni datée ni signée par un représentant de la commune, elle n'est pas opposable aux utilisateurs.

En outre, la commune n'est pas en capacité de distinguer les temps de communication des bénéficiaires (*cf.* annexe n° 4) selon leur nature privée ou professionnelle.

L'ordonnateur répond qu'il n'existe pas de moyen technique avéré pour distinguer les communications privées des communications professionnelles.

La collectivité calcule les avantages en nature conférés aux bénéficiaires des logements de fonction, excepté en cas de gratuité des fluides. Les avantages en nature sont déclarés sur les fiches de paie et calculés tous les mois par agent sur la base du montant brut du mois en cours. Le montant de l'avantage est apprécié en fonction du nombre de pièces et du barème d'évaluation forfaitaire de l'URSSAF ; un abattement pour sujétions de 30 % est appliqué.

7.2.5 Les frais occasionnés par les déplacements professionnels et les stages

Une délibération ancienne, du 31 mars 1992, traite de l'utilisation par un fonctionnaire de son véhicule personnel et prévoit d'autoriser le remboursement des frais de déplacement au tarif du voyage SNCF, en seconde classe, pour les trajets allers-retours.

Selon la commune, les taux des indemnités de mission applicables sont ceux fixés par l'arrêté du 1^{er} juillet 1999 modifié, fixant les taux des indemnités forfaitaires de déplacement prévues aux articles 9 et 36 du décret n° 90-437 du 28 mai 1990. Mais les textes cités ont été abrogés. Ainsi, le conseil municipal a été amené à délibérer en juin 2018 pour actualiser les taux de remboursement.

Rappel au droit n° 8 : actualiser la délibération de remboursement des frais de déplacement, conformément au décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les activités de la commune ne sont pas soumises à un contrôle interne. A ce jour, la maîtrise des processus, dans les différentes activités de gestion, n'est pas garantie formellement par des règles de suivi comptable et physique des matériels, répondant aux critères du contrôle interne (existence d'un plan d'action pluriannuel, recensement et hiérarchisation des risques, audit interne et procédures formalisées).

L'inexistence de dispositif organisé, permanent et documenté, notamment de procédures et de points de contrôle, mais aussi l'absence de traçabilité des processus ont permis, à titre d'exemples, une augmentation du nombre de matériels portables¹⁵ sans déclaration d'avantages en nature ainsi que le maintien de l'attribution des logements de fonction avec gratuité des fluides jusqu'au 1^{er} juillet 2018.

7.2.6 La création d'un service extérieur de pompes funèbres sans mise en concurrence

En 2015, soit après deux ans de fonctionnement du crématorium « Le Rivage », la société d'économie mixte Pompes Funèbres Intercommunales (PFI) du Boulonnais a saisi l'opportunité d'une extension d'activité en acquérant un immeuble sis avenue Kennedy à Boulogne-sur-Mer.

Par courrier du 19 septembre 2014, le maire de Boulogne-sur-Mer a été saisi par le président du conseil d'administration de la société d'économie mixte afin de participer au capital.

Ainsi, le conseil municipal a délibéré le 27 octobre 2014, pour souscrire au capital pour un montant de 175 900 € correspondant à 1 759 actions souscrites au prix de 100 € de valeur nominale.

Cette délibération est motivée comme suit : « *compte tenu de la demande significative de la population en matière d'organisation d'obsèques et du souhait exprimé par les familles d'avoir le choix entre un service funéraire privé et un service funéraire public, compte tenu de l'intérêt communal avéré de l'opération, la commune entend participer à l'augmentation du capital social du PFI du Boulonnais* ».

Ainsi, cette augmentation de capital a permis de créer, en 2015, le service extérieur des pompes funèbres. Or, avant le 1^{er} avril 2016, date d'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016, relative aux contrats de concession, une telle gestion directe était prohibée ; la conclusion d'une convention de délégation de service public ou d'une concession était donc nécessaire, avec mise en concurrence.

¹⁵ Téléphones portables, smartphones, tablettes, ordinateurs portables.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que la délibération du 27 octobre 2014 n'a confié ni de délégation de service public, ni de concession à la SEM PFI et que, de ce fait, aucune mise en concurrence n'était nécessaire. Toutefois, la commune de Boulogne-sur-Mer, compétente pour créer un service public extérieur de pompes funèbres, aurait dû prévoir une mise en concurrence, conformément aux dispositions de l'article L. 1411-1 du CGCT.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune a décidé de participer au capital de la SEM PFI du Boulonnais pour créer un service public de pompes funèbres, en s'affranchissant de son obligation de mise en concurrence.

Cet exemple confirme à la fois la nécessité d'une mise en place d'une organisation de traçabilité des contrôles opérés et l'intérêt pour la commune de disposer d'un dispositif de contrôle interne.

8 LE SYSTÈME D'INFORMATION

8.1 L'organisation de la fonction informatique

8.1.1 Le pilotage du système d'information

Le système d'information est piloté par la direction des systèmes d'information, qui dépend directement de la direction des ressources humaines.

Le projet de service informatique est construit puis entériné avec l'adjoint aux finances et proposé aux arbitrages budgétaires. En 2018, les moyens budgétaires accordés sont de l'ordre d'1 M€, dont 850 000 € en investissement.

Un diaporama est validé par exercice budgétaire. Toutefois, celui-ci ne reflète pas une stratégie globale formalisée, comme le ferait un schéma directeur pluriannuel, avec une cartographie des risques et des fiches projets.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le projet de service pourra donner naissance à un schéma directeur pluriannuel et que la cartographie des risques est désormais formalisée.

8.1.2 La charte utilisateur

Une charte utilisateur intitulée : « charte internet – messagerie » définit les conditions d'utilisation et d'accès aux services de navigation Internet et de messagerie à destination des agents de la commune, du centre communal d'action sociale et de la caisse des écoles/programme de réussite éducative.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise qu'elle a été adoptée par délibération du 28 juin 2018, après validation par le comité technique du 14 mars 2018.

Cette charte vise à assurer la sécurité du système d'information, préserver la confidentialité des données, maintenir les performances, limiter la prolifération erratique des logiciels et éviter l'atteinte à des droits privés.

Selon l'ordonnateur, depuis 1^{er} juillet 2018, les agents doivent la dater et la signer pour attester de la prise de connaissance de l'intégralité de son contenu.

8.1.3 L'organisation de la fonction informatique

Au 1^{er} décembre 2017, la direction des systèmes d'information se compose de treize personnes dont six en exploitation système et réseau, quatre en équipe fonctionnelle et applicative, et deux au secrétariat ainsi qu'un responsable du service.

Les ressources financières de la direction des systèmes d'information sont annuelles et orientées essentiellement vers l'acquisition.

Les ressources matérielles visent la mise en place d'une infrastructure système et réseaux pour porter les projets informatiques de la commune.

Les objectifs de l'organisation visent à assurer la pérennité et la performance du système d'information, notamment la virtualisation à tous les niveaux (serveurs, postes de travail, stockage), la sauvegarde, le plan de reprise d'activité¹⁶, les habilitations, la protection des données, les outils de protection réseaux.

La direction des systèmes d'information travaille à la rationalisation des applications métiers. Celle-ci passe par le choix d'applicatifs interfaçables afin de faciliter les traitements et les échanges de données et l'utilisation d'outils de gestion de projet (GANTT, GLPI...).

L'externalisation des fonctions informatiques demeure limitée, la commune faisant rarement appel à l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour mener à bien des projets.

La direction des systèmes d'information a construit une cartographie complète des applications. Pour ce qui est du réseau, un schéma global de celui-ci a été mis à jour en décembre 2017.

¹⁶ Permet d'assurer, en cas de sinistre touchant le système informatique, la reconstruction de l'infrastructure et la remise en route des applications.

8.1.4 La stratégie du système d'information

Selon la commune, la stratégie est arrêtée par les instances décisionnaires à travers diverses actions comme la mise en œuvre de chartes, la mise en place de notes de service, la réalisation de formations ou présentations en comités restreints et comités de direction. Ces actions relèvent plus toutefois de l'organisation générale des services.

Pour l'heure, la stratégie informatique communale semble se limiter à un développement planifié des équipements. La commune ne dispose pas d'un véritable schéma directeur formalisé des systèmes d'information validé sur trois à cinq ans, qui fixe les objectifs de la politique numérique municipale.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que le processus d'élaboration du schéma directeur du système d'information, qui fera l'objet d'une délibération en conseil municipal, sera nourri à partir du projet de service. Les différents projets qui en découlent nécessiteront « de restructurer en profondeur les applications pour repenser les bases de données ».

8.2 La cartographie des risques

8.2.1 Les audits des systèmes d'information

Depuis 10 ans, peu d'audits internes ou externes ont été conduits.

Ainsi, un audit réalisé sur l'accueil Mail et l'accueil Internet a mesuré l'efficacité de la messagerie et l'accessibilité du site Internet. Il a permis d'identifier des points forts et des points d'amélioration. En 2007, un audit de la commission nationale de l'informatique et des libertés puis un audit pour la mise en place d'un plan « informatique » ont été menés.

8.2.2 Les principes fixés en matière de gestion des projets informatiques

Un projet, une fois validé, est porté par une équipe projet, composée d'un chef de projet issu du service demandeur de l'application, d'un chef de projet informatique et des directeurs concernés, ainsi que l'éditeur. Pour planifier les projets, la commune utilise l'application GANTT.

8.2.3 La maîtrise des risques du système d'information

8.2.3.1 La carte des risques

La cartographie des risques du système d'information, qui n'existait pas, a donné lieu à une première ébauche construite en avril 2018. La commune ne dispose pas d'un schéma directeur pluriannuel qui établisse un état des lieux ou diagnostic du système d'information lui permettant de fixer des orientations stratégiques. Elle se borne à lister des points forts et faibles, notamment sur la dépendance vis-à-vis de certains éditeurs et la multitude de contrats de maintenance, la fiabilité du système d'information et la convergence des technologies.

Le réseau présente une fragilité potentielle en raison de son ouverture sur l'extérieur et de l'absence d'analyse en temps réel des intrusions. Le système est en phase de transition entre l'ancien et le nouveau stockage, ainsi qu'entre l'ancien et le nouveau serveur.

Selon l'ordonnateur, le service informatique travaille actuellement à la refonte de son système de sécurité.

8.2.3.2 La maîtrise des risques physiques

La direction des systèmes d'information essaie de parer aux risques physiques. L'ensemble des baies réseaux et Datacenters sont sécurisés par un onduleur, qui assure l'alimentation électrique pendant une heure. Une protection incendie existe dans les locaux techniques.

Cependant, l'accès aux deux salles des serveurs n'est pas protégé par un badge.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le contrôle de leur accès est en cours d'installation.

L'unique climatisation de ces salles était, par ailleurs, en panne depuis trois semaines au moment de la visite sur place. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la commune entend réinvestir dans une climatisation qui sera la principale en maintenant l'actuelle, qui fera office de secours.

Le déploiement de l'infrastructure système et réseau sur un troisième lieu devrait, selon l'ordonnateur, être réalisé en cours d'année 2018, afin de garantir la pérennité et l'accessibilité des données.

8.2.3.3 Le dispositif de sauvegarde et la formalisation d'un plan de retour à l'activité

Un dispositif de sauvegarde automatisé est en place. Les opérations de sauvegarde sont menées quotidiennement. Deux types de bibliothèques sont utilisées pour les sauvegardes, à savoir une bibliothèque magnétique sur le site rue Guyale à Boulogne-sur-Mer et un lecteur de bandes sur le site de l'Hôtel de ville, ainsi qu'une armoire forte pour le stockage des bandes exportées.

Des opérations de restauration sont effectuées à la demande d'utilisateurs. Sur leur environnement de test, la restauration de machines virtuelles est pratiquée.

Un plan de retour à l'activité est également en place, avec en réflexion, comme déjà indiqué, un projet de troisième site informatique.

8.2.3.4 Les principales règles d'habilitation aux applications de la collectivité

Pour accéder au réseau de la ville, la machine ainsi que le compte utilisateur doivent être reconnus. L'annuaire Active Directory est utilisé pour authentifier les utilisateurs. De plus en plus, il est demandé aux éditeurs de proposer un mécanisme d'authentification unique.

Une politique de mots de passe est appliquée (cinq caractères minimum, renouvelés tous les six mois) mais leur gestion n'est pas formalisée à un niveau élevé (avoir une durée de vie inférieure à 90 jours, respecter des règles de syntaxe comme une longueur minimale de 8 caractères, recourir à des caractères alphanumériques et/ou spéciaux, historisation des derniers mots de passe).

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que la ville et le CCAS ont décidé de renforcer leur politique de sécurité des postes de travail.

8.2.3.5 Le degré de vétusté du parc informatique

La direction des systèmes d'information essaie de maintenir un parc le plus homogène possible avec une politique de renouvellement des PC. Aujourd'hui, elle travaille sur un projet de déploiement de « clients légers » pour être moins dépendante des machines physiques et de leur vétusté.

Un parc de PC relativement récent est installé, sur lequel une politique de renouvellement permanente et partielle est pratiquée sur cinq ans.

8.2.3.6 L'échange des données et leur contrôle

La direction des systèmes d'information essaie de contraindre les éditeurs à proposer des interfaces pour éviter les ressaisies. Elle s'y emploie notamment pour toutes les interfaces comptables entre les applications des différents services et le progiciel financier.

En amont, elle cherche à rationaliser les logiciels métiers et à éviter les développements spécifiques pour faciliter la mise en œuvre des interfaces.

Les contrôles sur l'intégrité des données sont réalisés aussi bien par les services émetteurs que par les services destinataires (service financier, trésorerie...).

Les agents ne peuvent pas agir directement sur la base de données. Ils passent forcément par une application qui trace toutes les actions menées. La gestion des droits au sein des applicatifs limitent les droits des utilisateurs.

8.2.3.7 Les restitutions informatiques disponibles en matière de comptabilité générale (chez l'ordonnateur comme chez le comptable public)

En ce qui concerne l'ordonnateur, les restitutions informatiques sont réalisées par des états directement disponibles dans les progiciels.

En ce qui concerne le comptable public, les contrôles sont effectués par l'application Xemelios. Les services effectuent des envois au comptable (type flux PES, liaison Hopayra, les mandats de paie). Le comptable peut pratiquer un contrôle manuel sur les arrêtés, sur les paies.

Les services confortent les contrôles de données à l'aide d'outils analytiques de type BOXi.

8.2.3.8 Les modalités de protection de l'information confiée à des tiers

La plateforme S2Low de l'Adullact est utilisée pour transmettre au contrôle de la légalité de la préfecture les délibérations et les arrêtés pris en matière de ressources humaines, dans le cadre d'une convention liant les deux parties pour garantir la protection des données transférées. Dans le même ordre d'idée, la plateforme Sylae est utilisée pour le transfert des contrats aidés.

En revanche, l'accès aux informations détenues par des tiers n'est pas encadré par des procédures.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que, dans le cadre de la mise en place du règlement général sur la protection des données, la ville et le CCAS ont récemment nommé un *Data Protection Officer* (DPO).

8.2.3.9 Les modalités de réaction/résolution des incidents

En interne, l'outil GLPI¹⁷ est utilisé pour permettre aux agents de déclarer leurs difficultés. À partir de ce signalement, un technicien prend en charge le ticket et l'annote jusqu'à la résolution du problème. Une fois celui-ci réglé, une base de connaissance est enrichie pour faciliter la résolution d'un futur incident.

En ce qui concerne les éditeurs, la direction des systèmes d'information demande expressément, dans le contrat de maintenance qui la lie, l'accès à une plateforme-support pour déclarer et suivre les anomalies.

Recommandation n° 6 : engager les démarches en vue d'élaborer un schéma directeur des systèmes d'information présenté à l'assemblée délibérante.

¹⁷ Solution open-source de gestion de parc informatique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La stratégie du système d'information de la commune repose sur un comité restreint qui valide chaque année le projet de service. Mais celui-ci n'a pas la force d'un schéma directeur de système d'information validé pour trois voire cinq ans, apte à le déployer durablement. Le recours à un audit externe peut, le cas échéant, permettre à la commune de mieux conduire cette réflexion. Bien que disposant d'une cartographie des risques, un travail important reste à mener pour évoluer d'un projet de service de base à la finalisation d'un schéma directeur.

L'absence de cartographie des risques constitue une faiblesse dans le diagnostic de l'existant. Les failles de sécurité ou de protection des données identifiées au niveau des utilisateurs internes et des tiers externes constituent également un problème latent.

Dans le cadre de la mise en place du déploiement du règlement général sur la protection des données, la nomination récente d'une personne responsable de la sécurité n'est qu'une première étape d'un processus global de renforcement de la sécurité et de la protection des données.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Synthèse du suivi des observations antérieures	47
Annexe n° 2. Les prévisions du budget principal avec prise en compte des restes à réaliser	48

Annexe n° 1. Synthèse du suivi des observations antérieures

Observations antérieures	Mise en œuvre par la collectivité
Améliorer la programmation budgétaire lors de l'élaboration des prochains budgets primitifs et veiller à annuler les crédits ouverts pour des opérations ajournées.	Non mis en œuvre
Veiller à ce que les restes à réaliser inscrits en recettes correspondent à des recettes certaines.	Non mis en œuvre
Poursuivre le recensement exhaustif du patrimoine de la commune et mettre en conformité les documents comptables concernant en particulier les biens mis à disposition et les sorties d'immeubles démolis ou cédés.	Partiellement mis en œuvre
Subordonner l'octroi de subventions aux associations à la présentation de comptes rendus d'activité correctement étayés, conformément à l'engagement pris par la collectivité pour 2011.	Mis en œuvre
Procéder à une meilleure identification des recettes imputées au compte 758 afin d'en améliorer la lisibilité et les prévisions comptables.	Mis en œuvre
S'agissant des emprunts à risques, améliorer l'information sur l'évolution de la valeur de rachat des emprunts en demandant régulièrement aux établissements bancaires la valeur de rachat (mark to market) afférente aux emprunts en cause ; comme s'y engage la collectivité.	Mis en œuvre
Dans la mesure du possible, provisionner les risques liés à ces instruments.	Mis en œuvre
Mettre en place un suivi de trésorerie plus précis en liaison avec le comptable public.	Mis en œuvre

**Annexe n° 2. Les prévisions du budget principal avec prise en compte
des restes à réaliser**

Sincérité des prévisions budgétaires du budget principal		2012	2013	2014	2015	2016	Taux de réalisation moyen	
Fonctionnement	Recettes	Prévisions	64 678 705,74	66 696 294,68	66 705 567,97	67 232 898,88	68 208 641,34	103 %
		Réalisations	66 924 272,57	69 878 510,24	68 369 482,59	68 178 921,41	71 349 947,15	
		Taux de réalisation	103 %	105 %	102 %	101 %	105 %	
	Dépenses	Prévisions	60 155 895,76	62 266 807,43	63 475 172,22	63 917 061,99	63 613 191,36	92 %
		Réalisations	55 662 430,25	56 325 873,32	58 018 612,00	59 636 601,49	59 457 284,57	
		Taux de réalisation	93 %	90 %	91 %	93 %	93 %	
Investissement	Recettes	Prévisions	22 959 867,84	23 172 124,14	26 707 342,86	22 396 006,72	27 420 121,66	90 %
		Réalisations	21 749 274,14	22 441 266,46	25 975 839,03	20 447 967,76	19 643 473,44	
		Taux de réalisation	95 %	97 %	97 %	91 %	72 %	
	Dépenses	Prévisions	29 273 027,30	30 434 278,89	34 331 291,09	35 235 554,88	38 527 975,39	76 %
		Réalisations	22 968 642,22	26 231 516,16	25 076 933,89	25 912 527,06	27 466 067,87	
		Taux de réalisation	78 %	86 %	73 %	74 %	71 %	

Source : comptes administratifs



RÉPONSES
AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
COMMUNE DE BOULOGNE-SUR-MER
(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2012 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- Mme Mireille Hingrez-Céréda : réponse d'1 page.
- M. Frédéric Cuvillier : réponse de 3 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).



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14, rue du Marché au Filé – 62012 – Arras cedex

adresse mél. : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr