



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## COMMUNE DE VILLENEUVE D'ASCQ (Département du Nord)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 7 novembre 2018.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS (PERFORMANCE).....	4
INTRODUCTION.....	5
<b>1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....</b>	<b>6</b>
1.1 Généralités .....	6
1.2 Les précédents contrôles de la chambre.....	6
1.3 La gouvernance .....	7
1.3.1 Le contrôle interne et les outils de pilotage financier .....	7
1.3.2 Les délégations .....	8
<b>2 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....</b>	<b>9</b>
2.1 La gestion budgétaire .....	9
2.1.1 L'information budgétaire.....	9
2.1.2 La présentation des documents budgétaires.....	9
2.1.3 L'exécution budgétaire .....	10
2.2 La fiabilité des comptes .....	10
<b>3 LA SITUATION FINANCIÈRE.....</b>	<b>12</b>
3.1 L'analyse financière rétrospective .....	12
3.1.1 L'évolution des recettes et des dépenses .....	12
3.1.2 La capacité d'autofinancement .....	15
3.1.3 Les dépenses d'investissement .....	16
3.1.4 Le fonds de roulement et la trésorerie .....	16
3.2 La dette.....	17
3.3 Les perspectives .....	17
3.3.1 La tendance pour 2018.....	17
3.3.2 Les perspectives à moyen terme .....	18
<b>4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>20</b>
4.1 Présentation du service .....	20
4.2 L'évolution des effectifs et de la masse salariale.....	20
4.2.1 La présentation des effectifs .....	20
4.2.2 L'évolution des effectifs .....	21
4.2.3 L'évolution de la masse salariale.....	22
4.3 Le temps de travail.....	22
4.3.1 L'accord-cadre sur le temps de travail.....	22
4.3.2 L'absence au travail.....	23
4.3.3 Les heures supplémentaires .....	24
4.4 Les modalités de gestion des ressources humaines.....	24
4.4.1 Le pilotage des ressources humaines .....	24
4.4.2 L'évaluation professionnelle .....	25
4.4.3 La formation professionnelle .....	26
4.4.4 Le régime indemnitaire.....	26

5	LA COMMANDE PUBLIQUE .....	27
5.1	Le périmètre de contrôle .....	27
5.2	L'organisation de la commande publique.....	27
5.3	La gestion des marchés .....	28
5.3.1	La passation et l'analyse des offres .....	28
5.3.2	L'exécution des marchés .....	29
6	LA RESTAURATION COLLECTIVE .....	30
6.1	Présentation du service .....	30
6.2	Les usagers de la restauration collective.....	30
6.2.1	La typologie des usagers.....	30
6.2.2	L'accès à la restauration .....	31
6.2.3	L'offre de service.....	32
6.3	La gestion du service .....	34
6.3.1	Le pilotage du service .....	34
6.3.2	L'organisation du service .....	35
6.3.3	Les moyens dédiés de la commune.....	35
6.3.4	Le suivi de la prestation.....	36
6.4	La cadre économique et financier .....	38
6.4.1	L'équilibre financier du service.....	38
6.4.2	Les dépenses d'équipement .....	40
6.4.3	La politique tarifaire .....	40
	ANNEXES .....	44

## SYNTHÈSE

La commune de Villeneuve d'Ascq, ville nouvelle créée en 1970, compte plus de 63 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et fait partie de la métropole Lilloise. Si la collectivité accueille de nombreux sièges sociaux et une université, celle-ci reste marquée par un taux de chômage (17 %) et un taux de pauvreté élevés (18 %).

La situation financière de la commune est équilibrée sur la période 2013 à 2017. La faible progression des recettes, liée notamment à la baisse des dotations et l'absence de marges de manœuvre fiscales, a été compensée par une maîtrise des dépenses de fonctionnement (1,9 %). Dans ce contexte, la capacité d'autofinancement s'est accrue de 9 % pour représenter 14 % des produits de gestion. Ces disponibilités financières ainsi qu'une politique d'investissement réduite ont permis de limiter l'endettement de la commune, lequel représente seulement trois années d'autofinancement.

Toutefois, la gestion des dépenses d'équipement reste marquée par l'absence d'outils de pilotage et de programmation pluriannuelle votée par l'assemblée délibérante. Les prévisions de dépenses d'investissement, annexées aux budgets primitifs, sont peu réalistes au regard des taux d'exécution constatés chaque année. Par ailleurs, ce manque de visibilité a conduit, en 2017, à la levée anticipée d'un emprunt sans rapport avec les besoins réels de la commune.

La gestion des ressources humaines se caractérise par une stabilité des effectifs et une évolution mesurée de la masse salariale. Néanmoins, des économies de fonctionnement demeurent, s'agissant notamment du temps de travail, inférieur de 87 heures à la durée légale par an et par agent, ou bien concernant la gestion du taux élevé d'absentéisme. Les efforts doivent également porter sur la définition d'une stratégie en matière de gestion des effectifs, des emplois et des compétences.

Le service de restauration collective assurait, en 2017, la fourniture de 728 000 repas à destination des écoles, centres de loisirs et crèches, au moyen d'une cuisine centrale faisant l'objet d'un contrat d'exploitation. La fréquentation du service est en hausse sur la période et les exigences nutritionnelles ont été renforcées. Le système d'information mis en place permet une optimisation de la prise de commandes et de la facturation.

Les charges nettes du seul service de restauration scolaire, en hausse de 6 % en cinq ans, demeurent contenues pour un reste à charge pour la commune de 8,12 € par repas en 2017.

L'attention de la commune devra néanmoins porter sur le suivi de la tarification sociale revue en 2017, qui repose, désormais, sur une soixantaine de tarifs. Le critère géographique devrait, notamment, être précisé.

Par ailleurs, une gestion plus coordonnée du service, actuellement répartie entre plusieurs directions de la collectivité, favoriserait la formalisation d'une stratégie globale pour la restauration collective et permettrait d'en affiner le suivi financier.

**RECOMMANDATIONS (performance)<sup>1</sup>**

	<i>Totalement mise en œuvre<sup>2</sup></i>	<i>Mise en œuvre en cours<sup>3</sup></i>	<i>Mise en œuvre incomplète<sup>4</sup></i>	<i>Non mise en œuvre<sup>5</sup></i>	<i>Page</i>
<b>Recommandation n° 1 :</b> définir une politique de provisionnement conforme à l'instruction comptable en vigueur.				X	11
<b>Recommandation n° 2 :</b> adopter une démarche de programmation en disposant d'un plan pluriannuel d'investissement et d'un plan prévisionnel de fonctionnement adapté.				X	19
<b>Recommandation n° 3 :</b> fiabiliser le tableau des effectifs en réduisant l'écart entre les emplois budgétés et les emplois pourvus.				X	21
<b>Recommandation n° 4 :</b> engager une réflexion sur l'évolution du régime du temps de travail.				X	23
<b>Recommandation n° 5 :</b> mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ainsi que les outils de pilotages adaptés.				X	26
<b>Recommandation n° 6 :</b> revoir la grille des tarifs de la restauration scolaire afin d'assurer l'égalité des usagers devant le service public.				X	41

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

<sup>5</sup> 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.

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Villeneuve d'Ascq a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 10 janvier 2018 à M. Gérard Caudron, maire et ordonnateur sur toute la période examinée.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 31 mai 2018.

Ce contrôle a porté sur la situation financière de la commune, la gestion de ses ressources humaines ainsi que la commande publique. La gestion de la restauration collective a été examinée dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières.

Lors de sa séance du 19 juin 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été transmises au maire. Des extraits du rapport ont, par ailleurs, été adressés au président de la Métropole Européenne de Lille, en sa qualité de tiers intéressé.

Après avoir examiné leurs réponses, la chambre, lors de sa séance du 7 novembre 2018, a arrêté les observations définitives qui suivent.

# 1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

## 1.1 Généralités

La commune de Villeneuve d'Ascq comptait plus de 63 000 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2017. Créée en 1970 par la fusion de trois communes, elle fait aujourd'hui partie de la Métropole Européenne de Lille. Son budget en dépenses était de 86,7 M€ en 2017, le nombre d'agents municipaux s'élevant à 1 430 équivalents temps plein.

La commune accueille d'importantes zones économiques et commerciales, ainsi qu'un parc scientifique régional. Elle accueille également de nombreux sièges sociaux de groupes à dimension européenne, ainsi que des équipements communautaires tels que le stade Pierre Mauroy ou le Lille Métropole Musée d'art moderne. Elle est, par ailleurs, reliée au reste de la métropole lilloise par une ligne de métro.

Malgré ce dynamisme économique, renforcé par la présence d'un pôle universitaire et de nombreuses grandes écoles, le taux de chômage, de 17,5 % en 2015, demeure élevé, et le taux de pauvreté de la population (19 %) reste supérieur à la moyenne nationale (14 %)<sup>6</sup>.

La commune détient des parts dans la société publique locale Euralille, dans deux syndicats d'électrification, ainsi que dans la société anonyme d'économie mixte du parc scientifique de la Haute Borne jusqu'au 31 décembre 2016, date de sa dissolution. Il en est de même s'agissant du syndicat environnement nature, ainsi que du syndicat de gestion de l'aire des gens du voyage.

## 1.2 Les précédents contrôles de la chambre

Suite au dernier rapport d'observations définitives de 2013, la plupart des recommandations alors formulées par la chambre ont été mises en œuvre. Les efforts doivent, néanmoins, encore porter sur la gestion de l'absentéisme, l'actualisation de l'analyse des besoins sociaux qui date de 2011 ainsi que sur la mise en place d'indicateurs de suivi en matière de délais d'attente dans les structures d'accueil collectif publiques. Le règlement intérieur concernant l'attribution des places de crèches mériterait, par ailleurs, d'être complété par la définition de critères précis et détaillés, ainsi que par la présentation des procédures à suivre.

---

<sup>6</sup> Source : INSEE pour 2015.

## 1.3 La gouvernance

### 1.3.1 Le contrôle interne et les outils de pilotage financier

La commune n'a pas structuré son contrôle interne, qui a vocation à identifier les risques liés à ses processus et apporter des préconisations pour améliorer l'efficacité de son action. Hormis le contrôle de gestion exercé sur le suivi des subventions aux associations, lesquelles s'élevaient à 6,97 M€ en 2017, soit seulement 8 % des dépenses de gestion courante, il n'existe pas d'agent ou de service chargé de la réalisation d'audits financiers et organisationnels ou d'évaluer des politiques publiques mises en place à l'échelon local.

En réponse, le maire indique avoir fait le choix de « la responsabilisation des services gestionnaires de crédits ».

Sans remettre en cause cette décision, la chambre considère, toutefois, que, dans un contexte marqué par la nécessité de maîtriser les dépenses, ce type de démarche de gestion des risques pourrait s'avérer utile pour le suivi de fonctions complexes ou transversales, telle que la restauration collective, présentée dans le présent rapport.

Quant au pilotage financier, il reste peu formalisé.

Si le directeur des finances suit, pour sa part, l'évolution de la dette, de la trésorerie et de l'exécution du budget, ces éléments ne font toutefois pas l'objet de tableaux de bord partagés avec les autres services.

Par ailleurs, la commune n'élabore ni plan pluriannuel d'investissement présenté au conseil municipal, ni plan pluriannuel de fonctionnement, bien que le maire évoque, dans sa réponse aux observations provisoires, la mise en œuvre « d'importants chantiers de rénovation urbaine qu'accompagnent des projets structurants ». Les seuls éléments prévisionnels sont présentés dans l'annexe jointe au budget primitif, qui détaille, par opération, le montant des investissements à venir, sans toutefois en préciser ni le calendrier ni le mode de financement.

Sur ce point, le maire précise, dans sa réponse, que « la commune élabore un document de travail préparatoire à l'examen et à la mise en œuvre des investissements dont l'objectif de 100 millions sur le mandat a toujours été annoncé ».

La chambre note, toutefois, que ce document n'est pas présenté à l'assemblée délibérante alors même que les exigences en matière d'information financière ont été récemment renforcées<sup>7</sup>, notamment en matière de programmation pluriannuelle des investissements (*cf. infra* § 2.1.1).

---

<sup>7</sup> Dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

### 1.3.2 Les délégations

En application de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le conseil municipal a délégué une partie de ses prérogatives au maire.

En matière d'emprunts, la délibération du 6 avril 2014 reprend les recommandations figurant dans la circulaire du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics, notamment celles concernant le contenu de la délégation de pouvoir de l'assemblée délibérante à l'exécutif.

L'attention de la commune est toutefois appelée sur la possibilité laissée au maire, dans le cadre du réaménagement de la dette, de refinancer un emprunt en intégrant au capital restant dû l'éventuelle indemnité compensatrice due au titre du remboursement anticipé, alors même qu'il est de bonne pratique, dans ce cas de figure et selon la circulaire précitée, d'obtenir préalablement l'accord de l'assemblée délibérante.

---

#### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Limité aux seules subventions versées aux associations, le contrôle interne n'est pas structuré, ni formalisé, la commune ayant préféré laisser la responsabilité aux gestionnaires de crédits. La nécessaire maîtrise des risques, ainsi que l'utilisation efficiente de ressources budgétaires sous contrainte, justifieraient que la collectivité développe cette démarche.*

---

## **2 LA GESTION BUDGÉTAIRE ET LA FIABILITÉ DES COMPTES**

### **2.1 La gestion budgétaire**

#### **2.1.1 L'information budgétaire**

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, la commune organise un débat d'orientation budgétaire se tenant dans le délai des deux mois précédant le vote du budget.

Toutefois, s'agissant des engagements pluriannuels, les rapports transmis à l'appui des derniers débats mériteraient d'être mieux explicités en chiffrant les principales opérations et en indiquant la dépense prévisionnelle pour les années suivantes, et non simplement une estimation globale du coût du projet.

Par ailleurs, s'agissant des effectifs, le document indique seulement le montant des charges de personnel pour l'année suivante. Il est rappelé qu'en application du texte précité, le rapport d'orientation budgétaire doit comporter également « *une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs* » et préciser « *l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à compléter le document fourni à l'appui du débat d'orientation budgétaire de données concernant les effectifs, la masse salariale ainsi que d'éléments relatifs aux engagements pluriannuels.

#### **2.1.2 La présentation des documents budgétaires**

En vertu des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT, les états annexés au budget et au compte administratif doivent être conformes aux maquettes budgétaires prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes.

La mise en œuvre de ces dispositions n'appelle pas d'observation, à l'exception de l'état du personnel non-titulaire sur emplois non permanents, non renseigné en 2016 et pour lequel les chiffres de 2014 et 2015, respectivement de 66 et 80,5 équivalents temps plein (ETP), ne sont pas cohérents avec les effectifs réellement employés par la commune et s'élevant à près de 200 ETP à l'année.

En revanche, le rapport de présentation fourni à l'appui du compte administratif s'avère complet et pédagogique, le document proposant une analyse détaillée et circonstanciée des dépenses et des recettes d'exploitation et d'investissement, ainsi qu'une analyse de l'endettement de la commune.

### 2.1.3 L'exécution budgétaire

Les taux d'exécution de la section de fonctionnement sont satisfaisants, les dépenses ayant été réalisées en moyenne à 97,4 % sur la période, les recettes connaissant un taux de réalisation de 101,8 %.

Les taux de réalisation de la section d'investissement, proches de 89 % en dépenses et de 82 % en recettes, sont élevés.

## 2.2 La fiabilité des comptes

La tenue des comptes de la commune, plutôt satisfaisante, appelle peu d'observations.

Les durées d'amortissement des biens, fixées par les délibérations des 19 décembre 2002, 31 mai 2011 et 31 mai 2012, sont conformes aux préconisations de l'instruction comptable M14.

Par ailleurs, la collectivité procède bien à l'intégration des immobilisations en cours à mesure de l'achèvement des travaux.

De même, les rattachements de charges et de produits à l'exercice, notamment ceux des intérêts courus non échus, et qui avaient fait l'objet d'une observation lors du précédent contrôle de la chambre, sont désormais correctement comptabilisés.

En revanche, entre 2014 et 2016, les seules provisions constituées concernent le compte 1581 « Provisions pour risques et charges de fonctionnement », pour un montant total de 730 000 €. Selon la commune, ces montants correspondent, en partie, au déficit prévisionnel de la maison de retraite du Moulin d'Ascq, gérée par le centre communal d'action sociale (CCAS) de Villeneuve d'Ascq, et qui fait l'objet d'une subvention municipale exceptionnelle chaque année.

Cette pratique est contraire à l'instruction comptable M14, qui rappelle que « *ces provisions sont destinées à couvrir des risques et des charges nettement précisées quant à leur objet et que des événements survenus ou en cours rendent probables* » et que celles-ci « *n'ont pas vocation à servir à la constitution de réserves budgétaires, à couvrir des charges futures d'amortissement ou de renouvellement de biens, à financer l'augmentation future des charges annuelles récurrentes ou la diminution future de recettes annuelles récurrentes* ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire précise que « la charge couverte présente un risque probable puisqu'elle s'appuie sur les prévisions budgétaires du CCAS pour l'exercice en cours, mais reste incertaine [...] puisque les tutelles (agence régionale de santé et conseil départemental) sont appelées à valider les comptes et le cas échéant à prendre en charge une partie du déficit ».

La chambre rappelle toutefois que les provisions ont vocation à couvrir un risque ponctuel pouvant avoir un fort impact sur les résultats annuels et non à répondre à une question de financement chronique liée à la gestion de la résidence, laquelle doit s'inscrire dans le cadre d'un dialogue de gestion avec les financeurs.

Par ailleurs, contrairement aux dispositions de l'article R. 2321-2° du CGCT, il n'existe pas de provisions pour litige, contentieux ou dépréciation de créances, alors même que le montant des admissions en non-valeur, qui constate l'irrécouvrabilité des créances, est, en moyenne, de 70 000 € chaque année.

Dans sa réponse, le maire indique que les admissions en non-valeur « font l'objet d'une délibération annuelle et que les crédits nécessaires, basés à la fois sur le montant des réalisations annuelles moyennes et sur la prise en compte d'éléments exceptionnels, sont inscrits chaque année au budget primitif ».

Cette pratique n'est toutefois pas conforme aux dispositions précitées qui précisent que « lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrécouvrabilité (...) ». Cette obligation répond à une exigence de prudence et de sincérité des comptes qu'une simple inscription des admissions en non-valeur au budget prévisionnel ne saurait satisfaire.

Enfin, la commune a fait le choix de ne pas constituer de provisions concernant les comptes épargne-temps, facultatives au demeurant.

Dans sa réponse, le maire précise que l'indemnisation de l'ensemble des comptes épargne-temps supérieurs à 20 jours représenterait une charge de 95 525 € en 2018.

Compte tenu de ces éléments, la chambre recommande à la commune d'analyser les risques liés à ses activités et de définir sa politique de provisionnement en conséquence, dans le cadre de l'instruction comptable en vigueur.

<b>Recommandation n° 1 : définir une politique de provisionnement conforme à l'instruction comptable en vigueur.</b>
--

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La gestion budgétaire et comptable de la commune est, dans l'ensemble, satisfaisante. Toutefois, des efforts restent à produire concernant la qualité du débat d'orientation budgétaire, qui doit intégrer la dimension prévisionnelle pluriannuelle, et la constitution des provisions, conformément aux normes comptables applicables.*

---

### 3 LA SITUATION FINANCIÈRE

La commune de Villeneuve d'Ascq comptait, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, un budget unique, le budget annexe des pompes funèbres ayant été clôturé au 1<sup>er</sup> janvier 2016. Compte tenu de la faiblesse des montants de ce dernier (7 739 € en 2015), l'analyse financière ne porte que sur le budget principal.

Sur la base des données issues du site de la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, les ratios obligatoires de la ville (article R. 2313-1 du CGCT) et les éléments de sa fiscalité sont comparés avec ceux établis pour la strate démographique des communes de 50 000 à 100 000 habitants.

#### 3.1 L'analyse financière rétrospective

##### 3.1.1 L'évolution des recettes et des dépenses

Sur la période 2013 à 2017, la situation financière du budget général est équilibrée, l'évolution des produits de gestion (+ 1,9 %) étant proche de celle des charges de gestion (2,1 %).

**Tableau n° 1 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement entre 2013 et 2017**

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
= Produits de gestion (A)	93 517	93 809	95 413	94 238	95 267	1,90 %
= Charges de gestion(B)	80 021	81 350	80 695	80 069	81 724	2,10 %
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	13 496	12 459	14 718	14 169	13 543	0,30 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Jusqu'en 2016, la faible progression des recettes, de 0,8 % en quatre ans, a été compensée par la stabilité des charges de fonctionnement (0,1 %), ce qui a permis à l'excédent brut de fonctionnement de progresser de 5 % et représenter 15 % des charges de gestion, soit un niveau supérieur à la moyenne de la strate de 12,94 %<sup>8</sup> (cf. annexe n° 3).

L'exercice 2017 ne suit pas cette tendance ; il est marqué par une progression des charges (2,1 %) plus importante que celle des recettes (1,1 %). Dans ce contexte, l'excédent brut de fonctionnement se contracte, pour retrouver un niveau équivalent à celui de 2013.

##### 3.1.1.1 L'évolution des recettes

Les produits de gestion sont composés à 67 % de la fiscalité propre et de celle reversée au titre de l'intercommunalité ; les dotations et participations représentent 26 % et les autres produits de gestion 6 %.

<sup>8</sup> Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

Entre 2013 et 2017, les recettes fiscales propres augmentent de 6,2 % (cf. annexe n° 1), soit une progression moyenne annuelle d'1,5 %. Leur produit par habitant, de 546 € en 2016, demeure plus faible que celui de la moyenne de la strate (626 €).

Cette évolution mesurée des recettes fiscales s'explique, principalement, par l'atonie des bases nettes imposées, dans un contexte de stabilité des taux d'imposition.

En effet, si les bases sur la taxe sur le foncier bâti ont été réévaluées de 5,5 % en cinq exercices, celles concernant la taxe d'habitation ont progressé de seulement 3 % sur la même période, leur valeur ayant même diminué depuis 2015.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que le fort niveau d'abattement voté par la commune sur la taxe d'habitation ainsi que ceux voulus par le législateur depuis 2015 expliquent cette faible progression des bases nettes imposées.

Ces dernières restent, par ailleurs, plus faibles que la moyenne de la strate, les bases de la taxe d'habitation et la taxe foncière sur le bâti étant respectivement inférieures de 50 et 27 % à la moyenne de référence de 2016<sup>9</sup>.

**Tableau n° 2 : Évolution des bases d'imposition entre 2013 et 2017 (en milliers d'€)**

Bases d'imposition	2013	2014	2015	2016	2017
Taxe d'habitation	43 503	43 668	44 928	44 760	44 845
Taxe foncier bâti	69 814	70 516	72 148	72 760	73 635
Taxe foncier non bâti	251	261	256	243	242

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

L'exercice 2016 reste notamment marqué par un recul des recettes nettes de 2,6 % par rapport à 2015, suite, notamment, aux allègements fiscaux concernant la demi-part « vieux parents » de la taxe d'habitation, ainsi que l'abattement de 30 % de la taxe foncière concernant les logements sociaux situés en zones prioritaires. La commune a évalué la perte de ressources à 343 000 € pour 2016.

S'agissant de la fiscalité reversée par la Métropole Européenne de Lille, les montants perçus par la commune de Villeneuve d'Ascq sont, dans l'ensemble, stables sur la période examinée (+ 0,7 %).

L'attribution de compensation, qui s'élève à 22,79 M€ en 2017, représente près de 90 % de ces recettes reversées. Celle-ci correspond au solde du produit de la fiscalité professionnelle perçu par la métropole et des charges transférées à l'intercommunalité. Son montant a légèrement été revu à la baisse en 2015 et 2016, suite à la prise de compétences de la métropole en matière de gestion du réseau de chaleur et des cours d'eau.

<sup>9</sup> Taxe d'habitation 2016 : Villeneuve d'Ascq (704 €/hab.) ; strate (1 472 €/hab.) incluant la taxe sur les logements vacants (source : DGCL).

TFB 2015 : Villeneuve d'Ascq (1 124 €/hab.) ; strate (1 365 €/hab.) – source : DGCL.

À l'inverse, la dotation de solidarité communautaire reste faible et ne représente que 6 % de la fiscalité reversée. Son montant, d'1,5 M€ en 2017, a diminué de près de 5 % sur la période.

La commune a bénéficié également d'une montée en charge importante du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales jusqu'en 2016. De nouvelles règles de répartition de l'enveloppe de fonds, décidées à l'échelle métropolitaine, expliquent le recul de près de 70 000 € de son montant en 2017.

**Tableau n° 3 : Détail de la fiscalité reversée par la métropole de Lille**

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Attribution de compensation brute	22 927 871	22 927 871	22 833 716	22 791 138	22 791 138	- 0,60 %
+ Dotation de solidarité communautaire brute	1 600 733	1 565 227	1 530 846	1 531 026	1 524 297	- 4,80 %
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	340 526	502 522	640 634	803 874	730 473	114,50 %
+/- (FNGIR)	1 814	1 814	1 814	1 814	1 814	0,00 %
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	24 870 944	24 997 434	25 007 010	25 127 852	25 047 722	0,70 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Enfin, les dotations et participations provenant de l'État diminuent de 3,5 % entre 2013 et 2017 (cf. annexe n° 1).

Ainsi, la dotation globale de fonctionnement diminue de 13 %, soit une perte de 2,7 M€ en cinq ans, consécutivement à la mise en œuvre du plan de redressement des finances publiques locales.

Toutefois, les prélèvements effectués sur la dotation forfaitaire, composante de la dotation globale de fonctionnement, ont été en partie compensés par la hausse de la dotation de solidarité urbaine, pour laquelle la commune bénéficiait, jusqu'en 2017, d'un financement ciblé réservé aux collectivités les plus défavorisées. Dans ce contexte, la dotation globale de fonctionnement perçue par la commune représentait 288 € par habitant en 2016 contre 218 € pour la moyenne de référence.

De plus, les participations progressent sur la période (+ 24 %), principalement en raison de la compensation des recettes de la taxe sur les spectacles, supprimée en 2015, ainsi que des allègements fiscaux précédemment évoqués.

### 3.1.1.2 L'évolution des dépenses

Les dépenses de gestion courante progressent de 2,1 % entre 2013 et 2017. Cette évolution recouvre une quasi stabilité jusqu'en 2016 (0,1 %) puis une hausse plus soutenue entre 2016 et 2017 (2,1 %).

**Tableau n° 4 : Évolution des charges de gestion entre 2013 et 2017**

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Charges à caractère général	16 927 168	16 050 762	15 446 116	15 029 884	16 312 516	- 3,60 %
+ Charges de personnel	50 854 695	52 684 834	52 921 604	52 714 019	53 684 158	5,60 %
+ Subventions de fonctionnement	11 506 816	11 794 553	11 387 414	10 894 423	10 296 645	- 10,50 %
+ Autres charges de gestion	734 284	822 818	941 127	1 432 564	1 432 746	95,10 %
Charges de gestion	80 022 964	81 352 967	80 696 260	80 070 891	81 726 064	2,10 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes financiers.

En 2016, les charges de fonctionnement représentaient une dépense par habitant de 1 340 €, soit un niveau plus faible que la moyenne de la strate, de 1 589 € par habitant.

La maîtrise des dépenses a principalement concerné les charges à caractère général, qui reculent de près de 3,6 % depuis 2013 ; la baisse concerne essentiellement les fluides (- 20 % en cinq ans).

Le montant des subventions allouées a fortement baissé, suite au changement d'imputation comptable des versements effectués au profit des écoles, ainsi qu'à l'intégration, au budget municipal, du service d'animation des aînés, jusqu'à présent géré par le centre communal d'action sociale.

Compte tenu de ces éléments, l'ensemble des subventions et autres charges de gestion diminuent de 4 % entre 2013 et 2017.

Les charges de personnel demeurent, quant à elles, relativement maîtrisées. Ces dernières n'ont progressé que de 5,6 % sur la période, soit une évolution moyenne annuelle d'1,4 %.

Si en 2016 elles représentaient 62 % des charges de fonctionnement contre 51,3 % pour les communes de la strate, ce poids relatif doit, néanmoins, être mis en perspective avec la faiblesse des autres charges d'exploitation.

### 3.1.2 La capacité d'autofinancement

Dans ce contexte de maîtrise des charges de gestion, la capacité d'autofinancement brute évolue de 9 % entre 2013 et 2017 (*cf.* annexe n° 1) et représente 14 % des produits de gestion en 2016, soit 206 € par habitant, pour une moyenne de la strate de 184 €. Pour 2017, elle représente 14,5 % des produits de gestion. Son niveau, de 13,8 M€, permet de couvrir très aisément le remboursement en capital de la dette, qui s'établissait, fin 2017, à 4,6 M€.

Le niveau de la capacité d'autofinancement nette du remboursement en capital, plus élevée (67 € par habitant) que la moyenne de référence (18 € par habitant) et en progression de 7 % en cinq ans (*cf.* annexe n° 1), traduit aussi un endettement maîtrisé, conséquence d'une politique d'investissement qui n'a pas été très soutenue sur toute la période. La baisse ponctuelle de la capacité d'autofinancement nette, en 2016, s'explique par une opération de remboursement anticipé d'un emprunt.

### 3.1.3 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement cumulées se sont élevées à plus de 78 M€ entre 2013 et 2017, soit une moyenne annuelle de 15,6 M€ (cf. annexe n° 1).

Le rythme d'investissement se ralentit en 2015 et 2016, la dépense moyenne annuelle étant inférieure à la moyenne de la strate<sup>10</sup>. Le rythme de renouvellement des immobilisations<sup>11</sup>, qui mesure le temps qui serait nécessaire pour les renouveler en intégralité, est, d'ailleurs, passé de 14,7 années en 2013 à 26,8 années en 2017.

L'épargne nette a financé 48,8 % de ces dépenses. Les autres recettes propres, d'un montant cumulé de 21,2 M€ et incluant notamment des cessions d'actifs pour un montant de 4,8 M€, couvrent 27 % des dépenses d'équipement.

Le besoin de financement restant, s'élevant à 18,7 M€, a été assuré par la mobilisation d'emprunts, pour un montant cumulé de 20,1 M€, déduction faite de l'opération de remboursement anticipée de 4,6 M€ en 2016.

### 3.1.4 Le fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement progresse fortement en 2016 et 2017, en raison de la souscription d'emprunts, dont le montant s'est avéré être supérieur aux besoins de financement sur ces deux exercices.

Ainsi, fin 2016, celui-ci représentait 218 € par habitant pour une moyenne de la strate de 146 €. Fin 2017, il s'élevait à 16,1 M€ et permettait de couvrir 85 jours de charges courantes contre 38,9 jours en 2014. La trésorerie, au 31 décembre de l'année, a quasiment doublé sur la période, pour atteindre 20 M€ en 2017.

La collectivité justifie ce niveau de trésorerie par le fait qu'elle avait mobilisé, en 2008, un crédit à long terme renouvelable d'un montant de 8 M€ amortissable sur 20 ans. Ce type d'emprunt offre la possibilité d'associer emprunt classique et l'ouverture de droits de tirage comparables à une ligne de trésorerie, dans la limite des plafonds annuels définis dans le contrat.

L'index retenu, Eonia + 0,1, étant à ce jour négatif et inférieur à la commission due en cas de non-utilisation du prêt, la collectivité a mobilisé la totalité du solde de l'emprunt non mobilisé, soit 4,7 M€.

**Tableau n° 5 : Évolution de la trésorerie en 2013 et 2017**

Au 31 décembre (en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	8 643 750	6 152 663	9 657 319	13 862 236	16 191 704
- Besoin en fonds de roulement global	- 2 437 078	- 2 668 828	- 2 299 301	- 2 220 422	- 3 065 822
= Trésorerie nette	11 080 828	8 821 491	11 956 620	16 082 658	19 257 526
en nombre de jours de charges courantes	49,7	38,9	53,3	72,4	85,0
dont trésorerie active	11 080 828	8 821 491	11 956 620	16 082 658	19 257 526
dont trésorerie passive	0	0	0	0	0

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

<sup>10</sup> 2015 : commune : 217 €/hab., strate : 301 €/hab. ; 2016 : commune : 182 €/hab., strate : 292 €/hab.

<sup>11</sup> Rythme de renouvellement des immobilisations = immobilisations brutes propres/dépenses d'équipement de l'année.

Dans ces conditions, l'emprunt mobilisé en 2017, pour un montant de 3,6 M€, ne paraît pas dicté par des besoins de financement. En dépit des frais financiers dus à ce titre, la collectivité a justifié son recours par les conditions financières avantageuses du moment.

La chambre relève, qu'en l'absence de plan pluriannuel d'investissement formalisé, la collectivité éprouve des difficultés à ajuster ses moyens financiers en conséquence. De fait, elle est amenée à procéder à des levées de fonds en se basant sur des anticipations de taux d'intérêts comme seul critère d'arbitrage, et non sur ses besoins réels de financement.

Le niveau élevé des disponibilités financières impliquerait de mieux piloter la politique d'investissement en mettant en place des outils adéquats de planification pluriannuelle, comme précédemment évoqué.

## **3.2 La dette**

En raison d'une politique d'investissement peu soutenue, la commune a limité son recours à l'emprunt. Ainsi, l'encours a diminué de 4,6 % en cinq ans, pour s'établir à 42,9 M€ en 2017, soit un niveau nettement plus faible (693 €/hab. en 2016) que la moyenne de la strate (1 408 €/hab.).

La dette, composée à 60 % de taux fixes, ne présente pas de risque particulier, les taux variables étant adossés à la zone Euro.

Par ailleurs, compte tenu des disponibilités financières dégagées, la dette reste largement maîtrisée, la capacité de désendettement<sup>12</sup> n'étant, en 2017, que de 3,1 années d'autofinancement.

## **3.3 Les perspectives**

### **3.3.1 La tendance pour 2018**

Dans le rapport de présentation du budget primitif 2018, la collectivité prévoyait une progression des charges de 0,96 %, par rapport au budget primitif 2017. Rapportée aux dépenses effectivement réalisées en 2017, cette augmentation est, en réalité, de 3,3 %.

Si l'on applique aux prévisions du budget primitif 2018 les taux d'exécution moyens observés entre 2013 et 2016, la capacité d'autofinancement brute de la commune diminuerait de 13,8 M€ en 2017 à 8,9 M€ en 2018 ; elle représenterait 9,5 % des produits de gestion contre 14,4 % en 2017.

Cette dégradation envisagée de la situation financière de la commune doit, néanmoins, être relativisée. La progression des charges serait réduite à 0,6 % et la baisse des recettes de fonctionnement de seulement 0,4 %, permettant ainsi de limiter la baisse de la capacité d'autofinancement à 6,5 %.

---

<sup>12</sup> Capacité de désendettement : rapport entre l'encours de dette et la capacité d'autofinancement brute.

Sous réserve de la réalisation de cette hypothèse, cette situation serait compatible avec les objectifs fixés par l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, qui limite l'évolution des charges de fonctionnement à 1,2 % par an<sup>13</sup>. La commune, à travers la signature d'un contrat avec l'État le 26 juin 2018, s'est engagée sur un taux de progression d'1,1 %.

**Tableau n° 6 : Exécution prévisionnelle du budget primitif 2018**

(en €)	CA 2017 provisoire	BP 2018	Exécution prévisionnelle <sup>14</sup>
<b>Dépenses</b>			
011 - Charges à caractère général	16 312 516	17 861 559	17 397 158
012 – Charges de personnel	53 684 158	54 812 000	53 386 888
014 – Atténuation de produits	812 858	852 661	830 492
65 – Autres charges de gestion courante	11 729 391	11 562 171	11 261 555
<i>Total des dépenses de gestion courante</i>	<i>82 538 923</i>	<i>85 312 391</i>	<i>83 094 269</i>
66 – Charges financières	959 816	958 000	933 092
67 – Charges exceptionnelles	135 050	141 451	137 773
Total des dépenses de fonctionnement	83 633 789	86 411 842	84 165 134
<b>Recettes</b>			
70 – Produits des services	5 707 678	5 612 325	5 713 347
73 – Impôts et taxes	65 139 382	64 416 927	65 576 432
74 – Dotations et subventions	24 899 690	24 616 315	25 059 409
75 – Autres produits	335 116	281 750	286 822
<i>Total des recettes de gestion courante</i>	<i>96 081 866</i>	<i>95 151 317</i>	<i>96 864 041</i>
76 – Produits financiers	1 371	1 400	1 425
77 – Produits exceptionnels	1 366 904	211 000	214 798
Total des recettes de fonctionnement	97 450 141	95 363 717	97 080 264
Capacité d'autofinancement brute	13 816 352	8 951 875	12 915 130

Source : chambre régionale des comptes à partir du budget primitif 2018.

### 3.3.2 Les perspectives à moyen terme

En l'absence d'un plan pluriannuel d'investissement présenté chaque année au conseil municipal, le suivi des investissements demeure informel ; il se fait au moyen d'une projection annuelle réalisée avec l'aide d'un cabinet conseil.

La dernière simulation transmise à la chambre, réalisée en 2017, mesurait l'impact d'une dépense d'équipement de 70,4 M€, prévue entre 2017 et 2020.

Les hypothèses retenues par la commune demeuraient prudentes, les recettes de fonctionnement évoluant de seulement 1,1 % pour une progression des dépenses plus soutenue de 4,5 % en quatre ans.

<sup>13</sup> « l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspond à un taux de croissance annuel d'1,2 % appliqué à une base de dépenses réelles de fonctionnement en 2017, en valeur et à périmètre constant ».

<sup>14</sup> Sur la base d'un taux d'exécution des dépenses de 97,4 % et des recettes de 101,8 %, calculée entre 2013 et 2016.

Dans ce contexte, l'épargne brute, hors cessions d'actifs, se réduisait, passant de plus de 14 M€ en 2017 à 11 M€ en 2020. Le recours à l'emprunt, pour près de 5 M€ chaque année, ne devait pas faire évoluer le stock final de dettes, estimé à 42 M€ en 2020 et largement assumé par une capacité de désendettement de 4,3 années en fin de période.

Toutefois, le budget primitif 2018 ne repose pas sur les mêmes hypothèses. Celui-ci prévoit une dépense d'équipement de 23,08 M€, dont 44 % sont autofinancés et le solde, de 12,9 M€, couvert par l'emprunt. Les tranches futures des investissements, dont l'échéancier d'exécution n'est pas précisé, sont évaluées à 77,5 M€, soit un montant plus élevé que celui de la précédente simulation.

Sur la base du montant des dépenses moyennes précédentes, de 15,1 M€ par an, l'exécution d'un tel programme d'équipement dépasserait largement le calendrier annoncé et se traduirait par une dégradation des équilibres financiers de la commune.

La chambre, pour sa part, a réalisé (cf. annexe n° 2) une projection en retenant plus de 100 M€ de dépenses d'équipement à partir de 2018, comme indiqué au budget primitif ; celle-ci reprend la croissance de 0,7 % des recettes et d'1 % des dépenses de l'étude précitée. Cette simulation montre une dégradation des ratios financiers de la commune à l'horizon 2021 ; la capacité d'autofinancement passerait de 9,2 M€ en 2017 à 1,7 M€ en 2021, ce qui impacterait la capacité de la commune à se désendetter, compte tenu de la hausse de son encours de près de 20 M€.

Ces incertitudes sur le montant des investissements à venir et le financement à leur consacrer montrent la nécessité pour la commune de mettre en place, à l'appui de sa prévision budgétaire pour l'exercice à venir, un véritable outil de programmation pluriannuelle permettant de connaître précisément le montant de ses dépenses d'investissement, leur calendrier de réalisation, les moyens de financement à mobiliser qui soient compatibles avec les équilibres financiers, sans omettre leur impact sur la section de fonctionnement.

**Recommandation n° 2 : adopter une démarche de programmation en disposant d'un plan pluriannuel d'investissement et d'un plan prévisionnel de fonctionnement adapté.**

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*La situation financière de la commune de Villeneuve d'Ascq demeure équilibrée, la faible progression des recettes entre 2013 et 2017 étant en partie compensée par une maîtrise des charges de fonctionnement.*

*L'épargne dégagée sur la période ainsi qu'une politique d'investissement peu soutenue à partir de 2015 ont permis de limiter le recours à l'emprunt.*

*Toutefois, la gestion financière reste marquée par l'absence d'outils de programmation en matière d'investissement capables de mesurer la soutenabilité financière des projets envisagés et d'évaluer leur impact sur les charges de fonctionnement. Dans ce contexte, si elles devaient se réaliser, toutes choses égales par ailleurs, les prévisions de dépenses d'équipement annexées au budget primitif de 2018 se traduiraient par une fragilisation très sensible de la situation financière de la collectivité.*

---

## 4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 4.1 Présentation du service

La direction des ressources humaines compte une quarantaine d'agents ; elle se compose de quatre services, chargés respectivement des carrières et de la paie, de la mobilité, de la formation professionnelle et de la santé au travail, placés sous la responsabilité d'un directeur territorial et de quatre attachés. Selon l'organigramme en vigueur en juin 2017, la direction est directement rattachée au directeur général des services et au maire.

La commune a mis en place, en 2013, un guide des droits et des devoirs du personnel. Celui-ci n'est toutefois plus à jour des dispositions législatives et réglementaires les plus récentes, notamment concernant le régime indemnitaire des agents ou bien l'avancement de carrière.

Ce document devrait être cependant actualisé en 2018.

Conformément à l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984<sup>15</sup> portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la commune élabore un rapport sur l'état de la collectivité présenté tous les deux ans au comité technique. Elle produit également un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, comme le prévoient les articles 61 et 77 de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014.

### 4.2 L'évolution des effectifs et de la masse salariale

#### 4.2.1 La présentation des effectifs

L'examen du tableau des emplois de la commune montre un écart important et récurrent entre le nombre d'emplois théoriques sur emplois permanents et le nombre d'emplois effectivement pourvus, nettement plus faible.

Entre 2014 et 2016, cet écart représentait, en moyenne, 389 postes, soit 25 % des effectifs titulaires théoriques.

En pratique, le tableau des emplois est modifié plusieurs fois par an au gré des besoins de recrutement et des promotions. La publication d'un poste donne lieu à la création de plusieurs emplois de grades différents, afin de pouvoir correspondre au profil de la personne retenue. Les grades non pourvus sont alors retirés du tableau des emplois.

---

<sup>15</sup> « Ce rapport indique les moyens budgétaires et en personnel dont dispose cette collectivité, cet établissement ou ce service. Il dresse notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel. Il rend compte des conditions dans lesquelles la collectivité ou l'établissement respecte ses obligations en matière de droit syndical. Il présente des données relatives aux cas et conditions de recrutement, d'emploi et d'accès à la formation des agents contractuels. La présentation de ce rapport donne lieu à un débat ».

La chambre rappelle que, contrairement au cas d'espèce, l'ensemble des postes ouverts au tableau des emplois doivent être budgétés, sous peine de porter atteinte à la sincérité du budget voté.

De plus, la réduction de l'écart entre les effectifs budgétés et pourvus permettrait à la commune de renforcer le pilotage et l'encadrement de sa masse salariale, y compris dans une perspective pluriannuelle.

La chambre recommande d'améliorer la sincérité du tableau des effectifs en ajustant l'écart entre les postes budgétaires ouverts et pourvus.

**Recommandation n° 3 : fiabiliser le tableau des effectifs en réduisant l'écart entre les emplois budgétés et les emplois pourvus.**

#### 4.2.2 L'évolution des effectifs

Les effectifs totaux de la commune s'élèvent à 1 423 ETP fin 2017, contre 1 447 ETP en 2013, soit une baisse d'1,6 % sur les cinq exercices.

Les effectifs titulaires et non-titulaires sur emplois permanents sont en baisse de 2 % entre 2013 et 2017. Le nombre d'agents titulaires, qui recule de 3 % sur cinq ans, continue de représenter la très forte majorité des effectifs de la commune, soit 93 % en 2017.

Les agents contractuels sur emplois permanents sont peu nombreux et ne constituent, en 2017, que 7,4 % des effectifs, leur nombre ayant toutefois progressé la dernière année.

**Tableau n° 7 : Évolution des effectifs sur emplois permanents entre 2013 et 2017 au 31/12/année N**

Emplois en équivalents temps plein (ETP)	2013	2014	2015	2016	2017
Emplois titulaires	1 167,71	1 189,35	1 182,65	1 162,2	1 132,05
Total non-titulaires	81,71	65,92	71,78	77	91,6
Total des personnel	1 249,42	1 255,27	1 254,43	1 239,20	1 223,65

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la commune.

À ces effectifs, s'ajoutent également les agents contractuels sur emplois non permanents, lesquels sont également stables sur la période ; ils s'élèvent à près de 200 ETP en 2017, soit 14 % des effectifs totaux de la commune. Outre les remplacements de titulaires, ces emplois correspondent également à des postes de vacataires pour des temps courts, notamment dans le secteur scolaire et de l'enfance.

Le nombre d'assistantes maternelles est en diminution, la commune ne souhaitant plus assurer cette mission à l'avenir.

La structure des effectifs titulaires de la commune est sensiblement différente de celle de la strate de référence. Si les emplois d'encadrement supérieur, de catégorie A, représentent 8,2 % des effectifs pour une moyenne de référence de 7,7 %, les emplois d'encadrement intermédiaire, de catégorie B, sont plus nombreux et constituent 18 % des emplois contre 11,3 % pour la strate<sup>16</sup>.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que « la répartition par catégorie, et notamment l'importance des emplois d'encadrement intermédiaire de catégorie B relevée par la chambre, est le reflet des importantes politiques développées en faveur de la petite enfance, l'enfance et la jeunesse, compte tenu des structures ouvertes pour répondre aux besoins de la population. »

### **4.2.3 L'évolution de la masse salariale**

Les charges nettes de personnel évoluent de 6,1 % entre 2013 et 2017, soit une hausse moyenne annuelle d'1,5 % (cf. annexe n° 3). Elles représentaient, en 2016, une dépense de 831 € par habitant pour une moyenne de la strate de 815 €.

La rémunération, hors charges sociales, des agents a évolué de 4,3 %, soit une progression moyenne annuelle d'1,1 %.

La hausse des dépenses concerne principalement les personnels contractuels sur emplois permanents, dont la rémunération a progressé de plus de 12 %, alors que celle des agents titulaires n'évoluait que de 2,2 % sur les cinq années.

Le budget primitif 2018 prévoit un maintien des engagements inscrits au budget primitif 2017, soit 55 M€, ce qui représente une hausse d'1,56 % par rapport aux dépenses constatées au compte administratif provisoire 2017.

## **4.3 Le temps de travail**

### **4.3.1 L'accord-cadre sur le temps de travail**

Depuis la transposition, au sein de la fonction publique territoriale, de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail par le décret du 12 juillet 2001, les fonctionnaires territoriaux doivent effectuer une durée de travail de 35 heures par semaine, 151 heures par mois ou 1 600 heures par an, augmentée de 7 heures depuis 2004, par solidarité avec les personnes âgées, soit une durée légale de 1 607 heures par an.

Par délibérations des 26 octobre 2000 et 28 décembre 2000, la commune a fixé le temps de travail des agents à 1 520 heures au titre du maintien des avantages acquis, comme l'y autorisaient les dispositions de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale.

---

<sup>16</sup> Synthèse des bilans sociaux 2013. Strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants.

Ainsi, en sus de trois jours de congés au titre de fêtes locales et trois jours de congés supplémentaires, les agents bénéficient de trois jours fériés de plus.

Compte tenu de ces éléments, l'écart avec la durée légale du temps de travail est de 87 heures par agent et par an, soit un volume total de 106 401 heures non travaillées<sup>17</sup>. Cette différence représenterait près de 66 équivalents temps plein, soit un coût théorique pour la commune estimé à 2,5 M€ par an<sup>18</sup>.

Compte tenu des enjeux financiers et de gestion de ressources humaines qui s'y attachent, la chambre recommande à la commune d'engager une réflexion sur l'évolution du régime du temps de travail.

**Recommandation n° 4 : engager une réflexion sur l'évolution du régime du temps de travail.**

#### 4.3.2 L'absence au travail

Les bilans sociaux<sup>19</sup> indiquent un niveau d'absentéisme pour raisons de santé des agents titulaires en progression de 6,6 % entre 2013 et 2015.

Ainsi, les fonctionnaires municipaux ont été, en moyenne, absents pour raisons de santé 41 jours par agent en 2015, pour une moyenne de référence de 29,2 jours en 2013<sup>20</sup>. Ce niveau est également plus élevé s'agissant de la seule maladie ordinaire, pour laquelle les agents sont absents 18 jours par an, contre une moyenne de 14,9 jours.

Les données plus récentes montrent une stabilité du taux d'absentéisme des agents titulaires et stagiaires, de 10,53 % en 2016 et de 10,52 % en 2017 contre 9,84 % en 2013.

Hormis le recensement annuel des absences dans la cadre de l'élaboration du bilan social, l'absentéisme ne fait pas l'objet d'un suivi, en cours d'année, par motif et par service, contrairement à la recommandation faite par la chambre lors de son précédent contrôle. Il n'existe, d'ailleurs, aucun tableau de bord permettant au responsable des ressources humaines d'évaluer l'ampleur de la situation et d'envisager des mesures adaptées.

La collectivité n'a pas, d'ailleurs, élaboré de plan spécifique de réduction de l'absentéisme, qui tienne aussi compte d'un contexte dans lequel la pyramide des âges indique un âge moyen des effectifs titulaires plutôt élevé, près de 44 % des agents titulaires ayant plus de 50 ans et 24 % ayant plus de 55 ans.

Les mesures de prévention mises en œuvre consistent, essentiellement, dans l'organisation de stages de formation ciblés sur les gestes et postures, dans la prévention des risques psycho-sociaux, ainsi que dans la mise en place d'une mobilité professionnelle pour les personnes de retour d'un congé pour longue maladie.

<sup>17</sup> Calculé sur la base de 1 223 ETP en 2017.

<sup>18</sup> Calcul du coût moyen d'un ETP :

total des charges de personnel pour 2017 (53 684 158 €)/1 420 ETP = 37 805 €.

<sup>19</sup> Source : bilans sociaux de la commune pour 2013 et 2015.

<sup>20</sup> CNFPT/DGCL - Synthèse des bilans sociaux 2013, strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique également « avoir recours en novembre 2018 à un agent chargé de la fonction d'inspection du centre de gestion du Nord (...) devant permettre de développer le réseau de prévention et les actions mises en place autour de la formation (...) et des conditions de travail (...) ».

Le document unique de prévention des risques professionnels prévu par le décret n° 2001-1016 du 16 novembre 2001<sup>21</sup> couvre la quasi-totalité des services (87 %). La commune a fait l'acquisition d'un logiciel de gestion de la prévention des risques et fait le choix de recourir à un cabinet extérieur à partir de 2018.

### **4.3.3 Les heures supplémentaires**

Conformément aux préconisations de la chambre lors de son précédent contrôle, la commune dispose, depuis 2013, d'un décompte automatisé des heures supplémentaires accomplies, conformément aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002<sup>22</sup>. Ce dernier est déployé sur l'ensemble des sites de la collectivité.

Le nombre d'heures supplémentaires diminue sur la période, passant de 17 785 en 2013 à 13 653 heures en 2017. L'exercice 2016 a enregistré le plus faible nombre d'heures payées (11 037 heures), la hausse sur 2017 s'expliquant, essentiellement, par l'organisation des scrutins présidentiel et législatif. Les services techniques réalisent à eux seuls près des deux tiers des heures supplémentaires.

L'examen des fiches de paie des exercices 2015 et 2016 n'a pas révélé de dépassement du contingent des 25 heures mensuelles prévu à l'article 6 du décret précité.

## **4.4 Les modalités de gestion des ressources humaines**

### **4.4.1 Le pilotage des ressources humaines**

La stratégie des ressources humaines, telle que présentée à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou du budget primitif, est principalement envisagée sous l'angle de l'évolution de la masse salariale.

À cette fin, les documents financiers rappellent, chaque année, les efforts de gestion produits les années précédentes et tentent d'inscrire la création de nouveaux services municipaux dans une réflexion globale axée sur la maîtrise des charges de personnel.

Pour autant, les documents budgétaires ne comportent aucune projection pluriannuelle des effectifs.

---

<sup>21</sup> Portant création d'un document relatif à l'évaluation des risques pour la santé et la sécurité des travailleurs.

<sup>22</sup> Relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

La direction des ressources humaines n'a pas défini formellement de stratégie globale pour les années à venir, tant en termes de recrutement attendu que des compétences recherchées, bien que diverses actions soient déjà mises en œuvre telles que la validation des acquis de l'expérience ou l'embauche d'apprentis.

Par ailleurs, en dehors des données du bilan social, il n'existe pas de tableaux de bord des effectifs et de la masse salariale partagés avec les autres chefs de service ; les départs en retraite ou l'absentéisme ne font l'objet d'aucun suivi particulier.

Le contrôle du périmètre des effectifs reste une compétence du maire et du directeur général des services, au moyen d'une extraction des données de paie réalisée tous les trois mois.

Les éléments produits se limitent à une comparaison globale des charges de personnel par statut d'agents sans qu'il n'y ait d'analyse par filière.

Si l'ordonnateur fait valoir que chaque départ d'un agent fait l'objet d'un arbitrage quant à l'opportunité de son remplacement, cette démarche demeure ponctuelle et sans lien avec l'analyse globale des besoins de la collectivité.

La chambre recommande, par conséquent, à la commune d'engager une réflexion d'ensemble sur les objectifs à assigner à sa gestion des ressources humaines et de se doter d'outils de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

Cette démarche devrait permettre, notamment, d'identifier et d'évaluer ses besoins à moyen terme afin de prendre les décisions les mieux adaptées (recrutement, mobilité interne, formation). L'ensemble de ces points devrait pouvoir être mis en perspective au sein d'un plan d'actions pluriannuel.

#### **4.4.2 L'évaluation professionnelle**

Les dispositions de l'article 3 du décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux et instituant des fiches d'entretien et des fiches d'évaluation plus complètes, ont été mises en œuvre en 2017.

À la fin de cet exercice, 1 092 formulaires avaient été envoyés dans les services. Au 1<sup>er</sup> mars 2018, près de 30 % des entretiens avaient été réalisés.

Cependant, aucun guide de l'entretien, de l'évaluateur ou de l'évalué, n'accompagne cette démarche, hormis une note de service rappelant la méthodologie et la procédure de l'évaluation adressée en juin 2017 à tous les évaluateurs de la commune.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique que chaque encadrant a bénéficié de deux jours de formation sur la conduite de l'entretien professionnel au cours desquels des conseils oraux et des documents support ont été produits.

Par ailleurs, l'examen par la chambre d'une cinquantaine de dossiers individuels a montré d'importantes carences dans le processus de notation et d'évaluation des agents prévu par l'article 76 de la loi précitée, ces dernières n'étant pas réalisées chaque année. Le dossier de deux agents a notamment montré l'absence d'évaluation pendant 10 ans pour l'un et 5 ans pour le second, alors que celui-ci a bénéficié d'un changement de grade à l'issue de cette période.

#### 4.4.3 La formation professionnelle

La commune dispose d'un plan de formation annuel qui est présenté aux instances représentatives du personnel, sans établir toutefois de prévision pluriannuelle. L'effort de formation représentait 2,8 jours en moyenne par agent sur emploi permanent en 2015, soit un niveau proche de la moyenne de la strate (2,5 jours).

#### 4.4.4 Le régime indemnitaire

En complément de leur traitement indiciaire, les fonctionnaires territoriaux bénéficient d'indemnités dont la nature est fixée par l'assemblée délibérante, dans la limite du principe de parité, à savoir que le régime indemnitaire de la collectivité ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires d'État exerçant des fonctions similaires.

Les indemnités représentent 14,4 % de la rémunération des personnels titulaires en 2017. Leur poids relatif diminue sur la période, essentiellement sous l'effet de la réduction des heures supplémentaires réalisées.

Par délibération du 18 octobre 2017, la commune a institué le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Jusqu'à cette date, 14 délibérations étaient intervenues sur le sujet, entre 1997 et 2015, sans qu'aucune mise à plat n'ait été effectuée.

Sur les 970 agents bénéficiaires de ce nouveau régime, 152 agents bénéficient d'un maintien de leur situation précédente.

L'examen des fiches de paie d'une cinquantaine d'agents n'a pas permis de déceler d'irrégularités dans le versement des autres primes et indemnités.

**Recommandation n° 5 : mettre en place une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, ainsi que les outils de pilotages adaptés.**

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La période examinée se caractérise par une maîtrise des effectifs et de la masse salariale. La commune a, par ailleurs, revu sa procédure d'évaluation professionnelle des agents, conformément aux textes en vigueur, et refondu son régime indemnitaire dans le cadre du RIFSEEP.*

*Toutefois, la gestion des ressources humaines reste marquée par un temps de travail des agents (1 520 heures) inférieur à la durée légale (1 607 heures) qui, quoique relevant des avantages acquis, représente des enjeux forts, ainsi que par un fort taux d'absentéisme. Plus globalement, la commune ne s'est pas dotée d'outils de pilotage internes partagés avec l'ensemble des services et n'a pas mis en place de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.*

---

## **5 LA COMMANDE PUBLIQUE**

### **5.1 Le périmètre de contrôle**

L'examen de la commande publique a été réalisé à partir d'un échantillon de 18 marchés (*cf.* annexe n° 4) passés entre 2013 et 2016, pour la majorité d'entre eux, en procédure adaptée. Compte tenu des enjeux financiers, le contrôle a porté sur les principales opérations de travaux, ainsi que sur les marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage les accompagnant.

L'ensemble des marchés contrôlés représente une dépense publique de près de 12 M€ dont 10,6 M€ portent sur des marchés de travaux, soit 16 % des dépenses d'équipement réalisées.

La mutualisation des procédures d'achats reste limitée et concerne, à ce jour, principalement le centre communal d'action sociale et la métropole lilloise pour des opérations de travaux dont elle est porteuse de projets.

### **5.2 L'organisation de la commande publique**

La commande publique est organisée en deux services, celui des marchés et celui des achats. Ils ne sont pas regroupés au sein d'une direction de la commande publique, mais sont directement rattachés au directeur général adjoint chargé des ressources.

Le premier service, sous l'autorité d'un juriste de formation, compte trois chargés d'affaires et centralise les procédures d'achats supérieures à 50 000 € HT, et notamment les marchés de travaux. Sous ce seuil, c'est le service dépensier qui assure la passation. Le second, qui compte un responsable et quatre acheteurs, a pour mission de procéder aux achats de fournitures, produits d'entretien et mobilier.

Le suivi et l'exécution de la commande publique relèvent directement des services demandeurs.

L'évaluation des besoins reste empirique et ne s'appuie pas sur une procédure de recensement interne formalisée. Le responsable de la commande publique fait un point annuel avec le service des finances sur les achats afin d'identifier ceux qui pourraient être globalisés l'année suivante. L'examen des achats passés en 2016 n'a pas relevé d'achats hors marchés significatifs.

La commune ne dispose pas d'un guide de la commande publique complet et régulièrement mis à jour. Si des fiches actions avaient été élaborées en 2011 à destination des services, elles n'ont pas été actualisées depuis. De plus, le guide interne produit en janvier 2017, bien qu'à jour des seuils de passation en vigueur, demeure très succinct et peu pédagogique à l'endroit des services utilisateurs.

En termes de formation, chaque agent du service marché a, en moyenne, suivi 4,3 jours de formation sur la période, les agents chargés des achats également près de 4 jours.

S'agissant de l'exécution, le déploiement d'une gestion électronique documentaire devrait, à court terme, permettre une meilleure information des acteurs de la commande publique lors de l'exécution des marchés, en mettant à leur disposition l'ensemble des pièces contractuelles.

## 5.3 La gestion des marchés

### 5.3.1 La passation et l'analyse des offres

Les conditions de mise en concurrence des entreprises sont, dans l'ensemble, satisfaisantes, la commune ayant, en moyenne, reçu près de trois offres par lot sur la base d'un échantillon de dix marchés.

L'organisation mise en place n'appelle pas d'observation significative au regard du respect des principes fondamentaux de la commande publique que sont la liberté d'accès, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures d'achat. Les pièces contractuelles examinées sont bien détaillées et les analyses des offres réalisées sont conformes aux critères de choix énoncés par la personne publique. La passation des marchés ne fait l'objet d'aucun contentieux en cours avec les entreprises.

L'attention de l'ordonnateur est toutefois appelée sur les modalités de notation des offres des entreprises, qui sont différentes selon le nombre d'offres et variant d'un marché à l'autre.

Plus particulièrement, la méthodologie suivie pour examiner les dossiers comportant trois offres ou plus implique de sanctionner le candidat le plus disant par l'attribution d'une note minimale, qui doit demeurer toutefois proportionnée, et qui lui permette de compenser son retard sur les autres candidats par une note plus favorable sur les autres critères.

Or, pour trois marchés pour lesquels le critère du prix représentait 40 % de la note finale, cette note minimale s'est étalée de 5 à 30 points, sur un maximum de 40 points.

Ainsi, concernant le marché de construction d'une tribune pour le stade Jean Jacques (lot n° 1), la note minimale de 5 octroyée au candidat le plus disant s'est avérée définitivement pénalisante pour celui-ci, l'écart de points ne pouvant être comblé au seul moyen des autres critères.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les deux candidats ayant fait une offre respectivement éloignée de 15 et 20 % de l'offre la moins chère se sont vus attribuer des notes très différentes, qui ne sont pas proportionnelles aux différences entre les offres de prix.

**Tableau n° 8 : Comparaison des notations pour le marché de construction d'une tribune du stade Jean Jacques**

Offres	Montants	Écart avec offre 1	Note	Écart avec offre 1
1	885 000		40	
2	908 320	3 %	34,71	- 13 %
3	913 692	3 %	33,49	- 19 %
4	1 016 669	15 %	10,15	- 89 %
5	1 061 417	20 %	5	- 345 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des pièces du marché.

L'application de la méthode dite « proportionnelle », retenue par la commune pour les marchés bénéficiant de seulement deux offres, permet un resserrement des notations du critère prix et aboutit, sur ce cas précis, à un changement du résultat final du classement. L'offre n° 3, initialement classée deuxième, se trouve être la mieux disante en application de la méthode proportionnelle, la note du critère prix étant réévaluée compte tenu du faible écart avec l'offre la moins chère.

**Tableau n° 9 : Application de la méthode dite « proportionnelle » au marché de de construction d'une tribune du stade Jean Jacques**

	<i>Offre 1</i>	<i>Offre 2</i>	<i>Offre 3</i>	<i>Offre 4</i>	<i>Offre 5</i>
Montants des offres (en €)	1 061 417	913 692	908 320	1 016 669	885 000
Note Prix méthode 1*	5	33,49	34,71	10,15	40
Note Prix méthode 2**	33,35	38,74	38,97	34,82	40
Note technique	22,5	40	40	40	37,5
Note environnementale	10	10	10	10	10
Résultat 1	37,5	83,49	84,71	60,15	87,5
Classement	5	3	2	4	1
Résultat 2	65,85	88,74	88,97	84,82	87,5
Classement	5	2	1	4	3

*Source : chambre régionale des comptes à partir des pièces du marché.*

\* Méthode pour 3 offres et plus.

\*\* Méthode pour 2 offres dite « proportionnelle ».

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique qu'il veillera à perfectionner les méthodes de notation des offres. La chambre insiste sur le fait que cette démarche doit garantir, à l'avenir, l'homogénéité des analyses produites et, par conséquent, l'égalité de traitement des candidats.

### **5.3.2 L'exécution des marchés**

Au vu de l'échantillon examiné, les délais de réalisation des marchés ont été respectés.

Les dépassements de délais constatés pour le marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage concernant le diagnostic d'accessibilité des bâtiments recevant du public ont pu être justifiés par une autorisation préfectorale de prolongation.

De même, la révision à la hausse de 38,5 % du montant du lot n° 2 du marché de mise en conformité de la salle de sport Pierre Mendès France s'explique par une sujétion technique imprévue.

### ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

*Sur la base de l'échantillon examiné par la chambre, les conditions de passation et de suivi des marchés sont satisfaisantes, sous réserve d'harmoniser les méthodes d'analyse et de notation des offres. L'ordonnateur s'est engagé à revoir ce dernier point. Dans un souci de renforcer la sécurité juridique de la commande publique et d'améliorer la performance de l'achat, la commune devrait se doter d'un guide interne et mieux formaliser le recensement de ses besoins.*

## 6 LA RESTAURATION COLLECTIVE

### 6.1 Présentation du service

La commune de Villeneuve d'Ascq dispose d'un service de restauration collective qui assure la fourniture des repas ou de denrées pour ses 27 restaurants scolaires, ainsi que pour les centres de loisirs, les cinq crèches communales et les deux jardins d'enfants.

Ces prestations sont assurées par la cuisine centrale, construite en 1974 et propriété de la collectivité, dont l'exploitation a été confiée à une société de restauration collective dans le cadre d'un marché public. Cet équipement fournit également les repas à la maison de retraite du Moulin d'Ascq ; il assure le service de repas à domicile et au foyer-logement, géré par le centre communal d'action sociale.

Le prestataire est chargé de l'approvisionnement en matières premières, de la préparation des repas et de la livraison de ces derniers ou des denrées dans les différents sites de la commune. Le marché, conclu pour une période de quatre ans, représente une dépense de plus de 10 M€.

### 6.2 Les usagers de la restauration collective

#### 6.2.1 La typologie des usagers

Le service de restauration collective assure plus de 728 000 repas pour les publics relevant de sa compétence en 2017, dont 70 % pour les écoles. En comptant les services gérés par le centre communal d'action sociale, la cuisine centrale produit près de 800 000 repas par an, en moyenne.

**Tableau n° 10 : Évolution du nombre de repas entre 2013 et 2017**

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Scolaires	495 587	496 715	507 593	486 512	516 914	4 %
Agents d'encadrement	26 626	27 828	28 707	25 978	27 197	2 %
Classes à thème			2 080			
Total	522 213	524 543	538 380	512 490	544 111	4 %
Centre de loisirs	128 959	124 567	127 299	126 000	124 329	- 4 %
Jardins d'enfants	4 759	6 737	7 211	7 153	7 048	48 %
Crèches	49 051	47 004	50 187	54 362	52 696	7 %
Sous-total	704 982	702 851	723 077	700 005	728 184	3 %
Secteur géré par CCAS						
Foyers	73 719	66 916	61 124	65 270	66 560	- 10 %
Repas à domicile	2 944	2 266	534	482	479	- 84 %
Sous-total	76 663	69 182	61 658	65 752	67 039	- 13 %
Total	781 645	772 033	784 735	765 757	795 223	2 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la commune.

S'agissant de la commune, les repas produits sont en hausse de 3 % sur la période.

Pour le seul secteur scolaire, le nombre de repas servis est en augmentation de 4 % entre 2013 et 2017, même si l'année 2016 a été marquée par une forte chute d'activité liée à des grèves des personnels.

La fréquentation des restaurants scolaires est globalement en hausse sur la période, passant de 60 % en 2013 à 63,5 % en 2016.

Les centres de loisirs de la commune représentent le second service consommateur de repas chauds (17 % en 2017) même si le nombre de repas baisse de 4 % en quatre ans. Si les repas chauds servis représentent 91 % de la prestation en 2017, ces activités nécessitent également la préparation de divers modes de restauration alternatifs (pique-nique, barbecue).

Les crèches et les jardins d'enfants, dont le nombre de repas a progressé plus fortement sur la période suite à l'ouverture de nouvelles structures ou de places, représentent, respectivement, 7 % et 1 % des repas fournis en 2017.

Enfin, la commune n'assure pas de restauration collective pour ses propres agents, ces derniers bénéficiant de tickets restaurant, gérés par l'amicale du personnel, qui reçoit à cet effet une subvention communale d'1,3 M€. Toutefois, ceux participant à l'organisation du service, à savoir les encadrants et personnels techniques chargés de la préparation des repas, bénéficient d'un repas gratuit sur place et ne perçoivent pas alors de ticket restaurant.

## **6.2.2 L'accès à la restauration**

### 6.2.2.1 Les capacités d'accueil des locaux

L'article L. 131-13 du code de l'éducation dispose que *« l'inscription à la cantine des écoles primaires, lorsque ce service existe, est un droit pour tous les enfants scolarisés. Il ne peut être établi aucune discrimination selon leur situation ou celle de leur famille »*.

Les autres structures, qu'il s'agisse des crèches, de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, des foyers ou biens des accueils de loisirs, fonctionnent sur la base d'une capacité d'accueil limitée, ce qui les conduit, le cas échéant, à refuser des personnes.

La commune a fait le choix d'équiper chaque groupe scolaire d'un restaurant, afin de ne pas avoir à gérer les transports des enfants entre les sites. La contrepartie réside dans l'équipement sur place d'une cuisine relais, la présence d'un réfectoire, dans l'affectation d'agents dédiés au service ainsi que dans l'organisation du transport des repas depuis la cuisine centrale.

La capacité d'accueil cumulée des 27 restaurants scolaires est de 3 081 places pour un total de 3 832 repas servis par jour aux enfants et encadrants, durant l'année scolaire 2016-2017.

Chaque restaurant peut recevoir, de 30 places pour l'unité la plus petite à 340 places pour la plus importante, ce qui veut dire que, selon les cas, soit deux services pour les élèves les plus jeunes sont organisés, soit un self-service pour les élèves d'écoles élémentaires est mis en place afin d'accueillir le plus grand nombre et d'éviter de refuser des enfants par manque de place.

#### 6.2.2.2 La prise en compte de la particularité des usagers

Un menu alternatif est ainsi proposé, afin de substituer à la viande, un poisson, des œufs ou une préparation fromagère.

Pour l'exercice 2017, les repas sans viande représentaient près de 43,2 % des repas servis contre 38,1 % en 2013. En valeur absolue, le nombre de repas alternatifs a progressé de plus de 30 % en cinq ans compte tenu de la hausse globale du nombre de rationnaires.

Par ailleurs, certains élèves, présentant des troubles de santé, des pathologies chroniques, des allergies ou des intolérances alimentaires peuvent bénéficier d'un projet d'accueil individualisé. Un document écrit est établi afin de préciser les adaptations à apporter à l'enfant ou à l'adolescent en collectivité.

Les restaurants scolaires ont pris en charge 197 projets d'accueil individualisé, chiffre qui a pratiquement doublé en l'espace de cinq ans.

Les risques liés aux substances pouvant provoquer des réactions, dites allergènes, sont mentionnés sur chaque plat livré par le prestataire, au moyen d'une étiquette apposée et affichée dans les écoles, près de la borne d'inscription au service de restauration.

La même démarche est mise en place s'agissant des crèches ou des jardins d'enfants où le plan d'accueil individualisé est signé du médecin pédiatre, du directeur de la structure, de l'élú chargé de la petite enfance et des parents concernés.

Si la gestion des allergènes est trop complexe, un panier repas est fourni par la famille avec son accord. Dans ce cas, elle paie la moitié du tarif correspondant à sa tranche de revenu.

### 6.2.3 L'offre de service

#### 6.2.3.1 La qualité nutritionnelle

L'article D. 230-25 du code rural et de la pêche maritime fixe aux services de restauration scolaire des objectifs d'équilibre nutritionnel des repas servis, notamment « *le respect d'exigences minimales de variété des plats servis* ».

L'arrêté du 30 septembre 2011 relatif à la qualité nutritionnelle des repas servis dans le cadre de la restauration scolaire précise notamment que « *la variété des repas est appréciée sur la base de la fréquence de présentation des plats servis au cours de 20 repas successifs* ».

Le texte précité prévoit également des grammages standards de produits en fonction de l'âge des enfants.

Sur ce point, les menus proposés dans les restaurants scolaires et validés par la diététicienne de la commune, prévoient les précisions demandées par les textes précités.

S'agissant de la qualité des produits, le nouveau marché de restauration, qui a pris effet le 1<sup>er</sup> mai 2017 pour quatre ans, prévoit la fourniture de 25 % de produits issus de l'agriculture biologique contre 5 % pour l'ancien marché. Cette exigence introduit, également, une clause de saisonnalité ; elle ne s'applique que pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 31 octobre et concerne les fruits, légumes et produits laitiers.

Les tableaux de suivi des produits montrent qu'entrent, effectivement, dans la composition des repas les produits issus de l'agriculture biologique à hauteur de 21 % au premier trimestre 2018, contre 7 % en 2017.

Le service a également introduit des exigences en termes d'approvisionnement et de circuits courts sur des produits ciblés au cahier des charges du marché. Le rapport d'activité fait mention d'un approvisionnement local en hausse sur la période, passant de 12,7 % en 2013 à 22,38 % en 2016 et représentant 73 % des produits cités au cahier des charges, contre 53 % en début de période, soit des niveaux conformes aux attentes du cahier des charges.

Enfin, le titulaire du nouveau marché s'engage sur l'achat de certains produits issus du commerce équitable, notamment le sucre, le cacao, le thé, le café, les épices et le riz. Ces dispositions sont mises en œuvre s'agissant de l'achat du riz.

#### 6.2.3.2 La lutte contre le gaspillage

La loi du 17 août 2014 relative à la transition énergétique pour la croissance verte codifiée à l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement dispose que les collectivités doivent mettre en place avant le 1<sup>er</sup> septembre 2016 « *une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein de la restauration collective dont ils assurent la gestion* ».

Si la commune a débuté, en 2014, des actions de sensibilisation au sein d'un groupe scolaire qui ont été étendues à six restaurants en 2017, celle-ci n'a pas formalisé un plan d'actions, ni défini d'objectifs précis visant à réduire la quantité de nourriture non consommée, cette dernière restant d'ailleurs à évaluer.

#### 6.2.3.3 La satisfaction des usagers

La restauration collective ne fait pas l'objet d'une évaluation formalisée auprès de ses usagers.

Selon le prestataire, l'appréciation de la qualité du service est assurée par les responsables des groupes scolaires.

Par ailleurs, un bilan des menus est réalisé avec le prestataire, la diététicienne municipale et des responsables de groupes scolaires entre chaque période de vacances scolaires, en vue d'améliorer, pour la période suivante, la qualité et la présentation des repas proposés. Pour l'année scolaire 2016-2017, le rapport d'activité de la restauration scolaire indique la tenue de deux rencontres entre le prestataire et les responsables de groupes scolaires.

Bien que cela ne soit pas obligatoire, il n'existe pas de commission des menus ou du goût associant élèves ou parents des usagers. Par ailleurs, la commune n'a pas mis en place, sur la période examinée, d'enquêtes de satisfaction auprès des élèves ou des autres usagers des centres de loisirs.

#### 6.2.3.4 La sécurité alimentaire

Les structures préparant et distribuant des denrées alimentaires doivent élaborer un plan de maîtrise sanitaire, conformément à la nouvelle réglementation européenne<sup>23</sup>.

Un plan de maîtrise sanitaire est établi pour les 27 restaurants scolaires et les sept structures de petite enfance. Ce document existe également pour la cuisine centrale.

Les six contrôles réalisés par la direction départementale de la protection des populations du Nord n'a pas révélé de non-conformité majeure, la cuisine centrale et les autres restaurants scolaires étant notés de manière satisfaisante.

Parallèlement à ces démarches, la commune effectue des contrôles sanitaires et organisationnels. Les rapports d'activité font état d'audits réalisés dans les locaux des restaurants scolaires par la diététicienne, des exemples ayant été fournis pour une crèche en 2015 et un groupe scolaire en 2016. Des prélèvements de surface sont également réalisés par un laboratoire extérieur. Les anomalies sont transmises aux équipes concernées afin de mettre en place les corrections qui s'imposent.

### 6.3 La gestion du service

#### 6.3.1 Le pilotage du service

D'un point de vue administratif, la gestion de la restauration collective ne relève pas d'un service en particulier. Les trois structures clientes de la restauration, à savoir les écoles, les crèches et les centres de loisirs, dépendent respectivement de la direction des affaires scolaires, de celle de l'enfance, jeunesse et de la petite enfance.

Ce mode d'organisation ne favorise pas la coordination nécessaire pour avoir une vision globale du service restauration et la définition d'une stratégie d'ensemble. Par ailleurs, le prestataire doit faire face à plusieurs interlocuteurs pour l'exécution de son contrat.

À l'instar du suivi de la prestation, qui revient à chaque direction pour le domaine qui le concerne, la connaissance du coût du service demeure incomplète et inégale selon le secteur concerné. Si le prix de revient de la prestation en milieu scolaire est inscrit au rapport annuel d'activité, celui des autres secteurs n'est pas calculé.

---

<sup>23</sup> Appelée aussi « paquet hygiène » ; Règlement (CE) n° 178/2002, Règlement (CE) n° 852/2004, Règlement (CE) n° 853/2004.

### **6.3.2 L'organisation du service**

Pour assurer la commande des repas et le suivi de la facturation auprès des usagers, la ville a mis en place un portail électronique dénommé « Pouce et Puce », accessible sur son site internet.

Il s'agit d'un compte à destination des familles, qui permet de gérer l'ensemble des prestations de la restauration scolaire, de l'enfance, de la jeunesse et de la petite enfance.

Chaque famille dispose d'un compte, après avoir signé un contrat, et dispose de badges nominatifs qui permettent de commander les repas au moyen du logiciel « Concerto », déployé dans l'ensemble des restaurants scolaires de la commune ainsi que les accueils de loisirs. Près d'une centaine de bornes de saisie permettent aux usagers de choisir directement le menu ; la commande auprès de la cuisine centrale s'effectue à flux tendu le matin, pour le déjeuner du même jour.

Les commandes des élèves les plus jeunes sont effectuées par les parents ou les encadrants scolaires. Ces derniers s'assurent, avant transmission de l'information avant 9h10, que l'intégralité des enfants présents au repas du midi ont effectué leur commande.

La production des repas s'effectue essentiellement en liaison froide. Ainsi, les plats sont préparés en cuisine centrale et subissent une réfrigération rapide, avant d'être stockés à basse température pendant deux à trois jours avant remise en température.

Quelques plats, tels que les potages, sauces et certains féculents (riz, blé), sont préparés en liaison chaude.

Le transport s'effectue au moyen de camions équipés à la fois d'un mode de réfrigération pour la partie préparée en liaison froide et d'un compartiment maintenant en température les repas préparés du jour.

La remise en température des repas s'effectue dans les offices présents dans l'ensemble des sites desservis, au moyen de fours collectifs traditionnels.

La commande des repas le jour même oblige le prestataire à établir des prévisions de repas deux jours à l'avance et à ajuster la production au dernier moment. Compte tenu des exigences sanitaires et du temps de conservation limité des denrées préparées deux jours auparavant, les surplus de production sont difficilement réutilisables et sont éliminés.

Lorsque les prévisions de préparation s'avèrent insuffisantes, la cuisine centrale prépare en liaison chaude un menu de remplacement pour l'ensemble d'un groupe scolaire.

S'agissant des crèches, les repas sont préparés sur site par du personnel communal dédié. Le principal problème concerne le conditionnement des denrées, souvent peu adapté aux faibles quantités nécessaires.

### **6.3.3 Les moyens dédiés de la commune**

S'agissant de la seule restauration scolaire, les moyens affectés au fonctionnement du service représentaient, en 2016, 143,7 équivalents temps plein dont 35,4 agents en contrat unique d'insertion.

**Tableau n° 11 : Effectifs de la restauration scolaire**

	2013	2014	2015	2016
Encadrement				
Nombre d'heures	75 894,00	77 284,00	85 446,00	81 732,00
Exprimé en ETP	47,2	48,1	53,2	50,9
Cuisine				
Nombre d'heures	57 824,00	56 781,00	55 413,00	57 685,00
Exprimé en EPT	36	35,3	34,5	35,9
Personnels administratifs				
Nombre d'heures	34 630,9	35 434	35 434	34 630
Exprimé en EPT	21,6	22,1	22,1	21,6
Contrats uniques d'insertion				
Exprimé en ETP	32	34,3	34,3	35,4
Total	136,8	139,8	144	143,7

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la commune.

Le personnel d'encadrement des élèves comptait, en 2016, près de 51 ETP, regroupant les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, des vacataires, du temps enseignant et des animateurs titulaires enfance. Les ratios d'encadrement sont d'un agent pour 10 enfants en maternelles et d'un agent pour 25 enfants en écoles élémentaires.

Le personnel de cuisine présent sur site dans les groupes scolaires représente 36 ETP en 2016 auxquels s'ajoutent du temps d'agents en contrat unique d'insertion non quantifié.

Au regard des besoins des restaurants scolaires, les agents sont recrutés à temps partiel. Ainsi, pour l'année scolaire 2015-2016, le service restauration employait 363 agents physiques, dont 182 vacataires et 60 agents en contrat unique d'insertion.

Enfin, à ces personnels doivent s'ajouter également le temps des agents d'encadrement administratifs responsables d'unité opérationnelle, de secteur, de groupes scolaires ainsi que le temps de la diététicienne et du secrétariat administratif, représentant 21,6 ETP en 2017.

Les crèches et les centres d'accueils de loisirs ne possèdent pas de personnel dédié à la restauration, laquelle repose sur le personnel d'encadrement ou d'animation. Le service petite enfance estime le temps d'agent consacré à la préparation des repas à 12,67 ETP en 2017.

### 6.3.4 Le suivi de la prestation

#### 6.3.4.1 L'exécution de la prestation

Dans les faits, le contrôle de la qualité de la prestation revient essentiellement à la diététicienne.

Si des tableaux de bord ont été mis en place permettant notamment le suivi du nombre de produits issus de l'agriculture biologique, du nombre de produits dits « locaux », les autres points de contrôle demeurent informels.

Ainsi, les retards de livraison, le non-respect des circuits d'approvisionnement ou des diplômes requis pour les personnels n'ont pas été constatés durant la période contrôlée et les pénalités, par conséquent, ne sont jamais mises en œuvre.

Par ailleurs, tous les contrôles ponctuels de la diététicienne réalisés au sein des locaux ne semblent pas faire l'objet de comptes rendus écrits.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire précise, toutefois, que les dysfonctionnements persistants donnaient lieu à l'envoi d'un courrier.

S'agissant des personnels du délégataire, si la commune est informée du renouvellement d'un agent permanent de l'équipe, comme le prévoit le cahier des charges du marché, elle n'est pas informée de la qualification des remplaçants des agents titulaires.

#### 6.3.4.2 Le contrôle de la facturation

Le contrôle de la facturation des repas par le prestataire est effectué séparément par les trois services des écoles, de l'enfance, jeunesse et de la petite enfance.

S'agissant de la restauration scolaire, seul secteur examiné par la chambre, l'ensemble des commandes de repas générées par les bornes placées dans les écoles est compilé et transmis à la cuisine centrale en début de matinée, afin de déclencher la commande de repas.

L'information reçue et centralisée par un agent du prestataire provoque l'émission d'un bon de commande auprès de ce dernier, qui fera foi pour la facturation des repas.

Un tableau journalier des commandes est, ainsi, édité par le prestataire et transmis à la direction des affaires scolaires pour un rapprochement avec un état du nombre de rationnaires présents établi à partir du logiciel Concerto.

Les écarts constatés entre les bons de commande et les fiches de présence issues du décompte de la commune sont étudiés et s'expliquent, généralement, par l'absence ponctuelle d'élèves ou d'agents n'ayant pu finalement déjeuner dans l'établissement. Ces repas sont toutefois facturés à la collectivité.

L'examen des commandes effectuées pour un site de 150 rationnaires (groupe scolaire Claude Bernard) montre que l'écart entre les commandes des repas, effectuées auprès du prestataire *via* les bornes Concerto, et les effectifs de rationnaires réellement présents représente 173 repas en 2017 pour un total de 20 780 repas, soit un écart marginal de moins d'1 %.

Un tableau de bord récapitulant le nombre de repas servis est tenu.

Par ailleurs, un second contrôle est réalisé lors de la réception de la facture du prestataire, en comparant l'état de rapprochement des présents précédemment évoqués et le nombre de repas réellement facturés sur la période, afin de connaître l'origine de l'écart et l'imputation ou non de la commande du repas à la commune.

Cette organisation est également mise en place pour les accueils de loisirs.

## 6.4 La cadre économique et financier

### 6.4.1 L'équilibre financier du service

La commune est en capacité de dégager le coût de la restauration scolaire, même si elle doit améliorer la valorisation des personnels administratifs mis à disposition des groupes scolaires. En revanche, le coût de la restauration proposé aux autres usagers n'est pas suivi.

**Tableau n° 12 : Évolution du coût net d'un repas servi dans les restaurants scolaires**

Service de restauration scolaire uniquement	2013	2014	2015	2016	2017
QUANTITÉ DE REPAS SERVIS	522 213	524 543	536 300	512 490	544 111
dont enfants	495 587	496 715	507 593	486 512	516 914
Nombre de jours d'ouverture	140	141	140	139	142
Nombre de repas servis en moyenne par jour - enfants et encadrants	3 730	3 720	3 831	3 687	3 832
Nombre de repas servis en moyenne par jours - enfants	3 540	3 523	3 626	3 500	3 640
Achats alimentaires (ou de repas) (comptes 602,604 et 611) (en €)	1 238 316	1 254 092	1 276 340	1 209 953	1 404 624
dont achats pour repas enfants (en €)	1 130 433	1 133 006	1 156 804	1 104 758	1 285 493
Dépenses de personnel (en €)	3 160 803	3 404 924	3 527 457	3 561 156	3 646 000
Autres (en €)	573 317	472 165	471 179	481 046	446 188
Dépenses totales (en €)	4 972 436	5 131 181	5 274 976	5 252 155	5 496 812
COÛT BRUT D'UN REPAS ENFANT (en €)	10,03	10,33	10,39	10,79	10,63
<b>RECETTES RATTACHÉES À LA RESTAURATION COLLECTIVE</b>					
<b>Participation des usagers</b>	<b>1 189 993</b>	<b>1 196 932</b>	<b>1 133 097</b>	<b>1 206 000</b>	<b>1 289 950</b>
Autres recettes (subvention ONILAIT) (en €)	2 309	0	2 683	2 710	10 953
Recettes totales (en €)	1 192 302	1 196 932	1 135 780	1 208 710	1 300 903
Recettes moyennes par repas (en €)	2,41	2,41	2,24	2,48	2,52
COÛT NET D'UN REPAS ENFANT (en €)	7,63	7,92	8,15	8,31	8,12

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la commune et des comptes de gestion.

Les charges totales ont augmenté de plus 10 % entre 2013 et 2017, alors même que le nombre de repas n'a progressé que de 4,2 %.

La hausse est notamment plus marquée entre 2016 et 2017 (+ 4,7 %), année de démarrage du nouveau marché de restauration.

En effet, si le coût de la prestation est resté stable sur toute la durée du marché de 2013 à 2016, le nouveau marché entré en vigueur en 2017, et qui impose la fourniture de 25 % de produits bio, s'est traduit par une hausse de 14 % du coût du repas chaud pour les enfants et de 18 % pour celui des adultes.

**Tableau n° 13 : Évolution du coût contractuel du repas facturé par le prestataire à la commune (en €)**

Restauration scolaire	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Repas chaud enfants	2,281	2,281	2,279	2,27	2,6	14 %
Repas chaud encadrants	2,659	2,659	2,656	2,65	3,132	18 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la commune.

Malgré cette hausse, le prix d'achat des repas ne représente, au final, que 24 % du coût brut du repas, lequel s'établit à 10,63 € en 2017, soit une évolution de 6 % depuis 2013. Le coût des fluides nécessaires à la préparation des repas est également faible au regard des charges fixes et représente moins d'1 % des charges du service.

L'essentiel du coût du repas provient des personnels présents dans les restaurants scolaires et qui représentent plus de 67 % du coût brut.

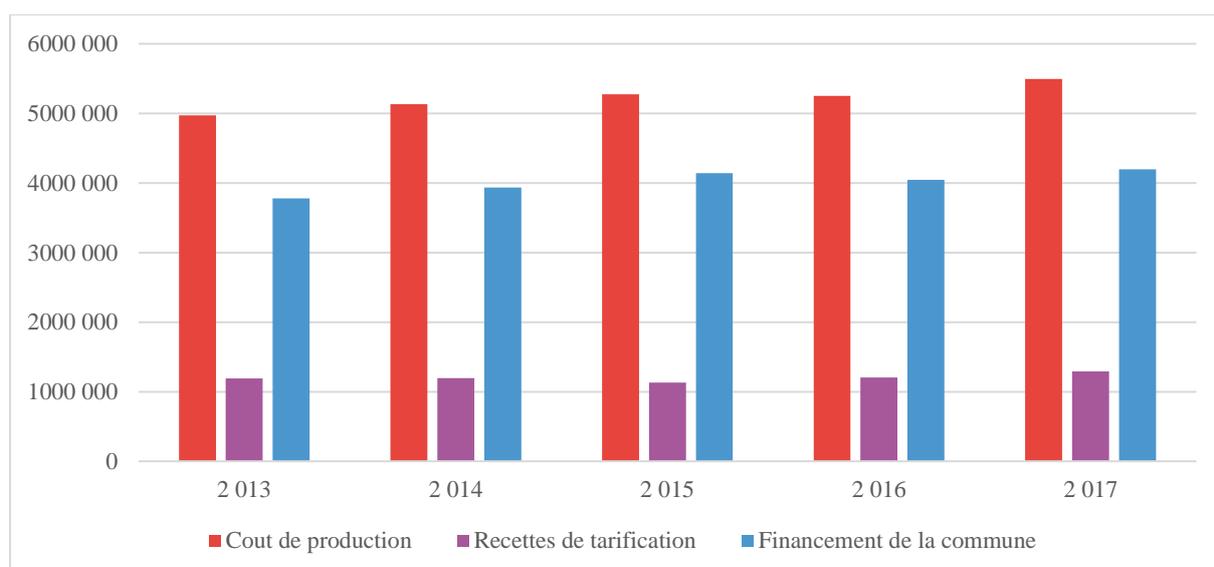
Les recettes, hors subvention de la commune, proviennent de la tarification aux usagers. Ces dernières couvrent en moyenne 23 % du coût du repas, soit une recette moyenne de 2,52 € par repas en 2017.

Elles évoluent de 8,3 % entre 2013 et 2017, soit à un rythme plus rapide que la fréquentation.

Compte tenu de ces éléments et la hausse des charges précédemment évoquée, le reste à charge pour la commune s'élève à 8,12 € par repas enfant en 2017, contre 7,63 € en 2013, soit une progression de 6,4 % en cinq ans.

En 2016, la contribution nette du budget de la commune pour la restauration scolaire s'élevait à 4,19 M€, contre 3,78 M€ en 2013.

**Graphique n° 1 : Couverture du coût de production des repas scolaires entre 2013 et 2017 (en €)**



Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la commune.

Le coût du repas servi par les accueils de loisirs n'est pas connu, compte tenu de la diversité des prestations assurées pour ce type d'activité.

S'agissant des crèches et des jardins d'enfants, si la commune a été en mesure de fournir le suivi du coût de la prestation à l'exploitant de la cuisine, ainsi que le personnel chargé de la prestation, le mode de facturation des prestations, fondé sur un tarif horaire, empêche tout calcul du coût net pour la collectivité.

## 6.4.2 Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement réalisées pour la cuisine centrale représentent une dépense moyenne annuelle de plus de 84 000 €.

**Tableau n° 14 : Évolution des dépenses d'équipement pour la cuisine centrale entre 2013 et 2017**

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses d'équipement	65 798	101 027	143 516	43 504	67 441

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la commune.

## 6.4.3 La politique tarifaire

### 6.4.3.1 Une tarification géographique

Conformément aux dispositions de l'article R. 531-52 du code de l'éducation, le conseil municipal vote, chaque année, les tarifs applicables en matière de restauration.

La politique tarifaire a été sensiblement modifiée depuis 2013, afin d'introduire une plus grande progressivité des prix pratiqués et d'uniformiser ces derniers entre le secteur scolaire et celui des loisirs.

Les prix tiennent compte, désormais, à la fois des revenus et du lieu de résidence des parents.

Ainsi, deux grilles tarifaires, chacune découpée en tranches sur la base du quotient familial, s'appliquent selon que les parents de l'enfant résident ou non à Villeneuve d'Ascq, en tenant compte, dans ce second cas, du fait que les parents travaillent sur la commune ou que l'enfant est pris en charge à la sortie de l'école ou du centre de loisirs par un proche habitant dans la commune (grands parents, oncles et tantes).

À l'inverse, les usagers sans lien aucun avec la commune se voient appliquer un tarif unique, quels que soient leurs revenus : il correspond au tarif applicable à la tranche la plus aisée de la grille des usagers non-résidents.

Le critère mis en place pour prendre en compte le cas de l'enfant non-résident dans la commune mais ayant un lien particulier avec cette dernière du fait de ses liens familiaux soulève la question de l'égalité des usagers devant le service public.

Ce principe général n'interdit pas un traitement différent, à condition que la fixation de tarifs différents applicables à diverses catégories d'usagers<sup>24</sup> se justifie par l'existence entre les usagers de différences de situation appréciables ou que cette mesure soit justifiée par une nécessité d'intérêt général<sup>25</sup>.

Ainsi, le juge administratif a admis que l'on peut « moduler la tarification des services publics facultatifs sur la base de la résidence des usagers car, lorsqu'ils participent au financement du service local en tant que contribuables, les résidents permanents se trouvent dans une situation différente par rapport aux non-résidents »<sup>26</sup>.

En l'espèce, le lien familial ne paraît objectivement pas devoir fonder une différenciation tarifaire, seuls les parents et non leurs proches étant assimilables à la notion d'usagers. Cette tarification met, par ailleurs, à l'écart le cas d'enfants pris en charge par d'autres membres de la famille ou par des assistantes maternelles résidant également sur la commune.

Compte tenu du risque lié à une rupture d'égalité entre usagers de la restauration se trouvant dans une même situation, la chambre recommande à la commune de mieux définir sa politique tarifaire en matière de restauration scolaire en fixant des critères objectifs de distinction des usagers.

Dans sa réponse, l'ordonnateur « s'engage à mener une réflexion sur ce sujet afin d'étudier, notamment, les situations de reprise des enfants par un proche autre que les grands-parents, les oncles ou les tantes, ou par une assistante maternelle résidant sur le territoire de la commune ».

**Recommandation n° 6 : revoir la grille des tarifs de la restauration scolaire afin d'assurer l'égalité des usagers devant ce service public.**

#### 6.4.3.2 La révision de la grille tarifaire

À partir de septembre 2015, la progressivité de la tarification de la restauration scolaire a été renforcée en prévoyant, pour chaque grille, non plus 16 mais 30 tarifs assis sur le quotient familial ; ce qui porte le nombre total de tarifs applicables de 26 à 60. L'objectif de cette révision était de supprimer les effets de seuils assez importants pour les tranches de revenus les plus modestes.

L'harmonisation a été achevée à la rentrée 2017 avec l'alignement des tarifs des accueils de loisirs sur ceux de la restauration scolaire.

Les tarifs ont, dans l'ensemble, progressé de 30 % sur la période, à des rythmes toutefois différents selon la catégorie d'usagers.

<sup>24</sup> Sauf à ce qu'elle ne soit la conséquence d'une loi.

<sup>25</sup> CE, 1974, Denoyez et Chorques.

<sup>26</sup> CE 5 octobre 1984, commune de Lavelanet (cantine scolaire) ; CE 2 décembre 1987, commune de Romainville (école de musique).

**Tableau n° 15 : Évolution des tarifs scolaires entre en 2013 et 2017**

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Scolaires - tarif minimum	0,56	0,56	0,70	0,70	0,72
Scolaires - tarif médian			1,90	1,50	1,55
Scolaires - tarif maximum	5,35	5,40	6,48	6,48	7,13

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la commune.

Ainsi, le tarif scolaire pratiqué le plus bas, concernant les foyers villeneuvois les plus modestes, a été réévalué de 29 % en cinq ans, contre 25 % pour les tranches les plus élevées.

De même, les plus faibles tarifs de l'accueil de loisirs sans hébergement ont été multipliés par 2,7 en 2017, passant de 0,19 € à 0,72 €, du fait de l'alignement de ces derniers sur la restauration scolaire.

Toutefois, l'écart de prix selon les revenus des usagers demeure significatif.

Ainsi, le tarif applicable en 2017 pour les usagers villeneuvois, de 5,98 € en 2017, représente 8,3 fois celui applicable aux usagers relevant de la première tranche de revenus.

La révision des tarifs concerne, aussi, le passage de 13 à 30 tranches. Alors que l'effet de seuil pouvait conduire, auparavant, à une progression des tarifs de 40 à 50 %, du fait d'un changement de tranche, cette évolution est désormais contenue entre 15 et 20 %.

Ce souci de progressivité et d'équité est, cependant, moins évident lorsque l'on compare les tarifs des résidents de ceux des non-résidents.

L'écart de tarif (*cf.* annexe n° 5) est nettement plus important pour les 15 premières tranches de revenus que pour la seconde moitié des usagers aux plus hauts revenus.

Ainsi, les tranches 5, 6 et 7 des usagers ne résidant pas à Villeneuve d'Ascq paient le repas près du double des usagers habitant la commune ; cet écart n'est plus que de 16 à 19 % pour les quatre tranches de revenus les plus élevées.

L'examen de la répartition des rationnaires selon leur origine géographique et leurs ressources montre que, s'agissant des habitants de la commune, près de la moitié des rationnaires émargent au tarif le plus faible, les autres usagers se répartissant dans les tranches intermédiaires et les plus élevées.

#### 6.4.3.3 Le suivi de la facturation aux usagers

Lors de la création de leur dossier, les usagers doivent fournir des éléments relatifs à leur domiciliation, situation familiale et leur revenu, à partir des feuilles d'imposition.

Ces informations permettent de déterminer si l'utilisateur est villeneuvois, a un lien familial avec la commune ou bien est extérieur à celle-ci. Le niveau de revenus détermine, également, la tranche des tarifs applicables. Le service gère, à ce jour, plus de 4 800 comptes.

La facturation du service se fait *a posteriori*, à partir des données devant être mises à jour chaque année par les usagers. Le défaut d'actualisation des données implique une facturation des repas au taux maximal, à savoir les tarifs réservés aux usagers extérieurs. Le mode de facturation antérieur, en place jusqu'en 2012, qui permettait de créditer des droits à l'avance, a été abandonné en raison du trop grand nombre de contentieux de paiement.

La facturation au tarif le plus élevé est une incitation pour les usagers à effectuer les démarches nécessaires pour la mise à jour de leurs dossiers. S'agissant de l'absence de revenus déclarés ou imposables, un recoupement avec les fichiers de la caisse d'allocations familiales est effectué pour s'assurer de la véracité des informations produites.

Pour 2017, le service a établi, en moyenne, 3 700 factures par mois, dont 2 000 sous format papier et 1 700 par prélèvement automatique, soit 46 % des factures émises. Pour ces derniers, les refus de prélèvements ont été faibles (114) et ont donné lieu à 43 radiations ou abandons de prélèvements.

Le montant des admissions en non-valeur des créances irrécouvrables, rapporté chaque année au total facturé au titre de la restauration scolaire et des centres de loisirs, représente moins d'1 % des restes à recouvrer.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La commune de Villeneuve d'Ascq assure une prestation de restauration collective pour ses restaurants scolaires et les secteurs de la petite enfance et de la jeunesse. Le taux de fréquentation est élevé. Les exigences qualitatives nutritionnelles des repas servis ont été renforcées. Elle s'est dotée d'un système d'information lui permettant d'optimiser la gestion administrative des inscriptions, de la commande des repas ainsi que de la facturation.*

*La grille tarifaire, qui tient compte à la fois du revenu et du lieu de résidence des parents des élèves, prévoit plus de 60 tarifs afin de limiter les effets de seuil et présente, de ce fait, des écarts importants allant de 1 à 8 pour les seuls villeneuvois. Les critères sur l'origine géographique mériteraient d'être mieux définis afin d'assurer l'égalité des usagers se trouvant dans une situation similaire. Sur ce dernier point, la commune s'engage à mener une réflexion.*

*La gestion des prestations de restauration collective n'est pas centralisée, ce qui ne facilite pas leur suivi financier.*

*Sur la période examinée, la contribution nette de la ville à l'équilibre financier de la restauration scolaire a progressé de 6 % pour s'élever à 8,12 € par repas en 2017, soit 77 % de son coût réel.*

---

\*

\* \*

## ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution de la situation financière globale entre 2013 et 2017 .....	45
Annexe n° 2. Simulation du financement des investissements entre 2018 et 2021 .....	46
Annexe n° 3. Évolution des charges de personnel entre 2013 et 2017 .....	47
Annexe n° 4. Liste des marchés examinés .....	48
Annexe n° 5. Tarifs applicables à la restauration scolaire au 1 <sup>er</sup> septembre 2017 .....	49

**Annexe n° 1. Évolution de la situation financière globale entre 2013 et 2017**

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes réelles de fonctionnement	93 519 007	93 616 106	95 413 979	94 240 885	95 269 381
dont recettes de la fiscalité locale	37 332 281	37 649 398	39 769 195	38 735 855	39 636 097
dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	24 870 944	24 997 434	25 007 010	25 127 852	25 047 722
dont dotations et participations provenant de l'État	25 443 375	25 334 082	25 013 040	24 609 933	24 542 397
Dépenses réelles de fonctionnement	80 850 080	82 893 595	81 660 236	81 148 036	81 451 730
dont charges à caractère général	16 927 168	16 050 762	15 446 116	15 029 884	16 312 516
dont charges de personnel	50 854 695	52 684 834	52 921 604	52 714 019	53 684 158
dont subventions de fonctionnement aux associations	11 506 816	11 794 553	11 387 414	10 894 423	10 296 645
dont intérêts de la dette	1 392 877	1 287 076	1 177 597	1 052 772	958 445
Capacité d'autofinancement brute (1)	12 668 928	10 722 511	13 753 743	13 092 849	13 817 652
Annuité en capital de la dette (2)	4 104 360	4 029 728	4 323 851	8 865 251	4 640 148
Capacité d'autofinancement nette (3) = (1-2)	8 564 568	6 692 783	9 429 892	4 227 598	9 177 504
Recettes d'investissement hors emprunt (4)	5 254 735	4 868 746	4 419 067	3 763 418	2 889 705
Financement propre disponible = (3+4)	13 819 303	11 561 530	13 848 959	7 991 016	12 067 209
Dépenses d'équipement	20 760 354	19 678 619	13 219 260	11 209 728	13 183 610
Nouveaux emprunts de l'année	5 000 000	5 667 701	3 000 000	7 525 447	3 600 000
Encours de dette du budget principal au 31/12	45 022 632	46 657 727	45 333 440	43 993 383	42 951 871
Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP) (3)	3,6	4,4	3,3	3,4	3,1

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

**Annexe n° 2. Simulation du financement des investissements entre 2018 et 2021**

(en milliers d'euros)	n-1	n	n+1	n+2	n+3
	2017	2018	2019	2020	2021
= Produits de gestion (a)	95 269	94 031	94 689	95 352	96 019
= Charges de gestion (b)	81 726	84 260	85 186	86 038	86 899
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	13 543	9 771	9 503	9 314	9 121
= CAF brute	13 818	8 742	8 124	7 737	7 432
en % des produits de gestion	14,5 %	9,3 %	8,6 %	8,1 %	7,7 %

(en milliers d'euros)	2017	2018	2019	2020	2021
CAF brute	13 818	8 742	8 124	7 737	7 432
- Remboursement de la dette en capital ancienne	4 640	4 230	4 528	4 492	4 529
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	473	949	1 208
<b>= CAF nette (c)</b>	<b>9 178</b>	<b>4 512</b>	<b>3 122</b>	<b>2 295</b>	<b>1 695</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>9,6 %</i>	<i>4,8 %</i>	<i>3,3 %</i>	<i>2,4 %</i>	<i>1,8 %</i>
Taxes locales d'équipement	71	0	0	0	0
+ FCTVA	1 064	2 163	3 787	3 937	2 461
+ Subventions d'investissement	794	500	500	500	500
+ Produits de cession	961	1 800	0	0	0
+ Autres recettes	0	0	0	0	0
<b>= Recettes d'investissement hors emprunt (d)</b>	<b>2 890</b>	<b>4 463</b>	<b>4 287</b>	<b>4 437</b>	<b>2 961</b>
<b>Financement propre disponible (c-d)</b>	<b>12 067</b>	<b>8 975</b>	<b>7 410</b>	<b>6 732</b>	<b>4 655</b>
<i>Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>91,5 %</i>	<i>38,8 %</i>	<i>30,8 %</i>	<i>44,7 %</i>	<i>30,9 %</i>
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	13 184	23 087	24 000	15 000	15 000
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>- 1 271</b>	<b>- 14 112</b>	<b>- 16 590</b>	<b>- 8 268</b>	<b>- 10 345</b>

Nouveaux emprunts de l'année	3 600	12 912	12 590	6 268	8 345
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	2 329	0	0	0	0

(en milliers d'euros)	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global (FRNG)	16 192	14 992	10 992	8 992	6 992
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>71,5</i>	<i>64,2</i>	<i>46,4</i>	<i>37,5</i>	<i>28,8</i>
Encours de dette	42 952	51 634	59 223	60 050	62 657
dont dettes antérieurement contractées	42 952	38 722	34 194	29 702	25 172
dont dettes nouvellement contractées		12 912	25 029	30 348	37 485
<b>Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années</b>	<b>3,1</b>	<b>5,9</b>	<b>7,3</b>	<b>7,8</b>	<b>8,4</b>
<i>Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pdts gestion</i>	<i>5,9 %</i>	<i>5,7 %</i>	<i>6,8 %</i>	<i>7,4 %</i>	<i>7,8 %</i>
<i>Taux d'intérêt apparent de la dette</i>	<i>2,2 %</i>	<i>2,1 %</i>	<i>2,4 %</i>	<i>2,7 %</i>	<i>2,8 %</i>

Source : chambre régionale des comptes sur la base des prévisions de dépenses d'équipement de la commune au BP 2018.

**Annexe n° 3. Évolution des charges de personnel entre 2013 et 2017**

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Personnel titulaire	30 646 571	31 530 498	31 616 004	31 098 932	31 307 484	2,20 %
Personnel non-titulaire	5 543 967	5 660 889	5 732 164	5 926 846	6 224 330	12,30 %
Autres rémunérations	87 655	246 610	276 580	258 398	284 919	225,00 %
Total rémunérations	36 278 194	37 437 997	37 624 749	37 284 176	37 816 732	4,20 %
Atténuations de charges	399 082	431 657	493 260	539 839	402 467	0,80 %
Rémunérations du personnel	35 879 112	37 006 340	37 131 489	36 744 337	37 414 266	4,30 %
Charges sociales	13 877 520	14 564 793	14 706 071	14 879 231	15 170 139	9,30 %
Impôts et taxes	1 030 844	1 080 846	1 078 597	1 056 329	1 075 997	4,40 %
Autres charges de personnel	46 477	23 948	-	29 512	16 610	- 64,30 %
Charges de personnel externe	20 743	8 907	5 447	4 610	7 146	- 65,60 %
Charges totales de personnel	50 854 695	52 684 834	52 921 604	52 714 019	53 684 158	5,60 %
Personnel mis à disposition	547 694	479 840	420 472	319 884	289 350	- 47,20 %
Charges de personnel nettes	50 307 002	52 204 994	52 501 132	52 394 135	53 394 807	6,10 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

**Annexe n° 4. Liste des marchés examinés**

Année	Intitulé du marché	Lots concernés	Montant
2013	Construction d'une tribune vestiaire Stade Jean Jacques	Appel d'offres	2 617 987,49
2014	Réfection de la piste d'athlétisme au stade Lemaire	MAPA	459 380,23
	Rénovation menuiseries GS Picasso	MAPA	339 160,00
	Travaux construction PMI et Crèche Nord	MAPA	180 992,00
	Acquisition logiciel petite enfance	MAPA	127 507,00
	AMO élaboration du schéma directeur énergie	MAPA	53 656,00
2015	Renfort charpente GS Toulouse Lautrec	MAPA	567 044,12
	AMO mise à jour Diagnostic Accessibilité ERP	MAPA	103 200,00
	AMO Diagnostic Accessibilité ERP	MAPA	88 200,00
	Accord cadre rénovation des espaces publics	Appel d'offres	1 300 000,00
	Réaménagement des espaces publics quartier Résidence	MAPA	300 600,97
	Travaux de réhabilitation École de musique	MAPA	140 000,00
2016	Mise en œuvre du dispositif vidéo protection urbaine	MAPA	1 890 000,00
	Mendès France	MAPA	1 554 332,00
	Restauration église St Pierre d'Antioche	MAPA	1 121 580,08
	Concours architecture GS pont de Bois	MAPA	622 200,00
	Acquisition de places de football	MAPA	200 000,00
	Nettoyage des abords du stade Pierre Mauroy	MAPA	300 000,00

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la commune.

**Annexe n° 5. Tarifs applicables à la restauration scolaire au 1<sup>er</sup> septembre 2017**

Tranches	Tarifs villeneuvois	Tarifs non villeneuvois	Écart
1	0,72	0,97	35 %
2	0,93	1,66	78 %
3	1,13	2,12	88 %
4	1,34	2,59	93 %
5	1,55	3,05	97 %
6	1,75	3,51	101 %
7	1,96	3,86	97 %
8	2,16	4,2	94 %
9	2,37	4,55	92 %
10	2,58	4,89	90 %
11	2,78	5,13	85 %
12	2,99	5,36	79 %
13	3,19	5,59	75 %
14	3,4	5,82	71 %
15	3,61	6	66 %
16	3,81	6,17	62 %
17	3,97	6,28	58 %
18	4,12	6,46	57 %
19	4,28	6,52	52 %
20	4,43	6,59	49 %
21	4,59	6,64	45 %
22	4,74	6,7	41 %
23	4,89	6,75	38 %
24	5,05	6,82	35 %
25	5,2	6,88	32 %
26	5,36	6,93	29 %
27	5,51	6,97	26 %
28	5,67	7,03	24 %
29	5,82	7,07	21 %
30	5,98	7,13	19 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la commune.





# RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNE DE VILLENEUVE D'ASCQ

(Département du Nord)

Exercices 2013 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Gérard Caudron : réponse de 10 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](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france)

**Chambre régionale des comptes Hauts-de-France**

14, rue du Marché au Filé – 62012 – Arras cedex

Mél. : [hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr](mailto:hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr)