



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

## COMMUNE DE COUDEKERQUE-BRANCHE (Département du Nord)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 27 septembre 2018.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS .....	4
INTRODUCTION.....	7
<b>1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE, RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE DUNKERQUE .....</b>	<b>8</b>
1.1 Présentation de la commune .....	8
1.2 Les relations avec la communauté urbaine de Dunkerque.....	8
1.2.1 L'exercice des compétences .....	8
1.2.2 Les relations financières .....	9
<b>2 LA GOUVERNANCE .....</b>	<b>11</b>
2.1 Le fonctionnement et l'information du conseil municipal, l'expression des conseillers municipaux.....	11
2.1.1 Le règlement intérieur.....	11
2.1.2 Les rapports soumis au conseil municipal .....	12
2.2 L'organigramme de la commune et le pilotage de l'activité .....	12
<b>3 LA FIABILITÉ DES COMPTES.....</b>	<b>13</b>
3.1 La qualité de l'information financière .....	13
3.1.1 L'information présentée lors du débat d'orientation budgétaire.....	13
3.1.2 Les prévisions budgétaires.....	15
3.2 La qualité de l'information comptable.....	15
3.2.1 La fiabilité des engagements .....	15
3.2.2 La gestion sous autorisations de programme et crédits de paiement .....	15
3.2.3 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice .....	16
3.2.4 Les délais de paiement et les intérêts moratoires.....	17
3.2.5 L'inventaire et l'état de l'actif .....	18
3.2.6 Les provisions pour risques et charges .....	18
3.2.7 Les amortissements.....	19
3.2.8 Les recouvrements et les admissions en non-valeur .....	19
<b>4 ANALYSE FINANCIÈRE.....</b>	<b>20</b>
4.1 Les produits et les charges de gestion.....	20
4.1.1 L'évolution des produits de gestion.....	20
4.1.2 L'évolution des charges de gestion.....	23
4.2 L'évolution de l'épargne et de la capacité d'autofinancement .....	24
4.2.1 L'excédent brut de fonctionnement .....	24
4.2.2 La capacité d'autofinancement brute et nette .....	25
4.3 Les investissements.....	25
4.4 Le financement propre disponible et le besoin de financement.....	26
4.4.1 Le financement propre disponible .....	26
4.4.2 Le besoin de financement de la section d'investissement .....	26

4.5	La formation de la trésorerie .....	27
4.6	La dette.....	27
5	PROSPECTIVE FINANCIÈRE .....	29
5.1	La prospective existante.....	29
5.2	Scénario alternatif .....	29
6	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	31
6.1	Les effectifs.....	31
6.1.1	L'évolution générale des effectifs.....	31
6.1.2	Les emplois contractuels.....	32
6.2	Le pilotage de la fonction ressources humaines et le dialogue social.....	33
6.2.1	Le pilotage de la fonction ressources humaines .....	33
6.2.2	Les instances de dialogue social .....	33
6.3	Le temps de travail.....	35
6.3.1	Le respect de la durée légale du temps de travail .....	35
6.3.2	L'absentéisme .....	37
6.4	La gestion des carrières.....	38
6.4.1	Les recrutements.....	38
6.4.2	Les entretiens professionnels.....	39
6.4.3	Les avancements d'échelon et de grade.....	39
6.4.4	La formation .....	40
6.4.5	Les mises à disposition .....	40
6.5	Les rémunérations et avantages en nature .....	41
6.5.1	Le régime indemnitaire.....	41
6.5.2	Les heures supplémentaires .....	42
6.5.3	Les astreintes .....	44
6.5.4	Les avantages en nature : les logements de fonction.....	44
6.6	Les emplois de direction .....	45
6.6.1	Conditions de recrutement et de détachement sur emploi fonctionnel .....	45
6.6.2	Conditions de rémunération.....	46
7	LE PARC DE VÉHICULES .....	49
7.1	La composition du parc de véhicules.....	49
7.2	Le suivi de l'utilisation des véhicules.....	49
8	LA COMMANDE PUBLIQUE .....	51
8.1	Le cadre juridique et organisationnel de la commande publique .....	51
8.2	La mise en œuvre des règles de la commande publique.....	51
8.2.1	La computation des seuils et la gestion des besoins récurrents .....	51
8.2.2	Les suites données aux procédures .....	53
8.3	Examen de deux opérations de travaux .....	53
8.3.1	La construction d'une salle de sports de raquettes.....	53
8.3.2	La réhabilitation et l'extension de la salle multisports Dessonneville.....	58
	ANNEXES .....	62

## SYNTHÈSE

Coudekerque-Branche, avec 21 676 habitants, est la troisième commune de la communauté urbaine de Dunkerque. Elle emploie 348 agents équivalents temps plein et dispose d'un budget de 30,8 M€ en 2017 (fonctionnement et investissement). Elle est parvenue à maîtriser l'évolution de ses charges, particulièrement celles de personnel et les autres charges de gestion, et à améliorer sa capacité d'autofinancement, sans recourir à l'emprunt et sans augmenter ses taux d'imposition. La commune a, côté recettes, bénéficié de reversements de la communauté urbaine de Dunkerque en augmentation, et de produits de fiscalité relativement dynamiques, venant compenser la diminution de la dotation globale de fonctionnement.

L'exécution budgétaire 2017 révèle, cependant, un repli de la capacité d'autofinancement, résultat d'une augmentation des charges plus soutenue que celle des produits. Le maintien des grands équilibres de la commune demeure donc fragile, alors qu'elle dispose de peu de marge de manœuvre en matière de fiscalité (ses taux d'imposition étant déjà élevés) et que ses charges se caractérisent par une forte rigidité. Le maintien dans la durée d'une capacité d'autofinancement satisfaisante suppose la poursuite de la maîtrise de ses charges de gestion par la commune.

La fiabilité des comptes était, jusqu'en 2016, caractérisée par des insuffisances en matière de rattachement des charges à l'exercice, de provisionnement des risques, de tenue de l'inventaire. La commune manque, également, d'une vision prospective de ses investissements et d'outils de pilotage.

De façon générale, les procédures et règles de gestion sont insuffisamment formalisées, induisant des marges de progrès non seulement dans les procédures budgétaires et comptables, mais aussi en matière de gestion des ressources humaines, domaine dans lequel de nombreuses situations de non-conformité au droit ont été observées. De même, dans la gestion du parc automobile, il est constaté une insuffisance de suivi et de contrôle de l'utilisation des véhicules.

En matière de commande publique, l'absence de computation des seuils induit un risque de fractionnement irrégulier des achats. Par ailleurs, l'examen de plusieurs procédures de marchés publics, concernant deux importantes opérations de travaux, révèle des manquements aux principes fondamentaux régissant la commande publique.

La commune a engagé récemment un certain nombre de mesures correctives pour répondre aux observations de la chambre, notamment en termes de formalisation des procédures, de rattachement des charges à l'exercice et provisionnement des risques, de suivi de l'utilisation des véhicules de service et de gestion des ressources humaines.

RECOMMANDATIONS<sup>1</sup>

## Rappels au droit (régularité) – 1/2

	<i>Totalement mis 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 mis en œuvre<sup>5</sup></i>	<i>Page</i>
<b>Rappel au droit n° 1 :</b> se conformer aux dispositions du code général des collectivités territoriales régissant l'information du conseil municipal : contenu du rapport d'orientation budgétaire (articles L. 2312-1, D. 2312-3), présentation du rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (articles L. 2311-1-2 et D. 2311-16).		X			14
<b>Rappel au droit n° 2 :</b> procéder aux rattachements de charges à l'exercice (arrêté du 18 décembre 2017 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14).	X				16
<b>Rappel au droit n° 3 :</b> mandater les intérêts moratoires (décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de commande publique).				X	17
<b>Rappel au droit n° 4 :</b> fiabiliser le suivi des immobilisations en vue d'assurer la concordance entre l'inventaire et l'état de l'actif (arrêté du 18 décembre 2017 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14).		X			18

<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.

## Rappels au droit (régularité) – 2/2

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Rappel au droit n° 5 :</b> rétablir un fonctionnement régulier des instances de dialogue social : comité technique, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, décret n° 85-565 du 30 mai 1985, décret n° 85-603 du 10 juin 1985).		X			35
<b>Rappel au droit n° 6 :</b> respecter la durée légale du temps de travail (décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale).				X	37
<b>Rappel au droit n° 7 :</b> mettre en place un plan de formation des agents (loi n° 84-594 du 12 juillet 1984).				X	40
<b>Rappel au droit n° 8 :</b> respecter les règles relatives aux mises à disposition de personnels (article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).				X	40
<b>Rappel au droit n° 9 :</b> mettre en place un dispositif de contrôle automatisé des horaires de travail pour le décompte des heures supplémentaires (décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002).				X	43
<b>Rappel au droit n° 10 :</b> recourir à des mesures de publicité adéquates pour la passation des marchés publics (ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, principes dégagés par la jurisprudence).				X	61
<b>Rappel au droit n° 11 :</b> mieux définir les critères de jugement des offres et les appliquer de façon non discriminatoire (ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, principes dégagés par la jurisprudence).				X	61

### Recommandations (performance)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Recommandation n° 1 :</b> mettre en place un règlement budgétaire et financier.	X				15
<b>Recommandation n° 2 :</b> mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements.				X	26
<b>Recommandation n° 3 :</b> initier une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences.				X	31
<b>Recommandation n° 4 :</b> élaborer un règlement intérieur retraçant les dispositions relatives au personnel.		X			33
<b>Recommandation n° 5 :</b> procéder à la refonte du régime indemnitaire (mise en place du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) et au réexamen de la prime de fin d'année.				X	42
<b>Recommandation n° 6 :</b> préciser la liste des emplois ouvrant droit au paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires.				X	43
<b>Recommandation n° 7 :</b> assurer un suivi de l'utilisation des véhicules de service permettant de contrôler leur utilisation effective et pour les seuls besoins du service.		X			50
<b>Recommandation n° 8 :</b> mettre en place une nomenclature des achats permettant d'assurer la computation des seuils en matière de commande publique.				X	52

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Coudekerque-Branche (Nord) à compter de l'année 2012 a été ouvert le 26 octobre 2017, par lettre du président de la chambre adressée à M. David Bailleul, maire et ordonnateur en fonctions sur toute la période.

Le contrôle a été conduit selon les axes suivants : le suivi des recommandations du précédent contrôle, la fiabilité des comptes et l'analyse de la situation financière, la gestion des ressources humaines, la commande publique, l'utilisation des véhicules de la collectivité.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle avec le maire a eu lieu le 12 février 2018.

Lors de sa séance du 15 mars 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires, notifiées par courriers du 18 mai 2018 à l'ordonnateur ainsi que, sous forme d'extraits, à des tiers mis en cause.

Le maire a répondu par courrier du 20 juillet 2018, en demandant à être auditionné par la chambre, conformément à l'article L. 243-3 du code des juridictions financières. Cette audition a eu lieu le 27 septembre 2018. Un tiers mis en cause a également adressé une réponse par courrier du 4 juillet 2018.

A la suite de l'audition du maire, la chambre, dans sa séance du 27 septembre 2018, a arrêté les observations définitives suivantes.

### *Contrôle antérieur et suites apportées par la commune*

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune, couvrant la période 2005-2011, portait sur la fiabilité des comptes, l'analyse de la situation financière, la gestion des fluides, le fonctionnement de l'office de tourisme et ses relations avec la commune, le marché de restauration municipale et la cuisine centrale.

Dix-neuf recommandations avaient été faites à l'issue de ce contrôle. Onze d'entre elles, soit 58 %, ont été totalement mises en œuvre, ou sont en cours de l'être. En réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué, pour les huit autres recommandations, vouloir entreprendre ou finaliser leur mise en œuvre. Un tableau récapitulatif des suites données aux recommandations de la chambre figure en annexe n° 1 au présent rapport.

# **1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE, RELATIONS AVEC LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE DUNKERQUE**

## **1.1 Présentation de la commune**

La commune de Coudekerque-Branche appartient à la communauté urbaine de Dunkerque, qui regroupe 17 communes et près de 200 000 habitants. Avec 21 676 habitants<sup>6</sup>, elle est la troisième commune la plus peuplée de l'intercommunalité après Dunkerque et Grande-Synthe. Sa population a diminué de plus de 10 % depuis 1999.

La répartition de la population par catégories socio-professionnelles<sup>7</sup> montre une prépondérance des ouvriers (15,7 %), employés (18,5 %), inactifs (18,7 %) et retraités (27,6 %) et une faible représentation des cadres et professions supérieures (3,9 %). Le taux de pauvreté de la commune était de 14,7 % en 2014, en deçà des moyennes du département (19,1 %) et de la communauté urbaine (18,1 %).

Le maire de la commune est, depuis 2008, M. David Bailleul. Celui-ci est également, depuis 2014, premier vice-président de la communauté urbaine de Dunkerque.

## **1.2 Les relations avec la communauté urbaine de Dunkerque**

### **1.2.1 L'exercice des compétences**

#### **1.2.1.1 Compétences détenues et transférées**

Créée volontairement en 1968, la communauté urbaine de Dunkerque exerce les compétences en matière de voirie, développement touristique, logement, habitat, aménagement de l'espace, développement et aménagement économique, social et culturel, politique de la ville, environnement et cadre de vie, production et distribution d'énergie, infrastructures. La communauté urbaine a récemment pris la compétence « promotion du tourisme »<sup>8</sup> : ce transfert concerne les compétences exercées par les offices de tourisme relevant de communes membres, dont celui de Coudekerque-Branche.

---

<sup>6</sup> INSEE, population légale en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (population totale).

<sup>7</sup> Chiffre 2014, dernière année disponible.

<sup>8</sup> Application des dispositions de l'article L. 5215-20 du code général des collectivités territoriales.

### 1.2.1.2 La mutualisation

Les mutualisations entre la commune de Coudekerque-Branche et la communauté urbaine de Dunkerque sont peu développées.

La communauté urbaine a établi, après le renouvellement des conseils municipaux<sup>9</sup>, un rapport relatif aux mutualisations avec les communes membres, comportant un projet de schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Ce projet a été transmis pour avis aux communes membres.

Par délibération du 24 novembre 2015, le conseil municipal de Coudekerque-Branche a émis un avis défavorable sur la plupart des propositions de mise en commun de moyens. Il en va notamment ainsi de celle relative à la création d'un service communautaire d'instruction des autorisations d'urbanisme. À la date du contrôle de la chambre, la commune avait lancé le recrutement d'un directeur du service de l'urbanisme, chargé de l'instruction des autorisations d'urbanisme, qui n'aurait pas eu lieu d'être en cas de mutualisation avec la communauté urbaine. La commune a émis un avis défavorable à l'étude d'un dispositif mutualisé d'entretien des véhicules.

La commune s'est montrée également réticente au développement de la pratique de l'achat groupé au travers de groupements de commandes ou du recours à l'union des groupements d'achat public (UGAP). La faible mutualisation avec la communauté urbaine de Dunkerque dans le domaine de la commande publique se vérifie par la quasi absence de marchés passés sous forme de groupements de commande.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire précise toutefois que la commune reconsidérerait actuellement les propositions de mutualisations de la communauté urbaine. Il a ainsi fait état de la décision récente de la commune d'adhérer à la plateforme de gestion de la dette mise en place par la communauté urbaine et du souhait de pouvoir bénéficier des équipements du garage communautaire pour l'entretien des véhicules communaux.

## 1.2.2 Les relations financières

### 1.2.2.1 Transferts de la communauté urbaine vers la commune

La commune de Coudekerque-Branche a perçu, en 2017, de la communauté urbaine, une attribution de compensation d'un montant d'1 420 910 € et une dotation de solidarité communautaire d'un montant de 3 402 380 € (dont une dotation exceptionnelle de 40 167 €).

La dotation de solidarité communautaire perçue par la commune a progressé de 2,7 % par an en moyenne entre 2012 et 2017, ce qui en fait donc un poste de recettes dynamique. La dotation perçue par la commune en 2017 est, optiquement, en recul de 4,9 % (174 051 €) par rapport à 2016. Toutefois, depuis 2017, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales a été intégré dans la dotation de solidarité communautaire, ceci induisant une minoration de 354 021 € de la dotation perçue par la commune (le montant

<sup>9</sup> Conformément aux dispositions de l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.

que la commune aurait dû verser au titre du fonds de péréquation étant prélevé par la communauté urbaine sur le montant de la dotation). En faisant abstraction de ce prélèvement, la dotation de solidarité communautaire progresse de 5 % par rapport à 2016.

### 1.2.2.2 La stratégie financière de la communauté urbaine

La communauté urbaine de Dunkerque a adopté, le 16 juin 2016, son pacte fiscal et financier de solidarité 2016-2020. Elle a pris l'engagement d'un maintien de l'attribution de compensation versée aux communes, sauf dans les cas de transferts de compétences, création de services communs ou diminution des bases imposables. Elle a également, tout en abondant les crédits affectés à la dotation de solidarité communautaire (portés de 44,7 à 46,7 M€), décidé de modifier les critères de répartition de cette dotation, en augmentant la part solidarité au détriment de la part garantie et en introduisant de nouveaux critères dont le potentiel financier, l'effort fiscal, les logements sociaux et le revenu par habitant.

Le pacte fiscal et financier de solidarité fait le constat de fortes disparités entre communes en termes de taux d'imposition et de politique d'abattement et pose un objectif de rapprochement vers la moyenne des taux. Il ressort de l'état des lieux que Coudekerque-Branche se situe parmi les communes s'écartant le plus de la moyenne des taux, avec des taux élevés (7,64 points de plus que la moyenne pour la taxe d'habitation, 10,45 points de plus pour la taxe sur le foncier bâti). Dès lors, ceci rend difficilement envisageable toute augmentation des taux d'imposition la conduisant à s'écarter davantage de la moyenne. En revanche, il apparaît que la commune a institué, pour l'abattement général à la base en matière de taxe d'habitation, les quotités pour personnes à charge les plus élevées.

Le pacte fiscal et financier chiffre à 44,87 % le coefficient d'intégration fiscale de la communauté urbaine, ce qui dénote donc un niveau d'intégration assez faible.

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Malgré une population en diminution, Coudekerque-Branche reste la troisième commune la plus peuplée de la communauté urbaine de Dunkerque.*

*La mutualisation avec la communauté urbaine apparaît peu développée et la commune a émis un avis défavorable sur plusieurs propositions de la communauté urbaine qui auraient été de nature à la renforcer. La commune réexamine cependant, actuellement, certaines de ces propositions.*

*La commune de Coudekerque-Branche se caractérise par des taux d'imposition élevés à l'échelle de la communauté urbaine, alors que cette dernière a posé dans son pacte fiscal et financier de solidarité, un objectif de rapprochement des taux. La commune a bénéficié sur la période sous contrôle d'une dotation de solidarité communautaire dynamique.*

---

## 2 LA GOUVERNANCE

### 2.1 Le fonctionnement et l'information du conseil municipal, l'expression des conseillers municipaux

#### 2.1.1 Le règlement intérieur

Le conseil municipal de la commune a établi son règlement intérieur pour la mandature 2014-2020 dans les six mois suivant son installation<sup>10</sup>, par délibération du 27 juin 2014.

Les dispositions de ce règlement aux termes desquelles les conseillers municipaux autres que le maire et le rapporteur ne peuvent sauf autorisation du maire ou du conseil prendre la parole plus d'une fois au sujet d'une même affaire semblent apporter une restriction excessive au droit d'expression des élus. Ainsi, le juge administratif a été amené à annuler une disposition comparable d'un règlement intérieur<sup>11</sup>.

La chambre prend toutefois note de la réponse du maire établissant qu'il n'est pas fait une application stricte de la disposition actuelle.

Le règlement intérieur en vigueur traite des modalités d'expression des conseillers municipaux dans le journal municipal<sup>12</sup>. La liste majoritaire se voit réserver près de 83 % de la page dédiée à cette expression, ce qui correspond à sa représentativité au sein du conseil municipal (29 élus sur 35). Le nombre de signes octroyés aux listes d'opposition est, de la même façon, proportionnel à leur nombre d'élus au sein du conseil municipal.

Si une telle modalité n'est pas illicite, en l'absence de dispositions prévues par la loi, la mise en œuvre de cette répartition proportionnelle ne doit pas conduire à vider de son contenu le principe d'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité municipale. Or, il ressort de la jurisprudence administrative<sup>13</sup> qu'un espace dédié à l'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité correspondant à un cinquième de page, soit 700 signes, est manifestement insuffisant pour leur permettre d'émettre un point de vue argumenté sur les réalisations et la gestion du conseil municipal. Cette appréciation apparaît transposable à la commune de Coudekerque-Branche, l'espace réservé à la totalité des listes n'appartenant pas à la majorité ne représentant que 618 signes.

La chambre invite donc la commune à réexaminer les dispositions précitées du règlement intérieur du conseil municipal<sup>14</sup>.

<sup>10</sup> Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales.

<sup>11</sup> Cour administrative d'appel de Paris, 22 novembre 2005, Commune d'Issy-les-Moulineaux, n° 02PA01786.

<sup>12</sup> Conformément aux dispositions de l'article L. 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>13</sup> Tribunal administratif de Nice, ord. Réf., 15 décembre 2008, n° 0806670.

<sup>14</sup> Articles 21 et 45 du règlement intérieur.

Il s'avère, en tout état de cause, que les listes n'appartenant pas à la majorité municipale n'utilisent pas l'espace qui leur est réservé. La dernière manifestation de l'expression d'une liste de la minorité dans le journal municipal remonte à octobre 2015. Cette situation apparaît insatisfaisante en termes de fonctionnement démocratique, l'expression des élus de la minorité participant d'un contrôle sur la gestion de la commune.

### **2.1.2 Les rapports soumis au conseil municipal**

Dans les communes de plus de 20 000 habitants, préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire doit présenter un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes intéressant le fonctionnement de la commune, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation<sup>15</sup>. La commune de Coudekerque-Branche est soumise à ces dispositions, applicables aux budgets présentés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016, et un rapport aurait donc dû être présenté au conseil municipal en amont de l'examen des budgets pour 2016 et 2017, ce qui n'a pas été le cas. La chambre rappelle l'obligation de présenter un tel rapport.

En réponse aux observations provisoires, le maire transmet le rapport présenté lors de la réunion du conseil municipal du 10 avril 2018, tout en reconnaissant son caractère perfectible.

En revanche, la chambre note que, de façon volontariste, la commune a fait le choix de présenter chaque année au conseil municipal un rapport relatif aux actions en faveur du développement durable, alors même que l'obligation de présentation d'un tel rapport ne s'applique qu'aux collectivités de plus de 50 000 habitants<sup>16</sup>.

## **2.2 L'organigramme de la commune et le pilotage de l'activité**

En 2012, les services étaient structurés, sous l'autorité du directeur général des services, en trois grandes directions<sup>17</sup> ayant chacune à leur tête un directeur général adjoint. À partir de septembre 2016, a été créée une nouvelle direction des services techniques, s'accompagnant d'une redistribution des attributions des autres directeurs généraux adjoints. Cette importante modification de l'organigramme n'a pas été soumise à l'avis préalable du comité technique, comme cela aurait dû être le cas<sup>18</sup>.

Avec l'arrivée en 2017 d'un nouveau directeur général des services, un nouvel organigramme a été élaboré, conduisant à placer sous sa responsabilité directe les services de la direction générale Ressources, solidarité et CCAS, qui disparaît de l'organigramme. Cette modification n'a pas non plus été soumise à la consultation du comité technique.

La chambre prend note de la réponse du maire aux termes de laquelle cet organigramme, qui reste à finaliser, sera présenté au comité technique au cours du second semestre 2018.

---

<sup>15</sup> Articles L. 2311-1-2 et D. 2311-16 du code général des collectivités territoriales.

<sup>16</sup> Article L. 2311-1-1 du code général des collectivités territoriales.

<sup>17</sup> Citoyenneté et services à la population ; cadre de vie, patrimoine, logistique ; ressources, solidarité et CCAS.

<sup>18</sup> Article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Entre 2012 et 2017, l'encadrement supérieur de la commune s'est contracté, passant de quatre emplois fonctionnels à deux effectivement en poste.

La commune est dépourvue d'outils de pilotage tels que des tableaux de bord et des indicateurs de suivi d'activité ou de performance, ce qui apparaît insatisfaisant pour une collectivité de cette taille. La culture du contrôle interne est peu développée ; la commune ne dispose ainsi d'aucun service de contrôle de gestion. La chambre l'invite à mettre en place de tels outils et à instaurer une démarche de contrôle interne.

De façon générale, et quoique les services municipaux paraissent bien maîtriser les procédures et jouer si nécessaire un rôle d'alerte vis-à-vis de l'autorité territoriale, il est constaté un défaut de formalisation des procédures. De la même façon, la commune manque d'une vision prospective et pluriannuelle. Ceci se vérifie dans le domaine financier (notamment en matière d'investissements), en matière de gestion des ressources humaines et de commande publique.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La commune a, depuis 2012, procédé à plusieurs ajustements de son organigramme, sans toutefois recueillir l'avis du comité technique.*

*Les dispositions régissant l'expression des élus n'apparaissent pas satisfaisantes.*

---

## **3 LA FIABILITÉ DES COMPTES**

Les contrôles effectués sur les restes à réaliser, les engagements hors bilan de la collectivité, la conformité des comptes administratifs et des comptes de gestion et les immobilisations corporelles et en cours n'appellent pas d'observations particulières.

### **3.1 La qualité de l'information financière**

#### **3.1.1 L'information présentée lors du débat d'orientation budgétaire**

##### **3.1.1.1 Le cadre légal et réglementaire**

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales prescrit, pour les communes de 3 500 habitants et plus, la présentation d'un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette, dans les deux mois précédant l'examen du budget. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, ce rapport doit comporter une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. L'article D. 2312-3 du même code précise les informations devant être contenues dans le rapport d'orientation budgétaire.

### 3.1.1.2 Le contenu du rapport d'orientation budgétaire

La commune tient son débat d'orientation budgétaire sur la base d'un rapport d'orientation budgétaire, conformément à la loi.

Le contenu des rapports d'orientation budgétaire présentés au conseil municipal au titre des exercices 2016 et 2017 comporte des lacunes. Ces rapports énoncent les principaux éléments de contexte budgétaire issus notamment de la loi de finances ; sur la base d'une analyse rétrospective, ils exposent les perspectives d'évolution des recettes et des dépenses, en fonctionnement et en investissement, mais sans chiffrage précis. Les orientations budgétaires sont ainsi formulées de façon essentiellement littéraire.

La présentation des orientations envisagées en matière d'investissement est très succincte : le rapport d'orientation budgétaire 2017 expose ce qui est désigné sous le nom de « plan pluriannuel d'investissement » mais celui-ci ne retrace qu'une partie des dépenses d'investissement prévues, excluant notamment les dépenses de gros entretien. En matière d'emprunt, les rapports d'orientation budgétaire font état des prévisions sur le montant de l'encours de dette et sur l'annuité mais ne comportent pas d'informations relatives à la structure de la dette, ni aux perspectives d'emprunt. Ils ne retracent pas non plus les principales évolutions des relations financières entre la commune et la communauté urbaine de Dunkerque.

Les informations fournies à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ne permettent pas au conseil municipal d'apprécier quelle sera l'évolution du niveau d'épargne brute, d'épargne nette et d'endettement de la commune au terme de l'exercice budgétaire auquel le débat se rapporte. Les élus et les citoyens ne disposent donc pas d'une information suffisamment complète et détaillée sur les perspectives budgétaires de la commune.

En matière de ressources humaines, le contenu du rapport d'orientation budgétaire pour les exercices 2016 et 2017 apparaît, également, insuffisant. Il ne contient pas, en effet, d'éléments sur les rémunérations tels que les traitements indiciaires, régimes indemnitaires, heures supplémentaires et avantages en nature, ni sur la durée effective du travail dans la commune. En outre, il ne présente pas l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

La chambre rappelle la commune au respect du droit quant au contenu du rapport d'orientation budgétaire, pour une meilleure information des membres de l'organe délibérant et des citoyens. Elle observe toutefois que le rapport d'orientation budgétaire pour 2018, transmis par le maire lors de sa réponse aux observations provisoires, répond aux principales exigences du code général des collectivités territoriales, même si son volet prospectif pourrait être étoffé. Elle prend note également de l'intention du maire de mieux structurer la programmation des investissements et d'en affiner le contenu.

**Rappel au droit n° 1 : se conformer aux dispositions du code général des collectivités territoriales régissant l'information du conseil municipal : contenu du rapport d'orientation budgétaire (articles L. 2312-1 et D. 2312-3), présentation du rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (articles L. 2311-1-2 et D. 2311-16).**

### 3.1.2 Les prévisions budgétaires

La chambre constate la qualité globale de la prévision budgétaire, avec des taux de réalisation proches de 100 % en moyenne pour les dépenses et recettes de la section fonctionnement, et de l'ordre de 80 % pour les dépenses réelles d'investissement en incluant les restes à réaliser. Les taux de réalisation des recettes réelles d'investissement sont plus irréguliers, avec une amplitude allant de 44,20 % en 2012 à 90,70 % en 2014.

## 3.2 La qualité de l'information comptable

### 3.2.1 La fiabilité des engagements

L'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales dispose que le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses. Les opérations d'engagement et de mandat sont, en l'espèce, régulièrement effectuées, et centralisées au niveau du service finances budget de la commune. Cette organisation permet à ce service d'assurer le rôle de contrôle qui lui incombe. Elle induit toutefois des délais d'acheminement qui peuvent être longs dans certains cas, en l'absence de dématérialisation de la transmission des bons de commande, des bordereaux de mandats et de leur signature.

La chambre prend note de la réponse du maire indiquant que cette démarche de dématérialisation est en cours.

Jusqu'à récemment, la commune ne disposait pas d'un règlement budgétaire et financier, dont l'adoption avait pourtant été recommandée par la chambre lors de son précédent contrôle. La chambre renouvelle donc sa recommandation à la commune de se doter d'un tel règlement aux fins de formaliser ses procédures comptables et budgétaires.

<p><b>Recommandation n° 1 : mettre en place un règlement budgétaire et financier.</b></p>
-------------------------------------------------------------------------------------------

En réponse aux observations provisoires, le maire a transmis un règlement financier qui serait applicable depuis l'été 2018.

### 3.2.2 La gestion sous autorisations de programme et crédits de paiement

La gestion sous autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) constitue une exception au principe de l'annualité budgétaire ; ses modalités sont prévues à l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales. La commune utilise peu ce mode de gestion pour ses opérations de travaux. À la date du contrôle de la chambre, une seule opération (construction de la salle de sports de raquettes) continuait à être gérée en AP/CP.

La commune ne disposait pas, jusqu'à l'élaboration récente de son règlement financier, de procédure écrite relative à la gestion des AP/CP et reportait les crédits de paiement non consommés. Ainsi, sur les restes à réaliser en dépenses de 2016, 271 000 €, soit 20 % du total, correspondaient aux crédits reportés de l'opération de la salle de sports de raquettes, ce qui a affecté d'autant le résultat de clôture 2016. Bien qu'autorisé juridiquement, ce procédé est peu pertinent au regard des objectifs initiaux d'une gestion pluriannuelle, à savoir une meilleure lisibilité budgétaire quant aux taux de réalisation. En principe, les crédits de paiement non consommés tombent en effet en fin d'exercice. Lors d'une étape budgétaire en N+1, ils peuvent être ventilés à nouveau sur les années restant à courir de l'autorisation de programme.

### 3.2.3 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

La procédure de rattachement des charges et des produits est obligatoire pour les communes de 3 500 habitants et plus. En application du principe d'indépendance des exercices, les collectivités doivent faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent.

La commune n'a pas pris de délibération afin de fixer un seuil de rattachement minimum. L'intégralité des produits rattachés à l'exercice 2016 a été contrôlée et s'est avérée correcte. En moyenne sur la période, les charges rattachées représentent 7 % du total des charges courantes. Ce taux moyen peut être considéré comme satisfaisant mais il recouvre de fortes variations (taux de 18,8 % en 2012, taux quasi nul en 2014), ce qui semble indiquer une tenue défailante de la comptabilité d'engagement.

Il ressort de l'analyse financière du comptable public, que des factures émises en 2016 et payées en 2017, d'un montant total de 321 973,20 €, n'ont pas été rattachées sur l'exercice 2016. Un contrôle par échantillon a permis de confirmer ce manque de rigueur dans les rattachements.

Un contrôle similaire sur l'exercice 2015 a permis d'établir une liste, non exhaustive, de factures se rapportant à cet exercice mais non rattachées, pour un montant de 126 382,04 €. Toutefois, la chambre observe qu'*a contrario* les factures de 2017 non mandatées lors dudit exercice ont fait l'objet d'un rattachement pour leur grande majorité.

Conformément aux principes généraux de la comptabilité, les comptes annuels d'une collectivité doivent être réguliers, sincères et présenter une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat. En l'espèce, la chambre constate un manque de rigueur dans le rattachement des charges, avéré à compter de l'exercice 2015. Elle observe cependant que la commune a remédié à ces manquements en ce qui concerne les rattachements de charges à l'exercice 2017.

<b>Rappel au droit n° 2 : procéder aux rattachements de charges à l'exercice (arrêté du 18 décembre 2017 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14).</b>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 3.2.4 Les délais de paiement et les intérêts moratoires

Le délai global de paiement, cumulant celui de l'ordonnateur et du comptable public, est fixé à 30 jours (20 jours pour le mandatement par l'ordonnateur et 10 jours pour le paiement par le comptable)<sup>19</sup>. Il correspond au délai qui s'écoule entre la date de réception de la facture et son paiement effectif. En l'occurrence, le délai global de paiement de la commune excède régulièrement la durée réglementaire de 30 jours, malgré une amélioration sur les derniers exercices. Alors que le délai de paiement du comptable public se situe nettement en deçà de 10 jours (2,81 jours en moyenne en 2016), le délai de mandatement de l'ordonnateur ne respecte pas le délai de 20 jours (27,54 jours en moyenne en 2016).

De façon générale, le suivi par la commune de ses délais de paiement et le respect des obligations qui découlent du franchissement du délai légal apparaissent insatisfaisants. Alors que les intérêts moratoires payés par la collectivité étaient non négligeables en 2013 (12 607,51 €), ils sont quasiment inexistantes en 2016 (79,38 €). Il s'avère que la commune ne les mandate que si ses fournisseurs les lui réclament, ce qui semble très peu fréquent. La chambre rappelle que tout retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires<sup>20</sup> et que les sommes dues à ce titre doivent être ordonnancées dans les 30 jours suivant la mise en paiement du principal<sup>21</sup>. Dès que l'ordonnateur a connaissance d'un dépassement du délai de 30 jours, il est donc tenu d'émettre l'ordre de payer correspondant aux intérêts moratoires.

**Rappel au droit n° 3 : mandater les intérêts moratoires (décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de commande publique).**

L'achèvement du processus de dématérialisation comptable pourrait favoriser l'amélioration du délai de mandatement. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République fixe l'obligation, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2019, de transmission aux comptables publics, sous format dématérialisé, des pièces nécessaires à l'exécution des dépenses et recettes des communes de plus de 10 000 habitants. La commune dématérialise déjà les pièces à joindre à l'appui des mandats depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 mais n'a pas mis en œuvre la signature électronique des bordereaux de mandats, qui restent transmis sous une forme matérialisée.

En réponse aux observations provisoires, le maire fait part de son intention de mettre en œuvre la signature électronique à l'échéance de la rentrée 2018.

<sup>19</sup> Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de commande publique.

<sup>20</sup> Article 39 de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

<sup>21</sup> Article L. 1612-18 du code général des collectivités territoriales.

### 3.2.5 L'inventaire et l'état de l'actif

Le suivi du patrimoine porte sur l'ensemble des immobilisations détenues par la collectivité, quels que soient leurs natures (incorporelle, corporelle ou financière) et le type de contrôle de l'organisme (propriétaire, affectataire ou bénéficiaire). Il relève de la responsabilité conjointe du maire et du comptable public. L'ordonnateur est chargé de la tenue de l'inventaire des biens, indispensable à la mise à jour de l'état de l'actif, produit par le comptable public. Ces documents, visés par l'ordonnateur, ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre. Or, les valeurs brutes de 2016 font apparaître un écart important (8 763 411,49 €) entre l'inventaire et l'état de l'actif. Par ailleurs, la commune ne tient pas d'inventaire physique de ses biens.

La chambre invite la commune à établir un tel inventaire physique et à se rapprocher du comptable public pour corriger l'écart entre l'inventaire et l'état de l'actif.

**Rappel au droit n° 4 : fiabiliser le suivi des immobilisations en vue d'assurer la concordance entre l'inventaire et l'état de l'actif (arrêté du 18 décembre 2017 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14).**

La chambre prend note de l'engagement du maire, dans sa réponse, de poursuivre les actions de fiabilisation de l'actif immobilisé et de rapprocher l'inventaire de l'état de l'actif.

### 3.2.6 Les provisions pour risques et charges

Plusieurs contentieux en cours, comportant un risque de condamnation de la commune au paiement de sommes importantes, n'ont pas donné lieu à la constitution de provisions. C'est notamment le cas pour deux contentieux<sup>22</sup> comportant une demande de condamnation de la commune au paiement d'une somme de, respectivement, 459 228,75 € et 226 209,31 €.

L'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales dispose que « dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ». Sans préjuger de l'issue des contentieux, l'application de ce principe prudentiel aurait dû conduire la commune à constituer une provision pour risque dès leur ouverture.

La chambre prend note de la réponse du maire aux observations provisoires, justifiant qu'une provision à hauteur de 130 000 € a été constituée, par délibération du 10 avril 2018, pour l'un des deux contentieux. Elle prend note également de l'arrêt de la cour d'appel de Douai produit par le maire à cette occasion, déboutant la société requérante pour le second de ces contentieux, tout en observant que cet arrêt ne statue pas sur la procédure au fond mais uniquement sur la procédure en référé.

<sup>22</sup> Litiges concernant le non-renouvellement par la commune d'un bail commercial et l'acquisition d'un terrain communal comportant selon l'acquéreur des vices cachés.

### 3.2.7 Les amortissements

La commune a fixé des durées d'amortissement pour les immobilisations corporelles et incorporelles par catégories<sup>23</sup>. Le seuil en deçà duquel les immobilisations de peu de valeur s'amortissent à un an a été fixé à 600 €<sup>24</sup>.

Les durées d'amortissement fixées par délibération ne sont pas systématiquement respectées, certaines étant appliquées sans avoir été délibérées. En outre, l'annexe du compte administratif relative aux amortissements présente, entre autres, deux catégories de biens telles que « installations, matériels et outillages techniques » et « autres installations, matériel et outillage techniques » comportant respectivement des durées d'amortissement de 30 et 10 ans. Cette distinction peu claire induit un risque de confusion. Il est à noter que la majorité des catégories de biens décrits ne correspondent pas aux délibérations dont elles relèvent.

La commune a fixé à 15 ans la durée d'amortissement des subventions d'équipement versées aux organismes publics, ce qui était alors conforme à la rédaction de l'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales. Toutefois, la rédaction actuelle, issue du décret n° 2015-1846, dispose que c'est la nature du bien subventionné qui détermine la durée d'amortissement de la subvention<sup>25</sup>. La commune n'a pas pris en compte cette modification et a continué d'appliquer, pour la durée d'amortissement des subventions d'équipement versées à des tiers, une distinction selon la nature de l'organisme bénéficiaire.

La chambre invite la commune à réexaminer les conditions d'amortissement de ses immobilisations.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique qu'un travail de remise à plat des durées d'amortissement a été engagé.

### 3.2.8 Les recouvrements et les admissions en non-valeur

Les admissions en non-valeur représentent les pertes sur créances irrécouvrables et la prise en charge de la créance par la commune. Elles sont prononcées par l'assemblée délibérante pour l'apurement des comptes de prise en charge des titres de recettes.

La commune n'a pas défini de politique précise pour les admissions en non-valeur. Depuis 2014, le comptable public a proposé à la collectivité, à plusieurs reprises, une liste d'admissions en non-valeur, sans que des délibérations soient inscrites à l'ordre du jour du conseil municipal. Toutefois, le conseil municipal a délibéré le 19 décembre 2017 afin d'admettre en non-valeur une somme de 57 012,46 € et un montant de 20 000 € a été prévu au budget 2018.

<sup>23</sup> Délibérations des 15 octobre 1995, 13 décembre 1997, 1<sup>er</sup> décembre 2008, 26 septembre 2009, 11 octobre 2011.

<sup>24</sup> Délibération du 28 février 2004.

<sup>25</sup> Par exemple, une subvention d'équipement visant à financer des biens mobiliers doit s'amortir sur une durée maximale de 5 ans, quel que soit le statut public ou privé du bénéficiaire de la subvention.

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Jusqu'en 2017, la qualité de l'information financière apparaît insuffisante, s'agissant du contenu des rapports d'orientation budgétaire qui ne répondait pas aux exigences du code général des collectivités territoriales. Le contenu du rapport d'orientation budgétaire pour 2018 manifeste une nette amélioration.*

*Jusqu'à une date récente, la commune ne s'était pas dotée d'un règlement budgétaire et financier.*

*Les taux de réalisation des dépenses apparaissent globalement satisfaisants ; ceux des recettes d'investissement sont en revanche très irréguliers.*

*Des défaillances ont été constatées dans la tenue de la comptabilité d'engagement, au regard du rattachement des charges à l'exercice. La commune n'a pas constitué de provisions pour risque à l'ouverture de contentieux comportant des enjeux financiers importants.*

*Enfin, des progrès sont attendus en ce qui concerne la prise en compte des amortissements, le traitement des admissions en non-valeur et le suivi des délais de paiement.*

*La chambre relève toutefois que la commune a apporté ou entrepris des corrections sur la plupart des points soulevés au cours de l'instruction.*

---

## 4 ANALYSE FINANCIÈRE

L'analyse financière est établie à partir des données issues des comptes de gestion 2012-2017. Elle porte sur le seul budget principal, la commune ne possédant aucun budget annexe. Un tableau synthétique retraçant l'évolution de la situation financière de la commune figure en annexe n° 2.

### 4.1 Les produits et les charges de gestion

#### 4.1.1 L'évolution des produits de gestion

Les produits de gestion accusent une baisse importante de 6,34 % (de 27 M€ en 2012 à 25,3 M€ en 2017), avec une variation annuelle moyenne de - 1,3 %. Sur l'ensemble de la période, les produits dits « flexibles » (ressources fiscales et ressources d'exploitation) connaissent une progression de 5,3 %, soit + 1 % par an en moyenne. *A contrario*, les produits dits « rigides » (ressources institutionnelles et fiscalité reversée) diminuent de façon importante (- 15 %), soit - 3,2 % par an en moyenne.

Le relatif dynamisme des produits de fiscalité et de la fiscalité reversée a permis de pallier, jusqu'en 2015, la diminution des ressources institutionnelles liée principalement à la baisse de la dotation globale de fonctionnement, assurant ainsi une certaine stabilité des produits de gestion dans leur ensemble. Ceci ne se vérifie plus entre 2015 et 2017, les produits de gestion diminuant de 6,1 %.

En 2016, les produits de fonctionnement s'élevaient à 1 156 € par habitant, alors que la moyenne de la strate<sup>26</sup> est de 1 552 €, soit un écart de 25,5 % en défaveur de la commune. Celle-ci se situe, en 2016, au 8<sup>ème</sup> rang des 17 communes de la communauté urbaine de Dunkerque au regard du ratio « produits de fonctionnement/habitant ».

**Tableau n° 1 : Évolution des produits de gestion entre 2012 et 2017**

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	10 421 986	10 925 384	10 735 544	11 324 355	11 009 808	11 131 051	1,3 %
+ Ressources d'exploitation	1 424 779	1 459 686	1 460 484	1 493 818	1 396 031	1 347 231	- 1,1 %
= Produits "flexibles" (a)	11 846 765	12 385 070	12 196 028	12 818 174	12 405 839	12 478 282	1,0 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	10 460 700	10 285 377	9 853 620	8 845 904	7 839 133	7 833 221	- 5,6 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	4 477 533	4 498 279	4 477 671	5 132 252	4 820 147	4 864 622	1,7 %
= Produits "rigides" (b)	14 938 233	14 783 656	14 331 291	13 978 156	12 659 280	12 697 843	- 3,2 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	197 741	217 000	145 484	124 019	99 230	96 025	- 13,5 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	26 982 739	27 385 725	26 672 803	26 920 349	25 164 349	25 272 150	- 1,3 %

Source : comptes de gestion, retraitement chambre régionale des comptes.

#### 4.1.1.1 Les ressources fiscales propres

Les ressources fiscales propres évoluent de + 6,8 % entre 2012 (10,42 M€) et 2017 (11,13 M€), soit + 1,3 % par an en moyenne. Toutefois, elles diminuent d'1,7 % entre 2015 et 2017.

La commune se caractérise par la faiblesse de ses bases fiscales. En 2016, les bases nettes imposées de la collectivité, en €/habitant, sont inférieures de moitié à la moyenne de sa strate : elles sont de 688 €/habitant pour la taxe d'habitation (moyenne : 1 396 €) et de 698 €/habitant pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (moyenne : 1 400 €/habitant). Les réductions de bases accordées sur délibération pour la taxe d'habitation sont de 191 €/habitant, ce qui est dans la moyenne de la strate (192 €).

<sup>26</sup> Communes de 20 000 à 50 000 habitants.

La commune a maintenu ses taux d'imposition inchangés sur l'ensemble de la période. Il apparaît toutefois qu'ils sont nettement supérieurs à la fois à ceux de la moyenne de sa strate, à la moyenne des communes de la communauté urbaine de Dunkerque et à la moyenne nationale. À l'échelle de la communauté urbaine, Coudekerque-Branche détenait en 2016 le deuxième taux le plus élevé pour la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti, et le troisième taux le plus élevé pour la taxe sur le foncier non bâti. En 2016, les produits des impôts locaux représentaient pourtant un montant de seulement 460 € par habitant, soit bien en deçà de la moyenne de la strate (607 €).

Les ressources fiscales propres représentent 44 % des produits de gestion en 2017, contre 38,6 % en 2012. En l'absence d'augmentation des taux décidée par la commune, l'évolution des ressources fiscales s'explique par la seule évolution des bases d'imposition.

#### 4.1.1.2 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée représente, en 2017, 19,25 % des produits de gestion de la commune, contre 16,6 % en 2012. En six ans, le produit de la fiscalité reversée a augmenté de 8,64 % (de 4,48 M€ à 4,86 M€). La variation annuelle moyenne a été de + 1,7 %. Ceci s'explique principalement par l'augmentation de la dotation de solidarité communautaire (+ 2,7 % par an en moyenne entre 2012 et 2017), qui a permis de compenser la perte de recettes du fonds de péréquation et de solidarité.

La commune bénéficie par ailleurs d'une attribution de compensation versée par la communauté urbaine, stable (1,45 M€) jusqu'à 2016, réajustée à 1,42 M€ en 2017.

#### 4.1.1.3 La dotation globale de fonctionnement

Les ressources institutionnelles (dotations et participations versées par l'Etat) ont chuté de façon importante, - 25 % entre 2012 (10,5 M€) et 2017 (7,8 M€). La variation annuelle moyenne est de - 5,6 %. Cette évolution s'explique principalement par la diminution de 29,5 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF) entre 2012 et 2017.

En 2016, le produit de DGF par habitant était de 255 €, soit un montant supérieur à la moyenne de la strate (211 €). Cette dotation représentait 22 % des produits de fonctionnement de la commune contre 13,6 % pour la moyenne de la strate, ce qui illustre une dépendance plus forte de la commune vis-à-vis des ressources institutionnelles.

#### 4.1.1.4 Les autres ressources

Les autres ressources d'exploitation (ventes diverses, produits du domaine, revenus locatifs...) évoluent peu sur l'ensemble de la période, avec une variation annuelle moyenne de - 1,1 %. Elles représentent, en 2017, 5,3 % des produits de gestion.

#### 4.1.2 L'évolution des charges de gestion

Les charges de gestion diminuent de 6,9 % entre 2012 (23,5 M€) et 2017 (21,9 M€). Elles représentaient en 2016 l'équivalent de 1 013 € par habitant, nettement en deçà de la moyenne de la strate (1 426 € par habitant).

**Tableau n° 2 : Évolution des charges de gestion entre 2012 et 2017**

(en €)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	6 188 662	6 706 492	6 119 990	5 720 828	4 762 002	5 820 787	- 1,2 %
+ Charges de personnel (y compris atténuations de charges)	15 082 615	16 013 434	16 090 288	15 194 803	14 577 320	14 352 718	- 1,0 %
+ Subventions de fonctionnement	1 383 743	1 432 222	1 519 200	952 474	928 294	817 197	- 10,0 %
+ Autres charges de gestion	842 400	866 942	867 833	894 811	844 383	886 225	1,0 %
= Charges de gestion	<b>23 497 419</b>	<b>25 019 090</b>	<b>24 597 311</b>	<b>22 762 916</b>	<b>21 111 999</b>	<b>21 876 927</b>	- 1,4 %

Source : comptes de gestion, retraitement chambre régionale des comptes.

La commune est parvenue à diminuer ses charges courantes de 7,3 %. Toutefois, alors que celles-ci avaient fortement diminué en 2015 (- 7,5 %) et 2016 (- 7,25 %), l'exercice 2017 marque une augmentation sensible (+ 3,4 %).

##### 4.1.2.1 Les charges de personnel

Les charges de personnel accusent une baisse de 4,8 % entre 2012 et 2017, passant de 15,1 M€ à 14,35 M€, avec une variation annuelle moyenne de - 1 %. Il convient toutefois de distinguer deux périodes : de 2012 à 2014, elles progressent de 6,68 % ; de 2014 à 2017, elles baissent de 10,8 %. Leur diminution, très importante sur les exercices 2015 (- 5,6 %) et 2016 (- 4,1 %), s'est toutefois ralentie en 2017 (- 1,5 %).

Les charges de personnel de la commune représentaient, en 2016, 650 € par habitant, ce qui est inférieur à la moyenne de la strate (755 € par habitant). Néanmoins, elles constituaient, en 2017, 64,3 % des charges courantes, ratio en augmentation par rapport à 2012 (62,7 %). Cette évolution s'explique par une diminution des autres postes de dépenses proportionnellement plus importante, renforçant ainsi mécaniquement la part relative des frais de personnel. La commune se caractérise donc par une très forte rigidité de ses charges, dès lors qu'il est communément admis qu'un ratio charges de personnel/charges courantes excédant 60 % indique une rigidité excessive.

#### 4.1.2.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général diminuent de près de 6 % entre 2012 (6,2 M€) et 2017 (5,8 %), soit une variation annuelle moyenne de - 1,2 %. La baisse avait été de 23 % entre 2012 et 2016, mais l'exercice 2017 voit un fort rebond (+ 22,25 %) des charges, lié principalement au poste achats. Les charges à caractère général s'établissent en 2016 à 650 €/habitant, ce qui est inférieur à la moyenne de la strate (755 €).

#### 4.1.2.3 Les subventions de fonctionnement

La commune a réduit de 41 % le montant des subventions de fonctionnement sur la période sous contrôle, soit - 10 % par an en moyenne. Cette diminution concerne aussi bien la subvention versée au centre communal d'action sociale (CCAS) que les subventions aux organismes de droit privé.

Depuis 2012, la commune est donc parvenue à réduire significativement ses charges de gestion. Les trois grands postes de dépenses que sont les charges de personnel, les charges à caractère général et les subventions de fonctionnement, ont concouru à cette évolution. Les effets de cette politique de maîtrise des charges ont été particulièrement sensibles entre 2014 et 2016. L'année 2017 rompt avec cette tendance, étant marquée par une reprise de l'augmentation des charges de gestion.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique que cette reprise est à nuancer, en raison des charges externes en augmentation ainsi que des charges exceptionnelles importantes propres à l'exercice 2017. Par ailleurs, cette hausse est également à relativiser par le constat du rattachement de charges à l'exercice.

## 4.2 L'évolution de l'épargne et de la capacité d'autofinancement

### 4.2.1 L'excédent brut de fonctionnement

L'excédent brut de fonctionnement a fortement fluctué entre 2012 et 2017.

La période 2012-2014 connaît une détérioration sensible de l'excédent brut de fonctionnement, qui passe de 12,9 % à 7,8 % des produits de gestion, résultat d'un « effet de ciseaux » entre l'évolution des produits de gestion (- 1,15 %) et celle des charges de gestion (+ 4,7 %). Entre 2014 et 2016, l'excédent se redresse nettement : il atteint, en 2016, 16,1 % des produits de gestion car, malgré une baisse de - 5,65 % des produits de gestion, la collectivité est parvenue à réduire de façon plus importante encore ses charges de gestion (- 14,17 %). En revanche, 2017 marque le retour d'une évolution des produits (+ 0,4 % seulement) inférieure à celle des charges (+ 3,6 %) : ainsi l'excédent retombe-t-il à 13,1 % des produits de gestion, retrouvant son niveau du début de la période sous contrôle.

L'amélioration de l'excédent brut de fonctionnement en 2015 et 2016 doit, cependant, être nuancée par le constat effectué *supra* de charges non rattachées à l'exercice. Ainsi, l'excédent brut de fonctionnement de 2015 serait en réalité de 4,03 M€, au lieu de 4,16 M€, déduction faite des 126 382 € non rattachés et payés en 2016. De même, corrigé de ces 126 382 € qui auraient dû être rattachés à l'exercice 2015 et des 321 973 € payés en 2017 mais qui auraient dû être rattachés à l'exercice 2016, l'excédent brut de fonctionnement au terme de l'exercice 2016 serait de 3,85 M€, au lieu de 4,05 M€.

*A contrario*, le repli de l'excédent brut de fonctionnement en 2017 doit également être nuancé, cet exercice enregistrant à la fois des charges qui auraient dû être rattachées à l'exercice 2016 en sus des charges correctement rattachées au titre de 2017. Corrigé des 321 973 € qui auraient dû être rattachés à 2016, l'excédent brut de fonctionnement de 2017 est porté de 3,4 M€ à 3,72 M€.

#### 4.2.2 La capacité d'autofinancement brute et nette

Corrélativement à l'évolution de l'excédent brut de fonctionnement, la capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui s'était nettement détériorée entre 2012 et 2014 jusqu'à ne plus représenter que moins de 6 % des produits de gestion<sup>27</sup>, progresse fortement entre 2014 et 2016 pour atteindre 4 M€, soit 16 % desdits produits. Elle retombe à 2,6 M€, soit 10,2 % des produits de gestion, en 2017, ce qui demeure suffisant pour couvrir le remboursement du capital de la dette (0,69 M€).

La CAF nette reste positive sur l'ensemble de la période, passant d'1,8 M€ en 2012 à 1,9 M€ en 2017. Toutefois, à l'instar des évolutions de l'excédent brut de fonctionnement et de la CAF brute, elle a considérablement fluctué : après avoir chuté entre 2012 et 2014 (- 45,54 %), elle se redresse fortement entre 2014 et 2016 (+ 244,66 %), avant de diminuer de nouveau nettement en 2017 (- 44,9 %).

### 4.3 Les investissements

Sur la période 2012-2017, la collectivité a réalisé 18,95 M€ de dépenses réelles d'équipement (y compris travaux en régie), soit une moyenne annuelle de 3,16 M€ (3,2 M€ en 2017). Cette moyenne recouvre toutefois de fortes variations.

En 2016, les dépenses d'équipement de la commune représentaient 186 €/habitant, soit nettement en deçà de la moyenne de la strate (273 €/habitant). Cette comparaison doit toutefois être relativisée en raison de l'appartenance de la commune à la communauté urbaine de Dunkerque, qui réalise une partie des investissements sur le territoire.

La commune manque d'une vision prospective et pluriannuelle de ses projets d'investissement. D'une part, elle pratique peu la gestion sous forme d'autorisations de programme ; d'autre part, elle ne possède pas de programmation pluriannuelle de ses investissements, ce que le maire explique, dans sa réponse, par l'absence de visibilité sur l'évolution des recettes de la commune. Une telle programmation, intégrant les nouveaux projets d'investissement mais aussi ceux plus récurrents, avec un chiffrage prévisionnel des

<sup>27</sup> Un ratio CAF brute/produits de gestion entre 8 % et 15 % est généralement considéré comme satisfaisant.

dépenses et des recettes attendues, constituerait un outil de pilotage pour la commune, lui permettant d'ajuster ses investissements à ses capacités d'autofinancement et d'anticiper ses besoins en termes d'emprunts. La chambre recommande à la commune à se doter d'une telle programmation pluriannuelle de ses investissements.

**Recommandation n° 2 : mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements.**

## **4.4 Le financement propre disponible et le besoin de financement**

### **4.4.1 Le financement propre disponible**

Entre 2012 et 2017, le financement propre disponible s'établit en cumul à 17 M€, permettant de couvrir les dépenses d'équipement (18,95 M€) à hauteur de 89,6 %. Le taux de couverture des dépenses d'équipement par le financement propre disponible atteint 126 % en 2015 et 108,6 % en 2016, alors qu'il était descendu à 44,2 % en 2013. L'année 2017 marque toutefois une dégradation du taux de couverture, qui retombe à 81 %.

### **4.4.2 Le besoin de financement de la section d'investissement**

En 2012, la commune accuse une perte importante d'actif de 503 081,76 € correspondant à la sortie de son patrimoine d'actions de la Semerec (société d'économie mixte pour la télévision par câble)<sup>28</sup>. La SEM a été dissoute suite à une liquidation judiciaire le 23 novembre 1999 mais ce n'est que le 18 septembre 2012 que le conseil municipal a approuvé la sortie du patrimoine communal des actions et l'inscription, par une décision modificative, des crédits nécessaires au budget 2012. La chambre ne peut que constater le mauvais suivi de l'actif de la commune puisque cette sortie est intervenue tardivement.

Jusqu'en 2014, la commune, ayant fait le choix de ne pas recourir à l'emprunt, a couvert son besoin de financement en mobilisant son fonds de roulement, pour un maximum de 2,1 M€ en 2013. En 2015 et 2016, grâce à l'amélioration des financements propres disponibles et malgré l'augmentation de son volume d'investissement, elle a réussi à dégager une capacité de financement, ce qui a permis de reconstituer le fonds de roulement. Toutefois, en 2017, la détérioration de son autofinancement l'a conduite à mobiliser son fonds de roulement à hauteur de 0,64 M€ pour faire face au besoin de financement de la section d'investissement.

---

<sup>28</sup> 33 000 actions au prix unitaire de 100 francs, soit 3 300 000 F.

## 4.5 La formation de la trésorerie

Le fonds de roulement représente le solde des ressources à long terme (ressources stables) et des emplois à long terme (immobilisations). Il reste positif sur l'ensemble de la période mais est divisé par deux, passant de 3,3 M€ en 2012 à 1,6 M€ en 2017. Il représentait, en 2016, 99 € par habitant, nettement en deçà de la moyenne des communes de la strate (211 €).

De 2012 à 2014, le fonds de roulement chute fortement (- 73,6 %), les immobilisations progressant plus que les ressources stables : il ne représente plus, en 2014, que 12,5 jours de charges courantes, soit nettement en deçà du seuil d'alerte généralement admis (30 jours) ; de 2014 à 2016, le fonds de roulement se redresse nettement (+ 156 %), les ressources stables progressant de façon plus dynamique que les immobilisations en raison notamment de l'augmentation du résultat de fonctionnement ; en 2017, il chute de nouveau (- 29 %) et ne représente plus que 25,7 jours de charges courantes, en raison de la baisse du résultat de fonctionnement.

Le besoin en fonds de roulement est négatif sur l'ensemble de la période, à l'exception de l'année 2014, ce qui correspond donc à une ressource en fonds de roulement. Il passe de près de 20 jours de charges courantes en 2012 à moins de 3 jours en 2016. Toutefois, en 2017, il augmente fortement, s'établissant à - 0,86 M€, soit 14,1 jours de charges, ce qui indique des délais de paiement des fournisseurs importants. Il y a ainsi un doublement de l'encours fournisseurs de 2016 à 2017 (de 0,52 M€ à 1,17 M€).

Le besoin en fonds de roulement global, qui intègre les dettes et créances sociales et fiscales, est, quant à lui, positif entre 2014 et 2016, situation pouvant correspondre à un montant des dettes supérieur à celui des créances et à des délais de règlement des créanciers inférieurs aux délais d'encaissement des débiteurs de la commune. Il redevient négatif en 2017 (- 0,42 M€), ce qui permet de concourir à la formation de la trésorerie.

La trésorerie est en diminution de 54,6 % sur l'ensemble de la période, passant de 4,4 M€ à 2 M€. Pouvant être considérée comme excessive en 2012, où elle représentait 66,4 jours de charges courantes, elle s'effondre ensuite jusqu'à ne plus représenter que 3,9 jours en 2014. Pour faire face à ses besoins ponctuels de trésorerie, la commune a ouvert, en 2014 et 2015, une ligne de trésorerie. La trésorerie retrouve des niveaux plus satisfaisants à partir de 2015 ; elle correspond, au 31 décembre 2017, à 32,5 jours de charges courantes.

## 4.6 La dette

Au 31 décembre 2017, l'encours de dette s'élevait à 9,3 M€, contre 12,45 M€ en 2012, soit une forte diminution de plus de 25 % (- 5,7 % en moyenne annuelle). En l'absence de nouvel emprunt conclu sur l'ensemble de la période, la commune est parvenue à réduire significativement son endettement. De 2012 à 2017, l'annuité en capital de la dette a été de 0,64 M€ par an en moyenne et la charge d'intérêts de 0,51 M€ en moyenne. La forte diminution (- 23,7 %) de la charge d'intérêts entre 2012 et 2017 traduit le désendettement de la commune.

La capacité de désendettement<sup>29</sup> reste, sur la période, nettement inférieure à la durée de 10 ans généralement reconnue comme un seuil d'alerte. Elle atteint un plancher de 2,5 ans en 2016. La dette par habitant s'établit en 2016 à 446 €, bien inférieure à la moyenne de la strate (1 095 €). En 2017, la dégradation de l'épargne brute conduit à une légère augmentation de la capacité de désendettement (3,6 ans) mais la dette par habitant diminue (422 €).

La dette de la commune est composée à près de 81 % de prêts à taux fixe, ne présentant pas de risques de taux. Le solde de 19 %, soit un encours d'1,9 M€ au 31 décembre 2016, correspond à un prêt de 2,68 M€ conclu en 2008 pour 20 ans, au taux de 4,17 %. Ce prêt est indexé sur l'Euribor 12 mois avec un coefficient multiplicateur égal à 5, ce qui conduit à le classer comme emprunt à risques<sup>30</sup>. Compte tenu du taux actuel de l'Euribor 12 mois et de l'historique des dernières années, le risque de taux apparaît néanmoins limité.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Après avoir fléchi sur la première partie de la période sous contrôle (2012-2014), la capacité d'autofinancement de la commune s'améliore fortement jusqu'en 2016, malgré la baisse des produits de gestion. La commune est, en effet, parvenue à réduire significativement ses charges de gestion, dont notamment les charges de personnel.*

*L'exercice 2017 marque une inversion de tendance : l'effet de ciseaux, caractérisé par une évolution des charges de gestion supérieure à celle des produits de gestion, conduit à un repli de la capacité d'autofinancement. Il apparaît donc que, malgré une trajectoire d'amélioration ces dernières années, la situation financière de la commune nécessite une vigilance particulière.*

*Sur la période, la commune a opté pour la stabilité des taux des impôts directs locaux ; elle a fait le choix de ne pas contracter de nouveaux emprunts, privilégiant la mobilisation de son fonds de roulement pour couvrir le besoin de financement de sa section d'investissement.*

*La commune a réalisé, en moyenne, 3,16 M€ de dépenses d'équipement par an de 2012 à 2017. Elle gagnerait à élaborer une programmation pluriannuelle de ses investissements.*

---

---

<sup>29</sup> La capacité de désendettement correspond au nombre d'années nécessaires pour rembourser le capital de la dette si la collectivité y consacrait l'intégralité de son épargne brute.

<sup>30</sup> Catégorie E du tableau des risques de la charte de bonne conduite dite « Gissler » entre les établissements bancaires et les collectivités locales.

## 5 PROSPECTIVE FINANCIÈRE

### 5.1 La prospective existante

La commune n'a établi aucune prospective budgétaire. La seule prospective existante est celle établie en 2016 par la communauté urbaine de Dunkerque dans le cadre de son pacte fiscal et financier de solidarité 2016-2020.

Un premier scénario dit « au fil de l'eau » reconduit les évolutions passées en tenant compte de la diminution des dotations, sans augmentation des taux d'imposition et sans diminuer les charges. Ce scénario, que le maire, dans sa réponse, estime toutefois peu probable, repose, s'agissant de la commune de Coudekerque-Branche, sur une hypothèse d'évolution annuelle de + 1,7 % des dépenses réelles de fonctionnement et de - 0,2 % des recettes réelles de fonctionnement sur la période 2016-2020. Il aboutit à une forte dégradation des soldes d'épargne : le taux d'épargne brute ne serait plus que d'1 % en 2020 et l'épargne nette deviendrait négative (- 542 681 €). Dans ce scénario, malgré l'absence de nouveaux emprunts, la capacité de désendettement de la commune atteindrait plus de 35 ans en 2020.

Un second scénario, nommé « trajectoire cible », vise à préserver la situation financière des communes sans mobiliser le levier fiscal, en tendant vers un taux d'épargne brute de 10 % et une capacité de désendettement proche de 8 années. Tout en gardant la même hypothèse, prudente, des recettes réelles de fonctionnement que dans le premier scénario, cette seconde projection envisage un ajustement par les dépenses réelles de fonctionnement qui, dans le cas de Coudekerque-Branche, diminueraient de 0,2 % par an en moyenne. Ceci permettrait d'obtenir un taux d'épargne brute de 10 % en 2020 et un taux d'épargne nette de 5,3 %. La capacité de désendettement serait ainsi maintenue à un peu moins de 8 années.

### 5.2 Scénario alternatif

De façon alternative au scénario élaboré par la communauté urbaine de Dunkerque, qui envisage un maintien des équilibres financiers par le levier de la réduction des dépenses de fonctionnement, le scénario présenté ci-après envisage également une légère évolution des recettes. Il est ainsi retenu une hypothèse d'évolution annuelle de + 0,50 % des ressources fiscales propres, du fait de la seule évolution des bases, à taux d'imposition inchangés. Les autres produits de gestion (fiscalité indirecte, ressources d'exploitation, ressources institutionnelles, fiscalité reversée, travaux en régie) sont supposés demeurer constants.

Le scénario repose sur une forte maîtrise des charges de gestion dont l'évolution serait limitée à + 0,4 % par an. Il est envisagé une évolution des charges de personnel limitée à + 1 % par an et une baisse des charges à caractère général d'1,2 % par an, ce qui correspond à l'évolution annuelle moyenne constatée sur la période 2012-2017. Les autres postes de charges (subventions et autres charges de gestion) sont réputés constants.

Tableau n° 3 : Prospective 2018-2022

(en milliers d'euros)	N-1	N	N+1	N+2	N+3	N+4
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Produits flexibles</b>	12 478	12 534	12 590	12 646	12 703	12 759
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	11 131	11 187	11 243	11 299	11 355	11 412
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	1 347	1 347	1 347	1 347	1 347	1 347
<b>+ Produits rigides</b>	12 698	12 794	12 794	12 794	12 794	12 794
<i>Dont dotations et participations</i>	7 833	7 833	7 833	7 833	7 833	7 833
<i>Dont fiscalité reversée par l'Interco et l'Etat</i>	4 865	4 865	4 865	4 865	4 865	4 865
<i>Dont production immobilisée, travaux en régie</i>	96	96	96	96	96	96
<b>= Produits de gestion (a)</b>	<b>25 272</b>	<b>25 328</b>	<b>25 384</b>	<b>25 440</b>	<b>25 496</b>	<b>25 553</b>
Charges à caractère général	5 821	5 751	5 682	5 614	5 546	5 480
+ Charges de personnel	14 353	14 496	14 641	14 788	14 935	15 085
+ Subventions de fonctionnement	817	817	817	817	817	817
+ Autres charges de gestion	886	886	886	886	886	886
<b>= Charges de gestion (b)</b>	<b>21 877</b>	<b>21 951</b>	<b>22 027</b>	<b>22 105</b>	<b>22 185</b>	<b>22 268</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (a-b)</b>	<b>3 395</b>	<b>3 377</b>	<b>3 357</b>	<b>3 335</b>	<b>3 311</b>	<b>3 285</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	13,4 %	13,3 %	13,2 %	13,1 %	13,0 %	12,9 %
+ Résultat financier réel	- 433	- 409	- 386	- 364	- 344	- 325
<i>dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	433	409	386	364	344	325
<b>= CAF brute</b>	<b>2 575</b>	<b>2 968</b>	<b>2 971</b>	<b>2 971</b>	<b>2 967</b>	<b>2 960</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	10,2 %	11,7 %	11,7 %	11,7 %	11,6 %	11,6 %

Source : projection chambre régionale des comptes à partir des comptes 2017.

Ce scénario permettrait d'assurer un maintien du taux d'épargne brute au-dessus du seuil de 10 %. Il s'entend toutefois sous réserve des modalités de compensation, par l'Etat, du dégrèvement prévu par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 pour certains contribuables redevables de la taxe d'habitation pour leur résidence principale.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La commune n'a pas établi de prospective budgétaire. Celle établie par la communauté urbaine de Dunkerque suppose une réduction des dépenses de fonctionnement pour maintenir les capacités d'autofinancement. Le maintien des équilibres financiers pourrait aussi être assuré dans l'hypothèse d'une légère augmentation des produits de fiscalité liée à l'évolution des bases et couplée, sinon à une réduction, du moins à une forte maîtrise des charges de gestion.*

## 6 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

### 6.1 Les effectifs

#### 6.1.1 L'évolution générale des effectifs

La commune a connu une baisse importante de ses effectifs de 2012 à 2017 : l'effectif total, tous statuts confondus, en équivalents temps plein (ETP) est passé de 408,53 à 348,32 agents, soit une perte de 60,2 ETP représentant une diminution de 14,7 %. Depuis 2013, la baisse est continue, générant une réduction concomitante de la masse salariale. La commune y est parvenue notamment grâce à une évaluation systématique des besoins de remplacement et des coûts y afférents et au recours à la mobilité interne.

L'état des effectifs annexé au compte administratif 2016 fait apparaître un écart significatif de 18,8 % entre les postes ouverts au budget et les emplois réellement pourvus. La commune a donc laissé subsister dans son tableau des effectifs des postes budgétaires qui, potentiellement, pourraient être pourvus à tout moment par l'autorité territoriale. La chambre invite la commune à mieux ajuster ses effectifs budgétaires à la réalité des emplois pourvus, ou qu'elle souhaite réellement pourvoir.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que la commune s'est engagée dans cette démarche d'ajustement.

Le principal levier de la politique de maîtrise de la masse salariale a consisté, jusqu'à présent, dans des non remplacements d'agents et dans le recours à la mobilité interne. Il n'apparaît pas que cette politique soit inscrite dans une stratégie d'ensemble, déclinée sous la forme d'objectifs chiffrés à atteindre en termes de réduction des effectifs ou de services prioritaires à renforcer. Par ailleurs, ce sujet majeur ne semble pas avoir donné lieu à des débats au sein du conseil municipal.

La politique de maîtrise de la masse salariale gagnerait à s'appuyer sur une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, laquelle fait actuellement défaut dans la commune, même si celle-ci s'attache à anticiper les départs des agents pour cause de retraite ou autres motifs. La chambre recommande à la commune de s'engager dans une telle démarche de gestion prospective.

En réponse, le maire indique que la commune va se doter, à cette fin, d'un logiciel spécifique.

L'impact des non remplacements de postes sur le fonctionnement des services communaux et leur encadrement mériterait, enfin, d'être analysé.

<b>Recommandation n° 3 : initier une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences.</b>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### 6.1.2 Les emplois contractuels

Aux termes du 1<sup>o</sup> de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, « *les collectivités (...) peuvent recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire d'activité, pour une durée maximale de douze mois, compte tenu, le cas échéant, du renouvellement du contrat, pendant une même période de dix-huit mois consécutifs* ». L'article 3-1 de la même loi dispose que les emplois permanents des collectivités peuvent être occupés par des agents contractuels pour assurer le remplacement temporaire de fonctionnaires ou d'agents contractuels autorisés à exercer leurs fonctions à temps partiel ou indisponibles. À la date du 1<sup>er</sup> décembre 2017, 30 agents non-titulaires étaient employés par la commune sur ces deux fondements.

Il a été constaté que la commune faisait une application irrégulière des dispositions légales encadrant le recours à des contractuels.

Plusieurs agents ont été recrutés au motif d'un accroissement temporaire d'activité sur des durées excédant largement la durée maximale, prévue par la loi, de 12 mois pendant une même période de 18 mois consécutifs, ce qu'illustrent les cas de trois agents employés pour une durée continue de deux ans ou plus.

C'est en toute connaissance de cause que l'autorité territoriale a procédé, de façon irrégulière, au renouvellement de certains contrats, le service du personnel ayant, à plusieurs reprises, rappelé le fait que l'agent concerné ne remplissait plus les conditions pour bénéficier d'un contrat pour accroissement temporaire d'activité. Une note du 1<sup>er</sup> avril 2015 du service du personnel à l'attention du maire faisait état de plusieurs agents dont les contrats avaient été renouvelés au-delà de la durée maximale légale, ce qui illustre le caractère bien établi de cette pratique au sein de la collectivité.

La présence prolongée de plusieurs de ces agents contractuels atteste du caractère permanent de leurs fonctions, ce qui aurait justifié le recrutement d'un fonctionnaire. En effet, une durée continue d'emploi de plusieurs années ne saurait valablement correspondre à un « accroissement temporaire d'activité » au sens de la loi du 26 janvier 1984.

En outre, la commune fait un usage détourné des contrats à durée déterminée conclus pour faire face au remplacement temporaire de fonctionnaires absents, notamment pour cause de maladie. En effet, au 1<sup>er</sup> décembre 2017, à l'exception d'un seul, aucun des 19 agents recrutés sur le fondement de l'article 3-1 de la loi du 26 janvier 1984 ne semblait assurer effectivement le remplacement de l'agent absent, nommément visé dans le contrat à durée déterminée, ce que confirme l'absence de correspondance entre le service d'affectation du remplaçant et celui du fonctionnaire absent.

A la lecture des contrats à durée déterminée servant de support à leur emploi, il apparaît que certains agents non-titulaires assurent une succession de remplacements d'agents relevant des services les plus divers.

En procédant ainsi, la commune maintient, de façon contestable, dans la position de contractuels, par le biais de contrats à durée déterminée dont le fondement juridique peut varier au cours du temps, des agents qui pourraient, dans certains cas, être recrutés en tant que stagiaires. La chambre invite la commune à s'assurer du respect des dispositions légales régissant l'emploi de contractuels.

## **6.2 Le pilotage de la fonction ressources humaines et le dialogue social**

### **6.2.1 Le pilotage de la fonction ressources humaines**

La commune ne dispose pas de tableau de bord permettant d'offrir une vision claire de sa situation en matière de ressources humaines et notamment de l'évolution de ses effectifs. Les éléments de suivi qui existent sont parcellaires (suivi de l'absentéisme, suivi de la réalisation des entretiens professionnels) et difficilement exploitables.

L'absence de démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences ne favorise pas un réel pilotage de la fonction ressources humaines. Dans ce domaine, à l'absence d'outil d'anticipation s'ajoute le manque de formalisation et de structuration des procédures.

En effet, la commune n'a pas mis en place, pour son personnel, de règlement intérieur retraçant l'ensemble des règles régissant le temps de travail, les congés et autorisations d'absence, la discipline ou encore la sécurité au travail. Ces règles sont actuellement contenues dans plusieurs notes de service, parfois anciennes, ce qui forme un corpus de références peu lisible et difficilement accessible pour les agents. L'adoption d'un règlement intérieur du personnel, si elle n'est certes pas obligatoire, apparaît néanmoins comme une bonne pratique car permettant de rassembler, de façon transparente, les dispositions relatives à l'organisation du travail dans la collectivité.

La chambre recommande d'élaborer un règlement intérieur du personnel. En réponse aux observations provisoires, le maire a transmis à la chambre un projet de règlement, qui reste à finaliser. La chambre rappelle que celui-ci doit être soumis à l'avis préalable du comité technique et du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

<b>Recommandation n° 4 : élaborer un règlement intérieur retraçant les dispositions relatives au personnel.</b>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------

### **6.2.2 Les instances de dialogue social**

Le dialogue social au sein d'une collectivité territoriale est assuré, notamment, par le fonctionnement des instances consultatives que sont le comité technique et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail.

#### **6.2.2.1 Le comité technique**

Le champ de compétence du comité technique est fixé à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984. Le décret n° 85-565 du 30 mai 1985 dispose que ledit comité tient au moins deux séances dans l'année.

Or, sur la période sous contrôle, celui-ci ne s'est réuni qu'une seule fois en 2013, 2014 et 2016. En 2017, aucune réunion ne s'est tenue. Le nombre minimal de deux séances dans l'année n'a été respecté qu'en 2012 et 2015.

L'installation du comité technique en tant qu'instance rénovée issue de la loi du 5 juillet 2010 a été tardive dans la commune : elle n'est intervenue que le 18 novembre 2015, soit près d'un an après les élections professionnelles du 4 décembre 2014. Il est à noter que la commune a souhaité conserver au comité technique son caractère paritaire, alors que celui-ci n'est plus obligatoire.

Les règles relatives à la consultation du comité technique ne sont pas respectées. Ainsi, la création d'une direction des services techniques aurait dû lui être soumise. De même, les incidences des principales décisions à caractère budgétaire sur la gestion des emplois n'ont pas fait l'objet d'une information au comité technique.

Enfin, le rapport sur l'état de collectivité, qui doit être présenté au comité technique avant le 30 juin de chaque année paire<sup>31</sup>, n'a pas été présenté dans le délai requis en 2014 et en 2016.

#### 6.2.2.2 Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail

Cette instance a pour missions, selon l'article 33-1 de la loi du 26 janvier 1984, de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents dans leur travail et à l'amélioration des conditions de travail et de veiller à l'observation des prescriptions légales en ces matières. Elle doit être réunie à la suite de tout incident mettant en cause l'hygiène et la sécurité ou ayant pu entraîner des conséquences graves.

Le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 précise que le comité se réunit au moins trois fois par an. Cette fréquence n'est pas respectée dans la commune puisqu'il ne s'est réuni qu'à quatre reprises entre 2012 et 2017. Aucune réunion n'a eu lieu en 2016, ni en 2017, ce qui est d'autant plus surprenant que le nombre d'accidents du travail a fortement augmenté sur cette période. Par ailleurs, de la même façon que pour le comité technique, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail issu des élections professionnelles de décembre 2014 n'a été installé que le 18 novembre 2015.

Le rythme insuffisant des réunions de ce comité ne lui permet pas d'assumer la plénitude de ses missions. Ainsi, il doit être saisi chaque année par l'autorité territoriale, pour avis, d'une part d'un rapport faisant le bilan de la situation générale de la santé, de la sécurité et des conditions de travail des services et des actions menées au cours de l'année écoulée, et d'autre part d'un programme de prévention des risques professionnels et d'amélioration des conditions de travail établi à partir d'une analyse des risques professionnels réalisée par le comité<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Décret n° 97-443 du 25 avril 1997 relatif au rapport pris en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

<sup>32</sup> Article 49 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985.

De façon générale, le fonctionnement particulièrement défaillant des instances de dialogue social méconnaît, au détriment des agents de la commune, le principe posé par l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations de fonctionnaires selon lequel « *les fonctionnaires participent par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires et à l'examen des décisions individuelles relatives à leur carrière* ».

La chambre rappelle la commune au respect des dispositions légales régissant le fonctionnement et les compétences des instances de dialogue social.

**Rappel au droit n° 5 : rétablir un fonctionnement régulier des instances de dialogue social : comité technique, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, décret n° 85-565 du 30 mai 1985, décret n° 85-603 du 10 juin 1985).**

La chambre constate que le maire a transmis un calendrier des réunions des deux instances pour 2018 et 2019, manifestant ainsi son intention de se conformer auxdites dispositions.

## 6.3 Le temps de travail

### 6.3.1 Le respect de la durée légale du temps de travail

#### 6.3.1.1 Les horaires de travail et leur contrôle

Le contrôle du temps de travail implique que soient clairement définis les horaires de travail des agents. Au sein de la commune de Coudekerque-Branche, il incombe à chaque responsable de service de fixer le planning de travail de ses agents, celui-ci devant ensuite être transmis au service du personnel. Il en découle une diversité de situations. La définition de plages obligatoires de travail, communes à tous les services, favoriserait un fonctionnement plus efficient de la collectivité.

La commune n'ayant pas mis en place de système de contrôle automatisé du temps de travail, la vérification du respect des horaires de travail repose sur les responsables hiérarchiques.

En l'absence de règlement intérieur du personnel, les temps de pause accordés aux agents ne sont pas clairement définis. Il est rappelé qu'en vertu du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat, rendu applicable aux collectivités territoriales par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, aucun temps de travail quotidien ne peut atteindre six heures sans que les agents bénéficient d'un temps de pause d'une durée minimale de 20 minutes.

### 6.3.1.2 La durée du temps de travail

La délibération du conseil municipal du 2 février 2002, sur l'application des 35 heures hebdomadaires, fixe la durée du travail des agents de la commune à 1 600 heures par an. Cette durée est conforme à la durée légale du temps de travail dans la fonction publique, qui a été portée à 1 607 heures avec l'institution de la journée travaillée dite de solidarité.

Les agents de la commune bénéficient de 25 jours de congés annuels (pour un fonctionnaire à temps complet), auxquels s'ajoutent deux jours de congés de fractionnement, deux jours de congés exceptionnels (dits « du carnaval de Coudekerque-Branche » et « de la fête de la nature et de la Flandre ») et des jours de congés d'ancienneté à raison d'un jour tous les quatre ans à compter de la date de nomination de l'agent. La journée de solidarité est offerte aux agents et n'est donc pas déduite des droits à congés. La commune n'a pas été en mesure de produire les délibérations ayant institué les jours de congés exceptionnels et d'ancienneté, ni celle relative à l'absence de décompte de la journée de solidarité.

Compte tenu de ces droits à congés, la durée du travail des agents de la commune se situe sensiblement en deçà de la durée légale. Un document du service du personnel<sup>33</sup> mentionne d'ailleurs, eu égard aux « spécificités » de la commune, une base annuelle de travail de 1 567 heures, soit 40 heures en deçà de la durée légale, pour un agent à temps complet. Toutefois, ceci ne tient pas compte des congés d'ancienneté.

En 2017, les congés d'ancienneté accordés représentent 1 059 jours. Compte tenu d'une ancienneté moyenne des agents communaux de 16,1 ans, le nombre de jours de congés d'ancienneté est, en moyenne, de 4 jours par agent. Ainsi, la durée annuelle du travail des agents de la commune peut être calculée à 1 544 heures, soit 63 heures en deçà de la durée légale de 1 607 heures. Ce qui correspond à l'équivalent de 220,5 jours ouvrés travaillés (1 544/7).

**Tableau n° 4 : Durée annuelle du temps de travail**

Durée légale du temps de travail (en heures)	1607
Congés de fractionnement	14
<i>Spécificité de Coudekerque-Branche à déduire :</i>	
Carnaval	7
Fête de la nature et de la Flandre	7
Congés d'ancienneté (moyenne de 4 jours)	28
Journée de solidarité offerte	7
<b>Durée annuelle réelle (en heures)</b>	<b>1544</b>

Source : données fournies par la commune.

<sup>33</sup> Lettre d'information des ressources humaines, février 2011.

Sur la base de l'effectif des agents communaux au 31 décembre 2016, le volume d'heures « perdues » par an est ainsi de 22 932 heures. Il en résulte un manque à gagner de l'ordre de 570 000 € par an ; ce qui signifie également que la commune, si elle appliquait la durée de travail légale de 1 607 heures, pourrait, du moins en théorie, récupérer 14,27 ETP.

**Tableau n° 5 : Surcoût annuel de la durée du temps de travail inférieure à la durée légale**

Durée annuelle légale du travail (heures)	a	1 607
Ecart avec durée légale de 1 607 heures	b	63
ETP au 31/12/2016	c	364,01
Volume d'heures perdues	$d = (b \times c)$	22 932
Sureffectif théorique (ETP)	$e = (d : a)$	14,27
Charges de personnel (2016) (en €)	f	14 577 320
Coût moyen par agent (en €)	$g = (f : c)$	40 046,48
Surcoût budgétaire annuel (en €)	$h = (e \times g)$	571 463

Source : chambre régionale des comptes d'après les données fournies par la collectivité.

La chambre rappelle la commune au respect de la durée légale du temps de travail conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Elle note l'intention manifestée par le maire, en réponse aux observations provisoires, d'apporter des ajustements dès 2019 concernant les droits à congés exceptionnels pour se conformer à la durée légale du temps de travail.

**Rappel au droit n° 6 : respecter la durée légale du temps de travail (décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale).**

### 6.3.2 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme des agents municipaux est important. Celui pour raisons de santé avoisine 16 % en 2016 et 2017. Par comparaison, il est estimé à 9,5 % à l'échelle nationale en 2016<sup>34</sup>. Un tableau retraçant l'évolution de l'absentéisme figure en annexe n° 3.

L'augmentation de 33 % du taux d'absentéisme pour raisons de santé entre 2012 et 2017 appellerait une analyse de la part de la commune. Le nombre de jours d'arrêt pour maladie ordinaire augmente de 52,2 % en six ans, alors que le nombre de jours d'arrêts pour cause d'accidents du travail double. Dans ce contexte, la mise en sommeil de l'instance compétente sur ces questions qu'est le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail n'en est que plus regrettable.

<sup>34</sup> Publication SOFAXIS, novembre 2017.

La commune procède certes à un suivi des absences. Toutefois, ce suivi, pour utile qu'il soit, n'emporte pas d'analyse particulière des causes de l'évolution de l'absentéisme. La commune fait par ailleurs procéder à des contre visites médicales.

L'approche préventive de l'absentéisme intègre la question des risques psycho-sociaux. Une étude commandée en 2012 par la commune sur ce sujet faisait le constat d'un taux d'absentéisme supérieur à la moyenne régionale et comportait un plan d'actions proposant, d'une part, de formaliser le fonctionnement de l'organisation et, d'autre part, de mettre en œuvre des mesures de prévention.

Un certain nombre de suites ont été données à cette étude, à l'instar de la mise en place de permanences de psychologue. Toutefois, la formalisation du fonctionnement de l'organisation demeure très inaboutie. Des formations de prévention des risques, comme par exemple ceux liés à l'activité physique, ont été organisées en interne mais tardivement (septembre et octobre 2017).

La chambre invite la commune à analyser les déterminants de l'augmentation de l'absentéisme de ses agents, et à poursuivre une approche préventive en intervenant en amont sur les facteurs d'absentéisme. Elle prend note de l'intention exprimée par le maire, dans sa réponse, de procéder à une analyse de l'absentéisme en s'appuyant sur des indicateurs de suivi.

## **6.4 La gestion des carrières**

### **6.4.1 Les recrutements**

La commune entend favoriser la mobilité interne. À cette fin, elle a mis en place une « bourse à l'emploi » : le descriptif des postes vacants fait l'objet d'une diffusion au sein des services avec les bulletins de paie, permettant aux agents intéressés de se manifester.

Jusqu'à récemment, la commune n'avait pas formalisé sa procédure de recrutement.

La chambre prend toutefois note des éléments produits par le maire en réponse aux observations provisoires, d'où il ressort que tel est désormais le cas.

Par ailleurs, des fiches de postes n'ont pas été élaborées pour tous les agents. En réponse aux observations provisoires, le maire indique que ce travail est quasiment finalisé.

La commune a lancé, en 2016, le recrutement d'un directeur des services techniques, poste à pourvoir par voie statutaire dans le cadre d'emplois des ingénieurs territoriaux ou ingénieurs principaux. Deux candidats ont été auditionnés. Malgré la présence d'un lauréat du concours d'ingénieur territorial, l'autorité territoriale a retenu un autre candidat, titulaire du grade de technicien principal de 2<sup>ème</sup> classe. En dehors de toute appréciation sur les mérites respectifs des personnes concernées, force est de constater que le recrutement intervenu n'est pas en cohérence avec le niveau statutaire indiqué dans l'annonce publiée par la commune.

## 6.4.2 Les entretiens professionnels

Obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>35</sup>, cet entretien annuel, conduit par le supérieur hiérarchique direct de l'agent, doit donner lieu à la rédaction d'un compte-rendu versé au dossier individuel. Il doit porter notamment sur les résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire eu égard aux objectifs qui lui avaient été assignés, sur ses objectifs pour l'année à venir, sur sa manière de servir, ses besoins de formation et ses perspectives d'évolution professionnelle.

La commune a mis en place le principe d'un entretien professionnel annuel. Toutefois, dans la pratique, il apparaît que, très fréquemment, ces entretiens n'ont pas lieu, un grand nombre d'agents n'ayant pas été évalués depuis plusieurs années. La chambre invite la commune à veiller à la tenue de ces entretiens, en notant l'intention exprimée par le maire, dans sa réponse, de s'assurer désormais de leur effectivité.

## 6.4.3 Les avancements d'échelon et de grade

La commune se caractérise par des pratiques rigoureuses en matière d'avancements d'échelon et de grade, ce qui participe de la maîtrise de la masse salariale.

Elle a progressivement systématisé les avancements d'échelon à la durée maximale.

En matière d'avancements de grade, l'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que le nombre maximum de fonctionnaires appartenant à un cadre d'emplois pouvant être promu à l'un des grades d'avancement de ce cadre d'emplois est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. La commune a, par délibération du conseil municipal du 30 juin 2007, fixé un taux de promotion unique de 100 %. Dans la réalité, les avancements de grade sont strictement limités : en 2017, le taux de promotion effectif était de 2,2 % (5 agents promus sur 225 promouvables).

L'appréciation de la valeur professionnelle des agents, qui détermine l'établissement du tableau d'avancement, doit tenir compte des comptes rendus d'entretiens professionnels. Or, sur les six agents ayant bénéficié d'un avancement de grade en 2016, cinq n'avaient pas bénéficié d'un entretien professionnel au cours des deux années précédentes (*cf. supra*).

---

<sup>35</sup> Article 76 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décret n° 2014-1526 pris pour son application.

#### 6.4.4 La formation

Aux termes de l'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale, les employeurs territoriaux doivent établir un plan de formation annuel ou pluriannuel, qui doit être soumis pour avis au comité technique et être présenté à l'assemblée délibérante. Or, la commune n'a pas mis en place de plan de formation pour ses agents. La chambre l'appelle à se conformer à cette obligation.

**Rappel au droit n° 7 : mettre en place un plan de formation des agents (loi n° 84-594 du 12 juillet 1984).**

#### 6.4.5 Les mises à disposition

La commune a mis à disposition un de ses agents auprès de deux associations sportives, pour assurer les fonctions d'entraîneur. Approuvées par délibération du 8 juin 2009, les conventions relatives à cette mise à disposition, renouvelées à plusieurs reprises, ont été conclues avec chacune des deux associations.

La chambre constate le caractère irrégulier de cette pratique. En effet, les dispositions de l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précisent la liste limitative des organismes auprès desquels la mise à disposition de personnels de la fonction publique territoriale est possible, parmi laquelle les associations ne figurent pas. Si les dispositions dudit article précisent qu'elle peut être envisagée auprès « *des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique [...] des collectivités territoriales [...] pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes* », la reconnaissance d'une mission de service public est restreinte aux seules fédérations sportives agréées<sup>36</sup>.

Au surplus, la commune s'est abstenue, de 2012 à 2014, de procéder au recouvrement des coûts salariaux du personnel mis à disposition auprès des deux associations, alors même que les conventions stipulaient le remboursement des coûts salariaux.

**Rappel au droit n° 8 : respecter les règles relatives aux mises à disposition de personnels (article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).**

---

<sup>36</sup> Article L. 131-9 du code du sport.

## 6.5 Les rémunérations et avantages en nature

### 6.5.1 Le régime indemnitaire

#### 6.5.1.1 Le régime indemnitaire de droit commun

La commune a pris, en date du 14 juin 2003, une délibération de refonte des régimes indemnitaires du personnel communal. Malgré quelques aménagements postérieurs, cette délibération ancienne fait toujours référence.

Les organes délibérants des collectivités territoriales doivent fixer leurs régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat<sup>37</sup>. Le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 établit les équivalences des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale avec les corps et grades de la fonction publique d'Etat.

Or, le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a institué un nouveau régime indemnitaire de référence tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique d'Etat. Par conséquent, comme l'a indiqué le sous-préfet de Dunkerque au maire de la commune<sup>38</sup>, *« il appartient à l'assemblée délibérante d'adopter la mise en œuvre du RIFSEEP pour chaque cadre d'emplois de la collectivité dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'Etat en bénéficient »*, une délibération devant être prise pour chaque cadre d'emplois *« dans un délai raisonnable à compter de la publication au journal officiel de l'arrêté interministériel instaurant le RIFSEEP pour les corps équivalents »*. Dans sa réponse au sous-préfet du 20 juillet 2017, le maire de la commune avait indiqué que le RIFSEEP serait mis en place avant la fin de l'année, ce qui n'a pas été le cas.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique que le nouveau dispositif sera opérationnel au dernier trimestre 2018.

#### 6.5.1.2 Les primes spécifiques mises en place par la commune

##### 6.5.1.2.1 La prime de vacances et la prime de fin d'année

Les agents de la commune bénéficient d'une prime annuelle calculée par référence à l'indice minimal de rémunération de la fonction publique. Versée initialement par l'intermédiaire d'une association type loi 1901, cette prime a été intégrée au traitement des agents par délibération du 18 décembre 1984 du conseil municipal. Elle est désignée aujourd'hui sous le nom de « prime de vacances ».

---

<sup>37</sup> Article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

<sup>38</sup> Courrier du 17 juillet 2017.

Par délibération du 23 mars 1989, le conseil municipal a décidé l'attribution d'une « prime complémentaire », devenue par la suite « prime de fin d'année », déterminée par référence à la masse salariale du mois de novembre répartie à part égale entre l'ensemble du personnel communal au prorata du temps de travail. Les modalités de versement de cette prime ont été précisées par une délibération du 11 décembre 1989.

À l'échelle de la commune, les montants versés étaient, en 2017, de 316 348,97 € pour la prime de vacances et de 569 440,92 € pour la prime de fin d'année.

#### 6.5.1.2.2 Légalité de ces primes

Par dérogation au principe de parité avec l'Etat, l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que les agents titulaires d'un emploi d'une collectivité locale conservent les avantages qu'ils ont individuellement acquis en matière de rémunération ainsi que les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis au sein de leurs collectivités avant l'entrée en vigueur de cette loi.

Il ressort de la jurisprudence administrative<sup>39</sup> que, pour entrer dans le champ de la loi de 1984 au titre des avantages acquis, une prime doit avoir été créée par une délibération antérieure à l'adoption de ladite loi. Si tel est le cas de la « prime de vacances », qui préexistait à la loi du 26 janvier 1984, il en va différemment de la « prime de fin d'année » qui n'a été instituée que par une délibération du 23 mars 1989. Or, en l'absence de texte législatif ou réglementaire, cette dernière ne pouvait, en principe, être légalement instituée par la commune.

La chambre constate le caractère irrégulier de la prime de fin d'année et recommande à la commune de procéder à son réexamen.

**Recommandation n° 5 : procéder à la refonte du régime indemnitaire (mise en place du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) et au réexamen de la prime de fin d'année.**

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que « la municipalité est résolue à trouver la meilleure des solutions, qui puisse satisfaire les exigences légales tout en assurant, autant que possible, à tous les agents de la collectivité la pérennité de cet avantage ».

## 6.5.2 Les heures supplémentaires

Le volume d'heures supplémentaires dans la commune est de 2 253 heures en 2017, pour un coût de 32 086 €, ce qui reste relativement modeste.

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, applicable aux agents territoriaux en vertu du principe de parité avec la fonction publique d'Etat, dispose que les fonctionnaires de catégories B et C peuvent percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires lorsque leurs missions impliquent la

<sup>39</sup> Conseil d'Etat, 12 avril 1991, Préfet du Val-d'Oise, n° 118653.

réalisation effective de telles heures, dans la limite de 25 heures par mois<sup>40</sup>. L'octroi de ces indemnités est subordonné à une décision de l'assemblée délibérante, qui doit déterminer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires<sup>41</sup>.

La délibération du 14 juin 2003 du conseil municipal fixe les conditions d'indemnisation des heures supplémentaires et précise qu'elles peuvent être versées aux fonctionnaires de la catégorie C, aux fonctionnaires de la catégorie B lorsque leur rémunération est au plus égale à celle qui correspond à l'indice brut 380. Cette délibération apparaît insuffisamment précise en ce qu'elle ne fixe pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires mais se borne à faire référence aux agents des catégories B et C. La chambre recommande donc de préciser les conditions d'octroi des heures supplémentaires.

**Recommandation n° 6 : préciser la liste des emplois ouvrant droit au paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires.**

Il apparaît que des heures supplémentaires ont été payées en méconnaissance des critères posés par la délibération du conseil municipal. Ainsi, un technicien principal bénéficie depuis son recrutement en 2016 du paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires alors que sa rémunération excède l'indice brut 380. Les heures supplémentaires effectuées par cet agent ont été, dès son recrutement, estimées forfaitairement à 24 heures par mois et il a continûment depuis bénéficié d'une indemnisation sur cette base. Ainsi, le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires peut s'analyser en l'espèce comme un régime indemnitaire déguisé.

La chambre note toutefois l'intention du maire de réexaminer ce système de forfaitisation des heures supplémentaires.

Elle constate, par ailleurs, que la quantification des heures supplémentaires effectuées ne se fonde pas, contrairement aux dispositions du décret du 14 janvier 2002, sur un dispositif de contrôle automatisé des horaires de travail permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies. Elle appelle donc la commune à mettre en place un tel dispositif de contrôle.

**Rappel au droit n° 9 : mettre en place un dispositif de contrôle automatisé des horaires de travail pour le décompte des heures supplémentaires (décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002).**

<sup>40</sup> Ce plafond a été respecté par la commune sur la période sous contrôle.

<sup>41</sup> Article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

### 6.5.3 Les astreintes

Conformément à la constatation déjà faite par la chambre lors de son précédent contrôle, les heures supplémentaires effectuées par les agents de la commune semblent s'analyser, dans la majorité des cas, comme des périodes d'astreintes et non comme de véritables heures effectuées à la demande de leur hiérarchie. Les agents chargés de l'astreinte technique perçoivent, en effet, un forfait d'heures supplémentaires de 24 heures par mois sur 11 mois. Ainsi, sur les dix agents ayant bénéficié d'un paiement d'heures supplémentaires en 2017, sept relevaient en réalité d'une astreinte technique.

Les périodes d'astreintes, définies<sup>42</sup> comme les périodes pendant lesquelles l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration, obéissent à un régime distinct de celui des heures supplémentaires, notamment en termes de rémunération<sup>43</sup>. Le conseil municipal détermine, après avis du comité technique, les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés<sup>44</sup>.

En 2013, la commune a mis en place un groupe de travail en vue d'étudier les modalités d'un régime d'astreintes, sans que cela débouche sur aucune délibération.

La chambre invite la commune à délibérer pour instaurer un régime d'astreintes.

### 6.5.4 Les avantages en nature : les logements de fonction

Selon l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, « *les organes délibérants des collectivités territoriales (...) fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité (...), en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois* ». Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012 a instauré une obligation de prise en charge, par le bénéficiaire d'une concession de logement par nécessité absolue de service, de l'ensemble des charges locatives afférentes au logement occupé.

Par délibérations des 18 décembre 2012 et 28 juin 2016, le conseil municipal a précisé les nouvelles modalités d'attribution des logements de fonction. Le maire a pris, le 13 juillet 2016, une série d'arrêtés individuels portant concessions de logements par nécessité absolue de service. Toutefois, aucune convention n'a été conclue avec les occupants des logements. Les seules conventions existantes, antérieures au nouveau régime instauré par le décret du 9 mai 2012, prévoient la prise en charge par la commune de l'ensemble des consommations de fluides, ce qui ne devait plus être le cas depuis le 1<sup>er</sup> mai 2016. En l'absence de nouvelles conventions, aucun titre de recettes n'a été émis à l'encontre des agents bénéficiaires d'une concession de logement par nécessité absolue de service pour les consommations de fluides, lesquelles demeurent donc supportées indûment par la commune.

<sup>42</sup> Article 5 du décret n° 2008-815 du 25 août 2000.

<sup>43</sup> Décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes.

<sup>44</sup> Article 5 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à la réduction et à l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

La chambre invite la commune à mettre en place un conventionnement pour les logements occupés pour nécessité absolue de service, qui intègre la prise en charge des fluides par les occupants.

Elle prend note de l'engagement du maire de poursuivre le travail de refonte des conventions.

## **6.6 Les emplois de direction**

### **6.6.1 Conditions de recrutement et de détachement sur emploi fonctionnel**

Par délibération du 29 janvier 2005, la commune a décidé, se fondant sur l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987, de s'assimiler, pour ce qui concerne ses emplois de direction, à une commune de population égale à l'ensemble des communes de la communauté urbaine de Dunkerque, soit une collectivité de la strate 150 000 à 400 000 habitants. Cette décision emporte un certain nombre de conséquences en termes de niveaux de recrutement des emplois de direction.

La commune comptait, à la date du contrôle de la chambre, trois agents détachés sur des emplois fonctionnels de directeur général adjoint des services d'une commune de 150 000 à 400 000 habitants : M. A, détaché à compter du 10 juin 2017, et faisant fonctions de directeur général des services de la commune (son prédécesseur, M. B, avait été détaché dans les mêmes conditions), Mme C et M. D.

Seuls peuvent être détachés dans l'emploi fonctionnel de directeur général des services des communes de plus de 40 000 habitants ou de directeur général adjoint des services des communes de plus de 150 000 habitants les administrateurs territoriaux, les conservateurs territoriaux du patrimoine, les conservateurs territoriaux de bibliothèques et les fonctionnaires titulaires d'un emploi ou appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois dont l'indice terminal est au moins égal à la hors-échelle B<sup>45</sup>. En outre, les attachés territoriaux hors classe et les fonctionnaires titulaires d'un grade dont l'indice terminal est au moins égal à l'indice brut 999 peuvent être détachés dans un emploi de directeur général adjoint des communes de 150 000 à 400 000 habitants.

Le détachement de Mme C et M. D dans l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint des services d'une commune de 150 000 à 400 000 habitants, titulaires du grade de directeur territorial, était conforme aux conditions statutaires en vigueur.

---

<sup>45</sup> Article 6 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales.

En revanche, la situation de l'actuel directeur général des services et de son prédécesseur appelle les observations suivantes.

Par arrêté du 17 mars 2014, le maire a renouvelé le détachement de M. B dans l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint des services d'une commune de 150 000 à 400 000 habitants pour une durée de cinq ans. Un autre arrêté, daté du même jour, indique que l'intéressé assurera les fonctions de directeur général des services.

Ce mode opératoire s'explique par le fait que M. B ne remplissait pas les conditions statutaires autorisant un détachement sur l'emploi de directeur général des services d'une commune de 150 000 à 400 000 habitants. L'article 6 du décret n° 87-1101, dans sa rédaction alors en vigueur, disposait en effet que seuls les administrateurs territoriaux et les fonctionnaires titulaires d'un emploi ou appartenant à un corps ou à un cadre d'emplois doté d'un indice terminal au moins égal à la hors-échelle A, ce qui n'était pas le cas du cadre d'emplois des attachés territoriaux auquel appartenait l'intéressé, pouvaient bénéficier d'un tel détachement. Le maire a donc, usant d'un procédé contestable, renouvelé le détachement de cet agent dans l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint, même si l'intéressé exerçait dans la réalité la direction de l'ensemble des services.

Au début de l'année 2017, la commune a lancé une procédure pour recruter son futur directeur général des services. L'offre d'emploi faisait référence à un recrutement par voie statutaire dans le cadre d'emplois des attachés territoriaux, ce qui n'était pas en cohérence avec sa décision de se classer dans la strate des communes de 150 000 à 400 000 habitants : la commune aurait dû, en effet, pour suivre sa propre logique, procéder à un recrutement sur l'un des grades mentionnés à l'article 6 du décret n° 87-1101, dont ne fait pas partie le cadre d'emplois des attachés territoriaux.

Par courrier du 3 mars 2017, le maire de la commune a informé M. A qu'il avait retenu sa candidature « *pour occuper les fonctions de directeur général des services* ». Par arrêté du 6 juin 2017, il a prononcé son détachement sur l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint des services à compter du 10 juin 2017. Puis, par arrêté du 7 juin 2017, il a décidé que M. A assurerait les fonctions de directeur général des services à compter du 1<sup>er</sup> août 2017.

Nonobstant toute appréciation sur la valeur professionnelle du candidat retenu, il apparaît ainsi que la commune n'a pas cherché à recruter un fonctionnaire répondant aux conditions de détachement dans l'emploi fonctionnel de directeur général des services des communes de 150 000 à 400 000 habitants, se plaçant ainsi délibérément dans une position de méconnaissance des règles statutaires.

## **6.6.2 Conditions de rémunération**

### **6.6.2.1 La nouvelle bonification indiciaire**

Le décret n° 2001-1274 du 27 décembre 2001 fixe la bonification indiciaire pouvant être versée à raison de leurs fonctions, aux fonctionnaires détachés sur certains emplois de direction. Les directeurs généraux adjoints de communes de 150 000 à 400 000 habitants sont éligibles à une bonification de 50 points et les directeurs généraux des services des communes de la même strate à une bonification de 80 points.

MM. A et B se sont vus accorder, par arrêtés du maire, une bonification indiciaire de 80 points compte tenu de l'exercice des missions de directeur général des services.

L'attribution de la bonification indiciaire est liée aux fonctions occupées. Il ressort toutefois de la jurisprudence administrative<sup>46</sup> qu'un agent ne saurait percevoir la bonification indiciaire liée à un emploi qu'il n'a pas vocation à occuper, quand bien même effectue-t-il les tâches liées au dit emploi. MM. A et B n'ayant pas, de par leur grade, vocation à occuper l'emploi fonctionnel de directeur général des services, c'est une bonification indiciaire de 50 points correspondant à l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint dans lequel ont été détachés, qui aurait dû leur être versée.

#### 6.6.2.2 L'exercice d'une activité accessoire par le directeur général des services

Par arrêté du 20 juillet 2017, le président du CCAS de Coudekerque-Branche (et maire de la commune) a recruté M. A à compter du 10 juin 2017 en vue d'exercer les fonctions de « conseiller pour le CCAS et ses satellites en matière administrative, technique pour une durée hebdomadaire fixée à 9 heures », avec perception d'une indemnité accessoire forfaitaire calculée sur le grade d'attaché principal au 9<sup>ème</sup> échelon. Les motifs de l'arrêté précisent que cette activité lui est confiée dans l'attente du recrutement d'un directeur du CCAS.

Aux termes de l'article 25 septies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires : « *Le fonctionnaire peut être autorisé par l'autorité hiérarchique dont il relève à exercer à titre accessoire une activité, lucrative ou non, auprès d'une personne ou d'un organisme public ou privé dès lors que cette activité est compatible avec les fonctions qui lui sont confiées et n'affecte pas leur exercice* ». Le cumul peut être autorisé sous réserve que l'activité accessoire ne porte pas atteinte au fonctionnement normal, à l'indépendance ou à la neutralité du service<sup>47</sup>.

La lecture de ces dispositions doit être combinée avec celles de l'article 9 du décret n° 91-298 du 20 mars 1991 selon lesquelles « *un fonctionnaire territorial percevant une rémunération à temps complet ne peut être nommé dans un emploi à temps non complet de la même collectivité, d'un établissement relevant de la même collectivité ou du même établissement* ». Or, le CCAS de Coudekerque-Branche est un établissement public local rattaché à la commune. Il en résulte que l'exercice par M. A d'une activité accessoire au bénéfice du CCAS ne saurait avoir de caractère pérenne, à défaut de quoi cette activité pourrait être requalifiée en emploi à temps non complet, ce qui serait alors contraire aux dispositions du décret susmentionné. Il serait, du reste, difficile d'admettre que l'exercice prolongé de cette activité accessoire à hauteur de 9 heures par semaine n'affecte pas l'exercice des missions principales de l'intéressé au sens de la loi du 13 juillet 1983. La chambre invite donc la commune à ne pas autoriser la poursuite de l'activité accessoire du directeur général des services pour le compte du CCAS au-delà du laps de temps nécessaire au recrutement d'un directeur par cet établissement public.

<sup>46</sup> Conseil d'Etat, 26 mai 2008, commune de Porto Vecchio, n° 281913.

<sup>47</sup> Décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La commune de Coudekerque-Branche a réduit de façon significative ses effectifs sur la période sous contrôle et a fortement limité les promotions et avancements. Cette politique ne s'est toutefois pas appuyée sur une véritable stratégie et analyse de la situation des services communaux.*

*Le dialogue social au sein de la commune apparaît particulièrement déficient, ce qu'illustre l'absence de fonctionnement régulier des instances consultatives du personnel auquel le maire s'est engagé à remédier. Par ailleurs, le défaut de formalisation des règles qui régissent la gestion des ressources humaines nuit à un pilotage efficient. Un règlement intérieur du personnel est toutefois en cours d'élaboration.*

*De nombreuses anomalies affectent le recrutement des contractuels, la tenue des entretiens professionnels, les mises à disposition de personnels, l'octroi d'avantages en nature. Certaines ont été corrigées, ou sont en voie de l'être.*

*Le temps de travail des agents est sensiblement inférieur à la durée annuelle légale, compte tenu du nombre de jours de congés exceptionnels ; selon le maire, des ajustements seront apportés pour se conformer à la réglementation. L'absentéisme est en augmentation importante sur l'ensemble de la période sous contrôle, ce qui devrait appeler une analyse et une approche préventive plus soutenue.*

*La commune n'a pas procédé à la refonte de son régime indemnitaire (absence de mise en œuvre du RIFSEEP) et verse une prime de fin d'année qui ne paraît pas pouvoir être considérée comme relevant des avantages collectivement acquis par les agents avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984.*

*Enfin, la situation des emplois de direction traduit une application incohérente des règles applicables aux emplois des communes de 150 000 à 400 000 habitants, strate dans laquelle la commune a choisi de se classer : elle s'affranchit, en effet, des niveaux de recrutement qu'impliquerait un tel positionnement dans cette strate mais fait en revanche bénéficier ses postes de direction des avantages financiers afférents aux emplois de cette même strate.*

---

## 7 LE PARC DE VÉHICULES

### 7.1 La composition du parc de véhicules

Le parc de la commune comportait, en janvier 2018, 43 véhicules, pour la majorité affectés auprès des services techniques<sup>48</sup>.

L'ensemble de ces véhicules sont des véhicules de service ; la commune ne met pas à disposition de ses emplois de direction un véhicule de fonction. Toutefois, le directeur général des services, l'un des directeurs généraux adjoints et le directeur des services techniques sont autorisés par arrêté du maire à utiliser un véhicule de service avec remisage à leur domicile.

L'âge moyen des véhicules de la commune est élevé : il s'élève à près de 15 ans ; une dizaine de véhicules ont 20 ans d'ancienneté ou plus et seulement quatre véhicules ont moins de 10 ans d'ancienneté. Cette situation serait susceptible d'engendrer des problèmes de sécurité pour les utilisateurs.

La commune réalise depuis peu un suivi de l'entretien des véhicules qui permet de retracer l'ensemble des réparations et leur coût cumulé. En raison des problèmes mécaniques rencontrés, il s'avère qu'un certain nombre de véhicules sont, en réalité, inutilisés : à la date du 16 janvier 2018, 14 d'entre eux, soit près d'un tiers du parc, étaient immobilisés dans l'attente de réparations, ce qui ne permet pas une utilisation optimale du parc.

Enfin, le parc est constitué uniquement de véhicules thermiques. Il conviendra, à l'occasion de l'acquisition de nouveaux véhicules, de prendre en compte les dispositions de l'article L. 224-7 du code de l'environnement, complétées par l'article D. 224-15-11 du même code, aux termes desquelles les collectivités territoriales gérant un parc de véhicules automobiles doivent acquérir ou utiliser, lors du renouvellement du parc, des véhicules à faibles émissions dans une proportion minimale de 20 %.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire indique poursuivre un objectif de rationalisation des moyens, à travers une plus grande mise en commun des véhicules, l'achat de véhicules à faibles émissions et l'achat ou location de véhicules utilitaires neufs pour réduire l'usage des véhicules les plus anciens.

### 7.2 Le suivi de l'utilisation des véhicules

Le suivi de l'utilisation des véhicules apparaît défaillant : la commune n'a, ainsi, pas mis en place de carnets de bord qui permettraient de tracer l'usage qui en est fait. Si certains services ont mis en place une réservation en ligne, ce qui permet en principe d'identifier l'utilisateur de chaque véhicule pour une période donnée, cette pratique n'est pas généralisée.

---

<sup>48</sup> Seuls ont été considérés les véhicules légers de la collectivité, hors tracteurs et matériels roulants tels que les remorques.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire précise que le dispositif de réservation des véhicules *via* le site intranet allait être généralisé à tous les services.

L'article L. 121-6 du code de la route, dans sa rédaction en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, impose aux personnes morales propriétaires d'un véhicule de communiquer l'identité de la personne qui conduisait ce véhicule en cas d'infraction. Par note interne du 19 juin 2017, il a été rappelé aux services de la commune la nécessité d'être en mesure de fournir à tout moment l'identité du conducteur et son numéro de permis de conduire en cas de d'infraction commise. Toutefois, l'absence de carnets de bord est de nature à engendrer des incertitudes quant à l'identité du conducteur à un instant précis.

Par ailleurs, en l'absence de carnets de bord et de calendrier d'utilisation des véhicules, la commune ne peut avoir une connaissance suffisante de leur taux de sollicitation. Il ne peut non plus être établi avec certitude qu'ils sont utilisés pour les seuls besoins du service.

La chambre recommande à la commune d'assurer un suivi de l'utilisation des véhicules de service permettant de contrôler leur utilisation effective et pour les seuls besoins du service.

**Recommandation n° 7 : assurer un suivi de l'utilisation des véhicules de service permettant de contrôler leur utilisation effective et pour les seuls besoins du service.**

La chambre prend note de la réponse du maire indiquant que tous les véhicules sont équipés d'un carnet de bord depuis le 7 mai 2018, qu'un logiciel de gestion et de maintenance du parc automobile va être installé et que la géolocalisation des véhicules va être développée.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le parc de véhicules de service de la commune est vieillissant et paraît insuffisamment entretenu. Le suivi des véhicules est défaillant : en l'absence de carnets de bord et de calendriers d'utilisation, il n'est pas possible de retracer l'utilisation qui en est faite ni de s'assurer que celle-ci correspond aux seuls besoins du service. Le maire a toutefois fait part à la chambre de la mise en place de carnets de bord depuis le mois de mai 2018 et de l'installation prochaine d'un logiciel de gestion et de maintenance du parc de véhicules et de la géolocalisation.*

---

## **8 LA COMMANDE PUBLIQUE**

### **8.1 Le cadre juridique et organisationnel de la commande publique**

La commune s'est dotée d'un « guide interne de procédure de commande publique » par délibération du 11 octobre 2011. Il a été modifié par délibération du 21 février 2012 suite au relèvement des seuils. Cette nouvelle version précise que toute évolution des seuils ultérieure sera intégrée d'office sans validation par le conseil municipal.

La version du guide actuellement disponible n'a cependant pas été modifiée pour intégrer les modifications des seuils et n'a pas été actualisée suite à la parution des nouveaux textes relatifs à la commande publique<sup>49</sup>. Ainsi, le document se réfère toujours, formellement, au seuil de 15 000 € HT comme celui en deçà duquel les marchés peuvent être passés sans publicité ni mise en concurrence, alors que ce seuil a été relevé à 25 000 € HT<sup>50</sup>.

Dans sa réponse, le maire précise que cette actualisation sera finalisée au second semestre 2018.

La commune a, par ailleurs, mis en place une instance de pilotage de la commande publique, qualifiée de « groupe de travail ». L'existence même de cette instance traduit un souci de suivi des procédures de marchés publics, ce qui répond à une observation émise par la chambre lors de son précédent contrôle. Toutefois, ses nombreuses missions apparaissent insuffisamment formalisées. La définition qu'en donne le guide des procédures est d'ailleurs succincte et la composition qu'il mentionne diffère de la composition effective du groupe de travail. En tout état de cause, pour les procédures formalisées, celui-ci ne saurait avoir qu'un rôle préparatoire à la commission d'appel d'offres, à laquelle il incombe de choisir le titulaire du marché.

La chambre invite la commune à clarifier les modalités de gestion de la commande publique (actualisation du guide interne de procédure, formalisation des missions et de la composition du groupe de travail marchés publics), ce à quoi le maire s'est engagé en réponse aux observations provisoires.

### **8.2 La mise en œuvre des règles de la commande publique**

#### **8.2.1 La computation des seuils et la gestion des besoins récurrents**

L'article 21 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics précise les modalités de calcul de la valeur estimée du besoin, ce qui détermine les procédures à mettre en œuvre. Ces dispositions visent à éviter que l'acheteur public ne scinde artificiellement ses achats pour échapper à l'application des règles de publicité et de mise en concurrence.

---

<sup>49</sup> Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

<sup>50</sup> Décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015 modifiant certains seuils relatifs aux marchés publics.

Le guide interne de procédure de la commune précise que les services doivent établir une fiche de présentation avant le lancement de la consultation, à transmettre au service des marchés publics afin qu'il effectue le contrôle des seuils. Il rappelle également que les seuils de mise en concurrence doivent être appréciés par référence au montant des prestations homogènes de fournitures et de services. En réalité, cette procédure n'a pas été appliquée faute de nomenclature permettant d'évaluer le caractère homogène des achats et de déterminer en conséquence les procédures de publicité et de mise en concurrence adéquates. Cette situation fragilise les procédures d'achat en induisant un risque de fractionnement irrégulier.

A titre d'exemple, alors que la commune avait conclu un marché de conception de supports de communication, elle a passé, en 2017, auprès de la société titulaire de ce marché, plusieurs commandes hors marché.

Par ailleurs, la commune n'a pas, sur la période sous contrôle, toujours défini de façon optimale l'étendue de ses besoins à satisfaire, ainsi que les procédures de mise en concurrence à mettre en œuvre. Ceci l'a conduit dans certains cas à passer, selon la procédure adaptée, des marchés annuels successifs pour des besoins récurrents, là où elle aurait pu passer des marchés pluriannuels. C'est ainsi le cas pour la conception, impression et distribution de supports de communication et pour la conception-réalisation, impression et distribution du journal municipal « Coud'cœur ».

La chambre constate néanmoins une évolution vers une rationalisation de la commande publique : ainsi, à partir de 2015, la commune a décidé de recourir à un marché pluriannuel (un an reconductible trois fois) pour la conception, réalisation, impression et distribution du journal municipal. Cette consultation a fait l'objet d'une procédure formalisée.

Cette évolution reste toutefois inachevée. Ainsi, en 2016, la commune a décidé de relancer son marché de conception, impression et distribution de supports de communication pour un an reconductible une fois. Une publicité a été faite le 3 août, la date limite de remise des offres étant fixée au 26 août 2016. Cette procédure appelle plusieurs remarques : d'une part, le choix d'un marché d'un an reconductible une seule fois semble traduire une volonté délibérée de la collectivité d'éviter le recours à une procédure formalisée. En effet, le montant annuel maximal de l'ensemble des lots étant de 104 000 € HT, soit 208 000 € HT en cas de reconduction du marché, elle s'est maintenue ainsi en deçà du seuil de 209 000 € HT à partir duquel elle aurait dû passer le marché selon une procédure formalisée. D'autre part, la date de la consultation, au mois d'août, ne semble pas avoir été de nature à favoriser une concurrence optimale, seulement une à trois entreprises ayant répondu sur les différents lots. Cette procédure ne semblait pourtant pas revêtir un caractère d'urgence, le choix des attributaires n'ayant été effectué que le 23 novembre 2016, soit près de trois mois après la date limite de remise des offres. Un délai plus important pour la remise des offres aurait ainsi pu être fixé.

La chambre recommande la mise en place d'une nomenclature des achats permettant de s'assurer du respect des modalités de computation des seuils en matière de commande publique. Elle prend note de la réponse du maire indiquant qu'une telle nomenclature va être réalisée.

<b>Recommandation n° 8 : mettre en place une nomenclature des achats permettant d'assurer la computation des seuils en matière de commande publique.</b>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## 8.2.2 Les suites données aux procédures

Un nombre important de procédures ont été déclarées sans suite sur la période sous contrôle, notamment en 2017 (17 sur un total de 64 procédures).

Il apparaît que bon nombre de décisions de déclaration sans suite découlent d'une mauvaise définition préalable de l'étendue du besoin à satisfaire<sup>51</sup>, et donc d'un manque de préparation en amont du lancement des procédures.

## 8.3 Examen de deux opérations de travaux

Deux des trois principales opérations de travaux (plus d'1 M€) lancées sur la période récente (depuis 2015) ont été examinées au cours de l'instruction, celle de la construction d'une salle de sports de raquettes et celle de la réhabilitation et l'extension de la salle multisports Dessonneville).

### 8.3.1 La construction d'une salle de sports de raquettes

Par délibération du 18 décembre 2012, la commune a décidé la réalisation d'un centre sportif communal dédié aux sports de raquettes, en remplacement d'une salle vouée à la démolition. Ce nouvel équipement, dont le coût était alors estimé à 1 M€ TTC, était destiné à la pratique sportive du tennis, du tennis de table et du badminton. Cette opération a donné lieu à la création d'une autorisation de programme lors de l'adoption du budget primitif 2014. Le montant de l'autorisation de programme a été réévalué à plusieurs reprises : d'1,5 M€ TTC, il est passé à 1,63 M€ TTC puis à 2,3 M€ TTC.

#### 8.3.1.1 La régularité de la délibération du conseil municipal

La délibération du 18 décembre 2012 a été votée à l'unanimité des membres présents, parmi lesquels un conseiller municipal également président de l'association du tennis de table de Coudekerque-Branche, rapporteur du dossier au sein du conseil municipal.

Aux termes de l'article L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales, « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit en qualité de mandataires* ».

---

<sup>51</sup> Exemples : marché n° 2014-32, fourniture de mobiliers urbains ; marché n° 2014-44, acquisition de briquettes de lait pour les écoles ; marché n° 2016-29, aménagement paysager de la façade occidentale de la salle omnisports Delvallez.

La circonstance que ce conseiller municipal ait pris part à l'adoption de la délibération pour la construction d'un équipement destiné notamment à l'usage de l'association du tennis de table, dont il était par ailleurs le président, ne permet pas, au vu de la jurisprudence administrative<sup>52</sup>, de le considérer *ipso facto* comme étant intéressé au sens des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales.

Il n'en demeure pas moins que la construction de cette salle de sports de raquettes présentait un intérêt certain pour l'association du tennis de table. Au surplus, le fait que son président ait été rapporteur du dossier a pu exercer une influence sur la délibération des membres de l'assemblée, qui connaissaient sa qualité de président de l'association, rappelée par le maire au cours des débats. Dans ces conditions, la chambre estime que l'application d'un principe prudentiel aurait dû conduire ce conseiller municipal à s'abstenir de prendre part à la délibération ou, *a minima*, à ne pas faire office de rapporteur sur ce dossier.

#### 8.3.1.2 La passation du marché de maîtrise d'œuvre

Un avis d'appel public à la concurrence pour une procédure adaptée a été publié le 4 mars 2013 au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) pour une mission de maîtrise d'œuvre.

Le délai entre la date de publication de l'avis et la date limite de réception des offres a été de 21 jours, en deçà du délai minimum de 22 jours prévu dans le guide interne de la commande publique de la commune.

L'article 19-III du code des marchés publics alors en vigueur disposait que les marchés de maîtrise d'œuvre devaient être passés à prix provisoires, le marché devant donc prévoir les conditions dans lesquelles les prix provisoires devenaient définitif. Or, l'acte d'engagement du marché stipulait que la rémunération du maître d'œuvre présentait un caractère forfaitaire et définitif. Par conséquent, les modalités de rémunération du maître d'œuvre n'étaient pas conformes aux dispositions en vigueur.

#### 8.3.1.3 Le lancement des marchés de travaux

Les marchés de travaux ont été passés selon la procédure adaptée prévue à l'article 28 du code des marchés publics alors en vigueur.

Le délai entre la date de publication de l'avis au BOAMP (21 octobre 2015) et la date limite de remise des offres (16 novembre 2015) a été de 26 jours.

La détermination du délai de remise des offres doit, en procédure adaptée, tenir compte du montant du marché, de la nature des prestations, de la facilité d'accès aux documents de la consultation, de la nécessité éventuelle d'une visite des lieux et de l'importance des pièces exigées des candidats<sup>53</sup>. En l'espèce, le montant total des travaux était estimé à 1 503 000 € HT

---

<sup>52</sup> Cour administrative d'appel de Marseille, 16 septembre 2003, n° 99MA01085.

<sup>53</sup> Par ordonnance du 16 mars 2011, le juge des référés du tribunal administratif de Lille a ainsi considéré qu'un délai de 16 jours laissé aux opérateurs pour soumissionner à l'attribution d'un lot estimé à 60 000 € HT était insuffisant pour assurer le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures énoncées par l'article 1<sup>er</sup> du code des marchés publics : TA de Lille, 16 mars 2011, n° 1101226, Société Fornells.

par le maître d'œuvre et il était exigé des candidats au marché d'effectuer une visite sur site avant la remise de leur offre, la dernière date prévue pour ces visites se situant 11 jours avant la date limite de remise des offres. Dès lors, le délai de remise des offres paraît très court, quand bien même plusieurs entreprises ont remis une offre pour chacun des lots et le délai minimum de 22 jours fixé dans le guide interne des procédures a été respecté.

#### 8.3.1.4 L'analyse des offres et l'attribution des lots

##### 8.3.1.4.1 Les critères de jugement des offres

L'opération de travaux était décomposée en 11 lots. L'analyse des offres déposées pour chaque lot a été effectuée par le maître d'œuvre, ses propositions de choix étant alors soumises à la validation du pouvoir adjudicateur.

La comparaison établie entre, d'une part, l'avis d'appel public à la concurrence et le règlement de la consultation et, d'autre part, les rapports d'analyse des offres, permet de constater que ces derniers documents font état de critères d'analyse non portés à la connaissance des candidats, faussant ainsi la régularité de la sélection des offres en ne permettant pas aux candidats de se positionner précisément sur un élément du processus décisionnel.

En effet, tant le règlement de la consultation que l'avis d'appel public à la concurrence mentionnaient comme critères de jugement le prix pour 60 %, la valeur technique pour 20 % et les délais de réalisation pour 20 %. Or, l'analyse des offres a été effectuée par le maître d'œuvre en décomposant le critère de la valeur technique en quatre sous-critères représentant cinq points chacun (références, moyens humains et matériels spécifiques au chantier, hygiène et sécurité sur le chantier, fiches produits) et le critère des délais de réalisation en deux sous-critères représentant dix points chacun (précision des temps par tâche, engagement de respect du planning général). L'existence de ces sous-critères et leur pondération n'étaient pas annoncées dans les documents de la consultation, ce qui contrevient au principe de transparence des procédures.

##### 8.3.1.4.2 L'attribution des lots

L'instruction a permis de constater l'existence de deux rapports d'analyse des offres du maître d'œuvre, reflétant des évolutions singulières, d'un rapport à l'autre, sur les lots n° 1 (gros œuvre – VRD), estimé à 697 166 € HT, et n° 3 (étanchéité – couverture), estimé à 182 974 € HT.

Dans sa version initiale, le rapport du maître d'œuvre formulait les analyses et propositions de choix suivantes :

- sur le lot n° 1, la société W obtenait la note la plus élevée, soit 92,50 points dont 60 points sur le critère « prix » (cette société présentant l'offre moins-disante), 12,5 points sur le critère « valeur technique » (dont 5 points sur chacun des sous-critères « références » et « moyens humains et matériels », 2,5 points sur le sous-critère « hygiène et sécurité », 0 point sur le sous-critère « fiches produits ») et 20 points sur le critère « délai de réalisation ». Elle était suivie par la société X obtenant une note de 90,05 points dont 50,05 points sur le critère « prix », 20 points sur le critère « valeur technique » et 20 points sur le critère « délais de

réalisation ». Le maître d'œuvre, au terme de son analyse des offres, déconseillait toutefois, bien qu'elle obtienne la note la plus élevée, de retenir l'offre de la société W « *au vu du prix global très faible* » proposée (offre inférieure de 18,63 % à l'estimation du maître d'œuvre) et recommandait de retenir l'offre de la société X ;

- sur le lot n° 3, la société Y obtenait la note la plus élevée avec 95 points dont 60 pour le prix, 15 pour la valeur technique (0 point sur le sous-critère « références », 5 points pour chacun des trois autres sous-critères) et 20 pour le délai de réalisation ; la société Z était classée 2<sup>ème</sup> avec 92,38 points : 57,38 sur le critère « prix », 15 points sur le critère « valeur technique » (0 point sur le sous-critère « références », 5 points pour chacun des trois autres sous-critères) et 20 points sur le critère « délai de réalisation ». Le maître d'œuvre recommandait logiquement de retenir l'offre de la société Y.

Après étude du rapport d'analyse des offres du maître d'œuvre, la responsable du service marchés publics de la commune faisait observer, par message du 21 décembre 2015 adressé au maître d'œuvre, qu'il appartenait à celui-ci d'effectuer la démonstration du caractère anormalement bas de l'offre de la société W, ou de préciser les autres motifs le conduisant à préconiser de rejeter l'offre. En effet, selon l'article 55 du code des marchés publics alors en vigueur, une offre paraissant anormalement basse ne pouvait être rejetée par décision motivée, qu'après avoir demandé par écrit des précisions et vérifié les justifications fournies. En l'espèce, si le maître d'œuvre indique, en réponse aux observations provisoires, que des précisions d'ordre technique ont été demandées à l'entreprise, aucune conséquence ne semble en avoir été tirée.

Le rapport d'analyse des offres a été présenté aux membres du groupe de travail marchés publics réuni le 23 décembre 2015 sous l'égide du maire. Il a alors été décidé de retenir, pour le lot n° 1, la société X et, pour le lot n° 3, la société Z. Il ressort d'un message confirmatif du 24 décembre adressé au maître d'œuvre par le service des marchés publics, suite à la réunion, que sur le critère de la valeur technique, les notes des sociétés W et Y avaient été réajustées à la baisse, les faisant passer en 2<sup>ème</sup> position.

La seconde version du rapport d'analyse des offres, qui est celle transmise à la sous-préfecture, traduit ces évolutions :

- sur le lot n° 1, la note de la société W n'est plus que de 90 points, inférieure à celle de la société X (90,05 points) ; la société W n'obtient plus que 10 points sur le critère de la valeur technique : sur le sous-critère « référence », sa note passe à 2,5 points au lieu de 5 points précédemment. Le maître d'œuvre propose de retenir l'offre de la société X, sans qu'il ne soit fait mention d'un prix anormalement bas de W ;
- sur le lot n° 3, la note de la société Y passe à 90 points, derrière la société Z (92,38 points) : la société Y voit sa note sur la critère « valeur technique » ramenée à 10 points, le sous-critère « moyens humains et matériel » n'étant plus noté que 2,5 points au lieu de 5 dans le premier rapport. Le maître d'œuvre propose, à l'issue de cette analyse, de retenir l'offre de la société Z.

La mise en œuvre de la notation des offres révèle des incohérences : ainsi, la société W se voit attribuer 2,5 points sur 5 sur le sous-critère « références » bien qu'il soit noté dans le rapport d'analyse que l'entreprise fournit une liste de références de même type que le projet ; alors que toutes les autres entreprises ayant fourni une liste de références similaires se voient attribuer 5 points. Il en va de même pour le sous-critère « hygiène et sécurité » où, pour une appréciation identique, on observe néanmoins des notes différentes.

Par ailleurs, la méthodologie retenue pour la notation du critère « délai de réalisation », proposée par le maître d'œuvre et validée par le groupe de travail marchés publics lors de sa réunion du 23 décembre 2015, est critiquable : elle conduit à attribuer forfaitairement 10 points au candidat dès lors qu'il propose un délai conforme au délai prévisionnel d'exécution des travaux joint aux documents de la consultation. Cette méthode ne permet pas de valoriser l'offre d'un candidat proposant un meilleur délai : ainsi, la société X, qui propose un délai de réalisation de 135 jours, se voit attribuer la note de 10/10, comme la société W qui pourtant s'engage sur un délai inférieur (125 jours) et se trouve donc pénalisée par la méthode d'analyse du critère des délais. La même observation peut être faite sur le lot n° 3 où la société Z, qui propose un délai de 38 jours, obtient 10 points, même note que la société Y qui propose un délai de 15 jours seulement.

Outre le caractère très contestable de cette méthode d'analyse, sur laquelle les services avaient attiré l'attention du directeur général des services, le fait qu'elle n'ait été validée que postérieurement à la remise des offres et à l'analyse du maître d'œuvre, traduit un manque de transparence de cette procédure de marché public.

Interrogée sur ces faits, la commune a fourni, lors de l'instruction, le courrier électronique susmentionné, duquel il ressort que, pour le lot n° 1, des contacts pris avec deux collectivités ayant travaillé avec la société W donnaient des retours « mitigés » (un avis négatif, un avis positif) et que, pour le lot n° 3, le gérant de la société Y s'avérait être le dirigeant d'autres sociétés avec lesquelles la commune avait rencontré des difficultés dans le cadre d'autres chantiers. Ces éléments n'apparaissent guère probants. S'agissant du lot n° 1, l'appréciation sur les capacités d'une entreprise ne saurait se fonder sur deux retours d'expériences étrangers à la procédure en cours, qui du reste conduisent à des appréciations diamétralement opposées ; l'entreprise W fournissait une liste importante de références et aucune pièce ne permet d'établir que d'autres maîtres d'ouvrages aient été contactés. S'agissant du lot n° 3, la circonstance que le dirigeant d'une entreprise candidate à l'obtention d'un marché soit le même que d'autres entreprises avec lesquelles des difficultés ont été rencontrées au cours de divers chantiers ne peut suffire à éliminer une entreprise classée première, dont l'offre doit être analysée intrinsèquement.

En tout état de cause, ces éléments ne sauraient justifier les changements opérés dans la notation du critère de la valeur technique, afin de modifier le résultat de l'analyse des offres et d'écarter certaines entreprises.

En l'occurrence, tant les modalités retenues pour procéder à l'analyse des offres que les modifications intervenues, conduisant à écarter intentionnellement deux entreprises sur la base de motifs mal fondés, sont constitutives d'un manquement aux principes fondamentaux de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures devant permettre de garantir la bonne utilisation des deniers publics.

La chambre note que le maire a validé cette procédure en signant les marchés pour les lots n<sup>os</sup> 1 et 3.

## **8.3.2 La réhabilitation et l'extension de la salle multisports Dessonneville**

### 8.3.2.1 Le marché de maîtrise d'œuvre

#### 8.3.2.1.1 La mise en concurrence

La commune a procédé, en vue de la dévolution de ce marché relevant d'une procédure adaptée, à l'envoi d'un simple courrier, daté du 28 juillet 2016, sous la signature du maire, à trois maîtres d'œuvre, sans aucune publicité préalable. Ce courrier décrivait l'objet de la consultation et était accompagné des pièces du marché.

Aux termes de l'article 34 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, pour les marchés passés selon une procédure adaptée, lorsque la valeur estimée du besoin est égale ou supérieure à 90 000 € HT et inférieure aux seuils de procédure formalisée, l'acheteur publie un avis de marché, soit dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics, soit dans un journal habilité à recevoir des annonces légales.

En l'occurrence, il était précisé dans le règlement de la consultation que la part de l'enveloppe financière affectée aux travaux par le maître d'ouvrage s'élevait à 833 334 € HT, soit 1 M€ TTC. La rémunération d'un maître d'œuvre se situe généralement dans une fourchette de 8 à 12 % du montant HT des travaux, ce qui pouvait donc en l'occurrence conduire à un franchissement du seuil de 90 000 € HT qui détermine l'obligation de publication d'un avis dans le BOAMP ou dans un journal d'annonces légales. En s'abstenant de toute publicité préalable et en se limitant à une consultation auprès de trois cabinets choisis par ses soins, la commune n'a pas procédé à une mise en concurrence adéquate.

La commune a d'ailleurs méconnu son propre guide interne de procédure de commande publique, lequel indique que les achats pour un besoin estimé compris entre 20 000 € et 90 000 € HT doivent faire l'objet d'une publicité au BOAMP ou dans un journal d'annonces légales, ce qui est donc plus strict que les dispositions du décret relatif aux marchés publics imposant de telles mesures de publicité à partir de 90 000 € HT.

En réponse aux observations provisoires, le maire fait état de considérations d'urgence (nécessité de reloger le club de gymnastique qui évoluait dans un équipement vétuste) pour justifier la procédure retenue, qu'il estime légale.

#### 8.3.2.1.2 L'analyse des offres et l'attribution du marché

Les trois offres réceptionnées en réponse à la consultation de la commune ont été analysées sur la base des critères définis dans le règlement de la consultation, à savoir le prix, critère pondéré à 60 %, et la valeur technique, critère pondéré à 40 %.

Une note du service des marchés publics du 5 septembre 2016 présente les résultats de cette analyse : le montant de l'offre la plus économiquement avantageuse est de 83 333,40 € HT (100 000,08 € TTC), inférieur au montant des offres des deux autres candidats. Le 7 septembre 2016, le maire a décidé de conclure le marché avec ce candidat.

Il ressort toutefois d'un échange de courriers électroniques, le 1<sup>er</sup> septembre 2016, entre le service des marchés publics et le directeur général des services que le candidat retenu avait, initialement, déposé une offre d'un montant de 96 333,40 € HT (115 600,09 € TTC), supérieure à celles des autres candidats.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que le candidat mieux-disant avait chiffré par erreur dans son offre initiale des prestations supplémentaires non demandées (missions OPC<sup>54</sup> et mission EXE<sup>55</sup>) et qu'il avait été procédé à « *une rectification dans la rédaction de l'offre* » ayant pour effet « *de rendre l'offre du cabinet (...) conforme à la demande mais aussi la moins-disante puisque la partie non demandée n'a plus été chiffrée par le cabinet* ».

Dans sa réponse aux mêmes observations, le maître d'œuvre indique, quant à lui, que son offre initiale de 115 600,09 € TTC comprenait une mission EXE complète alors que le cahier des charges établi par la commune ne comportait qu'une mission EXE partielle. Il précise que, s'étant rendu compte de son erreur, il a contacté les services de la commune « *afin de leur demander la démarche à suivre pour rendre une offre conforme au cahier des charges* », ce qui expliquerait donc le montant diminué de son offre définitive, comportant moins de prestations.

La chambre constate toutefois que le cahier des charges du marché comportait bien, parmi les prestations à réaliser, une mission OPC et une mission EXE, sans qu'un caractère partiel de la mission EXE soit spécifié. Ainsi, l'offre déposée initialement, pour un montant de 96 333,40 € HT, était semble-t-il conforme au cahier des charges. Tel ne semble pas être le cas, *a contrario*, de l'offre modifiée d'un montant de 83 333,40 € HT transmise postérieurement à la date limite de remise des offres (31 août 2016) et qui, de ce fait, aurait dû être rejetée.

La chambre considère qu'en tout état de cause, les échanges entre la commune et le maître d'œuvre, dans la mesure où ils sont intervenus postérieurement à la date limite de remise des offres et ont conduit à modifier le montant de l'offre finalement retenue, ne se sont pas déroulés dans des conditions de transparence suffisantes.

### 8.3.2.2 Les marchés de travaux

#### 8.3.2.2.1 La mise en concurrence

L'avis d'appel public à la concurrence a été adressé le 29 mars 2017 pour publication au bulletin officiel des annonces des marchés publics. La consultation pour les marchés de travaux, décomposés en dix lots, a fait l'objet d'une publicité avec une date de remise des offres fixée au 19 avril 2017.

Le délai entre la publication de l'avis d'appel à la concurrence et la remise des offres a donc été inférieur au délai minimal de 22 jours prévu dans le guide interne de procédure de la commune.

En réponse aux observations provisoires, le maire justifie la brièveté du délai de remise des offres par le caractère relativement simple de l'opération de réhabilitation.

<sup>54</sup> Mission OPC : mission « d'ordonnancement-pilotage-coordination » du chantier.

<sup>55</sup> Mission EXE : mission « d'études d'exécution » permettant la réalisation de l'ouvrage.

Ce délai paraît toutefois insuffisant au regard des caractéristiques et du montant de l'opération envisagée (le coût des travaux étant estimé à 1 M€ TTC), d'autant plus que, pour certains lots, le règlement de la consultation imposait une visite de site avant la remise de l'offre, la dernière date prévue à ce titre se situant cinq jours avant celle de remise des offres.

#### 8.3.2.2.2 L'analyse des offres et l'attribution des marchés

Le règlement de la consultation mentionnait les critères de jugement des offres, à savoir le prix à hauteur de 60 % et la valeur technique à hauteur de 40 %.

Or, il ressort du rapport d'analyse des offres du maître d'œuvre que celui-ci a procédé à une analyse sur la base des critères suivants : le prix (60 points sur 100) ; la valeur technique (20 points, avec décomposition en quatre sous-critères notés chacun sur 5 : les références, les moyens humains et matériels spécifiques au chantier, l'hygiène et la sécurité sur le chantier, les fiches produits) ; l'optimisation des délais (20 points, décomposés en deux sous-critères notés sur 10, l'engagement sur le planning général et la proposition d'amélioration du délai).

Les critères mis en œuvre ne sont donc pas les mêmes que ceux annoncés dans le règlement de la consultation : d'une part, les sous-critères utilisés pour apprécier la valeur technique n'avaient pas été portés à la connaissance des candidats, d'autre part, il n'était pas fait état d'un critère spécifique relatif aux délais d'exécution.

Par courrier du 20 juillet 2017, le sous-préfet de Dunkerque avait émis des observations sur cette procédure, constatant que les critères de sélection retenus différaient entre les documents de la consultation et le rapport d'analyse des offres. Dans sa réponse au sous-préfet, le maire avait convenu que l'analyse du maître d'œuvre comportait une erreur, mais avait indiqué que celle-ci avait été rectifiée par la commune en procédant à une nouvelle analyse.

Il ressort de cette nouvelle analyse que les délais sont devenus des sous-critères du critère de la valeur technique : celui-ci, noté sur 40 points, se trouve décomposé en quatre sous-critères notés chacun sur 5 points (les références, les moyens humains et matériels, l'hygiène et la sécurité, les fiches produits) et deux sous-critères notés chacun sur 10 points (la précision du temps par tâche et l'engagement sur le planning).

La commune a donc modifié la présentation de l'analyse des offres, pour ne pas faire apparaître un critère spécifique relatif aux délais d'exécution, ceux-ci devenant une composante de la valeur technique. Or, l'article 62 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, qui mentionne les critères susceptibles d'être utilisés pour l'attribution d'un marché public, indique clairement les délais d'exécution comme un critère à part entière, distinct de la qualité ou valeur technique mentionnée par ailleurs. Ainsi, la chambre constate que la procédure d'attribution des marchés de travaux est entachée d'irrégularité, la commune ayant utilisé un critère relatif aux délais non annoncé dans les documents de la consultation.

Au regard de l'ensemble des constats effectués sur la passation des marchés pour la construction de la salle de sports de raquettes et pour la réhabilitation et extension de la salle Dessonneville, la chambre appelle la commune à recourir à des mesures de publicité adéquates pour la passation de ses marchés, à mieux définir les critères de jugement des offres dans les documents de la consultation et à les appliquer de façon non discriminatoire.

**Rappel au droit n° 10 : recourir à des mesures de publicité adéquates pour la passation des marchés publics (ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, principes dégagés par la jurisprudence).**

**Rappel au droit n° 11 : mieux définir les critères de jugement des offres et les appliquer de façon non discriminatoire (ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, principes dégagés par la jurisprudence).**

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*La commune de Coudekerque-Branche s'est attachée à formaliser la gestion de ses marchés publics à travers un guide des procédures, et à améliorer leur suivi avec la mise en place d'un groupe de travail qui se réunit régulièrement.*

*Il apparaît toutefois que le guide des procédures n'a pas été actualisé au regard des nouveaux textes relatifs à la commande publique. Quant au groupe de travail, sa composition et ses missions ne sont pas suffisamment formalisées.*

*La commune ne s'assure pas du respect des modalités de computation des seuils prévues par le décret de 2016 relatif aux marchés publics, ce qui l'expose à un risque de fractionnement irrégulier de ses achats. Elle ne procède pas non plus à une définition optimale de ses besoins ; ceci l'a conduit, sur la période sous contrôle, à multiplier des marchés annuels pour des besoins récurrents, limitant par là même l'ouverture à la concurrence, alors que des marchés pluriannuels auraient été possibles. Une évolution vers une rationalisation des procédures peut toutefois être notée ces dernières années.*

*L'examen de plusieurs opérations de travaux (marchés pour la construction d'une salle de sports de raquettes et pour la réhabilitation et extension de la salle Dessonneville) fait apparaître une méconnaissance des principes fondamentaux d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures qui régissent la commande publique.*

---

\*

\* \*

## **ANNEXES**

Annexe n° 1. Synthèse du suivi des observations antérieures .....	63
Annexe n° 2. Tableau d'analyse financière .....	64
Annexe n° 3. Situation de l'absentéisme dans la commune .....	65

## Annexe n° 1. Synthèse du suivi des observations antérieures

Observations de la chambre	Suites données par la commune
Poursuivre l'effort de développement d'outils informatiques d'aide à la gestion budgétaire et comptable.	Mise en œuvre en cours
Mettre en place un guide financier.	Totalement mis en œuvre
Améliorer la comptabilité d'engagement.	Mise en œuvre incomplète
Organiser le suivi du délai de mandatement de la commune.	Non mis en œuvre
Améliorer la tenue des comptes d'immobilisations.	Totalement mis en œuvre
Établir un inventaire précis du patrimoine de la commune faisant référence.	Non mis en œuvre
Améliorer le suivi des subventions à recevoir.	Totalement mis en œuvre
Poursuivre l'effort de redressement financier.	Totalement mis en œuvre
Éviter le recours à des produits de financement complexes (notamment à effet multiplicateur de taux).	Totalement mis en œuvre
Limitier la trésorerie au nécessaire.	Totalement mis en œuvre
Poursuivre l'effort de maîtrise des charges de personnel.	Totalement mis en œuvre
Mettre en place et appliquer une procédure interne de recrutement conforme à la réglementation en vigueur et régulièrement révisée.	Mise en œuvre en cours
Réintégrer progressivement le droit commun pour ce qui concerne les emplois administratifs de direction et rééquilibrer l'organigramme relativement à la taille de la commune.	Mise en œuvre incomplète
Respecter la réglementation en vigueur concernant l'effectif des collaborateurs de cabinet, la bonification indiciaire, la définition des emplois donnant accès à des logements pour utilité de service ou pour nécessité absolue de service ainsi qu'aux avantages associés à ces logements.	Mise en œuvre incomplète
Gestion des fluides : poursuivre les efforts de maîtrise des consommations et des coûts afférents.	Totalement mis en œuvre
Évaluer l'efficacité de l'office de tourisme au regard de la convention d'objectifs 2009-2011.	Non mis en œuvre
Distinguer clairement les activités relevant de l'office du tourisme, de l'association organisant des animations dans la commune, de l'action « tourisme pour tous » et du guichet d'accueil pour les réservations diverses ; les exercer, les déléguer ou les externaliser dans un cadre adéquat et rétablir la transparence financière devant le conseil municipal.	Totalement mis en œuvre
Assurer une meilleure préparation des appels d'offres et un meilleur suivi de l'exécution des marchés publics.	Mise en œuvre incomplète
Mettre en place et respecter un guide interne de la commande publique conforme à la réglementation.	Mise en œuvre incomplète

## Annexe n° 2. Tableau d'analyse financière

	en €/en M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1</b>	<b>Recettes réelles de fonctionnement</b>	<b>27 342 225</b>	<b>27 905 634</b>	<b>27 490 350</b>	<b>28 308 387</b>	<b>26 616 930</b>	<b>26 033 735</b>
2	Dont recettes de la fiscalité locale	10 421 986	10 925 384	10 735 544	11 324 355	11 009 808	11 131 051
3	Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'Etat	4 477 533	4 498 279	4 477 671	5 132 252	4 820 147	4 864 622
4	Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'Etat	7 603 865	7 448 989	7 118 714	6 349 990	5 719 981	5 362 924
<b>5</b>	<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>	<b>25 174 795</b>	<b>26 343 484</b>	<b>25 762 741</b>	<b>24 013 497</b>	<b>22 487 863</b>	<b>23 432 828</b>
6	Dont charges à caractère général	6 188 662	6 706 492	6 119 990	5 720 828	4 762 002	5 820 787
7	Dont charges de personnel	15 523 133	16 430 000	16 199 094	15 321 353	14 672 836	14 449 883
8	Dont Subventions de fonctionnement aux associations	433 743	482 222	319 200	302 474	278 294	242 197
9	Dont intérêts de la dette	<b>567 669</b>	<b>545 142</b>	<b>521 509</b>	<b>508 093</b>	<b>470 765</b>	<b>433 172</b>
<b>10</b>	<b>Capacité d'autofinancement brute (1)</b>	<b>2 464 671</b>	<b>1 742 189</b>	<b>1 576 989</b>	<b>3 618 909</b>	<b>4 021 096</b>	<b>2 574 615</b>
11	Annuité en capital de la dette	671 976	574 651	600 770	628 092	656 383	686 553
<b>12</b>	<b>Capacité d'autofinancement nette (=10 - 11)</b>	<b>1 792 695</b>	<b>1 167 538</b>	<b>976 219</b>	<b>2 990 817</b>	<b>3 364 713</b>	<b>1 888 061</b>
13	Recettes d'investissement hors emprunt	-38 422	497 544	634 250	1 891 538	1 116 689	698 544
<b>14</b>	<b>Financement propre disponible (2) (=12 + 13)</b>	<b>1 754 273</b>	<b>1 665 082</b>	<b>1 610 469</b>	<b>4 882 355</b>	<b>4 481 402</b>	<b>2 586 605</b>
15	Dépenses d'équipement	2 070 603	3 770 509	1 916 316	3 876 593	4 124 998	3 196 429
16	Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	12 457 333	11 888 756	11 288 358	10 656 881	9 998 555	9 311 761
<b>18</b>	<b>Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP) (3)</b>	<b>5,1</b>	<b>6,8</b>	<b>7,2</b>	<b>2,9</b>	<b>2,5</b>	<b>3,6</b>

Source : ANAFI.

- (1) Capacité d'autofinancement : la capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'épargne dégagée par l'activité courante de la collectivité sur un exercice. Elle devient disponible pour couvrir tout ou partie des dépenses d'investissement, y compris l'amortissement du capital de la dette. La CAF brute moins ce dernier constitue la capacité d'autofinancement nette.
- (2) Financement propre disponible : il correspond aux ressources hors emprunt dont dispose la collectivité pour financer ses dépenses d'équipement.
- (3) Capacité de désendettement : elle mesure le nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser la totalité des emprunts que la collectivité a contractés si sa capacité d'autofinancement était intégralement consacrée à ce remboursement. La capacité de désendettement est donc un indicateur de l'appréciation de sa santé financière.

**Annexe n° 3. Situation de l'absentéisme dans la commune**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de jours d'absence (titulaires et non-titulaires)	12 740,24	13 455,83	13 854,82	13 762,5	14 034	13 788,50
Maladie ordinaire	4 099	4 526	5 551	6 083	5 461	6 239
LM, MLD et grave maladie	4 939	4 602	4 187	5 109	5 566	4 291
Accidents du travail	752	947	1 232	458	1 327	1 514
Maladies professionnelles	281	778	402	138	345	252
Maternité, paternité, adoption	846	737	671	826	85	130
Total absences pour raisons de santé	10 917	11 589,5	12 043	12 613,5	12 784	12 426
Exercice du droit syndical	432,5	295	301	363,5	421	516,5
Conflits sociaux	28	31,5	51	121	151	109,5
Formation	889,5	1 021,25	1 011	441	339,5	377
Autres formes absences	473,24	518,58	448,82	223,5	338,5	359,5
Total ETP au 31/12	408,53	431,53	391,11	374,87	364	348,32
Nombre de jours ouvrés	220,5	220,5	220,5	220,5	220,5	220,5
<b>Taux global d'absentéisme</b>	14,14	14,14	16,07	16,65	17,49	17,95
<b>Taux d'absentéisme pour raisons de santé</b>	12,12	12,18	13,96	15,26	15,93	16,18

Source : données fournies par la commune.





**RÉPONSE**  
**AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**  
**COMMUNE DE COUDEKERQUE-BRANCHE**  
**(Département du Nord)**

Exercices 2012 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. David Bailleul :

réponse de 28 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

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