



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNE D'HESDIN
(Département du Pas-de Calais)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 30 janvier 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	7
2 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE	7
2.1 La fiabilité des comptes	7
2.1.1 La comptabilité d'engagement.....	7
2.1.2 Le suivi des immobilisations	10
2.1.3 Les provisions.....	11
2.1.4 Les comptes d'imputation.....	11
2.2 La qualité de l'information financière	12
2.2.1 Les prévisions budgétaires.....	12
2.2.2 L'état de la dette	13
3 ANALYSE FINANCIÈRE.....	14
3.1 Analyse financière rétrospective 2013-2017	14
3.1.1 Evolution de l'épargne courante	15
3.1.2 L'autofinancement dégagé par l'exploitation	16
3.1.3 Les investissements et leur financement.....	17
3.1.4 L'endettement et l'équilibre financier	20
3.2 Analyse financière prospective	21
3.2.1 Le budget 2018	21
3.2.2 Trajectoire financière jusqu'en 2022	22
4 LA GOUVERNANCE	26
4.1 L'organisation et le fonctionnement du conseil municipal	26
4.1.1 La convocation et l'information du conseil municipal	26
4.1.2 Le déroulement des séances.....	27
4.1.3 La forme des délibérations.....	27
4.1.4 La publicité de la séance et des délibérations	28
4.2 La fonction exécutive du maire.....	28
4.2.1 La délégation accordée au maire par le conseil municipal	28
4.2.2 Les délégations de fonctions et de signature	30
4.2.3 Les indemnités de fonctions du maire et des adjoints.....	31
4.2.4 Les indemnités pour frais de représentation du maire	31
5 LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE	34
5.1 Les personnels.....	34
5.1.1 Evolution des effectifs	34
5.1.2 Le temps de travail.....	34
5.1.3 L'absentéisme	35
5.1.4 Le dialogue social	36

5.2 Les dépenses courantes de l'administration communale	37
5.2.1 La prise en charge des déplacements.....	37
5.2.2 Les frais de restaurant.....	42
5.2.3 Les frais de cave	42
5.2.4 Le bilan de mi-mandat organisé par le maire.....	43
5.2.5 Les photocopieurs.....	44
6 LA COMMANDE PUBLIQUE	45
6.1 Le processus d'achat	45
6.1.1 L'organisation interne.....	45
6.1.2 L'archivage.....	45
6.1.3 La connaissance des marchés	46
6.1.4 La nomenclature des achats	46
6.2 Les modalités d'achat de fournitures et services	48
6.2.1 Les achats sans publicité.....	48
6.2.2 Les achats soumis à publicité préalable.....	49
6.2.3 Un marché passé en procédure adaptée	50
6.3 Les marchés de travaux.....	51
6.3.1 La notion d'opération de travaux.....	51
6.3.2 L'évaluation du besoin	53
6.3.3 Les avis d'appel à la concurrence	55
6.3.4 Autres aspects de la procédure relative aux marchés d'éclairage.....	57

SYNTHÈSE

La commune d'Hesdin (Pas-de-Calais), membre de la communauté de communes des 7 Vallées, compte 2 200 habitants et dispose d'un budget de fonctionnement de l'ordre de 3,6 M€.

L'examen de la fiabilité des comptes a révélé d'importantes lacunes. Le défaut de comptabilité d'engagement ne permet pas de disposer d'une image fidèle des flux financiers. L'avis budgétaire rendu par la chambre le 18 juin 2018, sur saisine préfectorale, en a répertorié toutes les incidences en termes d'insincérité du budget. La chambre prend toutefois acte des réponses apportées par le maire et des premières mesures qui ont été engagées.

La situation financière de la commune était favorable jusqu'en 2016. Depuis 2017, elle tend à se dégrader. Cette année-là, la capacité d'autofinancement s'est fortement détériorée, sous l'effet conjugué de la croissance des charges et de la baisse des produits de gestion. La même tendance négative est anticipée pour 2018¹, dans l'attente des résultats définitifs. Or, la dégradation de l'autofinancement impacte négativement la capacité de désendettement, ce qui est de nature à fragiliser les perspectives d'investissement envisagées par le maire.

Les importants projets prévus pour la période 2018-2022 doivent inciter à la vigilance, faute de plan pluriannuel d'investissement qui permette d'en appréhender à la fois le coût et le financement. Leur réalisation supposerait un effort préalable de maîtrise des dépenses d'exploitation, afin de maintenir une capacité d'autofinancement suffisante et un niveau de dette soutenable.

Le contrôle de la chambre a surtout mis en évidence une situation très critique du pilotage de l'administration communale, devenu chaotique à bien des égards.

Des désordres sont relevés dans le fonctionnement du conseil municipal et des services communaux. L'absence de traçabilité des décisions prises par l'exécutif et par l'assemblée délibérante ne permet pas de garantir la transparence de la gestion communale. Au sein des services, il est relevé un niveau élevé de l'absentéisme des agents et une insuffisance du dialogue avec les instances représentatives du personnel.

L'analyse des dépenses courantes de la commune montre que celles liées à l'exercice du mandat du maire (notamment frais de carburant et de restauration) progressent, particulièrement en 2017, et ne semblent pas, pour certaines, relever directement de l'intérêt communal.

L'examen du processus d'achat révèle que celui-ci est défaillant. Les marchés publics contractés sur la période présentent de nombreuses irrégularités. Des mesures sont à prendre, sans attendre, pour garantir le respect des règles de la commande publique et assurer une concurrence effective entre les candidats, pour une utilisation à la fois régulière et optimale des deniers publics.

¹ D'après la balance des comptes au 31 décembre 2018.

RECOMMANDATIONS²

Rappels au droit (régularité) – 1/2

	<i>Totalement mis en œuvre³</i>	<i>Mise en œuvre en cours⁴</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁵</i>	<i>Non mis en œuvre⁶</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : mettre en place, sans délai, la comptabilité d'engagement prévue aux articles L. 2342-2 et D. 2342-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT).		X			9
Rappel au droit n° 2 : mettre en place un inventaire physique des biens et veiller à sa concordance avec l'état de l'actif du comptable, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.			X		10
Rappel au droit n° 3 : délibérer sur le montant des provisions dès l'ouverture d'un litige ou contentieux, conformément aux dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT.				X	11
Rappel au droit n° 4 : informer le conseil municipal des décisions prises par le maire au titre de la délégation (article L. 2122-23 du CGCT) et assurer leur traçabilité dans le registre des délibérations (article R. 2122-7-1).				X	30
Rappel au droit n° 5 : élaborer, en lien avec le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, le plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux prévu par l'accord-cadre national du 22 octobre 2013.				X	37

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

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

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

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

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

Rappels au droit (régularité) – 2/2

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 6 : rembourser exclusivement les frais de mission prévus à l'article L. 2123-18-1 du CGCT et respecter les modalités de leur remboursement définies par l'article R. 2123-22-2 du même code.	X				41
Rappel au droit n° 7 : assurer l'archivage et la conservation des pièces de marché, conformément aux dispositions du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.				X	46
Rappel au droit n° 8 : respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle encadrant la commande publique (liberté d'accès, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures) en se conformant aux dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.				X	59

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>
Recommandation n° 1 : engager, sans délai, la réalisation d'un diagnostic de l'état du patrimoine communal et élaborer un plan de maintenance courante et de gros entretien de façon à garantir une programmation efficiente des investissements.				X	18
Recommandation n° 2 : consolider les mesures permettant la traçabilité des actes pris par le conseil municipal et faciliter son fonctionnement par la rédaction d'un règlement intérieur.				X	28
Recommandation n° 3 : rédiger un guide définissant l'organisation et les règles applicables aux achats publics dans la commune.		X			48

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Hesdin portant sur les exercices 2013 et suivants, a été ouvert par courrier du président de la chambre régionale des comptes Hauts-de-France du 30 janvier 2018 adressé à M. Stéphane Sieczkowski-Samier, maire et ordonnateur depuis avril 2014. M. Jean-Marie Roussel, maire jusqu'en avril 2014, a été avisé du contrôle par courrier du 9 février 2018.

L'instruction, menée sur pièces et sur place, a dû composer avec un défaut d'archivage et l'absence de correspondant disposant d'une connaissance exhaustive et historique du fonctionnement communal.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 28 juin 2018, séparément avec le maire et son prédécesseur.

Le contrôle a porté sur la qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes, la situation financière, la gouvernance, le fonctionnement de l'administration communale et la commande publique.

La chambre, dans sa séance du 11 juillet 2018, a arrêté les observations provisoires transmises au maire le 1^{er} octobre 2018. Des extraits ont été adressés le 3 octobre 2018 à l'ancien ordonnateur. Seul le maire a répondu le 30 novembre 2018.

Conformément aux dispositions de l'article R. 243-5 du code précité, des extraits ont également été adressés à des tiers mis en cause.

L'ensemble des destinataires ont disposé d'un délai de réponse de deux mois.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 30 janvier 2019, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Située dans le département du Pas-de-Calais, la commune d'Hesdin est membre de la communauté de communes des sept vallées. Entre 2010 et 2015, sa population décroît annuellement en moyenne de 0,5 % pour atteindre 2 213 habitants⁷.

Les indicateurs socio-économiques caractérisent une commune fragile. La part des ménages fiscaux imposés en 2015 s'établit à 36,2 %, bien inférieur au taux rencontré dans le département du Pas-de-Calais (44,8 %) ou dans la région Hauts-de-France (49,2 %).

La part des logements vacants est de 22,9 %. Le revenu médian par unité de consommation atteint, en 2015, 14 998 €, inférieur de 17 % à celui observé dans le département et dans la région. La même année, le taux de pauvreté⁸ est de 34,1 %, nettement supérieur à celui rencontré dans le département (20,3 %) et dans la région (18,6 %). Le taux de chômage de la population âgée de 15 à 64 ans atteint 31,8 %, soit presque deux fois supérieur à celui de la région.

2 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE

La qualité de l'information financière et la fiabilité des comptes, comme l'amélioration des processus de contrôle interne, sont essentielles pour pouvoir s'assurer des perspectives financières des collectivités publiques, à un moment où leur gestion est rendue plus contrainte en raison de leur contribution au redressement des finances publiques.

2.1 La fiabilité des comptes

2.1.1 La comptabilité d'engagement

La commune n'a pas mis en place de comptabilité d'engagement, pourtant obligatoire, ce qui nuit à la fiabilité de ses comptes. Elle est prévue aux articles L. 2342-2 et D. 2342-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁹.

⁷ Données Insee 2015. Selon les données Insee 2016 publiées le 27 décembre 2018, la commune d'Hesdin comprend 2 274 habitants.

⁸ Le taux de pauvreté correspond à la proportion d'individus ou de ménages dont le niveau de vie est inférieur pour une année donnée à un seuil dénommé « seuil de pauvreté ».

⁹ « *Le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses [...] et les opérations d'engagement, d'ordonnancement et de liquidation des dépenses sont consignées dans la comptabilité administrative [...].* »

2.1.1.1 Le rattachement à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice auquel ils se rapportent découle du principe d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices¹⁰. La chambre constate que, sur la période 2013-2017, les charges et les produits n'ont fait l'objet d'aucun rattachement.

En dépenses, le paiement de factures de l'année N sur l'exercice N+1 est constant. Ainsi, des factures de 2013 ont été réglées en 2014 pour un montant de 58 109,96 € ; des factures de 2014 payées en 2015 pour un total de 60 370,66 € ; des factures de 2015 payées sur 2016 pour un total de 28 452,59 € ; des factures de 2016 payées en 2017 pour un total de 45 413,16 € ; et enfin des factures de 2017 payées en 2018 pour un total de 64 971,04 €.

Bien que la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice ne s'impose pas aux communes de moins de 3 500 habitants, la chambre invite la collectivité à la mettre en place pour garantir la sincérité de ses comptes.

Faute de comptabilité d'engagement, la commune ne connaît pas le montant des crédits consommés et disponibles. Ce défaut de pilotage et de suivi budgétaire empêche l'exacte imputation des dépenses à l'exercice budgétaire.

Ainsi, l'ordonnateur a mandaté des factures sur l'année N+1, alors que des crédits budgétaires existaient en année N au niveau de l'article ou du chapitre. A titre d'exemples, les factures d'eau émises en novembre ou décembre de chaque année sont systématiquement mandatées l'année suivante, alors que les crédits disponibles du chapitre 011 « Charges à caractère général » permettaient d'assurer leur règlement ; de même, en 2016, la commune a cessé le règlement des factures de carburant émises à partir de septembre, alors que les disponibilités du compte 60622 « Carburant » permettaient leur règlement.

La chambre invite donc la commune à mettre en place les outils permettant l'inscription des engagements comptables et leur suivi jusqu'à leur liquidation et leur mandatement. La rédaction d'une note de procédure et la formation des agents devraient accompagner cette démarche.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire précise avoir diffusé une note de service définissant, à compter de 2019, les conditions de mise en œuvre de la comptabilité d'engagement. Il indique prévoir la formation des agents communaux. La chambre prend note de ces évolutions tardives.

2.1.1.2 Les restes à réaliser

Pour la section d'investissement, les restes à réaliser doivent correspondre, en dépenses, aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre¹¹.

¹⁰ Instruction budgétaire et comptable M14 – tome II, titre 3, chapitre 4.

¹¹ Instruction budgétaire et comptable M14 – tome II, titre 3, chapitre 5.

Les comptes administratifs des exercices 2013 à 2017 mentionnent des restes à réaliser. Ceux relatifs aux deux dernières années 2016 et 2017 ont été examinés par la chambre. Il ressort de cet examen que les inscriptions portées sur les documents budgétaires ne sont pas justifiées et sincères, comme le montre le tableau de retraitement suivant.

Tableau n° 1 : Restes à réaliser en dépenses et en recettes

(en €)	2016		2017	
	Compte administratif	Retraitement CRC	Compte administratif	Retraitement CRC
Restes à réaliser en dépenses	354 916,00	64 990,32	696 623,00	173 845 (1)
Restes à réaliser en recettes	152 550,00	9 486,21	96 250,00	0

Source : comptes administratifs - retraitement chambre régionale des comptes.

(1) 579 802,47 € en intégrant les restes à réaliser identifiés par la chambre.

En 2017, l'absence de pièces justificatives ne garantit pas le caractère certain des recettes inscrites en restes à réaliser ; en conséquence, celles-ci sont ramenées à zéro. En dépenses, sur un total inscrit de 696 623 €, seuls 173 845,08 € sont justifiés. *A contrario*, d'autres dépenses résultant d'engagements pris en 2017 (marchés, devis, factures) ont été identifiées par la chambre pour un montant de 405 957,39 €, ce qui porte le total des restes à réaliser à 579 802,47 €. Ces données ont été reprises dans l'avis budgétaire rendu le 18 juin 2018 par la chambre.

Cette situation est, pour partie, due à l'absence d'organisation du circuit de la dépense et de comptabilité d'engagement, comme évoqué ci-avant. En outre, la commune confond les notions de « restes à réaliser » et de « reports de crédits non consommés ». Elle reporte les crédits non consommés de l'exercice N au budget de l'exercice N+1, ce qui contrevient au principe de l'annualité budgétaire.

La chambre rappelle que seules les dépenses engagées non mandatées à la clôture de l'exercice constituent des restes à réaliser et sont reportées au budget de l'exercice suivant. C'est à l'ordonnateur qu'il appartient de tenir la comptabilité d'engagement prévue à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

Rappel au droit n° 1 : mettre en place, sans délai, la comptabilité d'engagement prévue aux articles L. 2342-2 et D. 2342-10 du CGCT.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que des corrections ont été prises en compte au sein du service financier. Selon la chambre, il est important que ces corrections puissent se traduire dans les documents budgétaires dès 2019.

2.1.2 Le suivi des immobilisations

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

La commune ne dispose pas d'inventaire de ses biens ; elle n'a donc pas une connaissance complète de son patrimoine.

Par exemple, onze photocopieurs sont encore inscrits à l'état de l'actif du comptable, alors que, depuis 2015, la commune procède à leur location. Ainsi, elle n'en détient plus que sept, remisés à la cave et au grenier.

Le défaut de recensement, d'enregistrement et de traçabilité des téléphones portables attribués aux élus et agents municipaux illustre aussi le manque de suivi des biens communaux. Onze téléphones portables ont été achetés en 2015. L'affectation des téléphones aux agents n'est pas recensée. Plusieurs smartphones¹² haut de gamme ont été achetés entre 2015 et 2018 et ne sont pas enregistrés, ce qui ne permet pas de s'assurer de leur présence dans l'inventaire. Les éventuelles cessions ou mises au rebut pour obsolescence doivent être enregistrées.

Le même constat est fait pour le matériel informatique. Ainsi, les Ipad achetés en 2015 et 2017 ne figurent pas au patrimoine de la commune. Il en est de même pour les ordinateurs achetés en 2017 et 2018¹³, qui doivent être enregistrés.

La chambre rappelle à la commune l'obligation de tenir un inventaire physique de ses biens. Son système d'information comptable « JVS- Mairistem » comporte un module permettant une application immédiate.

Rappel au droit n° 2 : mettre en place un inventaire physique des biens et veiller à sa concordance avec l'état de l'actif du comptable, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique tenir l'inventaire pour les immobilisations acquises à compter du 1^{er} janvier 2019, et assurer une régularisation des autres biens « au fil de l'eau », dans l'attente d'un recensement exhaustif, ce qui ne répond que partiellement à la demande de la chambre.

¹² Acquisition en 2015 d'un iPhone pour 479,90 € ; en 2017, d'un iPhone 6S et d'un iPhone 7S pour 778,80 € et 729,16 € ; en 2018, d'un iPhone 10 pour 1 043,05 €.

¹³ Achat d'un iMac avec Apple TV en juillet 2017 pour 1 827 € et d'un Apple MacBook pro en mars 2018 pour 1 998,76 €.

2.1.3 Les provisions

L'instruction budgétaire et comptable M14 (tome I, chapitre 2) prévoit qu'une provision doit être constituée au compte 1511 « Provisions pour litiges » dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter, en fonction du risque financier encouru. Elle est maintenue et ajustée si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif.

Au cas d'espèce, un contentieux oppose la commune à la SCI Dextre. En 2012, la commune a décidé¹⁴ de la vente à la société Amodia d'un terrain lui appartenant pour la construction des bureaux de Pôle Emploi. Elle a signé le compromis de vente correspondant le 14 mai 2012. La société précitée a transféré à la SCI Dextre, constituée pour cette opération immobilière, les droits liés à cette acquisition.

La commune ayant décidé¹⁵ de rompre la vente en 2014, l'acquéreur a assigné la collectivité devant le tribunal de grande instance de Boulogne-sur-Mer en juillet 2015 et sollicité sa condamnation à hauteur de 787 792 €. Ce montant correspond à l'application de la clause pénale prévue aux compromis de vente pour 7 264 €, aux dommages et intérêts au titre du préjudice d'exploitation estimés pour 777 528 € et à 3 000 € versés au titre de l'article 700 du code de procédure civile. Ce dernier litige reste pendant.

La collectivité aurait dû, par application du principe comptable de prudence, constituer une provision, *a minima* d'un montant correspondant à la clause pénale prévue en cas de rupture à l'initiative du vendeur, reprise dans le compromis de vente, soit 7 264 €.

La chambre rappelle que les provisions pour risques afférents aux litiges et contentieux constituent des dépenses obligatoires. Elle invite la commune à ajuster annuellement la provision en fonction du risque financier encouru.

Rappel au droit n° 3 : délibérer sur le montant des provisions dès l'ouverture d'un litige ou contentieux, conformément aux dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire prend acte de cette obligation et indique que le budget 2018 arrêté par le préfet prévoit l'inscription d'une provision. La chambre considère que cela n'exonère pas le conseil municipal de délibérer et d'ajuster le montant de la provision.

2.1.4 Les comptes d'imputation

La chambre relève des imputations budgétaires erronées, ce qui impacte la fiabilité des comptes.

¹⁴ Délibération du conseil municipal du 20 juin 2012.

¹⁵ La délibération du conseil municipal du 31 octobre 2014 mentionne le risque de contentieux.

A titre d'illustrations, en 2017, 45 factures de restaurant représentant un total de 6 846,30 € ont été imputées au compte 60623 « Alimentation » alors qu'elles devaient l'être au compte 6232 « Fêtes et cérémonies » ou au compte 6257 « Frais de réception ». De même, des factures relatives à des festivités (concerts) ont été liquidées au compte 6288 « Autres services extérieurs » pour un montant de 26 600 € en 2016 et de 55 967,26 € en 2017. Ces dépenses auraient dû être imputées au compte 6232 « Fêtes et cérémonies ». Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire indique que le conseil municipal a délibéré sur la nature des dépenses imputables au compte 6232.

Enfin, des achats de matériels informatiques et de téléphonie ont été incorrectement imputés en section de fonctionnement pour 6 345,20 € en 2014, 1 079,76 € en 2015 et 1 386,43 € en 2017. Or, la nature et les montants de ces matériels imposaient leur comptabilisation en section d'investissement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que le service financier a entrepris les modifications nécessaires pour permettre une exacte imputation budgétaire au titre de l'exercice 2018.

La chambre l'invite à veiller à l'exactitude des imputations budgétaires, dont il demeure responsable.

2.2 La qualité de l'information financière

2.2.1 Les prévisions budgétaires

Les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) listent les annexes devant figurer à l'appui des documents budgétaires. S'il est vrai que ces dispositions s'appliquent aux communes de plus de 3 500 habitants, la collectivité pourrait, néanmoins, dans un souci de meilleure information du conseil municipal et des citoyens, compléter celles relatives à la liste des concours attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions, et des acquisitions et cessions immobilières.

Entre 2013 et 2017, en section de fonctionnement, le taux moyen d'exécution budgétaire est, en recettes, de 104,32 %. En dépenses, il est de 90,56 %, avec un plancher de 83,77 % atteint en 2016, ce qui montre la nécessité d'une meilleure prévision budgétaire.

Sur la période, en section d'investissement, le taux moyen d'exécution budgétaire des recettes (y compris restes à réaliser) est de 97,13 %. Etant donné le caractère insincère des restes à réaliser (*cf. supra*), ce taux apparaît très nettement surévalué. Pour les dépenses, il est de quasiment 100 % entre 2014 à 2017. Hors restes à réaliser, le taux est de 50,58 %, ce qui démontre un défaut de pilotage dans le suivi du déroulement des travaux.

2.2.2 L'état de la dette

L'encours de la dette est de 1 243 601,43 € au 31 décembre 2017¹⁶. Sa structure ne présente pas de risques. Les 11 emprunts sont classés, en effet, A1 selon la classification Gissler¹⁷.

La chambre souligne, cependant, l'absence de concordance, sur la période 2013 à 2017, entre l'état de la dette annexé au compte administratif et le solde du compte 16 figurant au compte de gestion, lequel présente un écart, en plus, de 64 555 € au 31 décembre 2013. Il atteint 99 676 € au 31 décembre 2016, pour n'être plus que de 3 486 € en 2017.

La chambre invite l'ordonnateur à se rapprocher du comptable public pour ajuster les montants portés à l'état de la dette et ainsi disposer d'une information fiabilisée.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Ses comptes présentant des lacunes en matière de fiabilité, la commune devra y porter toute son attention.

En l'absence de comptabilité d'engagement, le rattachement des charges à l'exercice est incomplet et les restes à réaliser mal évalués, ce qui impacte les résultats et porte atteinte au principe d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices. L'absence d'inventaire ne permet pas de disposer d'une connaissance précise du patrimoine.

Enfin, la faible qualité des prévisions budgétaires dégrade l'information financière destinée à l'assemblée délibérante et aux citoyens. Il est donc important d'y remédier.

La chambre prend acte des réponses apportées par le maire et des premières mesures qui ont été engagées.

¹⁶ Etat joint au compte administratif 2017.

¹⁷ La classification Gissler permet d'identifier le niveau de risque des emprunts selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts.

3 ANALYSE FINANCIÈRE

Les manquements relevés dans la tenue des comptes de la commune d'Hesdin ne permettent pas de disposer d'une image totalement fidèle de sa situation financière et patrimoniale. Toutefois, en raison du caractère facultatif de la procédure de rattachement pour les communes de moins de 3 500 habitants et de son faible impact sur les résultats, il n'a pas été procédé à leur retraitement.

3.1 Analyse financière rétrospective 2013-2017

Tableau n° 2 : Tableau d'analyse financière synthétique

	(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
1	Recettes réelles de fonctionnement	2 688 841,19	2 672 755,18	2 743 373,76	2 598 657,99	2 565 857,35
2	Dont recettes de la fiscalité locale	714 273,86	713 428,68	731 829,83	715 387,10	703 631,95
3	Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'Etat	735 250,93	738 994,93	747 288,93	749 170,96	796 655,05
4	Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'Etat	793 443,00	762 019,00	710 437,00	653 743,00	630 251,00
5	Dépenses réelles de fonctionnement	2 460 331,27	2 332 918,78	2 251 582,19	2 124 525,25	2 277 931,01
6	Dont charges à caractère général	721 392,80	575 080,17	695 123,26	574 328,29	722 902,73
7	Dont charges de personnel	551 466,55	580 229,86	533 965,53	499 204,58	535 314,52
8	Dont Subventions de fonctionnement aux associations	122 113,67	139 497,00	107 311,00	82 437,00	78 421,00
9	Dont intérêts de la dette	58 893,12	60 031,34	51 896,15	46 294,80	40 916,27
10	Capacité d'autofinancement brute (1)	213 359,92	339 835,40	491 791,57	473 532,74	287 926,34
11	Annuité en capital de la dette	224 687,91	209 301,05	138 452,35	143 792,02	127 270,96
12	Capacité d'autofinancement nette (=10 - 11)	- 11 327,99	130 534,35	353 339,22	329 740,72	160 655,38
13	Recettes d'investissement hors emprunt	81 510,90	34 857,04	254 512,27	251 060,54	88 674,76
14	Financement propre disponible (2) (=12 + 13)	70 182,91	165 391,39	607 851,49	580 801,26	249 330,14
15	Dépenses d'équipement	175 864,46	86 042,32	860 080,42	377 083,45	496 913,15
16	Nouveaux emprunts de l'année	300 000,15	-	-	-	350 000,00
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	1 512 184,49	1 302 283,44	1 166 271,09	1 024 029,07	1 247 088,11
18	Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP) (3)	7,1	3,8	2,4	2,2	4,3

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

- (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) Le financement propre disponible 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.

3.1.1 Evolution de l'épargne courante

Tableau n° 3 : Evolution de l'excédent brut de fonctionnement entre 2013 et 2017

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion	2 511 294	2 479 682	2 530 248	2 392 887	2 372 699	- 1,4 %
Charges de gestion	2 241 372	2 072 445	1 987 310	1 884 038	2 043 259	- 2,3 %
Excédent brut de fonctionnement	269 922	407 238	542 937	508 849	329 440	5,1 %
en % des produits de gestion	10,7 %	16,4 %	21,5 %	21,3 %	13,9 %	

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

L'excédent brut de fonctionnement rend compte de l'évolution du cycle annuel d'exploitation.

Pendant la période 2013-2017, la commune a dégagé une épargne courante représentant, au plus bas, 11 % des produits de gestion en 2013 et, au plus haut, 22 % en 2015. L'excédent brut d'exploitation se restaure entre 2012 et 2015 mais se dégrade ensuite. En 2016, en raison de la baisse proportionnelle des charges et des produits, il se maintient à un niveau satisfaisant.

En 2017, la tendance favorable observée s'inverse nettement. Cette année-là, en raison principalement de la croissance des charges de gestion (+ 8 %), l'excédent brut de fonctionnement se dégrade fortement. Son niveau n'est plus que de 13,9 % des produits de gestion, ce qui est insuffisant.

Sur la période 2013-2017, les produits de gestion sont en recul (variation annuelle moyenne de - 1,4 %). Ils restent néanmoins à un niveau supérieur (1 073 €/habitant), en 2016, à celui de la strate des communes de 2 000 à 3 500 habitants (891 €/habitant)¹⁸.

Ils présentent un taux de rigidité important car ils dépendent des dotations de l'Etat et de la fiscalité reversée par l'intercommunalité. Toutefois, même si la dotation globale de fonctionnement baisse de 21 % sur la période 2013-2017, son niveau de 291 €/habitant reste, en 2016, deux fois supérieur à celui de la strate de référence (148 €/habitant).

Les produits dits « flexibles » sont faibles et en recul. Les recettes fiscales ne sont pas dynamiques (variation annuelle moyenne de - 0,4 %). Les taux d'imposition, constants sur la période¹⁹, et la valeur locative cadastrale des locaux sont inférieurs à ceux des communes de la strate. La faible part de ménages fiscaux hesdinois imposés (36,2 %) et l'importance des logements vacants (22,9 %)²⁰ ne contribuent pas à la croissance des ressources fiscales propres. Ces dernières représentent seulement 30 % des produits de la commune en 2016 (contre 47 % pour les communes de la strate).

¹⁸ www.impots.gouv.fr.

¹⁹ Taxe d'habitation : 12,31 % ; taxe sur le foncier bâti : 12,57 % ; taxe sur le foncier non bâti : 27,96 %.

²⁰ Données Insee 2015.

Les charges de gestion, pour leur part, sont en recul entre 2013 et 2016 (- 16 %). Leur rebond, en 2017 (+ 8 %), rompt cette tendance vertueuse et explique la dégradation de l'excédent brut de fonctionnement constatée cette année-là.

Les charges de personnel représentent, en moyenne, sur la période, 55 % des charges de gestion, ce qui confère un caractère rigide aux dépenses²¹. Elles baissent de 18 % entre 2013 et 2016 avant de connaître un léger rebond en 2017 (+ 2 %). En 2016, elles correspondaient à une dépense de 462 €/habitant, supérieure à celle observée dans les communes de la strate (352 €/habitant). Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire précise que la réduction des contrats aidés en 2018, qui va se poursuivre, impactera à la baisse les charges de personnel.

Les charges à caractère général représentent, en moyenne sur la période, 32 % des charges de gestion. Les subventions de fonctionnement connaissent une variation annuelle moyenne négative de 11,5 %. Celles versées aux associations ont baissé de 36 % et celles accordées au centre communal d'action sociale de 46 %. Elles restent néanmoins à un niveau de 46 €/habitant, supérieur à celui de la strate (38 €/habitant).

3.1.2 L'autofinancement dégagé par l'exploitation

Tableau n° 4 : Evolution de la capacité d'autofinancement

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle
Excédent brut de fonctionnement	269 922	407 238	542 937	508 849	329 440	5,1 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 58 893	- 60 027	- 51 896	- 46 295	- 40 916	- 8,7 %
= CAF brute	213 360	339 835	491 792	473 533	287 926	7,8 %
% des produits de gestion	8,5 %	13,7 %	19,4 %	19,8 %	12,1 %	
- Annuité en capital de la dette	224 688	209 301	138 452	143 792	127 271	
= CAF nette ou disponible	- 11 328	130 534	353 339	329 741	160 655	

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

En 2017, la forte baisse de l'excédent brut de fonctionnement, à peine atténuée par la baisse de la charge des intérêts, implique celle des capacités d'autofinancement (CAF) brute et nette.

Après s'être restaurée entre 2013 et 2016, la CAF brute se dégrade significativement en 2017. Elle ne représente plus que 12,1 % des produits de gestion, ce qui est faible. Bien que l'annuité en capital de la dette diminue, la CAF nette suit la même évolution. Fin 2017, bien que positive, elle ne constitue plus une ressource suffisante pour financer la politique d'investissement de la commune.

²¹ Le maire précise, en réponse aux observations provisoires, que ces dépenses comprennent la charge supportée par la commune pour l'établissement des documents d'identité des habitants d'Hesdin et des communes avoisinantes, et la mise à disposition d'un personnel au centre communal d'action sociale.

3.1.3 Les investissements et leur financement

3.1.3.1 Les dépenses d'équipement

Tableau n° 5 : Evolution des dépenses réelles d'équipement entre 2013 et 2017²²

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
Dépenses d'équipement	175 864	86 042	860 080	377 083	496 913	1 995 984
€/habitant	75	38	384	170	NC	
Moyenne de la strate – €/habitant	360	307	263	273	NC	

Sources : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et du site internet <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>.

NC : non communiqué.

Les montants repris *supra* ne reflètent pas exhaustivement la politique d'investissement de la commune puisqu'ils n'intègrent pas les restes à réaliser.

Sur la période 2013-2017, les dépenses réelles d'équipement cumulées s'élèvent à près de 2 M€, soit une moyenne annuelle de 399 197 €. Elles correspondent à une dépense de 166 €/habitant, nettement inférieure à celle des communes de la strate (300 €).

Jusqu'en 2014, la commune a peu investi. Les dépenses d'équipement sont faibles (260 000 € en cumulé) et se limitent à des travaux de maintenance du patrimoine (entretien des voiries, école et couverture de la mairie). Entre 2015 et 2017, la commune a investi 1,7 M€, soit en moyenne 578 000 €/an. Au cours de ces trois années, les principales opérations concernent la rénovation de l'église (600 000 €), la réhabilitation de la maison du père Brassart (204 700 €), l'aménagement du skate parc (67 000 €) et l'entretien du patrimoine communal (220 000 € pour divers travaux de toiture de l'école, de la salle de basket, de la salle du manège). En 2017, la commune a également décidé l'acquisition de l'ancien refuge de l'abbaye Saint-André pour y installer une médiathèque (100 000 €).

L'absence d'inventaire, de plan pluriannuel d'investissement et de plan de maintenance et de gros entretien ne permet pas l'élaboration d'une stratégie patrimoniale, seule à même de s'assurer de la cohérence de la politique d'investissement. La chambre relève également un défaut dans la conduite de certaines opérations, en termes d'identification des besoins et d'utilisation fonctionnelle à venir de l'équipement.

La rénovation de la maison du père Brassart et l'acquisition de l'ancien refuge de l'Abbaye Saint-André illustrent ce constat.

La première opération est en cours depuis 2015. Elle doit permettre la réhabilitation d'une demeure historique destinée notamment à recevoir une antenne de la caisse d'allocations familiales. Le coût de cette opération s'élève déjà à 284 189 €²³, soit un montant plus de 2,5 fois supérieur à l'estimation initiale présentée au conseil municipal²⁴.

²² Hors restes à réaliser.

²³ Selon la situation budgétaire tenue par l'ordonnateur, les dépenses relatives à cette opération se répartissent comme suit : 2015 : 36 846 € ; 2016 : 117 169,41 € ; 2017 : 50 685,05 € ; restes à réaliser 2017 : 13 039,32 € ; engagements pris en 2018 : 66 450 €.

²⁴ Lors de la séance du conseil municipal du 11 mars 2015, ce projet a été estimé à 114 000 € (55 000 € pour une association dans le cadre d'un chantier école et 59 000 € pour les matériaux).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que le projet a été sous-évalué faute d'estimations intégrant toutes les fonctionnalités et aménagements attendus de l'immeuble.

Pour la seconde opération, l'immeuble, qui a vocation à accueillir des associations, doit également permettre de redynamiser la médiathèque, actuellement implantée derrière la mairie. Pour le reste, les locaux sont destinés à installer « une vitrine d'artiste, une boutique test et un logement locatif ». Ces divers projets n'ont pas fait l'objet d'une étude préalable et d'une définition précise, si bien que les coûts d'aménagement de l'immeuble ne sont pas connus.

Cette acquisition, d'un montant de 100 000 €, est supérieure de 25 % à l'estimation faite par le service des domaines de la direction départementale des finances publiques²⁵. Conformément à l'article L. 2244-1 du CGCT, le conseil municipal²⁶ a autorisé l'achat à hauteur de 100 000 € en raison de travaux déjà réalisés par le vendeur. Il s'est ainsi écarté des règles d'usage autorisant une marge de 10 % par rapport à l'estimation des domaines.

Or, des travaux nécessaires à la stabilisation de l'édifice sont nécessaires et évalués à 643 085 €, selon l'estimation de l'architecte (défaut d'étanchéité, couvertures, vétusté, présence d'amiante). Dans son projet de budget 2018, le maire avait réservé 135 000 € pour de simples travaux de rafraîchissement, ce qui ne correspond pas à la réalité du besoin.

Compte tenu des travaux à réaliser pour la stabilisation de l'immeuble, l'achat à un prix supérieur à l'estimation des domaines n'apparaît guère justifié.

La chambre invite la commune à engager une réflexion sur le devenir des locaux prochainement vacants, suite aux transferts des services dans la maison du père Brassart et au sein de l'ancien refuge de l'Abbaye Saint-André. Elle recommande la réalisation d'un diagnostic du patrimoine, étape préalable à la définition d'un plan de maintenance et de gros entretien. Cet état des lieux permettra de garantir une programmation pluriannuelle efficiente des investissements.

Recommandation n° 1 : engager, sans délai, la réalisation d'un diagnostic de l'état du patrimoine communal et élaborer un plan de maintenance courante et de gros entretien de façon à garantir une programmation efficiente des investissements.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire analyse comme nécessaire la rationalisation du patrimoine immobilier de la ville, en concrétisant la cession de biens devenus vacants, et en poursuivant cette politique concomitamment avec l'audit sur les charges patrimoniales. Enfin, il confirme « qu'un plan pluriannuel d'investissement doit être établi sans délai, notamment pour l'entretien ».

²⁵ Le service des domaines de la DDFiP a estimé la valeur d'acquisition de l'ensemble immobilier à 80 000 €.

²⁶ Délibération du conseil municipal du 28 octobre 2016.

3.1.3.2 Les recettes d'investissement

Tableau n° 6 : Evolution des recettes d'investissement entre 2013 et 2017

Au 31 décembre (en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
= CAF nette ou disponible (C)	- 11 328	130 534	353 339	329 741	160 655	962 942
TLE et taxe d'aménagement	0	672	0	18 049	2 275	20 996
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	16 122	27 667	13 321	138 835	40 764	236 709
+ Subventions d'investissement reçues	27 202	6 517	241 191	74 077	37 587	386 575
+ Produits de cessions	15 150	1	0	600	0	15 751
+ Autres recettes	23 037	0	0	19 500	8 049	50 585
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	81 511	34 857	254 512	251 061	88 675	710 616
= Financement propre disponible (C+D)	70 183	165 391	607 851	580 801	249 330	1 673 557
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	39,9 %	192,2 %	70,7 %	154,0 %	50,2 %	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	175 864	86 042	860 080	377 083	496 913	1 995 984
+/- Variation autres dettes et cautionnements	370	600	- 2 440	- 1 550	- 330	- 3 350
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 106 052	78 749	- 249 789	205 268	- 247 253	- 319 077

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

Sur la période 2013-2017, le financement propre disponible intervient à hauteur de 84 % des dépenses d'équipement. Cette situation *a priori* favorable doit cependant être nuancée en prenant en compte les restes à réaliser.

L'autofinancement, qui constitue 57 % des recettes propres d'investissement, couvre moins de 50 % des dépenses d'équipement de la période. Les subventions d'investissement et les produits du FCTVA représentent, respectivement, 23 % et 14 % du financement propre disponible. Les produits de cessions sont quasi nuls.

Sur la période, la commune a emprunté 650 000 € et mobilisé son fonds de roulement à hauteur de 330 924 €.

La chambre l'invite à engager une réflexion sur la gestion de son patrimoine. La définition d'un plan pluriannuel d'investissement constitue, notamment, un outil de pilotage opérationnel permettant de donner aux élus une vision prospective et synthétique.

3.1.4 L'endettement et l'équilibre financier

3.1.4.1 L'endettement

Entre 2013 et 2016, l'encours de la dette a diminué d'un tiers. La souscription d'un nouvel emprunt en 2017, à hauteur de 350 000 €, rompt cette tendance. Fin 2017, la dette s'élève à 1,25 M€, ce qui correspond à une dépense de 557 €/habitant. Pour les communes de la strate, elle était de 685 €/habitant en 2016²⁷.

Fin 2017, le rebond de l'encours de la dette et la baisse de la CAF brute détériorent la capacité de désendettement, qui se situe encore à un niveau satisfaisant de 4,3 années, inférieure à celle de début de période (7,1 années).

Toutefois, si la tendance observée en 2017 devait se poursuivre, la commune ne pourrait recourir à de nouveaux emprunts sans dégrader significativement sa capacité de désendettement. L'élaboration d'une prospective financière communiquée à l'assemblée délibérante permettrait de mesurer ce risque.

3.1.4.2 L'équilibre financier

Tableau n° 7 : Evolution de la trésorerie

Au 31 décembre (en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Variation annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	633 162	711 911	462 122	667 390	770 137	5,0 %
- Besoin en fonds de roulement global	6 163	20 572	10 126	29 278	- 16 329	NC
= Trésorerie nette	626 998	691 339	451 996	638 112	786 466	5,8 %
En nombre de jours de charges courantes	99,5	118,3	80,9	120,7	137,7	

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

NC : non communiqué.

Entre 2013 et 2017, le fonds de roulement a connu une variation annuelle moyenne de 5 %. En 2015, il a été mobilisé à hauteur de 250 000 € pour couvrir le besoin de financement des dépenses d'équipement.

Au 31 décembre 2017, les niveaux du fonds de roulement et de la trésorerie, respectivement de 135 et 138 jours de charges de gestion courante, sont en apparence élevés. Or, ces ressources de la commune servent, en 2018, à couvrir les dépenses d'investissement déjà engagées. Compte tenu du montant de 615 662 € de restes à réaliser en dépenses identifiés fin 2017 par la chambre, le niveau du fonds de roulement résiduel serait plutôt de l'ordre de 150 000 €, correspondant à 26,3 jours de charges courantes fin 2018.

²⁷ Donnée non disponible en 2017.

Le fonds de roulement et la trésorerie sont à un niveau élevé et mobilisés pour couvrir des engagements déjà pris par la collectivité. Ils ne pourront donc être utilisés pour couvrir de nouveaux projets d'investissement.

3.2 Analyse financière prospective

Comme indiqué *supra*, la commune ne dispose pas de plan pluriannuel d'investissement approuvé par l'assemblée délibérante. Ainsi, la présente prospective repose sur les seuls éléments identifiés par la chambre lors de l'instruction.

3.2.1 Le budget 2018

Le projet de budget présenté par le maire se caractérisait par une augmentation de 56 % des dépenses d'investissement (2,1 M€) par rapport aux prévisions 2017 (1,3 M€). Il n'a pas été adopté par le conseil municipal dans les délais fixés par l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). En conséquence, le préfet du Pas-de-Calais a saisi la chambre, qui a rendu un avis. Le budget a été rendu exécutoire par arrêté préfectoral du 26 juin 2018.

Dans son avis budgétaire, la chambre a souligné que les prévisions de l'ordonnateur n'étaient pas sincères. Comme indiqué au point 2.1.1, les restes à réaliser en dépenses et en recettes ont été réajustés en conséquence.

Le maire a procédé à de nouveaux engagements en section d'investissement sans autorisation du conseil municipal et au-delà de la limite de 25 % des crédits ouverts en 2017, en contradiction avec les dispositions de l'article L. 1612-1 du CGCT. Ces engagements irréguliers constituent une entorse au droit budgétaire et, au-delà, au bon exercice de la démocratie locale.

Des crédits ont été inscrits à hauteur de 213 119 €, permettant de couvrir une partie de ces engagements.

En section de fonctionnement, le maire a engagé, depuis le début de l'année 2018, de nombreuses dépenses pour la mise en œuvre d'animations et de festivités dans la commune. Une augmentation de 7 % des charges de personnel et de 28 % des subventions a été constatée, compte tenu des engagements pris.

En conséquence, le budget 2018 se caractérise par « un effet de ciseau » entre l'augmentation des charges de gestion (+ 3 %) et la baisse des produits (- 2 %).

Les conséquences en termes d'analyse financière sont décrites ci-dessous au conditionnel car, à la date du délibéré, la chambre n'avait pas connaissance des résultats définitifs de l'exercice 2018.

La baisse de l'excédent brut de fonctionnement s'en trouverait accentuée, son niveau reculant d'1/3 par rapport à celui de 2017. Il ne représenterait plus que 9,2 % des produits de gestion, inférieur à celui des communes de la strate, de 20,67 %²⁸.

²⁸ www.impots.gouv.fr – données 2016.

La CAF brute suivrait la même trajectoire et atteindrait le niveau inquiétant de 6,2 % des produits de gestion. Son niveau à peine suffisant pour couvrir les charges financières conduirait à une CAF nette nulle.

Compte tenu des dépenses d'investissement déjà engagées antérieurement et au cours de l'exercice 2018²⁹, les dépenses d'équipement devraient être de 829 000 €, soit un peu moins du double de celles exécutées en 2017. Les recettes propres d'investissement seraient modestes ; elles se limiteraient aux produits du FCTVA et à un legs pour un total de 230 000 €. Le besoin de financement en résultant approcherait 600 000 € ; il serait entièrement couvert par la mobilisation du fonds de roulement, ce qui devrait placer celui-ci à un niveau de 29 jours de charges courantes, proche du niveau de 30 jours communément admis.

Sous l'effet de la baisse de la CAF brute, et même sans nouvel emprunt, la capacité de désendettement de la commune se dégraderait. Elle devrait atteindre 7,6 ans fin 2018.

Le financement des dépenses d'investissement par l'obtention de legs et la mobilisation du fonds de roulement n'est, par nature, pas pérenne. La commune devra donc impérativement s'efforcer de diversifier ses recettes d'investissement en recherchant, notamment, de nouvelles subventions et/ou en engageant une réflexion sur une éventuelle politique de cessions d'actifs.

3.2.2 Trajectoire financière jusqu'en 2022

3.2.2.1 Identification des dépenses d'investissement

Plusieurs projets d'investissement sont envisagés. Ils sont évalués à 3,578 M€ pour la période 2018-2022, dont 2,750 M€ entre 2019 et 2022. Il appartiendra au conseil municipal de délibérer sur leur éventuelle mise en œuvre.

Tableau n° 8 : Evaluation des dépenses d'investissement sur la période 2019-2022

Identification des dépenses d'investissements	Montant	Justifications
Effacement des réseaux de l'avenue Leclerc	195 820	Acte d'engagement signé par le maire le 18 avril 2018
Aménagement de l'avenue Leclerc	222 467	Actes d'engagement signés les 25 et 28 mai 2018
Eclairage public phase 2	298 462	Offre de prix déposée
Réhabilitation de la maison Nicolas	643 085	Estimation de l'architecte du 25 janvier 2018
Restauration et mise en sécurité Beffroi phase 1	738 471	Estimation de l'architecte du 25 janvier 2018
Accessibilité du Beffroi phase 2	383 697	Estimation de l'architecte du 25 janvier 2018
Mise en sécurité de la salle du manège	67 134	Devis d'octobre 2017
Réhabilitation de la salle du manège		
Fin d'opération Maison du père Brassart		
Fin d'opération - intérieur de l'église		
Dépenses récurrentes d'investissement 50 000 €/an	200 000	

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

²⁹ 615 662 € de restes à réaliser et 213 119 € de dépenses nouvelles.

3.2.2.2 Les hypothèses

La chambre a retenu trois scénarios à partir des hypothèses ci-après, étant précisé que les orientations n'ont pu être élaborées de concert avec l'ordonnateur, la proposition de la chambre étant restée sans suite.

Les ressources fiscales progressent annuellement d'1 %, ce qui correspond au coefficient d'augmentation des valeurs locatives cadastrales appliqué pour 2017. L'absence de programme immobilier et une population décroissante rendent cette hypothèse optimiste.

Les ressources d'exploitation, les dotations et les produits de la fiscalité reversée sont maintenus à leur niveau de 2018.

Les charges à caractère général et celles de gestion sont maintenues à leur niveau de 2018.

Après leur augmentation en 2018, les subventions et les charges de personnel ont été estimées à leur niveau de 2017 ; pour ces dernières, une augmentation annuelle d'1 % a été appliquée pour tenir compte du glissement vieillesse technicité (GVT)³⁰.

Aucune subvention d'équipement n'est enregistrée, le conseil municipal³¹ n'ayant pas autorisé l'exécutif à formuler des demandes ; de même, en l'absence de stratégie identifiée, aucun produit de cession n'est inscrit.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire souligne que les subventions peuvent impacter très fortement le financement des projets.

Le recours à l'emprunt est envisagé au taux de 2,5 % sur 15 ans³².

3.2.2.3 Scénario d'ajustement par le recours à l'emprunt

Ce scénario permet de déterminer le niveau de dette nécessaire pour équilibrer le financement des investissements, en tenant compte de la capacité d'autofinancement obtenue à partir des hypothèses précédentes et en dehors de tout recours au fonds de roulement.

La réalisation des investissements sur les années 2019 et 2020 impliquerait une dépense d'investissement d'1,350 M€ par an sur ces deux années et de 0,05 M€, correspondant aux dépenses récurrentes, pour les années 2021 et 2022.

Selon cette hypothèse, le financement propre disponible couvrirait à peine 26 % des dépenses d'investissement de la période. Le besoin de financement serait de 2,7 M€ sur la période 2018-2022, dont 2,2 M€ pour les seules années 2019 et 2020. Un recours à l'emprunt à hauteur de 2,24 M€ serait alors nécessaire.

³⁰ Le GVT est une notion de variation de la masse salariale à effectif constant. Un GVT positif correspondant à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un fonctionnaire.

³¹ Décisions des conseils municipaux des 9 et 14 février 2018.

³² Ce taux apparaît réaliste et prudentiel. Il est supérieur à ceux pratiqués actuellement (1,5 %) mais inférieur à ceux proposés en moyenne aux communes de moins de 10 000 habitants en 2016 (3,09 %).

L'encours de dette progresserait et atteindrait 2,9 M€ en 2020, si bien qu'avec une capacité d'autofinancement brute faible (au plus haut 12 % des produits de gestion en 2019 et 10 % en 2022), la capacité de désendettement atteindrait 12,9 ans en 2020 et 11 ans en 2022, soit un niveau supérieur au seuil d'alerte communément admis de 10 ans.

La mise en œuvre d'une politique d'investissement concentrée sur les années 2019 et 2020 n'est donc pas soutenable.

L'hypothèse de réalisation des investissements répartis linéairement sur la période 2019 à 2022 ne modifie pas profondément la conclusion précédente. Dans ce cas, les dépenses d'investissement seraient annuellement de 687 000 € entre 2019 et 2022.

Selon cette hypothèse, le financement propre disponible couvrirait à peine 29 % des dépenses d'investissement de la période. Le besoin de financement serait de 2,55 M€ sur la période 2018-2022. Le recours à l'emprunt serait nécessaire à hauteur d'1,950 M€ entre 2019 et 2022.

Les emprunts étant contractés en fonction des besoins sur toute la période, l'encours de dette progresserait régulièrement pour atteindre 2,3 M€ en 2022. Le niveau de CAF étant, cette année-là, encore faible, la capacité de désendettement de la commune atteindrait 10 années, ce qui constitue l'indice d'un endettement élevé.

En conclusion, la mise en œuvre d'une politique d'investissement à hauteur de 3,578 M€ entre 2018 et 2022 ne paraît pas soutenable.

3.2.2.4 Scénario d'ajustement en fonction de la cible d'endettement

Ce scénario permet de déterminer le niveau de capacité d'autofinancement compatible avec un ratio de désendettement soutenable. Un taux de désendettement-cible de 5 années a été retenu à échéance 2022. Il correspond à un niveau d'endettement maîtrisé et proche de celui constaté dans la commune en 2017 (4,3 années).

Il est construit sur une répartition des dépenses d'investissement à hauteur de 687 000 €/an entre 2019 et 2022.

Cet objectif imposerait un effort conséquent sur l'épargne courante. Le surcroît d'excédent brut de fonctionnement cumulé attendu sur la période serait de 193 000 €. Ainsi, fin 2022, l'excédent brut de fonctionnement serait de 500 000 €, de 133 % supérieur à son niveau prévisionnel de 2018. A l'échéance de la période, son niveau atteindrait 21 % des produits de gestion, ce qui est satisfaisant.

Le financement propre disponible atteindrait 45 % des dépenses d'investissement de la période. Ce ratio est plus favorable que précédemment mais demeure encore insuffisant pour financer durablement une politique d'investissement. Le besoin de financement se limiterait alors à 1,9 M€ et pourrait être couvert par l'emprunt.

En définitive, la soutenabilité de la politique d'investissement impose une politique volontariste de la commune pour améliorer significativement la capacité d'autofinancement. Elle suppose la maîtrise rigoureuse des dépenses de fonctionnement (soit une baisse annuelle comprise entre 2 et 9 %) et/ou l'augmentation des produits de la fiscalité locale. Dans ce dernier cas, une majoration des taux de prélèvement serait nécessaire compte tenu du faible niveau des bases.

3.2.2.5 Scénario d'ajustement par la baisse des dépenses d'équipement

Ce dernier scénario permet de déterminer, en l'absence de restauration de la capacité d'autofinancement brute, le niveau des dépenses d'équipement compatible avec un ratio de désendettement soutenable. Comme précédemment, un taux de désendettement cible de 5 années a été retenu à échéance 2022.

Dans ce cas, les dépenses d'investissement devraient se limiter à 1,816 M€ sur la période 2018-2022, soit une dépense annuelle moyenne de 363 000 €. Ainsi, le financement propre disponible couvrirait à hauteur de 51 % ces dépenses, le recours à l'emprunt couvrant la part résiduelle pour un montant de 900 000 €.

En conclusion, la chambre relève que la politique d'investissement engagée par la commune en 2018 n'est pas soutenable, sauf à obtenir un niveau de subventionnement élevé. La restauration de la capacité d'autofinancement brute est nécessaire pour pouvoir recourir à de nouveaux emprunts. Une diversification des recettes d'investissement doit aussi être envisagée.

Le conseil municipal est invité à adopter un plan pluriannuel d'investissement adapté aux capacités financières de la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Fin 2017, avec une capacité de désendettement de 4,3 ans et un niveau élevé de trésorerie, la situation financière de la commune semble en apparence saine.

Or, la dégradation de la capacité d'autofinancement en 2017 et la mobilisation du fonds de roulement en 2018 pour couvrir les engagements liés aux dépenses d'investissement traduisent une trajectoire financière préoccupante.

En l'état, sauf à restaurer la capacité d'autofinancement, la politique d'investissement engagée en 2018 n'apparaît pas soutenable.

Il est également souhaitable que celle-ci soit priorisée et planifiée.

4 LA GOUVERNANCE

4.1 L'organisation et le fonctionnement du conseil municipal

Entre 2013 et 2017, le conseil municipal s'est réuni entre 4 et 8 fois par an, respectant ainsi l'obligation de réunion trimestrielle fixée par l'article L. 2121-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Le fonctionnement de l'assemblée n'est pas repris au sein d'un règlement intérieur. Ce document reste cependant facultatif pour les communes de moins de 3 500 habitants.

4.1.1 La convocation et l'information du conseil municipal

Les convocations sont adressées individuellement par le maire au moins trois jours francs avant la tenue de la réunion, ce qui est conforme aux dispositions de l'article L. 2121-11 du CGCT. Cependant, elles ne sont pas reprises au registre des délibérations (*cf. infra*) et ne sont pas systématiquement affichées, comme le prévoit l'article L. 2121-10 du même code. Ces lacunes en matière de publicité n'entraînent toutefois pas l'illégalité et la nullité des délibérations adoptées³³.

Les convocations comprennent un ordre du jour qui apparaît suffisamment clair et précis. Le maire n'est pas tenu de joindre à la convocation une note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération³⁴. En l'absence de règlement intérieur, les modalités de transmission et/ou de présentation des délibérations en amont ou lors des séances du conseil municipal ne sont pas définies.

Selon le maire, les conseillers municipaux peuvent consulter en mairie les documents préparatoires des séances (article L. 2121-13 du CGCT³⁵). Sur la période 2013-2017, ces derniers n'ont pas formulé de demande écrite leur permettant de disposer en amont des pièces soumises à examen³⁶.

La chambre constate que, depuis 2018, plusieurs réunions de préparation associant les élus se sont tenues en amont des séances du conseil municipal, ce qui est de bonne gestion. L'information transmise aux conseillers municipaux doit cependant encore être renforcée.

³³ CE 22 mars 1993, SCI « les voiliers ».

³⁴ L'article L. 2121-12 du CGCT prévoit cette disposition pour les communes de plus de 3 500 habitants.

³⁵ Article L. 2121-13 du CGCT : « *Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération* ».

³⁶ Conseil d'Etat du 11 janvier 2002 n° 215314.

4.1.2 Le déroulement des séances

Le maire préside les séances du conseil municipal, qui se tiennent de manière publique. La désignation du secrétaire de séance et la vérification du quorum sont conformes aux dispositions réglementaires. En préambule de la séance, le maire met utilement à l'approbation de l'organe délibérant le compte rendu de la séance précédente.

Il dirige les débats et veille au bon déroulement de l'ordre du jour. En général, le vote se fait par simple constat de l'assentiment de la majorité des membres (vote à main levée). Seules certaines délibérations ont fait l'objet d'un vote formel à bulletin secret. La procédure de vote public, prévue à l'article L. 2121-21 du CGCT, n'a pas été mise en œuvre sur la période examinée.

Le conseil municipal a voté des délibérations, puis leur annulation au cours de la même séance, ce qui peut interroger sur la cohérence du processus de décision.

A titre d'illustrations, dans sa séance du 27 septembre 2017, le conseil municipal a refusé, par délibération n° 2017/62, l'attribution d'un marché pour la phase 2 de l'éclairage public ; par délibération n° 2017/63, il a annulé la délibération précitée ; et enfin, par délibération n° 2017/64, il a finalement autorisé la passation d'un marché pour un montant différent de celui initialement évoqué. Dans sa séance du 9 février 2018, l'organe délibérant a refusé le principe de demande de subvention de la commune au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) ; puis le maire a soumis à l'assemblée l'annulation de la délibération précédente ; enfin, il a présenté au vote une nouvelle délibération portant demande de subvention. Celle-ci n'a pas été adoptée.

Depuis fin 2017, le climat au sein du conseil municipal s'est détérioré. A plusieurs reprises, la majorité municipale a voté contre les propositions du maire. Ce dernier a donc décidé de ne pas épuiser l'ordre du jour et de lever la séance de l'assemblée délibérante. Si cette possibilité n'apparaît pas irrégulière, elle constitue un dysfonctionnement dans la gestion des affaires communales³⁷.

4.1.3 La forme des délibérations

Les mentions portées sur les délibérations permettent bien, en l'espèce, de vérifier le quorum, la non-participation à la délibération d'un conseiller personnellement intéressé et le résultat du vote permettant l'exercice du contrôle de légalité par le préfet. Cependant, elles ne comprennent pas toujours un exposé des motifs, ce qui nuit à l'information des élus et des citoyens.

De même, les délibérations ne sont pas signées par tous les membres présents à la séance et ne sont pas systématiquement assorties d'un numéro d'ordre.

La chambre souligne l'évolution favorable constatée depuis 2018, les délibérations étant désormais assorties d'un numéro d'ordre. Elle rappelle que toutes les dispositions prévues aux articles L. 2121-23 et R. 2121-9 du CGCT doivent être respectées.

³⁷ Article L. 2121-29 du CGCT : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. »

4.1.4 La publicité de la séance et des délibérations

Les comptes rendus³⁸ des séances du conseil municipal ne sont pas systématiquement affichés dans le délai d'une semaine et ne sont pas mis en ligne sur le site internet de la commune, comme le prévoient les dispositions de l'article L. 2125-25 du CGCT.

Jusqu'en 2018, ces documents se confondaient avec les procès-verbaux³⁹. Depuis, une clarification entre les comptes rendus et les procès-verbaux des séances du conseil municipal est opérée. Désormais, les procès-verbaux sont signés par les membres présents et consignés dans un registre et les comptes rendus des conseils municipaux affichés, ce qui est favorable.

La chambre souligne les quelques évolutions favorables intervenues depuis 2018, mais qui doivent encore se poursuivre. Des manquements perdurent, en effet, dans l'information et la traçabilité des décisions de l'organe délibérant.

Elle recommande la rédaction d'un règlement intérieur. Ce document a pour finalité de « permettre au conseil municipal de s'appliquer, dans le respect des droits de chacun des élus, des mesures d'organisation interne propres à faciliter son fonctionnement et à améliorer la qualité de ses travaux »⁴⁰. Il pourra notamment prévoir les conditions de présentation et de discussion des délibérations mises à l'ordre du jour, la composition et le rôle des commissions municipales, la possibilité de transmettre de manière dématérialisée les convocations.

Recommandation n° 2 : consolider les mesures permettant la traçabilité des actes pris par le conseil municipal et faciliter son fonctionnement par la rédaction d'un règlement intérieur.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire confirme qu'un règlement intérieur doit être pris.

4.2 La fonction exécutive du maire

4.2.1 La délégation accordée au maire par le conseil municipal

Le conseil municipal a accordé aux deux maires successifs les délégations mentionnées à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

³⁸ Le compte rendu est prévu à l'article L. 2121-25 du CGCT. Il retrace les décisions prises par le conseil municipal sur les affaires inscrites à l'ordre du jour, sans détailler les débats (question n° 03693 de M. Masson, JO Sénat 13 décembre 2012, p. 2892).

³⁹ Le procès-verbal est prévu à l'article L. 2121-26 du CGCT. Il est rédigé par le secrétaire de séance. Il a pour objet d'établir et de conserver les faits et décisions du conseil municipal (question n° 03693 de M. Masson, JO Sénat 13 décembre 2012, p. 2892).

⁴⁰ JO AN, n° 61660, 26 octobre 1992.

L'assemblée délibérante a précisé le champ de délégation accordée à l'ordonnateur en fonctions⁴¹. Ce dernier a, notamment, été autorisé à accorder la protection fonctionnelle aux élus et agents municipaux. Or, le conseil municipal est seul compétent⁴² pour accorder la protection fonctionnelle⁴³ sur le fondement de l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales. La chambre invite donc la commune à revoir la rédaction de la délibération prise sur la base de l'article L. 2122-22 dudit code.

Le maire a parfois utilisé sa délégation en dépit de décisions contraires du conseil municipal, ce qui est irrégulier.

Ainsi, par délibération du 28 septembre 2017, le conseil municipal n'a pas autorisé le maire à passer un marché à procédure adaptée pour la location de caméras de vidéo-surveillance. Sans en tenir compte, l'exécutif a initié la publicité le 10 octobre 2017 et signé le contrat le 25 avril 2018⁴⁴. De même, au cours de la séance du 29 décembre 2017, l'assemblée délibérante n'a pas autorisé le recrutement du directeur général des services, or ce dernier a néanmoins pris ses fonctions en janvier 2018⁴⁵. Enfin, dans sa séance du 30 juin 2017, le conseil avait refusé l'attribution du marché à Citéos pour la mise en valeur du Beffroi, de la bretèche et de l'Hôtel de ville. Le maire avait notifié, dès le 11 mai 2017, au titulaire le marché correspondant. En application de la décision de l'assemblée délibérante, il aurait dû le résilier.

Dans sa réponse, le maire conteste l'observation de la chambre. Il considère régulière sa décision d'installer la vidéo surveillance, celle-ci ayant été prise, selon lui, en vertu « *des pouvoirs propres du maire* ». Contrairement à cette interprétation et sous réserve de l'appréciation du juge administratif, la chambre rappelle qu'il appartient au conseil municipal de régler, par ses délibérations, les affaires communales (article L. 2121-29 du CGCT). Ainsi, le maire est tenu d'exécuter les décisions de l'assemblée, notamment lors de la souscription de marchés (6° de l'article L. 2122-21 dudit code). Enfin, les décisions prises dans le cadre de la délégation donnée par le conseil municipal sur la base de l'article L. 2122-22 du même code le sont à titre subsidiaire, en l'absence de décision de l'assemblée délibérante.

Selon l'article L. 2122-23 du CGCT, le maire doit rendre compte à l'organe délibérant des décisions prises dans le cadre de sa délégation. Or, l'examen des convocations adressées aux conseillers municipaux et des procès-verbaux des réunions de l'organe délibérant ne permet pas de s'assurer formellement du respect de cette disposition. Ce déficit d'information ne favorise pas le contrôle du pouvoir exécutif et pourrait conduire, le cas échéant, le conseil municipal à solliciter le retrait de la délégation, comme le prévoit l'article précité.

⁴¹ Délibération du 19 septembre 2014.

⁴² Cour administrative d'appel de Versailles du 20 décembre 2012, n° 11VE02556.

⁴³ « *La commune est tenue d'accorder sa protection au maire, à l'élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ou à l'un de ces élus ayant cessé ses fonctions lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute détachable de l'exercice de ses fonctions* ».

⁴⁴ Le maire a signé le contrat le 25 avril 2018 alors que celui-ci était édité le 17 mai 2018 par le prestataire.

⁴⁵ Arrêté portant recrutement du directeur général des services, signé le 28 décembre 2017.

Enfin, l'article R. 2122-7-1⁴⁶ du CGCT prévoit que les décisions prises par le maire dans le cadre de cette délégation sont soumises aux mêmes règles que celles applicables aux délibérations. Ainsi, elles doivent être enregistrées dans le registre des délibérations.

La chambre rappelle que le conseil municipal doit être en mesure d'exercer son pouvoir de contrôle du maire dans ses fonctions de responsable de l'administration communale. En effet, l'assemblée exerce une compétence de droit commun pour régler par ses délibérations les affaires de la commune (article L. 2121-29 du CGCT), l'exécutif n'agissant que par délégation.

Rappel au droit n° 4 : informer le conseil municipal des décisions prises par le maire au titre de la délégation (article L. 2122-23 du CGCT) et assurer leur traçabilité dans le registre des délibérations (article R. 2122-7-1).

4.2.2 Les délégations de fonctions et de signature

Le conseil municipal comprend 19 membres élus. Conformément à l'article L. 2122-18 du CGCT, le maire a délégué par arrêtés ses fonctions à cinq adjoints. Les délégations sont de portée générale. Elles précisent succinctement les domaines d'intervention consentis aux adjoints.

Au cours de la période 2014 à avril 2018, le maire a procédé à plusieurs retraits ou modifications du périmètre de délégations. A cette occasion, conformément aux dispositions de l'article précité, le conseil municipal a délibéré sur le maintien de l'adjoint dans ses fonctions.

Les procédures suivies en matière de délégations présentent un caractère régulier mais les modifications de périmètre influent sur la bonne administration de la commune.

A titre d'exemple, par arrêté du 11 mars 2015, le maire a retiré la délégation accordée en matière de « finances » à la 4^{ème} adjointe. Il n'a pas accordé de nouvelle délégation dans ce domaine jusqu'au 18 mars 2018. A cette date, il a de nouveau confié la délégation « finances » à la 4^{ème} adjointe. Ainsi, pendant trois années, aucun adjoint n'a assuré un suivi sur les finances communales.

Le maire a, par ailleurs, accordé une délégation de signature à un adjoint, en vue d'engager la commune sur « toutes pièces afférentes à toutes les attributions ». Un conseiller municipal dispose également d'une délégation pour toute commande inférieure à 100 €.

Conformément aux articles L. 2122-29 et R. 2122-7-1 du CGCT, tous les arrêtés pris par le maire doivent être repris dans le registre des délibérations.

⁴⁶ « Les décisions prises par le maire par délégation du conseil municipal ou par un adjoint ou un conseiller municipal par subdélégation sont inscrites dans le registre des délibérations par ordre de date, dans les conditions prévues à l'article R. 2121-9 ».

4.2.3 Les indemnités de fonctions du maire et des adjoints

Selon l'article L. 2123-17 du CGCT, les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites. Toutefois, des indemnités de fonctions peuvent leur être accordées.

Les indemnités accordées au maire et aux adjoints sont conformes aux dispositions des articles L. 2123-23 et R. 2123-23 du CGCT. Ainsi, sur l'année 2017, le maire et chaque adjoint ont reçu respectivement 18 326,03 € et 7 769,71 € nets.

4.2.4 Les indemnités pour frais de représentation du maire

Le maire perçoit des indemnités pour frais de représentation, comme l'y autorise l'article L. 2123-19 du CGCT.

Le conseil municipal a défini les conditions de versement de ces indemnités⁴⁷. Celles-ci sont plafonnées à 300 € mensuels et versées sur présentation de justificatifs. L'ordonnateur n'a pas respecté ces dispositions. Par exemple, en février et juin 2017, des indemnités lui ont été versées respectivement pour un montant de 535,25 € et 945,80 €.

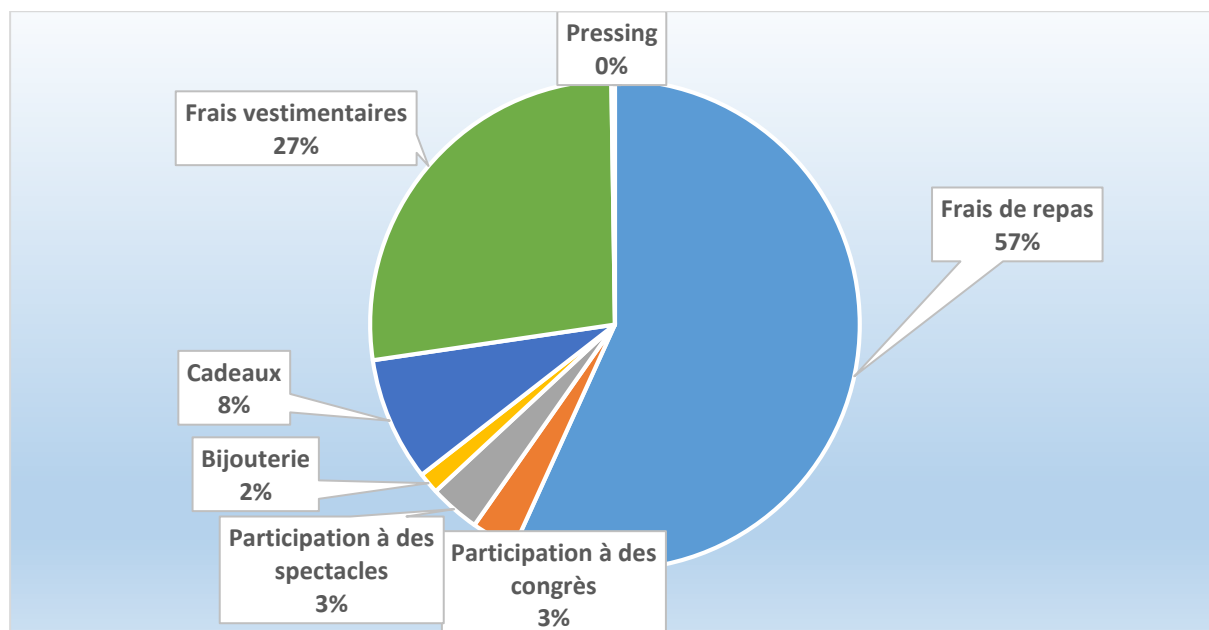
La chambre constate, par ailleurs, que les crédits ouverts à l'article 6535 « Frais de représentation » s'élevaient respectivement à 3 000 € en 2015, et 2 700 € en 2016 et 2017. Or, l'ordonnateur n'a pas, non plus, tenu compte de cette limite de crédits et a bénéficié d'indemnités pour 3 167,25 € en 2015, 3 163,09 € en 2016 et 3 498,27 € en 2017.

La chambre constate donc le non-respect des termes de la délibération encadrant les modalités de versement de l'indemnité pour frais de représentation.

Conformément à la réglementation, et comme rappelées dans la délibération précitée, les indemnités correspondent à « *des dépenses engagées par le maire et lui seul, à l'occasion de ses fonctions et dans l'intérêt de la commune* ».

Or, toutes les dépenses réalisées à ce titre, et présentées de manière synthétique dans le graphique ci-après, n'apparaissent pas respecter le cadre réglementaire sus-rappelé.

⁴⁷ Délibération du 31 octobre 2014.

Graphique n° 1 : Dépenses relatives aux frais de représentation du maire entre 2015 et 2017

Source : chambre régionale des comptes à partir des pièces justificatives jointes au mandat.

Les dépenses relatives aux frais de représentation du maire d'Hesdin correspondent majoritairement à des frais de repas, pour un montant annuel moyen de 1 862 € entre 2015 et 2017. Les factures présentées proviennent de restaurants situés dans la commune, mais également sur le littoral (Le Touquet, Boulogne-sur-Mer) ou sur la métropole lilloise. Les prestations sont diverses. Des frais de repas correspondant à un seul couvert dans des établissements de la métropole lilloise sont récurrents. A de rares exceptions, les factures comprennent des mentions permettant d'identifier les participants et la manifestation concernée.

Des indemnités ont, par ailleurs, été versées pour couvrir des frais vestimentaires du maire. Ces dépenses s'élèvent, sur la période triennale, à 2 700 €, dont 2 000 € en 2017.

Certaines indemnités versées ont, par ailleurs, permis l'achat de cadeaux destinés aux élus de la commune, pour un montant total de 582 €. Les deux factures correspondantes ne décrivent pas les produits achetés, en contradiction avec les textes⁴⁸. Enfin, des places de concert (196 €) ont été offertes, d'après l'ordonnateur, à un économiste de la construction qui a apporté son concours gracieux à la commune.

⁴⁸ Les mentions devant être portées sur les factures sont définies à l'article 242 nonies A du code général des impôts.

En 2014, des indemnités pour un montant de 331 €⁴⁹ ont été versées pour couvrir les dépenses supportées par l'exécutif pour sa participation au salon des maires. Cette mission correspond pleinement à la définition du mandat spécial prévu à l'article L. 2123-18 du CGCT. Ainsi, un remboursement des frais supportés dans la limite de ceux fixés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat (article R. 2123-22-1)⁵⁰ était envisageable.

La chambre constate que les conditions de versement des indemnités pour frais de représentation du maire, définies par le conseil municipal, ne sont pas respectées. Elle relève également que certaines dépenses remboursées ne semblent pas correspondre à des frais engagés à l'occasion des fonctions de maire et dans l'intérêt de la commune, comme le prévoit explicitement la délibération.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire précise que, selon lui, « l'ensemble de ces frais était bien en lien avec l'exercice du mandat ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'action du conseil municipal et de l'exécutif mériterait d'être plus transparente. Les procès-verbaux des réunions de l'assemblée délibérante doivent être facilement accessibles aux citoyens, notamment par la mise en ligne sur le site internet de la commune.

Le rôle du conseil municipal doit être facilité et renforcé. Celui-ci doit être informé des décisions prises par le maire dans le cadre de sa délégation. L'élaboration d'un règlement intérieur faciliterait le bon fonctionnement du conseil municipal.

⁴⁹ Selon les justificatifs présentés, la dépense est de 632,40 € dont 411 € correspondent à des frais d'une nuitée pour deux personnes.

⁵⁰ Décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de déplacement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat et arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de missions prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781.

5 LE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION COMMUNALE

Les développements qui suivent reposent sur les informations transmises par les services municipaux lors du contrôle.

5.1 Les personnels

5.1.1 Evolution des effectifs

En l'absence de données relatives à l'exercice 2013, l'examen de l'évolution des effectifs a porté sur la période 2014-2017. Ceux-ci baissent de 3 %, passant de 31,71 équivalents temps plein (ETP) à 30,69 ETP (hors contrats aidés).

La commune dispose de 28 agents titulaires en 2017. Ces derniers ont diminué de 10,7 % sur la période, passant de 30,16 à 27,24 équivalents temps plein.

En 2017, les personnels d'exécution (catégorie C) représentaient 88 % de l'effectif total.

La filière technique concentre plus de 50 % des effectifs entre 2013 et 2017. Les effectifs de la police municipale (3 ETP) sont constants.

De plus, la commune a eu recours à des contrats aidés, qui ont représenté jusqu'à 10,18 ETP en 2014, soit près d'un quart des effectifs cette année-là. En 2017, ces personnels représentent 8 ETP.

Tableau n° 9 : Répartition des effectifs permanents (ETP) au 31 décembre selon le statut et la catégorie hiérarchique

Catégories	2014				2015				2016				2017			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	1,75	3,09	25,32	30,16	1	1,86	25,28	28,14	1	1,86	24,75	27,61	1	1,61	24,63	27,24
Non-titulaires(*)	0,25	0,17	1,13	1,55	0	1	0,81	1,81	0	1	1,4	2,4	0	1	2,45	3,45
Total	2	3,26	26,45	31,71	1	2,86	26,09	29,95	1	2,86	26,15	30,01	1	2,61	27,08	30,69

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

(*) Hors contrat aidé.

5.1.2 Le temps de travail

L'organe délibérant n'a pas défini la durée du temps de travail applicable aux agents, ce que prévoit pourtant le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale. Seul le règlement intérieur récemment approuvé par le conseil municipal⁵¹ précise les conditions de travail des agents.

⁵¹ Conseil municipal du 9 mars 2016.

Ceux exerçant à temps complet effectuent 35 heures hebdomadaires. Ils bénéficient d'un droit à congés annuels de cinq fois l'obligation hebdomadaire de service, soit 25 jours, ainsi qu'un à deux jours supplémentaires lorsque les congés sont pris hors période. Selon ce règlement, des jours supplémentaires peuvent être accordés annuellement.

Selon la collectivité, les agents bénéficient uniquement des congés légaux, soit 27 jours au maximum. Ce point n'a pas été contrôlé par la chambre.

5.1.3 L'absentéisme

Les absences des agents titulaires et non-titulaires de la commune ont oscillé entre 1 810 et 1 912 jours par an entre 2014 et 2017. Elles connaissent un pic en 2015, avec 2 524 jours. Les absences pour longue maladie en représentent 55,5 %, en moyenne, sur la période précitée. Celles consécutives à des accidents du travail en représentent 18,6 % entre 2014 et 2016, aucun n'ayant été recensé en 2017.

Le taux global d'absentéisme⁵² passe de 22,74 % en 2014 à 24,82 % fin 2017. Il connaît un pic en 2015 (33,44 %). Il est particulièrement élevé puisque deux fois supérieur à celui rencontré en moyenne dans les communes au plan national (en 2016, il était compris entre 10 et 13 %⁵³ ; en 2017, il est de 9,8 %⁵⁴).

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire précise que l'absentéisme doit être résorbé, notamment, par l'amélioration du dialogue social et des conditions de travail. Il ajoute qu'une réflexion sera engagée sur l'organisation annuelle du travail.

Tableau n° 10 : Répartition des journées d'absence

	2014			2015			2016			2017		
	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T	Tit.	NT	T
Maladie dont : Maladie ordinaire LM, MLD et grave maladie Accidents du travail	1 810	0	1 810	2 524	0	2 524	1 785	0	1 785	1 910	2	1 912
Maternité, paternité, adoption	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Exercice du droit syndical – conflits sociaux	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Formation	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres formes absences (1)	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0
Total jours d'absence	1 810	0	1 810	2 524	0	2 524	1 786	0	1 786	1 910	2	1 912
Total effectif équivalents temps plein	30,16	1,55	31,71	28,14	1,81	29,95	27,61	2,4	30,01	27,24	3,45	30,69
Nombre de jours ouvrables	251		251	252		252	253		253	251	251	251
Taux global d'absentéisme	23,91		22,74	35,59		33,44	25,55		23,51	27,94	0,23	24,82

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

(1) Autorisations spéciales d'absence sous réserve des nécessités de service.

⁵² Egal à : (nombre de jours d'absence ouverts x 100)/(effectif en ETP x nombre de jours ouverts sur la période).

⁵³ Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics – Octobre 2016.

⁵⁴ F. premières tendances 2017 des absences pour raison de santé dans les collectivités territoriales – Sofaxis – juin 2018.

5.1.4 Le dialogue social

Conformément à l'article 32 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984⁵⁵, qui prévoit la création d'un comité technique dans chaque collectivité ou établissement employant au moins 50 agents, le conseil municipal⁵⁶ a décidé de l'installation de cette instance de dialogue social. Ses membres ont été désignés le 17 juin 2015.

Cette instance ne fonctionne pas de manière régulière. Elle s'est réunie trois fois en 2015, deux fois en 2016 et une seule fois en 2017, au mois d'octobre. Aucun comité technique n'a eu lieu depuis, alors que l'article 24 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985⁵⁷ prévoit qu'au moins deux séances doivent se tenir dans l'année. Les débats et décisions ne sont pas systématiquement consignés dans des procès-verbaux. Ainsi, les deux dernières réunions (9 septembre 2016 et 6 octobre 2017) n'ont pas fait l'objet de comptes rendus.

De même, le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) s'est réuni seulement à deux reprises depuis sa mise en place en juin 2015⁵⁸. Or, le décret n° 2012-170 du 3 février 2012⁵⁹ prévoit, en son article 58, que ce dernier doit se réunir au moins trois fois par an.

La création et la définition de la salle de détente et de musculation début 2018 illustre, de façon anecdotique, le déficit de dialogue social au sein de la commune. Selon le maire, cet espace est destiné au personnel⁶⁰. Or, ce projet, d'un coût de 5 430 €⁶¹, n'a pas été présenté au CHSCT⁶² et au comité technique⁶³, pourtant compétents pour donner leur avis. Les représentants des personnels, consultés de manière informelle, n'ont pas manifesté d'opposition mais n'avaient pas exprimé un tel besoin. En l'absence de modalités de fonctionnement connues, les agents n'ont pas utilisé cette salle au cours du 1^{er} semestre 2018.

L'absence de formalisation d'un plan de prévention des risques psychosociaux est également constatée. Celui-ci doit être mis en œuvre avec le concours du CHSCT. La commune est tenue de réaliser un diagnostic des facteurs de risques psychosociaux depuis 2014⁶⁴, lequel pourra utilement compléter le document unique d'évaluation des risques professionnels, que le maire entend mettre en place.

⁵⁵ Portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁵⁶ Délibération du 24 novembre 2014.

⁵⁷ Relatif aux comités techniques des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

⁵⁸ Délibération du 17 juin 2015.

⁵⁹ Modifiant le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

⁶⁰ Espace disponible suite à la fin de la mise à disposition de locaux à l'association « office du tourisme des 7 vallées » décidée par le maire en février 2018 sans consultation du conseil municipal.

⁶¹ Création d'une douche pour 2 729 € et achat de matériel de musculation pour 2 701 €.

⁶² Selon des extraits de son règlement intérieur, le CHSCT est compétent pour donner son avis sur : « *les mesures de nature à améliorer l'hygiène et la sécurité au travail ou la protection de la santé physique et mentale du salarié* ».

⁶³ Selon des extraits de son règlement intérieur, le CT est compétent pour donner son avis sur : « *l'organisation et le fonctionnement des services ou sur les sujets d'ordre général intéressant l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail* ».

⁶⁴ Circulaire du 25 juillet 2014 relative à la mise en œuvre, dans la fonction publique territoriale, de l'accord-cadre du 22 octobre 2013 concernant la prévention des risques psychosociaux.

La chambre invite la commune à réunir les instances de dialogue social et rappelle l'obligation de se doter d'un plan de prévention des risques psychosociaux.

Rappel au droit n° 5 : élaborer, en lien avec le CHSCT, le plan d'évaluation et de prévention des risques psychosociaux prévu par l'accord-cadre national du 22 octobre 2013.

5.2 Les dépenses courantes de l'administration communale

5.2.1 La prise en charge des déplacements

Le tableau ci-après montre l'évolution des différents postes de déplacement, notamment le pic atteint en 2016 par les frais de mission des élus et par les dépenses de « carburant » ; il retrace également le coût de la location de véhicules depuis 2015.

Tableau n° 11 : Dépenses relatives aux déplacements des élus et des agents entre 2013 et 2017

(en €)		2013	2014	2015	2016	2017
6251 ⁶⁵	Voyage et déplacement	1 444	1 452	1 679	681	214
6256 ⁶⁶	Frais de mission	-	-	-	-	-
6532 ⁶⁷	Frais de mission des maires, adjoints et conseillers municipaux	967	594	1 177	7 181	60
60622	Carburant	12 794	10 662	9 487	14 712	13 493
6135	Location de véhicules			10 144	1 977	4 686

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

5.2.1.1 Le parc automobile

Le parc automobile de la commune est modeste et ancien.

Composé de véhicules à l'usage des services techniques, il est complété par des locations de véhicules, principalement utilisés par le maire.

⁶⁵ Le compte 6251 concerne les frais de transport individuel des personnels.

⁶⁶ Le compte 6256 « Missions » retrace l'ensemble des frais exposés à l'occasion de l'envoi en mission d'un agent.

⁶⁷ Le compte 6532 retrace les frais de mission des élus.

Entre novembre 2014 et décembre 2015, puis de novembre à décembre 2016, des contrats de locations mensuelles ont, ainsi, été souscrits pour un montant total de 14 082 €⁶⁸. Ils enregistrent 42 703 kilomètres parcourus, soit une moyenne mensuelle de 2 372 kilomètres. Ces locations ne correspondent pas aux modalités définies par l'assemblée délibérante, qui prévoyait la souscription d'un contrat de location longue durée⁶⁹.

A partir de juin 2017, la commune a souscrit un contrat de location longue durée pour un véhicule Renault Espace 7 places⁷⁰. Le loyer mensuel est de 594,61 € TTC sur une période de 61 mois. Il correspond à un marché de 36 271 € TTC (soit 30 226 € HT), obligeant la commune à passer un avis d'appel à la concurrence⁷¹.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire précise que deux devis avaient été sollicités, ce qui, selon la chambre, ne justifie pas de la publication de l'avis sus-rappelé. Elle relève, par ailleurs, que le contrat a été signé avant la réception du second devis.

Entre juillet 2017 et mars 2018, ce véhicule a parcouru 22 000 kilomètres, soit une moyenne mensuelle de 2 750 kilomètres. Le manque de complétude du carnet de bord du Renault Espace ne permet pas de vérifier les déplacements effectués. Devant le conseil municipal, le maire a simplement déclaré que l'utilisation de ce véhicule ne relevait pas d'un usage personnel⁷².

D'une manière générale, les modalités d'utilisation des véhicules ne sont pas clairement définies. La commune ne met pas en place de planning de réservation. Le carnet de bord instauré depuis 2018 n'est pas systématiquement renseigné.

Des incohérences dans l'entretien des véhicules sont, par ailleurs, relevées.

Des frais de reprogrammation du Renault Espace, d'un montant de 552 € TTC, ont été facturés le 13 juillet 2017 par une société spécialisée. Or, le contrat de location dudit véhicule court à partir du 14 juillet 2017.

Dans sa réponse, le maire justifie cette prestation non prévue dans les modalités contractuelles de location « par un réglage permettant un gain de consommation ». La chambre observe que cette prestation a été réalisée sur un véhicule neuf, librement choisi par le maire et dont il ne pouvait ignorer les caractéristiques techniques.

Cette même société a établi, le 28 mars 2018, deux factures indexées du même numéro d'ordre n° 1679, l'une pour un montant de 1 360 € TTC et la seconde pour 3 656 € TTC. Les prestations mentionnent la dépose de la boîte de vitesse sur le véhicule Peugeot Expert utilisé par les services techniques, ce que conteste la commune par courrier signé d'un adjoint⁷³. En réponse, l'entreprise a confirmé la facture de 1 360 € que la commune a réglée par mandat du 27 avril 2018.

⁶⁸ Ce montant concerne uniquement les locations mensuelles. Il comprend la couverture de dommages subis aux véhicules (2 992 €) et la prise en charge d'amendes pour excès de vitesse (105 €).

⁶⁹ Par délibération du 31 octobre 2014, le conseil municipal a décidé de procéder à la location longue durée de deux véhicules, l'un de petit gamme pour le personnel administratif et le second à usage des élus.

⁷⁰ Selon, le contrat de location, la valeur vénale du véhicule est de 49 340 € TTC.

⁷¹ Décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics – Articles 31 à 37.

⁷² Conseil municipal du 29 décembre 2017.

⁷³ Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire précise que l'adjoint n'était pas informé du sinistre subi lorsqu'il conduisait le véhicule.

Cependant, la société avait, dès le 14 avril 2018, établi une nouvelle facture de 2 417 € pour une recherche de panne sur le Renault Master utilisé par les services techniques. Celle-ci ne mentionne pas de date d'intervention.

La chambre souligne qu'aucun bon de commande ou devis ne figure à l'appui des factures établies en mars et avril 2018, permettant d'attester l'existence d'une contrepartie aux dépenses effectuées.

5.2.1.2 Le poste « carburant »

Le tableau ci-après montre l'évolution du poste « carburant » entre 2013 et 2017 et la pratique de la commune, à partir de 2014, consistant à en financer une part significative sur le budget de l'année suivante. Il montre également la cohabitation, à partir de 2015, de deux procédures d'approvisionnement.

Tableau n° 12 : Evolution des dépenses de carburant sur la période 2013 à 2017

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses mandatées sur l'année N	12 794	10 662	8 657	10 848	10 955
Dépenses mandatées sur N+1 ou N+2		831	3 864	3 760	2 926
Total carburant	12 794	11 493	12 520	14 608	13 881
par carte TOTAL			4 327	4 960	3 824
par bon de commande	12 794	11 493	8 193	9 648	10 058

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

Le poste carburant présente un coût élevé au regard du parc automobile de la commune. Cette dépense correspond à une moyenne annuelle estimative de 129 122 kilomètres⁷⁴, ce qui ne paraît pas en cohérence avec la composition et la destination de la flotte automobile.

En 2014, les dépenses de carburant baissent de 10 %, suivant l'évolution du prix moyen sur l'année. Alors que ce dernier poursuit sa baisse jusqu'en 2016, les dépenses de carburant de la commune augmentent de 27 % entre 2014 et 2016. Si une baisse de 5 % est enregistrée en 2017, le niveau des dépenses de carburant est cependant supérieur de 8 % à celui de 2013, alors que sur la période, le prix moyen du gazole a baissé dans la même proportion.

Jusqu'en 2013, la commune s'approvisionnait dans une grande surface commerciale. Fin 2014, elle a changé de fournisseur et se ravitaillait désormais auprès d'une station située à Marconne. Aucune étude comparative de coût ne permet de s'assurer que l'offre était pertinente.

⁷⁴ L'estimation est faite comme suit : Dépenses/prix moyen annuel du gazole (prix correspondant aux statistiques du comité national routier) = nombre de litres annuels ;
nombre de kilomètres = nombre de litres annuels x 10 litres/100 km. Selon cette base, le nombre de kilomètres parcourus est de 114 232 en 2013, 107 411 en 2014, 130 417 en 2015, 158 783 en 2016 et 134 767 en 2017.

Selon l'ordonnateur, ces achats font l'objet de bons de commande. Or, la chambre a constaté que ceux-ci sont généralement établis sans montant et sans indication du numéro d'immatriculation du véhicule, ce qui ne garantit pas le suivi des achats. La procédure d'achat de carburant apparaît donc défaillante.

A partir de 2015, et jusqu'en 2018, en sus de la procédure sus-évoquée, la commune a souscrit un contrat national réservé aux administrations, permettant l'approvisionnement à l'aide de cartes dans des stations Total. Aucune note de service ou courriel d'information aux agents ne précise la procédure d'achat carburant et particulièrement l'usage des « cartes Total ».

Sept cartes ont été souscrites. Six d'entre elles correspondent à l'immatriculation des véhicules des services techniques et une a été établie au nom du maire. Or, seule cette dernière a été activée. Elle a servi à tous les achats de carburant entre 2015 et 2018.

L'ordonnateur a expliqué, lors de l'instruction, que la carte établie à son nom avait été mise à disposition des agents, ce qui, d'une part, ne peut être vérifié en l'absence de note de service et, d'autre part, ne paraît pas être de bonne gestion, au regard de l'existence de cartes destinées aux véhicules des services techniques.

Les relevés joints aux factures ne mentionnent pas le véhicule bénéficiaire. Les kilométrages ne sont pas systématiquement saisis ou sont incohérents. Entre 2015 et 2017, des achats de carburant essence ou gazole ont, ainsi, été effectués alors que les véhicules de la commune roulent exclusivement au gazole⁷⁵. L'usage de carburant essence peut être expliqué, pour une part, par l'utilisation de véhicules de location sur l'année 2015 et, pour une autre part, selon la réponse de l'ordonnateur, pour le fonctionnement de matériels des services techniques.

A plusieurs reprises, des achats de carburant avec la « carte Total » (indifféremment du gazole ou de l'essence) ont été réalisés au même moment ou dans des délais très rapprochés. La récurrence de la délivrance d'un volume de carburant supérieur à 90 litres ne peut être expliquée par le seul usage des véhicules techniques. En effet, ceux-ci s'approvisionnent, après signature de bons de commande, auprès de la station Total.

Dans sa réponse, le maire fait valoir que cette pratique serait justifiée par un approvisionnement de jerricanes et de « véhicules de la ville en file indienne ».

En conclusion, la chambre souligne l'évolution des frais de carburant et le manque de cohérence et de suivi dans la procédure d'achat, qui ne permet pas de s'assurer de la bonne utilisation des deniers publics.

5.2.1.3 Les frais de mission des élus

La prise en charge des frais de déplacement des élus⁷⁶ se situe à un niveau faible, à l'exception des années 2015 et 2016 (cf. tableau n° 11). Ces deux années, les remboursements représentent un total de 8 358 € et concernent quasi exclusivement les déplacements du maire et d'une conseillère municipale. Ils correspondent à l'indemnisation de 4 132 kilomètres parcourus avec un véhicule personnel entre juillet 2015 et octobre 2016.

⁷⁵ À l'exception du véhicule provenant du legs Debruyne utilisé à partir de mai 2017.

⁷⁶ La prise en charge des frais de déplacement a été autorisée par délibération du 25 juin 2014.

Dans leurs réponses à la chambre, l'ordonnateur et la conseillère municipale intéressée précisent que cette dernière a assuré le transport du maire, celui-ci ne disposant pas de véhicule personnel.

La chambre s'interroge sur l'intérêt pour la commune de certains déplacements ayant donné lieu à remboursement. Ils ne correspondent pas toujours à la définition donnée à l'article L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales : « *Les membres du conseil municipal peuvent bénéficier du remboursement des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune à des qualités, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci.* »

De plus, les modalités de remboursement appliquées contreviennent aux dispositions du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006⁷⁷. En l'absence d'ordres de mission et de convocations établies au nom de la conseillère municipale, ces déplacements n'ont pas été justifiés et ne pouvaient donc pas être remboursés⁷⁸.

Enfin, les modalités de remboursement appliquées ne sont pas favorables aux finances communales. Alors que, sur la période de juillet 2015 à octobre 2016, la collectivité avait souscrit des contrats de location automobile et des cartes carburant, les deux élus ont privilégié l'utilisation de leur véhicule personnel. Selon la réponse de l'ordonnateur, l'absence de disponibilité des véhicules communaux, y compris de location, et la capacité plus grande de transport de bagages justifieraient le recours au véhicule personnel.

A ce titre, les deux élus ont bénéficié de remboursements calculés par application du taux d'indemnité kilométrique⁷⁹ correspondant à l'utilisation d'un véhicule 13 CV. En n'utilisant pas les moyens décrits précédemment ou en n'ayant pas recours au transport public, l'ordonnateur s'est écarté des préconisations posées par l'article 9 du décret précité invitant à recourir au moyen de transport le moins onéreux.

La chambre rappelle l'obligation de respecter les conditions de prise en charge des frais de déplacement des élus prévues à l'article L. 2123-18-1 du code général des collectivités territoriales.

Rappel au droit n° 6 : rembourser exclusivement les frais de mission prévus à l'article L. 2123-18-1 du CGCT et respecter les modalités de leur remboursement définies par l'article R. 2123-22-2 du même code.

⁷⁷ L'article R. 2123-22-2 du CGCT précise que la prise en charge des frais des élus se fait dans les conditions définies par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat.

⁷⁸ Les décrets n° 2007-450 du 25 mars 2007 et n° 2016-33 du 20 janvier 2016 applicables respectivement pour les années 2015 et 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales rappellent la nécessité de disposer d'un ordre de mission pour les déplacements hors de la résidence administrative.

⁷⁹ Arrêté du 3 juillet 2006 fixant le taux des indemnités kilométriques prévu à l'article 10 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique que le référentiel fixé par le décret précité est désormais retenu, ce dont la chambre n'a pu s'assurer faute de note de service ou de règlement financier transmis.

5.2.2 Les frais de restaurant

Les frais de restaurant diminuent entre 2013 et 2015. Ils doublent en 2016 et à nouveau en 2017, soit une progression de 130 % en cinq ans.

Cette tendance doit aussi être analysée en prenant en compte les frais de restaurant également supportés au titre des frais de représentation (cf. 4.2.3). Ainsi, depuis 2015, l'augmentation cumulée des frais de restauration est continue (cf. tableau ci-après). Ces dépenses, qui étaient de 3 565,42 € en 2013, culminent à 9 689,15 € en 2017. Elles ont presque été multipliées par trois.

Tableau n° 13 : Les frais de restauration entre 2013 et 2017

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Factures de restaurant	3 565,42	2 779,96	1 583,70	3 306,50	8 218,30
Factures de restaurant remboursées par le biais des frais de représentation	0	0	2 007	2 102	1 470,85
Total	3 565,42	2 779,96	3 590,70	5 408,50	9 689,15

Source : chambre régionale des comptes à partir des situations budgétaires tenues par l'ordonnateur.

Le maire justifie le niveau élevé des frais de restaurant en 2017 par l'organisation de repas associant les organisateurs des animations culturelles ou par des repas pris avec les membres de l'équipe municipale « pour les récompenser de leur travail ». Cependant, les factures relèvent quasi exclusivement d'un établissement situé dans la commune et concernent très souvent un nombre restreint de couverts.

5.2.3 Les frais de cave

Ces dépenses ont été multipliées par cinq entre 2013 et 2017, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 14 : Les frais de cave entre 2013 et 2017

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Factures de boissons	1 293,60	2 980,99	5 965,56	4 465,68	6 823,58

Source : chambre régionale des comptes à partir des états budgétaires de l'ordonnateur.

Dès 2014, les commandes de champagne sont croissantes. Des achats récurrents de grands vins sont constatés⁸⁰.

La gestion des stocks est sommaire. Elle se limite à la tenue d'un cahier succinct de sortie des bouteilles qui, selon l'ordonnateur, permettrait de connaître avec précision l'état des stocks. Or, la chambre constate qu'il n'existe ni inventaire de départ, ni comptabilisation des approvisionnements, de telle façon qu'il est impossible d'avoir une image réelle des stocks à un instant donné. La traçabilité des achats et des consommations doit donc être renforcée.

5.2.4 Le bilan de mi-mandat organisé par le maire

Le 14 avril 2017, le maire d'Hesdin a organisé un bilan de mi-mandat, à l'occasion duquel il a annoncé sa candidature aux élections législatives. Le coût de cette manifestation s'est élevé à 13 552,16 €, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 15 : Les frais de mi-mandat en 2017

(en €)	Montant
Location scène, son, éclairage, animation	10 967,27
Invitations, affiches, pochettes	1 310,40
Protection rapprochée	112,50
Restaurant	702
Ipad	459,99
Total	13 552,16

Source : chambre régionale des comptes à partir des états budgétaires de l'ordonnateur.

Or, il ressort de la décision du conseil constitutionnel⁸¹, contestée par le maire dans sa réponse à la chambre, que cette manifestation doit être regardée comme présentant un caractère électoral. Ainsi, les dépenses listées précédemment n'auraient pas dû être supportées par le budget de la commune mais portées au compte de campagne du candidat aux élections législatives.

Dans le cadre de cette décision, le conseil constitutionnel a prononcé l'inéligibilité du maire pour une durée de trois ans à compter du 18 mai 2018.

⁸⁰ Par exemple, 12 bouteilles de Saint-Emilion et de Lalande Pomerol ont été acquises en 2016, 84 bouteilles de Saint-Emilion et de Lalande Pomerol en 2017 ; enfin 60 bouteilles de Lalande Pomerol complètent la cave début 2018.

⁸¹ N° 2018-5581 AN du 18 mai 2018.

5.2.5 Les photocopieurs

En 2015, la commune a négocié un nouveau contrat pour la location de 11 photocopieurs. Cette évolution a permis une réduction sensible des coûts d'utilisation, qui passent de 29 842 € en 2013 à 15 000 € en moyenne après 2015.

Selon les mentions portées aux contrats et aux factures, six copieurs sont installés dans les locaux de la mairie, un à la police municipale, un à la médiathèque, un à l'école maternelle et deux à l'école primaire. Or, selon le recensement physique opéré par la chambre, seulement cinq copieurs sont présents en mairie. Celui normalement identifié « bureau 1^o étage » est, en réalité, remisé dans les locaux de l'Abbaye St-André destinés à accueillir la future médiathèque. En l'absence d'utilisation actuelle de ces locaux, le bienfondé des copies facturées pour ce matériel (2 165 copies par trimestre) interroge.

Dans le cadre d'une gestion optimisée et faute de fonctionnement de la nouvelle médiathèque, la dénonciation du contrat relatif à ce copieur pourrait être envisagée.

Le nombre de copieurs en mairie (de cinq ou de six selon le décompte) apparaît, par ailleurs, important au regard des neuf agents utilisateurs. De plus, les consommations de copies ne sont pas en adéquation avec les besoins de l'administration communale.

Le copieur situé à l'accueil est particulièrement utilisé. Depuis sa mise en service, chaque trimestre, le forfait de 12 000 copies est dépassé. Par exemple, entre novembre 2015 et janvier 2016, 28 931 copies hors forfait (surcoût de 1 171 €) sont enregistrées. Il en est de même entre février et avril 2018 avec 21 703 copies hors forfait (surcoût de 920 €).

Selon le maire, ce photocopieur couleur est à la disposition du centre communal d'action sociale, des associations ou de l'école de musique, expliquant ainsi sa consommation élevée. Par ailleurs, les copies réalisées seraient enregistrées dans un cahier tenu par l'agent d'accueil.

Les modalités de relevé de consommation des copies seraient à revoir. Ainsi, les copieurs non connectés au réseau font, semble-t-il, l'objet d'une facturation forfaitaire, alors qu'un relevé manuel est normalement prévu. En conséquence, la facturation est susceptible d'être erronée, ce qui serait préjudiciable aux finances communales.

La chambre invite la commune à engager une réflexion en vue d'un meilleur suivi des photocopieurs et leur rationalisation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'absentéisme des agents municipaux se situe à un niveau élevé, et le dialogue social, devenu presque inexistant.

Les frais liés à l'administration communale sont en progression et parfois dispendieux. La chambre s'interroge, dans certains cas, sur le lien existant avec l'intérêt communal.

Une gestion efficace et efficiente des moyens de la commune reste à mettre en place.

6 LA COMMANDE PUBLIQUE

La chambre a procédé à une revue des marchés publics passés entre 2013 et 2017, sur la base d'un échantillon représentatif du volume des prestations et des priorités de la commune.

En fonctionnement, 10 % des achats non récurrents et supérieurs à 2 000 € HT et 40 % des dépenses totales d'investissement ont été examinés. Cela concerne, en premier lieu, les prestations d'un montant supérieur au seuil de publicité (15 000 € HT⁸² ou 25 000 € HT⁸³). En complément, quatre opérations de travaux ont été étudiées : la rénovation de la maison du père Brassart, la réhabilitation de la salle du manège, la rénovation de la toiture de la salle de basket-ball et les marchés d'éclairage public. Enfin, la chambre a porté son attention sur les marchés passés auprès de prestataires récurrents de la commune en 2017 et début 2018.

6.1 Le processus d'achat

6.1.1 L'organisation interne

La commune ne dispose pas de service ou de personne dédiée aux achats. Cette fonction est principalement assurée par le maire ou, de manière occasionnelle, par le 3^{ème} adjoint, dans le cadre de sa délégation. Elle ne possède pas de note de service ou de guide des procédures relatif aux achats.

Le déficit d'échanges entre les services pour les achats génère une méconnaissance des besoins et une absence de planification, ce qui conduit parfois à des incohérences dans la gestion.

L'ordonnateur ne transcrit pas de manière comptable les engagements de marchés, alors que son système d'information le lui permet (cf. 1.3 fiabilité des comptes).

6.1.2 L'archivage

Le classement et l'archivage des pièces constitutives des marchés sont défaillants. Ainsi, la commune n'est pas en mesure de produire toutes les pièces relatives aux achats et marchés passés sur la période 2013 à 2017. Par exemple, celles des marchés d'éclairage et les offres des différents soumissionnaires ne sont pas conservées ; les devis et documents de publicité relatifs aux différents achats ne sont pas recensés.

⁸² Seuil applicable jusqu'au 30 septembre 2015, conformément au décret n° 2011-1853 du 9 décembre 2011.

⁸³ Seuil applicable à partir du 1^{er} octobre 2015, conformément au décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015.

La chambre rappelle que, conformément à l'article 108 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, l'acheteur doit conserver les pièces constitutives du marché public pendant une durée minimale, qui est de cinq ans pour les marchés publics de fournitures ou de services et de dix ans pour les marchés publics de travaux, de maîtrise d'œuvre ou de contrôle technique à compter de la fin de l'exécution du marché public. Il doit conserver les candidatures et les offres, ainsi que les documents relatifs à la procédure de passation pendant une période minimale de cinq ans à compter de la date de signature du marché public.

Rappel au droit n° 7 : assurer l'archivage et la conservation des pièces de marché, conformément aux dispositions du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016.

6.1.3 La connaissance des marchés

L'article 107 du décret précité⁸⁴ prévoit qu'au plus tard le 1^{er} octobre 2018, l'acheteur offre, sur son profil d'acheteur, un accès libre, direct et complet aux données essentielles des marchés publics répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure à 25 000 € HT, à l'exception des informations dont la divulgation serait contraire à l'ordre public. Cette disposition n'a, à ce jour, pas encore été mise en œuvre par la collectivité. Celle applicable avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, soit avant le 1^{er} avril 2016, et résultant de l'ex article 133 du code des marchés publics⁸⁵, n'a pas été respectée. La commune n'a, en effet, jamais publié la liste des marchés conclus annuellement.

La chambre invite la commune à se conformer aux dispositions de l'article 107 modifié du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique qu'un ajustement du portail internet de la commune sera réalisé début 2019. La chambre rappelle que les fonctionnalités devant être offertes aux acheteurs et opérateurs économiques sont précisées par arrêté du 14 avril 2017. Elle invite la commune à s'appuyer sur les recommandations publiées par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances pour envisager ces évolutions.

6.1.4 La nomenclature des achats

A défaut de planification, évoquée ci-dessus, la commune ne procède pas une estimation de la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. Cette disposition est pourtant prévue à l'article 21 du décret précité.

⁸⁴ Modifié par le décret n° 2017-516 du 10 avril 2017 portant diverses dispositions en matière de commande publique.

⁸⁵ « *Le pouvoir adjudicateur publie au cours du premier trimestre de chaque année une liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires. Cette liste est établie dans les conditions définies par un arrêté du ministre chargé de l'économie* ». Les marchés conclus entre le 1^{er} janvier et le 31 mars 2016 doivent être publiés au cours du premier trimestre 2017, selon les dispositions de l'arrêté du 21 juillet 2011.

Si la nomenclature de fournitures et de prestations de services homogènes⁸⁶ annexée à l'arrêté du 13 décembre 2001 a été supprimée comme référence obligatoire unique, la commune aurait avantage à s'y reporter pour déterminer le caractère homogène de ses besoins.

L'absence de vérification du caractère homogène des prestations est particulièrement illustrée en 2017 par les recours à des maîtrises d'œuvre associées à des opérations de travaux⁸⁷. Ainsi, depuis 2017, la commune a recours au même prestataire pour un montant de 26 073,96 € HT, soit 31 288 € TTC, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 16 : Le recours aux maîtrises d'œuvre (MOE) en 2017

Date engagement	Objet	Engagement en € HT	Engagement en € TTC	Date facture	Montant € HT	Montant € TTC
10/03/2017	MOE éclairage public phase 2	6 641,79	7 970,15	28/02/2017	2 922,39	3 506,87
				30/06/2017	597,76	717,31
10/03/2017	MOE restructuration place d'armes	759,62	911,54	28/02/2017	334,23	401,08
				19/05/2017	159,51	191,41
				30/10/2017	265,88	319,06
10/03/2017	MOE travaux éclairage office de tourisme, Beffroi, Bretèche et Hôtel de ville	5 322,76	6 387,3	28/02/2017	2 342,01	2 810,42
				19/05/2017	1 117,78	1 341,34
2/08/2017	MOE travaux enfouissement réseaux électriques (1)	13 349,79	16 019,75	31/07/2017	608,57	730,28
				15/03/2018	6 466,82	6 760,19

Sources : chambre régionale des comptes à partir des pièces de marché.

- (1) Cette prestation intègre la maîtrise d'œuvre réalisée pour le marché de l'aménagement paysager avenue du Général Leclerc.

Les marchés de maîtrise d'œuvre sont distincts des marchés de travaux, comme le rappelle la loi MOP⁸⁸. A ce titre, la commune n'a pas intégré ces prestations dans les opérations de travaux, ce qui est conforme aux textes.

Pris individuellement, les contrats passés avec la maîtrise d'œuvre sont inférieurs au seuil de publicité. Or, ces prestations intellectuelles peuvent être regardées comme « homogènes » au sens de l'article 21 du décret précité. Ainsi, le montant des besoins de maîtrise d'œuvre s'élevant en 2017 à plus de 26 000 € HT, une publicité était requise, pour laquelle la commune pouvait librement choisir les modalités.

La commune n'a pas respecté les obligations précitées et n'a pas non plus justifié de démarches entreprises auprès d'autres prestataires permettant de démontrer que l'offre retenue était économiquement la plus favorable. Le recours systématique au même prestataire, avec des dates de contrats identiques, et l'envoi par celui-ci de factures préalablement à la signature de l'acte d'engagement, contreviennent aux principes de liberté d'accès à la commande publique et de transparence des procédures.

⁸⁶ Prévue aux II et III de l'article 27 du code des marchés publics.

⁸⁷ Selon le décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993 les missions de maîtrise d'œuvre sont confiées par contrat à une personne de droit privé ou à un groupement de personnes de droit privé, en vue de réaliser un ouvrage, par les maîtres d'ouvrages.

⁸⁸ Loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

La chambre recommande la rédaction d'un guide définissant l'organisation des achats publics et les règles applicables dans la commune.

Recommandation n° 3 : rédiger un guide définissant l'organisation et les règles applicables aux achats publics dans la commune.

En réponse, le maire indique qu'une note portant sur l'organisation de la commande publique a été élaborée, ce qui constitue, selon lui, un premier pas dans l'amélioration des procédures de la commune.

6.2 Les modalités d'achat de fournitures et services

6.2.1 Les achats sans publicité

L'article 30 du décret relatif aux marchés publics prévoit que pour ceux dont la valeur estimée est inférieure à 25 000 € HT, « *l'acheteur doit veiller à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin* ».

La commune ne respecte pas toujours ces dispositions et ne s'assure pas que les prestations commandées présentent un coût raisonnable.

De nombreux fournisseurs interviennent de manière récurrente, comme par exemple ceux concernant les achats de boissons, ou un restaurant local. La collectivité fait systématiquement appel à la même entreprise pour les travaux de voirie. Ces commandes se font sans devis ni comparaison de prix avec d'autres prestataires, ce qui ne permet pas de s'assurer de la pertinence de l'offre.

De même, le recours à une entreprise spécialisée de sonorisation et d'éclairage, bien que récent, est récurrent : entre décembre 2017 et février 2018, la commune lui a commandé six prestations pour un montant total de 109 275,60 € HT.

Certaines prestations ne donnent pas lieu à observation. Ainsi, l'entreprise « x » a été chargée de l'organisation des spectacles du 21 juin 2018 (17 130 € HT) et du 14 juillet 2018 (29 810 € HT). Ces prestations peuvent être regardées comme homogènes, mais ne devaient pas nécessairement faire l'objet d'une mise en concurrence. En effet, l'article 30 du décret sur les marchés publics exclut la publicité pour les prestations visant une performance artistique unique, ce qui correspond au cas d'espèce.

Pour d'autres prestations inférieures à 25 000 € HT, la procédure suivie est sujette à critique. Elles ne devaient pas faire l'objet d'une publicité préalable mais la commune devait s'assurer que les offres reçues étaient pertinentes, ce qui n'a pas été le cas.

A titre d'illustration, l'offre relative à l'étude de la sonorisation de la salle du manège (15 000 € HT) et à celle de la sonorisation des vœux 2018⁸⁹ (11 300 € HT) n'ont pas fait l'objet de comparaison auprès de concurrents. Pour la première, selon les documents communiqués à la chambre, les rédactions d'un cahier des charges et d'un dossier de consultation des entreprises, expressément prévus au devis, n'auraient pas été réalisées et ne justifiaient pas le paiement du coût total de la prestation.

Parfois, des comparaisons de prix sont intervenues mais leur bien-fondé interroge. Ainsi, les fournitures de matériel pour la salle Mendès France (11 563,60 € HT) et pour la maison du Père Brassart (24 472 € HT) ont fait l'objet de devis comparatifs. Dans le premier cas, les deux sociétés contactées ont présenté des offres de prix supérieures à celle de l'entreprise retenue, mais, les propositions n'étant pas identiques, leur comparaison n'apparaît pas pertinente. Dans le second cas, l'offre du prestataire retenu se situe juste en deçà du seuil imposant la publicité, celle d'un concurrent était inférieure (16 768 € HT et 20 099 € HT selon les options). Les deux autres soumissionnaires ont établi leur offre les 26 et 28 février 2018. Or, ladite entreprise spécialisée avait adressé une facture d'acompte le 9 février, ce qui confirme son engagement avant la réception des propositions des concurrents.

En définitive, la commune n'a pas étudié toutes les propositions, ce qui l'a conduite à retenir un prestataire présentant une offre financière supérieure. Ces pratiques ne garantissent pas la bonne utilisation des deniers publics et l'égalité de traitement des candidats.

6.2.2 Les achats soumis à publicité préalable

Pour susciter la plus large concurrence, l'acheteur public doit procéder à une publicité dans des conditions fixées par les articles 31 et suivants du décret n° 2016-360 relatif aux marchés publics. Ainsi, pour les achats de fournitures et services compris entre 25 000 € HT et 90 000 € HT, la commune peut choisir librement le support de communication. Au-delà de ce seuil, une publication doit être faite au bulletin officiel des annonces de marchés publics (BOAMP) ou dans un journal d'annonces légales.

Sur la base de l'échantillon contrôlé, la chambre constate que l'avis d'appel à concurrence n'a pas été effectué pour 11 prestations en investissement devant répondre à cette obligation. Ces manquements se répètent pour les dépenses en fonctionnement. Par exemple, les prestations de location de photocopieurs (contrat de 63 mois), de véhicule de tourisme (contrat de 61 mois) et la fourniture de repas préparés pour les écoles (contrat indéterminé) n'ont pas fait l'objet de publicité alors qu'elles le devaient.

⁸⁹ L'entreprise « x » a assuré la mise en place d'un podium, les prestations de sonorisation et éclairage de la cérémonie des vœux. Les dépenses relatives au vœux 2018 se sont élevées à 26 688,92 €.

De surcroît, l'obligation d'un contrat écrit⁹⁰ s'impose pour les prestations soumises à publicité. La chambre relève que les prestations réalisées par une entreprise en 2013 (63 286 € HT), pour les achats de jeux en 2015 (22 169 € HT⁹¹) ou l'achat d'un tracteur en 2017 (32 500 € HT) n'ont pas fait l'objet d'un contrat.

En conclusion, les modalités d'achat de fournitures et de services, actuellement appliquées au sein de la commune, sont contraires aux principes régissant la commande publique : liberté d'accès, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures⁹². Celles-ci ne garantissent pas non plus l'efficacité de la commande et la bonne utilisation des deniers publics.

6.2.3 Un marché passé en procédure adaptée

En 2015, le conseil municipal a autorisé le maire à passer un contrat d'intermédiation immobilière pour gérer les biens communaux. Celui-ci constitue un marché de services soumis aux règles de la commande publique.

Par délibération du 21 août 2015, le conseil municipal a attribué ce marché à une agence immobilière implantée à Hesdin. Le 7 avril 2016, il a décidé d'annuler la délibération précitée.

Les conditions de passation et d'exécution de ce marché ne garantissent pas l'effectivité de la mise en concurrence. Un devis de publication a été présenté mais l'absence de pièces justificatives produites et d'un rapport d'analyse des offres ne permet pas d'attester du nombre de soumissionnaires et de l'intérêt à contracter avec l'agence retenue par la commune.

Le contrat a été signé par le 1^{er} adjoint sans précision de date. Le maire a signifié au prestataire son début d'exécution le 20 juillet 2015. Toutefois, le contrat a pris fin le 7 avril 2016, après le retrait de la délibération qui l'autorisait.

L'agence immobilière a réalisé des prestations permettant à la commune de signer sept contrats de location. Pour cela, elle a été rémunérée à hauteur de 3 412,50 € en 2016. Certaines prestations sont irrégulières. Un contrat⁹³ est intervenu postérieurement au retrait de la délibération du 21 août 2015, ce qui invalide le mandatement de 375 €. Un autre concerne un immeuble⁹⁴ non répertorié dans la délibération du 17 juin 2015⁹⁵ et non prévu au mandat de gestion, ce qui ne justifie pas le paiement de 450 € d'honoraires. Enfin, le montant d'une facture⁹⁶ ne correspond pas au tarif prévu contractuellement, soit un écart en trop de 225 €. Au total, les sommes indûment versées sont de 1 050 €.

⁹⁰ Selon l'article 15 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics : « *les marchés publics répondant à un besoin dont la valeur estimée est égale ou supérieure à 25 000 euros HT sont conclus par écrit* » ; l'article 11 du code des marchés publics applicable antérieurement prévoyait : « *Les marchés et accords-cadres d'un montant égal ou supérieur à 25 000 euros HT sont passés sous forme écrite* ».

⁹¹ Cet achat ayant été effectué en juillet 2015, le seuil obligeant le recours à la publicité était alors de 15 000 € HT (décret n° 2011-1853 du 9 décembre 2011).

⁹² Cf. article 1^{er} du CMP et article 1^{er} de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

⁹³ Contrat du 30 juillet 2016 pour un logement situé 1 rue du stade à Hesdin.

⁹⁴ Contrat du 8 septembre 2015 concernant le logement 2 rue des vieilles écoles.

⁹⁵ Délibération du 17 juin 2015 listant les contrats de location d'immeubles à réaliser.

⁹⁶ Facture de 600 € pour les honoraires de location de l'appartement situé 3 rue André Fréville. Le contrat prévoyait 375 € de prestations.

La chambre rappelle à la commune la nécessité de se conformer aux règles de publicité et de mise en concurrence, et de faire preuve de vigilance dans l'exécution des contrats.

6.3 Les marchés de travaux

6.3.1 La notion d'opération de travaux

6.3.1.1 Jusqu'au 31 mars 2016

Selon le code des marchés publics applicable avant le 1^{er} avril 2016, l'opération de travaux est un ensemble de travaux qui, en considération de leur objet, des procédés techniques utilisés ou de leur financement, ne peuvent être dissociés et que le maître d'ouvrage a décidé d'exécuter dans une même période de temps et sur une zone géographique donnée. Une opération peut aussi concerner certains travaux réalisés sur un même ouvrage de nature différente programmés au même moment⁹⁷.

Plusieurs opérations ont été menées sans tenir compte de ce principe d'unicité, comme, par exemple, les réhabilitations de la maison du père Brassart ou de la salle du manège.

Le coût de la rénovation de la maison du père Brassart, initiée en 2015, s'élève à 252 835 € HT, comme le montre le tableau ci-après. C'est ce montant qui devait être retenu pour définir la procédure de marché et les modalités de publicité.

Tableau n° 17 : Détail du coût de l'opération de réhabilitation de la maison du père Brassart (en €)

Nature des prestations	2015	2016	2017	2018	TOTAL HT	TOTAL TTC
Prestataire chargé de la mise en œuvre	13 734,50	50 360,50	20 507,60	11 516,40	96 119,00 (1)	96 119,00
Achat de matériaux	2 536,74	36 588,33	20 937,69	1 522,92	51 321,4	61 585,68
Prestations de services diverses	20 574,96	30 220,58	9 239,76	66 449,40	105 395,58	126 484,70
Total	36 846,20	117 169,41	50 685,05	79 488,72	252 835,98	284 189,38

Sources : chambre régionale des comptes à partir des états budgétaires de l'ordonnateur pour les années 2015 à 2017 et engagements pris et restes à réaliser pour 2018.

(1) La commune a eu recours à une association d'insertion, expliquant ainsi l'absence de TVA.

La procédure adaptée ne présentait pas un caractère obligatoire. La commune ne l'a pas mise en œuvre mais elle aurait, dans le cas présent, gagné à le faire, comme l'y incite l'article 28 du code précité des marchés publics applicable jusqu'en 2016, qui prévoit que « Lorsque leur valeur estimée est inférieure aux seuils de procédure formalisée définis à l'article 26, les marchés de fournitures, de services ou de travaux peuvent être passés selon

⁹⁷ Article 27 du code des marchés publics applicable jusqu'au 1^{er} avril 2016.

une procédure adaptée, dont les modalités sont librement fixées par le pouvoir adjudicateur en fonction de la nature et des caractéristiques du besoin à satisfaire, du nombre ou de la localisation des opérateurs économiques susceptibles d'y répondre ainsi que des circonstances de l'achat ».

Elle n'a pas non plus respecté les règles de publicité applicables. Quand bien même cette opération concerne des lots séparés, la valeur globale estimée de tous les lots doit être retenue pour le choix de la procédure et des avis de publicité. La commune devait, en application de l'article 40 du code des marchés publics alors en vigueur, publier un avis d'appel public au BOAMP ou dans un journal d'annonces légales. Elle n'a pas respecté ces obligations.

Sans publicité préalable, la collectivité a conventionné avec une association, dans le cadre d'un chantier d'insertion. Les modalités de collaboration avec ce prestataire seraient à redéfinir. Actuellement, en effet, l'association commande auprès d'un fournisseur local les matériaux, selon le principe d'un « compte ouvert au nom de la commune ». Or, le représentant associatif ne dispose pas de la qualité permettant d'engager la collectivité. Aucun document de type bon de commande n'est remis au fournisseur et au service assurant le suivi budgétaire, ce qui rend impossible les opérations d'engagement et de liquidation.

En conclusion, les conditions de mise en œuvre de l'opération de réhabilitation de la maison du père Brassart contreviennent à la fois aux règles des marchés publics et à celles relatives à la gestion budgétaire et comptable⁹⁸.

6.3.1.2 A compter du 1^{er} avril 2016

L'évolution de la réglementation concernant les marchés publics⁹⁹ modifie la notion d'opération de travaux. Ainsi, depuis le 1^{er} avril 2016, un marché public de travaux concerne « soit la réalisation, soit la conception et la réalisation, par quelque moyen que ce soit, d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par l'acheteur qui exerce une influence déterminante sur sa nature ou sa conception ».

La restructuration de la salle du manège initiée en 2016 répond à cette définition.

La commune a eu recours à plusieurs maîtrises d'œuvre pour définir un programme de restructuration du bâtiment. En 2016, trois bureaux d'études sont intervenus pour un montant total de 31 473 € TTC¹⁰⁰. En 2017, un engagement a été pris avec un nouveau groupement de personnes pour 70 400 € HT, soit 119 040 € TTC. Compte tenu des travaux déjà réalisés par celui-ci, la commune est redevable d'un paiement de 9 571,39 €. Cette année-là, elle a également commandé une étude sur la sonorisation de la salle auprès d'une entreprise spécialisée pour un montant de 18 000 € TTC (cf. *supra*).

Au total, les frais d'études pour cette opération s'élèvent déjà à 59 044 € et pourraient atteindre 168 513 € selon les engagements pris. Les changements successifs de maîtres d'œuvre et l'évolution du périmètre de leurs travaux ne concourent pas à une gestion efficiente des crédits publics mobilisés.

⁹⁸ Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

⁹⁹ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

¹⁰⁰ 28 053 € mandatés en 2016 et 3 420 € mandatés en 2017.

Sans attendre les conclusions des études et alors même que le montant total de l'opération de travaux aurait justifié de conduire une procédure adaptée, des travaux de remplacement de fenêtres ont été entrepris dès 2017 pour 52 195,83 € HT, soit 62 635 € TTC¹⁰¹. De plus, ce lot « changement de fenêtres » nécessitait, de par son montant, une publicité, conformément aux dispositions du décret n° 2016-360 relatif aux marchés publics¹⁰². La commune n'a pas justifié du respect de cette procédure et n'a pas présenté d'autres offres permettant de s'assurer que la mise en concurrence avait été effectuée.

La chambre observe qu'en dissociant les différentes phases d'une même opération de travaux, la commune ne respecte pas les règles de procédure et de publicité des marchés.

6.3.2 L'évaluation du besoin

Selon l'article 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, la valeur estimée du besoin doit être déterminée quel que soit le nombre de marchés passés pour une opération de travaux.

Les deux exemples précédents illustrent les carences dans l'évaluation préalable des besoins. Pour la réhabilitation de la maison du père Brassart, la note de présentation remise au conseil municipal n'est pas chiffrée. Pour le réaménagement de la salle du manège, aucun document n'a permis de justifier les travaux engagés. D'autres opérations sont concernées par ce manque de formalisme : tel est le cas des marchés d'éclairage public et des travaux d'aménagement urbain.

6.3.2.1 Les marchés d'éclairage public

Ainsi, pour les marchés d'éclairage engagés en 2016 et 2017, la commune devait exprimer son besoin globalement pour choisir la procédure et les modalités de publicité. Au cas d'espèce, elle a engagé quatre procédures adaptées distinctes, correspondant à un besoin de 500 000 € HT, comme le montre le tableau ci-après. La commune aurait gagné en efficience en passant un seul marché pour cette opération de travaux.

Tableau n° 18 : Marchés d'éclairage public

(en €)	Maîtrise d'œuvre				Titulaire du marché			
Marché	Nom	AE (HT)	AE (TTC)	Date Eng.	Nom	AE (HT)	AE (TTC)	Date Eng.
Eclairage phase 1	X	4 700,00	5 640,00	2016 (non daté)	Z	53 658,60	64 390,32	6/07/16
Eclairage phase 1 - Avenant	-	-	-	-	Z	33 666,20	40 399,44	23/01/17
Eclairage phase 2	Y	6 641,79	7 970,15	6/02/17	Z	248 743,00	298 491,50	non engagé
Eclairage place d'armes	Y	759,62	759,62	6/02/17	Z	26 059,00	31 270,80	30/06/17
Eclairage Hôtel de ville	Y	5 322,76	6 387,31	6/02/17	Z	136 689,49	164 027,39	11/05/17
		17 424,17	20 757,08			498 816,29	598 579,45	

Sources : chambre régionale des comptes à partir des pièces de marché.

¹⁰¹ 57 619 € engagés en 2017 et 5 016 € engagés en 2018.

¹⁰² Publicité obligatoire à partir du seuil de 25 000 € HT (cf. art 34 dudit décret).

La dissociation en plusieurs marchés a aussi eu pour effet d'évincer le conseil municipal de la décision. Une plus juste identification des besoins aurait permis à celui-ci de disposer d'une estimation financière fiable et consolidée de cette opération. Compte tenu du montant total des marchés d'éclairage, son autorisation était, en effet, requise pour exécuter ces marchés¹⁰³. Or, il n'a pas été consulté pour les marchés de la Place d'armes et de la mise en valeur architecturale du Beffroi, de l'office de tourisme de la Bretèche et de l'Hôtel de ville. Il l'a été pour les phases 1 et 2, autorisant le maire à contracter respectivement à hauteur de 97 000 € et 100 000 €.

Sur les quatre marchés d'éclairage, trois ont été juridiquement engagés. De fait, les marchés relatifs à la phase 1, l'éclairage de la place d'armes et à la mise en lumière du Beffroi, de l'office de tourisme, de la bretèche et de l'Hôtel de ville ont été notifiés à la société « z » en mai et juin 2017. La suite réservée à la consultation concernant le marché phase 2 est incertaine. Selon le maire, l'acte d'engagement n'a pas été notifié au titulaire, ce que confirme ce dernier dans sa réponse adressée à la chambre.

Les marchés d'éclairage public ont nécessité le recours à deux maîtrises d'œuvre successives pour un montant total de 20 757 €. Les cahiers des charges spécifiant leurs périmètres d'intervention n'ont pas été communiqués à la chambre, si bien que la complémentarité de leurs interventions ne peut être vérifiée.

A ce jour, une certaine confusion entoure donc les marchés d'éclairage public.

6.3.2.2 Les travaux d'aménagement urbain

Pour ces opérations, la commune a systématiquement recours au même prestataire depuis 2016.

Elle a engagé l'entreprise, en juillet 2017 pour la première phase (8 930 € HT) et en octobre 2017 pour la seconde phase (7 850 € HT), pour la réalisation de travaux au jardin militaire. Elle n'a pas estimé globalement l'opération, préférant passer plusieurs commandes. Au cas d'espèce, elle ne disposait d'aucun devis ni de l'entreprise, ni d'autres opérateurs, alors qu'existent une pluralité d'offres susceptibles de répondre à ce besoin.

En novembre 2017, la collectivité a également confié à ce prestataire la réfection du parking de la salle du manège au vu d'un devis d'un montant de 19 840 € HT. Elle n'a pas sollicité d'autres devis comparatifs.

Pour les deux opérations précitées, la commune ne s'est pas assurée que l'offre remise par le prestataire était pertinente.

¹⁰³ Le maire est autorisé à prendre les décisions concernant les marchés de travaux inférieurs à 206 000 € HT.

En 2018, elle a retenu l'entreprise pour cinq chantiers pour lesquels sept devis ont été acceptés, pour un coût total de 132 405,60 € HT. Ces prestations pouvant être regardées comme homogènes, la commune aurait dû recourir à une procédure adaptée et procéder à la publicité au BOAMP ou dans un journal d'annonces légales¹⁰⁴. Au cas d'espèce, elle n'a pas respecté cette obligation de publicité. Au surplus et à l'exception des travaux du parking Tripié, elle n'a pas justifié de comparatifs de prix permettant de s'assurer de la réalité du coût proposé par ce prestataire.

L'opération du parking précité a fait l'objet de trois engagements successifs. Le premier, de 75 817,00 € HT, est intervenu en février 2018. Le montant estimé de cette prestation imposait le recours à une publicité libre ou adaptée, ce dont n'a pas justifié la commune.

Deux engagements complémentaires sont intervenus en mars et avril 2018, respectivement à hauteur de 14 775 € HT et de 5 690 € HT, et une moins-value de 8 115 € HT a été constatée, ce qui porte le coût total de cette opération à 88 167 € HT¹⁰⁵. Ces évolutions traduisent une défaillance de la commune dans l'identification du besoin et des caractéristiques techniques du marché, ce qui nuit à l'estimation de sa valeur globale, et peut porter atteinte au respect des règles de la commande publique.

Dans le cadre d'une autre opération afférente à l'aménagement paysager de l'avenue du Général Leclerc, la commune a, de nouveau, retenu ce prestataire pour un montant de 166 752 € HT, à l'issue d'une procédure de consultation adaptée. La chambre n'a pas examiné les modalités de passation de ce marché.

En conclusion, la chambre rappelle l'obligation de définir précisément la nature et l'étendue des besoins, comme le prévoit l'article 30 de l'ordonnance n° 2015-899 relative aux marchés publics. Une juste définition permet de disposer d'une estimation financière fiable de l'opération, et d'avoir une vision réelle et sincère des projets engageant la commune. Elle conditionne le choix des procédures de marché et favorise le respect des règles de la commande publique.

6.3.3 Les avis d'appel à la concurrence

La commune ne respecte pas toujours l'obligation de publicité reprise à l'article 34 du décret n° 2016-360 sur les marchés publics, comme le montrent les exemples ci-après.

6.3.3.1 La rénovation de la toiture de la salle de basket-ball

En 2017, elle a procédé au changement de la toiture de la salle de basket-ball pour un montant de 83 336,22 € HT, soit 100 003 € TTC. La pose de couverture est reprise dans la liste caractérisant les opérations de travaux au sens de l'article 5 de l'ordonnance sur les marchés publics.

¹⁰⁴ Une publicité libre ou adaptée est imposée pour les marchés compris entre 25 000 € et 90 000 € HT. Au-delà et jusqu'au seuil de 5 547 999 €, une publicité doit être faite au BOAMP ou dans un journal d'annonces légales.

¹⁰⁵ Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'entreprise justifie ces évolutions comme suit : + 14 775 € HT, suite à la découverte de fosses et de caves, + 5 690 € suite à des travaux complémentaires demandés par la commune, et - 8 115 € HT suite aux quantités réalisées.

Le montant de ce marché étant inférieur au seuil de procédure formalisée, la commune a lancé un avis d'appel public à la concurrence en mai 2016. Celui-ci prévoyait une fin de travaux en août. *In fine*, elle a attribué ce marché en janvier 2017, soit six mois après le dépôt des offres, ce qui ne paraît pas être de bonne gestion. Elle aurait gagné à relancer une publicité afin de s'assurer de disposer d'une offre économiquement la plus avantageuse.

6.3.3.2 Les marchés d'éclairage public

L'examen des modalités de publicité mises en œuvre dans les quatre marchés d'éclairage, listés dans le tableau n° 18, révèle également des irrégularités.

L'avis de publicité du marché phase 1 a été passé au BOAMP, ce qui est régulier. Il n'en est pas de même pour ceux concernant le marché phase 2 et la mise en lumière de l'office de tourisme, du Beffroi et de l'Hôtel de ville. Ceux-ci ont été publiés sur une plateforme de dématérialisation des appels d'offres. Compte tenu de leurs montants, les publicités devaient être faites au BOAMP ou dans un journal d'annonces légales.

En procédure adaptée, la collectivité peut fixer librement les délais, mais ceux-ci doivent tenir compte de la complexité du marché public et du temps nécessaire aux opérateurs économiques pour préparer leur candidature et leur offre¹⁰⁶. Dans le cas des marchés d'éclairage, les délais imposés par la commune aux diverses entreprises soumissionnaires ne sont pas suffisants.

Pour le marché phase 1, le délai entre la publicité et le dépôt des offres est de 10 jours. Il est de 8 jours pour le marché de la place d'armes et celui de la mise en lumière de l'office du tourisme, du Beffroi, de la Bretèche et de l'Hôtel de ville. Celui de la phase 2 est à peine plus favorable, puisqu'il est de 21 jours alors que le règlement de consultation prévoyait une obligation de visite¹⁰⁷.

Ces délais restreints ne permettent pas le libre accès de tous à la commande publique. Ce constat se vérifie au regard du faible nombre de soumissionnaires pour ces différents marchés. Pour le marché phase 1, six candidats avaient déposé une offre. Seuls deux candidats ont répondu pour les autres marchés.

Il en est de même pour les autres marchés passés en procédure adaptée en 2018. Ainsi, le délai laissé pour le marché d'aménagement paysager rue du Général Leclerc est de 22 jours, celui pour les travaux d'effacement des réseaux étant de 20 jours.

¹⁰⁶ Article 43 du décret n° 2016-360.

¹⁰⁷ Tribunal administratif de Lille du 16 mars 2011, n° 1101226, Société Fornells :

« Considérant que si les dispositions du code des marchés publics ne fixent pas le délai devant être laissé aux opérateurs économiques pour présenter une offre dans une procédure adaptée, celui-ci doit être suffisant, au regard notamment du montant du marché envisagé, de l'urgence à le conclure, 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, 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 énoncés par l'article 1er du code des marchés publics, applicables à tous les marchés publics quelle que soit leur procédure de passation ».

Les irrégularités relevées en termes de supports de publicité et de délais de dépôt des offres ne permettent pas d'assurer une mise en concurrence effective.

6.3.4 Autres aspects de la procédure relative aux marchés d'éclairage

Les manquements relatifs à l'estimation des besoins et aux modalités de publicité ont déjà été soulignés précédemment. Les développements *infra* portent sur d'autres aspects de la procédure des marchés d'éclairage.

6.3.4.1 Le registre des dépôts et la commission d'appel d'offres

Pour ceux-ci, la commune n'a pas justifié de la tenue d'un registre de dépôt des offres.

La collectivité utilise le modèle de procès-verbal¹⁰⁸ d'ouverture des plis mis à disposition par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances. Celui du marché public phase 1 ne reprend pas le montant des offres des différents soumissionnaires, ce qui nuit à la transparence. Cette lacune est d'autant plus préjudiciable que ces dernières ne sont pas archivées.

Les offres font l'objet d'un examen par la maîtrise d'œuvre. Le rapport d'analyse n'est pas toujours examiné par une commission d'attribution. Seule une commission d'ouverture des plis est installée, dont les attributions diffèrent. Pour le marché phase 1, le conseil municipal¹⁰⁹ avait décidé d'attribuer le marché en référence à une réunion d'appel d'offres du 27 juin 2015, or cette dernière concernait l'ouverture des plis.

Les marchés passés en procédure adaptée ne nécessitent pas formellement la mise en place d'une commission d'appel d'offres.

Néanmoins, compte tenu du rôle particulier joué par cette commission et de l'importance du montant de certains de ces marchés au regard du budget de la commune, la chambre invite à la constitution d'une commission pouvant, le cas échéant, associer les services techniques.

6.3.4.2 Le jugement des offres

Les règlements de consultation présentent clairement les critères et leur pondération, ce qui permet le jugement des offres.

Les rapports d'analyse des offres sont, par contre, insuffisamment précis. Pour celui concernant la phase 1, les appréciations portées ne justifient pas la notation.

Sur le critère « prix » correspondant à 70 % de la notation, l'offre de l'entreprise « z » est de plus d'un quart inférieure à celles des autres soumissionnaires. L'écart atteint 40 % avec la moyenne des offres concurrentes. Sur ce seul critère, la société « z » obtient 70 points.

¹⁰⁸ Formulaire OUV2.

¹⁰⁹ Délibération du 8 juillet 2015.

Pourtant, la maîtrise d'œuvre relève la sous-estimation de certains postes. Les réponses apportées par le soumissionnaire à la demande de la commune ne permettent pas de s'assurer de la conformité de la proposition au regard des caractéristiques du marché.

Sur le critère « technique » correspondant à 30 % de la notation, le rapport est lacunaire, la concordance entre la note et l'appréciation ne pouvant pas être vérifiée. Or, quand bien même la valeur technique de l'offre de la société « z » se place en dernière position, le poids prépondérant du critère « prix » lui a permis d'être attributaire du marché.

Le marché phase 1 a fait l'objet d'un avenant modifiant de 38 % son estimation initiale. Elle est supérieure au seuil de 15 % d'évolution par rapport au montant initial autorisé pour les marchés de travaux. Elle est donc substantielle et modifie l'équilibre général du marché. Elle procure au titulaire un avantage qui rompt le principe d'égalité de traitement des candidats dans la commande publique. Selon la réponse apportée par la société « z », cette modification est liée à des travaux supplémentaires demandés par la commune, maître d'ouvrage.

Des remarques du même ordre peuvent également être portées sur le rapport d'analyse des offres du marché d'éclairage phase 2. Deux candidats ont présenté une offre. Celle retenue est d'un tiers inférieure à celle du concurrent. Elle pouvait relever d'une offre anormalement basse. Alors que les documents de consultation ne reprennent pas le montant de l'estimation de l'opération faite par la maîtrise d'œuvre, l'offre de la société « z » se situe juste à ce niveau (- 1 %). Elle obtient la note maximale sur le critère prix (40 %).

La notation attribuée sur le critère technique (60 %) n'est pas cohérente avec l'appréciation qualitative portée dans le rapport d'analyse des offres. Selon les termes de ce document, la description des moyens mis en œuvre au regard du calendrier prévisionnel d'exécution est « d'ordre général ». Pour autant, le prestataire obtient le maximum de points sur ce sous-critère. Cette même observation de description « d'ordre général » est reprise pour le second sous-critère traitant de la continuité du fonctionnement. Dans ce cas, la société « z » obtient la moitié des points affectés à ce sous-critère. Or, l'écart de notes entre les deux candidats est de 0,03 point sur 100. Ainsi, les incohérences relevées dans l'attribution des notes ont pu porter préjudice au second soumissionnaire et constituer une entrave dans l'égalité de traitement des candidats.

Dans sa réponse, l'entreprise « z » précise que les offres remises permettaient de respecter les exigences techniques des marchés.

Pour l'attribution des marchés de la place d'armes et de mise en lumière de l'office de tourisme, du Beffroi, de la Bretèche et de l'Hôtel de ville, la commune a eu recours à la procédure de la négociation, prévue dans les règlements de consultation.

Les deux soumissionnaires ont, semble-t-il, été invités à présenter une nouvelle offre. Celle-ci était, selon la réponse apportée par la société « z », conditionnée à l'affermissement de la tranche conditionnelle du marché de la mise en lumière de l'office de tourisme, du Beffroi, de la Bretèche et de l'Hôtel de ville, justifiant ainsi le rabais de 3 % accordé. *A contrario*, les prestations pour le marché de la place d'Armes n'ont pas été adaptées, ce qui ne justifie pas le rabais qui lui a été accordé.

Pour les deux derniers marchés évoqués, le second soumissionnaire a été pénalisé sur un des sous-critères de jugement de l'offre technique : connaissance des lieux et cohérence des mesures envisagées pour assurer la continuité du fonctionnement. Or, il est rappelé que le délai de huit jours laissé aux candidats ne leur permettait pas de proposer une offre adaptée. De fait, ce court délai encourageait les candidats intervenant déjà dans la commune, tel l'entreprise retenue pour les autres marchés, ce qui contrevient au principe d'égal accès à la commande.

En conclusion, la procédure de sélection des marchés d'éclairage ne permet pas de garantir le respect de l'égalité de traitement des candidats.

En conclusion générale sur la commande publique, la chambre observe que toutes les procédures examinées pour les fournitures, prestations de services et marchés de travaux comportent des irrégularités. Ces dernières interviennent à toutes les étapes de la passation des marchés (définition des besoins, publicité, procédure de sélection), ce qui porte atteinte aux principes de liberté d'accès, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures guidant la commande publique. La chambre rappelle l'obligation de se conformer scrupuleusement aux dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 sur les marchés publics.

Rappel au droit n° 8 : respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle encadrant la commande publique (liberté d'accès, égalité de traitement des candidats et transparence des procédures) en se conformant aux dispositions de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les exemples retracés ci-avant sont illustratifs de pratiques portant atteinte à la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. Ces manquements nuisent à la régularité et l'efficacité de la commande publique.

Une meilleure identification de la fonction achat et de l'évaluation des besoins, la rédaction d'un guide des procédures d'achat et un contrôle renforcé du conseil municipal contribueront à garantir la bonne gestion des deniers publics et à assurer une concurrence effective entre les candidats.

*

* *



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNE D'HESDIN (Département du Pas-de Calais)

Exercices 2013 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Jean-Marie Roussel : pas de réponse.
- M. Stéphane Sieczkowski-Samier : pas de réponse.

*« 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 n° 2001-1248 du 21 décembre 2001).*



Les publications de la chambre régionale des comptes Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :

<https://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