



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE WIMEREUX
(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 2 avril 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	7
1 WIMEREUX, COMMUNE TOURISTIQUE ET LITTORALE	8
1.1 Présentation de la commune	8
1.2 La dimension touristique de la commune	8
1.3 La valorisation de la digue	9
1.3.1 Les cabines de plage à usage privé	9
1.3.2 Les cabines à usage commercial.....	10
1.4 Le camping municipal, un équipement touristique.....	11
1.4.1 La situation financière du camping municipal.....	12
1.4.2 La gestion budgétaire et comptable	13
1.5 La politique d'urbanisme	14
1.5.1 Les caractéristiques urbanistiques de la commune	14
1.5.2 L'articulation avec la communauté d'agglomération du Boulonnais	14
1.5.3 La protection du patrimoine.....	15
2 LA GOUVERNANCE	16
2.1 Le conseil municipal	16
2.2 Le régime des délégations.....	17
2.3 L'organisation administrative	17
2.4 L'évolution des effectifs	18
3 L'INFORMATION FINANCIÈRE.....	19
3.1 La structuration des budgets	19
3.2 Le débat et les rapports sur les orientations budgétaires.....	19
3.3 La publicité des documents budgétaires	20
3.4 La qualité des annexes budgétaires.....	20
3.5 Les prévisions budgétaires	20
4 LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	22
4.1 La formalisation des procédures budgétaires et comptables.....	22
4.2 Les délais de paiement	22
4.3 Les opérations de fin d'exercice	22
4.3.1 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice	22
4.3.2 Les restes à réaliser	23
4.4 Les provisions	23
4.5 Les immobilisations, l'inventaire et l'état de l'actif	24
4.6 Les amortissements.....	25
4.7 Le recouvrement des recettes et le contrôle des régies	26
4.7.1 Le recouvrement des recettes et les admissions en non-valeur.....	26
4.7.2 Les régies.....	26

5	L'ANALYSE FINANCIÈRE	28
5.1	L'analyse rétrospective du budget principal de 2014 à 2018	28
5.1.1	Les dépenses réelles de fonctionnement	29
5.1.2	Les recettes réelles de fonctionnement	29
5.1.3	La capacité d'autofinancement	30
5.1.4	Le financement des investissements	31
5.1.5	L'état de la dette	31
5.1.6	La situation bilancielle.....	32
5.2	La prospective financière du budget principal.....	32
6	LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS ET AUTRES ORGANISMES	36
6.1	Les concours financiers aux associations et aux organismes publics	36
6.1.1	L'évolution des concours financiers	36
6.1.2	L'instruction des demandes de subvention.....	36
6.1.3	Le conventionnement avec les associations subventionnées	37
6.1.4	La publicité des données essentielles des conventions de subvention.....	38
6.2	Le contrôle exercé par la commune	39
6.3	La prévention des conflits d'intérêts.....	39
6.4	Examen des relations avec certaines associations	40
6.4.1	L'office wimereusien du sport, de la culture et des loisirs (OWSCL).....	40
6.4.2	L'association « Club Nautique de Wimereux ».....	42
7	LA RESTAURATION COLLECTIVE	45
7.1	Les usagers de la restauration scolaire.....	45
7.1.1	La fréquentation des cantines scolaires	45
7.1.2	L'accès à la restauration	46
7.1.3	L'offre de service : diversité et qualité des menus	47
7.2	Les modes de gestion de la restauration scolaire	49
7.2.1	L'organisation et le fonctionnement du service.....	49
7.2.2	Les marchés publics pour la fourniture de repas en liaison froide.....	49
7.3	Le coût du service	51

SYNTHÈSE

La commune de Wimereux (Pas-de-Calais), située au nord de Boulogne-sur-Mer, compte 7 200 habitants. Elle dispose d'un budget total de 12 M€ de recettes de fonctionnement en 2017.

La commune littorale, classée station touristique, compte à ce titre plusieurs équipements d'hébergement. S'agissant du camping municipal, sa qualité de service public à caractère industriel et commercial justifierait un cadre comptable mieux adapté.

Sur la période 2014 à 2018, la gestion financière de la commune a été maîtrisée. La capacité d'autofinancement a été améliorée et l'endettement contenu. La collectivité a su diminuer ses charges de fonctionnement, y compris les charges de personnel. Hormis la taxe sur le foncier bâti en 2017, les taux d'imposition sont restés stables. Ils sont toutefois parmi les plus élevés à l'échelle de l'intercommunalité, ce qui réduit la marge de manœuvre de la commune. La prospective budgétaire à l'horizon 2020 ne fait pas apparaître d'inquiétude particulière, mais la maîtrise des charges de fonctionnement reste une condition de la bonne tenue de la trajectoire financière.

La fiabilité des comptes est globalement satisfaisante mais la connaissance lacunaire du patrimoine rend indispensable un travail de mise à jour de l'inventaire. Le pilotage budgétaire a été amélioré ; cependant, le faible taux de réalisation des dépenses d'investissement justifierait la mise en place d'une véritable programmation pluriannuelle des investissements. L'information financière, gage de transparence, est également perfectible.

Les relations avec les associations, qui avaient fait l'objet d'observations lors du précédent contrôle, n'ont pas été clarifiées. Si la commune s'est attachée à prévenir les risques de conflits d'intérêts liés aux responsabilités associatives de certains élus, son contrôle sur les associations et les conventionnements mis en place demeurent imparfaits. En outre, les relations avec certaines structures continuent de présenter des risques juridiques : celui d'une éventuelle qualification d'association transparente dans le cas de l'office wimereusien du sport, de la culture et des loisirs, et celui d'une possible requalification d'une convention de mise à disposition de locaux en convention de délégation de service public, dans le cas du club nautique.

La gestion de la restauration collective, examinée dans le cadre d'une enquête conjointe de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, apparaît satisfaisante. Ont été toutefois identifiés des marges de progrès en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire, ainsi qu'un manque de rigueur dans la procédure d'attribution des marchés de restauration.

La commune a entrepris des correctifs pour répondre aux observations provisoires de la chambre, notamment en termes de mise à jour de l'inventaire, de publication des informations financières et de clarification des relations avec les associations.

RECOMMANDATIONS¹

Rappels au droit (régularité) – 1/2

	<i>Totalement mis en œuvre²</i>	<i>Mise en œuvre en cours³</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁴</i>	<i>Non mis en œuvre⁵</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : mettre en œuvre la procédure de sélection préalable prévue pour les utilisations du domaine public en vue d'une exploitation économique ou, en cas de dérogation, préciser les motifs susceptibles de la justifier (articles L. 2122-1 et suivants du code de la propriété des personnes publiques).		X			11
Rappel au droit n° 2 : appliquer les dispositions du code général des collectivités territoriales (article L. 2121-7-1) et du règlement intérieur du conseil municipal relatives à l'expression, dans le bulletin d'information générale de la commune, des conseillers n'appartenant pas à la majorité.	X				16
Rappel au droit n° 3 : assurer la publication numérique des documents budgétaires (articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales).		X			20

¹ Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

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

³ 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.

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

⁵ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir 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° 4 : constituer les provisions dès l'ouverture d'un contentieux et suivre leur évolution et leur emploi, conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et à l'instruction budgétaire et comptable M14.				X	24
Rappel au droit n° 5 : tenir un inventaire et le mettre à jour, en concordance avec l'état de l'actif du comptable, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.		X			25
Rappel au droit n° 6 : mettre en œuvre une procédure de choix du concessionnaire du centre régional de voile dans le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures conformément aux dispositions du code de la commande publique (articles L. 1120-1 et suivants, L. 3000-1 et suivants, R. 3111-1 et suivants).				X	44
Rappel au droit n° 7 : modifier le règlement des cantines scolaires en supprimant, pour l'accès à la cantine, toute distinction selon la situation des enfants et celle de leur famille (article L. 131-13 du code de l'éducation).	X				46
Rappel au droit n° 8 : déclarer les avantages en nature relatifs aux repas pris par les personnels de service et de surveillance de la restauration scolaire, selon le barème publié chaque année par l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale, conformément à l'arrêté du ministre des affaires sociales du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de Sécurité sociale.				X	53

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : tirer les conséquences de la nature industrielle et commerciale du camping municipal en lui appliquant l'instruction comptable M4, après sollicitation de l'administration fiscale.				X	13
Recommandation n° 2 : mettre en place une programmation pluriannuelle des investissements.				X	21
Recommandation n° 3 : réexaminer les stipulations des conventions conclues avec les organismes bénéficiaires d'une subvention de plus de 23 000 €, en conformité avec les dispositions de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, en formalisant mieux leurs engagements et les modalités d'évaluation des résultats.				X	38
Recommandation n° 4 : clarifier les relations entre la commune et l'office wimereusien des sports, de la culture et des loisirs.		X			41
Recommandation n° 5 : développer une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire en matière de restauration collective, dans les conditions prévues par l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement.		X			48

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Wimereux (Pas-de-Calais) à compter de l'année 2014 a été ouvert le 31 mai 2018 par courrier du président de la chambre régionale des comptes adressé à M. Francis Ruelle, maire de la commune et seul ordonnateur en fonctions sur la période en examen.

Ce contrôle a été conduit selon les axes suivants : la situation de commune touristique et littorale, la gouvernance, l'information financière et la fiabilité des comptes, la situation financière, les relations avec les associations et autres organismes, et la restauration collective, ce dernier thème s'inscrivant dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 25 octobre 2018 avec l'ordonnateur.

La chambre, dans sa séance du 22 novembre 2018, a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été notifiées à l'ordonnateur. Des extraits ont été communiqués aux associations « office wimereusien des sports, de la culture et des loisirs » et « club nautique de Wimereux ».

L'ordonnateur en fonctions et la présidente de l'office wimereusien des sports, de la culture et des loisirs ont répondu, respectivement, le 22 février 2019 et le 11 février 2019.

Après examen de ces réponses, la chambre, dans sa séance du 2 avril 2019, a arrêté les observations définitives suivantes.

Les suites du précédent contrôle

La commune de Wimereux avait fait l'objet d'un examen de la gestion couvrant les exercices 2005 à 2009. Le rapport d'observations définitives, communicable le 1^{er} octobre 2010, avait conduit la chambre à formuler une dizaine de recommandations.

Un tableau récapitulatif des suites données par la commune figure en annexe au présent rapport. Au vu des réponses qu'elle a apportées et des constats effectués au cours de l'instruction, il apparaît que la moitié des recommandations (cinq sur dix) peuvent être considérées comme totalement mises en œuvre ou en cours de l'être ; l'autre moitié soit n'a pas encore été mise en œuvre, soit l'a été de façon incomplète.

L'une des recommandations de la chambre était de « rechercher des synergies entre la commune, le centre communal d'action sociale et le centre socioculturel afin d'alléger la contribution communale à service rendu constant ». En réponse aux observations provisoires, le maire fait état de la mise en œuvre d'actions communes entre ces organismes. La chambre en prend note mais constate que l'objectif d'allègement de la contribution communale n'a pas été atteint, la moyenne des subventions versées au centre communal d'action sociale et au centre socioculturel sur la période 2014-2017 excédant les montants versés en 2010. Ainsi la recommandation n'a-t-elle été mise en œuvre que de façon incomplète.

1 WIMEREUX, COMMUNE TOURISTIQUE ET LITTORALE

1.1 Présentation de la commune

Station balnéaire du Pas-de-Calais créée sous le Second Empire, détachée de la commune de Wimille par une loi du 26 mai 1899, la commune de Wimereux (7 209 habitants⁶), située au nord de Boulogne-sur-Mer, fait partie de la communauté d'agglomération du Boulonnais, constituée de 22 communes (116 014 habitants).

Le territoire communal se caractérise par une césure assez nette, urbanistique et topographique, entre le « cœur balnéaire », situé en partie basse et protégé de la mer par une digue-promenade, et la partie nord de la commune, située plus en élévation et moins touristique.

La population de la commune a diminué d'1,1 % par an en moyenne entre 2010 et 2015. La part des personnes âgées de 60 ans est passée de 22,1 % à 27,6 % sur la même période. Du point de vue socioéconomique, la situation de la commune est significativement meilleure qu'à l'échelle de la communauté d'agglomération. La part des ménages fiscaux imposés y est nettement supérieure (56,9 % contre 44,6 %) et le taux de pauvreté y est, *a contrario*, nettement inférieur (13,5 % contre 22 %).

1.2 La dimension touristique de la commune

La commune dispose d'une offre d'hébergement touristique importante et diversifiée. En janvier 2018, la capacité hôtelière est de 93 chambres et il existe trois terrains de camping, dont un municipal, représentant 389 emplacements (*cf. infra*).

Au regard de cette offre d'hébergement, et en application des dispositions de l'article L. 133-11 du code du tourisme, Wimereux a été reconnue « commune touristique » par arrêté du préfet du Pas-de-Calais. Par décret du 1^{er} août 2013, elle a, en outre, été classée comme « station de tourisme », classement qui vient récompenser les communes touristiques les plus attractives⁷.

En conséquence de ce classement de station de tourisme, la commune est, en vertu des dispositions de l'article 88, avant-dernier alinéa, de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, surclassée dans la catégorie démographique supérieure, soit la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants.

⁶ Population totale, avec population comptée à part (INSEE - Population légale millésimée 2015 en vigueur au 1^{er} janvier 2018).

⁷ En 2019, les autres stations de tourisme dans le département du Pas-de-Calais sont Berck, Boulogne-sur-Mer, Etaples, Le Touquet-Paris-Plage, Neufchâtel-Hardelot et Saint-Omer.

Jusqu'au 31 décembre 2016, la politique touristique municipale s'inscrivait dans le cadre d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens passée avec l'office de tourisme de Wimereux, géré sous la forme d'un établissement public industriel et commercial, subventionné par la commune et présidé par le maire.

L'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015, dispose que les communautés d'agglomération exercent de plein droit, au lieu et place des communes membres, la compétence en matière de « Promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ». Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2017, cette compétence est exercée par la communauté d'agglomération du Boulonnais. En conséquence, un seul office de tourisme intercommunal est substitué aux différents offices de tourisme municipaux, et la politique du tourisme est définie par l'intercommunalité. Par délibération du 30 juin 2017, le conseil municipal de Wimereux a décidé la dissolution de l'office de tourisme municipal.

Lorsqu'une commune dispose du statut de commune touristique ou de station classée de tourisme, le maintien d'un office de tourisme distinct peut être décidé par l'organe délibérant de l'intercommunalité. Wimereux bénéficiant du statut de station touristique, le maintien d'un office de tourisme distinct était donc envisageable. Cependant, la communauté d'agglomération du Boulonnais n'a pas retenu cette option, faisant le choix du dispositif le plus intégré. Ce choix, qui paraît le plus efficient en termes de mutualisation de moyens et de cohérence de la politique touristique, n'a pas été contesté par la commune.

L'office de tourisme intercommunal assure désormais la promotion touristique de Wimereux. Il possède une annexe dans les locaux de l'ancien office de tourisme communal, et le maire siège au comité directeur de l'office intercommunal. Ainsi, la continuité de la politique touristique paraît assurée.

1.3 La valorisation de la digue

L'exploitation par la commune de sa situation littorale se concentre sur la gestion de la digue-promenade et des cabines qu'elle supporte. En effet, la plage elle-même, recouverte par la mer à marée haute, se prête mal à des exploitations commerciales.

1.3.1 Les cabines de plage à usage privé

La commune autorise, contre paiement d'une redevance, l'installation de cabines de plage à usage privé sur la digue-promenade. En 2017, 310 cabines bénéficiaient ainsi d'une concession d'emplacement. La grande majorité (259, soit 83,5 %) étaient occupées par des wimereusiens.

Le montant de la redevance pour l'ensemble de la saison, stable entre 2014 et 2016 (155 € pour les habitants de Wimereux, 280 € pour les habitants de Wimille, 475 € pour les ressortissants d'autres communes), a été sensiblement augmenté en 2017, passant respectivement à 190 €, 335 € et 520 €. Les recettes issues des redevances acquittées, constantes entre 2014 et 2016 (environ 59 000 €), sont ainsi passées à 71 000 € en 2017.

En dépit de cette augmentation, le montant de la redevance pour une saison reste, pour les wimereusiens (et les wimillois), nettement en deçà des montants pratiqués par d'autres communes de la Côte d'Opale pour leurs ressortissants, alors qu'*a contrario* le montant appliqué aux personnes extérieures à la commune est supérieur.

La chambre invite la commune à mener une étude comparative sur les montants de redevance perçus par d'autres communes littorales. Sous réserve des conclusions de cette étude, et si l'importance de la demande pour les cabines de plage le justifie, la commune pourrait s'interroger sur un réajustement des montants des redevances qu'elle réclame.

1.3.2 Les cabines à usage commercial

La commune concède cinq emplacements pour des cabines à usage commercial (vente de glaces, confiseries, gadgets, jeux pour enfants). Les recettes correspondant aux redevances acquittées à ce titre sont d'environ 14 000 € par an.

Des conventions triennales 2015-2017 avaient été conclues avec chacun des commerçants bénéficiaires d'une autorisation d'occupation du domaine public. Elles étaient marquées par une certaine ambiguïté, la commune donnant à « *bail en exclusivité (...) l'emplacement sur le domaine public communal* », moyennant le paiement d'un loyer. Or, il ressort de la jurisprudence qu'« *en raison du caractère précaire et personnel des titres d'occupation du domaine public et des droits qui sont garantis au titulaire d'un bail commercial, un tel bail ne saurait être conclu sur le domaine public* » (Conseil d'État, 19 janvier 2017, n° 388010).

Par délibération du 17 décembre 2017, le conseil municipal a autorisé le maire à définir les nouvelles règles d'occupation du domaine public à des fins commerciales sur la digue-promenade et à mettre en place, en conséquence, un règlement de mise en concurrence et les mesures de publicité afférentes.

Les articles L. 2122-1 et L. 2122-1-1 du code de la propriété des personnes publiques, modifiés par l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017, disposent en effet : « (...) *Sauf dispositions législatives contraires, lorsque le titre (...) permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester.* »

Toutefois, lors de sa réunion suivante du 22 mars 2018, le conseil municipal a décidé de surseoir à la mise en place de ce règlement, renonçant ainsi à mettre en œuvre des mesures de publicité et de mise en concurrence pour la saison touristique à venir. La délibération argue des exceptions au principe de mise en concurrence prévues par l'ordonnance précitée *« en raison de caractéristiques particulières comme la situation géographique par exemple mais aussi la prise en compte des investissements »*.

Les articles L. 2122-1-2 et L. 2122-1-3 du code de la propriété des personnes publiques prévoient la possibilité d'écarter la mise en œuvre d'une procédure de sélection préalable dans certains cas. Lorsque l'autorité publique souhaite faire usage d'un des cas de dérogation, elle *« rend publiques les considérations de droit et de fait l'ayant conduite à ne pas mettre en œuvre la procédure prévue à l'article L. 2122-1-1 »*. À cet égard, la délibération du 22 mars 2018 ne justifie pas précisément des motifs retenus par la commune. La chambre invite donc la commune à mettre en œuvre la procédure de sélection préalable prévue par le code de la propriété des personnes publiques ou, si elle s'estime fondée à y déroger, à en préciser explicitement les motifs.

Rappel au droit n° 1: mettre en œuvre la procédure de sélection préalable prévue pour les utilisations du domaine public en vue d'une exploitation économique ou, en cas de dérogation, préciser les motifs susceptibles de la justifier (article L. 2122-1 et suivants du code de la propriété des personnes publiques).

En réponse aux observations provisoires, le maire précise avoir lancé, pour la saison touristique 2019, une procédure de mise en concurrence pour les emplacements du domaine public communal à vocation économique (cabines commerciales et manèges). Les pièces transmises en appui de la réponse attestent que des avis d'appel public à la concurrence ont été publiés, avec une date de remise des propositions fixée au 12 mars 2019.

1.4 Le camping municipal, un équipement touristique

Le camping municipal est doté d'une capacité d'accueil de 91 emplacements de passage et 65 emplacements permanents. Il dispose d'activités de loisirs adaptées aux familles et aux enfants.

La chambre constate un manque de fiabilité des données relatives au suivi de la fréquentation du camping, la commune n'ayant pas utilisé la même méthode de comptabilisation du nombre de nuitées sur l'ensemble de la période sous revue⁸. Elle l'invite à fiabiliser ses données.

⁸ Avant 2017, un forfait 2 personnes comptabilisait systématiquement 2 nuitées même si une seule personne occupait la parcelle (calcul au forfait). En 2017, le nombre réel de personnes présentes sur la parcelle est pris en compte.

Par ailleurs, elle n'a pas élaboré de projet particulier pour le camping, permettant de fixer des orientations stratégiques en termes, par exemple, d'évolution de la fréquentation, d'extension ou d'amélioration des équipements, et de définir son positionnement. La chambre invite la commune à envisager une telle démarche.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire fait part de la définition prochaine d'un plan de développement stratégique du camping municipal.

1.4.1 La situation financière du camping municipal

Tableau n° 1 : Évolution de l'autofinancement et de la dette du camping municipal

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes réelles de fonctionnement	302 154	303 994	309 783	311 051	317 927
Dont produits des services	285 147	273 863	279 441	297 219	305 846
Dont impôts et taxes	16 784	27 977	27 071	11 477	11 856
Dépenses réelles de fonctionnement	267 466	292 888	288 668	267 992	291 572
Dont charges à caractère général	79 745	66 060	72 818	68 307	68 189
Dont charges de personnel	78 419	80 694	80 934	82 993	105 518
Dont autres charges de gestion courante	87 000	111 520	101 975	100 000	100 811
Dont intérêts de la dette	5 518	6 637	5 870	5 215	5 197
Capacité d'autofinancement brute	34 689	11 106	21 116	43 059	26 355
Annuité en capital de la dette	14 170	17 768	18 191	18 637	20 206
Recettes d'investissement hors emprunt	0	17 990	0	0	0
Nouveaux emprunts de l'année	71 940	0	0	45 000	0
Dépenses d'équipement	74 436	28 936	5 751	50 018	4 186
Encours de dette au 31/12	181 374	163 606	145 414	171 777	151 571
Capacité de désendettement en année (dette/CAF brute)	5,2	14,7	6,9	4,0	5,8

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (2018 : compte de gestion provisoire).

Entre 2014 et 2018, les recettes d'exploitation représentent 93 % des recettes de fonctionnement. Le budget du camping est donc principalement couvert par les usagers. Ces produits ont augmenté d'1,8 % en moyenne annuelle.

Les dépenses de fonctionnement sont stables sur la période. Les charges générales et les charges de personnel représentent respectivement 25 % et 30 % des dépenses. Les charges de personnel sont comptabilisées au compte 6215 « Personnel affecté par la collectivité de rattachement ». Quant aux charges générales du camping, la commune confirme les imputer toutes au budget annexe.

Les excédents, de 100 000 € par an en moyenne, sont reversés au budget principal.

Les dépenses d'investissement représentent 163 327 € entre 2014 et 2018. Même si l'endettement du camping ne constitue pas un facteur de préoccupation, la décision de mobiliser 116 940 € d'emprunts⁹ sur la période pour financer les investissements du camping ne s'imposait pas dès lors que ceux-ci auraient pu être autofinancés. Il apparaît que la commune a privilégié le reversement d'excédents au budget principal plutôt que l'autofinancement des investissements par le budget annexe, ce qui paraît peu cohérent en termes de gestion budgétaire.

⁹ Représentant 1 623 € de frais financiers en 2018 et 13 295 € sur la totalité de leur durée.

1.4.2 La gestion budgétaire et comptable

La gestion budgétaire et comptable du camping municipal s'opère actuellement dans le cadre de l'instruction M14, applicable aux communes.

Un camping municipal peut être à vocation sociale ou commerciale¹⁰. Le caractère social est présumé établi si les tarifs sont modulés en fonction des revenus de la clientèle et demeurent inférieurs à ceux du secteur privé, ou lorsque la clientèle est prioritairement une catégorie sociale défavorisée. Les campings municipaux à vocation sociale sont situés hors du champ d'application de la TVA et de l'impôt sur les sociétés. A l'inverse, un camping municipal doit être reconnu à vocation commerciale, en tant que service public industriel et commercial, s'il répond à un certain nombre de critères : l'activité du service répond à un objectif de gestion industrielle et commerciale ; le service est exploité dans des conditions similaires à celles d'une entreprise privée ; le service tire ses ressources de redevances perçues sur les usagers, celles-ci devant en principe assurer l'équilibre budgétaire du service. Les opérations budgétaires et comptables des services publics industriels et commerciaux relèvent alors de la nomenclature M4.

Le camping municipal de Wimereux est financé par les tarifs acquittés par les usagers. Il n'existe pas de modulation des tarifs en fonction des revenus de la clientèle. Ces tarifs sont assujettis à la TVA. Le camping paraît ainsi être exploité dans des conditions analogues à celles d'une entreprise privée, la commune publiant des annonces à l'échelle européenne pour attirer une clientèle étrangère.

La chambre considère, ainsi, que le camping municipal s'analyse comme un service public industriel et commercial et que sa gestion budgétaire et comptable devrait, dès lors, être régie par la nomenclature M4, applicable à ce type de service. Elle invite la commune à interroger au préalable l'administration fiscale afin d'obtenir un rescrit fiscal sur la situation du camping.

Recommandation n° 1 : tirer les conséquences de la nature industrielle et commerciale du camping municipal en lui appliquant l'instruction comptable M4, après sollicitation de l'administration fiscale.

En réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à interroger l'administration fiscale sur ce point.

¹⁰ Note de la DGFIP « Collectivités locales et TVA – Camping ».

1.5 La politique d'urbanisme

1.5.1 Les caractéristiques urbanistiques de la commune

Le plan local d'urbanisme intercommunal a été adopté en 2017 par la communauté d'agglomération du Boulonnais.

Il pose un certain nombre d'éléments de diagnostic pour la commune de Wimereux : une forte augmentation du nombre de résidences secondaires entre 1999 et 2013 (+ 83 %)¹¹ qui appelle une maîtrise de ce phénomène, des niveaux de prix dans l'immobilier ancien parmi les plus élevés à l'échelle de la communauté d'agglomération, une capacité de densification permettant d'envisager une limitation de l'extension urbaine tout en répondant aux besoins en logements.

En 2016, la commune affichait un taux de logements locatifs sociaux de 21,56 %, supérieur au minimum de 20 % fixé par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain du 13 décembre 2000.

1.5.2 L'articulation avec la communauté d'agglomération du Boulonnais

La communauté d'agglomération du Boulonnais a, en application des dispositions de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, proposé aux communes membres la mise en place d'un service commun d'instruction des autorisations du droit des sols. La commune de Wimereux a adhéré à ce dispositif par délibération du 26 février 2015.

Une convention définissant l'articulation entre le maire, autorité compétente pour la signature des autorisations d'urbanisme, et le service commun d'instruction porté par la communauté d'agglomération, est applicable à compter du 1^{er} février 2015. Les stipulations financières de cette convention manquaient de précision : en effet, le coût à l'acte, servant de base au calcul du montant à verser par la commune en contrepartie des prestations fournies par le service commun, n'était pas indiqué. Les clauses financières ont été précisées par une nouvelle convention, prenant effet au 1^{er} juin 2018.

¹¹ Le PLUI relève que « si le développement des résidences secondaires n'est pas suffisamment maîtrisé, la concurrence éventuelle pourrait être défavorable aux ménages du territoire ».

1.5.3 La protection du patrimoine

La commune de Wimereux se caractérise par la richesse de son patrimoine architectural, qui concourt à son attractivité.

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a créé un nouveau type de périmètre de protection du patrimoine sous la forme d'aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP), ayant pour objet de « *promouvoir la mise en valeur du patrimoine bâti et des espaces dans le respect du développement durable sur un ou des territoires présentant un intérêt culturel, architectural, urbain, paysager, historique ou archéologique* ».

Par délibération du 30 juin 2012, la communauté d'agglomération du Boulonnais a décidé d'engager la procédure de création d'une aire de mise en valeur du patrimoine sur le territoire de la commune. Par délibération du 29 juin 2017, elle a décidé de soumettre le projet à enquête publique. Cette démarche est engagée en total accord avec la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Commune littorale de 7 200 habitants, en décroissance démographique, Wimereux est une station de tourisme surclassée (10 000 à 20 000 habitants). La commune dispose d'une offre d'hébergement touristique importante et diversifiée. La politique de promotion touristique est portée, depuis le 1^{er} janvier 2017, par un office de tourisme intercommunal, l'office municipal ayant été dissous suite à la prise de la compétence par la communauté d'agglomération.

La digue-promenade de la commune est valorisée via des autorisations d'occupation du domaine public délivrées pour l'implantation de cabines de plage à usage privé et de cabines à usage commercial. Pour ces dernières, suite aux observations de la chambre, la commune a mis en œuvre, début 2019, une procédure de sélection préalable à la délivrance des autorisations, en conformité avec les dispositions de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017.

La commune exploite un camping municipal dont la situation financière est saine, avec des excédents reversés au budget principal. Toutefois, alors que sa gestion comptable s'effectue actuellement au moyen de la nomenclature budgétaire et comptable M14, ce camping paraît s'analyser comme un service public industriel et commercial qui devrait, à ce titre, relever de la nomenclature M4.

La commune est confrontée à l'augmentation du nombre de résidences secondaires. La maîtrise de ce phénomène est prise en compte par les documents d'urbanisme, au même titre que la préservation du patrimoine. Pour l'instruction des autorisations du droit des sols, la commune a recours à un service commun porté par la communauté d'agglomération.

2 LA GOUVERNANCE

2.1 Le conseil municipal

Par délibération du 21 mai 2014, le conseil municipal a établi son règlement intérieur, conformément à l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales. L'article 22 de ce règlement intérieur définit les modalités d'expression, dans le bulletin d'information de la collectivité, des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité. L'article L. 2121-7-1 du code précité dispose, en effet : *« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information générale sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur. »*

La commune diffuse un journal trimestriel ayant pour titre « Infos Wimereux », également mis en ligne sur son site internet, qui s'analyse sans ambiguïté comme un bulletin d'information générale sur la gestion de la collectivité. Or, depuis son premier numéro en 2017, et contrairement au magazine municipal antérieur, il ne contenait aucun espace réservé à l'expression des conseillers municipaux n'appartenant pas à la majorité.

Cette situation contrevenait donc aux dispositions précitées du code général des collectivités territoriales et du règlement intérieur.

Les modalités de fonctionnement du conseil municipal n'appellent, quant à elles, pas d'observation.

Rappel au droit n° 2 : appliquer les dispositions du code général des collectivités territoriales (article L. 2121-7-1) et du règlement intérieur du conseil municipal relatives à l'expression, dans le bulletin d'information générale de la commune, des conseillers n'appartenant pas à la majorité.

En réponse aux observations provisoires, le maire précise que le droit à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité existait bien mais qu'il n'en avait pas été fait usage. La chambre constate que ce droit a bien été mis en œuvre dans le numéro d'« Info Wimereux » du premier trimestre 2019.

2.2 Le régime des délégations

Par délibération du 18 avril 2014, le maire de la commune a reçu délégation du conseil municipal sur le fondement de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.

Le maire a ainsi reçu délégation pour « fixer, sans limite, les tarifs des droits de voirie, de stationnement, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et, d'une manière générale, des droits prévus au profit de la commune qui n'ont pas un caractère fiscal ». Or, le 2° de l'article L. 2122-22 dispose que la délégation pour la fixation des tarifs est accordée « dans les limites déterminées par le conseil municipal ». Il en découle que la délégation conférée au maire ne saurait n'être assortie d'aucune limite, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence administrative¹².

La circonstance, alléguée par le maire, que les services préfectoraux en charge du contrôle de la légalité n'ont pas émis d'observations sur l'absence de limites posées à cette délégation, ne saurait être regardée comme une validation juridique de cette pratique.

La chambre invite donc la commune à préciser les limites dans lesquelles s'inscrit cette délégation relative à la fixation des tarifs.

Les délégations accordées par le maire à ses adjoints et aux directeurs généraux et responsables de services n'appellent, pour leur part, pas d'observation.

2.3 L'organisation administrative

Les services de la commune sont organisés sous la direction du directeur général des services, relevant du cadre d'emplois des attachés territoriaux, selon une structure « en râteau ». Hormis le responsable des services techniques, ingénieur territorial, et la responsable du service urbanisme, attachée territoriale, les autres responsables de services sont agents de catégorie B¹³ voire C. L'organisation administrative de la commune n'est pas disproportionnée par rapport à sa taille.

Jusqu'en 2018, le seul agent détaché sur emploi fonctionnel était le directeur général des services. Toutefois, par délibération du 28 juin 2018, la commune a décidé de créer un emploi fonctionnel de directeur des services techniques, ce qu'elle a justifié par « *un besoin en termes de compétences managériales et techniques liées aux bâtiments* ». Le seuil pour la création d'un emploi fonctionnel de directeur des services techniques est de 10 000 habitants aux termes du décret n° 90-128 du 9 février 1990 portant dispositions statutaires particulières aux emplois de directeur général et directeur des services techniques. La commune, surclassée dans la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants, pouvait donc créer un tel emploi.

¹² Raisonnement a contrario : Cour administrative d'appel de Bordeaux, n° 07BX00784, 21 octobre 2008.

¹³ Catégorie A : fonctions de conception et d'encadrement ; catégorie B : fonctions d'encadrement intermédiaire ; catégorie C : fonctions d'exécution.

La situation statutaire et les conditions de rémunération des deux emplois fonctionnels de la commune n'appellent pas de remarque particulière.

2.4 L'évolution des effectifs

Les effectifs de la commune (emplois permanents et non permanents) sont passés de 131,71 (au 31 décembre 2014) à 120,51 agents (situation au 1^{er} septembre 2018) en équivalent temps plein (ETP), soit une diminution significative de 8,5 %. La baisse des effectifs est continue sur l'ensemble de la période.

La commune a recours à des emplois non permanents, sur le fondement des articles 3-1° et 3-2° de la loi du 26 janvier 1984 qui permettent de recruter des agents contractuels pour faire face à des besoins liés à un accroissement temporaire d'activité ou à des besoins saisonniers. Sa situation de commune touristique et balnéaire induit, en effet, des besoins en personnels importants en période estivale. Les conditions de recrutement de ces personnels non permanents apparaissent régulières.

L'état du personnel constitue une des annexes obligatoires fixées par l'instruction comptable M14 pour la présentation du budget et du compte administratif. Or, si l'état du personnel figure effectivement en annexe du budget primitif de la commune, tel n'est pas le cas pour le compte administratif. Le maire indique, dans sa réponse, qu'il y sera remédié dans le cadre de l'élaboration du compte administratif 2018.

L'écart qui existait, dans l'état du personnel, entre les effectifs budgétaires et les emplois pourvus, s'est réduit sur la période sous revue. Il apparaît ainsi que la commune a ajusté ses effectifs budgétaires à la réalité des emplois pourvus, ou qu'elle envisage de pourvoir.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 2017 et 2018, les dispositions légales, reprises dans le règlement intérieur de la commune, relatives à l'expression des conseillers de la minorité dans le bulletin d'information municipal, n'ont pas été mises en œuvre. Il y a été remédié récemment, à la demande de la chambre.

À l'exception de la délégation donnée au maire par le conseil municipal pour la fixation des tarifs, qui mériterait d'être mieux encadrée, les délégations accordées au maire, aux adjoints et agents n'appellent pas d'observation particulière.

L'organisation administrative de la commune n'apparaît pas disproportionnée par rapport à sa taille. Elle a été marquée par la création récente d'un emploi fonctionnel de directeur des services techniques. La commune a diminué ses effectifs, ceux-ci passant de 131,7 à 120,5 ETP entre 2014 et 2018.

3 L'INFORMATION FINANCIÈRE

3.1 La structuration des budgets

Le budget de la commune de Wimereux est composé du budget principal, dont les recettes de fonctionnement s'élèvent à 11,6 M€ en 2017, et de quatre budgets annexes, dont celui du camping municipal qui, avec 0,31 M€ de recettes de fonctionnement en 2017, représente le deuxième budget par ordre d'importance.

Les trois budgets annexes servant à isoler la gestion d'opérations de location de locaux ont en commun la modicité relative de leurs dépenses et recettes. Assujetties à la TVA, ces opérations pourraient être retracées dans le budget principal à condition de faire l'objet d'une comptabilité distincte. La commune ayant confirmé son souhait de continuer à retracer ces activités dans des budgets annexes, la chambre l'invite à envisager leur regroupement dans un budget annexe unique, dans un souci de simplification de la gestion budgétaire.

3.2 Le débat et les rapports sur les orientations budgétaires

Sur la période sous contrôle, le débat d'orientation budgétaire a régulièrement été tenu dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, comme prescrit à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales et à l'article 1^{er} du règlement intérieur du conseil municipal.

Les rapports sur les orientations budgétaires présentés en 2016, 2017 et 2018 ne répondent qu'imparfaitement aux exigences de l'article D. 2312-3 du code précité ; l'évolution prévisionnelle des dépenses et recettes de fonctionnement est présentée de façon globalisée, sans détailler les principaux postes (hormis, en dépenses, la masse salariale) ; les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement sont présentées sous une forme littéraire, sans éléments chiffrés.

La chambre constate que, suite aux observations de la chambre, le rapport sur les orientations budgétaires 2019, présenté au conseil municipal le 7 mars 2019, manifeste un certain progrès, en posant des éléments de stratégie financière. Toutefois, les prévisions en dépenses et en recettes restent présentées de façon globalisée. La chambre invite donc la commune à davantage enrichir le volet prospectif des rapports sur les orientations budgétaires.

3.3 La publicité des documents budgétaires

La commune ne procède pas à la mise en ligne, sur son site internet, du rapport d'orientation budgétaire et des autres documents budgétaires prévus aux 9^{ème} et 10^{ème} alinéas de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (présentation brève et synthétique jointe au budget primitif et au compte administratif, note explicative de synthèse annexée au budget et au compte administratif). L'article R. 2313-8 du même code dispose que la mise en ligne doit intervenir dans le délai d'un mois à compter de l'adoption, par le conseil municipal, des délibérations auxquelles ces documents se rapportent.

Rappel au droit n° 3 : assurer la publication numérique des documents budgétaires (articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales).

En réponse aux observations provisoires, le maire indique qu'il sera procédé à cette publication numérique dès 2019. La chambre constate que tel a déjà été le cas pour le rapport sur les orientations budgétaires 2019.

3.4 La qualité des annexes budgétaires

La chambre constate que de nombreuses annexes budgétaires sont manquantes aux comptes administratifs et/ou aux budgets primitifs du budget principal et des budgets annexes. C'est le cas, notamment, des annexes concernant la méthode utilisée pour les amortissements, l'état des provisions, l'état des travaux en régie, la variation du patrimoine, l'état du personnel, les décisions en matière de taux de contributions directes.

La chambre invite la commune à régulariser cette situation.

3.5 Les prévisions budgétaires

Les prévisions budgétaires ont été analysées en consolidant le budget principal avec le budget annexe du camping municipal, qui représentent 99,5 % du budget total de la commune.

Les dépenses et recettes de fonctionnement présentent des taux d'exécution satisfaisants (en moyenne, 96 % pour les dépenses et 104 % pour les recettes).

À *contrario*, avec une moyenne de 54 % en dépenses et de 65 % en recettes, les taux d'exécution de la section d'investissement, prenant en compte les restes à réaliser, sont faibles. On peut noter une nette dégradation de ces ratios en 2017, passant à 36 % en dépenses et à 33 % en recettes. La commune explique cette détérioration par une nouvelle organisation au sein des services techniques et la difficulté à prévoir l'avancée des travaux.

Le niveau des dépenses d'investissement paraît souvent mal calibré par les services au stade de la préparation budgétaire, ce dont la commune est consciente, ce problème ayant été évoqué en réunion de chefs de services. Un modèle de fiche « demande d'investissement », qui doit permettre aux services de mieux formaliser leurs propositions et de faciliter les arbitrages, est utilisé depuis 2018. Par ailleurs, ainsi que le précise le maire dans sa réponse, un tableau de bord de suivi des investissements a été mis en place.

Même si un certain nombre d'entre eux s'inscrivent dans le cadre de marchés publics pluriannuels, la commune ne possède pas de véritable programmation pluriannuelle de ses investissements, qui concourrait à une plus grande cohérence des inscriptions budgétaires. Les documents de prévision budgétaire (rapport d'orientation budgétaire, rapport de présentation du budget) envisagent les investissements pour le seul exercice à venir, sans se projeter sur les suivants. La chambre recommande à la commune de se doter d'une telle programmation.

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

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière est perfectible : le volet prospectif des rapports d'orientation budgétaire mériterait d'être étoffé. De nombreuses annexes budgétaires sont manquantes aux comptes administratifs et aux budgets primitifs.

Par ailleurs, jusqu'à récemment, la commune ne procédait pas à la mise en ligne, prévue par la loi, des principales informations financières.

La qualité des prévisions budgétaires pâtit de faibles taux de réalisation des dépenses d'équipement, ce qui semble pour partie lié à un mauvais calibrage des besoins au stade de la préparation budgétaire. La mise en place d'une programmation pluriannuelle de ses investissements permettrait à la commune d'optimiser ses prévisions budgétaires.

4 LA FIABILITÉ DES COMPTES

4.1 La formalisation des procédures budgétaires et comptables

Si la commune ne dispose pas de règlement financier, des notes de procédure ont été élaborées et la commune indique procéder régulièrement à un rappel des règles relatives aux procédures budgétaires, en réunion des chefs de services. De façon générale, les procédures budgétaires et comptables sont bien maîtrisées par les services.

La chaîne comptable se caractérise par une forte concentration aux services financiers où les bons de commande sont établis, sur la base de plusieurs devis. Après validation par le service des finances, ils sont signés par le directeur général des services et ensuite par le maire.

4.2 Les délais de paiement

Avec une moyenne de 31,65 jours sur la période 2015-2016, les délais de paiement sont légèrement supérieurs à la durée légale fixée à 30 jours, et cela malgré une prise en charge rapide des mandats, par le comptable public, qui n'excède pas 5,47 jours.

La commune ne procède pas à un véritable suivi de ses délais de paiement. La chambre l'invite à adopter une telle démarche, ce à quoi le maire s'est engagé en réponse aux observations provisoires. Elle rappelle que tout retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires et que les sommes dues à ce titre doivent être ordonnancées dans les 30 jours suivant la mise en paiement du principal.

4.3 Les opérations de fin d'exercice

4.3.1 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

La commune n'a pas délibéré sur un seuil de rattachement. Au budget principal, les rattachements sont principalement pratiqués pour les charges à caractère général. Ils sont en augmentation entre 2014 et 2017, passant ainsi de 23 000 € en 2014 à 90 000 € en 2017 et représentent 5,8 % de ces charges mandatées en 2017 (contre 3,4 % en 2016), ce qui reste un niveau raisonnable.

Le contrôle effectué sur les rattachements de charges 2016 a permis d'identifier un rattachement de 22 900 € au compte 62876 alors que la pièce justificative s'élève à 25 284 € et concerne une dépense de l'année 2017. Aussi, cette dépense n'aurait pas dû être rattachée en 2016. Le contrôle des charges rattachées 2017 n'appelle pas d'observation particulière.

La chambre invite la commune à s'assurer de l'effectivité du service fait avant de procéder aux rattachements de charges.

En réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à prendre en compte cette préconisation.

Le contrôle des rattachements de produits de 2016 et 2017 n'appelle pas d'observation.

4.3.2 Les restes à réaliser

Le contrôle des restes à réaliser¹⁴ a porté sur le budget principal. Le budget du camping municipal n'en comptabilise pas.

En dépenses, les restes à réaliser représentaient respectivement 9 % en 2016 et 16 % en 2017 des dépenses d'équipement. Le contrôle effectué sur les restes à réaliser de 2017 n'appelle pas de remarque particulière.

En revanche, en 2015, une anomalie a été constatée dans les reports d'investissement. En effet, un marché d'un montant total de 113 856 €, concernant des travaux de lutte contre les inondations, a été inscrit en report de crédits sur 2016 alors que l'offre de l'entreprise valant acte d'engagement n'a été acceptée par le pouvoir adjudicateur que le 9 février 2016. Le montant de ce marché ne pouvait donc, en l'absence d'engagement juridique formalisé à la date du 31 décembre 2015, être pris en compte au titre des restes à réaliser, mais aurait plutôt dû faire l'objet d'une nouvelle inscription de crédits au budget primitif 2016.

La chambre observe que la pratique, par la commune, des procédures de rattachement et des restes à réaliser reste perfectible au regard des quelques anomalies constatées, lesquelles ne sont toutefois pas de nature à entacher la sincérité des comptes.

4.4 Les provisions

Aux termes de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, une provision doit être constituée par l'assemblée délibérante dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru.

Une seule provision s'élevant à 10 000 € a été constituée en 2013 au budget principal, pour un recours indemnitaire. Cette provision a été reprise en 2015, sans autorisation de l'assemblée délibérante, comme prévu par l'article précité.

¹⁴ Les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

En 2012, la commune avait été assignée devant le tribunal de grande instance de Boulogne-sur-Mer aux fins de paiement, à titre solidaire, d'une somme de 179 482 € afin de compenser le préjudice subi par une société du fait de la perte d'exploitation de son fonds de commerce, suite à des travaux de rénovation entrepris par la commune. Par jugement rendu en 2015, le tribunal de grande instance de Boulogne-sur-Mer n'a condamné la commune qu'au paiement d'une somme de 2 011,16 €. Toutefois, ce jugement a été infirmé par la cour d'appel de Douai qui, en 2016, a condamné la collectivité à payer une somme totale de 96 614,64 €.

Ce contentieux aurait dû, dès son ouverture, donner lieu à la constitution d'une provision, ce qui n'a pas été le cas, ni en 2012, ni sur la période sous contrôle. La chambre invite la commune à constituer des provisions dès l'ouverture des contentieux.

Rappel au droit n° 4 : constituer les provisions dès l'ouverture d'un contentieux et suivre leur évolution et leur emploi, conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales et à l'instruction budgétaire et comptable M14.

Elle prend note de la réponse du maire selon laquelle une provision sera constituée, « si cela se justifie », à l'ouverture de tout nouveau contentieux, la levée de la provision donnant lieu également à une délibération du conseil municipal.

4.5 Les immobilisations, l'inventaire et l'état de l'actif

Le transfert des immobilisations en cours aux comptes définitifs n'appelle pas de remarque particulière.

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe à l'ordonnateur et au comptable public¹⁵, respectivement chargés de recenser les biens dans un inventaire physique (ordonnateur) et de les enregistrer à l'actif du bilan (comptable). Ces deux documents doivent correspondre. Or, tel n'est pas le cas.

S'agissant du budget principal, les données de l'inventaire et de l'état de l'actif font apparaître un écart très important de 54,7 M€. De nombreuses immobilisations ne sont pas reprises à l'inventaire, principalement pour les comptes de terrains (c/211), de constructions (c/21318) et de voiries (c/2151), comptes d'immobilisations non amortissables. La commune a indiqué qu'auparavant les biens non amortissables n'étaient pas inventoriés, ce qui n'est plus le cas actuellement. En l'état, la commune ne dispose pas de la connaissance de son patrimoine. Un travail de mise à jour est indispensable.

De la même façon, sur le budget annexe du camping, avec un écart d'1,17 M€ sur la valeur nette comptable, l'état de l'actif et l'inventaire ne sont pas concordants et les comptes de terrains et de constructions ne sont pas amortis.

¹⁵ Instruction M14, tome II, titre 4 – La tenue des comptabilités – chapitre 3 « L'inventaire ».

La chambre invite la commune à veiller à la bonne tenue de son inventaire.

Rappel au droit n° 5 : tenir l'inventaire et le mettre à jour, en concordance avec l'état de l'actif du comptable, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire justifie avoir engagé un travail avec les services de la trésorerie municipale pour mettre à jour l'inventaire, en concordance avec l'état de l'actif du comptable public.

4.6 Les amortissements

Aux termes de l'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales, « les durées d'amortissement des immobilisations sont fixées pour chaque bien ou catégorie de biens par l'assemblée délibérante, qui peut se référer à un barème fixé par arrêté du ministre chargé des collectivités locales et du ministre chargé du budget », hormis quelques durées fixées par voie réglementaire.

La commune a déterminé ses durées d'amortissement par délibérations du 26 septembre 2013 puis du 9 mars 2017. Elle a, dans la plupart des cas, fixé non pas des durées d'amortissement précises pour chaque catégorie de biens ou de bâtiments mais une durée minimale et une durée maximale¹⁶, en autorisant l'ordonnateur à déterminer la durée d'amortissement à l'intérieur des limites fixées.

La chambre constate que la distinction entre les différentes catégories de biens est parfois peu claire, ce qui est source de confusions, et que les durées d'amortissement peuvent dès lors être très différentes : ainsi, la durée d'amortissement est de 5 à 15 ans pour les « matériels techniques » et de 4 à 30 ans pour les « matériels services techniques ». Par ailleurs, un même type de bien peut avoir des durées d'amortissement différentes : ainsi, un podium a été amorti sur 10 ans, alors qu'un autre l'a été sur 15 ans, des bacs sont parfois amortis sur 10 ans et d'autres sur 15 ans.

S'agissant du budget annexe du camping, la commune ne pratique pas d'amortissement sur les comptes de construction, notamment le compte 21318 « Autres bâtiments publics », qui présente, à l'état de l'actif au 31 décembre 2017, une valeur brute de 731 000 €. L'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales précise que les immeubles productifs de revenus sont amortissables. Or, les délibérations précitées ne fixent que la durée d'amortissement des mobil-homes. Par exemple, la construction d'une terrasse ou d'une véranda ne fait pas l'objet d'amortissement.

¹⁶ Mode opératoire envisageable au vu de l'instruction M14.

La chambre invite la commune à procéder à une application plus précise des durées d'amortissement et à amortir les immeubles productifs de revenus du camping.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à revoir la délibération des amortissements avant la fin de l'année 2019 et à fixer des durées uniques d'amortissement par catégorie de biens.

4.7 Le recouvrement des recettes et le contrôle des régies

4.7.1 Le recouvrement des recettes et les admissions en non-valeur

Le montant des créances admises en non-valeur reste modeste sur la période sous contrôle (12 085 €).

Au budget principal, au 31 décembre 2017, les comptes « Redevables – Amiable » et « Redevables – Contentieux » font apparaître respectivement un débit de 67 399 € et de 3 943 €, soit au total 71 343 €, soit à peine 1 % des recettes réelles de fonctionnement. Au budget annexe du camping municipal, le total des redevables « amiable » et « contentieux » s'élève à 610 €, soit 0,2 % des recettes de fonctionnement. Ainsi, le recouvrement des recettes par la commune paraît satisfaisant.

4.7.2 Les régies

La commune dispose de quatre régies d'avances, treize régies de recettes au budget principal et une régie de recettes pour le camping municipal. Quatre d'entre elles sont considérées à enjeu. Au budget principal, les régies de la cantine scolaire, de la halte-garderie et de l'occupation du domaine public encaissent plus de 255 000 €, soit 75 % des recettes en régie (et 3 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal). Au camping municipal, 72 % des recettes sont encaissées en régie (soit 225 000 €).

Les contrôles effectués par le comptable public montrent une bonne tenue des régies, malgré des dépassements d'encaisse constatés pour certaines d'entre elles, ce qui a conduit la commune à modifier les plafonds d'encaisse.

L'ordonnateur, pour sa part, ne pratique pas les contrôles sur place qui lui incombent en vertu de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales. La chambre invite ainsi la commune à mettre en place un contrôle interne des régies.

Dans sa réponse, le maire s'engage à remettre en place un tel contrôle, à l'issue d'un travail de « toilettage » des régies qui devrait s'achever au premier semestre 2019.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes de la commune de Wimereux peuvent être considérés comme sincères même si leur tenue est perfectible. Les procédures de rattachements et de reports sont effectuées à la clôture de chaque exercice. La commune ne connaît pas de difficultés de recouvrement. Les délais de paiement, légèrement supérieurs en moyenne au plafond légal, pourraient être améliorés par la mise en place d'un suivi particulier.

La fiabilité des comptes pâtit de la faible connaissance par la collectivité de son patrimoine. En effet, de nombreuses immobilisations ne sont pas inventoriées. La commune doit, sans plus tarder, améliorer la tenue de son inventaire. De même, l'inscription et le suivi de provisions dès l'ouverture d'un contentieux, ainsi que la mise en place de contrôles réguliers des régies, permettraient une meilleure tenue des comptes.

5 L'ANALYSE FINANCIÈRE

Dans le cadre de sa préparation budgétaire, la commune a pour objectif de garantir des ratios financiers corrects (taux d'épargne brute supérieur à 10 % et taux d'épargne nette positif). Ces objectifs sous-tendent également sa prospective financière.

L'analyse rétrospective du budget principal avait été réalisée, au stade des observations provisoires de la chambre, sur la base des exercices 2014 à 2017, les données de l'exercice 2018, qui n'était alors pas clos, n'étant alors mentionnées qu'à titre d'information. La chambre, avant de délibérer pour arrêter ses observations définitives, a pris connaissance des projets de compte administratif et de compte de gestion devant être adoptés par le conseil municipal le 8 avril 2019. Elle a, au vu de ces documents, tenu compte de l'exercice 2018 dans son analyse rétrospective, sans que cela ne vienne modifier l'appréciation générale portée sur la trajectoire financière de la commune.

La chambre a, également, réajusté la prospective financière du budget principal en fonction des résultats de l'exécution budgétaire 2018.

5.1 L'analyse rétrospective du budget principal de 2014 à 2018

Tableau n° 2 : Évolution des dépenses et des recettes de 2014 à 2018

en €	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes réelles de fonctionnement	10 977 122	11 262 915	10 955 833	10 219 991	10 372 934
Dont recettes de la fiscalité locale	7 461 416	7 741 499	7 726 728	7 098 206	7 143 558
Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'Etat	186 477	217 849	245 352	235 878	210 928
Dont dotations et participations provenant de l'Etat	2 310 846	2 153 925	1 888 440	1 827 109	1 867 920
Dépenses réelles de fonctionnement	9 586 874	9 609 263	9 542 556	8 211 690	8 339 649
Dont charges à caractère général	2 416 305	2 513 117	2 409 132	1 641 230	1 616 328
Dont charges de personnel	5 204 205	5 215 414	5 173 760	5 125 035	5 190 461
Dont Subventions de fonctionnement aux associations	1 021 937	957 134	931 298	710 192	758 874
Dont intérêts de la dette	391 564	360 908	344 296	309 021	265 799
Capacité d'autofinancement brute	1 390 248	1 653 652	1 413 278	2 008 301	2 033 285
Annuité en capital de la dette	1 490 795	1 041 804	1 186 692	1 212 087	1 045 421
Recettes d'investissement hors emprunt	726 498	2 832 281	440 711	1 751 776	683 021
Nouveaux emprunts de l'année	500 000	2 300 000	1 000 000	542	0
Dépenses d'équipement	847 367	3 670 052	2 424 560	890 494	2 025 907
Encours de dette du budget principal au 31/12	8 909 750	10 167 946	9 981 253	8 769 709	7 724 288
Capacité de désendettement en année (dette/CAF brute)	6,4	6,1	7,1	4,4	3,8

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (2018 : compte de gestion provisoire).

5.1.1 Les dépenses réelles de fonctionnement

Entre 2014 et 2018, les dépenses réelles de fonctionnement ont diminué de 3,4 % en moyenne annuelle, passant de 9,58 M€ à 8,34 M€. Cette diminution doit toutefois être retraitée des transferts de charges à la communauté d'agglomération du Boulonnais au 1^{er} janvier 2017 (enlèvement des ordures ménagères et tourisme). Après prise en compte de ces transferts, la diminution des charges réelles de fonctionnement est moindre, d'1,1 % en moyenne annuelle.

Ce sont essentiellement les charges à caractère général qui ont diminué, passant de 2,4 M€ à 1,6 M€. En neutralisant le transfert de charges à la communauté d'agglomération (contrat de prestation de collecte des ordures ménagères), les charges générales diminuent d'1,4 % en moyenne annuelle.

Les subventions attribuées aux associations et aux autres organismes ont également diminué sur la période (- 7,2 % en moyenne annuelle). À périmètre constant (hors subvention de l'office de tourisme), elles ont diminué de 2,5 % par an en moyenne.

Les charges de personnel sont en légère baisse (- 0,1 % en moyenne annuelle). En 2017, elles représentaient 715 € par habitant¹⁷, soit un niveau supérieur à la moyenne des communes de la strate (660 €/habitant)¹⁸. Ainsi, la commune paraît encore disposer de marges de manœuvre en matière de maîtrise de sa masse salariale.

5.1.2 Les recettes réelles de fonctionnement

Entre 2014 et 2018, les recettes réelles de fonctionnement diminuent de 1,4 %, passant de 10,98 M€ à 10,37 M€. À périmètre constant (hors transfert de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères – TEOM – à l'intercommunalité), elles progressent légèrement, de 0,6 % en moyenne annuelle.

Les recettes fiscales enregistrent une baisse d'1,1 % sous l'effet de la perte de la TEOM et de la taxe de séjour. En 2016, pour la commune de Wimereux, la taxe de séjour s'élevait à 121 000 €, soit 34 % du montant total perçu sur le territoire de l'intercommunalité.

5.1.2.1 Les dotations et participations

Les dotations et participations diminuent de 5,2 % en moyenne annuelle, passant de 2,31 M€ à 1,87 M€. Le fait majeur est la diminution des dotations de l'État, la commune perdant 22 % du montant de la dotation globale de fonctionnement entre 2014 et 2018.

¹⁷ DGFIP, comptes individuels 2017 des collectivités locales.

¹⁸ Compte tenu du surclassement de la commune de Wimereux dans la strate des communes de 10 000 à 20 000 habitants, c'est cette strate qui est prise en compte ici, et dans la suite de l'analyse financière, à titre de comparaison.

Les recettes fiscales versées par l'intercommunalité ont, en revanche, progressé de 3,1 % en moyenne annuelle, du fait de l'augmentation des attributions du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales. Les autres ressources provenant de l'intercommunalité (attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire) sont stables.

5.1.2.2 La fiscalité directe locale

En 2018, le produit des impôts locaux net des restitutions est de 6,48 M€, ce qui représente 64 % des produits de fonctionnement, nettement au-delà de la moyenne de la strate (41 % en 2017). Ce poste de recettes a été dynamique sur la période sous revue, évoluant de + 1,7 % par an en moyenne. Ceci s'explique essentiellement par l'évolution physique et la revalorisation des bases fiscales, la commune ayant, entre 2014 et 2018, laissé inchangés les taux de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier non bâti. Le taux de la taxe sur le foncier bâti a en revanche été augmenté en 2017 (passant de 41,44 % à 42,85 %), pour compenser la perte de la TEOM, qui couvrait des dépenses de propreté urbaine non transférées. Selon la commune, cette opération serait neutre pour le contribuable, la TEOM étant appelée à baisser en raison de l'harmonisation des taux à l'échelle communautaire.

Au regard de la moyenne de sa strate, la commune se caractérise par des taux d'imposition élevés : 30,63 % pour la taxe d'habitation (16,71 % en moyenne en 2017), 42,85 % pour la taxe sur le foncier bâti (22,67 %) et 87,27 % pour la taxe sur le foncier non bâti (55,92 %). À l'échelle de la communauté d'agglomération du Boulonnais, elle possédait, en 2016, le taux de taxe d'habitation le plus élevé (30,63 %, pour une moyenne de 22,4 %) et le second le plus élevé pour la taxe foncière sur les propriétés bâties (41,44 % pour une moyenne de 26,2 %). Compte tenu de cette situation, la commune paraît disposer de peu de marge de manœuvre en matière d'augmentation des taux des impôts directs locaux.

5.1.2.3 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation constituent un poste de recettes non négligeable puisqu'elles représentent en 2018, avec un total de 766 147 €, 7,6 % des produits de gestion. Elles ont progressé de 3,5 % par an en moyenne entre 2014 et 2018, ceci s'expliquant principalement par l'augmentation du produit des redevances d'occupation du domaine public (+ 31 671 €). La commune justifie cette augmentation par la réalisation de chantiers importants et qui ont donc conduit à une augmentation des droits de voirie.

Ce poste de recettes comprend également le reversement des excédents des budgets annexes, soit 127 556 € par an en moyenne sur la période en examen.

5.1.3 La capacité d'autofinancement

En conséquence d'une diminution des charges de gestion (- 3,2 % par an en moyenne), plus prononcée que celle des produits de gestion (- 1,5 % par an en moyenne), l'excédent brut de fonctionnement dégagé par la commune augmente sur la période sous revue, passant d'1,78 M€ à 2,23 M€.

Corrélativement, la capacité d'autofinancement brute¹⁹ progresse d'1,39 M€ en 2014 à 2 M€ en 2018. Elle passe ainsi de 12,7 % à 19,6 % des recettes réelles de fonctionnement, ce qui constitue un niveau satisfaisant. Après couverture de l'annuité en capital de la dette, la capacité d'autofinancement nette s'améliore également : négative en début de période, elle atteint presque 1 M€ en 2018.

5.1.4 Le financement des investissements

Entre 2014 et 2018, la commune de Wimereux a réalisé 9,8 M€ de dépenses d'équipement, soit 1,97 M€ par an en moyenne, mais avec de fortes variations selon les années. La plus grande partie de cette enveloppe (6,1 M€) a été réalisée en 2015 et 2016.

La commune présentait, en 2017, un ratio de dépenses d'équipement par habitant en deçà de la moyenne des communes de sa strate (125 € contre 300 €). Il s'en rapproche en 2018 (281 €).

Pour financer ses investissements, la commune a mobilisé 3,8 M€ d'emprunts et a bénéficié de subventions d'investissement de l'État pour 2,9 M€ en 2015. Le financement propre disponible varie considérablement sur la période sous revue. Après avoir fluctué entre 27,5 % et 71,5 % entre 2014 et 2016, le taux de couverture des dépenses d'équipement par le financement propre disponible atteint 82,5 % en 2018.

5.1.5 L'état de la dette

L'encours de dette au 31 décembre 2018 s'élève à 7,7 M€. Il est composé à 89 % de produits indexés en zone euro, avec un risque minimum selon la charte Gissler²⁰.

L'augmentation de l'autofinancement permet d'améliorer la capacité de désendettement²¹ de la commune qui passe de 6,4 ans en 2014 à 3,8 ans en 2018, soit nettement en dessous du seuil d'alerte de dix ans communément admis.

Le remboursement de l'annuité en capital de la dette passe d'1,5 M€ à 1 M€, et les frais financiers de 0,4 M€ à 0,26 M€, ce qui traduit la maîtrise de l'endettement.

Le choix de la commune de mobiliser des emprunts à hauteur de 3,8 M€ entre 2014 et 2016, et notamment à hauteur de 2,3 M€ en 2015, paraît toutefois peu cohérent en termes d'efficacité de gestion. Les emprunts mobilisés en 2014 et 2015 excédaient, en effet, largement le besoin de financement de la commune²² et sont venus majorer son fonds de roulement.

¹⁹ La capacité d'autofinancement 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, dont l'amortissement du capital de la dette.

²⁰ La charte Gissler présente une matrice des risques, classifiant les produits par risques croissants de 1 à 5, quant aux indices utilisés et de A à E, quant aux structures d'emprunt en résultant.

²¹ La capacité de désendettement permet de mesurer 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. Elle est donc un indicateur de l'appréciation de sa santé financière.

²² 2,3 M€ mobilisés en 2016 pour un besoin de financement de 0,22 M€.

5.1.6 La situation bilancielle

Le fonds de roulement représente le solde des ressources à long terme (ressources stables) et des emplois à long terme (immobilisations). Il est positif sur l'ensemble de la période et s'accroît fortement, passant de 2,52 M€ en 2014 à 5,15 M€ en 2018, en raison, notamment, de l'amélioration du résultat de fonctionnement (+ 11,7 % par an en moyenne) et de l'augmentation des dotations et réserves (+ 4,4 % par an en moyenne). Il représentait, en 2018, 714 € par habitant, niveau très supérieur à la moyenne des communes de la strate (286 € en 2017).

Le besoin en fonds de roulement global est négatif sur l'ensemble de la période sous revue ; il progresse fortement entre 2014 et 2015 (de - 448 000 € à - 787 000 €), en lien avec une augmentation de l'encours « fournisseurs », ce qui paraît corrélé au constat de délais de paiement importants ; il diminue ensuite, tout en restant négatif (- 543 000 € en 2018) et en concourant ainsi à la formation de la trésorerie.

La trésorerie au 31 décembre augmente de façon importante (+ 17,6 % en moyenne annuelle), passant de 2,97 M€ en 2014 à 5,69 M€ en 2018. Elle représente, en 2018, l'équivalent de 258 jours de charges courantes et peut être qualifiée de surabondante.

Optiquement très favorable, la situation bilancielle de la commune traduit en réalité un choix de gestion. Plutôt que de recourir à l'emprunt, la collectivité aurait pu, en effet, mobiliser une partie de son fonds de roulement pour pourvoir au financement de ses investissements. Ainsi, dans l'hypothèse d'une non-souscription en 2015 de l'emprunt de 2,3 M€, le fonds de roulement serait néanmoins demeuré en 2016 au-delà de l'équivalent de 60 jours de charges courantes, plus que le seuil d'alerte de 30 jours généralement admis. Les 2,3 M€ d'emprunts souscrits en 2015 représentent, sur la totalité de leur durée de 20 ans, une charge d'intérêts de 0,47 M€. Le choix de la commune de mobiliser cet emprunt l'a ainsi conduit à supporter des frais financiers supplémentaires.

5.2 La prospective financière du budget principal

Le service « ressources » de la commune a établi une prospective financière à horizon 2020. Elle repose sur des hypothèses prudentes d'évolution annuelle des dépenses de fonctionnement : + 1 % pour les charges à caractère général (chapitre 011), + 1,5 % pour les charges de personnel (chapitre 012), 0 % pour les subventions, participations obligatoires et indemnités (chapitre 65).

En matière de recettes de fonctionnement, l'évolution du produit de la fiscalité locale est limitée à l'évolution des bases (+ 0,4 %), sans augmentation des taux. La commune prévoit une diminution de 200 000 € de la dotation globale de fonctionnement en 2019 et 2020 par rapport à celle perçue en 2018. Or, les textes actuels ne prévoient pas de baisse de ces dotations. Aussi, les hypothèses retenues par la commune en matière d'évolution des recettes de fonctionnement paraissent pessimistes.

L'évolution prévisionnelle des charges de gestion, plus rapide que celle des produits, engendre mécaniquement une diminution de la capacité d'autofinancement brute. Elle passerait ainsi de 2 M€ en 2018 à 1,7 M€ en 2020, soit 17,4 % des produits de gestion, ce qui reste un niveau satisfaisant.

Tableau n° 3 : Évolution prospective de la capacité d'autofinancement jusqu'en 2020

En euros	2018	2019	2020
Produits flexibles	7 909 705	7 899 284	7 939 743
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	7 143 558	7 169 989	7 196 518
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	766 147	729 295	743 225
+ Produits rigides	2 106 420	2 070 942	2 070 942
<i>Dont dotations et participations</i>	1 867 920	1 810 014	1 810 014
<i>Dont fiscalité reversée par l'Interco et l'Etat</i>	210 928	210 928	210 928
<i>Dont production immobilisée, travaux en régie</i>	27 572	50 000	50 000
= Produits de gestion (a)	10 016 125	9 970 227	10 010 685
Charges à caractère général	1 616 328	1 632 491	1 648 816
+ Charges de personnel	5 190 461	5 268 318	5 347 343
+ Subventions de fonctionnement	758 874	758 874	758 874
+ Autres charges de gestion	215 044	215 044	215 044
= Charges de gestion (b)	7 780 706	7 874 727	7 970 077
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	2 235 419	2 095 500	2 040 609
en % des produits de gestion	22,3%	21,0%	20,4%
+ Résultat financier réel	-265 731	-292 000	-298 000
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	63 597	-5 000	-5 000
= CAF brute	2 033 285	1 798 500	1 737 609
en % des produits de gestion	20,3%	18,0%	17,4%

Source : chambre régionale des comptes à partir des données du compte de gestion provisoire 2018.

Malgré sa diminution jusqu'en 2020, la capacité d'autofinancement brute resterait suffisante pour couvrir le remboursement en capital de la dette. Toutefois, la réduction de l'épargne nette (615 000 € en 2020, contre 987 000 € en 2018) conduirait à majorer le besoin de financement des investissements.

Tableau n° 4 : Financement des investissements

En euros	2018	2019	2020
CAF brute	2 033 284	1 798 500	1 737 609
- Remboursement de la dette en capital ancienne	1 045 500	1 037 000	1 066 000
- Remboursement de la dette en capital nouvelle	0	0	55 766
= CAF nette (c)	987 784	761 500	615 842
<i>en % des produits de gestion</i>	9,9%	7,6%	6,2%
Taxes locales d'équipement	172 206	20 000	20 000
+ FCTVA	168 083	137 319	345 815
+ Subventions d'investissement	292 262	820 000	0
+ Produits de cession	30 000	0	0
+ Autres recettes	20 471	0	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	683 022	977 319	365 815
Financement propre disponible (c-d)	1 670 806	1 738 819	981 657
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	2 025 907	3 700 000	1 900 000
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	0	0	0
- Dons, subventions et prises de participation en nat	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0
- Var. autres dettes et cautionnements	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-355 101	-1 961 181	-918 343
Nouveaux emprunts de l'année	0	1 000 000	0

Source : chambre régionale des comptes à partir des données du compte de gestion provisoire 2018.

Cette prospective est construite dans l'optique d'assurer le financement des investissements (dépenses récurrentes et nouveaux projets), tout en diminuant l'encours de la dette. La capacité de désendettement se maintiendrait à 3,8 ans en 2020, comme en 2018, ce qui est très satisfaisant.

Ces estimations prévisionnelles, compte tenu des hypothèses prudentes retenues, ne font pas apparaître d'inquiétude particulière sur la trajectoire financière de la commune à l'horizon 2020. La chambre invite toutefois cette dernière à envisager une maîtrise plus stricte des dépenses réelles de fonctionnement, dont les charges de personnel représentent la part prépondérante (62 % en 2018).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dans son précédent rapport (sur la période 2005-2008), la chambre soulignait la dégradation de la situation financière de la commune, notamment en raison des postes de dépenses des subventions et des dépenses de personnel qui progressaient fortement.

Sur la période 2014-2018, la diminution des dépenses de fonctionnement conjuguée à la légère hausse des recettes de fonctionnement à périmètre constant a permis de redresser la capacité d'autofinancement de la commune. L'épargne brute représente 19,6 % des recettes réelles de fonctionnement au 31 décembre 2018. L'encours de dette a diminué sur la période. La capacité de désendettement s'élève à 3,8 ans en 2018, soit un niveau très satisfaisant, même si la commune aurait pu mobiliser son fonds de roulement, qui se situe à un niveau élevé, plutôt que de recourir à de nouveaux emprunts.

La situation financière de la commune de Wimereux apparaît donc saine.

La prospective financière, établie jusqu'en 2020, repose sur des hypothèses prudentes. L'autofinancement qui serait dégagé permettrait de financer 7,7 M€ d'investissements, tout en limitant le recours à l'emprunt. Toutefois, la maîtrise des charges de personnel doit rester un point de vigilance compte tenu de leur part importante dans les dépenses réelles de fonctionnement.

6 LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS ET AUTRES ORGANISMES

6.1 Les concours financiers aux associations et aux organismes publics

6.1.1 L'évolution des concours financiers

Entre 2014 et 2017, les subventions aux associations et à certains organismes publics (le centre communal d'action sociale, établissement public administratif, et l'office de tourisme, établissement public industriel et commercial) accusent une diminution importante de 30,5 %, passant d'1,02 M€ à 0,71 M€, soit - 11,4 % par an en moyenne.

Ceci s'explique principalement par la diminution progressive (de 248 000 € à 165 000 €) de la subvention versée à l'office de tourisme entre 2014 et 2016, puis par l'arrêt de son versement en 2017, la compétence en matière de tourisme ayant été transférée à la communauté d'agglomération du Boulonnais au 1^{er} janvier 2017. À périmètre constant, l'évolution des subventions entre 2014 et 2017 est ramenée à - 2,8 % par an en moyenne.

Les subventions de fonctionnement aux associations ont très peu diminué, passant de 507 000 € en 2014 à 500 000 € en 2017. Celle versée au centre socioculturel « Audrey Bartier », de 366 000 € en moyenne, en est la principale. Les autres subventions, destinées notamment à des associations sportives, nombreuses dans la commune, sont globalement stables.

De façon générale, même si le poste des subventions a bien été identifié par la commune, dans le cadre de la préparation budgétaire, comme une piste d'économie possible, ce levier aura, *in fine*, été peu mobilisé.

6.1.2 L'instruction des demandes de subvention

Les demandes de subvention de fonctionnement sont instruites par la commune sur la base d'un dossier-type, à déposer avant le 1^{er} décembre de l'année N-1.

Aux termes de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations²³, « *les demandes de subvention présentées par les associations auprès d'une autorité administrative ou d'un organisme chargé de la gestion d'un service public industriel et commercial (...) sont établies selon un formulaire unique dont les caractéristiques sont précisées par décret.* » L'article 1^{er} du décret n° 2016-1971 du 28 décembre 2016 précise les informations devant être contenues dans ce formulaire.

Le dossier-type de demande de subvention ne répond pas totalement aux exigences réglementaires. En effet, le montant cumulé des aides publiques perçu par l'association sur les trois derniers exercices et sa qualité éventuelle d'assujettie aux impôts commerciaux ne font

²³ Dans sa rédaction complétée par l'article 7 de l'ordonnance n° 2015-904 du 23 juillet 2015 portant simplification du régime des associations et des fondations.

pas partie des informations sollicitées par la commune. Seules les subventions publiques perçues sur le dernier exercice doivent être renseignées dans le dossier. Alors que les textes prévoient que le représentant légal doit attester sur l'honneur, au moyen d'une rubrique spécifique du formulaire, que l'association est à jour de ses obligations légales, administratives, sociales, fiscales et comptables, le formulaire ne comporte aucune rubrique de ce type.

La chambre invite donc la commune à adapter son dossier de demande de subvention aux dispositions réglementaires en vigueur.

Dans sa réponse, le maire s'engage à le faire.

6.1.3 Le conventionnement avec les associations subventionnées

Selon l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, l'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque celle-ci dépasse un certain seuil, fixé à 23 000 € par le décret n° 2001-495 du 6 janvier 2001, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

Deux organismes de droit privé ont bénéficié d'une subvention de plus de 23 000 € sur chacune des années de la période sous contrôle, le centre socioculturel et le club nautique de Wimereux, ce qui a donné lieu à l'établissement de conventions délibérées par le conseil municipal, lors de la réunion du 11 avril 2018 pour les plus récentes.

Plusieurs observations peuvent être faites sur le modèle de convention : il ne mentionne pas le montant de la subvention versée par la commune, donnée pourtant obligatoire selon la loi ; les modalités de versement (périodicité) ne sont pas précisément définies ; il est indiqué (article 3) que la date limite de dépôt des demandes de subvention est le 1^{er} octobre de N-1 alors que celle figurant dans le dossier de demande est le 1^{er} décembre ; la clause de reconduction expresse (article 7) paraît illégale, car il ne peut être préjugé de l'accord du conseil municipal sur le versement d'une subvention future, laquelle appelle nécessairement la conclusion d'une nouvelle convention soumise à ce même conseil municipal.

La convention conclue en application de la loi du 12 avril 2000 doit, par ailleurs, définir l'objet et les conditions d'utilisation de la subvention accordée. Ces mentions figurent, certes, dans les conventions conclues par la commune avec les associations qu'elle subventionne mais de façon peu développée. Ainsi, les conventions conclues avec le club nautique de Wimereux sur la période de 2014 à 2018 ne mentionnent, au titre des engagements de l'association, que les activités générales de cette dernière (voile sportive, école de voile, organisation de manifestations...), sans définir d'objectifs précis, en termes par exemple de fréquentation ou de nombre de manifestations. Les conventions avec le centre socioculturel sur la période sous contrôle sont un peu plus complètes : elles mentionnent les activités de l'association (gestion d'activités périscolaires et extra-scolaires, mise en place d'actions, services, manifestations) avec, pour certaines d'entre elles, des objectifs quantitatifs, en précisant les moyens humains mobilisés en nombre d'équivalent temps plein. Cependant, la formulation demeure très générale et les objectifs quantitatifs sont les mêmes depuis 2014.

Il ne semble pas que la définition des engagements de l'association au titre de la convention donne lieu à un véritable dialogue avec la commune. L'absence de définition d'indicateurs dans la convention, qui serait pertinente au moins pour les subventions les plus importantes (centre socioculturel), ne permet pas à la commune de mesurer les résultats obtenus en contrepartie de son soutien financier.

Recommandation n° 3 : réexaminer les stipulations des conventions conclues avec les organismes bénéficiaires d'une subvention de plus de 23 000 €, en conformité avec les dispositions de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, en formalisant mieux leurs engagements et les modalités d'évaluation des résultats.

Le maire précise, en réponse aux observations provisoires, que la convention conclue avec les associations bénéficiaires d'une subvention de plus de 23 000 € allait être révisée en ce sens.

6.1.4 La publicité des données essentielles des conventions de subvention

L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, dans son dernier alinéa issu de la loi n° 2016-1321 précitée, dispose: « *L'autorité administrative (...) qui attribue une subvention dépassant le seuil mentionné au quatrième alinéa du présent article [23 000 €] rend accessible, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé, les données essentielles de la convention de subvention, dans des conditions fixées par voie réglementaire* ». Le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 définit le champ des « *données essentielles de la convention* », qui comprend notamment des informations relatives à l'autorité administrative qui a attribué la subvention, son montant, sa nature et ses conditions de versement, ainsi que le nom de l'attributaire. L'arrêté du Premier ministre du 17 novembre 2017 fixe le format sous lequel lesdites données doivent être mises à disposition.

La commune aurait dû, en vertu de ces dispositions, procéder à la publication, sous forme électronique, des données essentielles des conventions conclues en 2018 avec les associations bénéficiaires d'une subvention de plus de 23 000 €. Or, elle n'a publié, sur son site internet, que la liste générale des subventions votées en 2018. Plusieurs informations définies comme des « données essentielles » par le décret du 5 mai 2017 précité n'y figurent pas (date de la convention, objet de la subvention, conditions de versement).

La chambre invite la commune à procéder à la publication, sous forme électronique, des données essentielles des conventions conclues avec les associations subventionnées.

En réponse aux observations provisoires, le maire s'y engage.

6.2 Le contrôle exercé par la commune

Les conventions conclues avec les associations bénéficiaires d'une subvention de plus de 23 000 € prévoient que celles-ci transmettent à la commune les documents financiers (compte de résultat, bilan), les rapports d'activité et les procès-verbaux des assemblées délibérantes et du conseil d'administration. Il ressort de l'instruction que la commune est attentive à la transmission effective de ces documents. Ils ne paraissent pas, toutefois, donner lieu à une exploitation particulière, telle que par exemple la réalisation d'analyses financières ou la vérification que l'association a atteint les objectifs prévus dans la convention.

La non-complétude d'un dossier de demande de subvention ne constitue pas un obstacle au vote, par le conseil municipal, de la subvention à l'association concernée. La commune subordonne toutefois le versement de la subvention à la transmission de la totalité des pièces exigées. À défaut, il lui arrive de délibérer pour retirer la subvention précédemment accordée.

Ce mode opératoire, s'il traduit certes l'effectivité d'un contrôle, n'apparaît pas des plus cohérent. La commune pourrait, de façon plus rigoureuse, s'abstenir de présenter au vote du conseil municipal toute demande de subvention ne comportant pas l'intégralité des pièces demandées, voire même rejeter tout dossier restant incomplet à la date limite de dépôt des demandes de subvention. La chambre constate toutefois que, lors d'une réunion du 19 novembre 2018, le bureau municipal²⁴ a acté que seuls les dossiers complets seront dorénavant pris en compte dans la délibération attributive de subventions.

6.3 La prévention des conflits d'intérêts

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

À l'issue de son précédent contrôle, la chambre avait recommandé à la commune d'établir une procédure de vote au conseil municipal pour éviter aux élus de prendre part aux délibérations auxquelles ils ont un intérêt. Suite à cette recommandation, la commune a décidé que les élus ayant un « rôle décisionnaire » dans une association percevant une subvention ne prendraient dorénavant plus part au vote.

Il ressort effectivement des délibérations relatives au vote des subventions aux associations et autres organismes sur la période sous contrôle que certains élus n'ont pas pris part au vote. Toutefois, la commune a restreint la non-participation au vote aux seuls élus faisant partie du bureau de l'association subventionnée. À titre d'illustration, alors que huit conseillers municipaux ont été désignés en 2014 pour siéger au conseil d'administration du centre socioculturel, seuls les deux conseillers faisant également partie du bureau (en tant que vice-présidente et secrétaire) n'ont pas pris part au vote des subventions municipales sur la période sous contrôle.

²⁴ Dans une commune, le bureau municipal est traditionnellement constitué du maire et des adjoints.

La chambre observe, par ailleurs, que le maire de la commune fait également partie du conseil d'administration du centre socioculturel, en qualité de président d'honneur, et qu'il a pris part au vote des subventions accordées au centre socioculturel sur la période sous contrôle. Ses fonctions de maire paraissant de nature à lui conférer une influence déterminante sur le résultat du vote du conseil municipal, la chambre l'invite à s'abstenir de participer, pour l'avenir, au vote des subventions au centre socioculturel.

De façon générale, la chambre considère qu'il conviendrait, dans une optique de sécurité juridique, que s'abstiennent de prendre part au vote d'une subvention l'ensemble des conseillers municipaux faisant partie du conseil d'administration de l'association concernée, et non seulement ceux faisant partie du bureau.

En réponse aux observations provisoires, le maire précise que les préconisations de la chambre seront suivies dès 2019.

6.4 Examen des relations avec certaines associations

6.4.1 L'office wimereusien du sport, de la culture et des loisirs (OWSCL)

La chambre, à l'issue de son précédent contrôle, avait recommandé à la commune de préciser ses attentes vis-à-vis de l'OWSCL et d'adapter le positionnement de cet organisme. De ce point vue, il ressort de l'instruction que la situation de l'office demeure empreinte d'une certaine confusion.

La jurisprudence administrative (Conseil d'État, 5 décembre 2005, n° 259748, Département de la Dordogne) précise que le caractère transparent d'une association, marqué par son absence d'autonomie, résulte des conditions de sa création, de son objet, de son financement et de l'influence des représentants de la collectivité dans son processus de décision.

Au vu de ses statuts, l'OWSCL, qui a son siège à la mairie de Wimereux, apparaît fortement lié à la commune, et même avoir été créé à son initiative. L'article 1^{er} des statuts dispose en effet : *« La Ville de Wimereux a besoin, pour conduire sa politique sportive, d'établir des relations étroites et régulières avec l'ensemble des clubs sportifs et avec les organismes publics et privés intéressés par le développement du sport, de la culture et des loisirs. (...) Pour ces raisons notamment, il est formé entre la Ville de Wimereux et les clubs sportifs wimereusiens sous le nom d'Office Wimereusien du Sport, de la Culture et des Loisirs, une association déclarée. »*

Le comité directeur de l'office a pour mission de « soumettre à l'autorité municipale, soit à la demande de cette dernière, soit de sa propre initiative, toutes propositions utiles en vue de l'organisation et du développement de l'éducation physique et sportive, du sport et des activités de loisir et tous projets d'équipement sportif ou non qui lui paraissent utiles pour la cité, d'organiser toutes fêtes et manifestations ». Le dossier de demande de subvention pour 2018 renvoie, pour ce qui est des activités de l'association, au calendrier des fêtes municipales. L'office paraît ainsi s'apparenter à un service municipal chargé d'organiser des manifestations diverses sur le territoire communal, en partenariat avec d'autres associations. Les motifs

invoqués par le maire pour justifier l'augmentation de la subvention communale lors de la réunion du conseil municipal du 11 avril 2018, font apparaître le rôle de donneur d'ordre de la commune vis-à-vis de l'association, pour renforcer des manifestations déjà existantes ou pour en mettre en place de nouvelles.

L'office est administré par un comité directeur formé par son président et trois vice-présidents, le premier vice-président étant de droit l'adjoint aux sports de la commune. Le comité directeur procède à l'élection du bureau parmi les membres de l'association. Le président de l'office est chargé d'assurer l'exécution des décisions prises en comité directeur et en bureau : ces deux organes disposent donc d'un rôle moteur dans la gouvernance de l'association. Or, il s'avère que les membres du conseil municipal représentent la moitié des membres du comité directeur (deux sur quatre, soit deux vice-présidents) et la majorité des membres du bureau (cinq sur huit). Dans ces conditions, la commune, à travers ses représentants, apparaît exercer un rôle majeur dans la gouvernance de l'association.

Il ressort par ailleurs du compte de résultat 2017, joint à la demande de subvention pour 2018, que les produits de l'association sont très majoritairement constitués par la subvention communale, à hauteur de 91,5 % (10 000 € de subvention sur 10 926,77 € de produits). L'office est donc financièrement très dépendant de la commune.

Les circonstances qu'un adjoint au maire et vice-président de l'association soit désigné dans le dossier de demande de subvention pour 2018 comme étant le référent pour toutes correspondances, et que les statuts de l'office prévoient le versement à la commune de l'actif disponible en cas de dissolution, sont d'autres indices de la porosité qui existe entre la collectivité et cette association.

Si le choix de la commune de recourir à la forme associative pour la mise en œuvre de ses animations sportives et ludiques trouve sa source dans la recherche d'une souplesse de gestion, la chambre constate que ce choix induit, dans les conditions actuelles, un démembrement de l'action municipale, facteur d'insécurité juridique.

L'alternative permettant de répondre à ce risque paraît être la suivante : soit rendre l'association autonome vis-à-vis de la collectivité (ce à quoi la diversification des sources de financement de l'association et une moindre présence des représentants de la commune au sein de la gouvernance pourraient concourir), soit reprendre en régie les missions de l'association au sein des services municipaux, après dissolution de celle-ci.

Recommandation n° 4 : clarifier les relations entre la commune et l'office wimereusien des sports, de la culture et des loisirs.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique que la commune va reprendre l'organisation des manifestations portées par l'office wimereusien des sports, de la culture et des loisirs. La présidente de l'association, quant à elle, précise qu'une modification des statuts tenant compte des remarques de la chambre est envisagée.

6.4.2 L'association « Club Nautique de Wimereux »

Par convention du 1^{er} mars 2013, la commune a mis à disposition du club nautique de Wimereux, à titre gratuit, pour une durée de cinq ans renouvelable par tacite reconduction, un ensemble de biens meubles et immeubles désignés sous le terme de « centre régional de voile légère ». Ceci comprend notamment des bureaux, garages et ateliers, un parc à bateaux, des zones de stationnement, une aire d'accès à la mer.

Cette convention est échue au 28 février 2018 ; en l'absence de dénonciation, et conformément à son article 16, il y a lieu de considérer qu'elle a été tacitement reconduite pour une nouvelle période de cinq ans à compter du 1^{er} mars 2018.

L'examen de cette convention appelle deux séries d'observations.

6.4.2.1 Le contrôle sur l'application de la convention

La convention institue un « comité de pilotage » investi d'un « droit de contrôle sur l'application de la convention ». Il est constitué de représentants de la commune de Wimereux et d'autres collectivités publiques, de membres du comité directeur du club nautique et d'un représentant de la fédération française de voile.

Les missions de ce comité de pilotage, censé se réunir au moins une fois par an, sont importantes. Il lui appartient d'examiner la situation financière de la base nautique, d'émettre un avis sur le compte d'exploitation, le budget prévisionnel et le recrutement du personnel permanent, de procéder à une visite annuelle des locaux. La convention stipule que « *toutes les charges de fonctionnement et d'animation de la base seront couvertes selon les décisions du comité de pilotage* », ce qui lui confère donc un rôle décisionnaire.

La commune n'a pu fournir d'éléments relatifs aux réunions de ce comité de pilotage qui, en réalité, ne paraissent pas se tenir. La simple présence de représentants de la commune aux assemblées générales du club nautique ne peut pallier l'absence de ces réunions. La commune n'exerce donc pas les contrôles qui lui incombent contractuellement *via* le comité de pilotage.

6.4.2.2 Le risque de requalification éventuelle de la convention de mise à disposition de locaux en contrat de concession

Par sa nature, et au regard des stipulations précitées de la convention, la relation contractuelle paraît pouvoir s'analyser non comme une simple mise à disposition de locaux mais comme un contrat de concession relevant, à la date du renouvellement de convention, des dispositions alors en vigueur de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 et du décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016, relatifs aux contrats de concession. Les dispositions relatives aux contrats de concession sont désormais fixées par le code de la commande publique, dont l'article L. 1121-1 précise : « *Un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. La part de*

risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. (...) ». L'article L. 1121-2 du même code dispose que la délégation de service public est une concession de services ayant pour objet un service public et conclue par une collectivité territoriale ou un établissement public local.

Aux termes de l'article 2 de la convention : *« La commune confie au club nautique de Wimereux, qui l'accepte, l'exploitation et la gestion de la base nautique dont les activités et biens sont définis aux articles 1 et 11 de la présente convention. »* Cette dernière détaille les différentes activités du club nautique et stipule que le fonctionnement du centre de voile doit être conforme à la liste ainsi définie et faire l'objet d'un accord préalable du comité de pilotage. En outre, elle stipule que l'exploitant doit faire *« appel autant que possible et prioritairement aux prestataires de biens et services touristiques (hébergement, restauration, loisirs, etc.) et aux commerçants (...) installés sur le territoire de la commune de Wimereux »* et qu'il *« est tenu de procéder au recrutement de son personnel prioritairement au sein des ressortissants de la commune sous réserve des qualifications requises »*.

Il ressort de la jurisprudence administrative qu'*« une personne privée doit également être regardée (...) comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission »*²⁵.

Compte tenu de la définition très précise des activités du club nautique dans la convention, des obligations imposées et des modalités de contrôle prévues – quand bien même ces dernières manquent d'effectivité – l'objet de la convention apparaît porter sur la gestion même d'un service public.

La reconnaissance d'un risque lié à l'exploitation du service peut se déduire des modalités de rémunération de l'exploitant et notamment de la part qu'y prennent les recettes perçues sur les usagers²⁶. En l'occurrence, la convention stipule : *« Les recettes (devant compenser l'ensemble des dépenses) proviendront de la perception auprès des clients et des usagers des frais des prestations fournies »*. Au vu du compte de résultat 2017 et du budget 2018 du club nautique, le produit des ventes de produits, prestations de services et marchandises représente une part prépondérante des produits (plus de 60 %). Les subventions d'exploitation ne représentent qu'environ le quart des produits. La convention ne prévoit, par ailleurs, aucun versement d'une subvention d'équilibre en cas de résultat d'exploitation déficitaire. Dès lors, il apparaît que le club nautique, au vu de ses modalités de rémunération, supporte bien un risque lié à l'exploitation du service.

L'ordonnance précitée relative aux contrats de concession disposait qu'il appartenait à l'autorité concédante de procéder à une publicité afin de susciter la plus large concurrence et d'organiser librement la procédure conduisant au choix du concessionnaire dans le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Le code de la commande publique, qui constitue désormais le

²⁵ Conseil d'État, 22 février 2007, n° 264541, Association du personnel relevant des établissements pour inadaptés.

²⁶ Conseil d'État, 24 mai 2017, n° 407213, société Régat des Iles.

cadre juridique pertinent, contient des dispositions similaires (article 3, articles L. 3120-1 et suivants) et définit les règles de passation des contrats de concession. Le code général des collectivités territoriales (articles L. 1411-4 et suivants) prévoit, par ailleurs, des modalités procédurales particulières pour la passation des délégations de service public.

En l'espèce, la chambre considère que la commune aurait donc dû, à tout le moins à l'échéance de la convention précitée, mettre en œuvre une procédure de publicité et de mise en concurrence avant de confier de nouveau à un tiers, en l'occurrence reconduit, l'exploitation de la base nautique. Elle l'invite à y procéder.

Rappel au droit n° 6 : mettre en œuvre une procédure conduisant au choix du concessionnaire du centre régional de voile dans le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, conformément aux dispositions du code de la commande publique (articles L. 1120-1 et suivants, L. 3000-1 et suivants, R. 3111-1 et suivants).

En réponse aux observations provisoires, le maire indique que la commune, par cette mise à disposition, n'a pas entendu confier, par principe, à l'association la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité. Il précise toutefois que la commune va « engager une réflexion sur ce sujet, afin de mesurer les conséquences des qualifications possibles, tout en prenant en compte les conséquences juridiques liées aux obligations contractuelles qui la lient à l'Association, ainsi que les avis des autres instances qui participent à la gouvernance ». La chambre, qui maintient son analyse, en prend note.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Hormis l'arrêt du versement de la subvention à l'office de tourisme, les subventions aux associations et autres organismes diminuent modérément sur la période sous contrôle. Elles représentent une part significative des charges de fonctionnement de la collectivité.

La procédure suivie par la commune pour l'instruction des demandes de subvention des associations révèle un certain nombre d'incohérences. Les conventions conclues avec les associations bénéficiaires d'une subvention de plus de 23 000 € ne formalisent pas suffisamment les engagements des bénéficiaires ni ne définissent les modalités d'évaluation. Enfin, la publicité des données essentielles de ces conventions n'est pas assurée dans les conditions prévues par la loi.

La commune a entrepris, sur la période sous contrôle, une démarche bienvenue de clarification de ses relations avec les organismes subventionnés, notamment en termes de prévention des conflits d'intérêts. Elle reste inachevée, comme en témoignent les relations avec l'office wimereusien des sports, de la culture et des loisirs, qui paraît s'apparenter à une association transparente, et avec le club nautique de Wimereux, auquel la commune a délégué la gestion de la base nautique en s'abstenant de toute procédure de publicité et de mise en concurrence.

7 LA RESTAURATION COLLECTIVE

La restauration collective, contrôlée par la chambre dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières, concerne essentiellement la cantine scolaire, qui représente 76 % des repas servis (86 % en y incluant les adultes accompagnateurs). La restauration des centres de loisirs est organisée par le centre socioculturel « Audrey Bartier » qui la gère directement avec un prestataire extérieur. Enfin, la restauration du multi accueil Nougatine se fait par l'approvisionnement de la commune dans les commerces locaux (petits pots, assiettes alimentaires, produits frais...).

La restauration scolaire se faisait, jusqu'à récemment, sur deux sites, une salle située rue Berlioz (dite cantine du Béguinage) et dans un ancien logement de fonction de l'école Kergomard. À compter de la rentrée de septembre 2018, pour des raisons de capacité d'accueil, d'accessibilité et de sécurité, elle est centralisée sur le site de la rue Berlioz.

7.1 Les usagers de la restauration scolaire

7.1.1 La fréquentation des cantines scolaires

Les usagers de la restauration scolaire sont les enfants fréquentant les quatre écoles publiques maternelles et primaires, le personnel communal y travaillant et les accompagnateurs du périscolaire. En 2017-2018, 176 enfants sont scolarisés dans les deux écoles maternelles publiques et 279 enfants dans les deux écoles élémentaires. En moyenne journalière, environ 59 élèves de maternelle fréquentent la cantine (soit 34 %), contre 123 élèves en école élémentaire (soit 44 %). Ces ratios sont stables sur les quatre dernières années.

Tableau n° 5 : Évolution du nombre de repas entre 2014 et 2017

	2014	2015	2016	2017
Scolaires - site rue Berlioz	23 728	21 254	20 689	21 424
Scolaires - site école Kergomard	3 872	3 540	3 770	4 413
Adultes (<i>agents communaux intervenant à la cantine, accompagnateurs du centre social, instituteurs, adultes extérieurs payants</i>)	2 709	2 755	3 042	2 854
Total	30 309	27 549	27 501	28 691

Source : données transmises par la commune.

Le nombre de repas servis a diminué de 5,3 % entre 2014 et 2017. Cette diminution peut s'expliquer par la baisse des effectifs scolaires, qui est de - 11 % sur cette même période. Ainsi, le nombre d'enfants scolarisés dans les écoles publiques passe de 512 sur l'année scolaire 2014-2015 à 455 en 2017-2018.

7.1.2 L'accès à la restauration

7.1.2.1 Le règlement de la cantine

Le règlement fixe les périodes de fonctionnement de la cantine, les conditions d'inscription et les conditions de réservation et d'annulation des repas. Il précise, par exemple, que tout rajout après le délai prévu entraîne le paiement du repas par deux tickets.

Par délibération du conseil municipal du 28 juin 2018, la commune de Wimereux a modifié le règlement qui était en vigueur depuis 2012, en y ajoutant une possibilité de réservation des repas sur la plateforme municipale « Eticket ».

7.1.2.2 La capacité d'accueil et l'accessibilité des locaux

La cantine principale, située rue Berlioz, peut accueillir jusqu'à 358 enfants et 40 enfants pour la cantine de l'école Kergomard (jusqu'au 30 juin 2018).

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

Le règlement de restauration scolaire adopté en 2012 disposait que la cantine était ouverte aux enfants dont les parents travaillaient à temps complet, disposition contraire au code de l'éducation. Le nouveau règlement des cantines scolaires, adopté en juin 2018, dispose que « la cantine est ouverte à tous les enfants ». Toutefois, il pose une restriction : « Par mesure de sécurité et d'organisation du service, la capacité d'accueil des enfants des écoles peut être limitée. Dans ce sens, les inscriptions se feront dans la limite des places disponibles avec priorité donnée aux enfants dont les parents travaillent ». Même si la commune précise ne pas avoir eu à faire usage de cette clause, la chambre constate son caractère irrégulier au regard des dispositions précitées du code de l'éducation.

Rappel au droit n° 7 : modifier le règlement des cantines scolaires en supprimant, pour l'accès à la cantine, toute distinction selon la situation des enfants et celle de leur famille (article L. 131-13 du code de l'éducation).

Elle observe, toutefois, que la commune y a depuis remédié en faisant adopter, lors de la réunion de son conseil municipal du 7 mars 2019, une modification du règlement de la cantine scolaire.

La cantine principale est aux normes d'accessibilité. Celle située sur le site de l'école Kergomard ne l'était pas, ainsi que l'avait mis en exergue un diagnostic réalisé en 2016, ce qui en a fait une des raisons de sa fermeture à la rentrée 2018. Pour les enfants éloignés du site de restauration, le ramassage se fait par bus. La commune indique ne pas avoir eu à traiter la prise en charge d'enfants à mobilité réduite.

7.1.2.3 La tarification et la facturation

Depuis septembre 2014, les tarifs étaient de 3,40 € pour les élèves des écoles maternelles et élémentaires et de 4,10 € pour les adultes (personnel municipal, corps enseignant...). En septembre 2017, ces tarifs ont été augmentés à 3,50 € et 4,20 €, par décision du maire, soit une hausse moyenne de 2,7 %.

Les tarifs ne sont pas modulés en fonction des revenus des familles. Toutefois, le centre communal d'action sociale (CCAS) prend en charge, partiellement ou intégralement, le tarif de la cantine des enfants en fonction des ressources des parents. Cette aide a concerné 147 enfants entre 2014 et 2017.

L'achat de tickets de cantine se fait en prépaiement. Ce fonctionnement limite fortement les risques d'impayés. Sur un total de 12 085 € de créances admises en non-valeur entre 2014 et 2017, seule une créance de 61,20 € concernait la cantine scolaire. Depuis septembre 2018, le paiement des repas peut se faire sur la plateforme dématérialisée Eticket.

7.1.3 L'offre de service : diversité et qualité des menus

7.1.3.1 Elaboration, diversité et qualité des menus

Pendant la période sous contrôle, trois marchés ont été signés avec des opérateurs de la restauration collective : la société X. de 2013 à 2014, puis de 2014 à 2016 et la société Y. de 2016 à ce jour.

Les cahiers des charges de ces marchés sont identiques s'agissant des règles pour la composition des repas et l'élaboration des menus. Les projets de menus sont établis pour quatre semaines minimum, avec une évaluation en apport nutritionnel, et sont transmis pour approbation à la commune²⁷. Les menus doivent être établis avec le concours d'un diététicien.

Les cahiers des charges prévoient la possibilité de repas avec un ou plusieurs composants bio, « *plusieurs fois dans l'année* », sans toutefois formuler d'exigences plus précises en termes de fréquence. Ils assurent la diversité des repas et fixent les références générales concernant les denrées alimentaires : « *le titulaire ne devra employer que des produits frais de qualité, des aliments sans OGM Les volailles et dérivés devront être d'origine française ...* ». Le prestataire actuel utilise certains produits de la marque régionale « Saveurs en'Or »²⁸, ce qui relève d'une démarche de circuits courts. Le prestataire doit prévoir un repas spécial pour les enfants et adultes de confession musulmane, le jour où du porc figure au menu.

²⁷ Le prestataire actuel s'est engagé à établir les menus pour une période de six à huit semaines.

²⁸ Née en 2004 à l'initiative de la chambre d'agriculture et du conseil régional, « Saveurs en'Or » est une marque collective de certification régionale qui garantit aux consommateurs des produits du terroir issus en priorité de l'agriculture régionale et fabriqués par des entreprises du Nord-Pas-de-Calais, génératrices d'emplois locaux.

Des protocoles « projet d'accueil individualisé » sont mis en place, au cas par cas, pour les élèves présentant des restrictions médicales, notamment en cas d'allergie alimentaire.

La commune indique ne pas avoir été confrontée à des problématiques de risques sanitaires pendant la période sous revue.

7.1.3.2 La satisfaction des usagers

La satisfaction des usagers peut être mesurée au sein des conseils d'écoles où les questions portant sur l'organisation de la restauration collective (durées des repas, déroulement du service...) et sur la qualité des plats sont évoquées. Par ailleurs, la commune indique avoir organisé, pendant la période sous revue, deux repas avec les parents d'élèves élus afin de leur permettre de vérifier la qualité des repas et le déroulement du service.

En 2016, à la demande d'un conseil d'école, une enquête a été réalisée auprès des enfants sur les repas proposés à la cantine. Un échantillon de 200 questionnaires a été analysé. Les différents plats, de l'entrée au dessert, y sont notés, en prenant en compte le goût, les quantités servies, la température... La note globale attribuée par les enfants est de 4,96/10 pour la présentation des repas et de 6,01/10 pour le goût. L'ambiance est également évaluée : elle est jugée bruyante par 84 % des élèves.

7.1.3.3 Les mesures de lutte contre le gaspillage

Selon l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement, créé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 : « l'État et ses établissements publics ainsi que les collectivités territoriales mettent en place, avant le 1^{er} septembre 2016, une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des services de restauration collective dont ils assurent la gestion ».

Même si des mesures ont déjà été prises, comme l'adaptation des barquettes au nombre d'enfants présents par table ou la plateforme dématérialisée qui permet d'ajuster au mieux les commandes au nombre d'enfants réellement présents, la chambre recommande de développer davantage les démarches de lutte contre le gaspillage.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à intégrer de telles mesures dans le prochain cahier des charges du marché de restauration collective.

Les repas non vendus s'élèvent à 913 par an en moyenne, avec de fortes variations selon les années ; ils représentent, sur les quatre années, 3,2 % des repas servis (2 % en 2016 et 3,92 % en 2017). La commune indique qu'une part des repas non vendus s'explique par le fait que quatre à cinq repas par jour sont commandés en plus pour les enfants qui déjeunent à la cantine sans avoir réservé. La chambre l'invite à s'efforcer de mieux anticiper les besoins.

Il s'avère que les repas des enfants bénéficiant d'une prise en charge par le CCAS sont comptabilisés par la commune dans les repas non vendus, ce qui obère la fiabilité des données et nuit à la mesure du gaspillage alimentaire.

Recommandation n° 5 : développer une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire en matière de restauration collective, dans les conditions prévues par l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement.

7.2 Les modes de gestion de la restauration scolaire

7.2.1 L'organisation et le fonctionnement du service

Entre 2014 et 2017, les effectifs mobilisés pour la cantine sont stables (19 personnes entre 2014 et 2016 pour les deux cantines et 20 personnes en 2017). Ils représentent, en moyenne, 5,48 équivalents temps plein travaillé.

Les taux d'encadrement sont de 1 pour 8 pour la cantine de l'école Kergomard (avant septembre 2018) et 1 pour 10 pour la cantine du Béguinage. En 2018, la cantine fonctionne à effectifs constants (les agents de la cantine Kergomard ayant été transférés à la cantine du Béguinage).

Le personnel de la cantine suit régulièrement des formations (formations organisées par le prestataire, sensibilisation à l'hygiène, accueillir les enfants...).

7.2.2 Les marchés publics pour la fourniture de repas en liaison froide

La restauration scolaire est gérée dans le cadre d'un marché public de fourniture de repas en liaison froide. Les repas sont produits par le prestataire dans sa cuisine et livrés sur les sites de restauration collective, où il est procédé à leur réchauffement. La commune ne dispose pas d'une cuisine centrale.

Sur la période sous contrôle, la commune a conclu successivement trois marchés publics sous la forme de la procédure adaptée : avec la société X. pour l'année scolaire 2013-2014 ; avec la même société, pour l'année scolaire 2014-2015, avec possibilité de reconduction pour une année supplémentaire, ce qui a été le cas ; avec la société Y., pour l'année scolaire 2016-2017, avec possibilité de reconduction à deux reprises pour une année supplémentaire, ce qui a été le cas.

La chambre constate un allongement progressif de la durée des marchés de restauration, en passant d'un an à potentiellement trois ans, ce qui paraît de bonne gestion pour ce type de prestations récurrentes.

7.2.2.1 Les modalités fixées par le pouvoir adjudicateur pour la passation des marchés à procédure adaptée

La commune de Wimereux a élaboré en 2013, à l'intention de ses services, un guide pour la passation des marchés dans le cadre de la procédure adaptée. Ce guide, qui n'a pas été mis à jour des nouveaux textes régissant la commande publique, prévoit qu'à partir de 15 000 € HT, une commission se réunit pour procéder à l'analyse des offres et au choix du titulaire, composée du maire, de l'élue concerné par la consultation, du directeur général des services, du responsable du service concerné par le marché et du service « finances – marchés publics ».

7.2.2.2 L'attribution des marchés de restauration scolaire

La procédure de passation des marchés n° 2014-011 et n° 2016-007 appelle un certain nombre de remarques.

Pour le marché n° 2014-011, une seule offre, celle de la société X., a été déposée et retenue. Toutefois, l'analyse de l'offre n'a pas été formalisée. La commune a indiqué qu'elle ne rédigeait pas de rapport d'analyse en présence d'une offre unique. Or, même dans cette situation, il appartient au pouvoir adjudicateur d'analyser l'offre au regard des critères définis dans le dossier de consultation des entreprises. La commune a d'ailleurs méconnu son guide pour la passation des marchés de procédure adaptée qui prévoit la rédaction d'un rapport justifiant de l'entreprise retenue, sans faire d'exception du cas où une seule offre aurait été déposée.

Pour le marché n° 2016-007, le délai entre la date de publication de l'avis d'appel public à la concurrence et la date de remise des offres a été de seulement 17 jours. Si, dans le cadre d'une procédure adaptée, la détermination du délai de remise des offres est laissée à l'appréciation du pouvoir adjudicateur, il ressort de la jurisprudence administrative qu'elle doit tenir compte du montant du marché, de la nature des prestations, de la nécessité éventuelle d'une visite des lieux et de l'importance des pièces exigées des candidats. La commune aurait pu, en anticipant davantage le lancement de la consultation, laisser aux candidats un délai de réponse supérieur (comme cela avait été le cas pour le marché précédent pour lequel le délai de remise des offres avait été de 30 jours).

Pour ce même marché n° 2016-007, les critères de jugement des offres annoncés dans l'avis d'appel public à la concurrence étaient le prix des prestations, pondéré à hauteur de 60 %, et la valeur technique, pondérée à hauteur de 40 %. Le cahier des charges précisait les modalités d'appréciation du critère de la valeur technique. La chambre constate le caractère peu pertinent de certains éléments pris en compte : ainsi, la mise à disposition gratuite par le titulaire du marché de matériels de cuisson, armoires frigorifiques et friteuses figurait dans les conditions d'exécution du marché définies à l'article 16-2 du cahier des charges. Elle s'imposait donc à l'ensemble des candidats, sous peine de voir leur offre être déclarée irrégulière.

L'analyse des offres effectuée par la commune se présente seulement sous la forme d'un tableau. Elle ne comporte aucune appréciation littéraire sur les mérites respectifs de chaque offre au regard des différents points d'analyse mentionnés dans le cahier des charges, ce qui la rend donc peu explicite.

Seul le critère du prix s'est avéré discriminant, l'ensemble des candidats obtenant la note maximale de 4 points (10 points pondérés à 40 %) sur le critère de la valeur technique. Au vu du tableau, il semble que la valeur technique a été analysée sur la base d'un ensemble d'éléments (« sans OGM », labels tels que « VBF », « VPF » et « volaille française », repas sans porc, repas à thèmes, animations, dépannage...) qui ne recoupent pas exactement les éléments d'appréciation mentionnés dans le cahier des charges. Ainsi, la durée de la programmation des menus proposée par l'entreprise apparaissait dans le cahier des charges comme un élément d'appréciation. Or, cet élément n'est pas repris dans le tableau d'analyse. Par ailleurs, il était demandé aux candidats de préciser leur délai d'intervention en cas de demandes modificatives ou de dépannage. Cet élément a bien été repris dans le tableau d'analyse mais, alors que les délais proposés n'étaient pas les mêmes, cela a été sans incidence sur les notes obtenues.

La chambre observe ainsi que la commune a fait une application peu pertinente du critère de la valeur technique et a manqué de rigueur dans la procédure de dévolution du marché.

7.2.2.3 L'exécution des marchés de restauration scolaire

La commune a fait une application peu rigoureuse de la clause du cahier des charges prévoyant une possibilité de reconduction expresse du marché conclu avec la société Y. Selon le cahier des charges du marché, la décision du pouvoir adjudicateur de reconduire ou non le marché doit être notifiée au titulaire dans un délai de deux mois avant son échéance, soit deux mois avant la date de la rentrée scolaire. Or, même si les relations contractuelles avec la société Y. se sont poursuivies pour l'année scolaire 2018-2019, aucune décision expresse de reconduction n'a été notifiée par la commune.

La chambre constate, par ailleurs, que le marché n° 2014-11 a été conclu à prix ferme et non révisable la première année mais révisable en cas de reconduction. Or, il ne contenait aucune formule de révision des prix, celle-ci étant laissée à l'initiative du titulaire du marché, à charge pour la commune d'accepter ou non l'augmentation en résultant. Ce type de stipulation méconnaissait les dispositions de l'article 18 du code des marchés publics alors en vigueur, aux termes desquelles, en cas de prix révisable, le marché devait fixer les modalités de calcul de la révision en fonction d'une référence et/ou par application d'une formule représentative de l'évolution du coût de la prestation. Cela a été le cas pour le marché suivant.

Les dépenses exposées par la commune au titre des marchés de restauration collective se sont élevées à 65 000 € HT par an en moyenne, ce qui reste donc en dessous du seuil imposant le recours à une procédure formalisée de type appel d'offres.

L'analyse des offres déposées sur le dernier marché en date montre toutefois que celles-ci, sur la base d'une simulation sur trois ans, étaient valorisées par ordre croissant à 209 835 € TTC, 215 880 € TTC et 237 051 € TTC, ce qui était proche voire au-delà du seuil imposant le recours à une procédure formalisée (qui était alors de 209 000 € HT, soit 220 495 € TTC). Ainsi, la chambre estime qu'une approche prudentielle aurait pu conduire la commune à privilégier une procédure formalisée plutôt qu'une procédure adaptée.

7.3 Le coût du service

Sur la période sous contrôle, la commune a servi, en moyenne, 203 repas par jour, soit 28 513 repas par an. Le nombre de repas quotidiens a diminué de près de 9 % entre 2014 et 2015, et s'est ensuite stabilisé. Les charges de personnel représentent la part la plus importante du coût de ce service, soit 59 %.

Tableau n° 6 : Dépenses et les recettes affectées à la restauration scolaire

	2014	2015	2016	2017	2017/2014	Moyenne
QUANTITE DE REPAS SERVIS						
Nombre de jours d'ouverture	140	140	139	142	1,4%	140
Nombre de repas servis en moyenne par jour	216	197	198	202	-6,7%	203
Nombre de repas servis en moyenne par an	30 309	27 549	27 501	28 691	-5,3%	28 513
DÉPENSES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE						
Dépenses de personnel (comptes 641 et 645)	150 172	155 204	154 730	158 607	5,6%	154 678
Dépenses de fournitures et petits équipements (compte 606)	3 600	4 000	3 800	3 800	5,6%	3 800
Dépenses de fluides et d'entretien (compte 606)	2 885	3 273	3 626	3 519	22,0%	3 326
Achats de repas (comptes 602, 606 et 611)	72 804	67 571	66 364	66 758	-8,3%	68 374
Contrôles (compte 611)	12 305	11 588	8 371	9 334	-24,1%	10 400
Transport	20 238	20 781	21 560	21 868	8,1%	21 112
<i>Dépenses totales rattachées au service de restauration collective</i>	<i>262 004</i>	<i>262 417</i>	<i>258 451</i>	<i>263 886</i>	<i>0,7%</i>	<i>261 690</i>
Coût moyen d'un repas	8,64	9,53	9,40	9,20	6,4%	9,19
RECETTES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE						
Participation des usagers	82 138	77 945	81 815	85 982	4,7%	81 970
Etat emplois aidés	4 145	2 837	5 939	11 026	166,0%	5 987
<i>Recettes totales</i>	<i>86 283</i>	<i>80 782</i>	<i>87 754</i>	<i>97 008</i>	<i>12,4%</i>	<i>87 957</i>
Recettes moyennes par repas	2,85	2,93	3,19	3,38	18,8%	3,09
Coût net moyen d'un repas	5,80	6,59	6,21	5,82	0,32%	6,10

Source : données transmises par la commune.

Les dépenses de personnel et les achats de repas dans le cadre du marché de restauration représentent plus de 85 % des dépenses. La baisse des prix constatée pour les achats de repas entre 2014 et 2017 (- 6 046 €) ne permet pas de compenser la hausse des dépenses de personnel (+ 8 435 € entre 2014 et 2017) et des autres dépenses (+ 1 375 €).

Sur la période sous revue, le coût moyen d'un repas a progressé de 2,1 % en moyenne annuelle, passant ainsi de 8,64 € en 2014 à 9,20 € en 2017. La participation des usagers couvre environ le tiers des dépenses liées à la restauration scolaire. Le coût net moyen du repas pour la commune de Wimereux est de 6,10 €, en moyenne, ce qui reste modéré²⁹.

La part du personnel de service et de surveillance qui déjeune gratuitement à la cantine est de 8,7 % en moyenne entre 2014 et 2017, ce qui est cohérent avec le taux d'encadrement. Toutefois, les repas gratuits ne sont pas déclarés en avantage en nature, contrairement à ce que prévoit l'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de Sécurité sociale.

²⁹ Dans une enquête réalisée en 2009 par la Fédération des maires des villes moyennes, le prix d'un repas est estimé à 6,5 €, dont 36 % payés par la famille.

Rappel au droit n° 8 : déclarer les avantages en nature relatifs aux repas pris par les personnels de service et de surveillance de la restauration scolaire selon le barème publié chaque année par l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale, conformément à l'arrêté du ministre des affaires sociales, du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de Sécurité sociale.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à effectuer une telle déclaration, après en avoir informé les représentants du personnel.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La restauration collective de la commune concerne essentiellement la restauration scolaire, regroupée sur un seul site depuis la rentrée scolaire 2018-2019. Le nombre d'enfants fréquentant les cantines est en diminution sur la période ; ceci est à mettre en corrélation avec la baisse des effectifs des enfants scolarisés.

Le service de restauration scolaire est géré dans le cadre d'un marché public avec un prestataire de restauration collective. Les procédures de marchés lancées sur la période sous revue souffrent d'un certain manque de rigueur, notamment en ce qui concerne les modalités d'analyse des offres, le délai laissé aux candidats pour présenter une offre, les conditions de reconduction du marché.

Les différents prestataires proposent des menus variés, des produits locaux et/ou bio et des animations. La commune a le souci de mesurer la satisfaction de ses usagers. Ainsi, la gestion de la restauration collective paraît, globalement, satisfaisante. Toutefois, la démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire pourrait être davantage développée.

Les tarifs, qui ont augmenté de 2,7 % sur la période, sont uniques, sans tenir compte des niveaux de ressources des familles. Toutefois, une prise en charge partielle ou totale par le centre communal d'action sociale est possible. La participation des familles représente un tiers du coût du service. Le coût net moyen d'un repas pour la commune est de 6,10 € en moyenne, ce qui reste modéré. Les repas pris par le personnel de service et de surveillance ne sont pas déclarés en tant qu'avantages en nature, ce qui doit être régularisé.

*

* *

Annexe. Suites données au précédent contrôle de la chambre

Recommandations de la chambre	Suites données par la commune
1. Veiller à la fiabilité de la comptabilité des flux entre budgets annexes et budget principal.	Totalement mis en œuvre
2. Aller au bout de la démarche d'individualisation des recettes et dépenses du camping municipal en y affectant la totalité des charges et des produits qui relèvent d'une activité de nature commerciale.	Mise en œuvre incomplète
3. La délibération du conseil municipal attribuant une subvention à l'office du tourisme doit prendre en compte l'affectation des résultats de cet organisme.	Totalement mis en œuvre
4. Rechercher des synergies entre la commune, le CCAS et le centre socioculturel, afin d'alléger la contribution communale à service rendu constant.	Mise en œuvre incomplète
5. Veiller à la pleine application de la procédure mise en place pour le contrôle des organismes subventionnés.	Mise en œuvre incomplète
6. Préciser les attentes de la commune vis-à-vis de l'Office wimereusien du sport, de la culture et des loisirs et adapter le positionnement de cet organisme.	Non mis en œuvre
7. Redéfinir les compétences respectives de la commune et du centre socioculturel pour réduire les risques de conflit d'intérêt.	Non mis en œuvre
8. Etablir une procédure de vote au conseil municipal pour éviter aux élus de prendre part aux délibérations auxquelles ils ont un intérêt.	Totalement mis en œuvre
9. Définir formellement le cadre de l'action sociale et améliorer l'information budgétaire.	Totalement mis en œuvre
10. Veiller à proportionner les recrutements des contrats aidés aux capacités financières.	Totalement mis en œuvre



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE WIMEREUX (Département du Pas-de Calais)

Exercices 2014 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Francis Ruelle : réponse de 3 pages.

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



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

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

Adresse mél : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr