



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE CAMBRAI
(Département du Nord)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 10 avril 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	8
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	9
2 GOUVERNANCE ET ORGANISATION.....	10
2.1 Une organisation marquée par les effets inaboutis de la mutualisation.....	10
2.1.1 Une mutualisation peu lisible et inaboutie.....	10
2.1.2 La nécessité d'une démarche de « schéma de mutualisation ».....	12
2.1.3 Les agents de l'office de tourisme : une situation à corriger	13
2.2 La gouvernance.....	14
2.2.1 Le règlement intérieur de la commune	14
2.2.2 La nécessité de faire évoluer les conditions de publication des délibérations et documents budgétaires.....	14
2.2.3 Le conseil municipal doit adapter ses modalités de réunion à huis clos.....	15
2.2.4 Un régime de délégations limitatif, qui emporte des conséquences sur l'organisation	15
3 INFORMATION FINANCIÈRE ET FIABILITÉ DES COMPTES	17
3.1 Information financière	17
3.1.1 Des marges de progrès existent concernant l'information présentée lors du débat d'orientation budgétaire.....	17
3.1.2 Des taux de réalisation qui traduisent le caractère réaliste des prévisions budgétaires.....	18
3.1.3 Des annexes budgétaires et comptables qui restent incomplètes.....	18
3.2 Fiabilité des comptes.....	18
3.2.1 Des comptes administratifs et de gestion conformes, mais qui appellent une mise en cohérence entre budget principal et budgets annexes	18
3.2.2 La comptabilité d'engagement.....	19
3.2.3 La comptabilité patrimoniale doit donner lieu à l'établissement d'un inventaire fiable	22
3.2.4 La nécessité d'un suivi renforcé des recouvrements et des créances irrécouvrables	24
3.2.5 L'amélioration du suivi des régies doit être menée à son terme.....	25
4 ANALYSE FINANCIÈRE.....	26
4.1 Analyse de la situation financière de la commune.....	26
4.1.1 Une période 2013-2017 marquée par le maintien de bons indicateurs financiers	26
4.1.2 Analyse des produits.....	28
4.1.3 Des charges maîtrisées sur la période	30
4.1.4 Une dette saine et une capacité de désendettement favorable	31
4.1.5 Les investissements, en baisse sur la période, reposent sur la mobilisation de la capacité d'autofinancement mais aussi sur les subventions	32
4.2 Un programme pluriannuel d'investissement qui apparaît soutenable	34

5	RESSOURCES HUMAINES.....	37
5.1	Le pilotage de la masse salariale.....	37
5.1.1	La nécessité d'une fiabilisation des données	37
5.1.2	La maîtrise des dépenses de personnel	39
5.2	D'importantes marges de progrès en matière de temps de travail	40
5.2.1	Un régime d'aménagement et de réduction du temps de travail qui reste favorable malgré la réduction des jours de congés	40
5.2.2	Un absentéisme dont la maîtrise est toujours nécessaire	42
5.2.3	Des heures supplémentaires en baisse globale.....	43
5.3	Examen de situations individuelles.....	44
5.3.1	Échantillon.....	44
5.3.2	La situation du directeur adjoint de cabinet du maire.....	44
5.3.3	La rémunération complémentaire du directeur général des services de la communauté d'agglomération	45
5.3.4	Les conditions contestables de la prolongation de l'activité de deux agents ayant fait valoir leurs droits à la retraite	46
5.4	La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.....	48
6	COMMANDE PUBLIQUE.....	49
6.1	Les procédures internes.....	49
6.1.1	Les délégations en matière de commande publique	49
6.1.2	La commande publique repose sur des ressources partagées et des procédures à compléter	49
6.1.3	La commission d'appel d'offres	51
6.2	L'examen de la passation et de l'exécution des marchés met en évidence des marges de progrès importantes	51
6.2.1	Observations générales	51
6.2.2	L'attribution du marché d'organisation des accueils de loisirs de la ville.....	53
6.2.3	La construction du gymnase dans le quartier de l'avenue de Paris : une opération mal maîtrisée.....	54
7	LE SERVICE DE LA RESTAURATION COLLECTIVE.....	57
7.1	Un service bénéficiant aux scolaires, personnes âgées et accueils de loisirs.....	57
7.1.1	Des données qui traduisent un suivi d'activité défaillant	57
7.1.2	Le service et ses conditions d'accueil.....	58
7.1.3	Typologie des usagers.....	61
7.2	Un mode de gestion qui a significativement évolué en 2018 avec le passage en régie sans assistance technique	62
7.2.1	Le marché antérieur à mars 2018.....	62
7.2.2	L'audit du service	64
7.2.3	Le passage en régie directe sans assistance technique.....	64
7.2.4	Les perspectives.....	66
7.3	Une offre de service en cours de reconstitution.....	67
7.3.1	Les menus et l'éducation au goût	67
7.3.2	Le transport.....	68
7.3.3	L'hygiène.....	68

7.3.4 Le suivi et la mesure de la satisfaction des usagers	69
7.3.5 L'éducation au goût	69
7.4 Un cadre économique et financier marqué par l'importance des impayés	69
7.4.1 La politique tarifaire	69
7.4.2 Une politique de recouvrement à réinterroger	70
7.4.3 Le coût du repas.....	71
ANNEXES	73

SYNTHÈSE

La commune de Cambrai (Nord), qui a récemment connu la fermeture de plusieurs sites militaires, compte près de 33 000 habitants. Le taux de chômage au sein de sa zone d'emploi est de 11,6 % au 4^{ème} trimestre 2018.

Si plusieurs services sont mutualisés, depuis une dizaine d'années avec la communauté d'agglomération, cette organisation, qui a peu évolué, manque aujourd'hui de lisibilité. L'adoption d'un schéma de mutualisation permettrait de formaliser ce cadre et d'approfondir l'intégration intercommunale. La commune et l'agglomération devraient, par ailleurs, veiller à respecter la répartition de leurs compétences respectives telle qu'organisée par la loi, en particulier en mettant fin au rattachement des agents de l'office de tourisme à la ville.

La commune gagnerait également à réviser certaines modalités de sa gouvernance et à se conformer aux règles applicables à la publication en ligne de ses actes budgétaires.

Les données budgétaires et comptables sont globalement fiables mais présentent encore des marges de progrès. Ainsi, en matière de comptabilité patrimoniale, un inventaire physique est indispensable car la connaissance des biens immobilisés ne saurait reposer sur le seul état fourni par le comptable public.

La commune doit, par ailleurs, porter une attention particulière sur les créances qu'elle a comptabilisées mais qui ne sont pas encore recouvrées : leur volume est, en effet, susceptible d'influencer les équilibres comptables futurs.

La gestion financière de la collectivité a permis le maintien de ses équilibres sur la période 2013-2017, tendance qui se prolonge, selon les chiffres du compte administratif 2018. Elle a su réduire ses charges, notamment en matière de personnel, tout en bénéficiant du maintien de sa dotation globale de fonctionnement. En parallèle, le volume de ses dépenses d'investissement s'est réduit.

Cependant, la reprise anticipée du cycle des investissements, qu'illustre son programme pluriannuel, nécessitera d'importantes recettes, tant en interne, *via* un excédent de son budget de fonctionnement, qu'en externe, par le biais de cofinancements d'autres collectivités et administrations publiques.

Le suivi des données relatives aux ressources humaines et leur cohérence au sein des documents budgétaires et comptables doivent être améliorés. Malgré des progrès réalisés, le temps de travail annuel des agents, compris entre 1 557,30 heures et 1 564 heures, reste éloigné de la référence réglementaire de 1 607 heures. La commune a, par ailleurs, d'importants efforts à effectuer en matière d'absentéisme.

Enfin, les réponses apportées à certaines situations individuelles sont critiquables, comme le versement de vacations à deux anciens agents pour pallier l'atteinte de la limite d'âge.

En matière de commande publique, de façon récurrente, les délais de consultation apparaissent comme trop courts et les modalités de computation des seuils perfectibles. La commune devrait adopter des normes internes d'organisation afin d'améliorer les conditions générales de passation des marchés. La chambre relève, par ailleurs, l'insuffisante maîtrise de l'opération de construction d'un gymnase dans le quartier de l'avenue de Paris.

Dans le cadre d'une enquête nationale, la chambre s'est intéressée également au service de la restauration collective, qui concerne, à titre principal, les élèves du primaire et les personnes âgées.

Jusqu'en février 2018, il relevait d'un marché public. Le suivi statistique par la commune des prestations effectuées dans ce cadre s'est avéré défaillant.

Depuis, la collectivité a repris ce service sous sa responsabilité, avec, notamment, l'objectif de fournir des prestations de meilleure qualité. Si ce changement de mode de gestion s'est effectué dans de bonnes conditions matérielles, son évaluation, en termes de coût et de service rendu, reste encore à réaliser.

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 : régulariser la situation des agents mis à disposition de l'office de tourisme, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.				X	13
Rappel au droit n° 2 : assurer la publication en ligne des documents et comptes rendus prévus notamment par les articles L. 2313-1, R. 2131-1-A et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.		X			14
Rappel au droit n° 3 : conditionner la tenue du conseil municipal à huis clos au respect des dispositions de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, et en faire état à l'appui des délibérations ainsi prises.				X	15
Rappel au droit n° 4 : assurer la concordance entre les circuits de décision et les délégations de signature accordées aux élus et agents de la commune (articles L. 2122-18 et L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales).				X	16

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° 5 : mettre en place et tenir l'inventaire physique des biens de la commune, en application des dispositions de la comptabilité M14, découlant notamment de l'article 54 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.				X	23
Rappel au droit n° 6 : respecter la durée du temps de travail fixée à 1 607 heures par an, conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.				X	42

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 : fiabiliser les données relatives aux effectifs, en veillant à l'exhaustivité de leur suivi et à leur expression en équivalents temps plein.				X	39
Recommandation n° 2 : soumettre au conseil municipal un règlement interne de la commande publique actualisé.				X	50
Recommandation n° 3 : mettre en place un dispositif d'évaluation de la satisfaction des usagers du service de restauration collective.				X	69

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Cambrai pour les années 2013 et suivantes a été ouvert le 3 avril 2018 par lettre du président de la chambre adressée à M. François-Xavier Villain, maire et ordonnateur sur toute la période.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 3 octobre 2018 avec M. Villain.

La chambre, dans sa séance du 26 octobre 2018, a formulé des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur par courrier du 30 novembre 2018. À la même date, des extraits ont été adressés à plusieurs tiers mis en cause, personnes physiques et morales.

Après avoir examiné leurs réponses, la chambre, dans sa séance du 10 avril 2019, a arrêté les observations définitives suivantes.

Celles-ci portent sur la fiabilité des comptes et la situation financière, le suivi des observations du précédent contrôle⁶, la gestion du personnel et l'examen de projets municipaux passés, en cours et à venir. La restauration collective a été abordée dans le cadre d'une enquête nationale de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

⁶ Rapport notifié le 9 avril 2014.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Cambrai (Nord) est le chef-lieu de son arrondissement. Elle accueille le siège de la communauté d'agglomération de Cambrai (CAC), dont le président est aussi le maire de la commune.

Implantée à proximité de la limite sud-ouest du département, au cœur d'un réseau de villes denses, avec Valenciennes, Douai, Arras et Saint-Quentin, elle est située sur plusieurs réseaux de transports structurants : autoroutes A2 et A26, ligne ferroviaire nord, canal de l'Escaut. Cette zone devrait héberger, à terme, l'une des plates-formes du canal Seine-Nord Europe.

Avec près de 33 000 habitants, elle est la ville la plus peuplée de l'agglomération, qui regroupe, depuis 2017, 55 communes et 83 700 habitants. La population de la commune a crû depuis 2009 (+ 2 %), en raison principalement de l'accueil de nouveaux habitants (son solde naturel est négatif depuis 2013).

La commune connaît une situation socio-économique caractérisée par un taux de chômage sur la zone d'emploi légèrement supérieur à celui de la région (11,6 % au 4^{ème} trimestre 2018, contre 11 % au plan régional) et la fermeture d'administrations, notamment des sites militaires historiquement implantés dans le cambrésis (ancienne base aérienne 103, caserne Mortier). Un habitant de la commune sur six habite en quartier prioritaire de la politique de la Ville.

Cambrai sera par ailleurs bénéficiaire du plan d'action national « Cœur de Ville », dédié notamment à la rénovation des centres-villes.

2 GOUVERNANCE ET ORGANISATION

2.1 Une organisation marquée par les effets inaboutis de la mutualisation

2.1.1 Une mutualisation peu lisible et inaboutie

Ainsi que l'ont relevé les précédents rapports de la chambre, la commune et la communauté d'agglomération de Cambrai ont historiquement cherché à réduire leurs charges par une mutualisation de services et de fonctions. Celle-ci était d'autant plus pertinente que le maire de la commune était également président de l'intercommunalité.

En 2009, la collectivité et l'établissement public de coopération intercommunale ont donc décidé, par convention, de mettre en commun plusieurs services (direction générale, direction des services financiers, ressources humaines, marchés publics) et certaines ressources informatiques (matériel et logiciels).

La mise en œuvre de cette démarche constitue une bonne pratique et participe à la création de marges de manœuvre en termes d'économie de moyens et d'organisation.

Entre 2011 et 2015, quatre délibérations ont fait évoluer le nombre et la nature des emplois mutualisés, parfois en revenant sur des décisions antérieures : ainsi, alors qu'ils relevaient d'un seul poste depuis 2009, les emplois des directeurs généraux des services de la commune et de l'agglomération ont été séparés en 2012.

En 2015, la mutualisation concernait 29 agents mis à disposition de l'une ou de l'autre collectivité, en rapport avec les fonctions et les projets. De même, les conditions de remboursement avaient fortement évolué, passant d'un remboursement initialement assis sur les rémunérations de seulement quatre agents à des paiements au *prorata* des activités correspondantes.

À l'issue de la fusion, en 2017, entre la communauté d'agglomération de Cambrai et la communauté de communes de la Vacquerie, la nouvelle entité juridique en résultant conservait le nom de « communauté d'agglomération de Cambrai ». Une nouvelle convention a été passée pour les années 2017 et 2018, laquelle a repris l'essentiel des dispositions antérieures, et y a notamment ajouté un secrétariat de l'exécutif commun. Sa dernière modification, transmise en réponse aux observations provisoires de la chambre, a été validée par une délibération du 28 juin 2018.

Le schéma subséquent concerne 35 agents :

- deux services, ainsi que le cabinet, sont considérés comme mutualisés, dans la continuité de l'organisation définie dès 2009 : les directions des ressources humaines (12 agents) et des finances (8 agents). Pour ces deux directions, les remboursements s'effectuent sur la base d'indicateurs d'activité ;
- l'informatique ne relève toujours pas d'un service commun : seulement un agent administratif ainsi que des moyens matériels et logiciels sont mutualisés ;

- le secrétariat de l'exécutif est lui aussi mutualisé, bien que la quotité consacrée à la communauté d'agglomération de Cambrai ne s'élève, en moyenne, qu'à 20 % du temps de travail de 2 agents (respectivement 15 % et 25 %) ;
- les agents de plusieurs services ou fonctions font l'objet d'une mutualisation partielle : tel est le cas, par exemple, de la directrice générale adjointe et de deux agents au sein de la direction de la culture (50 % de leurs quotités respectives sont partagées), du rédacteur chargé du financement des projets de ville (50 % à la CAC), ou de l'attaché chargé des contrats urbains de cohésion sociale (25 % à la CAC). Certains agents ont une faible quotité consacrée à l'agglomération (de l'ordre de 10 %).

Par ailleurs, les fonctions de pilotage restent entrecroisées, entre, d'une part, le directeur général des services de la commune, mis à disposition de la communauté d'agglomération à hauteur de 15 % de son temps de travail, au titre de la gestion des affaires générales, des assemblées et des affaires juridiques de l'agglomération, et, d'autre part, le directeur général des services de la communauté d'agglomération, mis à disposition de la commune à hauteur de 15 % lui aussi, au titre de la gestion des ressources et du développement durable.

La pertinence de ce partage devrait être interrogée, dans la mesure où il consiste à confier à chacun de ces deux cadres une quotité égale, de 15 %, au sein de l'entité qu'ils ne dirigent pas, et dans les deux cas pour prendre en charge des fonctions liées aux ressources. Cette organisation crée aussi des problèmes de légitimité des décisions prises : ainsi, le directeur général des services de la commune a-t-il pu signer, sans que celui de la communauté d'agglomération n'y soit associé, des notes relevant pourtant du champ de compétences de ce dernier au sein de l'intercommunalité.

Globalement, la mutualisation reste positive mais sa mise en œuvre est aujourd'hui inachevée. Elle n'a évolué que marginalement depuis l'organisation posée en 2009 et ne répond pas à la logique d'intégration, en faveur de l'intercommunalité, qui préside couramment aux démarches de mutualisation.

Ainsi, en dehors des services effectivement mis en commun, les mises à disposition restent déterminées par agent, sans que la convention ne précise la définition des objectifs politiques associés ni la logique de mutualisation qui président à cette répartition. Le maire fait valoir que les évolutions décidées ont été principalement concomitantes aux parcours de carrières d'agents ou aux périmètres de compétence.

De même, le partage des moyens bénéficie plus à la commune qu'à la communauté d'agglomération, alors que les mutualisations ont été encouragées pour renforcer la mise en commun de ressources au sein des intercommunalités. Ainsi, les quotités partagées sont essentiellement consacrées à l'activité communale, pour atteindre, sur ces emplois, une moyenne de l'ordre de 0,65 ETP dans les services de la ville et de 0,35 ETP dans ceux de l'intercommunalité. Les remboursements effectués entre les deux entités mettent aussi en évidence les mêmes ordres de grandeur : leur masse financière bénéficie, à hauteur de 62 %, à la commune.

Cette complexité et cette absence de lisibilité se traduisent dans les organigrammes respectifs de la commune et de l'agglomération, le premier évoquant de façon indistincte et incorrecte des « services ou fonctions mutualisés », tandis que le second s'attache à reprendre distinctement les six cas juridiques pouvant en découler.

Cette situation ne paraît, surtout, pas conforme au principe posé par l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, qui encadre le droit applicable à la mutualisation des fonctions ressources, au sein de « services communs »⁷, et prévoit que ceux-ci « *sont gérés par l'établissement public de coopération intercommunale* ».

Bien que, dans sa réponse, le maire indique que le rattachement de tels services à la commune est possible, la chambre rappelle que ce type d'organisation est dérogatoire et nécessite une décision de l'organe délibérant de l'intercommunalité.

La mutualisation mise en place, en l'espèce, entre la commune et la communauté d'agglomération devrait donc aboutir à un rattachement des services et agents mis en commun à l'intercommunalité, sans croisement des fonctions hiérarchiques, à l'exception des prérogatives reconnues à l'autorité investie du pouvoir de nomination (6^{ème} alinéa de l'article L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales). Or, tant la situation actuelle que son évolution (marquée, selon la réponse du maire, par de nouveaux mouvements d'agents de la communauté d'agglomération vers la commune) mettent en évidence que l'intégration s'effectue majoritairement au sein des services communaux.

2.1.2 La nécessité d'une démarche de « schéma de mutualisation »

Ainsi, les démarches de mutualisation entre la commune et la communauté d'agglomération de Cambrai sont inachevées, alors même que leur formalisation et leur planification ont été rendues obligatoires par l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.

Celui-ci a, en effet, prévu qu'à compter du renouvellement des conseils municipaux de 2014, un rapport portant sur la mutualisation de services, et comportant un schéma de mutualisation, soit établi. Ce schéma doit faire l'objet d'une communication annuelle du président de l'établissement public de coopération intercommunale, soit à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, soit lors du vote du budget.

Si la communauté d'agglomération a effectivement élaboré un document de travail relatif au schéma de mutualisation en 2014, celui-ci n'a pas été finalisé, ni présenté aux élus des communes membres et du conseil communautaire. La constitution de l'agglomération sous sa nouvelle forme, à l'issue de la fusion opérée en 2017, aurait dû être une nouvelle occasion d'adopter un tel schéma, qui n'a pas non plus été saisie.

Formellement, si certains rapports relatifs à l'activité de l'intercommunalité ont évoqué très brièvement cette démarche, l'agglomération n'a pas respecté l'obligation d'établir un tel schéma. En cours d'instruction, le maire de Cambrai, président de la communauté d'agglomération, a expressément indiqué ne pas avoir souhaité mettre en œuvre cette démarche.

⁷ En application des dispositions combinées des articles L. 5211-4-1-III et L. 5211-4-2 du code général des collectivités territoriales, la mutualisation des compétences fonctionnelles relève de la mise en place de services communs.

Or, nonobstant son caractère obligatoire, l'élaboration d'un schéma cible, au sein d'un rapport relatif à la mutualisation, devrait permettre, d'une part, la clarification et le retour à la conformité législative des modalités organisationnelles actuelles, et, d'autre part, la réelle mise en forme et l'adoption d'objectifs s'inscrivant dans une véritable logique d'intégration.

En réponse, le maire, également président de la communauté d'agglomération de Cambrai, indique que l'élaboration d'un schéma de mutualisation a été rendue complexe du fait des changements de périmètres et des évolutions de compétences de l'intercommunalité intervenus entre 2014 et 2017. Il envisage de mettre en œuvre cette obligation lors du renouvellement du conseil communautaire en 2020.

La chambre rappelle la nécessité de mettre rapidement en place un schéma de mutualisation efficient.

2.1.3 Les agents de l'office de tourisme : une situation à corriger

L'article 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe ») a rendu les communautés d'agglomération compétentes de plein droit en matière de promotion touristique.

À Cambrai, ce transfert n'a pas donné lieu aux mesures d'organisation qui auraient dû résulter de cette évolution. En effet, les agents municipaux travaillant au sein de l'office de tourisme n'ont pas été transférés à la communauté d'agglomération. Ils font l'objet d'une double mise à disposition, en premier lieu de la commune vers l'intercommunalité, et en second lieu de l'intercommunalité vers l'office de tourisme.

De ce fait, les cinq agents concernés continuent à être rémunérés par la commune, qui se fait rembourser les dépenses correspondantes par l'agglomération. Or, la délibération du conseil communautaire du 15 janvier 2017 qui organise ce régime ne couvre que la situation de trois d'entre eux.

L'état de fait ainsi créé ne respecte pas les dispositions de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales. Celui-ci pose le principe du transfert des personnels concernés à l'intercommunalité, à l'issue d'une procédure impliquant l'établissement d'une fiche d'impact, la consultation des comités techniques compétents et la prise de décisions conjointes des deux entités.

Rappel au droit n° 1 : régulariser la situation des agents mis à disposition de l'office de tourisme, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.

En réponse, l'ordonnateur précise avoir demandé à la direction des ressources humaines d'engager ce processus.

2.2 La gouvernance

2.2.1 Le règlement intérieur de la commune

Contrairement aux dispositions de l'article L. 2121-8 du code général des collectivités territoriales, le conseil municipal n'a pas établi son règlement intérieur dans les six mois suivant son installation en mars 2014 ; en effet, ce dernier n'a été adopté que le 18 décembre 2014.

Ainsi que l'a établi un jugement du tribunal administratif de Lille du 31 janvier 2017, ce règlement intérieur n'était, par ailleurs, pas conforme aux dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, notamment à propos des conditions d'organisation du débat relatif au rapport sur les orientations budgétaires. La commune a modifié son règlement en conséquence, par délibération du 26 juin 2017.

2.2.2 La nécessité de faire évoluer les conditions de publication des délibérations et documents budgétaires

Les dispositions du code général des collectivités territoriales⁸ rendent obligatoire la publication en ligne de documents relatifs aux finances de la commune, dont :

- la présentation brève et synthétique des informations financières essentielles ;
- le rapport sur les orientations budgétaires ;
- les notes explicatives de synthèse annexées, d'une part, au budget primitif et, d'autre part, au compte administratif.

Parmi ces pièces, seuls les rapports sur les orientations budgétaires 2017 et 2018 et un document de communication sur les informations financières essentielles de 2017 sont disponibles sur le site internet

De même, l'article L. 2121-25 du même code prévoit la publication en ligne des comptes rendus du conseil municipal. La commune a mis en œuvre cette obligation, suite aux observations provisoires de la chambre, en publiant les procès-verbaux des conseils municipaux à compter de celui du 4 juin 2018. Au-delà de cette obligation, la commune devrait assurer une meilleure information de ses citoyens en publiant en ligne les délibérations du conseil municipal, ses décisions budgétaires et ses comptes administratifs.

Rappel au droit n° 2 : assurer la publication en ligne des documents et comptes rendus prévus notamment par les articles L. 2313-1, R. 2131-1-A et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Cambrai indique que les obligations de publication seront mises en œuvre.

⁸ Notamment les articles L. 2131-1, R. 2131-1-A et R. 2131-8.

2.2.3 Le conseil municipal doit adapter ses modalités de réunion à huis clos

Certaines délibérations du conseil municipal portent l'intitulé de « comité secret ». Cette appellation correspond en réalité aux réunions à huis clos du conseil municipal, qui se réunit alors hors la présence du public.

Les conditions de réunion d'une instance délibérante à huis clos sont précisées par l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales. Elles doivent respecter une double condition : en premier lieu, une demande du maire ou de trois conseillers municipaux (au minimum) et, en second lieu, un vote du conseil municipal.

Aucun élément, en l'espèce, ne vient confirmer la mise en œuvre de ces dispositions dans le cadre des délibérations prises par le conseil municipal réuni en « comité secret ».

Celui-ci ne devrait se réunir qu'après qu'un vote formel, spécifiquement applicable aux sujets en question, l'ait décidé. Il doit être rendu compte de ce vote à l'appui des décisions ainsi délibérées.

Rappel au droit n° 3 : conditionner la tenue du conseil municipal à huis clos au respect des dispositions de l'article L. 2121-18 du code général des collectivités territoriales, et en faire état à l'appui des délibérations ainsi prises.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise qu'il sera désormais procédé à un vote formalisant le huis-clos.

2.2.4 Un régime de délégations limitatif, qui emporte des conséquences sur l'organisation

2.2.4.1 Les délégations du conseil municipal au maire

La délégation du conseil municipal au maire, fixée par délibération du 10 avril 2014, est conforme aux dispositions de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales. Il est régulièrement rendu compte aux élus des décisions prises par le maire en application de cette délégation.

2.2.4.2 Les délégations du maire aux adjoints, aux conseillers délégués et aux agents

En vertu de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, le maire peut déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en cas d'empêchement de ceux-ci ou dès lors qu'ils sont tous titulaires d'une délégation, à des membres du conseil municipal. D'après la jurisprudence les délégations doivent être suffisamment précises.

Les adjoints au maire bénéficient, en l'occurrence, d'une délégation de fonctions dans le cadre de leur portefeuille de compétences. Par ailleurs, trois d'entre eux disposent d'une délégation de signature. L'examen de ces délégations n'appelle pas d'observation.

L'article L. 2122-19 du code précité permet également au maire de donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature aux titulaires des principaux emplois de direction de la commune.

Au cours de la période contrôlée, le maire n'a délégué sa signature qu'en matière d'état civil. Aucun cadre de direction n'a obtenu d'autre délégation.

Cette situation exclut la possibilité, pour des membres de l'administration, de signer des actes engageant la collectivité. Or, dix d'entre eux sont responsables de la validation de bons de commande dans le cadre du circuit de signature mis en place, depuis 2017, au sein du système d'information financier.

Cette situation est particulièrement anormale et n'est pas sans risque pour les agents signataires, ainsi que pour la collectivité. Il doit y être mis fin.

Rappel au droit n° 4 : assurer la concordance entre les circuits de décision et les délégations de signature accordées aux élus et agents de la commune (articles L. 2122-18 et L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales).

Le maire indique, en réponse, que les observations de la chambre seront prises en considération.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation de la commune de Cambrai est fortement marquée par la mutualisation des services ou leur interaction avec ceux de la communauté d'agglomération, ces démarches positives ayant été favorisées par le fait que son maire est aussi président de l'intercommunalité. Pour autant, cette organisation, qui a peu évolué depuis 2009, est inaboutie et n'a pas fait l'objet d'un schéma de mutualisation, pourtant obligatoire. Le transfert de certaines compétences, comme celle qui concerne l'office de tourisme, ne respecte pas non plus les obligations légales.

Le régime des délégations est très limitatif, ce qui peut avoir des conséquences, notamment en matière d'engagements juridiques ou comptables validés par les services. Enfin, les conditions de réunion du conseil municipal à huis clos doivent être soumises à un vote formel, ce à quoi le maire s'engage.

3 INFORMATION FINANCIÈRE ET FIABILITÉ DES COMPTES

La commune est dotée d'un budget principal et de cinq budgets annexes⁹ dont la masse financière relative est faible (près d'1,4 % des produits de fonctionnement du budget total et de 2,5 % des dépenses d'investissement en 2017).

3.1 Information financière

3.1.1 Des marges de progrès existent concernant l'information présentée lors du débat d'orientation budgétaire

La tenue du débat d'orientation budgétaire doit répondre aux obligations de délai et de contenu posées, notamment, par les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.

Sur la période sous contrôle, le débat s'est toujours tenu dans le délai de deux mois précédant l'adoption du budget, conformément aux textes.

Quant au contenu du rapport sur les orientations budgétaires, celui-ci doit présenter des informations détaillées portant sur les engagements pluriannuels envisagés par la commune, sur la structure et la gestion de la dette, ainsi que sur les dépenses de personnel et le temps de travail.

Suite à l'adoption du nouveau règlement intérieur en 2017, le rapport sur les orientations budgétaires de 2018 présente la majorité des informations financières requises par la réglementation. Cependant, cette présentation reste globale et ne permet pas une appréhension fine des perspectives financières attendues. Le plan pluriannuel d'investissement est repris, sans pour autant que le détail ou l'avancement des projets ne soient présentés, ni que les perspectives globales de sa réalisation et de son financement ne puissent être appréciées.

Concernant les informations portant sur le personnel communal¹⁰, les états figurant au rapport sont identiques à ceux présentés en annexe des documents budgétaires et comptables de la commune et contiennent les mêmes insuffisances¹¹. Au regard des obligations légales, le rapport devrait, par ailleurs, faire apparaître le détail des congés supplémentaires.

Comme indiqué plus haut, les rapports sur les orientations budgétaires sont mis en ligne sur le site internet de la commune depuis 2017.

⁹ Budgets relatifs à la base de tourisme fluvial, au service eau potable, au service extérieur des pompes funèbres et au théâtre et locations de salles. Un budget annexe consacré à la restauration a été créé en 2018 (cf. chapitre 7).

¹⁰ La structure des effectifs, des éléments sur la rémunération (les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature), la durée effective du temps de travail ainsi que les évolutions prévisionnelles pour l'année à venir.

¹¹ Celles-ci sont détaillées dans la partie du présent rapport relative aux ressources humaines.

3.1.2 Des taux de réalisation qui traduisent le caractère réaliste des prévisions budgétaires

Le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement est élevé sur la période 2013 à 2017, bien qu'il se soit réduit à compter de 2015, passant de l'ordre de 98 % à près de 95 %. Celui des recettes de la section de fonctionnement est de l'ordre de 100 %, et dépasse régulièrement les prévisions budgétaires, ce qui reflète une approche prudente.

En investissement, les taux de réalisation des recettes et dépenses réelles, en incluant les restes à réaliser, sont globalement satisfaisants, de l'ordre de 93 %, en dépenses sur la période et 90 % en recettes depuis 2016.

Les ajustements de crédits effectués, en cours d'année, par les budgets supplémentaires ou décisions modificatives n'ont pas d'impact significatif.

Cette situation illustre le caractère sincère des prévisions budgétaires, ainsi que l'appréciation réaliste des inscriptions de recettes.

3.1.3 Des annexes budgétaires et comptables qui restent incomplètes

La commune répond de façon satisfaisante à ses principales obligations d'information relative aux engagements hors bilan, en faisant apparaître l'étendue des risques financiers externes auxquels elle est potentiellement exposée, ainsi qu'en mentionnant de façon exhaustive les emprunts garantis et les ratios prudentiels prévus aux articles L. 2252-1 et D. 1511-32 et suivants du code général des collectivités territoriales.

Cependant, dans la continuité des constats posés lors de son précédent contrôle, et bien que la collectivité ait alors pris l'engagement de s'y conformer (*cf.* annexe n° 1), la chambre relève que, à part l'état annexe relatif à la dette qui a connu des progrès, de nombreux états restent incomplets ou vides, en particulier ceux qui listent les organismes dans lesquels la collectivité a pris un engagement financier, hors garanties d'emprunts, et les concours attribués à des tiers en nature ou en subventions.

3.2 Fiabilité des comptes

3.2.1 Des comptes administratifs et de gestion conformes, mais qui appellent une mise en cohérence entre budget principal et budgets annexes

Conformément au principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable public¹², les comptes administratifs établis par le premier et les comptes de gestion du second sont concordants.

¹² La commune pourrait utilement solliciter du comptable public une analyse financière, permettant d'échanger sur la situation, les perspectives et les marges de manœuvre financières de la collectivité.

Cependant, la comparaison entre les comptes administratifs du budget principal et ceux des budgets annexes met en évidence des anomalies sur les comptes d'opérations particulières et ceux se rapportant aux charges remboursées au budget principal. La chambre demande la remise en cohérence de ces écritures.

Tableau n° 1 : Incohérences d'écritures croisées entre comptes du budget principal et comptes du budget annexe

Opérations particulières (en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Compte 4438 – Opérations particulières avec les autres services - BP	- 61 704	- 280 578	- 17 577	- 984	- 2 694
Compte 4434 – Opérations particulières avec les communes - BA M14	0	0	0	0	0
Compte 4435 – Opérations particulières avec les groupements - BA M14	0	0	0	0	0
Totaux (devraient être nuls)	- 61 704	- 280 578	- 17 577	- 984	- 2 694
Charges remboursées au budget principal (en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Frais					
Compte 70872 – Remboursement de frais par les BA - BP	511 046	353 185	346 223	365 589	306 259
Compte 62871 – Remboursement de frais à la collectivité de rattachement - BA M14	0	0	0	0	0
Compte 6287 – Remboursement de frais à la collectivité de rattachement - BA M4	0	0	0	0	0
Totaux (devraient être nuls)	511 046	353 185	346 223	365 589	306 259

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

3.2.2 La comptabilité d'engagement

3.2.2.1 Un traitement des factures qui reste à dématérialiser

Les factures sont réceptionnées par le service courrier, qui les adresse au service financier. Elles sont alors datées puis redirigées dans les services pour validation du service fait.

Le système d'information financier permet ainsi au service finances d'effectuer le rapprochement de la facture avec le bon de commande, dont elle doit porter le numéro d'engagement. Cependant, il ne prévoit pas la saisie de la date du service fait.

Les bordereaux de mandats, signés du maire ou de son adjoint référent, sont actuellement portés à la trésorerie par un appariteur. Au regard de l'obligation de transmission dématérialisée des pièces à compter du 1^{er} janvier 2019, telle qu'elle est posée par l'article 108 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 (loi « NOTRe »), la commune prévoit la mise en œuvre d'une phase de tests au cours du dernier trimestre.

3.2.2.2 Des restes à réaliser globalement conformes

La commune ne dispose pas de guide interne des procédures comptables. Les recommandations d'usage sont rappelées par des notes de service du maire.

Au regard des dispositions du code général des collectivités territoriales, les restes à réaliser relèvent d'une évaluation précise des engagements pris par la commune, sur l'année suivante, voire sur plusieurs années. Ils se répercutent sur le résultat, qui doit donner une image sincère et fidèle de la situation de l'année comptable écoulée.

Le service finances transmet, en fin d'année, une liste des engagements non soldés aux différents services qui doivent lui préciser les opérations à effectuer : annuler, reporter ou solder. Il n'effectue, cependant, aucun contrôle des informations ainsi communiquées.

Le contrôle de l'intégralité des restes à réaliser 2017 en recettes de la commune, ainsi que d'un échantillon de 10 % des restes à réaliser en dépenses, qui correspondent majoritairement aux sommes restant dues pour des études, travaux de construction et de voirie, n'appelle pas d'observation et révèle donc un suivi fiable.

La commune de Cambrai a, par ailleurs, mis en place une gestion en autorisations de programmes¹³ et crédits de paiement pour des opérations à caractère pluriannuel, au nombre de cinq fin 2017¹⁴. Elle ne reporte pas les crédits de paiement non consommés : une nouvelle délibération est présentée au conseil pour ajustement.

Alors qu'elles n'étaient plus renseignées en 2015 et 2016, les annexes B2-1 et B2-2 du compte administratif 2017 permettent, à nouveau, de donner l'information aux élus sur les différentes autorisations de programme.

L'importance de certains projets prévus au sein de la programmation pluriannuelle d'investissement 2016-2021 pourrait justifier d'ouvrir des autorisations de programmes pour d'autres opérations, par exemple le pôle gare (3 M€), la rénovation du palais des grottes (2,6 M€) ou l'aménagement des berges de l'Escaut (2,45 M€).

3.2.2.3 Le suivi des rattachements des charges et des produits s'est amélioré

L'instruction budgétaire et comptable M14 impose¹⁵, en application du principe d'indépendance des exercices, le rattachement des charges et des produits afin, notamment, d'éviter toute pratique de « cavalerie budgétaire » visant à masquer des situations financières dégradées. Les communes doivent donc faire apparaître, dans le résultat d'un exercice donné, les seuls produits et charges qui s'y rapportent. Cela concerne, particulièrement, les écritures qui n'ont pu être comptabilisées en raison de la non-réception de la facture, ou de l'absence d'émission d'un titre ou d'établissement des justificatifs d'une recette.

¹³ Les autorisations de programme (AP) correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune et donnant lieu à un échéancier prévisionnel des crédits de paiement à mobiliser chaque année, évitant ainsi de mobiliser des emprunts par anticipation. En principe, les crédits de paiement non consommés tombent en fin d'exercice. Lors d'une étape budgétaire en N+1, ils sont ventilés à nouveau sur les années restant à courir de l'autorisation de programme.

¹⁴ Groupe scolaire Martin-Martine, site Éclipse, gymnase Notre-Dame, réfection du complexe Liberté, restaurant scolaire Paul Bert.

¹⁵ Pour les communes de 3 500 habitants et plus.

La commune de Cambrai, qui n'a pas pris de délibération afin de fixer un seuil minimum, a procédé à des rattachements de charges (compte 408) sur toute la période, et de produits, seulement à compter de 2016, pour des subventions provenant de l'État ou d'autres organismes publics.

La chambre constate donc l'amélioration de ce suivi, malgré une faible erreur concernant des produits de l'exercice 2017¹⁶.

Tableau n° 2 : Rattachements de charges et de produits

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Rattachements des charges	147 611,47	154 011,32	213 484,38	175 254,66	743 617,10
Rattachements des produits	0	0	0	54 113,50	238 415,10

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

En moyenne, sur la période contrôlée, les charges rattachées représentent 2,4 % du total des charges courantes. Ce taux quadruple en 2017 : la commune explique cette augmentation par les engagements relatifs à la commémoration de la bataille de Cambrai.

3.2.2.4 Des délais de paiement dont le suivi doit être amélioré

Au titre des dispositions des articles L. 3133-10 à L. 3133-14 et R. 2192-10 à R. 2192-36 du code de la commande publique, les collectivités locales sont soumises à une obligation de respect du délai global de paiement de 30 jours entre la date de réception de la facture et son paiement effectif.

Les modalités de suivi de ces délais, à partir d'un tableau de bord tenu par le comptable public, sont insatisfaisantes : en effet, la commune ne saisit pas, dans ce cadre, les dates de réception des factures.

La commune doit corriger cette situation, afin de fonder l'appréciation des délais globaux de paiement et le règlement éventuel d'intérêts moratoires.

Le maire indique, en réponse, que le point de départ de ce délai sera automatiquement enregistré avec la mise en œuvre de la dématérialisation, et que des actions pédagogiques et de sensibilisation seront menées auprès des services concernés.

¹⁶ Différence de 5 651,08 € suite à un mauvais chiffrage de mises à disposition communiqué par le service des ressources humaines.

3.2.2.5 Des provisions pour risques et charges qui ne donnent pas lieu à la constitution des provisions obligatoires

En application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, des provisions doivent être constituées en cas d'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, d'ouverture d'une procédure collective à l'encontre d'un organisme dont la commune détient une part de capital ou dont elle s'est portée garante ou de la constatation que le recouvrement de restes à recouvrer est compromis malgré les diligences du comptable.

La commune de Cambrai est concernée par plusieurs contentieux en cours, comportant un risque de condamnation au paiement de sommes importantes. Or, ceux-ci n'ont pas donné lieu à la constitution de provisions.

Sans préjuger de l'issue de ces contentieux, l'application de ce principe prudentiel aurait dû la conduire à engager une réflexion sur la nécessité de constituer une provision pour risque.

Parallèlement, le conseil municipal vote annuellement, sous l'appellation de « provisions », des crédits affectés au compte 6288 « Autres services extérieurs », destinés à servir de réserve en cas d'aléas ou de dépassement de crédits de certains services, avant inscription en décision modificative.

Une telle « réserve de crédits » est peu conforme au principe de prudence, et ne correspond pas non plus à la notion de provision, définie ci-dessus.

3.2.3 La comptabilité patrimoniale doit donner lieu à l'établissement d'un inventaire fiable

3.2.3.1 Le patrimoine

Le suivi du patrimoine porte sur l'ensemble des immobilisations détenues par une collectivité quels que soient, d'une part, leur nature (incorporelle, corporelle ou financière) ou, d'autre part, le type de contrôle de l'organisme, en tant que propriétaire (affectataire ou bénéficiaire).

Selon l'instruction M14, tome II, titre 4, ce suivi relève de la responsabilité conjointe du maire et du comptable public.

L'ordonnateur est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification (inventaire physique), le comptable public étant responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan (état de l'actif, fichier des immobilisations, documents et soldes comptables). Ainsi, l'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, correspondre.

À Cambrai, le suivi des immobilisations corporelles et des immobilisations en cours, qui conditionne la comptabilisation des investissements, de façon distincte, entre, d'une part, la période de réalisation des travaux et, d'autre part, leur achèvement, a fait l'objet d'un important travail en 2016, permettant d'enregistrer en comptabilité la réalisation définitive de plus de 80 M€ d'équipements. Le solde des comptes correspondant aux immobilisations en cours a à nouveau augmenté en 2017, de l'ordre de 7 M€, du fait de travaux de voirie.

Alors qu'elle devrait tenir son inventaire physique de façon autonome, la commune suit en réalité son patrimoine à partir d'un fichier constitué par la trésorerie. Dans les faits, l'inventaire n'est donc tenu que par le comptable public. La commune ne respecte pas son obligation de tenue d'une comptabilité patrimoniale propre à permettre les vérifications de concordance avec celle que tient la trésorerie, à garantir la sincérité des amortissements réalisés et donc, *in fine*, des équilibres budgétaires et du résultat.

Elle se trouve donc dans une situation patente d'absence de tenue de son inventaire physique. Elle doit entamer, en liaison avec le comptable public, les démarches lui permettant de mettre en œuvre cette obligation, conformément aux dispositions de l'instruction interministérielle du 27 mars 2015, relative aux modalités de recensement des immobilisations et à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif.

Rappel au droit n° 5 : mettre en place et tenir l'inventaire physique des biens de la commune, en application des dispositions de la comptabilité M14, découlant notamment de l'article 54 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que la commune va engager les démarches visant à réaliser l'inventaire physique.

3.2.3.2 Les amortissements reposent sur une délibération qui devrait être actualisée

Par délibérations des 23 décembre 1996, 16 décembre 2013 et 25 septembre 2014, la commune a fixé au budget principal des durées d'amortissement pour les immobilisations corporelles et incorporelles par catégories.

Celle du 23 décembre 1996, toujours en vigueur, fait référence à des montants en Francs pour préciser les règles d'amortissement de certains biens mobiliers et immobiliers : son actualisation constituerait une mesure de bonne gestion, ne serait-ce que pour se référer à des montants en euros.

En réponse, le maire indique qu'elle sera modifiée à l'occasion de la mise en place de l'inventaire physique.

Il ressort aussi de l'instruction que les durées d'amortissement ne sont pas systématiquement respectées, certaines étant appliquées sans avoir été délibérées. De même, la chambre a relevé des erreurs sur les amortissements figurant à l'état de l'actif, ainsi que des insuffisances concernant l'identification des immobilisations dans différents états.

Par conséquent, la commune devrait s'attacher à réaliser la saisie exhaustive et correcte de l'annexe du compte administratif relative à l'état de sortie des biens.

3.2.4 La nécessité d'un suivi renforcé des recouvrements et des créances irrécouvrables

Le code général des collectivités territoriales associe l'ordonnateur aux poursuites engagées par le comptable public. Il peut, en effet, autoriser l'exécution forcée des titres de recettes selon des modalités qu'il arrête, après avoir recueilli l'avis du comptable. Depuis 2014, les deux trésoriers successifs ont sollicité la commune afin d'obtenir une demande d'autorisation de poursuites et en proposant des seuils pour le recouvrement. Ces courriers sont demeurés sans réponse ; le maire considère que la renonciation aux créances les plus faibles ne serait pas une mesure de bonne gestion, la solvabilité du créancier n'étant pas liée au montant.

Selon le maire, des procédures ont été mises en place pour réduire les impayés dans des domaines divers : à titres d'exemple : les inscriptions en centres de loisirs ou l'usage de certaines salles et équipements ne peuvent être renouvelés que si les impayés antérieurs ont été régularisés.

Dans certains cas, l'ordonnateur n'ayant pas donné l'autorisation de poursuite au comptable public, la présentation en non-valeurs des créances qui n'ont pas été recouvrées à l'amiable pourrait être opérée ou, à tout le moins, faire l'objet de provisions pour charges. Ceci pourrait concerner la restauration scolaire dont le maire indique vouloir maintenir l'accès de tous, malgré les impayés.

Le montant des créances, s'il connaît une légère baisse depuis 2016, reste conséquent.

Tableau n° 3 : Montants des recouvrements

Comptes (en €)	2013	2014	2015	2016	2017
4111 – Redevables amiables	382 516,70	365 101,83	495 226,20	455 174,04	342 790,42
4116 – Redevables contentieux	75 419,10	87 780,30	128 716,41	124 512,60	164 997,34
4141 – Locataires acquéreurs -amiable	8 168,36	9 949,44	11 222,41	17 605,75	20 419,26
4146 – Locataires acquéreurs - contentieux	2 753,42	6 091,00	6 839,76	7 369,62	8 533,35
46721 – Débiteurs divers - amiable	207 916,98	191 935,36	338 199,54	181 887,49	164 046,93
46726 – Débiteurs divers - contentieux	11 656,94	15 512,87	7 862,38	8 813,92	9 579,24
Total créances	688 431,50	676 370,80	988 066,70	795 363,42	710 366,54

Sources : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion de la commune.

Malgré les demandes régulières du comptable public, la commune n'a passé aucune perte sur créance irrécouvrable depuis sa délibération du 7 février 2013, portant sur les exercices 2008 à 2011. De plus, cette délibération n'a donné lieu à aucune exécution comptable.

La commune devrait, d'une part, assurer l'exécution de cette délibération en comptabilisant les créances comme désormais admises en non-valeur et, d'autre part, délibérer sur chacune des demandes que lui adresse le comptable public.

Le maire, en réponse sur ce point, fait valoir, pour certaines créances, qu'elles peuvent toujours être considérées comme recouvrables, notamment en raison de la qualité des tiers débiteurs. Ces situations ne justifient pas l'absence systématique de délibération sur les admissions en non-valeur, de façon continue, depuis plus de cinq années.

La chambre appelle la commune à une double vigilance, dès lors que le montant estimé des recouvrements contentieux résiduels est d'environ 150 000 €¹⁷ et que l'absence de délibération et de comptabilisation des créances devenues irrécouvrables affecte la réalité des recettes inscrites au budget.

Le maire, en réponse, indique envisager la signature d'une convention avec le comptable public, portant sur le recouvrement des impayés.

3.2.5 L'amélioration du suivi des régies doit être menée à son terme

La commune compte 21 régies réparties en 14 régies de recettes, 6 régies d'avances et une régie d'avances et de recettes.

Lors du précédent contrôle, la chambre avait recommandé d'actualiser les actes constitutifs des régies. Elle avait aussi constaté que la commune n'exerçait aucun contrôle sur ces dernières et qu'elle n'avait pas supprimé celles qui étaient inactives.

Selon les informations communiquées, un agent a été chargé, à compter de 2015, de remettre à jour l'intégralité des actes relatifs aux régies et de suivre les arrêtés correspondants.

Le comptable public a vérifié, fin 2017, la majorité des régies et a remis ses procès-verbaux de vérification. La commune n'a cependant pas donné suite à ses préconisations, consistant à revoir parfois à la baisse le montant du cautionnement ou à supprimer l'indemnité allouée à certains régisseurs.

Il conviendrait qu'elle tienne compte de ces différentes remarques et qu'elle assure surtout elle-même un contrôle de ses régies, notamment des plus importantes (exemple : cantines scolaires et horodateurs). Sur ce plan, la commune n'a mis en œuvre que partiellement la précédente recommandation de la chambre (cf. annexe n° 1).

Le maire indique, en réponse, qu'il veillera à ce qu'un contrôle concomitant des régies soit mené entre ses services et ceux de la trésorerie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière et la fiabilité des comptes de la commune de Cambrai sont globalement satisfaisantes.

Cependant, sur le premier point, la collectivité peut améliorer le contenu de ses rapports sur les orientations budgétaires et davantage renseigner les annexes de ses documents budgétaires et comptables.

Au titre de la fiabilité des comptes, elle doit prêter une attention particulière au suivi de ses créances non recouvrées, à l'établissement de son inventaire physique, ainsi qu'à la constitution des provisions comptables obligatoires.

¹⁷ De l'ordre de 165 000 € sur redevables contentieux, 8 500 € sur locataires acquéreurs - contentieux et 9 600 € sur débiteurs divers - contentieux, moins près de 33 700 € correspondant aux non-valeurs antérieurement sollicitées par le comptable ou admises par la délibération de 2013.

4 ANALYSE FINANCIÈRE

4.1 Analyse de la situation financière de la commune

Ainsi que précédemment mentionné, la commune de Cambrai est dotée d'un budget principal, de quatre budgets annexes liés à la gestion de services dans le cadre de régies à autonomie financière et, depuis 2018, du budget annexe relatif à la restauration collective¹⁸. La situation financière des budgets annexes pour la période 2013-2017 est reprise en annexe n° 2 du présent rapport ; compte-tenu de leur volume financier, l'essentiel de l'analyse financière porte sur le budget principal.

4.1.1 Une période 2013-2017 marquée par le maintien de bons indicateurs financiers

La situation financière est caractérisée par la bonne tenue des recettes réelles de fonctionnement, qui se sont maintenues autour d'un volume de 37 à 39,5 M€ par an. La commune n'a guère subi les conséquences de la réduction des dotations d'État, leur montant annuel restant de l'ordre de 11 M€ en moyenne sur l'ensemble de la période.

En parallèle, elle est parvenue à maîtriser la hausse des dépenses de fonctionnement, celles-ci s'étant même réduites entre 2013 et 2016, sous l'effet de la contraction des dépenses de personnel et de la réduction du coût des intérêts de sa dette.

La commune a ainsi pu maintenir sa capacité d'autofinancement brute dans une marge comprise entre 5,8 M€ (en 2014) et 7,7 M€ (en 2015). La réduction de son endettement n'a cependant pas permis une évolution significative du montant de ses échéances, l'annuité en capital variant entre 5,1 et 5,8 M€ sur la période. Pour cette raison, la capacité d'autofinancement nette ne s'est significativement améliorée qu'en 2017, après avoir connu un niveau particulièrement bas en 2014 (de l'ordre de 222 000 €).

Dans ce contexte, la commune a diminué ses investissements de façon significative, leur volume passant progressivement de près de 12 M€ en 2013 à environ 7,5 M€ en 2017. Cette réduction a résulté non seulement du contexte financier, mais aussi de l'effet cyclique des investissements. Le recours à l'emprunt a donc été substantiel en 2013 et 2014, ce dernier exercice étant par ailleurs marqué par l'encaissement d'importantes recettes d'investissement.

En revanche, sur les trois dernières années, les subventions d'investissement et les recettes d'emprunt ont baissé du fait du niveau plus confortable de l'autofinancement (de l'ordre de 2 M€ en 2015 et 2017) mais surtout de la réduction des dépenses d'équipement.

La commune a donc maintenu une capacité de désendettement satisfaisante, qui a atteint un plafond de 7,7 années en 2014, ramené à 5 ans fin 2017, pour un seuil critique communément admis à 10 années.

¹⁸ Budget annexe « Confection vente de repas ».

La prévision d'exécution pour 2018, établie en octobre de la même année, confirmait à la fois ces tendances et la reprise des investissements. La capacité d'autofinancement devait se maintenir à des niveaux légèrement inférieurs à ceux de 2017 (6,8 M€ pour la CAF brute et 1,9 M€ pour la CAF nette). Les dépenses d'équipement devaient, pour leur part, revenir à un niveau de l'ordre de 10 M€, nécessitant la souscription de nouveaux emprunts à hauteur d'environ 5 M€.

La capacité de désendettement devait rester très satisfaisante, de l'ordre de 5,3 années.

**Tableau n° 4 : Analyse financière synthétique au moment du rapport provisoire
Budget principal – 2013-2018**

(en €)		2013	2014	2015	2016	2017	Prévision 2018
1	Recettes réelles de fonctionnement	38 380 246	37 403 586	39 425 093	36 943 056	38 148 731	36 861 832
2	dont recettes de la fiscalité locale	14 236 702	14 119 568	14 499 965	14 244 194	14 509 975	14 485 400
3	dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'Etat	4 565 645	4 422 280	4 540 005	4 634 293	4 592 560	4 775 000
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'Etat	11 274 617	11 231 539	11 192 949	11 060 914	10 989 266	10 348 200
5	Dépenses réelles de fonctionnement	31 690 479	31 645 874	30 959 678	30 447 549	31 618 741	29 982 000
6	dont charges à caractère général	7 813 976	7 412 989	7 429 045	7 233 276	7 358 850	7 270 270
7	dont charges de personnel	17 241 694	18 003 042	17 522 701	17 072 852	16 751 319	16 660 800
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	2 305 914	2 112 743	1 923 619	2 064 521	2 138 093	2 200 000
9	dont intérêts de la dette	1 641 832	1 556 052	1 505 888	1 368 698	1 009 418	1 000 000
10	Capacité d'autofinancement brute	6 535 783	5 836 575	7 769 767	6 642 847	7 416 508	6 879 832
11	Annuité en capital de la dette	5 178 171	5 614 581	5 846 408	5 780 014	5 300 061	4 965 000
12	Capacité d'autofinancement nette (=10 – 11)	1 357 612	221 994	1 923 359	862 833	2 166 447	1 914 832
13	Recettes d'investissement hors emprunt	3 330 607	6 004 312	4 689 178	2 988 150	2 451 539	3 030 000
14	Financement propre disponible (=12 + 13)	4 688 219	6 226 306	6 612 537	3 850 983	4 567 986	4 944 832
15	Dépenses d'équipement	11 806 002	10 957 300	8 279 959	7 308 864	7 460 533	9 800 000
16	Nouveaux emprunts de l'année	6 050 000	6 000 000	4 000 000	1 080 268	4 036 904	5 000 000
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	44 594 385	44 979 804	43 133 396	38 433 650	37 170 493	36 577 000
18	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	6,8	7,7	5,6	5,8	5	5,3

Source : chambre régionale des comptes – commune de Cambrai pour la prévision 2018.

Les chiffres définitifs du compte administratif 2018, adopté par le conseil municipal le 25 mars 2019, sont plus favorables qu'anticipé, et permettent de considérer que la situation financière de la collectivité s'inscrit dans une trajectoire positive. Ainsi, notamment, la capacité d'autofinancement brute sur le budget principal s'élève à 7,792 M€, la capacité d'autofinancement nette à 2,762 M€ et la capacité de désendettement à 4,8 années.

4.1.2 Analyse des produits

4.1.2.1 Des produits « flexibles » marqués par la constance des taux d'imposition

Les produits dits « flexibles » sont ceux sur lesquels la commune est réputée avoir une marge de manœuvre et qu'elle est en capacité de faire évoluer, par ses décisions et par l'exploitation de ses services, par opposition aux produits dits « rigides ». Ils comportent, pour l'essentiel, les produits fiscaux et les ressources d'exploitation.

La commune de Cambrai a maintenu des taux d'imposition constants depuis 2013, et ceux-ci sont restés inchangés en 2018. Les bases fiscales étant globalement constantes, les produits correspondants n'ont pas évolué de façon significative.

Tableau n° 5 : Taux votés et principaux produits fiscaux

(en €)		2013	2014	2015	2016	2017
TH	Bases	30 682 557	30 013 639	31 256 686	30 318 857	30 955 411
	Taux	22,99 %	22,99 %	22,99 %	22,99 %	22,99 %
	Produit	7 053 920	6 900 136	7 185 912	6 970 305	7 116 649
TFB	Bases	31 382 578	31 870 791	32 371 730	32 294 680	32 622 230
	Taux	18,12 %	18,12 %	18,12 %	18,12 %	18,12 %
	Produit	5 686 523	5 774 987	5 865 757	5 851 796	5 911 148
TFNB	Bases	153 946	154 173	151 869	153 211	153 039
	Taux	28,66 %	28,66 %	28,66 %	28,66 %	28,66 %
	Produit	44 121	44 186	43 526	43 910	43 861
Allocations compensatrices		1 257 425	1 184 705	1 188 555	1 024 371	1 221 923
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle		91 940	89 216	89 216	89 216	89 216
Versement du fonds national de garantie individuelle des ressources		166 949	169 673	169 673	169 673	169 673

Source : chambre régionale des comptes d'après les états 1259 de la commune – les taux sont restés inchangés en 2018.

Le taux de la taxe d'habitation est supérieur de 2 % à celui des communes de la strate démographique¹⁹ au plan national. Il est inférieur au niveau départemental. Les taux des taxes foncières sont en dessous des moyennes métropolitaines et de celles du département du Nord. Malgré la proximité avec les taux nationaux, le produit fiscal par habitant n'est que de l'ordre de 63 % du produit moyen de la strate : les bases fiscales donnent peu de marge de manœuvre à la commune.

¹⁹ Communes de 30 000 à 100 000 habitants.

Tableau n° 6 : Taux et produits des principaux impôts locaux

(en €)		TH	TFB	TFNB
Taux 2017	Commune de Cambrai	22,99 %	18,12 %	28,66 %
	Communes de la strate (département)	30,22 %	28,95 %	60,60 %
	Communes de la strate (France)	20,93 %	24,56 %	55,08 %
Produit fiscal 2017 par habitant	Commune de Cambrai	388,93		
	Communes de la strate (France)	614		

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs de la commune et données de la direction générale des finances publiques.

Les ressources d'exploitation, pour leur part, n'ont pas significativement évolué au cours de la période, leur volume se situant autour de 3,4 à 3,7 M€ annuels.

4.1.2.2 Les produits « rigides » se sont globalement maintenus, la commune subissant modérément l'effet de la baisse des dotations

Les dotations et participations sont globalement constantes : au sein de l'enveloppe formée par la dotation globale de fonctionnement, l'augmentation régulière de la dotation d'aménagement a compensé la baisse de la dotation forfaitaire. Cette tendance ne devrait cependant pas se prolonger en 2018.

Tableau n° 7 : Évolution du produit des dotations et participations

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
DGF - dotation forfaitaire	8 123 827	7 864 644	7 210 452	6 521 742	6 182 649
DGF - dotation d'aménagement	3 150 790	3 366 895	3 982 497	4 539 172	4 806 617
Autres dotations et participations	2 700 049	3 148 177	3 155 404	2 926 471	3 130 525
Total dotations et participations	13 974 666	14 379 716	14 348 353	13 987 385	14 119 791

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

Du fait de son profil socio-économique, la commune bénéficie d'une dotation globale de fonctionnement par habitant plus élevée que la moyenne de sa strate (de l'ordre de 327 €/habitant, contre 284 €/habitant pour la strate).

4.1.2.3 Une répartition interne des produits de fonctionnement marquée par la part des dotations

Les différentes ressources ont été stables au cours de la période 2013-2017 et leur répartition au sein des produits de fonctionnement a peu évolué.

Tableau n° 8 : Évolution des produits de fonctionnement courants

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017
DGF - dotation forfaitaire	8 123 827	7 864 644	7 210 452	6 521 742	6 182 649	- 24 %
DGF - dotation d'aménagement	3 150 790	3 366 895	3 982 497	4 539 172	4 806 617	53 %
Autres dotations et participations	2 700 049	3 148 177	3 155 404	2 926 471	3 130 525	16 %
Fiscalité locale	14 236 702	14 119 568	14 499 965	14 244 194	14 509 975	2 %
Fiscalité reversée par l'Etat et l'intercommunalité	4 565 645	4 422 280	4 540 005	4 634 293	4 422 887	- 3 %
Ressources d'exploitation	3 751 846	3 585 410	3 384 729	3 705 068	3 516 627	- 6 %
Total des produits de fonctionnement courants	31 196 258	31 325 630	30 648 032	30 129 138	29 535 093	- 5 %

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

Cette composition se distingue assez nettement de celle constatée en 2016 pour les communes comparables : du fait des bases d'imposition et de sa situation socio-économique, la commune de Cambrai bénéficie, en effet, d'un portefeuille de produits où, en proportion, la part de la fiscalité (39 %) est significativement plus faible (51 %), et où la part des dotations (38 %) est plus élevée (23 % en moyenne pour la strate).

4.1.3 Des charges maîtrisées sur la période

Au cours de la période examinée, la collectivité est parvenue à réduire de près de 5 %, soit plus d'1,5 M€, le montant de ses dépenses de fonctionnement annuelles. Près du tiers de cette baisse est liée à la réduction des taux d'intérêt, sur laquelle elle n'avait évidemment pas de levier d'action. Pour autant, la diminution des charges de personnel et celle des dépenses de contingents, subventions et participations, ont résulté de décisions de la collectivité.

Tableau n° 9 : Évolution des charges de fonctionnement courantes – 2013-2017²⁰

Décomposition des charges de fonctionnement courantes (en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017
Charges de personnel	17 157 665	17 938 184	17 410 185	17 012 792	16 751 319	- 2 %
Charges financières	1 641 832	1 556 052	1 505 888	1 368 698	1 009 418	- 39 %
Autres charges réelles	8 764 403	8 416 205	8 403 129	8 274 429	8 348 065	- 5 %
Contingents, subventions et participations	3 632 359	3 415 189	3 328 829	3 473 219	3 426 292	- 6 %
Total des charges de fonctionnement courantes	31 196 258	31 325 630	30 648 032	30 129 138	29 535 093	- 5 %

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

²⁰ Les charges de personnel sont exprimées en tenant compte des atténuations de charges et hors remboursement des personnels mis à disposition. Les charges de personnel nettes des atténuations de charges et des remboursements, qui passent de 17,07 M€ en 2013 à 16,45 M€ en 2017, confirment la baisse sur la période.

Conjuguée au maintien du montant global des dotations, cette réduction des dépenses de fonctionnement a permis à la commune de ne pas subir l'« effet ciseaux »²¹ qui a caractérisé les finances locales au cours de cette période.

La structure des dépenses de fonctionnement courantes de la commune est proche de celles de la strate. Les dépenses de personnel (56 %) représentent cependant une part légèrement inférieure à celle constatée dans les autres communes (60 %) ; à l'inverse, les charges financières (5 %) et les dépenses diverses (27 %) sont légèrement supérieures aux moyennes de la strate (respectivement 3 % et 24 %).

Le budget principal assure l'essentiel de l'équilibre du budget annexe « Théâtre et location de salles », la subvention d'exploitation qui lui est versée annuellement couvrant, selon les exercices, 55 à 75 % des charges d'exploitation de ce service.

4.1.4 Une dette saine et une capacité de désendettement favorable

Au 31 décembre 2017, l'encours de dette de la commune était de l'ordre de 37,2 M€. Il était composé exclusivement de contrats classés 1-A au titre de la charte Gissler²², ce qui traduit le fait qu'ils sont basés sur des taux fixes ou des taux variables à indices courants de la zone euro, sans risque de structure ni multiplicateur.

La commune a, en effet, achevé de rembourser, en 2017, son seul contrat classé « 1-B » contrat dit « à barrière », pouvant passer d'un indice fixe à un indice variable en fonction de l'évolution des taux. Ce contrat, généralement considéré comme peu risqué, avait été signé en 2006, pour une mobilisation d'1,8 M€.

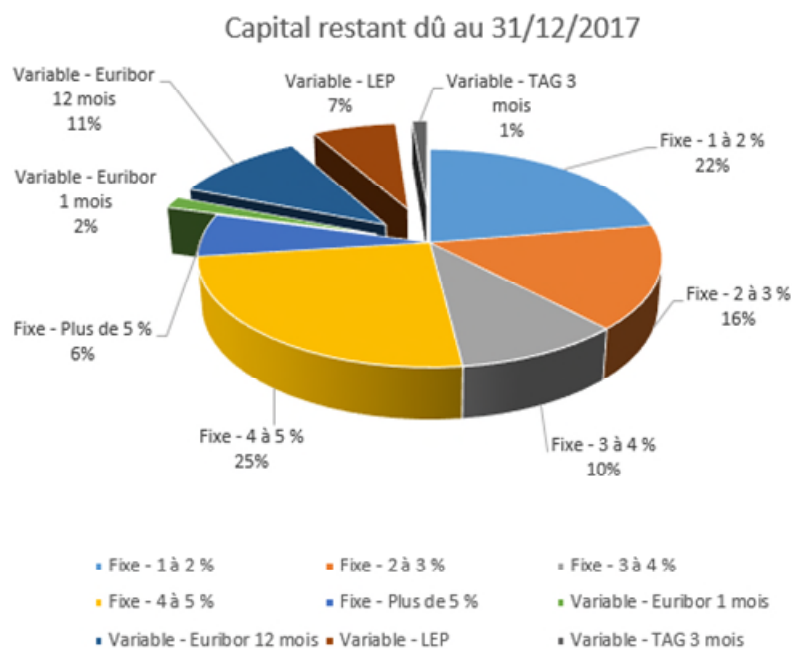
Fin 2017, près de 80 % de l'encours étaient composés d'emprunts à taux fixes. La commune a su profiter des opportunités de marché récentes, avec près d'un cinquième de son encours relevant de taux fixes inférieurs à 2 %. La part de taux variables est faible, et ces emprunts sont pour l'essentiel dotés de clauses « planchers »²³, ce qui ne lui a pas permis de bénéficier des taux négatifs depuis 2015.

D'après les projections fournies par le cabinet de conseil qui accompagne la commune pour sa gestion de dette, le taux d'intérêt moyen, passé de 3,10 % à 2,7 % entre 2016 et fin 2017, devrait se maintenir autour de 2,7 à 2,8 % au cours des prochaines années. Cette réduction devrait principalement découler du remboursement progressif des emprunts dotés des taux les plus élevés.

²¹ L'« effet ciseaux » traduit la réduction marquée des excédents de fonctionnement des collectivités, à compter de 2012, du fait de la réduction des recettes, en lien avec la baisse des dotations et, concomitamment, de l'augmentation générale des charges de gestion.

²² Du nom d'Éric Gissler, inspecteur général des finances qui a présidé, en 2009, les travaux conduisant à son élaboration, la « charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales » établit notamment une échelle de classification des risques des emprunts structurés, selon, d'une part, l'indice sous-jacent de chaque emprunt (classé de 1 à 5, du moins au plus risqué), et, d'autre part, le risque de structure ou de démultiplication du taux (de A à E). Certains produits peuvent excéder les conditions de risque les plus élevés ainsi identifiés et sont alors classés « hors charte ».

²³ Les « planchers », dénommés « floors » dans le contrat, sont des clauses permettant à l'établissement prêteur de se protéger d'une éventuelle baisse des taux en dessous d'un seuil fixé à la signature dudit contrat.

Graphique n° 1 : Répartition de l'encours par type de taux et index au 31/12/2017

Source : chambre régionale des comptes d'après le compte administratif 2017 de la commune.

Au cours de la période, la commune a réduit son encours de près de 5 M€, soit quasiment d'un cinquième, avec notamment des échéances importantes intervenues en 2016. L'effet conjugué de ces remboursements et de la baisse des taux a permis de réduire d'environ 40 % le montant annuel de ses charges financières.

Le profil d'extinction de la dette ne met pas en évidence d'effet conjoncturel qui serait susceptible de placer la commune en situation de risque au regard des échéances de ses contrats. Les remboursements annuels prévisibles restent, en flux, de l'ordre de 4 à 5 M€ annuels sur la période 2018-2022.

4.1.5 Les investissements, en baisse sur la période, reposent sur la mobilisation de la capacité d'autofinancement mais aussi sur les subventions

La capacité d'autofinancement nette d'une collectivité met en évidence les marges lui permettant, une fois la dette remboursée, de financer ses investissements par son excédent de fonctionnement. Au cours de la période examinée, cet indicateur a fortement varié, atteignant un seuil bas en 2014.

Tableau n° 10 : Évolution comparée de la CAF brute et du remboursement de la dette

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Capacité d'autofinancement brute	6 535 783	5 836 575	7 769 767	6 642 847	7 416 508
Remboursement de la dette en capital	5 178 171	5 614 581	5 846 408	5 780 014	5 300 061
CAF nette	1 357 612	221 994	1 923 358	862 833	2 116 447

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

Au-delà des marges offertes par sa capacité d'autofinancement, la commune fait reposer le financement de ses investissements sur les subventions et le FCTVA²⁴, qui ont connu une très forte variabilité au cours de la période.

Les subventions perçues lui ont notamment permis de maintenir ses investissements en 2014, malgré la réduction de sa capacité d'autofinancement nette. Cependant, passées de 4,2 M€ en 2014 à 593 653 € en 2017, alors même que la baisse des dépenses d'équipement n'était pas dans les mêmes ordres de grandeur (- 33 % sur 2014-2017), l'évolution de ces recettes pourrait conditionner la reprise du cycle des investissements de la commune.

Tableau n° 11 : Structure de financement des investissements de la commune

Structure de financement des investissements (budget principal) (en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017
Capacité d'autofinancement brute (A)	6 535 783	5 836 575	7 769 767	6 642 847	7 416 508	13,48 %
Recettes d'investissement hors emprunt (B)	3 330 607	6 004 312	4 689 178	2 988 150	2 451 539	- 26,39 %
Ressources totales (C = A + B)	9 866 390	11 840 886	12 458 945	9 630 997	9 868 047	0,02 %
Remboursement de la dette en capital (D)	5 178 171	5 614 581	5 846 408	5 780 014	5 300 061	2,35 %
Financement propre disponible (E = C - D)	4 688 219	6 226 306	6 612 537	3 850 983	4 567 986	- 2,56 %
Dépenses d'équipement	11 806 002	10 957 300	8 279 959	7 308 864	7 460 533	- 36,81 %

Structure des recettes d'investissement hors emprunts et épargne nette (en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017
FCTVA	1 017 382	1 217 248	1 672 518	1 620 345	1 189 037	16,87 %
Subventions	1 362 335	4 231 902	1 815 148	1 336 835	593 653	- 56,42 %
Autres	950 889	555 161	1 201 511	30 970	668 849	- 29,66 %

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

Le budget annexe consacré au service de l'eau potable est le seul à connaître des dépenses d'investissement. Celles-ci se sont élevées, sur la période, à un minimum de 55 000 € (2013) et un maximum de 830 000 € (2014). Elles ont été financées par des fonds propres disponibles et la trésorerie de ce seul budget.

²⁴ FCTVA : fonds de compensation de la TVA.

4.2 Un programme pluriannuel d'investissement qui apparaît soutenable

La commune de Cambrai a élaboré un programme pluriannuel d'investissement (PPI), couvrant la période 2016-2021. Cette démarche, qui constitue une bonne pratique, établit l'inventaire des opérations d'investissement prévues et des échéanciers de paiement afférents. Le PPI prévoit aussi les modalités de financement des investissements, dont la programmation des emprunts.

L'analyse rétrospective de ce programme sur la période 2016-2018 met en évidence la fiabilité des évaluations initiales. Les résultats de fonctionnement réalisés, supérieurs aux prévisions de la commune, ont permis notamment de couvrir les dépassements de réalisation des investissements (de l'ordre de 150 000 € en 2016 et 550 000 € en 2017), et de préserver sa capacité de désendettement.

Tableau n° 12 : Réalisation du PPI sur la période 2016-2018

(en €/en M€)	2016		2017		2018	
	Anticipé PPI	Réalisé	Anticipé PPI	Réalisé	Anticipé PPI	Prévision
Capacité d'autofinancement brute	6 124 000	6 642 847	4 600 000	7 416 508	5 400 000	6 879 832
Annuité en capital de la dette	5 780 013	5 780 014	5 300 000	5 300 061	4 965 000	4 965 000
Capacité d'autofinancement nette	343 987	862 833	-700 000	2 166 447	435 000	1 914 832
Recettes d'investissement hors emprunt	1 720 933	2 988 150	2 800 000	2 451 539	2 275 000	3 030 000
Financement propre disponible	2 064 920	3 850 983	2 100 000	4 617 986	2 710 000	4 944 832
Dépenses d'équipement	7 156 214	7 308 864	6 901 852	7 460 533	10 903 200	9 800 000
Nouveaux emprunts de l'année	1 000 000	1 080 268	4 000 000	4 036 904	7 193 206	5 000 000
Encours de dette du budget principal au 31/12	38 353 383	38 433 650	37 053 383	37 170 493	39 281 589	36 577 000
Capacité de désendettement	6,3	5,8	8,1	5,0	7,3	5,3

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

La période à venir reste susceptible de connaître des tensions. Au vu des échéanciers des opérations prévues à son PPI, la commune a en effet anticipé un montant de dépenses d'équipement de l'ordre de 15,2 M€ en 2019. Cette tendance ne devrait se réduire que partiellement en 2020, avec des dépenses d'environ 10,8 M€.

La chambre a réalisé une hypothèse d'exécution sur la base suivante :

- l'anticipation d'une réduction progressive de la CAF brute de la commune, s'inscrivant dans une hypothèse prudentielle en raison, principalement, des risques d'accroissement des charges de fonctionnement, en premier lieu des dépenses de personnel et des charges financières de la dette (hypothèse d'une future hausse des taux d'intérêt, accompagnant

l'accroissement de l'encours en raison de la hausse du besoin de financement). Indépendamment du caractère prudent de cette hypothèse, il convient de relever que le scénario proposé par le PPI crée lui aussi des tensions sur la capacité d'autofinancement nette dès 2020 ;

- un taux de réalisation prévisionnelle des dépenses d'investissement 2019 de l'ordre de 90 %, dans la tendance de la prévision 2018. L'hypothèse formulée pour 2020 et 2021 serait alors celle d'un « rattrapage » sur ces deux exercices, avec un taux résiduel de l'ordre de 4 % de dépenses inexécutées en fin de programme (2 M€) ;
- des recettes d'investissement calculées à hauteur d'un tiers des dépenses d'investissement du précédent exercice, ce taux de cofinancement correspondant à la tendance constatée entre 2016 et 2018 ;
- des annuités de dette revues en fonction de l'encours précédent.

L'hypothèse ainsi formulée met en évidence l'aptitude de la commune à assurer le maintien de sa capacité de désendettement dans une marge soutenable. Cependant, tant dans l'anticipation posée par le PPI que dans l'hypothèse formulée au cours de l'instruction, la capacité d'autofinancement nette pourrait se trouver dégradée en 2020 et 2021, et compromettre ainsi la couverture de l'annuité de la dette par des ressources propres.

La commune devra donc être particulièrement vigilante quant aux équilibres à venir de son budget de fonctionnement, ainsi qu'à la part des ressources propres au sein de ses recettes d'investissement (la taxe locale d'équipement est aujourd'hui résiduelle, de l'ordre de 100 à 150 000 € en 2015 et 2017, négative en 2016).

Tableau n° 13 : Réalisation du PPI sur la période 2019-2021

(en €/en M€)	2019		2 020		2021	
	Anticipé PPI	CRC	Anticipé PPI	CRC	Anticipé PPI	CRC
Capacité d'autofinancement brute	6 000 000	6 000 000	6 000 000	5 500 000	6 000 000	5 000 000
Annuité en capital de la dette	5 800 000	5 400 662	7 300 000	6 887 575	7 700 000	7 157 244
Capacité d'autofinancement nette	200 000	599 338	- 1 300 000	- 1 387 575	- 1 700 000	- 2 157 244
Recettes d'investissement hors emprunt	3 804 296	3 234 000	5 144 512	4 538 457	3 844 960	3 630 000
Financement propre disponible	4 004 296	3 833 338	3 844 512	3 150 882	2 144 960	1 472 756
Dépenses d'équipement	15 281 000	13 752 900	10 829 000	11 000 000	5 790 000	7 000 000
Nouveaux emprunts de l'année	12 779 704	9 919 562	8 990 088	7 849 118	5 145 040	5 527 244
Encours de dette du budget principal au 31/12	43 556 704	41 095 900	45 246 792	42 057 443	42 691 832	40 427 443
Capacité de désendettement	7,3	6,8	7,5	7,6	7,1	8,1

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

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au cours de la période 2013-2017, la commune de Cambrai a réussi à maintenir des équilibres budgétaires solides, du fait, d'une part, de la maîtrise de ses charges, et notamment des dépenses de personnel, et, d'autre part, de la bonne tenue de ses recettes. Elle a, parallèlement, assuré la continuité du financement de ses investissements, qui se sont cependant réduits de plus d'un tiers en cinq ans.

Les chiffres définitifs du compte administratif 2018 confirment l'amélioration de cette situation.

La commune s'est dotée d'un programme pluriannuel d'investissement pour la période 2016-2021, dont l'exécution semble, à mi-parcours, assez fiable. Cependant, la continuité de ce plan dépendra des excédents de la section de fonctionnement et des financements obtenus pour le soutenir. La commune devra être particulièrement vigilante, de sorte à préserver sa capacité à rembourser les échéances de sa dette par des ressources propres.

5 RESSOURCES HUMAINES

5.1 Le pilotage de la masse salariale

5.1.1 La nécessité d'une fiabilisation des données

5.1.1.1 Un état du personnel imparfait

Dans ses documents budgétaires et comptables, la commune retrace ses effectifs sur la base d'un tableau qui ne se conforme pas aux modèles annexés à l'instruction M14. Or, le respect de ces modèles constitue une obligation, au titre de cette instruction et des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales.

En comparaison avec les modèles de l'instruction, le tableau des effectifs annexé aux budgets et comptes communaux présente les inconvénients suivants :

- il ne permet ni le suivi des emplois permanents à temps non complet, ni celui du rattachement des effectifs titulaires et non-titulaires aux emplois budgétaires ;
- il ne détaille pas les emplois permanents et non permanents, la rémunération et les fondements des contrats concernant les agents non-titulaires²⁵ ;
- il ne donne plus, depuis fin 2017, la connaissance du nombre d'emplois ouverts par grade. Le nouvel état utilise d'ailleurs le terme d'« effectifs » pour retracer les emplois pourvus, alors que ce vocable désignait auparavant les emplois votés ;
- de même, cette annexe ne précise plus le taux d'emplois pourvus, alors même que celui-ci pourrait permettre de diagnostiquer des difficultés de recrutement, ou de revoir les emplois ouverts à la baisse ;
- concernant la mutualisation, il est incomplet (par exemple, la mise à disposition du directeur général des services de l'agglomération au bénéfice de la commune, à 15 % de sa quotité de travail, n'y est pas retracée) et imprécis²⁶.

Cette présentation et son évolution nuisent à la correcte information des élus et du public sur les emplois de la commune et sur la gestion des postes ouverts ou pourvus.

²⁵ L'évolution de l'état du personnel intervenue depuis 2018 a même supprimé le recensement des agents auxiliaires, information qui y figurait auparavant de façon imprécise.

²⁶ Les notions d'effectifs « mutualisés », agents de la commune travaillant au sein de l'agglomération, ou, inversement, « mis à disposition » devraient être explicitées, de même, l'état pourrait préciser que les effectifs « mutualisés » sont déjà retracés dans l'effectif global de la commune, et qu'ainsi ils ne s'y ajoutent pas.

Pour autant, certaines informations complémentaires, apportées par le tableau auquel la commune a recours, pourraient utilement être maintenues dans les futures annexes. Il s'agit en premier lieu des informations relatives aux effectifs mutualisés, qui gagneraient à préciser le taux de mise en œuvre de la convention de mutualisation, au regard des quotités et fonctions qu'elle prévoit. En second lieu, la commune pourrait continuer à y retracer de façon détaillée le nombre d'apprentis, de contrats d'insertion, de vacataires et de volontaires relevant du service civique.

5.1.1.2 Des données à fiabiliser

Le suivi par la commune de ses effectifs souffre d'importantes incohérences, ainsi que le met en évidence la comparaison des différentes sources : états budgétaires, rapports sur l'état de la collectivité et tableaux communiqués à la chambre. Ces écarts sont généraux, et la commune n'a pas été en mesure d'en identifier l'origine, ni de les corriger.

Ainsi, à titre d'exemples :

- la comparaison des données au 31 décembre 2017 entre le compte administratif et l'état de la collectivité fait apparaître des écarts notables, particulièrement pour les effectifs de la filière technique ;
- des écarts, moins significatifs, persistent entre les états budgétaires et les tableaux renvoyés à la chambre concernant les emplois permanents de la commune (écarts au sein de la filière culturelle, de 7 agents en 2013 et 2 agents en 2016) ;
- la commune n'a pas été en mesure de fournir une restitution fiable de ses données d'effectifs en équivalents temps plein (ETP), à l'exception des informations figurant dans le rapport sur l'état de la collectivité 2015.

Tableau n° 14 : Comparaison des données entre le compte administratif 2017 et le rapport sur l'état de la collectivité 2017

Effectifs permanents par filière - au 31 décembre 2017	Etat C1	REC	Ecart
Emplois fonctionnels	5	5	0
Administrative (hors fonctionnels)	95	91	- 4
Technique (hors fonctionnels)	289	273	- 16
Culturelle	18	16	- 2
Sportive	26	26	0
Animation	3	3	0
TOTAL	436	414	- 22

Source : chambre régionale des comptes d'après le compte administratif 2017 et le rapport sur l'état de la collectivité 2017.

Une fiabilisation des données de ressources humaines, passant le cas échéant par l'amélioration des systèmes d'information concernant ce secteur, est nécessaire. Elle doit permettre à la commune de retracer fidèlement ses effectifs, notamment dans ses documents budgétaires et comptables, ainsi que d'en rendre compte de façon exhaustive, notamment au regard des obligations de saisie dans les rapports sur l'état de la collectivité²⁷.

Recommandation n° 1 : fiabiliser les données relatives aux effectifs, en veillant à l'exhaustivité de leur suivi et à leur expression en équivalents temps plein.

5.1.2 La maîtrise des dépenses de personnel

La baisse des effectifs emporte celle de la masse salariale, qui s'est réduite de 3,6 % sur la période. Comme le montrent les chiffres du dernier compte administratif, le montant des charges de personnel a été légèrement inférieur, en 2018, à celui de 2017, malgré le passage en régie directe du service de restauration scolaire²⁸.

Tableau n° 15 : Évolution de la masse salariale 2013-2017

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel	12 017 927	12 465 546	12 195 529	11 683 495	11 583 832	- 0,9 %
+ Charges sociales	4 671 589	4 869 478	4 868 114	4 789 154	4 671 967	0,0 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	153 607	161 977	164 429	156 530	157 421	0,6 %
= Charges de personnel interne	16 843 123	17 497 002	17 228 073	16 629 179	16 413 220	- 0,6 %
+ Charges de personnel externe	314 542	441 182	182 112	383 613	139 338	- 18,4 %
= Charges brutes de personnel	17 157 665	17 938 184	17 410 185	17 012 792	16 552 558	- 0,9 %
+ Atténuations de charges	84 029	64 858	112 516	60 060	69 070	- 0,9 %
Charges totales de personnel	17 241 694	18 003 042	17 522 701	17 072 852	16 621 627	- 0,9 %

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

²⁷ Le « rapport sur l'état de la collectivité » correspond à une obligation légale et se présente sous la forme de tableaux à renseigner établis par le ministère de l'Intérieur. Il peut servir à alimenter le « bilan social », qui en représente une synthèse et une analyse, dans un format déterminé par la collectivité.

²⁸ Les charges de personnel sont passées d'un montant de 16,75 M€ en 2017 pour le budget principal à un montant total cumulé de 16,66 M€ en 2018 pour le budget principal et le nouveau budget annexe consacré à la confection-vente de repas.

**Tableau n° 16 : Évolution des effectifs permanents retracés
au compte administratif 2013-2017**

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 2013-2017
Emplois fonctionnels	2	4	4	6	5	150,00 %
Administrative (hors fonctionnels)	114	108	95	93	95	- 16,67 %
Technique (hors fonctionnels)	337	326	302	296	289	- 14,24 %
Culturelle	23	25	17	19	18	- 21,74 %
Sportive	30	30	28	27	26	- 13,33 %
Animation	3	3	2	3	3	0,00 %
Total	509	496	448	444	436	- 14,34 %

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

Cette baisse s'effectue dans les mêmes proportions entre la rémunération des titulaires et des non-titulaires, la première se réduisant de 4,7 % et la seconde de 5,2 %.

Cependant, les autres rémunérations ont connu d'importantes fluctuations entre 2013 (671 000 €), 2015 (1 032 200 €) et 2017 (770 400 €). Ces évolutions résultent notamment des recrutements de vacataires effectués à compter de 2015 pour l'accompagnement des nouvelles activités périscolaires, puis de la baisse du nombre de contrats aidés entre 2015 et 2017.

5.2 D'importantes marges de progrès en matière de temps de travail

5.2.1 Un régime d'aménagement et de réduction du temps de travail qui reste favorable malgré la réduction des jours de congés

Le temps de travail est apprécié au regard de la méthodologie et des textes mentionnés en annexe n° 3.

Lors du précédent contrôle, la chambre avait constaté que la commune avait maintenu les droits acquis lors du protocole d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT) de 2002 avec des obligations horaires s'élevant notamment à 1 522,30 heures par an pour les personnels administratifs et techniques. Le protocole faisait état d'une durée de 1 524,50 heures pour les autres personnels.

Cette durée annuelle de travail, à comparer avec la durée légale de 1 607 heures, résultait, pour l'essentiel, de l'octroi, dans cet accord, de 8,5 jours de congés supplémentaires²⁹, sans que ces congés ne soient compensés par un dépassement de l'horaire de travail hebdomadaire, celui-ci restant fixé à 35 heures.

²⁹ 27 jours de congés annuels « ordinaires » au lieu de 25, 6,5 jours de congés « octroyés par le maire » à l'occasion de certaines fêtes et ponts, devenus 5,5 jours lors de la création de la « journée de solidarité ».

La chambre avait recommandé à la commune d'adapter le temps de travail afin de respecter la réglementation.

Si cette situation résulte, certes, de l'octroi de jours de congés antérieurement à la mise en place du statut de la fonction publique territoriale, il est rappelé qu'un tel maintien n'est autorisé que s'il a été explicitement délibéré et qu'aucune modification ultérieure n'est intervenue. Tel n'est pas le cas à Cambrai, où les modalités de temps de travail, modifiées à différentes reprises depuis 2001, ont donc vocation à s'inscrire dans le cadre légal.

La commune a engagé, par sa délibération du 26 juin 2017, un retour à l'obligation de temps de travail. Elle a ainsi acté le passage progressif de 27 jours de congés « ordinaires » à 25, en supprimant un jour en 2017, puis un autre en 2018. Cette délibération n'a cependant constitué qu'une modification du protocole ARTT de 2001, alors qu'elle aurait pu permettre une mise à jour plus substantielle, notamment en intégrant formellement la journée de solidarité³⁰ au temps de travail.

Le régime résultant de cette modification est précisé par un guide entré en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Ainsi, les modalités courantes applicables aux personnels administratifs et techniques se fondent sur une durée hebdomadaire de travail moyenne de 35 heures³¹, 25 jours de congés ordinaires et 5,5 jours « du maire », ainsi que, le cas échéant, des jours « de fractionnement ».

En définitive, le temps de travail annuel des personnels administratifs et techniques peut être recalculé comme suit :

- le nombre de jours de travail effectif est de 222,5 jours en moyenne chaque année³² ;
- sur une moyenne quotidienne de 7 heures, le temps de travail effectif annuel s'élève à 1 557,30 heures.

Le nombre total d'heures travaillées est identique pour les agents alternant une semaine de cinq jours et une semaine de quatre jours, la moyenne quotidienne étant la même que pour les agents en semaine complète, ainsi que pour les personnels des restaurants scolaires travaillant sur une référence hebdomadaire de 35 heures.

Le nombre d'heures travaillées s'élève à 1 563,54 heures pour les personnels de service des écoles et les personnels des restaurants scolaires travaillant sur une référence de 39 heures³³.

Ainsi, si l'effort issu de la délibération de 2017 est à saluer, il reste insuffisant au regard de la référence légale de 1 607 heures, avec un écart de près de 50 heures pour la plupart des agents de la commune.

³⁰ Instaurée, au plan national, en 2004 et réformée en 2008.

³¹ Deux modalités sont en effet possibles : soit des semaines de 5 fois 7 heures, soit l'alternance d'une semaine de 5 jours et d'une de 4 jours, le total de ces deux semaines représentant 70 heures de travail.

³² 365 jours moins 104 jours de week-end, 25 jours de congés ordinaires, 8 jours fériés en moyenne par an et 5,5 jours de congés « du maire ».

³³ 7h48 par jour en moyenne, sur la base de 200,5 jours de travail, du fait du bénéfice, pour ces agents, de 22 jours de RTT supplémentaires compensant les 4 heures hebdomadaires effectués au-delà de 35 heures.

Le coût de ce régime, recalculé selon la méthodologie commune aux juridictions financières, est de l'ordre de 520 000 € annuels³⁴.

Tableau n° 17 : Coût estimé des heures non travaillées

Volumes d'heures non effectuées par agent	49,5	<i>a</i>
ETP de la collectivité (2017)	539,1	<i>b</i>
Heures totales non effectuées	26 685,5	$c = a*b$
Équivalence en ETP des heures non produites	16,6	$d = c/1607$
Dépenses de personnel de la commune (2017)	16 852 139,0	<i>e</i>
Dépenses par ETP	31 259,8	$f = e/b$
Coût minimum des heures non travaillées	519 092,0	$g = d*f$

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

La recommandation formulée par la chambre en 2014 n'est que partiellement mise en œuvre (cf. annexe n° 1).

Rappel au droit n° 6 : respecter la durée du temps de travail fixée à 1 607 heures par an, conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

5.2.2 Un absentéisme dont la maîtrise est toujours nécessaire

Dans son précédent rapport d'observations, la chambre avait constaté un taux d'absentéisme élevé et en progression, et recommandé la mise en place d'une politique préventive.

Pour s'y conformer, la commune a conduit divers chantiers en matière de qualité de vie au travail, menés par un agent recruté à cet effet et directement rattaché au directeur général des services, et mobilisant des outils collectifs (guides, accompagnement des cadres...) en privilégiant la lutte contre les risques psycho-sociaux et les actions auprès des services aux plus forts taux d'absence. La commune a, par ailleurs, agi sur les horaires de travail au sein de différents services et elle a renforcé le suivi et le contrôle des absences individuelles pour maladie. Enfin, le présentéisme est l'un des critères d'attribution de la part « performance » du régime indemnitaire.

En revanche, la prise en compte de l'absentéisme dans l'avancement des agents n'a pu être mise en œuvre que temporairement, du fait du passage de l'ensemble des avancements désormais à la durée moyenne, à l'issue du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ». De même, l'effet du rétablissement du jour de carence au plan national est en cours d'évaluation par la commune.

³⁴ Coût recalculé en intégrant la suppression d'un jour de congé en 2018, tout en se fondant sur les données comptables 2017.

Ces actions récentes semblent n'avoir produit des effets que depuis deux ans, alors même que l'évolution globale de l'absentéisme au cours de la période reste insatisfaisante. L'absentéisme pour raisons de santé non liées à l'exercice professionnel s'est en effet accru fortement entre 2013 et 2015, de plus de 21 % (passage de 16 016 jours à 20 416), et ne s'est réduit, depuis, que pour atteindre, en 2017, un niveau restant supérieur à celui de 2013.

Tableau n° 18 : Évolution de l'absentéisme – 2013-2017

Nombre de jours d'absence (titulaires et non-titulaires)	2013	2014	2015	2016	2017
Maladie ordinaire	6 878	8 927	9 169	8 066	7 451
LM, MLD et grave maladie	8 304	10 837	10 753	11 080	8 817
Maternité, paternité, adoption	834	782	494	509	382
Total absences pour raisons de santé (non professionnelles)	16 016	20 546	20 416	19 655	16 650
Accidents du travail	1 109	731	1 287	1 111	1 166
Maladies professionnelles	177	448	327	0	200
Exercice du droit syndical		85,5	186	165	146
Conflits sociaux	9	3	7	3	25
Formation	322	306	611	660	622
Autres formes absences	55	75	74	90,5	67

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

En l'absence d'appréciation, par la commune, de ses équivalents temps plein (ETP), les taux d'absentéisme ne peuvent être calculés de façon fiable que pour l'année 2015, à partir des ETP figurant au rapport sur l'état de la collectivité. Le taux ainsi obtenu cette année-là est particulièrement élevé, de l'ordre de 21,5 %. L'extrapolation de la réduction de l'absentéisme intervenue ensuite permet d'estimer que le taux d'absentéisme était de l'ordre de 17,5 % en 2017, ce qui reste un taux très élevé.

La recommandation de la chambre n'a donc été que partiellement mise en œuvre (cf. annexe n° 1).

5.2.3 Des heures supplémentaires en baisse globale

Lors du précédent contrôle, la chambre avait constaté qu'aucun système automatisé n'avait été installé, contrairement aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Elle avait recommandé sa mise en place. La commune a indiqué ne pas avoir suivi cette recommandation, en privilégiant la réduction des heures supplémentaires.

Il apparaît, en effet, que le volume total des dépassements d'heures a diminué de plus de 17 % sur la période, la forte baisse des heures supplémentaires étant à moitié compensée du fait de la hausse des heures complémentaires³⁵. Ceci devrait conduire la commune à s'interroger sur la répartition des missions et les attributions de quotités de travail ou de temps partiel au sein de ses services.

³⁵ Les heures supplémentaires sont réalisables dans le cadre d'un contrat de travail à temps plein, alors que les heures complémentaires désignent les heures effectuées au-delà de la durée prévue dans un contrat de travail à temps partiel.

Tableau n° 19 : Évolution des heures supplémentaires 2013-2017

	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution
Heures supplémentaires	14 538,4	12 902,3	9 412,7	8 436,3	9 795,5	- 32,6 %
Heures complémentaires	752,5	198,5	442,4	1 356,0	2 885,1	283,4 %
Total	15 290,9	13 100,7	9 855,1	9 792,2	12 680,6	- 17,1 %

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

Le volume d'heures supplémentaires ou complémentaires payées chaque année reste inférieur à 1 % du volume total d'heures travaillées. Le montant correspondant était de l'ordre de 160 000 € en 2017.

La chambre rappelle la nécessité d'un système de suivi propre à garantir la fiabilité des relevés du suivi des heures supplémentaires et des modalités de temps de travail (*cf.* annexe n° 1).

5.3 Examen de situations individuelles

5.3.1 Échantillon

La chambre a examiné un échantillon de dossiers individuels :

- des cadres de la commune, hors professeurs ;
- des agents ayant été rémunérés par la commune et par la communauté d'agglomération de Cambrai au cours de la période sous-revue ;
- des agents rattachés au cabinet du maire.

Hors l'analyse de cet échantillon, la chambre relève que les mises à disposition de personnels auprès d'une association, du centre médico-sportif et de dix clubs sportifs ne sont pas formalisées. La commune s'est engagée à régulariser la situation, qui concerne 17 agents et près de 10,75 ETP.

De même, l'examen des rattachements des charges et des produits a permis d'identifier que la convention de mise à disposition d'un agent auprès d'un syndicat intercommunal, qui arrivait à échéance au 1^{er} octobre 2016, n'a été renouvelée que tardivement, le 1^{er} mai 2018.

5.3.2 La situation du directeur adjoint de cabinet du maire

Un agent a été recruté en 2009 en tant que collaborateur de cabinet du maire. En novembre 2012, il a été nommé comme directeur adjoint du cabinet, la commune s'étant alors dotée d'un directeur de cabinet. À l'issue des élections municipales de 2014, alors que son emploi a à nouveau été qualifié de collaborateur de cabinet, cet agent est resté identifié comme directeur adjoint du cabinet dans les organigrammes et la signalétique de la commune. Sa rémunération était de l'ordre de 3 400 € bruts mensuels en 2016.

Par une délibération du 29 juin 2017, la communauté d'agglomération a créé un emploi de collaborateur de cabinet. Par contrat du 15 septembre 2017, dont l'effet est rétroactif au 1^{er} septembre, elle a recruté ce même agent sur cet emploi, pour une rémunération brute mensuelle de près de 5 200 €. Enfin, par délibérations des 26 et 28 septembre 2017, la commune et l'agglomération ont validé la signature d'une convention organisant la mutualisation de cet agent par sa mise à disposition auprès de la commune, à hauteur de 60 % de son temps de travail.

Contesté par le sous-préfet, qui a notamment, d'une part, soulevé le caractère rétroactif de la délibération du 28 septembre 2017 et, d'autre part, considéré qu'un collaborateur de cabinet ne pouvait pas faire l'objet d'une mise à disposition, ce dispositif est aujourd'hui déféré devant le tribunal administratif de Lille, qui aura à se prononcer sur sa régularité.

Sans se prononcer sur le fond, la chambre constate que l'augmentation substantielle de la rémunération de ce collaborateur, quasiment de moitié au regard de celle qu'il percevait auparavant au sein des services de la commune, s'est effectuée sans que les organes délibérants n'aient eu connaissance de son montant et de l'évolution afférente, alors même que l'agent a continué à exercer la part principale de son activité au sein de la commune. En effet, les délibérations et projet de convention qui ont été soumis à leur vote se limitaient à énoncer la quotité de mise à disposition et le pourcentage de rémunération remboursé, ainsi que le taux du plafond réglementaire applicable, sans que le montant de cette rémunération n'ait été précisé.

Le montant du remboursement ne figurant pas non plus au budget 2018 de la commune, cette dernière ne peut être considérée comme s'étant conformée aux dispositions de l'article 3 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987, qui implique une décision de l'organe délibérant sur le montant des crédits affectés au recrutement de collaborateurs de cabinet.

5.3.3 La rémunération complémentaire du directeur général des services de la communauté d'agglomération

Le directeur général des services de l'agglomération, est rémunéré à temps plein à ce titre. Il perçoit, cependant, une rémunération complémentaire de l'ordre de 1 140 € bruts mensuels de la commune, au titre de sa mise à disposition dans le cadre de la mutualisation.

Selon la réponse de l'intéressé, cette rémunération est fondée sur une délibération du conseil municipal. Celle-ci date du 27 juin 2011 et a été mise en œuvre par un arrêté du maire en date du 1^{er} août 2011. Ces actes ont été pris alors que cet agent était directeur général adjoint de la communauté d'agglomération.

La chambre a pris connaissance d'un courrier de l'intéressé adressé en novembre 2014 au maire, proposant de mettre fin à ce complément de rémunération à compter de l'envoi du courrier. Il ne semble pas avoir été donné suite à cette demande.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique que, dans le cas où la chambre confirmerait que la commune ne peut verser une indemnité complémentaire, celle-ci sera supprimée.

La chambre ne considère pas que ce dispositif soit régulier au regard des dispositions applicables en matière de complément de rémunération des agents mis à disposition³⁶.

5.3.4 Les conditions contestables de la prolongation de l'activité de deux agents ayant fait valoir leurs droits à la retraite

5.3.4.1 Des ruptures de contrat suivies de nouvelles embauches ont permis à deux agents de bénéficier de cumuls emplois-retraites sans respect des procédures de recrutement

Admis à faire valoir ses droits à la retraite au 1^{er} novembre 2012, un agent qui était précédemment journaliste contractuel de la commune, a été réembauché par contrat du 29 octobre 2012 sur un poste de chargé de mission contractuel, pour assurer le suivi des relations avec la presse et l'armée. Son dossier individuel met en évidence que la commune et lui avaient anticipé cette continuité de fonction en envisageant de l'effectuer dans le cadre d'un cumul emploi-retraite.

Ancien agent de la collectivité, chargé notamment de la direction du service des sports de 1995 à janvier 2013, puis d'un emploi de directeur général adjoint de la commune, un second agent a lui aussi été recruté par contrat, le 25 juillet 2013, concomitamment à son départ en retraite, le 20 juillet. Sa mission était d'accompagner l'organisation des nouveaux rythmes scolaires.

En parallèle de ces contrats, la commune a autorisé, par arrêtés, les deux agents concernés à faire valoir leurs droits à la retraite.

Les contrats ainsi passés ont relevé du 2^o de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984³⁷. Or, dans ces deux cas, les procédures de recrutement n'ont pas respecté les règles posées par la réglementation et la jurisprudence pour la mise en œuvre de cet article.

Ainsi, notamment, les délais courant entre la publicité de ces emplois et la signature des contrats ont été inférieurs à deux mois, délai généralement admis par la jurisprudence. La commune n'a ainsi pas permis que des candidatures concurrentes, notamment de fonctionnaires, puissent se manifester.

De même, les contrats ont été passés pour des durées de travail respectives de 14 heures par mois, pour une rémunération brute de l'ordre de 1 100 € (premier agent) et 16 heures par mois pour une rémunération mensuelle de 1 250 € bruts (second agent). De telles durées ne sont pas permises pour des emplois permanents, seuls emplois permettant d'asseoir des contrats relevant du 2^o de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984.

³⁶ Ces dispositions, prévues par l'article 9 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008, prévoient notamment que le complément de rémunération doit être dûment justifié, qu'il doit être versé selon les règles applicables aux personnels exerçant dans la collectivité d'accueil, et que sa nature doit être précisée dans la convention de mise à disposition.

³⁷ Recrutement d'agents contractuels « pour les emplois de la catégorie A, lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions [statutaires] ».

Le contrat du premier agent a été renouvelé par périodes d'un an, jusqu'au 30 avril 2017. Celui du second agent l'a été pour des périodes de six mois, jusqu'au 1^{er} septembre 2017.

5.3.4.2 La commune et la communauté d'agglomération ont prolongé l'activité de ces agents, au-delà de la durée de leurs contrats, en leur confiant des vacations

L'absence de renouvellement de ces contrats a été consécutive à des observations du sous-préfet formulées dès septembre 2016, constatant l'atteinte de la limite d'âge pour ces deux agents, respectivement en 2016 (premier agent) et 2015 (second agent). La commune ne donnant pas suite à ses sollicitations, le sous-préfet a déféré le renouvellement du contrat du second agent au tribunal administratif de Lille, qui l'a annulé par jugement du 12 décembre 2017. La commune a cependant continué à employer ces deux personnes, malgré l'échéance de leurs contrats³⁸, puis postérieurement au jugement du tribunal administratif :

- la première bénéficie ainsi, depuis mai 2017, de rémunérations pour vacations au titre de la WebTV municipale, pour un montant brut mensuel de 1 100 € ;
- la seconde bénéficie, depuis septembre 2017, de deux vacations mensuelles de 320 € bruts chacune au titre du diagnostic à établir dans le cadre d'un document unique de prévention et de deux autres vacations mensuelles de mêmes dates et mêmes montants, allouées par la communauté d'agglomération, au titre de missions de conseil relatives à l'exploitation de l'aérodrome de Niergnies.

Ces vacations ont permis la prolongation des activités de ces deux personnes, après la saisine du tribunal administratif par le sous-préfet et pour des rémunérations équivalentes à celles qu'ils percevaient antérieurement. À ce titre, et dans la mesure où elles ont prolongé une relation professionnelle et des rémunérations acquises de longue date, elles ne répondent pas non plus aux critères posés par l'article 6-2 de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984, qui n'autorise le dépassement de la limite d'âge pour des vacations qu'en cas de missions ponctuelles et en l'absence de tout lien de subordination.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Cambrai, sans contester les constats posés, considère que l'accomplissement des missions en cause était nécessaire et qu'il aurait requis l'emploi de deux agents à temps plein.

La chambre réfute cet argument : le temps de travail mensuel cumulé des deux personnes concernées a correspondu, dans le cadre des cumuls emplois-retraites, à une trentaine d'heures mensuelles, soit moins du quart d'un temps plein. Il a ensuite représenté de l'ordre de 8 vacations par mois. Ainsi, ces quotités ne peuvent être comparées à l'hypothèse de l'embauche de deux agents, d'autant que la rémunération brute cumulée pour ce temps de travail très relatif s'est élevée à un montant total de l'ordre de 2 300 € à 2 400 € bruts mensuels.

³⁸ Le premier agent n'a pas vu son contrat renouvelé à l'issue de son échéance, le 30 avril 2017. Il en a été de même concernant le second agent, à compter du 1^{er} septembre 2017.

5.4 La gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences

Le précédent rapport de la chambre précisait que la commune n'avait pas mis en place de véritable gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences et recommandait de procéder à l'évaluation de l'ensemble des agents.

La commune a généralisé l'évaluation professionnelle à la quasi-totalité des services en 2017, après une phase d'expérimentation lancée en 2014 et 2015. Cette procédure s'appuie, notamment, sur des guides et supports d'évaluation.

Il convient de noter que le reclassement professionnel fait l'objet d'une procédure spécifique, animée par une cellule constituée à cet effet. Enfin, la collectivité met en œuvre des actions plus amples en matière de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences, notamment par le recours systématique à un modèle de fiche de poste depuis 2013 et par l'animation et le suivi régulier du plan de formation. En revanche, elle n'a pas établi de répertoire des métiers.

La chambre considère que sa précédente recommandation visant à procéder à l'évaluation des agents est totalement mise en œuvre (cf. annexe n° 1).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'examen des ressources humaines de la commune met en évidence la nécessité de fiabiliser le suivi des effectifs et d'améliorer encore la situation en matière de temps de travail.

Au cours de la période 2013-2017, la commune a pu réduire ses dépenses de personnel, grâce à une réduction de ses effectifs.

Enfin, la chambre a mis en évidence plusieurs situations individuelles qui nécessitent d'être corrigées, notamment concernant la rémunération du directeur général des services de l'agglomération par la commune ainsi que les conditions du prolongement de l'activité de deux cadres.

6 COMMANDE PUBLIQUE

6.1 Les procédures internes

6.1.1 Les délégations en matière de commande publique

Le maire bénéficie d'une délégation du conseil municipal pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants, lorsque les crédits sont inscrits au budget.

Par arrêtés, le maire a donné délégation de pouvoir et signature à sa première adjointe déléguée aux finances et au développement économique, pour signer notamment les pièces relatives à la préparation et à l'attribution des marchés de fournitures et services. Certains élus ont, par ailleurs, délégation pour signer les engagements relevant de leur champ de compétence. La grande majorité des marchés examinés par la chambre ont été signés par le maire.

6.1.2 La commande publique repose sur des ressources partagées et des procédures à compléter

La commune dispose d'un service de la commande publique situé dans les locaux de la communauté d'agglomération de Cambrai, et dont les deux agents sont placés sous l'autorité du directeur général des services de cette dernière, chacun suivant les marchés rattachés à son entité d'origine.

De même, ces agents interviennent souvent en aval des services techniques, notamment lorsque ceux-ci leur proposent des avenants ou des propositions de sous-traitants. En outre, ils ne sont pas associés aux contrats liés à la maîtrise d'œuvre³⁹. Le maire, en réponse, manifeste son intention d'améliorer la coopération entre les agents chargés de la commande publique et les autres services, notamment par leur participation aux réunions mensuelles restreintes de direction.

L'exécution financière des différents marchés est assurée par le service financier. Ce service assure, *via* un suivi informatique, la gestion des seuils des marchés à bons de commande. Par ailleurs, il prend en charge le paiement des différents acomptes des marchés de travaux, qui sont vérifiés par les services techniques. La chambre relève que contrairement aux dispositions applicables, les contrats précités liés à la maîtrise d'œuvre ne sont pas toujours engagés concomitamment à leur signature : il est courant que les services techniques ne les communiquent à la direction des finances qu'à la première facturation.

³⁹ Prestations de contrôleur technique, coordonnateur sécurité pour la santé des travailleurs ou ordonnancement, pilotage coordination ainsi que les contrats de maintenance, généralement passés en autonomie par les services techniques à l'issue d'une consultation sur la base de trois devis.

Ainsi, les agents affectés au service de la commande publique ne sont pas destinataires des situations des marchés de travaux et seule une fiche succincte, établie par le directeur des services techniques de la ville, est réalisée pour le suivi des opérations d'investissement de la collectivité⁴⁰.

La commune se réfère au règlement interne de la commande publique, qui date d'avril 2014. Ce document est à l'en-tête de la communauté d'agglomération de Cambrai et ne fait pas référence à la commune. Il est, par ailleurs, manifestement désuet, n'intégrant ni les seuils ni les modifications de procédures en vigueur depuis 2015.

Un agent municipal est responsable des achats hors marchés inférieurs à 15 000 € HT des deux entités. Il a élaboré à ce titre, en 2012, une charte d'achats qui n'a pas été soumise à délibération et qui fait uniquement référence aux services de la ville.

Le champ d'intervention de ce responsable achat est très variable ; en effet, comme l'état de déploiement des processus du système d'information financier est différent entre la commune et l'agglomération, il ne dispose des droits de validation que pour le périmètre de la commune. Certains services⁴¹ établissent leurs bons de commande sans le consulter.

Cette organisation ne saurait perdurer, car elle repose sur un règlement intérieur incomplet, non actualisé, et qui, formellement, n'est applicable qu'à l'agglomération. L'élaboration d'un nouveau règlement est donc nécessaire, celui-ci pouvant être uniforme pour les deux entités. Il pourrait, par ailleurs, définir les rôles des différents intervenants ainsi que les règles de publicité et de mise en concurrence applicables pour chaque catégorie d'achat. La correcte application de ces règles internes sera par ailleurs à contrôler.

Recommandation n° 2 : soumettre au conseil municipal un règlement interne de la commande publique actualisé.

En réponse à ces observations, le maire considère que la réglementation et la jurisprudence invitent à faire preuve de souplesse plutôt qu'à adopter des règlements formels.

La chambre note que la situation actuelle découle, d'ores et déjà, d'un règlement, qui n'est pourtant pas celui de la commune. Or, la recherche d'efficience, qui avait fondé la mise en commun des ressources de ce service, justifie la convergence des méthodes mises en œuvre, d'une part, au titre de la commune, et, d'autre part, par la communauté d'agglomération. La chambre souligne que la définition d'un tel cadre n'est nullement incompatible avec la recherche d'un certain degré d'adaptabilité.

⁴⁰ Au contraire de la commune, le directeur général des services de la communauté d'agglomération tient à jour un suivi financier détaillé des opérations d'investissement.

⁴¹ Service informatique et service fêtes et cérémonies.

6.1.3 La commission d'appel d'offres

La commission d'appel d'offres, présidée par le maire ou son représentant⁴², n'est composée que de cinq membres du conseil municipal, désignés selon les dispositions d'une délibération de 2014.

Au titre de la charte achats, la commission d'appel d'offres est compétente pour les attributions de marchés de fournitures courantes et services supérieurs à 200 000 € HT et les marchés de travaux supérieurs à 5 000 000 € HT. Elle donne un avis consultatif sur les marchés passés dans le cadre de la procédure adaptée.

Une commission d'appel d'offres spécifique peut être constituée le cas échéant, par délibération, pour un marché défini.

6.2 L'examen de la passation et de l'exécution des marchés met en évidence des marges de progrès importantes

La chambre a examiné 13 marchés de fournitures et services et de travaux, pour un montant total d'1,8 M€. Outre les constats généraux portés sur ces marchés les plus stratégiques, elle a souhaité développer une analyse plus approfondie sur la moitié de la valeur totale des marchés consultés, en étudiant les marchés de services d'accueils de loisirs ainsi que les contrats liés à la maîtrise d'œuvre d'une opération de travaux en cours, le gymnase Notre-Dame.

La chambre a, par ailleurs, examiné les procédures relatives à la restauration collective, qui sont détaillées ultérieurement.

6.2.1 Observations générales

6.2.1.1 Les modalités de computation des seuils doivent être améliorées

L'article 21 du décret du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, reprenant des dispositions déjà présentes dans l'ancien code des marchés publics, précise les modalités de calcul de la valeur estimée du besoin. Ces dispositions visent à éviter que l'acheteur public ne scinde ses achats pour échapper à l'application des règles de publicité et de mise en concurrence.

Ni le règlement interne, ni la charte d'achat ne font référence à la computation des seuils. Chaque service établit ses bons de commande en appliquant un « code nomenclature », qui doit permettre d'évaluer le caractère homogène des achats et de déterminer les procédures en conséquence. Bien que le service des finances vérifie occasionnellement l'exactitude des codes ainsi saisis, l'absence de règlement (*cf. supra*) fragilise les procédures d'achats en induisant un risque de fractionnement irrégulier.

⁴² Le maire a pris, en mai 2014, un arrêté de délégation permettant à son adjoint délégué aux travaux de le remplacer en sa qualité de président de la commission d'appel d'offres en cas d'absence ou d'empêchement.

La collectivité pourrait, par ailleurs, formaliser les modalités de son contrôle par échantillonnage, de sorte à assurer une couverture plus régulière et plus large du respect des seuils.

6.2.1.2 La couverture des besoins récurrents donne lieu à des procédures incorrectes

La commune ne définit pas de façon optimale et systématique l'étendue de ses besoins à satisfaire. Ceci l'a conduite à passer, selon la procédure adaptée, des marchés annuels pour des besoins pourtant récurrents.

Ainsi, sur la période 2013-2018, elle a conclu annuellement, avec le même prestataire, des marchés à bons de commande, en procédure adaptée, pour l'acquisition de fournitures de bureau pour un montant compris entre 60 000 € et 120 000 € HT, en utilisant un devis-type identique. Elle a également passé de façon récurrente un marché à procédure adaptée pour l'organisation des accueils de loisirs en l'attribuant là aussi au même prestataire.

Ces choix, qui favorisent le recours à la procédure dite « adaptée », devraient être revus de façon à permettre une plus grande ouverture à la concurrence et la couverture des besoins récurrents sur une échelle pluriannuelle. Le règlement interne de la commande publique, objet de la recommandation n° 2, devrait expressément prévoir ces modalités.

6.2.1.3 Les délais de lancement de procédure sont généralement courts

Les marchés de la commune font l'objet d'avis d'appel à la concurrence publiés, selon les cas, dans la presse locale et/ou aux bulletins d'annonces légales.

La charte relative aux achats prévoit une durée de 15 jours entre la publication desdits avis et la date de remise des offres en procédure adaptée. Ce délai, souvent retenu par la commune, est manifestement court et est porteur de risques. Ainsi, par ordonnance du 16 mars 2011, le juge des référés du tribunal administratif de Lille⁴³ a considéré qu'un délai de 16 jours laissé aux opérateurs économiques intéressés pour soumissionner à l'attribution d'un lot estimé à 60 000 € HT était insuffisant pour assurer le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures énoncées par l'article 1^{er} du code des marchés publics.

La chambre rappelle que ces principes s'appliquent quels que soient la procédure et le montant prévisionnel du marché.

⁴³ TA de Lille, 16 mars 2011, n° 1101226, Société Fornells.

6.2.2 L'attribution du marché d'organisation des accueils de loisirs de la ville

La commune conclut chaque année un marché à procédure adaptée pour l'organisation des accueils de loisirs. La mission du prestataire consiste à organiser au nom et pour le compte de la ville les accueils de loisirs pendant les vacances d'été. Le cahier des charges et les critères de pondération⁴⁴ sont toujours identiques.

Le rapport d'analyse des offres est établi par le directeur général des services. Les prix sont analysés par référence au nombre d'enfants ayant fréquenté les centres l'année précédente.

Dans son précédent rapport, la chambre avait souligné que, de 2009 à 2012, la ville avait attribué ce marché à une association cambrésienne, pour des montants variant entre 115 000 € et 195 000 €.

Cette association, encore présidée, en janvier 2019, par le directeur adjoint du cabinet du maire, bénéficie par ailleurs de subventions annuelles de la commune à hauteur de 465 000 € à 500 000 € annuels, et de la mise à disposition gracieuse de six agents de la commune.

Dans le cadre du présent contrôle, la chambre a examiné les marchés passés en procédure adaptée en 2015, 2017 et 2018.

En 2015, le marché a été lancé pour une durée de 12 mois reconductible une fois. L'association précitée a été sélectionnée parmi les trois candidats ayant répondu, avec une note de 48,93 sur 50 concernant le prix et de 48 sur 50 concernant la valeur technique, soit un total de 96,93 sur 100. Le second candidat a obtenu une note globale de 95 sur 100.

En 2017, le marché a été lancé pour un an. Au terme de l'analyse des offres, l'association s'est classée première sur le prix, avec la note de 50, contre 41,12 pour son concurrent. En valeur technique, les deux offres ont reçu la note de 45.

En 2018, l'association a été l'unique candidat et a obtenu l'attribution du marché, pour un an.

La chambre relève que le choix de la procédure adaptée, pour un marché relevant d'un accord-cadre sans minimum ni maximum, était inadéquate en 2015. Pour les mêmes motifs, ces marchés auraient dû faire l'objet d'une publicité au bulletin officiel des annonces de marchés publics et au journal officiel de l'Union européenne. Plus particulièrement, le montant total du marché pour 2015 et 2016, de l'ordre de 401 000 € TTC⁴⁵, met en évidence de façon manifeste l'inadéquation du mode de passation et de publicité choisi. Le choix d'une procédure inappropriée peut constituer une rupture du principe d'égalité entre les candidats.

⁴⁴ Prix 50 %, valeur technique 50 %.

⁴⁵ Sur un montant prévisionnel de 374 000 € TTC pour les deux ans.

Elle observe, par ailleurs, que l'association a obtenu l'attribution de ces marchés en présentant des dossiers comportant un taux d'encadrement moyen des enfants qui ne pouvait être comparé à la référence minimale fixée par l'article R. 227-15 du code de l'action sociale et des familles, car fondé sur un âge de référence de 7 ans et non de 6 ans. En outre, ce taux semblait inférieur à cette obligation concernant les enfants de moins de 6 ans⁴⁶. Ces taux auraient dû conduire la commune à s'interroger sur la recevabilité de l'offre ainsi formulée.

6.2.3 La construction du gymnase dans le quartier de l'avenue de Paris : une opération mal maîtrisée

En 2012, la commune de Cambrai a souhaité améliorer son offre d'équipements sportifs à destination de la population en construisant un nouveau gymnase. Elle a choisi, après un premier diagnostic, de procéder à la démolition de l'ancien gymnase du Lycée Notre-Dame, suivie de la réalisation d'un nouvel équipement.

Le marché de maîtrise d'œuvre a été lancé sans que la commune ait pris l'attache d'un programmiste et ait élaboré un programme détaillé⁴⁷, malgré le coût estimatif des travaux (1 300 000 € HT).

La consultation s'est manifestement faite dans l'urgence : l'avis d'appel public à la concurrence relatif à la mission de maîtrise d'œuvre a été publié le 8 juin 2012, avec une date limite de réception des offres fixée au 2 juillet 2012 et un délai de validité des offres de 120 jours. Malgré ce court délai, six offres sont parvenues à la commune.

De même, en dépit de ces échéances, l'attribution a été tardive : l'analyse des offres, pourtant succincte, n'a été signée que fin février 2013, et le marché notifié le 18 mars 2013 à un groupement conduit par un cabinet d'architectes, pour un montant de 104 000 € HT et une durée de 19 mois. Alors que les offres avaient largement dépassé leur délai de validité, la commune a donc signé le marché sans aucune prolongation formelle.

Le montant du marché a été fixé de manière provisoire dans l'acte d'engagement, conformément aux dispositions de l'article 19-IV du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics et de l'article 29 du décret n° 93-1268 du 29 novembre 1993⁴⁸. Le montant du forfait provisoire de rémunération a en effet été établi en tenant compte des éléments portés à la connaissance du maître d'œuvre lors de la négociation du marché.

⁴⁶ Proposition de l'association retenue : 1 animateur pour 10 enfants de plus de 7 ans, 1 pour 10 enfants de moins de 7 ans. Le code de l'action sociale et des familles impose respectivement 1 animateur pour 12 enfants de plus de 6 ans et 1 pour 8 enfants de moins de 6 ans.

⁴⁷ L'article 5 du code des marchés publics, dans sa version alors en vigueur, imposait au maître d'ouvrage de déterminer avec précision, avant le lancement de la consultation, la nature et l'étendue des besoins à satisfaire en prenant en compte les préoccupations de développement durable, ainsi que l'article 2, alinéa 2, de la loi relative à la maîtrise d'ouvrage publique.

⁴⁸ Décret relatif aux missions de maîtrise d'œuvre confiées par des maîtres d'ouvrage publics à des prestataires de droit privé.

De façon courante, la rémunération provisoire doit devenir définitive lors de l'acceptation par le maître d'ouvrage de l'avant-projet définitif et de l'engagement du maître d'œuvre sur l'estimation définitive des travaux, selon des modalités fixées préalablement au sein du cahier des clauses administratives particulières. Or, ce calcul n'a pas été clairement défini dans les pièces du marché⁴⁹. Par conséquent, les modalités de rémunération du maître d'œuvre n'ont pas été fixées de façon précise, ainsi que l'exigeaient les dispositions en vigueur.

Aucune mission d'ordonnancement, pilotage, coordination n'a été lancée. Celle-ci a normalement pour objet de coordonner les différentes interventions des entreprises afin de garantir les délais d'exécution et la parfaite organisation du chantier. Elle peut être confiée soit au maître d'œuvre au titre d'une mission complémentaire, soit à un tiers. Le fait que la commune ait choisi d'assumer la responsabilité d'une telle mission, sur une opération complexe, constitue une prise de risque importante.

En revanche, la commune s'est conformée à l'obligation de recourir à un coordinateur sécurité et protection de la santé (CSPS) : en juin 2014, un cabinet a été choisi à l'issue de la consultation de cinq entreprises, pour une prestation de 3 984 € TTC. Le devis ne précisait alors pas qui serait le coordonnateur du chantier ; de même, la consultation n'avait pas précisé le classement de l'opération⁵⁰.

Les délais, déjà conséquents entre le lancement de la consultation en juin 2012 pour la maîtrise d'œuvre et la passation du marché CSPS en juin 2014, se sont encore prolongés. Ainsi, ce n'est que le 29 juin 2017 que l'avis d'appel public à la concurrence pour les travaux a été publié. Passée selon la procédure adaptée prévue à l'article 27 du décret précité du 25 mars 2016, leur réalisation a été divisée en 10 lots, sous forme de marchés séparés, notifiés en octobre 2017 pour un début d'exécution au 30 octobre 2017 et une durée de 14 mois.

En parallèle, le 13 septembre 2017, la commune a notifié l'avenant n° 1 au marché de maîtrise d'œuvre, pour un montant de 36 355,20 € HT, soit une augmentation de 34,95 %. La durée d'exécution initiale de 19 mois n'a, quant à elle, pas été prolongée. Selon la commune, cet avenant est lié à la révision des besoins suite à la réduction des subventions attendues de la part du département⁵¹.

La chambre constate que la réduction des travaux décidée après la baisse de la subvention, notamment la suppression d'un mur d'escalade, n'a pas empêché l'augmentation du montant total des travaux (passage de 1,3 à 1,474 M€) et ce, à l'issue des nombreux retards subis par cette opération.

⁴⁹ L'article III de l'acte d'engagement renvoie, de façon erronée, à l'article 9 du CCAP, qui traite du coût prévisionnel des travaux. L'article 4 du CCAP, qui encadre la définition du forfait définitif de rémunération, n'apporte pour sa part aucune précision quant aux modalités de passage au forfait définitif, se limitant à indiquer que celui-ci est « basé sur le montant du coût prévisionnel des travaux ».

⁵⁰ Selon les caractéristiques de travaux (prix, moyens humains, ampleur...), l'opération est classée en catégorie SPS (échelle de 1 à 3).

⁵¹ Juridiquement, un avenant a pour objet de modifier une ou plusieurs des dispositions du marché, et il ne peut en bouleverser l'économie qu'en raison de sujétions techniques imprévues et dont la cause est extérieure aux parties (Conseil d'État, 30 juillet 2003, commune de Lens).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion de la commande publique au sein de la commune repose sur des ressources mises en commun avec l'agglomération. Son organisation reste cependant assez cloisonnée, et les procédures adoptées par l'intercommunalité ne le sont pas par la ville, qui devrait donc délibérer en ce sens.

Les modalités de passation mettent en évidence des délais assez réduits, une computation des seuils à améliorer et des procédures en matière d'achats récurrents à revoir.

Enfin, la chambre relève, d'une part, l'attribution récurrente des marchés d'accueils de loisirs d'été auprès d'une association, par ailleurs largement subventionnée par la commune, et, d'autre part, le manque de maîtrise de l'opération de construction du gymnase dans le quartier de l'avenue de Paris, générateur de surcoûts et d'importants retards d'exécution.

7 LE SERVICE DE LA RESTAURATION COLLECTIVE

Dans le cadre d'une enquête nationale commune aux juridictions financières, la chambre régionale des comptes a examiné la gestion du service de restauration collective.

7.1 Un service bénéficiant aux scolaires, personnes âgées et accueils de loisirs

7.1.1 Des données qui traduisent un suivi d'activité défaillant

Les données concernant le nombre de repas servis au cours de la période 2013-2017 ont été d'abord communiquées par la commune après un recensement auprès de son ancien prestataire. Ces éléments chiffrés étaient peu cohérents en ce qui concernait, d'une part, l'exercice 2017, et, d'autre part, les encadrants et les agents territoriaux. De nouvelles données, comprenant les statistiques pour 2017, ont été transmises par l'ancien prestataire en réponse aux observations provisoires de la chambre.

Ces dernières données divergent cependant avec celles extraites du système d'information financier de la commune.

Le fait que la collectivité n'ait su ni justifier ni corriger ni même assurer la fiabilité des statistiques communiquées à la chambre met en relief d'importantes lacunes en matière de suivi de l'exécution opérationnelle du marché mis en œuvre entre 2013 et 2017.

Tableau n° 20 : Écarts statistiques entre les données communiquées par la commune et par le prestataire et les données du système d'information financier

Nombre de repas servis hors CCAS et accueils de loisirs	2013	2014	2015	2016	2017
Données de la commune	171 749	157 098	155 602	153 630	171 277
Données du prestataire	171 555	156 971	155 418	153 549	151 872
Données du service finances	163 682	159 287	147 495	142 843	143 239

Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies par la société prestataire de services et le service finances.

De même, elle n'a pas été en mesure de communiquer les éléments statistiques relatifs aux effectifs et à la masse salariale des personnels des restaurants satellites.

La correction de cette situation constitue, pour la commune, un élément indispensable au bon pilotage de cette activité.

7.1.2 Le service et ses conditions d'accueil

La commune de Cambrai dispose d'un service de restauration scolaire qu'elle gère en régie directe. Cependant, l'évolution du mode de fonctionnement de cette régie n'a été décidée qu'en 2017. D'une situation dans laquelle la restauration collective était assurée par l'intermédiaire d'un marché d'assistance technique et de fournitures⁵², la commune est passée, au 1^{er} mars 2018, à une gestion en régie sans assistance technique, les marchés publics afférents se limitant à la fourniture des denrées alimentaires, et non plus à leur préparation.

La restauration collective relève de la compétence de la direction de la population et des affaires scolaires. Antérieurement rattachée au directeur général des services, cette direction devrait prochainement voir son champ évoluer pour couvrir les affaires scolaires, périscolaires et extrascolaires. Elle serait alors rattachée à la directrice générale adjointe chargée de l'administration et des moyens généraux.

La préparation des repas est effectuée à la cuisine centrale, située avenue du Cateau. Après transport en liaison chaude, les repas sont servis aux élèves des 13 écoles cambrésiennes⁵³, au sein de 15 restaurants satellites ainsi que dans le restaurant de la cuisine centrale.

Ces restaurants satellites sont en majorité situés sur le lieu de scolarisation.

Cependant, les élèves de l'école élémentaire Paul Bert ne disposent pas d'un lieu de restauration. Ils sont transportés par bus dans celui situé à proximité de la cuisine centrale, dans l'attente de la construction d'un restaurant satellite sur place, à l'horizon 2019. Cet investissement est en cours de réalisation, pour un montant prévisionnel de 700 000 €, dont près de 60 000 € ont été mandatés en 2017.

Les élèves de l'école Martin-Martine, hors maternelles et CP, sont rattachés aux services de restauration scolaire du lycée Louis Blériot (élèves du CE1 au CM1) et du collège Lamartine (CM2). Des conventions signées avec ces établissements encadrent cette prestation de services, sa tarification et les conditions du remboursement par la commune, et du reste à charge de l'établissement.

De décembre 2015 à juillet 2017, les élèves de l'institut médico-éducatif du cambrésis (« Papillons blancs ») ont été accueillis, contre remboursement des repas, à la cantine de l'école Raymond Gernez. Cet accueil complétait la mise en œuvre de dispositifs permettant aux enfants scolarisés à l'institut de partager d'autres activités éducatives avec ceux de cette école voisine.

La surface des restaurants satellites scolaires (hors collège Lamartine et lycée Blériot) et de la cuisine centrale est d'environ 1 600 m². Elle permet d'accueillir près de 600 élèves de classes élémentaires et de 600 élèves de maternelles en simultané. L'organisation mise en place couvre jusqu'à trois services quotidiens. Selon les indications données par la commune, il n'existe pas de tension sur la capacité d'accueil des restaurants satellites.

⁵² La société titulaire du marché, était chargée de l'élaboration des menus, de la fourniture des denrées et de la responsabilité du respect des règles HACCP.

⁵³ Raymond Gernez, René Coty, Paul Bert, Jacques Brel, Kennedy, Martin-Martine, La Fontaine, André Malraux, Gambetta, du Parc, Ferdinand Buisson, Pierre Corneille, Léo Lagrange.

Les repas aux scolaires sont servis quatre jours par semaine.

Tableau n° 21 : Surfaces et capacités des restaurants scolaires

Ecoles	Nombre de restaurants	Surface	Places	
			Maternelle	Elémentaire
Raymond Gernez	2	129	53	52
René Coty	1	126	38	76
Paul Bert	1	73	73	
Paul Bert - Elémentaires	(Cuisine centrale)	334		90
Jacques Brel	1	38	11	23
Kennedy	2	145	62	57
Martin-Martine*	1	68	68	
La Fontaine	1	57	17	34
Malraux	1	113	34	68
Gambetta	1	95		65
Du Parc	1	91	91	
Ferdinand Buisson	1	118	35	71
Pierre Corneille	1	94	28	56
Léo Lagrange	1	65	65	

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

* Les élèves de CP sont comptabilisés avec les maternelles, les CE1 à CM2 sont accueillis au Lycée Blériot et au collège Lamartine.

Le service bénéficie par ailleurs aux accueils de loisirs sans hébergement (liaison chaude)⁵⁴ et au CCAS (liaison froide), dotés chacun de deux restaurants satellites. De façon très accessoire, il peut être appelé à assurer des prestations collectives à destination du personnel de la commune (le montant maximum constaté sur la période est un cumul de 1 300 € à ce titre pour l'année 2017, dont environ 1 215 € pour trois repas du personnel, liés à des actions de convivialité).

Le service de restauration collective a assuré, en 2013, de l'ordre de 240 000 repas, ce volume se réduisant à environ 210 000 repas en 2017. Les scolaires représentent de l'ordre de 63 % des repas servis et les personnes âgées 27 %.

⁵⁴ Le marché des accueils de loisirs prévoit explicitement que les repas sont délivrés dans le cadre du service de restauration collective de la commune.

Tableau n° 22 : Nombre de repas servis par an

Nombre de repas servis	2013	2014	2015	2016	2017 (données du prestataire)	Variation 2013-2017
Commensaux (a)	20 173	17 883	20 662	23 252	20 813	3,17%
Scolaires (b)	151 576	139 215	134 940	130 378	131 059	-13,54%
- dont maternelles	56 077	51 746	49 737	47 936	47 077	-16,05%
- dont élémentaires	95 499	87 469	85 203	82 442	83 982	-12,06%
Personnes âgées (c)	62 074	59 453	55 801	56 972	57 723	-7,01%
- dont résidences	11 752	11 328	10 186	11 820	11 251	-4,26%
- dont portage à domicile	50 322	48 125	45 615	45 152	46 472	-7,65%
Autres (d)	4 055	7 286	0	0	0	-100,00%
Total général (a+b+c+d)	237 878	223 837	211 403	210 602	209 595	-11,9%
Total hors accueils de loisirs (a+b+c)	233 823	216 551	211 403	210 602	209 595	-10,4%
Prestations accessoires (données du prestataire)	2013	2014	2015	2016	2017	Variation 2013-2017
Goûters	21 007	19 785	20 408	20 932	17 432	-17,02%
Pique-niques	1 635	835	0	39	0	-100,00%

Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies par la commune de Cambrai et le prestataire de services de la commune.

La commune indique ne pas avoir eu connaissance de difficulté concernant l'accessibilité des restaurants satellites, y compris en ce qui concerne l'école Martin-Martine, au sein de laquelle existe une classe adaptée.

Les encadrants scolaires et les membres de la communauté éducative déjeunent sur place avec les enfants.

Au vu des éléments communiqués par la commune, les taux de fréquentation des cantines scolaires sont assez élevés, de l'ordre de 33 à 36 % en maternelles et de 38 à 43 % en élémentaires. La moyenne de fréquentation, tous niveaux confondus, est de l'ordre de 36 à 41 %. À titre de comparaison, les taux de fréquentation nationaux moyens sont d'environ 25 %⁵⁵.

⁵⁵ Source : enquête 2017 de l'agence nationale de sécurité sanitaire, alimentation, environnement, travail, sur les habitudes de consommation.

Tableau n° 23 : Fréquentation des cantines scolaires

Effectifs	Maternelles					Elémentaire				
Année	Effectif	Nombre de jours scolaires	Nombre de repas servis	Nombre de repas servis en moyenne par jour	Taux de fréquentation	Effectif	Nombre de jours scolaires	Nombre de repas servis	Nombre de repas servis en moyenne par jour	Taux de fréquentation
2013	1 086	141	56 077	398	37%	1 567	141	95 499	677	43%
2014	1 069	135	51 746	383	36%	1 530	135	87 469	648	42%
2015	1 041	147	49 737	338	33%	1 524	147	85 203	580	38%
2016	966	135	47 936	355	37%	1 510	135	82 442	611	40%
2017	915	142	47 077	332	36%	1 475	142	83 982	591	40%

Effectifs	Total				
Année	Effectif	Nombre de jours scolaires	Nombre de repas servis	Nombre de repas servis en moyenne par jour	Taux de fréquentation
2013	2 653	141	151 576	1 075	41%
2014	2 599	135	139 215	1 031	40%
2015	2 565	147	134 940	918	36%
2016	2 476	135	130 378	966	39%
2017	2 390	142	131 059	923	39%

Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies par la commune de Cambrai (2013-2016) et le prestataire de services de la commune (2017).

7.1.3 Typologie des usagers

Le service de restauration collective bénéficie aux catégories d'usagers suivants :

- les commensaux, agents chargés de l'encadrement des élèves (y compris la communauté éducative mangeant sur place) ou agents des cantines. Les agents communaux ne bénéficient pas du service de la restauration collective à titre individuel ;
- les élèves des écoles maternelles et élémentaires de la commune ;
- les enfants inscrits à l'accueil de loisirs sans hébergement ;
- les personnes âgées ou handicapées relevant du CCAS. Ces bénéficiaires sont servis en majorité dans le cadre du portage des repas à domicile, mais le service couvre par ailleurs les deux résidences autonomie de la commune (dont le personnel de ces résidences) et les repas des clubs réunissant les personnes âgées. Les repas des crèches, pour leur part, sont élaborés sur place et font l'objet de fournitures spécifiques de denrées.

7.2 Un mode de gestion qui a significativement évolué en 2018 avec le passage en régie sans assistance technique

7.2.1 Le marché antérieur à mars 2018

Entre 2013 et 2017, le service a fonctionné sur la base d'un marché public, couvrant les prestations suivantes : élaboration des menus, fourniture des denrées, appui à l'organisation de la production et de la distribution des repas, livraison des repas et animations éducatives sur la thématique de l'alimentation et de la nutrition.

Ce marché a été passé en groupement de commandes entre la commune et le CCAS, la première étant désignée comme coordinatrice. Ce groupement a été autorisé par délibération du 25 juin 2012. L'attribution s'est faite après négociation, le choix se portant sur la société qui était déjà la mieux-disante avant négociation.

Le marché, passé en procédure adaptée en application de l'article 30 du code des marchés publics, a été signé le 15 avril 2013, pour une exécution commençant le 1^{er} septembre. Sa durée était d'un an reconductible trois fois, de façon tacite.

Le choix de cette procédure paraît inopportun. En premier lieu, dans la mesure où il organisait, pour l'essentiel, la livraison de denrées (et accessoirement la supervision et l'appui à la préparation), le marché devrait être considéré comme relevant à titre principal d'un marché de fournitures. En second lieu, s'agissant d'un marché à bons de commande sans minimum ni maximum, il relevait des procédures d'appel d'offres européen. Pour ces motifs, il ne pouvait se voir appliquer les dispositions de l'article 30 du code des marchés publics alors en vigueur, autorisant la procédure adaptée pour certains marchés de services.

Selon les éléments communiqués par la commune, des difficultés de gestion sont apparues assez rapidement, notamment en raison de problématiques liées à la gérance du service.

Le 5 mai 2014, la commune a notifié à son prestataire l'absence de reconduction et la fin du marché au 31 août de la même année. Si le titulaire du contrat a bien acté la résiliation, l'entreprise a fait une application stricte des clauses contractuelles, en considérant que, dans la mesure où la notification était postérieure au 31 mars, elle ne pouvait s'appliquer au 31 août de l'année en cours, et que la résiliation ne serait effective qu'au 31 août 2015.

Dans les faits, ce délai a été mis à profit pour opérer, dès septembre 2014, des modifications dans l'organisation de la cuisine centrale, puis pour négocier et formaliser, en 2015, un plan d'actions qui a permis aux deux parties d'envisager la continuité de leur relation contractuelle. Pour autant, un acte juridique formel aurait dû être pris pour confirmer l'annulation de la décision de résiliation prise par la commune.

Le marché a connu, jusqu'à son échéance initiale, deux avenants :

- le premier a ajouté aux prestations la fourniture de biscuits pour les goûters et collations des centres de loisirs pendant les grandes vacances ;
- le second, du 18 décembre 2015, a acté l'intégration de nouvelles missions (élaboration et validation de fiches recettes, assistance à l'animation des équipes de production et suivi qualité), celles-ci résultant en une majoration des prix au 1^{er} janvier 2015 à hauteur de 0,215 € HT par repas. Cette évolution pose question à deux titres. D'une part, la teneur de ces missions n'est pas développée et reste difficile à distinguer de ce que prévoyait le marché initial⁵⁶. D'autre part, l'avenant a modifié une des caractéristiques principales du marché, dans la mesure où, hors repas festifs du CCAS, il a conduit à faire évoluer le prix individuel des repas de 7 à 11 %.

Cet avenant pose par ailleurs un problème de forme dans la mesure où, signé au seul titre de la commune, il dispose aussi pour le CCAS, établissement public autonome. Conformément aux dispositions du groupement de commandes, et comme cela a été effectué pour les actes d'engagement, des avenants distincts auraient dû être établis.

Tableau n° 24 : Effet de l'avenant n° 2 sur le prix individuel des repas

Ecoles et CLSH	Ancien prix HT	Nouveau prix HT	Augmentation
Maternelles scolaires et CLSH	1,906	2,121	11,28 %
Primaires scolaires et CLSH	2,102	2,317	10,23 %
Adultes et adolescents scolaires et CLSH	2,473	2,688	8,69 %
CCAS			
Repas collectifs	2,991	3,206	7,19 %
Repas livrés à domicile	2,765	2,98	7,78 %
Repas festifs	11,31	11,525	1,90 %

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

CLSH : centre de loisirs sans hébergement.

À l'issue de ce marché, la commune et le CCAS ont souhaité étudier l'opportunité de faire évoluer le mode de gestion du service. L'échéance du marché étant fixée au 31 août 2017, l'évolution du mode de gestion ne pouvait prendre immédiatement le relais des prestations le 1^{er} septembre. La commune et le CCAS ont donc signé tardivement deux avenants leur permettant de prolonger les prestations jusqu'au 28 février 2018.

Ainsi, l'économie initiale du marché a été modifiée de façon conséquente par l'effet cumulé de l'avenant n° 2 et de l'avenant de prolongation (durée augmentée de 12,5 %).

⁵⁶ Ainsi, l'assistance à l'animation des équipes de production pourrait être rapprochée de la mission de « Conseil assistance et formation du personnel de production » prévue au CCTP, de même, concernant le suivi qualité, l'offre retenue prévoyait d'ores et déjà l'intervention de coordonnateurs en la matière.

7.2.2 L'audit du service

La commune et le CCAS ont souhaité préparer l'évolution du mode de gestion du service de restauration collective, par le recours à une prestation de conseil en deux tranches :

- une tranche ferme, consistant à comparer les trois modes de gestion suivants : marché public, délégation de service public, ou reprise en régie sans assistance technique ;
- une tranche conditionnelle, consistant à accompagner la commune dans la mise en œuvre du mode de gestion choisi.

À l'issue d'une consultation à laquelle 11 candidats ont répondu en janvier 2017, le marché a été notifié le 14 mars.

L'audit ainsi conduit a permis d'étudier le fonctionnement général du service et d'en établir le diagnostic, ainsi que de planifier et formaliser les étapes nécessaires à un changement du mode de gestion, en prenant notamment en compte des hypothèses intégrant ou non la désaffectation de la cuisine centrale.

À l'issue de ce diagnostic, la commune et le CCAS ont choisi de gérer le service en régie sans assistance technique. La commune a motivé ce choix, à titre principal, par le souhait d'améliorer la qualité des repas et le développement, à terme, des circuits courts. La tranche conditionnelle du marché a été attribuée par courrier du 12 juillet 2017.

Le conseil municipal a définitivement acté la décision de passage en régie sans assistance technique, par une délibération prise en octobre 2017.

7.2.3 Le passage en régie directe sans assistance technique

Le service de restauration collective est donc désormais géré en régie directe sans assistance technique depuis le 1^{er} mars 2018. Le passage au nouveau mode de gestion s'est fondé en premier lieu sur une réorganisation des équipes :

- la commune a repris les salariés du prestataire qui travaillaient antérieurement au sein du service, à l'exception de la diététicienne, qui n'a pas souhaité rejoindre le nouveau service, et de la gérante, non concernée par les dispositions de l'article L. 1224 du code du travail. La mission de diététicien est désormais assurée par un vacataire ;
- les agents et matériels roulants permettant le portage des repas entre la cuisine centrale et les restaurants satellites ont eux aussi été repris par la commune ;
- les agents du CCAS travaillant en cuisine ont été intégrés au personnel communal, à l'exception de ceux chargés du portage des repas à domicile⁵⁷. La commune justifie cette intégration par le souci de cohérence entre équipes.

⁵⁷ Concernant ces agents, la commune et le CCAS relèvent l'importance de la mission de lien social assurée par ces porteurs de repas. Selon les objectifs que ces deux entités ont définis, le rôle de ces agents couvre aussi l'accompagnement sanitaire et social de premier niveau, ainsi que la remontée d'alerte sur toute problématique, y compris en dehors du champ de la restauration.

Dans le cadre de cette nouvelle organisation (détaillée en annexe n°4), le CCAS rembourse la commune sur la base d'un tarif unitaire de 5,10 € par repas, déterminé au regard des coûts directs constatés dans le cadre du précédent marché, et des charges indirectes liées aux moyens matériels et humains rattachés au service. Il devrait être réévalué fin 2018, selon les coûts résultant de la nouvelle organisation et du nouveau mode d'approvisionnement en denrées. De plus, les opérations relatives à la restauration collective sont désormais retracées au sein d'un budget annexe.

En deuxième lieu, la commune de Cambrai a lancé, en novembre 2017, un appel d'offres ouvert, publié au bulletin officiel des annonces de marchés publics et au journal officiel de l'Union européenne, pour la fourniture des denrées alimentaires nécessaires à la mise en œuvre du nouveau service. Le marché a été constitué de 15 lots⁵⁸, passés sous la forme d'accords-cadres mono-attributaires, ainsi que d'une consultation spécifique pour la fourniture de pain, lancée en décembre 2015, elle aussi en accord-cadre.

Concernant la fourniture de pain, le contrat a été passé à part en application de l'article 22 du décret du 25 mars 2016, qui autorise la passation d'un marché en procédure adaptée au sein de fournitures alloties, si le lot est estimé à moins de 80 000 € et si l'ensemble des lots attribués selon une telle procédure représentent moins de 20 % du total alloti.

La commune a justifié cette différence par sa volonté d'obtenir des fournitures de pain fabriqué à proximité, en considérant qu'une consultation par appel d'offres ne présenterait pas les conditions permettant aux boulangers locaux de candidater. Cet objectif a été atteint.

Cette procédure n'aurait cependant pas dû être formellement distincte du reste de la consultation. En outre, elle a été passée sans qu'un montant estimatif des lots n'ait été préalablement évalué : seul le montant global du marché, de l'ordre de 557 000 € à 590 000 € TTC, avait été chiffré par le cabinet titulaire du marché d'audit.

Par ailleurs, les lots ont été incorrectement libellés comme se rattachant à la « fourniture de denrées alimentaires pour la restauration scolaire de la ville de Cambrai » alors qu'ils concernent également le CCAS. Les services ont indiqué leur intention de corriger cette erreur lors des futurs renouvellements des lots.

S'agissant des autres lots, plusieurs d'entre eux n'ont pas donné lieu à candidature :

- le lot n° 7, concernant les poissons. La commune a dû lancer une nouvelle consultation en procédure négociée. En raison des délais, elle n'a consulté par courrier qu'un seul candidat. Un concurrent, contacté par téléphone, aurait renoncé à candidater ;
- les lots 10 à 14 relatifs aux produits « bio », hors fruits et légumes. Cette situation pourrait conduire la commune à s'interroger sur l'opportunité de prévoir des lots composés exclusivement de produits bio, plutôt que d'intégrer la fourniture de telles denrées dans le cadre des lots courants. Elle conditionne, de fait, une part des objectifs de qualité alimentaire que la ville s'est fixés.

⁵⁸ 9 lots non « bio » : fruits et légumes, produits surgelés, épicerie, charcuterie, volailles fraîches et lapins, viandes fraîches, poissons frais, beurre, œufs et fromages, boissons.

6 lots « bio » : épicerie, produits laitiers, surgelés, viandes fraîches, volailles, fruits et légumes.

La commune a fait prévaloir, au-delà du critère du prix (35 %), ceux se rattachant à la qualité et à l'étendue de la gamme (25 à 30 % de la note), au processus de livraison (10 à 15 %) et à la politique d'achat (20 % pour les lots contenant des denrées fraîches).

Elle a signé les contrats de ces lots pour une durée d'un an, renouvelable tacitement, et pour une durée maximale de deux ans. Elle considère ce laps de temps suffisant pour assurer le changement de mode de gestion dans de bonnes conditions, tout en lui permettant de planifier des évolutions pour 2019 et 2020.

En troisième lieu, pour accompagner ces modifications, la commune s'est dotée d'un logiciel spécifique (« Salamandre ») qui traite notamment les commandes et les stocks de denrées et favorise l'élaboration des menus en articulant les recommandations nutritionnelles (grammage des aliments, recommandations, allergènes...), les prix unitaires des denrées et les crédits budgétaires alloués à la restauration collective.

7.2.4 Les perspectives

Aux dires de la commune, le nouveau fonctionnement est satisfaisant, même si le manque de recul ne permet pas encore une évaluation complète.

En changeant de mode de gestion dans un délai court et contraint, la collectivité a dû faire évoluer le marché de façon progressive pour assurer, à terme, le respect de ses objectifs en matière de fourniture (circuits courts) et de qualité des denrées alimentaires. À l'heure actuelle, c'est principalement le premier objectif qui a été satisfait.

La commune indique se donner un délai d'environ cinq ans pour atteindre le second. Elle prévoit, pour ce faire, de renouveler progressivement les lots du marché, en bénéficiant notamment de la durée d'un an renouvelable une fois.

Selon les services municipaux, l'échéance de mars 2019 constitue la première étape de cette démarche : les lots relatifs à la fourniture des fruits et légumes et des viandes fraîches (hors volaille) doivent être résiliés à cette échéance et donner lieu à une nouvelle consultation. Dans ce cadre, la commune travaille de concert avec la chambre d'agriculture, cette dernière appuyant le recensement des candidats locaux capables de répondre aux futurs appels d'offres.

De façon accessoire, la collectivité commence à tirer les enseignements de l'exécution du marché en cours : elle relève, notamment, que le nombre et la variété des différentes denrées listées dans les lots du nouveau marché sont sans doute trop importants. Les renouvellements à venir devraient donc donner lieu à des simplifications en la matière. De même, elle prévoit de restreindre la variété des produits composant les lots bio, cette exigence ayant été, selon elle, à l'origine de la rareté des candidatures.

7.3 Une offre de service en cours de reconstitution

7.3.1 Les menus et l'éducation au goût

L'élaboration des menus repose sur les travaux de deux commissions, relevant respectivement de la commune et du CCAS.

La commission « restauration » de la commune comprend l'adjointe au maire déléguée à l'éducation, la direction de la population et des affaires scolaires, le diététicien, les responsables de cuisines, deux cadres de la commune, l'agent chargée du lien entre les écoles et le service restauration, ainsi que des représentants des parents d'élèves (12 à 15 selon les réunions).

La commission « menus » du CCAS, pour sa part, se compose de l'adjointe au maire déléguée à l'éducation, des responsables de cuisines, de la directrice et des cadres du CCAS, de deux agents des résidences autonomie, du vice-président du CCAS, de la cadre chargée du projet d'évolution du mode de gestion et, occasionnellement, des chauffeurs chargés du portage à domicile. Le diététicien devrait prochainement y être associé.

Avant 2018, les commissions se réunissaient à un rythme semestriel. Elles sont désormais trimestrielles.

Les menus proposés peuvent présenter un plat de substitution « végétarien », composé éventuellement de poisson ou d'œufs, qui peut donc répondre à certains régimes alimentaires. En dehors de ce choix, l'ensemble du menu est imposé, sans qu'une alternative ne soit ouverte, par exemple, entre plusieurs entrées ou desserts.

Les menus des cantines scolaires sont mis en ligne sur le site internet de la commune. Leur composition met en évidence la recherche de variété dans les plats servis, ce qui n'est pas le cas en matière de plats végétariens (présence répétée d'omelettes, croc fromage, steak fromager, d'une semaine sur l'autre).

Alors que les exigences de qualité portées par le marché antérieur n'avaient pas été intégralement respectées, notamment quant au respect des fréquences recommandées par le Groupe d'étude des marchés restauration collective et nutrition⁵⁹ (GEMRCN) (taux de respect de l'ordre de 80 % pour les scolaires et 87 % pour les personnes âgées), ou l'utilisation de produits locaux marqués (non réalisé sur les volailles, crudités et potages), les exigences de qualité ont été réaffirmées de façon très approfondie dans le cahier des clauses techniques particulières (CCTP) du nouveau marché de fournitures.

Compte-tenu du caractère récent de sa mise en œuvre, cet élément n'est pas encore évaluable. Cependant, la mise en place du logiciel « Salamandre » a notamment pour objet le contrôle du respect des recommandations du GEMRCN dans la confection des menus.

⁵⁹ Ces fréquences sont établies par référence aux répétitions minimales et maximales de certains aliments dans les menus, sur une période de 20 jours consécutifs.

7.3.2 Le transport

Les transports de repas aux écoles et accueils de loisirs sont effectués en liaison chaude le jour même et ceux qui concernent le CCAS le sont en liaison froide et également au jour le jour (sauf le week-end), tant en ce qui concerne les repas livrés à domicile qu'en résidence.

La distribution scolaire est effectuée avec deux véhicules, propriété de la commune. Le circuit, formalisé dans le cadre du marché 2013-2018, n'a pas été fondamentalement modifié avec le changement du mode de gestion. Il se compose de deux tournées matinales assurées par deux agents (en raison des contraintes de levées de charge) et deux tournées de récupération l'après-midi.

Concernant le CCAS, après une première tournée concernant la livraison des résidences, les deux agents chargés du portage des repas assurent la desserte d'environ 150 foyers, à une fréquence de l'ordre de 3 minutes par bénéficiaire. Ces agents sont dotés de téléphones mobiles afin de pouvoir rendre compte du déroulement de leur tournée et, en cas d'urgence, alerter la commune ou les secours. Les repas du week-end sont livrés à domicile le vendredi, les calendriers étant adaptés en cas de jours fériés.

Les livraisons du CCAS sont assurées par deux camions frigorifiques, dont l'un est propriété de la commune, et l'autre est en location. Le conditionnement des repas est effectué dans des supports adaptés à chaque type de liaison (bacs pour les restaurants), barquettes individuelles pour le portage.

7.3.3 L'hygiène

Au titre de la période 2013-2018, la cuisine centrale a fait l'objet de deux contrôles de la direction départementale de la protection des populations (DDPP), à la suite desquels le prestataire a dû mettre en œuvre des mesures correctives.

Pour autant, lors d'une visite effectuée en mai 2017, plusieurs non-conformités identifiées dès 2014 n'avaient pas été levées.

À l'occasion de l'évolution du mode de gestion, la commune a souhaité résoudre cette situation, dans le cadre d'un programme comportant notamment des travaux sur le restaurant central. Un audit d'hygiène mené en avril 2018 a abouti à une note globale de 97,6 sur 100, tout en soulevant plusieurs problématiques résiduelles.

Suite à une nouvelle visite de la DDPP qui a conclu à une conformité totale, la commune a obtenu son agrément sanitaire le 5 juin 2018. Elle a, par ailleurs, mis à jour son plan de maîtrise sanitaire, dont les lacunes avaient été relevées au cours de l'audit. En ce sens, elle se conforme aux règles européennes issues du « paquet hygiène ».

Concernant les analyses microbiennes, la commune fait réaliser une expertise mensuelle par le cabinet qui intervenait déjà dans le cadre du marché précédent. Les analyses communiquées à la chambre (mars à mai 2018) sont conformes.

7.3.4 Le suivi et la mesure de la satisfaction des usagers

À l'issue de l'évolution du mode de gestion, la commune a seulement lancé ses premières évaluations, notamment à travers une action consistant à inviter des parents d'élèves afin de leur faire expérimenter le repas servi aux enfants. Le retour, bien que globalement favorable, est resté cependant succinct.

Le changement de mode d'exploitation étant intervenu il y a désormais plus d'un an, il convient que les services municipaux mettent en place une démarche formelle et régulière d'évaluation de la satisfaction des usagers.

Recommandation n° 3 : mettre en place un dispositif d'évaluation de la satisfaction des usagers du service de restauration collective.

7.3.5 L'éducation au goût

Dans le cadre du marché antérieur à 2018, les actions pédagogiques ont été définies sur la base d'un calendrier d'animations articulant des thématiques mensuelles, des repas festifs ponctuels, ainsi que des ateliers à destination des enfants. Une sensibilisation au gaspillage alimentaire a été réalisée.

À l'occasion du changement de mode de gestion, la commune a aménagé la possibilité d'organiser de telles actions éducatives, notamment par des animations et des repas spécifiques, mais aussi en prévoyant, dans certains lots de fourniture, la possibilité de visites de sites.

7.4 Un cadre économique et financier marqué par l'importance des impayés

7.4.1 La politique tarifaire

La politique tarifaire du service de restauration scolaire repose essentiellement sur le statut de contribuables municipaux des parents d'élèves. Ainsi, jusqu'à la fin de l'année scolaire 2017-2018, les familles n'acquittant pas d'impôt à Cambrai ont été assujetties à un droit d'entrée trimestriel. Par ailleurs, ces familles ne bénéficient pas de la réduction de tarif accordée par la commune en fonction du quotient familial.

La commune a prévu, en 2018, l'évolution de ses tarifs, de sorte à intégrer le droit d'entrée au tarif individuel pour les familles extérieures. De même, alors qu'elle se fondait sur un calcul spécifique du quotient familial, elle a prévu de s'aligner sur les barèmes de la caisse d'allocations familiales à compter de la rentrée 2018.

Les tarifs des repas pour les accueils de loisirs sont identiques à ceux des scolaires. Ils sont retracés de façon exhaustive à l'annexe n° 5.

Si le principe d'une réduction accordée aux résidents apparaît conforme à la jurisprudence, l'obligation de joindre au formulaire de demande un courrier au maire pour la solliciter paraît injustifiée.

Les tarifs de repas relevant du CCAS sont eux-aussi modulés en fonction des ressources du bénéficiaire.

Sur la période, les tarifs des scolaires ont augmenté de façon régulière. Si cette hausse a été globalement modérée, le fait d'avoir opté pour des évolutions par « cran » de 5 centimes d'euros s'est cependant traduit, en proportion, par un impact bien plus important sur les tarifs les plus bas (de l'ordre de + 14 % sur la période, soit plus de 3 % d'augmentation annuelle en moyenne) que sur ceux ne bénéficiant pas de réduction communale (+ 4 % sur la période, soit + 1 % en moyenne par an).

Cet effet ne s'est pas manifesté, en revanche, pour les repas du CCAS, qui ont augmenté en moyenne de l'ordre d'1 % par an sur la même période.

7.4.2 Une politique de recouvrement à réinterroger

Jusqu'au changement de mode de gestion, la commune a mis en place un système de facturation *a posteriori*, sur la régie de recettes de la cantine. Le paiement pouvait être effectué en numéraire ou par internet *via* un règlement en ligne ou une autorisation de prélèvement automatique.

La facturation est établie en application des dispositions du règlement intérieur des services post et périscolaires, en tenant compte des modalités d'inscription et de prise de repas, soit sur la base d'un calendrier prédéterminé, soit, pour les enfants non-inscrits régulièrement, en fonction de demandes exceptionnelles.

La commune n'a pas souhaité mettre en œuvre une politique restrictive fondée sur le respect des conditions d'inscription ou la régularité du paiement. Dans ce contexte, les taux d'impayés, qui varient entre 26 % et 30 % selon les exercices, sont particulièrement préoccupants. La mise en place des paiements par internet à la rentrée 2017 n'a pas, bien au contraire, fait évoluer cette situation.

Tableau n° 25 : Recettes de la restauration scolaire

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes perçues hors IME	351 320,27	345 861,20	316 495,22	325 968,80	312 852,73
Recettes de l'IME	-	-	-	32 152,27	12 033,47
Impayés	131 777,35	128 207,70	133 377,00	119 549,07	128 757,95
Total titré	483 097,62	474 068,90	449 872,22	477 670,14	453 644,15
Impayés sur recettes de tarification (hors IME)	27,28 %	27,04 %	29,65 %	26,83 %	29,16 %

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

Bien que les listes des impayés et demandes de poursuites soient régulièrement transmises à la commune par le comptable public, le recouvrement effectif des sommes est extrêmement faible. En tout état de cause, le fait que le contribuable local prenne à sa charge, au-delà de l'équilibre du service, plus du quart des recettes tarifaires dues au titre de la restauration scolaire, ne manque pas d'interpeller.

La chambre invite la commune à réfléchir, de façon globale, à sa politique de recouvrement et à envisager, le cas échéant, des options telles que la mise en œuvre d'un paiement préalable, la mise en place de négociations avec les familles, appuyée par exemple sur une information concernant les aides dont les foyers plus en difficulté pourraient bénéficier, ainsi que l'examen plus approfondi des possibilités de poursuites, notamment pour les débiteurs solvables.

En réponse aux observations de la chambre, le maire indique qu'il a demandé la réalisation d'une étude visant à mieux appréhender les raisons des différents impayés et à proposer des décisions adaptées, tout en respectant le principe selon lequel l'accès de tous à la restauration scolaire doit être assuré.

7.4.3 Le coût du repas

Dans le cadre de l'audit portant sur les prestations effectuées en 2017 le coût moyen des repas servis au titre de la compétence municipale (hors CCAS) a été évalué à 5,20 €⁶⁰. Pour sa part, la chambre calcule un coût moyen des repas de l'ordre de 7,39 à 7,95 € en 2016, selon que la référence est celle des repas recensés par la commune et son ancien prestataire ou par la direction des finances.

Les dépenses de personnel des restaurants satellites, qui n'ont pu être déterminées par la commune, ne sont pas comprises.

Au regard des recettes correspondantes, le coût net moyen d'un repas s'établit, selon la référence précitée, entre 4,35 et 4,67 € par repas en 2016.

Tableau n° 26 : Calcul du coût moyen d'un repas (nombre de repas communiqué par la commune et son ancien prestataire)

	2013	2014	2015	2016	2017 (prestataire)
QUANTITÉ DE REPAS SERVIS					
Nombre de jours d'ouverture	141	135	147	135	142
Nombre de repas servis en moyenne par jour	1 218	1 164	1 059	1 138	1 070
Nombre de repas servis par an (a)	171 749	157 098	155 602	153 630	151 872
DÉPENSES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE					
Dépenses totales rattachées au service de restauration collective (b)	1 168 242 €	1 209 951 €	1 163 362 €	1 134 985 €	1 124 123 €
Coût moyen d'un repas (c=b/a)	6,80 €	7,70 €	7,48 €	7,39 €	7,40 €
RECETTES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE					
Recettes totale(c)	492 175 €	505 429 €	485 992 €	467 375 €	460 108 €
Recettes moyennes par repas (d=c/a)	2,87 €	3,22 €	3,12 €	3,04 €	3,03 €
COÛT NET D'UN REPAS					
Coût net moyen d'un repas (=c-d)	3,94 €	4,48 €	4,35 €	4,35 €	4,37 €

Source : chambre régionale des comptes à partir des données fournies par la commune de Cambrai et le prestataire de services de la commune.

⁶⁰ Le mode de calcul mis en œuvre n'a pas été détaillé.

Tableau n° 27 : Calcul du coût moyen d'un repas (données direction des finances)

	2013	2014	2015	2016
Nombre de jours d'ouverture	141	135	147	135
Nombre de repas servis en moyenne par jour	1 161	1 180	1 003	1 058
Nombre de repas servis par an (a)	163 682	159 287	147 495	142 843
Dépenses totales rattachées au service de restauration collective (b)	1 168 242 €	1 209 951 €	1 163 362 €	1 134 985 €
Coût moyen d'un repas (c = b/a)	7,14 €	7,60 €	7,89 €	7,95 €
Recettes totales (c)	492 175 €	505 429 €	485 992 €	467 375 €
Recettes moyennes par repas (d = c/a)	3,01 €	3,17 €	3,29 €	3,27 €
Coût net moyen d'un repas (= d-c)	4,13 €	4,42 €	4,59 €	4,67 €

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

L'audit avait présumé que le coût des repas pourrait baisser du fait du passage à la gestion en régie sans intermédiaire. Ceci sera à évaluer rapidement par la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le service de la restauration collective de la commune de Cambrai, qui bénéficie principalement aux écoliers et aux personnes âgées, est caractérisé par l'évolution récente de son mode de gestion. Jusqu'en février 2018, cette prestation était réalisée avec l'appui d'une société de restauration pour la fourniture des denrées, la composition des repas et l'appui à la production et la livraison des repas. Le suivi statistique de l'exécution de ce marché a été insuffisant.

Depuis mars 2018, la restauration collective relève de la seule compétence de la commune, à l'exception de la fourniture des denrées. Ce nouveau mode de gestion, devra faire, à court terme, l'objet d'une évaluation. De même, la commune pourrait, à brève échéance, profiter des marges de manœuvre offertes par ce changement de mode de gestion, afin d'améliorer encore la qualité des prestations servies.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des recommandations de la chambre régionale des comptes formulées dans le précédent rapport d'observations définitives et formulation des nouvelles recommandations	74
Annexe n° 2. Analyse financière des budgets annexes	75
Annexe n° 3. Méthodologie d'appréciation de la durée du travail	78
Annexe n° 4. Évolution de l'organisation du service de restauration collective.....	79
Annexe n° 5. Tarifs de la restauration collective (2013-2017)	80

**Annexe n° 1. Suivi des recommandations de la chambre régionale des comptes
formulées dans le précédent rapport d'observations définitives
et formulation des nouvelles recommandations**

Mise en œuvre de la recommandation : améliorer la lisibilité des informations des états annexes du compte administratif, notamment de l'état de la dette.				
Non mise en œuvre	Partielle	Totale	Devenue sans objet	Refus
	X			
Mise en œuvre de la recommandation : actualiser les actes constitutifs des régies				
Non mise en œuvre	Partielle	Totale	Devenue sans objet	Refus
	X			
Mise en œuvre de la recommandation : adapter le temps de travail afin de respecter la réglementation.				
Non mise en œuvre	Partielle	Totale	Devenue sans objet	Refus
	X			
Mise en œuvre de la recommandation : engager une politique de lutte contre l'absentéisme, dont le niveau est élevé et progresse rapidement.				
Non mise en œuvre	Partielle	Totale	Devenue sans objet	Refus
	X			
Mise en œuvre de la recommandation : mettre en place un système automatisé de décompte des heures supplémentaires.				
Non mise en œuvre	Partielle	Totale	Devenue sans objet	Refus
X				
Mise en œuvre de la recommandation : « procéder à l'évaluation de l'ensemble des agents ».				
Non mise en œuvre	Partielle	Totale	Devenue sans objet	Refus
		X		

Nombre total de recommandations formulées par la chambre antérieurement au présent rapport	6
Nombre de recommandations effectivement suivies pour la période sous-revue	6
Nombre de recommandations classés « à ne pas suivre » pour la période considérée	0
Nombre de recommandations pour chaque cotation :	
	Nombre
Non mises en œuvre	1
Partiellement mises en œuvre	4
Totalement mises en œuvre	1
Devenues sans objet	
Refus	
Nombre de recommandations renouvelées sous la forme de rappel au droit	1
Nombre de nouvelles recommandations	3
Nombre de nouveaux rappels au droit	5

Annexe n° 2. Analyse financière des budgets annexes

Budget annexe « base de tourisme fluvial » (SIRET 215 901 224 00430)

(en €/en M€)	2013	2014	2015	2016	2017
Produits de gestion	22 262	15 068	11 629	13 930	43 256
dont ressources d'exploitation	22 262	15 068	11 629	13 930	24 201
Dont revenus des immeubles	0	0	0	0	19 055
Charges courantes	19 957	14 362	12 036	11 241	43 290
dont charges à caractère général	19 957	14 362	12 035	11 241	23 399
dont charges de personnel	0	0	0	0	19 891
Capacité d'autofinancement	2 173	707	- 407	2 689	- 35
Recettes d'investissement hors emprunt	0	0	0	0	0
Financement propre disponible (2)	2 173	707	- 407	2 689	- 35
Dépenses d'équipement	0	0	0	0	30 524

Fonds de roulement

(en €/en M€)	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources propres élargies	4 670	5 348	4 911	7 571	7 507
dont dotations et réserves	2 651	4 670	5 348	4 911	7 571
dont résultat d'exploitation	2 019	678	- 437	2 660	- 64
dont subventions d'investissement	0	0	0	0	0
Ressources stables	4 670	5 348	4 911	7 571	82 978
dont dettes financières	0	0	0	0	75 471
Emplois immobilisés	117	88	59	29	30 524
Fonds de roulement	6 656	6 478	9 650	10 258	53 456
dont fonds de roulement net global	4 553	5 260	4 852	7 542	52 454
dont stocks de marchandises et de terrains nus	2 103	1 218	4 798	2 716	1 003
Trésorerie nette	2 638	6 819	3 612	3 746	40 067

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

Budget annexe « service extérieur des pompes funèbres » (SIRET 215 901 224 00463)

(en €/en M€)	2013	2014	2015	2016	2017
Produits de gestion	13 258	5 732	19 605	12 683	13 339
dont ressources d'exploitation	3 858	5 732	5 262	3 183	2 839
dont subvention d'exploitation	9 400	0	14 343	9 500	10 500
Charges courantes	11 247	12 902	13 112	12 358	13 261
dont charges à caractère général	0	0	0	0	0
dont charges de personnel	11 247	12 902	13 112	12 358	13 261
Capacité d'autofinancement	2 011	-7 170	6 493	324	76

Fonds de roulement

(en €/en M€)	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement	- 173	- 7 343	- 850	- 526	- 450
Trésorerie nette	- 2 256	- 8 371	- 1 800	- 1 264	- 366

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

Budget annexe « eau potable » (SIRET 215 901 224 00471)

(en €/en M€)	2013	2014	2015	2016	2017
Produits de gestion	190 807	236 425	351 604	243 954	273 724
dont ressources d'exploitation	179 197	218 112	327 603	216 706	253 379
Charges courantes	57 459	62 759	63 015	58 452	54 185
dont charges à caractère général	20 839	26 768	25 517	20 617	17 628
dont charges de personnel	36 620	35 991	37 497	37 835	36 557
Capacité d'autofinancement	122 247	173 666	288 590	185 447	219 539
Recettes d'investissement hors emprunt	0	0	0	0	34 636
Financement propre disponible (2)	122 247	173 666	288 590	185 447	254 174
Dépenses d'équipement	56 001	829 362	106 256	425 670	222 898

Fonds de roulement

(en €/en M€)	2013	2014	2015	2016	2017
Ressources propres élargies	3 727 875	3 865 755	4 086 243	4 202 393	4 357 379
dont dotations et réserves	1 525 349	1 632 113	1 790 295	2 031 085	2 167 536
dont résultat d'exploitation	106 764	158 182	240 790	136 451	140 652
dont affectations pour régie non personnalisée	1 228 514	1 228 514	1 228 514	1 228 514	1 228 514
dont subventions d'investissement	867 248	846 946	826 644	806 342	820 676
Ressources stables	3 727 875	3 865 755	4 086 243	4 202 393	4 357 379
Emplois immobilisés	2 620 655	3 297 836	3 336 016	3 692 389	3 816 099
Fonds de roulement	1 107 220	567 919	750 227	510 004	541 280
Trésorerie nette	1 087 178	463 949	680 929	411 439	421 079

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

Budget annexe « théâtre et location de salles »

(en €/en M€)	2013	2014	2015	2016	2017
Produits de gestion	386 214	252 738	247 019	263 082	197 194
dont subvention d'exploitation	266 431	190 000	136 000	180 000	126 000
dont revenus des immeubles	119 449	62 738	110 686	83 082	71 194
Charges courantes	385 431	253 576	246 345	262 830	197 125
dont charges à caractère général	385 431	253 576	246 345	262 830	197 125
Capacité d'autofinancement	784	- 1 463	674	- 545	- 181
Recettes d'investissement hors emprunt	0	0	0	0	0
Financement propre disponible	784	- 1 463	674	- 545	- 181
Dépenses d'équipement	0	0	0	0	0
Fonds de roulement	2 062	599	1 272	728	546

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

Annexe n° 3. Méthodologie d'appréciation de la durée du travail

La référence du temps de travail dans la fonction publique s'effectue sur un temps de travail effectif (TTE) annuel de 1 607 heures⁶¹, défini sur la base d'une semaine de travail de 35 heures selon le calcul « théorique » suivant :

- une année compte en moyenne 365 jours calendaires, 52 semaines, donc 104 jours de week-end, 25 jours de congés légaux⁶², et, selon une occurrence moyenne, 8 jours fériés (pentecôte incluse). Le nombre de jours de travail effectif est donc de :

$$365-104-8-25 = 228 \text{ jours}$$

- sur la base de 35 heures par semaine, avec 5 jours ouvrés par semaine, la durée théorique d'une journée de travail est de 7 heures. Le temps de travail annuel est donc de $228 \times 7 = 1\,596$ heures. La réforme de 2002 a arrondi ce nombre à 1 600 heures ;
- depuis 2008, la « journée de solidarité » se traduit par l'équivalent d'une journée, soit 7 heures, dans le temps de travail effectif, que celle-ci se traduise par une journée de travail supplémentaire ou par un « lissage » des 7 heures dans l'ensemble du temps de travail des agents.

Chaque collectivité est donc censée avoir élaboré ses protocoles d'aménagement du temps de travail en déclinant ces 1 607 heures selon une double répartition :

- fixation éventuelle d'un nombre de jours de congés annuels supplémentaires au-delà des 25 jours de congés légaux⁶³ ;
- et calcul d'une ou plusieurs durées quotidiennes de travail.

De sorte que le calcul suivant soit vérifié, indépendamment de la prise éventuelle de jours de « fractionnement » :

$$\text{TTE Quotidien} = 1607 / (228 - \text{nb de jours de congés supplémentaires annuels})$$

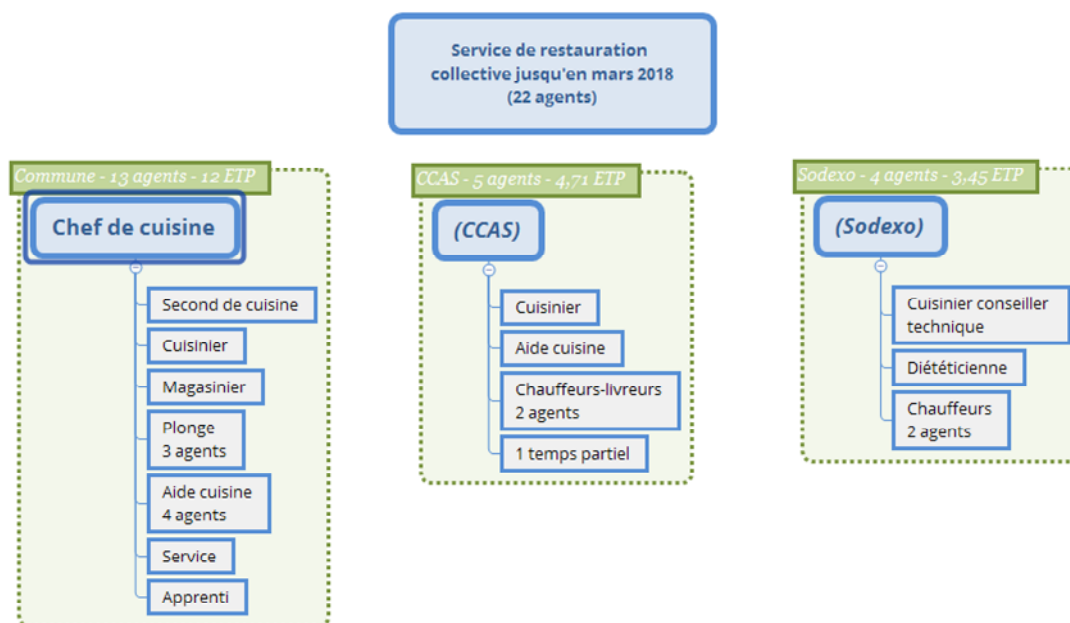
⁶¹ Article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, et applicable à la fonction publique territoriale du fait des dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.

⁶² Article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, fixant le congé annuel à « une durée égale à cinq fois [les] obligations hebdomadaires de service ». Un agent en activité à temps plein du 1^{er} janvier au 31 décembre de l'année a droit à 25 jours de congés annuels.

⁶³ Les jours dits de « fractionnement », octroyés, selon l'article 1^{er} du décret n° 85-1250, en fonction des dates de congés posés par l'agent, ne peuvent être pris en compte à ce titre à condition que les dispositions de cet article soient strictement appliquées.

Annexe n° 4. Évolution de l'organisation du service de restauration collective

**Organigramme n° 1 : Service de la restauration collective
(hors restaurants satellites) avant mars 2018**



Source : audit du service.

**Organigramme n° 2 : Service de la restauration collective
(hors restaurants satellites) depuis mars 2018**



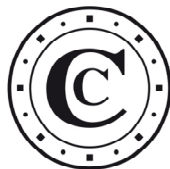
Source : dossier de demande d'agrément sanitaire et commune de Cambrai [...]

Annexe n° 5. Tarifs de la restauration collective (2013-2017)

Tarifs par repas (après réduction)		2013-2014		2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018	
	Catégorie	Cambrésiens	Non cambrésiens	Cambrésiens	Non cambrésiens	Cambrésiens	Non cambrésiens	Cambrésiens	Non cambrésiens	Cambrésiens	Non cambrésiens
Ecoles et ALSH (maternelles)	Droit entrée trimestriel*	-	31,25	-	31,25	-	31,25	-	31,25	-	31,25
	Tarif 1 (QF>240 €)	2,90	3,65	2,95	3,70	3,00	3,75	3,05	3,80	3,05	3,80
	Tarif 2 (180 - 240 €)	2,30		2,35		2,40		2,45		2,45	
	Tarif 3 (140 - 180 €)	1,65		1,70		1,75		1,80		1,80	
	Tarif 4 (QF<140 €)	1,05		1,10		1,15		1,20		1,20	
Ecoles et ALSH (élémentaires)	Droit entrée trimestriel*	-	46,50	-	46,50	-	46,50	-	46,50	-	46,50
	Tarif 1 (QF>240 €)	3,20	3,95	3,25	4,00	3,30	4,05	3,35	4,10	3,35	4,10
	Tarif 2 (180 - 240 €)	2,55		2,60		2,65		2,70		2,70	
	Tarif 3 (140 - 180 €)	1,85		1,90		1,95		2,00		2,00	
	Tarif 4 (QF<140 €)	1,15		1,20		1,25		1,30		1,30	
Enseignants encadrant les repas (hors participation rectorat)		3,20		3,25		3,30		3,35		3,35	
Occasionnels ("Passager")		5,40		5,40		5,40		5,40		5,40	
Personnes âgées (en résidence ou à domicile)	Tarif 1	as		as		as		as		as	
	Tarif 2	4,38		4,40		4,44		4,48		4,57	
	Tarif 3	5,41		5,44		5,49		5,54		5,65	
	Tarif 4	6,42		6,45		6,51		6,58		6,71	
	Tarif 5	7,60		7,64		7,72		7,80		7,96	
	occasionnel	10,50		10,55		10,66		10,97		11,19	

Source : chambre régionale des comptes à partir des délibérations du conseil municipal de la commune.

* À compter de 2014, tarif spécifique de 90 € (maternelle) et 135 € (élémentaire) par an pour les familles de Neuville-Saint-Rémy.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE CAMBRAI (Département du Nord)

Exercices 2013 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. François-Xavier Villain :

réponse de 2 pages.

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



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

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

Adresse mél : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr