



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

## COMMUNE DE MAUBEUGE (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 17 octobre 2018.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	8
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE.....	9
2 PRÉCÉDENT CONTRÔLE DE LA CHAMBRE .....	9
3 QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE.....	10
3.1 Les rapports d'orientation budgétaire et d'égalité entre les femmes et les hommes ....	10
3.2 Les publications numériques.....	11
3.2.1 Les documents budgétaires et financiers .....	11
3.2.2 Les subventions de fonctionnement versées.....	12
3.3 La qualité de l'information dans les annexes budgétaires .....	13
3.4 Les prévisions budgétaires .....	14
3.4.1 Les modifications budgétaires .....	14
3.4.2 Les taux d'exécution budgétaire.....	14
3.4.3 La gestion des autorisations de programme et crédits de paiement.....	15
3.4.4 La justification des restes à réaliser .....	16
4 FIABILITÉ DES COMPTES .....	17
4.1 L'inventaire et l'état de l'actif .....	17
4.2 La comptabilisation du refinancement de la dette .....	18
4.2.1 L'absence d'indication du refinancement de la dette au compte 166.....	18
4.2.2 L'étalement des indemnités en charges à répartir.....	18
4.3 La comptabilisation tardive du bail emphytéotique administratif .....	19
5 SITUATION FINANCIÈRE .....	20
5.1 Rétrospective 2013-2017 .....	20
5.1.1 Des équilibres fragiles en fonctionnement.....	20
5.1.2 Des dépenses d'investissement majoritairement financées par l'emprunt.....	28
5.1.3 Une trésorerie confortable .....	33
5.2 De lourds engagements pesant sur la collectivité .....	34
5.2.1 La sécurisation de la structure de la dette au prix d'un refinancement coûteux .....	34
5.2.2 L'impact sur l'encours de dette de la conclusion d'un bail emphytéotique administratif (BEA) pour la reconstruction du groupe scolaire Mabuse .....	38
5.2.3 Le contentieux lié à l'abandon du projet d'extension du zoo .....	40
5.2.4 Des engagements hors bilan significatifs.....	42
5.3 Une prospective optimiste, qui reste à enrichir.....	43
5.3.1 Les hypothèses retenues par la commune.....	43
5.3.2 Analyse de la prospective .....	44
6 GESTION LOCALE DE LA RESTAURATION COLLECTIVE .....	47
6.1 Les usagers du service de restauration collective .....	47
6.1.1 Typologie des usagers.....	47

6.1.2	Accès à la restauration .....	51
6.1.3	L'offre de service.....	55
6.2	Les modes de gestion de la restauration collective .....	59
6.2.1	Autorité organisatrice .....	59
6.2.2	Choix du mode de gestion .....	59
6.2.3	Organisation du service .....	62
6.2.4	Fonctionnement du service .....	63
6.3	Le coût du service .....	64
6.3.1	Les produits de restauration collective .....	64
6.3.2	Les charges de restauration collective .....	66
ANNEXES	.....	70

## SYNTHÈSE

La commune de Maubeuge, qui compte 30 100 habitants en 2018, voit sa population diminuer d'1 % chaque année depuis 2009. Elle comprend trois quartiers prioritaires<sup>1</sup> au titre de la politique de la ville et, à ce titre, est surclassée dans la strate des communes de 40 à 80 000 habitants. Ville centre de la communauté d'agglomération Maubeuge – Val de Sambre, elle emploie 520 agents et son budget primitif 2018 est de 63 M€.

Un effort particulier est noté dans le cadre de la présentation du rapport sur les orientations budgétaires à compter de 2016, même si celui-ci demeure perfectible en termes d'équilibres financiers pluriannuels.

Malgré les observations précédemment formulées par la chambre, la qualité de l'information financière communiquée à travers les annexes budgétaires demeure insuffisante, s'agissant de suivi patrimonial, de suivi des investissements gérés en autorisations de programme et crédits de paiement et d'engagements hors bilan.

De surcroît, la commune ne dispose pas d'un inventaire exhaustif, insuffisance déjà relevée par la chambre, ce qui nuit à la connaissance de son patrimoine.

La situation financière 2013-2017 de la commune de Maubeuge s'est dégradée en fin de période. Ses produits de gestion ont connu une diminution de 3 % alors que ses charges augmentaient dans les mêmes proportions. Sous le poids de l'encours de dette qui s'est accru de 25 %, l'épargne nette devient négative à partir de 2016, ce qui signifie que la commune n'est pas en mesure de dégager un autofinancement pour ses dépenses d'équipement et peine à faire face à ses engagements en matière de dettes.

Les produits sont massivement soutenus par l'effet distributif des dotations et péréquations en provenance de l'État. Leur réduction résulte donc de la baisse des taux d'imposition décidée en 2013, de l'érosion des bases fiscales parallèlement à la baisse de la population, et d'une moindre redistribution par l'intercommunalité.

Pour reconstituer son autofinancement, la commune devra identifier des marges de manœuvre, dont l'une réside dans le retour à la durée légale du temps de travail, fixée par la loi à 1 607 heures, au lieu de 1 530 heures travaillées actuellement.

Se trouvant dans une situation financière fragile, elle s'est engagée dans plusieurs opérations représentant un engagement financier conséquent à plus ou moins long terme. En 2013, elle a souscrit un bail emphytéotique administratif pour la reconstruction d'un groupe scolaire sur le site Mabuse, pour un montant de 14 M€ sur 30 ans. Son endettement atteint un niveau critique en fin de période sous l'effet d'un refinancement coûteux, de l'ordre de 15,9 M€, réalisé fin 2015. Celui-ci, destiné à sécuriser l'encours de dette par un taux fixe, n'a pas tenu compte des préconisations de son cabinet de conseil qui concluait, pour le contrat d'échange de taux, au *statu quo*. Enfin, en 2013 la commune s'est engagée, selon un plan de financement en partie incertain, dans une opération ambitieuse d'extension du parc zoologique, non compatible avec ses possibilités financières. Ce projet a été abandonné en 2014, conduisant à un

---

<sup>1</sup> « Pont de Pierre », « Provinces françaises » et « L'Épinette ».

contentieux avec le titulaire du marché de conception-réalisation, dont le dénouement résiderait dans un protocole transactionnel de 8,4 M€, autorisé par délibération du conseil municipal du 10 septembre 2018.

Ce contexte délicat, caractérisé par un endettement important, doit conduire la commune à définir une stratégie financière reposant sur des hypothèses davantage crédibles et lui permettant de reconstituer durablement une épargne nette positive

La gestion de la restauration collective, examinée dans le cadre d'une enquête nationale, concerne principalement la restauration scolaire et, dans une moindre mesure, la petite enfance et les accueils de loisirs sans hébergement, soit 1 400 repas par jour de fonctionnement. La charge annuelle est d'environ 2 M€ par an, hors investissements globalisés dans les groupes scolaires. Le service et la surveillance sont assurés par un équivalent temps plein de 48 agents.

Les objectifs assignés au service de restauration collective traduisent la volonté municipale, constante sur la période sous revue, de permettre au plus grand nombre d'accéder à un repas équilibré chaque jour, avec menu alternatif et des produits biologiques chaque semaine.

Ce choix se concrétise en restauration scolaire par une tarification très modeste et fonction du quotient familial, avec la prise en charge par la commune de plus de 80 % du reste à charge de fonctionnement et un système de post-paiement. L'accès au service de restauration est également un vecteur d'intégration sociale avec un fort accompagnement proposé aux familles en lien avec le centre communal d'action sociale, pour aider aux démarches d'inscription, de réservation (ou pour proposer une aide en cas d'impayés).

Du point de vue de l'optimisation du service, la commune a procédé à des regroupements d'écoles et de satellites de restauration, ainsi qu'à la modernisation de la gestion en informatisant de bout en bout depuis 2015 les inscriptions, le pointage des présences, la facturation et le paiement, fluidifiant ainsi le service et améliorant nettement le taux de recouvrement des produits en régie.

RECOMMANDATIONS<sup>2</sup>

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

	<i>Totalement mis en œuvre<sup>3</sup></i>	<i>Mise en œuvre en cours<sup>4</sup></i>	<i>Mise en œuvre incomplète<sup>5</sup></i>	<i>Non mis en œuvre<sup>6</sup></i>	<i>Page</i>
<b>Rappel au droit n° 1</b> : présenter, avant les débats sur le vote du budget, le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes prévu par les articles L. 2311-1-2 et D. 2311-16 du code général des collectivités territoriales.				X	11
<b>Rappel au droit n° 2</b> : publier les documents budgétaires et financiers dans les conditions prévues par le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016.				X	11
<b>Rappel au droit n° 3</b> : publier chaque année sur support numérique la liste des données essentielles des conventions de subventions accordées aux associations, conformément aux dispositions du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 et de l'arrêté du 17 novembre 2017.				X	12
<b>Rappel au droit n° 4</b> : renseigner l'ensemble des annexes budgétaires prévues par l'instruction M14, notamment celles relatives au refinancement de dette, aux variations du patrimoine, aux engagements pris par la commune, aux autorisations de programme et aux concours attribués à des tiers.				X	13
<b>Rappel au droit n° 5</b> : établir l'inventaire exhaustif et actualisé des immobilisations et vérifier sa concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable public, en conformité avec l'instruction budgétaire et comptable M14.				X	18

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

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

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

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

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

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

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Rappel au droit n° 6</b> : déployer un outil automatisé de décompte du temps de travail pour se conformer au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.				X	26
<b>Rappel au droit n° 7</b> : délibérer sur les fonctions et emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires et veiller à l'attribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires conformément à leur objet dans le respect du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.				X	26
<b>Rappel au droit n° 8</b> : respecter la durée légale du temps de travail, en application de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 transposée par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, et de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.				X	27
<b>Rappel au droit n° 9</b> : déclarer les avantages en nature, nourriture des repas pris par les personnels de service et de surveillance de la restauration scolaire, selon le barème publié chaque année par l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale, conformément à l'arrêté du ministre des affaires sociales du 10 décembre 2002, relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de Sécurité sociale.				X	49
<b>Rappel au droit n° 10</b> : adopter un plan de maîtrise sanitaire en matière de restauration collective, conformément à l'arrêté du 8 juin 2006 relatif à l'agrément sanitaire des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale et aux règlements européens n° 178/2002 et n° 852/2004.				X	59
<b>Rappel au droit n° 11</b> : mettre en œuvre le règlement n° 2016/679, dit règlement général sur la protection des données, en désignant notamment un référent dédié.				X	66

## 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>
<b>Recommandation n° 1</b> : fiabiliser la procédure de suivi et d'exécution des autorisations de programme et crédits de paiement.				X	16
<b>Recommandation n° 2</b> : adopter un plan de lutte contre le gaspillage alimentaire en matière de restauration collective dans les conditions prévues par l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement.				X	59
<b>Recommandation n° 3</b> : sécuriser le processus de gestion informatisée de la restauration collective en actualisant les droits d'accès et paramétrages utilisateurs.				X	66

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Maubeuge (Nord) pour les années 2013 et suivantes a été ouvert le 17 janvier 2018 par lettre du président de la chambre adressée à M. Arnaud Decagny, maire et ordonnateur en fonctions. M. Rémi Pauvros, précédent maire jusqu'en avril 2014, en a été avisé par lettre du 6 février 2018.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 30 mai 2018 avec l'actuel maire, et le 28 mai 2018 avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 26 juin 2018, la chambre a formulé des observations provisoires communiquées, par lettres du 20 juillet 2018, à MM. Decagny et Pauvros, ainsi qu'à un tiers concerné.

Après avoir examiné leurs réponses respectives, entendu M. Decagny à sa demande, en application de l'article L. 243-3 du code des juridictions financières et tenu compte des données complémentaires remises lors de cette audition, la chambre, dans sa séance du 17 octobre 2018, a arrêté les observations définitives suivantes.

Celles-ci portent sur la qualité de l'information financière, la fiabilité des comptes, la situation financière et la gestion locale de la restauration collective, ce thème étant abordé dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières.

## 1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE

Commune du département du Nord située à 75 kilomètres au sud-est de Lille, Maubeuge compte 30 100 habitants<sup>7</sup> au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elle se caractérise par son héritage industriel, notamment le bassin sidérurgique de la Sambre qui a prospéré au XIX<sup>e</sup> siècle et a fait l'objet de reconstructions massives après la guerre. La population maubeugeoise connaît des taux de chômage et de pauvreté élevés, respectivement de 15,2 % pour sa zone d'emploi au 2<sup>ème</sup> trimestre 2018 (contre 11,3 % pour la région Hauts-de-France) et 36 % en 2015, et elle diminue nettement depuis 2009 (- 1 % l'an). Les logements sociaux représentent 37 % du parc locatif<sup>8</sup>.

Seuls 35 % des ménages fiscaux sont imposés (la moyenne régionale est de 49 %). La charge fiscale porte ainsi sur une faible proportion de la population. En dépit de taux plus élevés que la moyenne de la strate<sup>9</sup>, le produit de la fiscalité des ménages, ramené en euros/habitant, est nettement moins élevé, de 195 € pour la taxe d'habitation en 2016 (contre 279 € pour la strate) et de 251 € pour le foncier bâti (contre 325 €).

Au titre des équipements spécifiques, la commune accueille « Le Manège<sup>10</sup> », scène culturelle nationale transfrontalière (Maubeuge-Mons) gérée sous forme associative, et le zoo municipal, au cœur des remparts Vauban.

La commune de Maubeuge est la ville-centre de la communauté d'agglomération Maubeuge – Val de Sambre, dotée de nombreuses compétences. Outre les compétences obligatoires<sup>11</sup>, la communauté exerce, en effet, 6 compétences optionnelles<sup>12</sup> et 18 compétences facultatives.

## 2 PRÉCÉDENT CONTRÔLE DE LA CHAMBRE

Dans son précédent rapport du 28 août 2013 sur la gestion 2007 à 2012, la chambre avait noté qu'en dépit de l'amélioration de la fiabilité des comptes et de l'information financière, des axes de progrès demeuraient en matière de restes à réaliser et de débat d'orientation budgétaire. Malgré le retour à une capacité d'autofinancement nette positive, la situation financière restait fragile en raison d'un endettement élevé.

---

<sup>7</sup> Source : Institut national de la statistique et des études économique (INSEE).

<sup>8</sup> Taux de logements sociaux calculé à partir de la base de calcul des dotations 2018 aux communes (source : [http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/criteres\\_repartition.php](http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/criteres_repartition.php)).

<sup>9</sup> Taux d'imposition 2016 : taxe d'habitation 30,07 % (strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé 19,99 %) et taxe sur le foncier bâti 28,4 % (strate 23,19 %).

<sup>10</sup> Voir le rapport de la chambre régionale des comptes publié le 23 avril 2018.

<sup>11</sup> Développement économique, aménagement de l'espace communautaire, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018), accueil des gens du voyage et collecte et traitement des déchets des ménages et déchets assimilés.

<sup>12</sup> Voirie, assainissement, eau, environnement et cadre de vie, sport et culture et action sociale.

La chambre concluait à cinq rappels à la réglementation et à deux recommandations, dont le suivi est intégré au présent rapport (*cf.* annexe n° 1).

### **3 QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE**

Afin d'assurer la transparence des comptes publics, le législateur a prévu la mise à disposition d'une information financière à destination des élus et des administrés. Cette information doit présenter un caractère exhaustif et qualitatif. Concernant la commune de Maubeuge, un effort est constaté quant à l'information issue des rapports d'orientation budgétaire mais la présentation des annexes budgétaires doit être améliorée.

#### **3.1 Les rapports d'orientation budgétaire et d'égalité entre les femmes et les hommes**

La commune adopte alternativement son budget primitif en fin d'exercice N-1 pour l'exercice suivant N, ou au cours du premier trimestre de l'année N. Durant la période sous revue, le conseil municipal de Maubeuge a tenu son débat d'orientation budgétaire dans le délai légal de deux mois avant le vote du budget.

Le contenu du rapport d'orientation budgétaire, prévu aux articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales, a été enrichi par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République et doit, depuis 2016<sup>13</sup>, notamment porter sur les engagements pluriannuels envisagés et sur la structure et la gestion de l'endettement. Dans les communes de 10 000 habitants et plus, le rapport détaille aussi la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs, dont l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, rémunérations, avantages en nature et temps de travail.

Pour 2014, les grands équilibres financiers, notamment la capacité d'autofinancement et la dette, ne sont pas mentionnés. Le document ayant servi de support au débat consiste en une rétrospective (2008-2014) des principaux postes de charges et de produits. En investissement, les crédits de paiement de l'année sont indiqués ainsi que les recettes attendues, pour les seules opérations d'équipement gérées sous forme d'autorisations de programme.

À compter de 2015, une dimension prospective est ajoutée en matière de recettes de fonctionnement (fiscalité et péréquation), parallèlement à la mise en évidence d'un risque d'effet de ciseaux à partir de 2018, appelant à une maîtrise des charges, sans recours au levier fiscal. La perspective de capacité d'autofinancement n'est pas mise en évidence. La présentation s'enrichit progressivement concernant les dépenses de personnel, en 2016 et 2017 des effectifs, puis en 2018 des avantages en nature, régime indemnitaire et temps de travail. Les

---

<sup>13</sup> Décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 relatif au contenu ainsi qu'aux modalités de publication et de transmission du rapport d'orientation budgétaire.

projets d'investissement sont répertoriés, sans mention de leur durée prévisionnelle, ni détail de leur chiffrage et financement. Des données relatives à la structure et l'extinction de la dette sont introduites avec un objectif affiché de sécurisation. Si l'annuité à rembourser et le montant à emprunter apparaissent en 2016, l'évolution de l'encours n'est pas indiquée, le rapport 2016 délibéré le 8 février 2016 communique l'encours avant refinancement au 31 mars 2014 et aucun rapport d'orientation budgétaire sur la période n'expose les impacts du refinancement intervenu fin 2015.

Globalement en 2018, le rappel à la réglementation formulé par la chambre dans son précédent rapport visant à « améliorer le contenu du débat d'orientation budgétaire en incluant l'équilibre global de la section d'investissement, le montant des principaux investissements et les orientations fiscales » est mis en œuvre. Cependant, la commune pourrait enrichir son rapport d'un plan pluriannuel d'investissement et de données sur la capacité d'autofinancement.

Enfin, depuis 2016, les maires des communes de plus de 20 000 habitants doivent présenter, avant le débat sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, prévu par les articles L. 2311-1-2 et D. 2311-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT). La commune ne produit pas ce rapport.

**Rappel au droit n° 1 : présenter, avant les débats sur le vote du budget, le rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, prévu par les articles L. 2311-1-2 et D. 2311-16 du code général des collectivités territoriales.**

## 3.2 Les publications numériques

### 3.2.1 Les documents budgétaires et financiers

Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016<sup>14</sup> prévoit la publication des documents budgétaires et financiers des communes sur leur site internet.

Si la commune de Maubeuge donne accès aux délibérations du conseil municipal, elle ne satisfait toutefois pas à cette obligation de publication.

**Rappel au droit n° 2 : publier les documents budgétaires et financiers dans les conditions prévues par le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016.**

---

<sup>14</sup> Décret relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération des documents d'informations budgétaires et financières visés à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

### 3.2.2 Les subventions de fonctionnement versées

En 2017, la commune verse 3,9 M€ de subventions de fonctionnement, dont 1,1 M€ au centre communal d'action sociale et 2,8 M€ au secteur associatif (2,5 M€ en 2013). En 2017, 16 associations sur 130 subventionnées perçoivent une subvention de plus de 23 000 €<sup>15</sup> représentant 86 % de l'enveloppe accordée.

Le processus d'attribution<sup>16</sup> des subventions n'appelle pas d'observation particulière : une convention est conclue dès 5 000 €, mais ce seuil serait supprimé en 2018. Les modèles de dossiers et conventions mis en place par la commune s'inspirent de ceux annexés à la circulaire du 29 septembre 2015.

S'ajoutent au soutien associatif des prestations en nature significatives, évaluées par la commune à 2,1 M€ en 2015. Ces prestations recouvrent pour moitié des prêts de locaux et pour moitié des prêts de matériels, mises à disposition de personnel et un forfait de frais d'administration générale de 15 % de la subvention.

Les délibérations d'attribution mentionnent les élus ne prenant pas part au vote, conformément à l'article L. 2131-11 du CGCT destiné à prévenir d'éventuels conflits d'intérêt, qui prohibe la participation des élus intéressés au vote d'une délibération. Toutefois, la commune ne recense pas, *via* une déclaration préalable, les participations potentielles d'élus à des associations.

Le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017<sup>17</sup> complété par arrêté du 17 novembre 2017<sup>18</sup> prévoit l'obligation pour les communes de plus de 3 500 habitants, attribuant une subvention de plus de 23 000 €, de publier, chaque année sur un support numérique, les données essentielles des conventions de subvention. La commune ne s'est pas encore conformée à cette exigence.

**Rappel au droit n° 3 : publier, chaque année sur support numérique, la liste des données essentielles des conventions de subventions accordées aux associations, conformément aux dispositions du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 et de l'arrêté du 17 novembre 2017.**

---

<sup>15</sup> Seuil à partir duquel la signature d'une convention d'objectifs et de moyens est obligatoire.

<sup>16</sup> Un échantillon de 14 dossiers a été examiné par l'équipe de contrôle pour 7 associations subventionnées à plus de 23 000 € et 7 autres, l'ensemble représentant 1,7 M€, soit 2/3 des subventions versées.

<sup>17</sup> Décret relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

<sup>18</sup> Arrêté relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention, publié au Journal officiel n° 0270 du 19 novembre 2017.

### 3.3 La qualité de l'information dans les annexes budgétaires

L'information communiquée *via* les annexes aux documents budgétaires (article R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales) est perfectible concernant les engagements hors bilan et le suivi patrimonial. Les annexes relatives à la dette, bien qu'intégrant tardivement la dette afférente au bail emphytéotique administratif souscrit le 1<sup>er</sup> août 2013, sont conformes à compter du compte administratif 2016.

Ne sont pas renseignées les annexes suivantes :

- remboursement anticipé d'un emprunt avec refinancement ;
- variation du patrimoine en entrées et sorties, y compris dans le cadre d'opérations d'aménagement relevant de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme ;
- opérations liées aux cessions ;
- engagements financiers dans le cadre de délégations de service public ;
- contrats de partenariat public-privé et bail emphytéotique administratif ;
- engagements reçus et donnés, y compris les engagements avec l'établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais<sup>19</sup>, les engagements pluriannuels liés aux indemnités de remboursement anticipé intégrées aux conditions de taux des nouveaux emprunts<sup>20</sup>, et aux fonds de concours versés à la communauté d'agglomération en matière d'éclairage public.

Sont incomplètes les annexes suivantes :

- comme précisé *infra* les données de l'annexe relative aux autorisations de programme et crédits de paiement doivent permettre de veiller au respect du montant de l'autorisation de programme<sup>21</sup> ;
- l'annexe sur les concours attribués à des tiers est incomplète à défaut de mentionner les prestations en nature aux associations et de totaliser l'intégralité des crédits mandatés pour l'exercice donné (2,1 M€ contre 3,5 M€ mandatés au compte 657 en 2016).

**Rappel au droit n° 4 : renseigner l'ensemble des annexes budgétaires prévues par l'instruction M14, notamment celles relatives au refinancement de dette, aux variations du patrimoine, aux engagements pris par la commune, aux autorisations de programme et aux concours attribués à des tiers.**

<sup>19</sup> Valorisés à 7,3 M€ à la date du 25 avril 2018.

<sup>20</sup> D'un montant de 6,4 M€ à la suite du refinancement d'emprunts décidé fin 2015.

<sup>21</sup> Au compte administratif 2016, l'opération n° 44 est ouverte pour 6 M€, le cumul des crédits de paiement réalisés avant 2016 et ouverts en 2016 s'élève à 6 050 457 €.

### **3.4 Les prévisions budgétaires**

La qualité des prévisions budgétaires participe à la sincérité des inscriptions et au respect de l'équilibre réel du budget au sens de l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

#### **3.4.1 Les modifications budgétaires**

Chaque année, la commune ajuste le budget primitif par le budget supplémentaire adopté au second semestre, ainsi que par deux décisions modificatives. Globalement, l'ensemble des modifications représente, en moyenne, un quart du prévisionnel total chaque année. L'exercice 2015 se caractérise par un niveau élevé d'ajustements (+ 39 %) intégrant un refinancement de dette acté en fin d'année.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'actuel maire précise que les frais de personnel inscrits au budget primitif 2014, voté le 20 décembre 2013, ont fait l'objet d'un ajustement de + 4 % par décision modificative, à hauteur de 0,9 M€.

#### **3.4.2 Les taux d'exécution budgétaire**

Le taux d'exécution mesure l'écart entre les prévisions et réalisations des recettes et des dépenses réelles constatées aux comptes administratifs de la commune.

##### **3.4.2.1 En fonctionnement**

Les dépenses réelles de fonctionnement, charges rattachées comprises, sont en moyenne réalisées à 92 % sur la période 2013-2017, soit une annulation annuelle de crédits de 3,6 M€. La part la plus importante des annulations est constituée par les charges à caractère général, 1,9 M€ chaque année. Une démarche d'évaluation plus précise de ces charges pourrait utilement réduire le volume des ajustements budgétaires pratiqués en cours d'exercice.

Avec un taux moyen de réalisation avoisinant 100 %, les recettes réelles de fonctionnement sont évaluées au plus juste.

##### **3.4.2.2 En investissement**

Les recettes réelles d'investissement majorées des restes à réaliser à la date du 31 décembre de l'année présentent un taux de réalisation de 58 % de 2013 à 2017, en amélioration sur la période (41 % en 2013 et 2014, puis 75 %, 63 % et 71 % les exercices suivants). Les annulations de crédits représentent 10,3 M€ par an.

Pour les dépenses réelles d'investissement, restes à réaliser compris, le taux de réalisation moyen est de 59 %, soit un niveau plutôt faible. Il évolue de 48 % en 2013 à 75 % en 2017. Le montant moyen des annulations de crédits est de 12 M€ par an.

L'amélioration de ces taux d'exécution pourrait être recherchée au moyen d'un véritable plan pluriannuel d'investissement et d'une gestion plus rigoureuse des opérations suivies en autorisations de programme et crédits de paiement.

### 3.4.3 La gestion des autorisations de programme et crédits de paiement

La commune de Maubeuge gère une partie de ses équipements pluriannuels en autorisations de programme<sup>22</sup> et crédits de paiement<sup>23</sup>, comme le permettent les articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales. Ce mode de gestion fait l'objet de délibérations spécifiques à chaque ajustement et permet d'apprécier l'équilibre budgétaire de la section d'investissement en tenant compte des seuls crédits de paiement de l'année. L'inscription budgétaire des crédits de paiement se matérialise pour la commune par un chapitre « opération ».

Dans son précédent rapport sur la gestion 2007-2012, la chambre avait noté une défaillance quant au suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement et procédé à un rappel à la réglementation afin de veiller au respect de leur montant maximal, doublé d'une recommandation visant à mieux présenter les restes à financer et les durées résiduelles dans les documents budgétaires.

Si, à compter de l'exercice 2014, l'état annexe au compte administratif (IV B2.1<sup>24</sup>) présente les crédits de paiement réalisés durant l'exercice, les constats effectués précédemment demeurent valables fin 2017.

La commune dispose, au 31 décembre 2017, de quatre autorisations de programme d'un montant global de 42,5 M€, réalisées à 79 %. Le montant des crédits de paiement 2017 représente plus des trois quarts des dépenses d'équipement, ce qui dénote une certaine pertinence dans le choix des opérations gérées sous cette forme. De 2014 à 2016, le taux de réalisation des crédits de paiement budgétés est inférieur à un tiers, ce qui témoigne *a contrario* d'une difficulté de prévision dans leur étalement, corroborée par la durée moyenne d'une autorisation de programme de 11 années sur la période 2014-2017 (montant total des autorisations de programme rapporté à celui des crédits de paiement réalisés chaque année).

---

<sup>22</sup> Il s'agit de la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Cette limite peut être révisée et demeure valable, sans limitation de durée, jusqu'à son annulation.

<sup>23</sup> Il s'agit de la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

<sup>24</sup> Annexe dénommée « situation des autorisations de programme et crédits de paiement ».

**Tableau n° 1 : Suivi des autorisations de programme et crédits de paiement**

(en €)		2013	2014	2015	2016	2017
Autorisations de programme ouvertes	<i>a</i>	35 056 960	40 250 600	40 250 600	40 910 332	42 460 332
Crédits de paiement réalisés au 1/1/N	<i>b</i>	14 074 020	15 621 517	20 412 883	23 442 655	26 099 437
Crédits de paiement votés sur N	<i>c</i>	8 116 005	14 171 301	10 298 322	7 820 132	10 465 819
Crédits de paiement réalisés sur N	<i>d</i>	Non précisé	5 140 716	3 029 826	2 307 377	7 613 801
Crédits de paiement réalisés N / prévus N	<i>d/c</i>	Sans objet	36 %	29 %	29 %	73 %
<b>Taux de réalisation cumulé des autorisations de programme</b>	<i>(b+d)/a</i>	<b>40 %</b>	<b>52 %</b>	<b>58 %</b>	<b>63 %</b>	<b>79 %</b>
Dépenses d'équipement	<i>e</i>	7 799 551	7 755 446	7 331 869	5 897 518	9 840 033
<b>Crédits de paiement réalisés / Dépenses d'équipement</b>	<i>(b+d)/e</i>	<b>Sans objet</b>	<b>66 %</b>	<b>41 %</b>	<b>39 %</b>	<b>77 %</b>

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

Chaque opération, prise individuellement, est entachée d'incohérences : cumul de crédits de paiement en dépassement du montant ouvert au titre de l'autorisation de programme, réalisation de crédits de paiement en dépassement des crédits de paiement ouverts ou encore restes à financer erronés.

La chambre recommande, en conséquence, la fiabilisation de la procédure de suivi et d'exécution des autorisations de programme et crédits de paiement.

**Recommandation n° 1 : fiabiliser la procédure de suivi et d'exécution des autorisations de programme et crédits de paiement.**

### 3.4.4 La justification des restes à réaliser

Dans son précédent rapport sur la gestion 2007-2012, la chambre avait adressé un rappel au droit concernant le suivi des restes à réaliser.

Les restes à réaliser en investissement sont définis par l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, complété par l'instruction budgétaire et comptable M14 comme :

- les dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, justifiées par un état des dépenses engagées non mandatées établi par l'ordonnateur et contresigné par le comptable public ;
- les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes.

Les restes à réaliser constatés au 31 décembre de l'année N sont en moyenne de 3,4 M€ en dépenses, soit 30 % des dépenses réalisées, et 1,6 M€ en recettes, soit 7 % des recettes réalisées.

Chaque année, l'ordonnateur établit un état des dépenses à reporter sur l'exercice suivant. Celui-ci ne fait pas référence à la comptabilité d'engagement (numéro et tiers).

En 2015, la commune n'a pas constaté, en restes à réaliser, la recette de 3 M€ correspondant à un emprunt souscrit le 22 décembre 2015 (opération n° 4 du contrat 643), minorant ainsi indûment le résultat de clôture 2015.

Cependant, concernant les autres recettes, l'examen des pièces justificatives transmises par la commune n'appelle pas d'observation quant à leur caractère certain.

## **4 FIABILITÉ DES COMPTES**

Les comptes des collectivités locales doivent être réguliers et sincères, et donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. Au cas d'espèce, le contrôle des amortissements, transferts des immobilisations en cours, cessions d'immobilisations, rattachements des charges et produits, garanties d'emprunt et du délai global de paiement n'a pas révélé d'anomalie par rapport aux prescriptions posées par l'instruction budgétaire et comptable M14, applicable aux communes.

Dans son précédent rapport sur la gestion 2007-2012, la chambre avait formulé la recommandation de veiller à l'émission rapide des titres après encaissement. Le solde élevé de 2,56 M€ de recettes à classer ou à régulariser au 31 décembre 2012 s'est réduit au 31 décembre 2017, à 0,2 M€. La chambre constate que cette recommandation a été mise en œuvre.

### **4.1 L'inventaire et l'état de l'actif**

Le recensement et le suivi des immobilisations de la collectivité constituent un préalable à la gestion patrimoniale. Dans son précédent rapport, la chambre avait constaté des marges de progrès en la matière et procédé au rappel au droit visant à assurer le suivi du patrimoine, notamment foncier, par un inventaire des biens, et non pas seulement par l'état de l'actif tenu par le comptable public.

L'état de l'actif 2017 (278,37 M€ d'actifs nets) est près de 2,5 fois plus élevé que l'inventaire de l'ordonnateur à la date du 6 février 2018 (113,22 M€ nets).

La commune explique en partie ces écarts par l'absence de reprise dans son logiciel des immobilisations antérieures à 2003.

L'état d'inventaire souffre d'absence d'exhaustivité, puisque n'y figurent ni les immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition (comptes 24), ni les immobilisations financières (participations et créances rattachées à des participations, comptes 26, et autres, comptes 27).

Pour établir son inventaire, la commune gagnerait à conclure avec le comptable public une convention de partenariat et à mettre en place, en interne, un règlement comptable et financier. Ce recueil permettrait de mobiliser l'ensemble des services municipaux autour de procédures et échéances partagées sur le suivi des immobilisations, et plus largement sur l'optimisation de la chaîne budgétaire, comptable et financière.

**Rappel au droit n° 5 : établir l'inventaire exhaustif et actualisé des immobilisations et vérifier sa concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable public, en conformité avec l'instruction budgétaire et comptable M14.**

## **4.2 La comptabilisation du refinancement de la dette**

### **4.2.1 L'absence d'indication du refinancement de la dette au compte 166**

L'instruction budgétaire et comptable M14 précise que le compte 166 « Refinancement de la dette » est débité du remboursement de l'emprunt refinancé, par le crédit du compte au Trésor, et crédité, lors de l'encaissement du nouvel emprunt, par le débit du compte au Trésor.

Or, sur la période sous revue, ce compte n'a pas été mouvementé pour faire apparaître le volume des opérations de refinancement de 2015 à hauteur de 32,2 M€ (voir *infra*). Cette opération a généré 15,86 M€ de pénalités, dont 9,27 M€ recapitalisées, 6,39 M€ intégrées au taux et 0,2 M€ autofinancées.

### **4.2.2 L'étalement des indemnités en charges à répartir**

La prise en charge comptable des indemnités de remboursement anticipé a été constatée au compte 668 « Autres charges financières ». Les indemnités capitalisées ont fait l'objet d'une décision d'étalement pour 9,47 M€ au lieu de 9,27 M€ (débit 4817, crédit 796), l'étalement ne pouvait, en effet, pas porter sur la part d'indemnités autofinancées (0,2 M€).

### 4.3 La comptabilisation tardive du bail emphytéotique administratif

La commune a souscrit un bail emphytéotique administratif le 1<sup>er</sup> août 2013 (voir *infra*). Le bail n'apparaît dans ses comptes qu'en 2016, année de la mise à disposition<sup>25</sup> des équipements. La collectivité aurait dû constater cet engagement par débit du compte 235 dès 2013 et ensuite l'intégrer au compte de dette en 2016<sup>26</sup>. En 2016, la part investissement (5,628 M€) est directement constatée<sup>27</sup> au crédit du compte 1675 « Dettes afférentes aux METP et PPP<sup>28</sup> » (débité chaque année à compter de 2016 de la part payée au bailleur) et au débit du compte 21312 « Bâtiments scolaires ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire fait état de la mise en place, à compter de 2018, de procédures de contrôle interne destinées à améliorer l'information financière et patrimoniale.

---

#### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Sur la période sous revue, si elle se perfectionne à travers l'enrichissement du rapport d'orientation budgétaire, la qualité de l'information financière communiquée via les annexes budgétaires demeure encore insuffisante, particulièrement concernant le suivi patrimonial, la gestion en autorisations de programme et crédits de paiement et les engagements hors bilan. Cette situation est susceptible de porter atteinte à la transparence de la gestion communale et de porter atteinte au droit à l'information de l'assemblée délibérante et des citoyens.*

*Les insuffisances déjà relevées par la chambre quant à la tenue de l'inventaire, nuisent à la fiabilité des comptes, notamment à la connaissance par la commune de son patrimoine.*

*En matière de dette, l'important refinancement conduit fin 2015 aurait dû être comptabilisé au compte prévu à cet effet pour identifier son volume global et donner une image fidèle de la gestion de la dette. De même, le bail emphytéotique administratif pour la reconstruction d'un groupe scolaire aurait dû être comptabilisé dès 2013.*

---



---

<sup>25</sup> La mise à disposition a eu lieu le 24 juin 2016.

<sup>26</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit qu'en amont de la mise en service, la commune constate la part investissement au débit du compte 235 « Opération réelle ». Lors de la mise en service du bien, il est intégré au compte 21 par opérations d'ordre non budgétaire avec une contrepartie au compte 235 pour la part investissement d'ores et déjà payée, et au compte 1675 pour la part investissement restant à payer.

<sup>27</sup> Opération d'ordre non budgétaire.

<sup>28</sup> METP : marché d'entreprise de travaux publics ; PPP : partenariat public-privé.

## 5 SITUATION FINANCIÈRE

Le budget principal communal s'élève à 63 M€ au budget primitif 2018. Les deux budgets annexes « maison du tourisme » (instruction M14) et « camping municipal » (instruction M4<sup>29</sup>) ont été clôturés respectivement fin 2016 et fin 2017. En l'absence d'encours de dette et d'impact significatif sur la consolidation des résultats, la présente analyse porte sur le seul budget principal.

Le tableau synthétique sur la situation financière présenté en annexe n° 2 retrace l'évolution, de 2013 à 2017, des recettes et des dépenses de la commune et de ses principaux soldes intermédiaires de gestion (autofinancement, dette...), complété des données disponibles relatives à l'exercice 2018 (budget primitif).

### 5.1 Rétrospective 2013-2017

L'analyse financière met en évidence une insuffisance de l'épargne brute à couvrir le niveau élevé d'endettement et *a fortiori* à financer les dépenses d'équipement.

#### 5.1.1 Des équilibres fragiles en fonctionnement

Les produits de gestion s'élèvent à 42,4 M€ en 2017, en baisse de 2,8 % par rapport à 2013, alors que dans le même temps, les charges de gestion, 34,2 M€, s'accroissent de 2,9 %, caractérisant ainsi un « effet de ciseau ». Cette évolution divergente se traduit par une dégradation de la situation financière de la commune de Maubeuge sur la période 2013-2017.

Tableau n° 2 : Les équilibres de fonctionnement

en €		2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne	2017/2013	BP 2018
= Produits de gestion	a	43 626 560	40 882 418	42 377 289	40 980 353	42 421 308	-0,7%	-2,8%	44 284 343
= Charges de gestion	b	33 271 979	33 947 769	34 192 537	34 300 074	34 245 512	0,7%	2,9%	35 405 182
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>c=a-b</b>	<b>10 354 581</b>	<b>6 934 649</b>	<b>8 184 752</b>	<b>6 680 279</b>	<b>8 175 795</b>	-5,7%	-21,0%	<b>8 879 161</b>
<i>en % des produits de gestion</i>		23,7%	17,0%	19,3%	16,3%	19,3%			19,3%
+/- Résultat financier (produits financiers - charges d'intérêts d'emprunts)	d	-2 893 204	-2 531 062	-2 792 413	-2 364 505	-2 430 697	-4,3%	-16,0%	-2 552 000
+/- Autres produits et charges excep. réels (produits exceptionnels - charges exceptionnelles)	e	26 893	19 062	112 471	32 600	-1 609 075	<i>non significatif</i>		-43 850
<b>= Capacité d'autofinancement brute</b>	<b>f=c+d+e</b>	<b>7 488 270</b>	<b>4 422 649</b>	<b>5 504 809</b>	<b>4 348 374</b>	<b>4 136 024</b>	-13,8%	-44,8%	<b>6 283 311</b>
<i>en % des produits de gestion</i>		17,2%	10,8%	13,0%	10,6%	9,7%			9,7%

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

<sup>29</sup> Pour les services publics industriels et commerciaux.

L'excédent brut de fonctionnement, ou épargne de gestion, mesure l'épargne dégagée par la commune dans sa gestion courante, indépendamment des opérations financières et exceptionnelles. De 2013 à 2017, cet excédent s'est réduit de 10,4 M€ à 8,2 M€ (- 21 %).

Cette dégradation oriente à la baisse la capacité d'autofinancement (CAF) brute, qui prend en compte les résultats financiers (intérêts des emprunts pour l'essentiel) et exceptionnels, et donne une information sur la capacité de la commune à financer le remboursement de ses emprunts et à dégager de l'autofinancement pour ses dépenses d'équipement.

Positive de 2013 (7,5 M€) à 2017 (4,1 M€), la CAF brute se caractérise par une nette tendance à la baisse (- 45 %), particulièrement en 2014 sous l'effet de la réduction des taux d'imposition décidée fin 2013, puis de la forte diminution de la dotation de solidarité communautaire et de l'érosion des bases de taxe d'habitation.

La charge des intérêts des emprunts passe de près de 2,9 M€ en 2013 à 2,4 M€ en 2017. Le résultat exceptionnel, positif jusqu'en 2016, est déficitaire d'1,7 M€ en 2017, compte tenu du paiement partiel d'indemnités de résiliation dans le cadre de l'abandon du projet d'extension du zoo.

La tendance baissière de la CAF brute, conjuguée à l'augmentation de près de 26 % de l'annuité en capital de la dette à rembourser, tarit la CAF nette, au point de devenir négative en 2016 (- 0,4 M€) et 2017 (- 1,1 M€). En fin de période, la commune n'a donc pu s'appuyer sur l'autofinancement en provenance de la section de fonctionnement pour contribuer au remboursement de ses dettes et financer ses dépenses d'équipement.

#### 5.1.1.1 Des produits de gestion dépendants de la péréquation

Ces produits, de 42,4 M€ en 2017, ont peu diminué (- 3 % sur la période) au regard de la contribution demandée aux collectivités locales au redressement des finances publiques de 2014 à 2017. Leur structure est constante avec 41 % de ressources institutionnelles (dotations et participations), 36 % de ressources fiscales propres, 18 % de fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité et 5 % de produits d'exploitation (tarification des services).

**Tableau n° 3 : Les produits de gestion**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne	2017/2013	BP 2018
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	16 124 989	14 709 374	15 416 579	14 653 774	15 091 493	-1,6%	-6,4%	15 922 300
Ressources d'exploitation	2 175 327	2 001 543	1 901 609	2 042 250	2 306 642	1,5%	6,0%	2 567 640
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	16 514 633	16 466 775	16 035 567	16 339 363	17 268 537	1,1%	4,6%	18 129 703
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	8 545 077	7 410 506	8 848 871	7 842 651	7 634 763	-2,8%	-10,7%	7 664 700
Production immobilisée, travaux en régie	266 533	294 220	174 663	102 314	119 874	-18,1%	-55,0%	0
<b>Produits de gestion</b>	<b>43 626 560</b>	<b>40 882 418</b>	<b>42 377 289</b>	<b>40 980 353</b>	<b>42 421 308</b>	<b>-0,7%</b>	<b>-2,8%</b>	<b>44 284 343</b>

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

5.1.1.1.1 Les ressources institutionnelles (dotations et participations)

Se situant en moyenne à 16,5 M€ par an, les ressources institutionnelles comprennent la dotation globale de fonctionnement pour 13,7 M€ en 2017, niveau équivalent à celui de 2013, grâce à une part péréquation croissante due à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (5,5 M€ en 2013 portée à 8 M€ en 2017). La dotation globale de fonctionnement en euros par habitant est ainsi supérieure à la moyenne perçue par les communes de taille comparable (435 €/habitant en 2016 contre 211 € pour la strate<sup>30</sup>).

La commune bénéficie, en effet, d'une péréquation élevée jusqu'à représenter 213 % de son épargne brute en 2017, contre 76 % en 2013.

**Tableau n° 4 : Péréquation**

en euros	2013	2014	2015	2016	2017	BP 2018
Dotation globale de fonctionnement	13 727 951 €	13 664 492 €	13 609 782 €	13 460 768 €	13 729 976 €	13 729 976 €
Dotation forfaitaire	8 143 038 €	7 787 599 €	6 872 804 €	5 931 382 €	5 430 909 €	5 430 909 €
Dotation d'aménagement	5 584 913 €	5 876 893 €	6 736 978 €	7 529 386 €	8 299 067 €	8 299 067 €
dont Dotation de solidarité urbaine (DSU)	5 501 620 €	5 776 941 €	6 617 036 €	7 385 456 €	8 037 474 €	8 037 474 €
dont Dotation nationale de péréquation (DNP)	83 293 €	99 952 €	119 942 €	143 930 €	261 593 €	261 593 €
Attribution du fonds départemental de la taxe professionnelle	0 €	0 €	0 €	66 546 €	79 855 €	79 800 €
<b>Total péréquation verticale</b>	<b>5 584 913 €</b>	<b>5 876 893 €</b>	<b>6 736 978 €</b>	<b>7 595 932 €</b>	<b>8 378 922 €</b>	<b>8 378 867 €</b>
FPIC produits reçus	100 605 €	274 054 €	419 260 €	474 178 €	433 598 €	433 600 €
FPIC reversement	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
<b>Total péréquation horizontale</b>	<b>100 605 €</b>	<b>274 054 €</b>	<b>419 260 €</b>	<b>474 178 €</b>	<b>433 598 €</b>	<b>433 600 €</b>
<b>Total des péréquations nette des restitutions</b>	<b>5 685 518 €</b>	<b>6 150 947 €</b>	<b>7 156 238 €</b>	<b>8 070 110 €</b>	<b>8 812 520 €</b>	<b>8 812 467 €</b>
<b>ressources fiscales propres nettes des restitutions</b>	<b>16 124 989 €</b>	<b>14 709 374 €</b>	<b>15 416 579 €</b>	<b>14 653 774 €</b>	<b>15 091 493 €</b>	<b>15 922 300 €</b>
Versements des péréquations / ressources fiscales	35,26%	41,82%	46,42%	55,07%	58,39%	55,35%
<b>Total des produits de gestion</b>	<b>43 626 560 €</b>	<b>40 882 418 €</b>	<b>42 377 289 €</b>	<b>40 980 353 €</b>	<b>42 421 308 €</b>	<b>44 284 343 €</b>
Versements des péréquations / produits de gestion	13,03%	15,05%	16,89%	19,69%	20,77%	19,90%
CAF brute	7 488 270 €	4 422 649 €	5 504 809 €	4 348 374 €	4 136 024 €	6 283 311 €
Versements des péréquations /CAF	75,93%	139,08%	130,00%	185,59%	213,07%	140,25%

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

De surcroît, la dotation au titre de la politique de la ville destinée aux communes particulièrement défavorisées et présentant des dysfonctionnements urbains, vient compléter la logique de péréquation prévalant dans le cadre de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, par un soutien renforcé aux quartiers prioritaires de la commune de Maubeuge, à hauteur de 0,9 M€ en 2017.

Enfin, la commune perçoit chaque année environ 1,3 M€ de compensations de l'État au titre des exonérations de taxes foncières et d'habitation. Celles-ci atteignent, en 2017 et 2018, 1,5 M€.

<sup>30</sup> Strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

#### 5.1.1.1.2 Les ressources fiscales propres

La fiscalité locale nette des restitutions représente 15,1 M€, en baisse de 6 % de 2013 à 2017. Cette diminution est due à la baisse de taux votée fin 2013 pour 2014 et à la réduction des bases de taxe d'habitation de - 2,8 % sur la période (cf. annexe n° 3).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'actuel maire estime que la décision de diminuer les taux d'impositions serait à l'origine d'une perte annuelle d'1,3 M€.

Les taux de fiscalité des ménages demeurent supérieurs à ceux de la strate alors que les produits fiscaux sont inférieurs (en 2016, 195 €/habitant contre 279 € pour la strate), du fait de la faiblesse des bases, 2,15 fois moins élevées (647 € par habitant pour la taxe d'habitation contre 1 396 € pour la strate en 2016).

En matière d'abattements à la base de taxe d'habitation, la commune applique l'abattement général facultatif au taux maximum, ce qui correspond à une recette théorique non mobilisée d'1,1 M€ en 2017.

**Tableau n° 5 : Abattements aux bases de taxe d'habitation**

Abattements à la base de TH	article 1411 du CGI		état 1386 Bis TH K 2017 Maubeuge			Ressource non mobilisée 2017
	Obligatoire	Facultatif	Voté	Nb d'articles	Abattements	
1) général à la base		1 à 15%	15%	9 537	3 545 034 €	1 065 992 €
2) pour charge de famille						
1ère et 2ème personne	10%	jusqu'à 20 %	15%	5 689	2 083 119 €	626 394 €
3ème personne et suivantes	15%	jusqu'à 25 %	15%	1 697	566 265 €	170 276 €
3) spécial à la base		1 à 15%	non voté			
4) spécial handicapé		1 à 15%	non voté			
Totaux					6 194 418 €	1 862 661 €

Source : chambre régionale des comptes d'après l'état fiscal 1386 bis TH K 2017.

Le produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation représente 0,4 M€ en 2017, à l'instar de la taxe sur la consommation finale d'électricité.

#### 5.1.1.1.3 La fiscalité reversée

La fiscalité reversée par l'intercommunalité comprend une part obligatoire, l'attribution de compensation, et une part facultative, la dotation de solidarité communautaire. Ces reversements de fiscalité économique, nette des charges transférées, représentent 7,2 M€ en 2017. L'attribution de compensation est stable (6,9 M€) alors que la dotation de solidarité communautaire diminue fortement (1,3 M€ en 2013 pour 0,3 M€ en 2017).

#### 5.1.1.1.4 Les produits d'exploitation

Les recettes issues de la tarification des services s'élèvent à 2,1 M€ en 2017, incluant les recettes dynamiques du parc zoologique pour 1,3 M€, comparées à 0,8 M€ en 2013.

### 5.1.1.2 Les charges de gestion

Ces charges, de 34,2 M€ en 2017, ont légèrement progressé (+ 2,9 % sur la période). Leur structure, constante, comprend 66 % de charges de personnel, 22 % de charges à caractère général (fournitures, services) et 11 % de subventions de fonctionnement.

**Tableau n° 6 : Les charges de gestion**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne	2017/2013	BP 2018
Charges à caractère général	7 538 310	7 422 706	7 167 662	7 399 740	7 138 814	-1,4%	-5,3%	8 000 000
Charges de personnel	21 290 705	22 088 417	21 961 037	22 553 699	22 585 330	1,5%	6,1%	22 923 217
Subventions de fonctionnement	3 669 609	3 599 932	4 158 801	3 529 575	3 929 402	1,7%	7,1%	3 821 418
Autres charges de gestion	773 355	836 715	905 037	817 060	591 966	-6,5%	-23,5%	660 547
<b>Charges de gestion</b>	<b>33 271 979</b>	<b>33 947 769</b>	<b>34 192 537</b>	<b>34 300 074</b>	<b>34 245 512</b>	<b>0,7%</b>	<b>2,9%</b>	<b>35 405 182</b>

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

#### 5.1.1.2.1 Les charges de personnel

Le poste « frais de personnel », net des atténuations, évolue d'1,5 % par an (cf. annexe n° 4 : 21,3 M€ en 2013 à 22,6 M€ en 2017), principalement sous l'effet des charges sociales (4,4 % l'an). La progression des seules rémunérations paraît maîtrisée, à + 0,5 % en moyenne par an, alors même que l'effectif municipal a été renforcé sur cette période. Fin 2016, ce poste représente 729 € par habitant, comparés à 755 € pour les communes équivalentes<sup>31</sup>. En structure des seules charges de fonctionnement, les charges de personnel pèsent pour 58 %, comparées à 53 % pour la strate.

##### 5.1.1.2.1.1 L'accroissement de l'effectif

À la date du 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'effectif pourvu<sup>32</sup> exprimé en équivalent temps plein travaillé (ETPT) s'élève à 514<sup>33</sup>. Sur la période sous revue, l'effectif a été impacté à la marge par le transfert, en 2017, de quatre agents à la communauté d'agglomération Maubeuge – Val de Sambre au titre de la compétence tourisme<sup>34</sup>.

L'effectif municipal a progressé de 21 ETPT entre le 31 décembre 2013 et le 1<sup>er</sup> janvier 2018, principalement au sein des filières administrative (15) et police municipale (6). Le renfort en effectifs de la police municipale vise à assurer la sécurité des habitants par une présence forte dans les quartiers, le développement de la vidéo-protection et la création en 2016 de deux nouvelles brigades (canine et motorisée). Concernant la filière administrative, le taux d'encadrement de la commune, en moyenne de 4 % de 2013 à 2016, s'est renforcé en fin de période à 6,3 % mais reste inférieur à celui constaté dans la fonction publique territoriale, proche de 10 %<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Strate des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

<sup>32</sup> Hors emplois non cités et fonctionnels.

<sup>33</sup> En 2017, la commune édite en moyenne 727 fiches de paie mensuelles.

<sup>34</sup> À la date du 1<sup>er</sup> janvier 2017, délibération n° 155 du 22/11/2016.

<sup>35</sup> Source : rapport DGAFP 2015, part de la catégorie A en moyenne de 9,6 % (effectifs physiques).

Tableau n° 7 : Effectif permanent en équivalent temps plein travaillé

Effectif pourvu						2016/2013		01/01/2018
	Catégorie	2013	2014	2015	2016	%	valeur	
<b>TOTAL hors emplois fonctionnels et non cités</b>	<b>Catégorie</b>	<b>492</b>	<b>522</b>	<b>491</b>	<b>515</b>	<b>5%</b>	<b>23</b>	<b>514</b>
	A	21	20	17	24	17%	3	32
	B	49	56	55	59	20%	10	51
	C	423	446	419	432	2%	9	430
<i>Source : état C.1.1 - CA 2013 à 2016 et BP 2018</i>								
Emplois non cités (dont 96 Contrats uniques d'insertion en 2016)		nc	71	88	138			5,82

Source : état C.1.1 – comptes administratifs 2013 à 2016 et budget primitif 2018.

L'effectif est majoritairement composé d'agents titulaires (91 % au compte administratif 2016), à l'exception de la catégorie A<sup>36</sup>, à 54 % constituée d'agents contractuels, ce qui traduit une problématique de recrutement aux postes d'encadrement. Jusqu'en 2017, la commune offrait 106 contrats aidés, d'où le niveau élevé du poste « atténuations de charges ».

Selon la commune, les mesures de gestion ayant concouru à la maîtrise de la masse salariale reposent notamment sur la réorganisation des services, la refonte des avantages en nature logement, la modification des cycles de travail de l'équipe logistique ou l'adoption d'un règlement intérieur portant encadrement de la gestion des astreintes et heures supplémentaires<sup>37</sup>.

#### 5.1.1.2.1.2 Le règlement intérieur, point de départ à la maîtrise de la masse salariale

La collectivité s'est récemment dotée d'un règlement intérieur du personnel, approuvé par délibération du 25 septembre 2017. Elle indique s'appuyer sur ce document pour optimiser la gestion du temps de travail au sein de la collectivité et rationaliser la gestion des heures supplémentaires.

Dans ce cadre, elle a mis en place des procédures de validation en amont et en aval de la réalisation d'heures supplémentaires, ainsi que de leurs modalités de compensations (récupération ou paiement). Depuis 2017, le suivi des récupérations est centralisé à la direction des ressources humaines et enregistré dans le logiciel de gestion *ad hoc*. Le nombre d'heures supplémentaires rémunérées a diminué d'un quart environ sur la période, ce qui a permis à la commune d'en réduire le coût à 0,4 M€ en 2017 pour 19 901 heures<sup>38</sup>.

En 2017<sup>39</sup>, le conseil municipal a délibéré sur le régime d'octroi des indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux agents de catégories B et C en listant les cadres d'emplois éligibles. Auparavant, cette liste relevait de délibérations anciennes, du 11 juillet 2008 pour la catégorie B, et du 19 décembre 2003 pour la catégorie C. Cette liste ne répond que partiellement

<sup>36</sup> Catégorie A : encadrement supérieur ; catégorie B : encadrement intermédiaire, catégorie C : tâches d'exécution.

<sup>37</sup> Afin d'identifier des marges de manœuvre budgétaires, la commune a fait réaliser un audit par un prestataire en septembre 2014. En matière de charges de personnel, les leviers à actionner portaient sur la réduction des heures supplémentaires et la réorganisation du service de restauration collective.

<sup>38</sup> À comparer à 25 389 heures en 2013.

<sup>39</sup> Délibération n° 104 du 25 septembre 2017.

aux dispositions du décret en vigueur<sup>40</sup>, lequel prévoit que les emplois et fonctions qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires doivent également être identifiés.

Toutefois, la commune ne s'est pas dotée d'instrument automatisé de décompte du temps de travail, qui constitue pourtant, aux côtés de la délibération, l'un des deux préalables à la mise en œuvre des indemnités. Ce décompte contrôlable peut être déclaratif pour les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement et pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de les percevoir est inférieur à 10.

Au regard du nombre moyen d'agents ayant bénéficié chaque année du paiement d'indemnités, soit 290 agents, dont 140 en moyenne ont dépassé le plafond légal de 25 heures mensuelles et 15 agents bénéficient de manière continue d'un contingent fixe d'indemnités qui s'apparente de fait à un forfait, la commune est invitée à poursuivre le contrôle engagé, à se conformer à la réglementation relative à l'octroi des indemnités et à mettre en place un contrôle automatisé.

**Rappel au droit n° 6 : déployer un outil automatisé de décompte du temps de travail pour se conformer au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.**

**Rappel au droit n° 7 : délibérer sur les fonctions et emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires et veiller à l'attribution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires conformément à leur objet dans le respect du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.**

Une réflexion sur le temps de travail reste à réaliser à la lumière des bases posées par le règlement intérieur. À cette occasion, la collectivité a harmonisé les calendriers de travail des différents services pour se conformer aux obligations en matière de protection des agents (pause méridienne notamment) et répondre aux nécessités d'ouverture au public.

Cependant, le temps de travail annuel reste inférieur à la durée légale fixée à 1 607 heures<sup>41</sup>. Sur la base de 365 jours, minorés de 104 jours (samedi et dimanche), de 8 jours fériés en moyenne et de 34,5 jours de congés accordés aux agents municipaux (29 congés annuels et 5,5, exceptionnels, cf. règlement intérieur), la durée effective du temps de travail à Maubeuge est de 1 530 heures annuelles (219 jours x 7 heures). Ce constat est partagé par la collectivité.

---

<sup>40</sup> Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 et circulaire du 11 octobre 2002 pour la fonction publique territoriale.

<sup>41</sup> Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 modifié, pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

L'application de la durée légale constitue pour la commune une marge de manœuvre financière significative, évaluée à 25 agents en équivalent temps plein [(1 607 heures - 1 530 heures) x 514 équivalents temps plein travaillés].

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur actuel indique vouloir engager le retour à la durée annuelle légale du temps de travail et rechercher des marges de manœuvre par la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

**Tableau n° 8 : Temps de travail annuel**

Congés et durée hebdomadaire du travail		semaine 35h
a	Nombre d'agents en ETP au 01/01/2018	514
b	Durée hebdomadaire de travail de la collectivité (en heures)	35 h
c	Jours ouvrés annuels (365-104-8)	253
d	Nombre de jours de congés accordés par la collectivité : 29 annuels et 5,5 exceptionnels	34,5
e=d-c	Décompte annuel (Nombre de jours travaillés dans la collectivité)	219 j
f=e*7	Conversion annuelle (en heures)	1 530 h
g	Durée légale du travail (en heures)	1 607 h
h=g-f	Différence (en heures)	78 h
i=h/7	Soit en nombre de jours par agent	11,07 j
j=i*a	Soit pour l'ensemble de la collectivité	39 835 h
k=j/g	<b>en ETP</b>	<b>25</b>

Source : exploitation du règlement intérieur de la collectivité par la chambre régionale des comptes.

**Rappel au droit n° 8 : respecter la durée légale du temps de travail, en application de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 transposée par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, et de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.**

#### 5.1.1.2.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général diminuent d'1,4 % par an (passant de 7,5 M€ en 2013 à 7,1 M€ en 2017).

La baisse du poste « énergie, électricité et chauffage urbain » (- 0,6 M€), à relativiser par le transfert d'une partie des dépenses au poste « maintenance » pour les chaudières (0,2 M€), est due à une moindre consommation de fluides, ainsi qu'à des modifications de périmètre, comme la fermeture du site de l'Arsenal. Les « fournitures de petit équipement, contrats de prestations de services et transports collectifs » sont impactés à la baisse (- 0,3 M€) par des choix de gestion, comme l'arrêt des temps d'accueil périscolaires et classes de découverte ou la priorité donnée aux cycles obligatoires en matière de sport scolaire, ou encore, la réduction des achats de matériels pour les services techniques. Les frais d'affranchissement diminuent parallèlement au déploiement de la dématérialisation des actes.

Les postes « Fêtes et cérémonies » (compte 6232) et « Autres services extérieurs » (compte 6288) connaissent une hausse de 0,6 M€ à la faveur de nouvelles festivités et animations telles le Grand live, la parade de Noël et la kermesse de la bière. Les frais de « maintenance » s'accroissent avec la mise à jour des contrats de maintenance et le passage en « téléservice » ou « SaaS »<sup>42</sup> informatique. Le poste « entretien des bâtiments » augmente, depuis 2016, sous l'effet du loyer d'entretien du bail emphytéotique administratif du groupe scolaire Mabuse. Enfin, dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les primes d'assurance incluent dorénavant une meilleure couverture de risques en cas de sinistre.

## 5.1.2 Des dépenses d'investissement majoritairement financées par l'emprunt

### 5.1.2.1 Les dépenses d'investissement

De 2013 à 2017, la commune a réalisé 50 M€ de dépenses d'investissement cumulées, hors remboursement de dette. Ce volume comprend :

- 38,7 M€ de dépenses d'équipement qui contribuent à l'accroissement du patrimoine ;
- 5,3 M€ de subventions d'équipement versées, principalement des fonds de concours à la communauté d'agglomération pour la prise en charge de 40 % du programme de voirie sur le territoire maubeugeois, dont l'éclairage public, compétence optionnelle pourtant transférée ;
- 5,6 M€ correspondant à la part investissement de l'engagement de la commune au titre du bail emphytéotique administratif « Mabuse ».

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'actuel maire fait état de 17 M€<sup>43</sup> d'engagements préexistants à sa prise de fonctions dont les autorisations de programme et crédits de paiement de la salle Shtrau et du conservatoire (7 M€), du projet Maubeuge Mons 2015 (2,1 M€), le solde du programme de rénovation urbaine (5 M€) et les fonds de concours à verser à la communauté d'agglomération au titre de la voirie et de l'éclairage public (2,9 M€).

---

<sup>42</sup> SaaS : *software as a service* est un modèle d'exploitation dans lequel les logiciels sont installés sur des serveurs distants plutôt que sur le poste de l'utilisateur.

<sup>43</sup> Il fait valoir, de plus, que les produits de fonctionnement 2014 ont reculé de 2,8 M€ suite à la baisse de la dotation de solidarité communautaire (- 1,3 M€), des taux des impôts (- 1,3 M€) et à la perte des recettes d'amendes de police (- 0,2 M€), soit un total de 19,8 M€ d'engagements préexistants et de recettes en moins à son entrée en fonctions.

## 5.1.2.1.1 Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement, dans l'ensemble plus élevées que la moyenne de la strate, ont été, à titre principal, consacrées aux opérations gérées sous forme d'autorisations de programme et crédits de paiement (18 M€ de 2014 à 2017). Elles ont concerné le renouvellement urbain (ANRU) pour le quartier des Epinettes, la rénovation de la salle des fêtes Sous-le-Bois aussi appelée Atelier renaissance et l'opération Maubeuge-Mons 2015 (salle Sthrau, conservatoire, église Saint-Pierre-Saint-Paul, escalier de La grimpette et chapelle des sœurs noires).

En favorisant l'attractivité du territoire, l'ordonnateur indique, dans sa réponse, escompter un accroissement de population de 3 000 habitants avec la construction de 700 logements à l'horizon 2020, créant un apport de recettes fiscales et de dotations de l'État.

Tableau n° 9 : Dépenses d'équipement 2013-2017

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul 2013-2017	BP 2018
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	7 799 551	7 755 446	7 331 869	5 897 518	9 959 906	38 744 291	8 415 912
<i>par habitant</i>	424	265	306	407	non connu	non connu	non connu
<i>moyenne de la strate</i>	379	328	278	273	non connu	non connu	non connu

Source : comptes de gestion

Les groupes scolaires ont fait l'objet d'importantes rénovations et de réaménagements pour permettre le regroupement d'écoles en 2015 et 2016.

La commune indique procéder, dans le phasage de ses projets, à une sélectivité en fonction de l'octroi de subventions de ses partenaires. Par exemple, elle fait appel au fonds de soutien à l'investissement local pour la rénovation de la salle Shtrau avec l'octroi d'une aide de 0,8 M€ pour un projet estimé à 5,3 M€ HT et une demande de subvention d'1,5 M€ pour son plan écoles évalué à 4 M€ HT.

Sans considération de seuils, les projets d'investissement font ponctuellement l'objet d'études préalables quant aux coûts induits de fonctionnement. À titre d'illustration, dans le cadre de la rénovation du conservatoire à rayonnement communal, les services ont rédigé une note du 6 octobre 2015 d'estimation des besoins de fonctionnement pour la création d'une école municipale de danse à compter de septembre 2017. À partir d'un volume hebdomadaire de cours de 57h30, les produits sont évalués à 30 000 € au titre de la tarification et les charges à 100 000 € concernant les professeurs, le recrutement d'un directeur adjoint n'étant cependant pas évalué. Le bâtiment hébergeant déjà le conservatoire de musique, les frais de fonctionnement sont globalement sans surcoût. Des petits équipements sont enfin prévus pour 3 000 €.

## 5.1.2.1.2 Les subventions d'équipement versées (fonds de concours)

Le transfert de charges de la compétence « voirie » a été acté par approbation du rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées le 4 octobre 2013. L'intérêt communautaire, à ce jour, résulte d'une délibération du 24 février 2016. Largement défini, il recouvre notamment :

- « *l'ensemble des voies publiques communales ainsi que les accessoires de voirie routière [...] ;*
- *l'éclairage public des voies d'intérêt communautaire et leur signalisation à l'exception des éclairages festifs ou ornementaux ; [...] ».*

Par dérogation au principe de spécialité<sup>44</sup>, la commune prend en charge 40 % du coût des dépenses d'investissement de voirie, net de FCTVA<sup>45</sup> et subventions. Cet accord daterait d'une convention du 22 novembre 2012 (source : délibération du 22 juin 2015) conclue avec la communauté d'agglomération dans sa structuration antérieure<sup>46</sup>. Quoique légale<sup>47</sup>, cette option réduit *de facto* l'intégration fiscale du bloc communal<sup>48</sup> en réintégrant dans le budget communal une charge transférée. Le taux de participation est majoré à 50 % depuis le 22 juin 2015.

Par délibération du 14 décembre 2015, le conseil municipal a acté le versement d'1 224 860 € TTC en régularisation de travaux de voirie exécutés de 2011 à 2014. Cette délibération de régularisation fonde ces versements sur celle du conseil municipal du 18 décembre 2009 portant sur le transfert de la compétence « voirie » à la communauté d'agglomération sous sa forme antérieure et du conseil communautaire du 1<sup>er</sup> octobre 2015.

Depuis, le conseil municipal approuve chaque année un programme de voirie puis l'année suivante, la participation définitive. En 2015, pour un programme initial de 537 046 €, la commune a contribué, en 2016, à hauteur de 212 962 €. Le programme 2016 s'élevait à 1 322 224 €.

En matière d'éclairage public, la communauté d'agglomération a signé, le 21 mars 2012, un contrat de partenariat public-privé (PPP) qui a fait l'objet de deux avenants. Ce contrat a pour objet le financement, la conception, reconstruction, maintenance, exploitation des réseaux d'éclairage public, de signalisation lumineuse tricolore et de jalonnement des parkings à Maubeuge.

---

<sup>44</sup> Article L5216-5 VI du CGCT : « *Afin de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement, des fonds de concours peuvent être versés entre la communauté d'agglomération et les communes membres après accords concordants exprimés à la majorité simple du conseil communautaire et des conseils municipaux concernés. Le montant total des fonds de concours ne peut excéder la part du financement assurée, hors subventions, par le bénéficiaire du fonds de concours* ».

<sup>45</sup> FCTVA : fonds de compensation de la TVA.

<sup>46</sup> Pour mémoire, la CAMVS actuelle est issue de la fusion au 1<sup>er</sup> janvier 2014 avec 3 autres intercommunalités pour regrouper 42 communes, et 43 à ce jour.

<sup>47</sup> Voir la réponse ministérielle publiée au JO le 11 octobre 2005 page : 9537, <http://questions.assemblee-nationale.fr/q12/12-66970QE.htm>.

<sup>48</sup> Le bloc communal est composé de l'établissement public de coopération intercommunale et de ses communes membres.

D'une durée de 15 ans à effet du 12 avril 2012, il est décomposé en quatre postes, dont deux font l'objet de fonds de concours de la commune au profit de la structure intercommunale. Par délibération du 14 décembre 2015, modifiée par celle du 21 mars 2016, le conseil municipal s'est engagé à reverser les sommes suivantes :

- gestion et administration du projet G0 et G1, pas de reversement ;
- maintenance et exploitation G2, pas de reversement ;
- maintien du patrimoine et renouvellement G3 : 50 % du coût net révisé TTC déduction faite du FCTVA (1 880 802 € TTC hors révision - FCTVA 308 526,76 €), soit 71 467,06 € par an durant 11 ans à compter de 2017 ;
- travaux préfinancés G4 : 40 % de 13 782 773,45 € TTC, soit 424 085,33 € par an durant 13 ans à compter de 2015.

Ainsi, la commune de Maubeuge s'est engagée à verser un montant annuel de 495 552,39 € jusqu'en 2027. Cet engagement devrait figurer dans les annexes budgétaires IV.B.1.5 prévues à cet effet au titre de la qualité de l'information financière.

#### 5.1.2.2 Les sources de financement

Pour financer 50 M€ de dépenses d'investissement en cinq ans, ainsi que 9,5 M€ d'indemnités de remboursement anticipé de dettes recapitalisées, la commune a mobilisé 35,5 M€ d'emprunts, 19,2 M€ de financements propres, et a dû puiser sur son fonds de roulement pour 4,7 M€.

Les financements propres correspondent aux recettes réelles d'investissement hors emprunt, constituées de l'épargne nette dégagée par la commune après remboursement du capital de la dette (capacité d'autofinancement nette), des subventions d'investissement reçues, du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), des taxes d'urbanisme et produits de cessions immobilières.

De 2013 à 2017, comme le montre le tableau ci-dessous, le financement propre disponible, d'un montant cumulé de 19,2 M€, résulte :

- des subventions d'investissement, à hauteur de 52 %, soit 9,9 M€ ;
- du FCTVA à hauteur de près de 26 %, soit 5 M€ ;
- de la capacité d'autofinancement nette à hauteur de 16 %, avec un montant de 3,1 M€ ;
- des taxes d'aménagement et produits de cession pour 6 %, soit 1,2 M€.

Le ratio d'autofinancement, soit le financement propre disponible cumulé (19,2 M€) rapporté au montant total des dépenses d'investissement cumulées (50 M€)<sup>49</sup>, est de 38 % au cours de la période examinée.

---

<sup>49</sup> Dont dépenses d'équipement (y compris travaux en régie), subventions d'équipement versées et engagement lié au BEA du groupe scolaire Mabuse.

Le solde correspond au besoin de financement sur la période sous revue. Ce besoin est significativement majoré par les charges à répartir (9,5 M€) correspondant aux indemnités de remboursement anticipé recapitalisées dans le cadre du refinancement de dette intervenu fin 2015. Le besoin de financement s'élève donc à 40,3 M€ sur la période, supporté à hauteur de 35,5 M€ par emprunt et par la mobilisation du fonds de roulement pour 4,7 M€<sup>50</sup>.

**Tableau n° 10 : Sources de financement des dépenses d'investissement**

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul 2013-2017	BP 2018
<b>CAF brute</b>	<b>7 488 270</b>	<b>4 422 649</b>	<b>5 504 809</b>	<b>4 348 374</b>	<b>4 136 024</b>	25 900 126	<b>6 283 311</b>
- Annuité en capital de la dette	4 153 994	4 188 040	4 378 446	4 786 173	5 252 322	22 758 975	6 221 600
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>3 334 276</b>	<b>234 609</b>	<b>1 126 363</b>	<b>-437 799</b>	<b>-1 116 298</b>	3 141 151	<b>61 711</b>
TLE et taxe d'aménagement	95 215	117 108	35 595	69 687	38 827	356 432	100 000
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	662 803	1 231 612	1 082 760	959 569	1 065 851	5 002 595	1 000 000
+ Subventions d'investissement reçues	1 378 892	2 885 077	2 906 298	605 401	2 135 113	9 910 780	3 880 818
+ Produits de cession	135 504	331 102	143 332	14 480	138 003	762 420	0
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0	0
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>2 272 414</b>	<b>4 564 898</b>	<b>4 167 985</b>	<b>1 649 137</b>	<b>3 377 794</b>	16 032 227	<b>4 980 818</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>5 606 690</b>	<b>4 799 507</b>	<b>5 294 349</b>	<b>1 211 338</b>	<b>2 261 496</b>	19 173 379	<b>5 042 529</b>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tx en régie)</i>	71,9%	61,9%	72,2%	20,5%	22,7%		
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	7 799 551	7 755 446	7 331 869	5 897 518	9 959 906	38 744 291	8 415 912
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 106 433	11 345	2 272 088	1 061 133	851 516	5 302 515	1 826 617
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	343 255	143 644	-96 268	5 628 000	0	6 018 631	0
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	1 799	1 799	0
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	9 471 756	0	0	9 471 756	0
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0	0
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>-3 642 550</b>	<b>-3 110 929</b>	<b>-13 685 097</b>	<b>-11 375 313</b>	<b>-8 551 725</b>	-40 365 615	<b>-5 200 000</b>
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	112 419	0	0	0	0	112 419	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	0
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-3 530 131</b>	<b>-3 110 929</b>	<b>-13 685 097</b>	<b>-11 375 313</b>	<b>-8 551 725</b>	-40 253 196	<b>-5 200 000</b>
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0	4 675 842	9 271 756	14 628 000	6 969 623	35 545 221	5 200 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-3 530 131	1 564 913	-4 413 340	3 252 687	-1 582 102	-4 707 974	0

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

### 5.1.2.3 Le recours à l'emprunt en dépit d'un niveau d'endettement soutenu

À la date du 31 décembre 2017, l'encours de la dette du budget principal s'élève à 87,5 M€, soit plus du double des produits de fonctionnement de la commune. La dette par habitant est de 2 271 € en 2016, soit plus de deux fois supérieure à celle des communes de la strate, de 1 095 €.

<sup>50</sup> Et 0,1 M€ de solde des opérations pour compte de tiers.

L'encours s'est accru de 16,9 M€ de 2013 à 2017, soit d'un quart, sous l'effet de la souscription d'un bail emphytéotique administratif initié en 2013 (5,6 M€), d'un refinancement de dette conduit fin 2015 (9,2 M€ de pénalités recapitalisées) et de la souscription de nouveaux emprunts (20,6 M€ contre 18,6 M€ remboursés).

La capacité de désendettement, mesurée par le ratio d'encours de dette rapporté à la capacité d'autofinancement brute, s'élève à 21 ans fin 2017, comparée à 9 ans fin 2013. Ce ratio dépasse largement le seuil de soutenabilité généralement admis à 10 ans.

L'annuité de remboursement de la dette (capital et intérêts) représente, en 2016, 230 € par habitant pour une moyenne de la strate à 160 €. Les charges financières ont diminué de 16 % sur la période (de 2,9 M€ en 2013 à 2,4 M€ en 2017) concomitamment à la réduction du taux d'intérêt apparent (de 4,1 % en 2013 à 2,8 % en 2017).

**Tableau n° 11 : Évolution de l'encours et de la charge de dette du budget principal**

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2017-2013	Évolution annuelle 2013-2017
Encours de dette au 1 <sup>er</sup> janvier	74 679 368	70 525 374	71 013 176	75 906 487	85 748 314	14,8 %	3,5 %
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	4 153 994	4 188 040	4 378 446	4 786 173	5 252 322	26,4 %	6 %
+ Nouveaux emprunts	0	4 675 842	9 271 756	14 628 000	6 969 623		
= Encours de dette au 31 décembre	70 525 374	71 013 176	75 906 487	85 748 314	87 465 615	24 %	5,5 %
Capacité de désendettement en années (dette/capacité d'autofinancement brute)	9,4	16,1	13,8	19,7	21,1		
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	2 893 408	2 531 254	12 264 321*	2 364 645	2 430 841	- 16 %	- 4,3 %
Taux d'intérêt apparent	4,1 %	3,6 %	16,2 %*	2,8 %	2,8 %		

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

\* Dont 9,5 M€ d'indemnités de remboursement anticipé (compte 668).

### 5.1.3 Une trésorerie confortable

Fin 2017, le résultat dégagé par la section de fonctionnement est de 3,5 M€, porté à 8,8 M€ après intégration des résultats reportés de l'exercice précédent.

La trésorerie de la commune, à la date du 31 décembre, s'établit en moyenne à 9,6 M€ sur la période. Ce niveau élevé s'explique en partie par un excédent en fonds de roulement de fin d'année, dû au volume de mandats émis en toute fin d'exercice, et surtout par la mobilisation d'emprunts sur la période 2013-2017.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire justifie le maintien d'un niveau élevé de trésorerie pour faire face au paiement des engagements antérieurs, qu'il estime à 17 M€ (*cf. supra*), et du décompte de liquidation consécutif à la décision d'abandon du projet d'extension du parc zoologique, pour lequel le groupement d'entreprises sollicitait 13,9 M€.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*De 2013 à 2017, les produits de gestion ont subi une diminution de près de 2,8 % alors que dans le même temps les charges de gestion se sont accrues de 2,9 %, caractérisant un « effet de ciseau », à l'origine de la dégradation de l'épargne de la commune. Compte tenu du poids de l'encours de la dette à rembourser, son épargne nette est devenue négative en 2016 et 2017.*

*La réduction des produits est essentiellement due à la baisse des taux d'imposition décidée en 2013. Les bases fiscales se sont significativement érodées avec la diminution de la population. Dans le même temps, la redistribution facultative de dotation de solidarité communautaire par la communauté d'agglomération a perdu 1 M€. Les produits de gestion de la commune de Maubeuge sont donc fortement dépendants des dispositifs de péréquation et soutenus par la redistribution de l'État (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation politique de la ville).*

*Les programmes d'investissement n'ont pu être réalisés qu'au prix d'un large financement par l'emprunt.*

*L'endettement atteint un niveau critique au vu du poids financier à long terme représenté par divers contrats.*

*Malgré un niveau de trésorerie confortable de 2013 à 2017, la situation financière de la commune apparaît donc particulièrement fragile fin 2017.*

---

## **5.2 De lourds engagements pesant sur la collectivité**

### **5.2.1 La sécurisation de la structure de la dette au prix d'un refinancement coûteux**

De 2013 à 2017, l'encours de dette de la commune a augmenté de 16,9 M€ pour atteindre 87,5 M€ en fin de période. Cette évolution est principalement due à un refinancement de dette fin 2015, qui a alourdi l'encours de 9,3 M€, refinancement couplé à un emprunt supplémentaire de 6 M€.

Avant refinancement, au compte administratif 2014, l'encours de dette (71 M€) est constitué à près de 40 %, soit 28 M€, d'emprunts à taux variable<sup>51</sup>. Deux emprunts sont potentiellement plus sensibles :

- l'un au capital restant dû de 11,4 M€, n° 638 souscrit en 2012, est indexé<sup>52</sup> sur la courbe des taux (écart entre les taux longs et les taux courts) avec application d'un taux de 3,15 % si l'écart reste supérieur à 0,20 %, ou à défaut de 6,95 % majoré 5 fois l'écart de taux ;
- l'autre au capital restant dû de 12 M€, n° 608 souscrit en 2005, indexé sur le taux d'inflation française, majoré d'une marge de 2,45 %. Cet emprunt fait parallèlement l'objet d'un contrat d'échange de taux (« Swap »), lui-même dépendant de la courbe des taux. En vertu de ce Swap, la commune perçoit un taux équivalent à celui du contrat support et paye un taux d'1,85 % si deux écarts entre taux longs et taux courts restent supérieurs à 0,10 %, ou à défaut de 6,18 % (cf. annexe n° 5 pour le détail des emprunts). Ce Swap a toujours été bénéficiaire pour la collectivité.

Pour ces emprunts bancaires, la commune n'a jamais décidé la constitution d'une provision pour risque de taux, facultative au cas d'espèce<sup>53</sup>. Le principe général pour constituer, ajuster ou reprendre ce type de provision est de comparer l'évolution du taux du contrat détenu par rapport à un taux de référence, à déterminer par la collectivité.

Le constat d'un risque de taux<sup>54</sup> pour ces produits souscrits antérieurement a conduit la commune à envisager un refinancement plus global de dette fin 2015, de 32 M€ (cf. annexe n° 5 précitée) avec pour objectifs de :

- sécuriser les budgets pour ne pas subir un scénario défavorable lié à un contrat classé 3E<sup>55</sup> (n° 638), ainsi qu'à un contrat d'échange de taux (Swap) ;
- dégager des marges de manœuvre pour faire face à la baisse des dotations de l'État ;
- assurer, l'année de la renégociation, une part des besoins de financement (2015) ;
- réaliser une meilleure lisibilité budgétaire (prospectives simplifiées compte tenu des écarts de taux et d'un éventuel scénario défavorable) ;
- faciliter la gestion des contrats de prêt en limitant leur nombre ;
- re-profiler la dette en taux fixes contre une possible hausse des taux ;
- échelonner les échéances pour lisser le paiement de l'annuité et assouplir la gestion de trésorerie.

---

<sup>51</sup> Classés en dehors de la catégorie la moins risquée (« A1 »), dans la grille de classification de risque dénommée « charte Gissler ».

<sup>52</sup> Phase structurée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

<sup>53</sup> Provision devenue obligatoire pour les emprunts souscrits par les communes à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 en application de l'article 94 de la loi n° 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014.

<sup>54</sup> Alors même que la commune n'a, *a minima*, produit aucun suivi des historiques d'écarts de taux concernés : CMS 20 ans – CMS 2 ans pour le contrat n° 638, et [(CMS 5 ans – CMS 2 ans) et (CMS 30 ans – CMS 10 ans)] pour le Swap.

<sup>55</sup> Au sens de la charte Gissler.

En juillet 2015, la commune a sollicité le concours ponctuel d'un prestataire pour analyser son projet de sortie d'un Swap dans le cadre du refinancement.

Le prestataire, relevant que la collectivité se trouvait dans « une situation captive » vis-à-vis de son prêteur, avait conclu à une opération de sortie de Swap défavorable au regard des conditions du marché, des propositions de la banque et du « prix anormalement élevé » (soulte) sollicité pour la sortie du Swap, duquel elle ne pouvait sortir qu'en traitant avec cette banque. Le prestataire avait chiffré le risque maximum pour la ville à 3,15 M€ en cas de sortie du Swap, comparé au risque maximum de 0,81 M€ en cas de maintien, ce qui l'avait conduit à conseiller le *statu quo*, à la faveur de la mise en œuvre d'une politique de provisionnement.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire actuel indique que le prestataire de la collectivité n'avait pas été missionné sur l'intégralité des opérations de refinancement envisagées. Il souligne que, de la sortie du Swap, dépendaient le refinancement des deux prêts les plus sensibles, dont l'un était éligible au fonds de soutien de l'État, et la possibilité de se procurer de nouveaux financements pour assurer les engagements de la commune. En conséquence, l'analyse a porté sur l'équilibre global des opérations (sortie de Swap, refinancement et nouveaux emprunts) pour sécuriser l'encours à horizon 2045, en lissant dans le temps et réduisant de 0,5 M€ la charge financière annuelle.

Le maire et la banque cocontractante du Swap font valoir également, dans leurs réponses, que la sortie des emprunts à risques<sup>56</sup> qui avait pour corollaire la sortie de ce Swap, répondait à une suggestion émise par les services de l'État dans le cadre du réseau d'alerte dans lequel se trouvait la collectivité. Les opérations de refinancements auraient ainsi été menées en collaboration avec la sous-préfecture et la direction départementale des finances publiques.

Pour refinancer 32 M€ d'encours de dette, la commune a négocié avec ses deux prêteurs historiques<sup>57</sup>. Selon la commune, avec des équilibres financiers fragiles, la recherche de 6 M€ de sources de financement fin 2015 s'avérait complexe auprès des organismes bancaires et la banque faisait de la sortie du Swap, une condition préalable à toute proposition de refinancement et d'accès à de nouveaux prêts.

À la date du 5 février 2018<sup>58</sup>, l'encours est sécurisé à près de 97 %, classé « A1 », ce qui constituait le principal objectif des refinancements.

Cependant, comme l'illustre le tableau suivant, avec un impact direct et conséquent sur l'augmentation de l'encours de dette, la sortie du Swap, contre l'avis de son conseil, présente à elle seule un coût élevé de 2,4 M€. Outre la mobilisation de 6 M€ d'emprunts nouveaux à un taux fixe<sup>59</sup>, supérieur au taux du marché, la commune a refinancé sa dette pour un coût de 15,9 M€. Alors que son endettement était déjà important, que ses équilibres financiers étaient fragiles, ne lui permettant d'autofinancer qu'1,3 % (0,2 M€) de l'indemnité de remboursement anticipé totale (15,9 M€).

---

<sup>56</sup> Dits « toxiques ».

<sup>57</sup> Pour l'un, 16,7 M€ d'encours restant dû au 31 décembre 2014, 42,8 M€ pour le second.

<sup>58</sup> Source : tableau de bord de dette de la commune.

<sup>59</sup> 3 M€ à 1,88 % sur 15 ans et 3 M€ à 2,10 % sur 15 ans.

Tableau n° 12 : Impact des refinancements 2015

en euros	Refinancement					Emprunts nouveaux	Total emprunté
	Capital refinancé	Indemnités de remboursement anticipé recapitalisées	Indemnités de remboursement anticipé autofinancées	Indemnités de remboursement anticipé incluses dans le taux	Total des indemnités de remboursement anticipé		
	a	b	c	d	e=b+C+D	f	g=a+b+f
<b>Banque N° 1</b>	<b>10 047 472 €</b>	<b>4 271 756 €</b>	<b>200 000 €</b>	<b>0 €</b>	<b>4 471 756 €</b>	<b>3 000 000 €</b>	<b>17 319 228 €</b>
Refinancement 12 emprunts	10 047 472 €	1 876 756 €	200 000 €		2 076 756 €		11 924 228 €
Sortie du Swap		2 395 000 €			2 395 000 €		2 395 000 €
Financements nouveaux 2015					0 €	3 000 000 €	3 000 000 €
<b>Banque N° 2</b>	<b>22 161 042 €</b>	<b>5 000 000 €</b>	<b>0 €</b>	<b>6 389 000 €</b>	<b>11 389 000 €</b>	<b>3 000 000 €</b>	<b>30 161 042 €</b>
Emprunt éligible au fonds de soutien	11 416 379 €			4 900 000 €	4 900 000 €		11 416 379 €
Emprunt support au Swap	10 744 663 €	5 000 000 €		1 489 000 €	6 489 000 €		15 744 663 €
Financements nouveaux 2015					0 €	3 000 000 €	3 000 000 €
<b>Total refinancements</b>	<b>32 208 514 €</b>	<b>9 271 756 €</b>	<b>200 000 €</b>	<b>6 389 000 €</b>	<b>15 860 756 €</b>	<b>6 000 000 €</b>	<b>47 480 271 €</b>

en euros	Cumuls	2014	2015	2016	2017
Encours de dette total 31/12/2013	70 525 374				
- Remboursements	18 604 980	4 188 040	4 378 446	4 786 173	5 252 322
+ Emprunts nouveaux	20 645 465	4 675 842	0	9 000 000	6 969 623
+ Indemnités de remboursement anticipé recapitalisées	9 271 756	0	9 271 756	0	0
+ Bail emphytéotique administratif Mabuse	5 628 000	0	0	5 628 000	0
= Encours de dette total 31/12/2017	87 465 615		0	0	0
Ecart 2017/2013 en valeur	16 940 241				
Ecart 2017/2013 en %	24%				

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

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Globalement, les opérations de refinancement réalisées fin 2015 ont conduit la commune à refinancer un encours total de 32,2 M€ pour un coût de 15,9 M€.

La commune a renégocié deux contrats avec une banque, l'un a bénéficié du fonds de soutien pour 0,8 M€, l'autre constituait le support d'un Swap auprès d'un autre organisme bancaire.

Auprès de cet organisme, la commune a refinancé 12 contrats et acté la sortie du Swap bénéficiaire. La décision de sortir de ce Swap a été prise contre l'avis du cabinet de conseil spécifiquement missionné par la commune, qui s'était prononcé en défaveur de cette opération compte tenu de son coût pour les finances de la ville.

Dans le cadre de ces refinancements, la commune a souscrit de nouveaux emprunts à hauteur de 6 M€.

À l'issue de ceux-ci, les objectifs assignés fin 2015, visant à réduire les risques pesant sur la dette et à redonner des marges de manœuvre à la collectivité, ont certes été facialement atteints, l'encours ayant été sécurisé à plus de 97 % fin 2017 et les charges financières annuelles réduites de 2,4 M€, comparées à 2,9 M€ fin 2013, mais au prix d'un coût élevé pour la ville, de l'ordre de 15,9 M€. Ce constat rejoint celui formulé par la Cour des comptes dans la partie du rapport public annuel de février 2018 consacrée à la sortie des emprunts à risques des collectivités locales, où elle relève que l'exercice de désensibilisation mené à bien est une « opération techniquement réussie mais à un coût élevé pour les finances publiques ».

## **5.2.2 L'impact sur l'encours de dette de la conclusion d'un bail emphytéotique administratif (BEA) pour la reconstruction du groupe scolaire Mabuse**

L'article L. 1311-2 du CGCT permet aux collectivités de conclure un BEA sur un bien immobilier leur appartenant en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général relevant de leur compétence.

### 5.2.2.1 Historique du projet

Dans le cadre du programme de renouvellement urbain des bâtiments publics pour le quartier « Provinces françaises », la commune a décidé la reconstruction, gestion et maintenance du groupe scolaire Mabuse sous la forme d'un bail emphytéotique administratif. Cette procédure, initiée par délibération du 7 octobre 2011, a été privilégiée pour les raisons suivantes :

- se décharger du risque en confiant la maîtrise d'ouvrage à un opérateur ;
- récupérer des équipements fonctionnels en fin de bail sans paiement supplémentaire ;
- maîtriser le budget grâce au paiement d'un loyer lissé sur la durée du bail.

Sur la base d'études préalables mettant en évidence la nécessité d'une profonde restructuration et d'un effort financier significatif pour la commune, un appel d'offres a été lancé le 22 décembre 2011. Le bail a été attribué par la commission d'appel d'offres du 19 septembre 2012 à l'unique candidature d'un groupement d'entreprises.

### 5.2.2.2 Coût de l'opération

Par délibérations des 21 décembre 2012 et 27 juin 2013 le maire est autorisé à signer, avec le groupement d'entreprises, le bail et la mise à disposition de 30 ans du groupe scolaire au profit de la commune. Le programme consiste en la démolition et reconstruction d'une école maternelle, élémentaire, et en option d'une crèche, une restauration et un logement de fonction. Le coût prévisionnel est fixé à 8 503 594 € TTC.

Le montant du loyer annuel est arrêté à 495 909 € TTC<sup>60</sup>, soit 14,88 M€ sur 30 ans avec la possibilité de le réduire à 365 000 € TTC en cas d'octroi de subventions évaluées à 2,5 M€. Ce loyer se décompose en trois parties :

- 198 363,60 € au titre du coût de l'investissement ;
- 178 527,24 € au titre du coût de financement et des frais fiscaux ;
- 119 018,16 € au titre du gros entretien et renouvellement.

---

<sup>60</sup> Loyer révisé chaque année à la date anniversaire de l'entrée en jouissance selon l'indice national du coût de la construction.

Le contrat de bail signé par acte notarié du 1<sup>er</sup> août 2013, date de commencement des travaux, prévoit que l'emphytéote<sup>61</sup> est chargé à ses frais, risques et périls, de l'ensemble des travaux nécessaires à la réalisation de l'ouvrage. Toutefois, toute dépense supplémentaire découlant d'avaries, de découverte d'insuffisante portance du sol, vestiges ou fouilles archéologiques, lors même d'une évolution légale et/ou réglementaire, où toute dépense supplémentaire est à la charge de la ville de Maubeuge (article 17.2). La date de mise à disposition de l'équipement est prévue pour le 20 décembre 2014 moyennant le versement d'une redevance à la commune de 1 500 €.

Par délibération du 8 décembre 2014 et acte notarié du 23 décembre 2014, un avenant a porté le coût de l'opération à 9 140 671 €. Ce surcoût constate l'impact de la découverte par l'emphytéote d'amiante, d'une insuffisance de portance des sols, et du diagnostic archéologique mettant en évidence l'ampleur des vestiges des fortifications de la ville ancienne, nécessitant une dépollution et des travaux et frais supplémentaires. Le coût de l'opération est ainsi majoré de 0,64 M€ (+ 7,5 %). Le loyer annuel est revalorisé puis réduit à 469 000 €, pour tenir compte des subventions octroyées (1,8 M€) par la communauté d'agglomération et l'État. Le financement global de l'opération net de subventions s'établit à 14,1 M€ pour un investissement de 9,1 M€.

#### 5.2.2.3 Mise à disposition de l'équipement

La mise à disposition de l'ouvrage a eu lieu le 24 juin 2016, date fixée par l'avenant du 23 décembre 2014 qui avait décalé de 18 mois la date initiale pour cause de travaux supplémentaires.

La convention de mise à disposition (articles II.1 et 2) prévoit que le bailleur conserve l'équipement en parfait état de fonctionnement et que la commune assure l'entretien de l'ouvrage en bon état de réparations locatives. Par renvoi à l'article 21 du bail, sont à la charge exclusive de la commune les modifications et ouvrages complémentaires imposés par un texte législatif ou réglementaire si elles changent l'économie du contrat, celles d'importance mineure peuvent être réalisées par l'emphytéote. Aucun partage précis des dépenses relevant de la commune ou du bailleur n'est annexé.

À l'expiration du bail, l'ouvrage devient de plein droit propriété de la commune sans acte ni indemnité (articles 34 et 35). L'état technique de l'équipement doit être en conformité avec les dispositions légales ou réglementaires en vigueur et les exigences de l'article 606 du code civil<sup>62</sup> (article 29.2).

Ainsi, qu'il s'agisse des modalités de partage de frais durant la mise à disposition ou de la définition de l'état du bien à son terme en 2046, l'imprécision des stipulations contractuelles pourrait être sujette à interprétations divergentes, et la commune devra rester vigilante à cet égard.

---

<sup>61</sup> L'emphytéote désigne le preneur ou locataire du bail emphytéotique, qui se voit reconnaître un droit réel sur le bien qui lui est donné à bail.

<sup>62</sup> Les grosses réparations sont celles des gros murs et des voûtes, le rétablissement des poutres et des couvertures entières, ainsi que des digues, murs de soutènement et de clôture en entier. Toutes les autres réparations sont d'entretien.

## 5.2.3 Le contentieux lié à l'abandon du projet d'extension du zoo

### 5.2.3.1 Le fait générateur

Le parc animalier de Maubeuge est situé en plein cœur de ville. À l'exception de la petite restauration et de la boutique de souvenirs concédées, le zoo est géré par la commune en régie. En 2017, il emploie 48 agents (effectif physique) et présente un déficit de fonctionnement évalué, en 2016, à 0,7 M€ par la commune (0,9 M€ en 2013).

En 2012<sup>63</sup>, la commune a délégué la maîtrise d'ouvrage d'extension et le réaménagement du zoo à la communauté d'agglomération Maubeuge – Val de Sambre. Ce projet ambitieux de 93 M€ visait à agrandir le parc de 7 hectares actuellement à plus de 16 hectares et à accroître la fréquentation de 180 000 visiteurs à 500 000 visiteurs par an, 10 % de l'opération étant consacrée à la restauration des remparts Vauban.

Dans son précédent rapport sur la gestion 2007-2012, la chambre avait relevé un coût de projet à 84,4 M€ dont le subventionnement, évalué à 74,2 M€, était qualifié d'optimiste, la part des subventions publiques n'étant alors pas complètement déterminée et la perspective d'une subvention européenne qu'une éventualité.

En dépit du risque financier pesant sur ce projet, le conseil municipal a autorisé, le 27 juin 2013, la signature par la communauté d'agglomération Maubeuge – Val de Sambre, d'un marché de conception-réalisation avec un groupement d'entreprises dont les tranches ferme et conditionnelle n° 1 ont été lancées pour un montant de 62,6 M€ HT<sup>64</sup>. Les travaux de la première phase devaient durer 22 mois, après un an d'études de conception.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ancien maire indique que la viabilité du projet avait été soumise à des études de faisabilité. Il souligne que le conseil régional avait validé une autorisation de programme de 30 M€ et pris une délibération de principe pour le financement de 8 M€ pour la première tranche, auxquels venaient s'ajouter 3 M€ du département et 3 M€ de fonds européens. Le précédent maire précise également que l'État et la communauté d'agglomération Maubeuge – Val de Sambre (6 M€) avaient donné un accord de principe et que, pour l'exécution des tranches suivantes, lesdits partenaires auraient poursuivi leur soutien financier.

Le conseil municipal réuni le 3 septembre 2014 a acté l'abandon du projet pour motif d'intérêt général, se fondant sur :

- l'incertitude liée aux financements, arguant que les subventions de la région, de l'État et des fonds européens n'avaient pas été notifiées ;
- les dispositions de la loi MAPTAM<sup>65</sup> limitant les financements croisés avec un reste à charge minimal de 30 % ;

---

<sup>63</sup> Délibération du 30 mars 2012.

<sup>64</sup> Par ordre de service n° 1 du 23 septembre 2013 prescrivant la réalisation des études de conception de la tranche ferme et la cession des droits d'auteur du film 3D pour la première phase du projet comprenant notamment, la serre tropicale et le restaurant.

<sup>65</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

- le nombre de visiteurs escompté aléatoire ;
- le risque de hausse des coûts au regard des exigences de la commission nationale des monuments historiques, de la loi sur l'eau et de la révision du plan local d'urbanisme.

L'actuel maire, en réponse aux observations provisoires de la chambre, fait valoir que seules 1,5 M€ de subventions du département du Nord avaient été notifiées.

Par délibération du 15 décembre 2015, le conseil municipal a acté un décompte de liquidation arrêté à la date du 13 juillet 2015 pour un montant de 4 780 425,78 € TTC et décidé le versement à la communauté d'agglomération Maubeuge – Val de Sambre d'un acompte de 2 620 316,34 € TTC, représentant l'avant-projet sommaire réalisé dans sa totalité.

À la suite de désaccords entre les trois partenaires (commune, communauté d'agglomération, prestataire) sur le montant des indemnités<sup>66</sup>, la commune de Maubeuge a saisi le tribunal administratif de Lille. Ce dernier a sollicité une expertise par ordonnance du 19 février 2015 auprès d'un expert près la Cour d'appel de Reims, assisté d'un expert économiste. Le rapport a été remis le 21 décembre 2017, le contentieux est actuellement pendant devant le tribunal.

#### 5.2.3.2 Vers la signature d'un protocole transactionnel

La commune a fait preuve de prudence en commençant à provisionner le risque lié à l'abandon du projet en 2014, alors que l'ouverture d'un contentieux en première instance a démarré en 2015. En application du régime juridique prévu par les articles L. 2321-2-29<sup>67</sup> et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales<sup>68</sup>, elle a constitué en 2014 et 2015 une provision obligatoire d'un montant total d'1 720 920 €.

Ces provisions sont intégralement reprises à la date du 31 décembre 2017.

---

<sup>66</sup> Désaccord portant sur le montant de l'indemnisation du prestataire et la part des études/travaux en partie déjà réalisés suite aux ordres de service :

- N° 1 prescrivant la réalisation des études de conception de la tranche ferme et la cession des droits d'auteur du film 3D pour la première phase du projet comprenant, notamment, la serre tropicale et le restaurant ;
- N° 2 prescrivant l'exécution de la maquette du parc zoologique, du désamiantage et de l'aménagement du rez-de-chaussée du bâtiment de l'ancienne hostellerie, située avenue du parc à Maubeuge, et de la réparation avancée de certaines parties des remparts dans le zoo existant.

<sup>67</sup> Extraits : article L. 2321-2-29° du CGCT : « *Les dépenses obligatoires comprennent notamment : [...] Les dotations aux provisions, notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers, dont les modalités de constitution, d'ajustement et d'emploi sont déterminées par décret en Conseil d'État* ».

<sup>68</sup> Extraits : article R. 2321-2 : « *Pour l'application du 29° de l'article L. 2321-2, une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante dans les cas suivants : 1° Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ; [...] En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. Pour l'ensemble des provisions prévues aux alinéas précédents, la commune peut décider de constituer la provision sur plusieurs exercices précédant la réalisation du risque. La provision est ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque. Elle donne lieu à reprise en cas de réalisation du risque ou lorsque ce risque n'est plus susceptible de se réaliser. Une délibération détermine les conditions de constitution, de reprise et, le cas échéant, de répartition et d'ajustement de la provision. Le montant de la provision, ainsi que son évolution et son emploi sont retracés sur l'état des provisions joint au budget et au compte administratif* ».

Actuellement, la commune a déjà versé 2,6 M€ TTC, en 2015, à la communauté d'agglomération<sup>69</sup>, mandaté une indemnité d'1,7 M€ TTC en 2017 et inscrit en restes à réaliser 2017, à reporter sur 2018, 2,2 M€ TTC de frais d'études pour le parc zoologique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire indique qu'il serait mis fin à ce contentieux par désistement de l'instance, dès l'aboutissement du protocole d'accord transactionnel avec le groupement d'entreprises, autorisé par le conseil municipal du 10 septembre 2018. Cet accord fixerait à 8,4 M€, le montant dû au titre des prestations réalisées et de l'indemnité de résiliation, le solde à verser s'élèverait ainsi à 2,4 M€.

#### 5.2.4 Des engagements hors bilan significatifs

La commune de Maubeuge a conclu avec l'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais deux conventions pluriannuelles de portage foncier successives (2007-2014 et 2015-2019). Pour chaque opération, une convention opérationnelle prévoit les modalités de portage et obligations de la ville en fin de portage. Pour les conventions listées ci-dessous, la commune s'engage, au terme de la durée de portage, à acheter ou faire acheter par un tiers, dans le délai de cinq ans après la signature, les emprises objet du portage (acquisitions foncières, études, démolitions). Par conséquent, le cas échéant la commune doit être en capacité d'assumer budgétairement et financièrement cette dépense le moment venu. À l'issue de la convention, le patrimoine, donc l'actif de la commune, sera éventuellement modifié. En cas de retournement de la conjoncture, la collectivité encourt un risque inhérent à toute opération immobilière.

Or, ces engagements, représentant un stock de 7,3 M€ à la date du 31 décembre 2017, ne figurent pas, dans les documents budgétaires, parmi les engagements hors bilan donnés<sup>70</sup>.

**Tableau n° 13 : Conventions opérationnelles avec l'EPF Nord-Pas de Calais au 25 avril 2018**

Programme Pluriannuel d'Intervention	Date du conseil d'administration EPF	N° OP	Opération	Échéance	Montant stock foncier 31/12/2017*
2007-2014	10/12/2013	OP1846	Abords de la RN49	07/02/2019	766 050
2007-2014	26/10/2012	OP1707	Pont Allant	03/01/2018	3 214 464
2007-2014	09/07/2013	OP1774	La Clouterie	15/07/2018	3 251 777
2015-2019	13/10/2015	OP2094	Abords de la place Vauban	24/08/2021	23 536
2015-2019	29/06/2015	OP2020	Marché couvert	clôturé	0
<b>Total</b>					<b>7 255 826</b>

\* net des provisions en attente de contrôle a posteriori

Source : chambre régionale des comptes d'après le site internet de l'epf-npdc et les conventions opérationnelles.

<sup>69</sup> La commune a également réglé 0,65 M€ d'indemnités de concours.

<sup>70</sup> L'article L. 2313-1 du CGCT (avant dernier alinéa) prévoit que « pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements ». L'article R. 2313-3 du CGCT précise que les états annexés au budget et au compte administratif sont : « [...] 7° Présentation des engagements donnés et reçus ».

---

## **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Connaissant une situation financière fragile, la commune de Maubeuge s'est engagée, à long terme, dans plusieurs opérations lourdes.*

*Elle a souscrit un bail emphytéotique administratif.*

*Elle s'est lancée dans un projet ambitieux d'extension du parc zoologique, au financement en partie incertain, non compatible avec ses possibilités financières. L'abandon de cette opération en 2014 va conduire la commune à devoir indemniser l'entreprise titulaire du marché de conception-réalisation résilié. Le dénouement de ce contentieux résiderait dans un protocole transactionnel de 8,4 M€ autorisé par le conseil municipal du 10 septembre 2018.*

*Enfin, dans le cadre d'opérations de portage foncier, la commune s'est engagée envers l'établissement public foncier Nord-Pas-de-Calais à acheter ou faire acheter par un tiers, en fin de portage, les emprises afférentes (acquisitions foncières, études, démolitions).*

---

### **5.3 Une prospective optimiste, qui reste à enrichir**

#### **5.3.1 Les hypothèses retenues par la commune**

Interrogée sur l'élaboration d'une prospective financière, la commune a transmis un état des grands équilibres budgétaires à l'horizon 2020. Cette projection, élaborée par la direction des finances, ne fait l'objet d'aucune diffusion et constitue un document de travail interne à destination du maire et du directeur général des services.

Les hypothèses retenues au 7 décembre 2017 reposent sur les lignes directrices suivantes :

- Retrouver, dès 2018, une capacité d'autofinancement nette positive ;
- désendetter la commune en empruntant 5,2 M€ à chaque exercice de 2018 à 2020, montant inférieur au remboursement annuel du capital ;
- retenir des dépenses d'équipement de 5,9 M€ en 2019 et 2020, ce niveau pouvant évoluer à la hausse en cas de subventions supplémentaires reçues de partenaires ;
- maîtriser les charges de fonctionnement *via* une baisse des charges à caractère général, le maintien de la masse salariale sur la base du réalisé 2017 et des autres charges de gestion courante ;
- maintenir les recettes de fonctionnement en euros constants jusqu'en 2020 au niveau des hypothèses retenues pour le budget primitif 2018.

Au titre des investissements à réaliser de 2018 à 2020, la commune prévoit des études à hauteur de 0,2 M€/an, des subventions d'équipement versées à la communauté d'agglomération en matière de voirie et éclairage public pour 1,4 M€ en 2018 et 0,9 M€ en 2019 et 2020, la poursuite des réhabilitations du patrimoine scolaire et des opérations d'équipement gérées en autorisations de programme et crédits de paiement pour 3,7 M€ en 2018 (Salle Sthrau et parc animalier), puis 2 M€ en 2019 et 2020 pour le projet de marché couvert.

Concernant les recettes fiscales, elle anticipe, dans sa prospective, des participations au titre de compensation de dégrèvements de taxe d'habitation pour 0,6 M€, ainsi qu'une progression des autres impôts et taxes d'1 M€ en 2018, correspondant à une estimation des taxes sur les friches industrielles et sur les logements vacants, récemment mises en place.

Au titre des dotations et participations, est escomptée une nette hausse de la dotation politique de la ville.

En matière de ressources humaines, une baisse limitée des charges de personnel (- 0,54 % entre 2017 et 2018) est anticipée.

Pour la commune, les charges de personnel sont impactées à la hausse par :

- les mesures nationales, comme l'entrée en vigueur jusqu'en 2020 du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR), même si l'année 2018 ne subit pas de nouvelle augmentation ;
- les mesures ou actions locales, décidées en propre comme le renfort de l'expertise nécessaire au suivi du programme d'investissement, l'éventualité d'une redéfinition de la voirie d'intérêt communautaire, ou bien fonction de normes nationales, comme la mise en place du nouveau régime indemnitaire (RIFSEEP) et du complément indemnitaire annuel.

La maîtrise des charges de personnel passerait, selon les axes envisagés par la commune, d'une part, par la mise en place d'une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et compétences, initiée par l'identification de compétences internes et la planification de formations destinées à une montée en expertise et, d'autre part, par un recours limité aux recrutements. Le non remplacement des départs à la retraite constituerait également une piste avec, à la date du 31 décembre 2017, 16 agents ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite et qui poursuivent leur activité.

### **5.3.2 Analyse de la prospective**

En prolongeant jusqu'en 2022 les postulats retenus par la commune (*cf.* annexe n° 6), la capacité d'autofinancement nette redeviendrait positive. En limitant le recours à l'emprunt aux besoins de financement de chaque exercice, sans reconstitution du fonds de roulement, la capacité de désendettement avoisinerait 11 ans en fin de période.

Toutefois, la chambre émet les réserves suivantes quant à la crédibilité des hypothèses de la commune.

Les dépenses d'investissement ne sont pas adossées à un programme pluriannuel d'investissement. Alors que la commune gère une partie seulement de ses investissements en autorisations de programme et crédits de paiement et selon une lisibilité perfectible (*cf. supra*), et qu'elle se trouve liée par des engagements pluriannuels risqués, cette approche théorique et partielle de la situation financière appelle une première réserve.

Les objectifs affichés ne sont, par ailleurs, pas cohérents avec les tendances retenues dans la prospective puis arrêtées dans le budget primitif 2018. Il en est ainsi pour les charges de personnel. La commune prévoit une « baisse limitée des charges de personnel (- 0,54 % entre 2017 et 2018) » alors qu'au budget primitif 2018, la charge s'accroît d'1,5 %. La chambre considère que le retour à la durée légale du temps de travail constitue, à ce titre, une marge de manœuvre significative de 25 ETPT, tout comme la poursuite de la maîtrise des heures supplémentaires payées.

De même, l'objectif tendant à « maîtriser les charges de fonctionnement *via* une baisse des charges à caractère général », reste à l'état d'intention. Ce poste augmente de 12 % dans le budget primitif 2018 par rapport aux réalisations 2017. L'objectif de maîtrise des charges de fonctionnement est conditionné par des mesures de gestion volontaristes compte tenu du niveau d'inflation inhérent aux dépenses communales. Le dernier indice dit du « panier des maires » publié par l'association des maires de France mesure cette inflation annuelle<sup>71</sup> à 1,6 % hors charges financières.

Quant aux produits fiscaux, l'évolution de 2017 à 2018, estimée à + 7,4 % (+ 1,1 M€) dans la prospective, mais ramenée à + 5,5 % (+ 0,8 M€) au budget primitif 2018, est ambitieuse. Toutes choses égales par ailleurs, le surcroît de ressources fiscales supplémentaires théoriques, issu de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales (bases fiscales) d'1,24 % décidée par la loi de finances 2018 serait de l'ordre de 0,2 M€, sans tenir compte du dégrèvement de taxe d'habitation sur trois ans<sup>72</sup> acté par ladite loi. Or la commune subit de manière récurrente une baisse de ses bases physiques. Concernant l'éventuel produit fiscal supplémentaire issu de la mise en place d'une taxe sur les logements vacants et sur les friches commerciales, la commune n'a pas communiqué l'estimation.

---

<sup>71</sup> À la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2017, cet indice englobe les frais de personnel, coûts de construction, subventions et participations, une sélection d'achats et de services représentatifs des charges des communes (alimentation, fluides, ingénierie, transport...).

<sup>72</sup> 80 % des foyers seront dispensés du paiement de la taxe d'habitation pour leur résidence principale d'ici 2020. Le paiement est, en revanche, maintenu pour les autres contribuables (20 %). L'État prendra en charge la partie de la TH concernée par le dégrèvement (30 % en 2018, 65 % en 2019, 100 % en 2020) dans la limite des taux et des abattements en vigueur pour les impositions de 2017. Les éventuelles augmentations de taux ou diminutions/suppressions d'abattements seront supportées par les contribuables.

Tableau n° 14 : Évolution des charges et produits de gestion de 2017 à 2018

en €	2017	BP 2018	BP 2018/CA 2017	
			%	valeur
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	15 091 493	15 922 300	5,5%	830 807
Ressources d'exploitation	2 306 642	2 567 640	11,3%	260 998
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	17 268 537	18 129 703	5,0%	861 166
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	7 634 763	7 664 700	0,4%	29 937
Production immobilisée, travaux en régie	119 874	0	-100,0%	-119 874
<b>Produits de gestion</b>	<b>42 421 308</b>	<b>44 284 343</b>	<b>4,4%</b>	<b>1 863 035</b>
Charges à caractère général	7 138 814	8 000 000	12,1%	861 186
Charges de personnel	22 585 330	22 923 217	1,5%	337 887
Subventions de fonctionnement	3 929 402	3 821 418	-2,7%	-107 984
Autres charges de gestion	591 966	660 547	11,6%	68 581
<b>Charges de gestion</b>	<b>34 245 512</b>	<b>35 405 182</b>	<b>3,4%</b>	<b>1 159 670</b>

Source : compte administratif 2017 et budget primitif 2018

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*La prospective financière transmise à la chambre repose sur des hypothèses peu vraisemblables, faiblement étayées et particulièrement optimistes.*

*La fragilité de ces hypothèses rend difficile l'objectif affiché de « retrouver dès 2018 une capacité d'autofinancement nette positive ». La soutenabilité des engagements en matière de dette et de programme d'équipement, ainsi que la capacité de la commune à faire face aux risques auxquels elle est exposée, ne sont pas assurées.*

---

## 6 GESTION LOCALE DE LA RESTAURATION COLLECTIVE

La commune de Maubeuge fait partie de l'échantillon retenu pour l'enquête nationale des juridictions financières portant sur la gestion locale de la restauration collective.

La restauration collective correspond aux activités destinées à l'alimentation des ressortissants d'une collectivité, pour répondre à un besoin social. Ces activités englobent la préparation et la fourniture de repas aux personnes travaillant et/ou vivant au sein de cette collectivité.

À Maubeuge, ce service représente, en 2017, près de 2 M€, soit environ 5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune<sup>73</sup> et mobilise une cinquantaine d'agents<sup>74</sup> pour 1 400 repas servis par jour en moyenne. La part prépondérante des bénéficiaires est constituée des élèves des écoles primaires et des adultes encadrants et de service, des enfants fréquentant les accueils de loisirs sans hébergement les mercredis et durant les vacances scolaires et des enfants accueillis au sein des structures municipales de petite enfance.

La gestion de la restauration scolaire a été profondément remaniée à la rentrée scolaire 2008-2009, à la suite de la destruction du bâtiment hébergeant la cuisine centrale municipale lors du passage d'une tornade le 3 août 2008.

Les agents municipaux peuvent déjeuner sur site : à cet effet, une salle équipée est mise à leur disposition au sein de l'hôtel de ville. Cette catégorie d'utilisateurs ne bénéficie ni d'un service de restauration collective, de type restaurant administratif avec participation aux frais de repas, ni de l'octroi de chèques déjeuner.

Le centre communal d'action sociale, qui bénéficie d'une subvention communale d'1,1 M€ en 2017, offre par ailleurs un service de restauration collective à destination des personnes âgées de plus de 60 ans. Le pôle « autonomie au service des seniors » propose la fourniture de repas livrés à domicile, tarifés en fonction des ressources, ou la prise de repas au foyer du Pont-Allant, du lundi au vendredi. Le présent examen porte sur la commune et non sur cet établissement public local autonome.

### 6.1 Les usagers du service de restauration collective

#### 6.1.1 Typologie des usagers

##### 6.1.1.1 La restauration scolaire

À la rentrée 2017-2018, la commune scolarise 3 168 élèves au sein de ses 26 écoles publiques<sup>75</sup>, dont 1 355 enfants en maternelles (43 %) et 1 821 en élémentaires (57 %). En moyenne, environ 40 % fréquentent le service de restauration scolaire, soit 1 235 élèves par jour de fonctionnement. Au-delà des effectifs scolarisés dans les écoles, la commune recense un nombre croissant d'enfants scolarisés à domicile (9 en 2012-2013 pour 30 en 2017-2018).

<sup>73</sup> Dépenses réelles de fonctionnement au compte administratif 2017 provisoire = 40,6 M€.

<sup>74</sup> En équivalent temps plein travaillé.

<sup>75</sup> 13 écoles maternelles et 13 élémentaires.

**Tableau n° 15 : Ratio d'élèves usagers du service de restauration scolaire**

en nombre d'élèves	primaires	maternels	élémentaires
Scolarisés à la rentrée 2017/2018	<b>3 168</b>	1 327	1 841
Fréquentation quotidienne moyenne du service de restauration scolaire année 2017	<b>1 235</b>	441	794
<b>Ratios d'élèves fréquentant la restauration collective en 2017</b>	<b>39,0%</b>	<b>33,2%</b>	<b>43,1%</b>

Source : exploitation par la chambre des données de la collectivité

Jusqu'à l'été 2008, les repas étaient confectionnés sur place au sein de la salle des fêtes municipale « Sous-le-Bois » abritant une cuisine centrale d'assemblage<sup>76</sup>, en liaison chaude. Trois cents enfants déjeunaient sur place, les autres élèves étaient répartis sur 18 sites. Depuis la rentrée scolaire 2008-2009, les repas sont préparés et fournis par un prestataire en liaison froide. Les repas sont livrés la veille dans les sept satellites de restauration, où ils sont stockés, puis remis en température le jour-même par les agents municipaux.

Sur la période 2013-2017, la commune fournit en moyenne chaque année 194 000 repas, soit 1 400 chaque jour pour la restauration scolaire. Le nombre de repas servis chaque année diminue légèrement de 2013 à 2017 (- 4,7 %). Ces données intègrent :

- les repas servis aux élèves des écoles primaires publiques au sein de sept satellites municipaux de restauration, soit 1 081/jour en moyenne ;
- les repas servis par convention par deux collèges accueillant les élèves de quatre écoles élémentaires, soit 190/jour en moyenne ;
- les repas servis aux adultes, à savoir les personnels de surveillance et de service, soit 122 repas par jour ou 17 000/an.

Pour cette catégorie de bénéficiaires relevant de différents statuts, la consultation des bulletins de salaire traduit l'absence de constatation d'avantages en nature « nourriture », à l'exception des personnels en activité accessoire de l'éducation nationale<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> La cuisine d'assemblage consiste à utiliser principalement des produits semi-élaborés issus de l'industrie agro-alimentaire pour une production en grande quantité (plusieurs centaines à quelques milliers de repas par jour).

<sup>77</sup> Pour ces personnels, la constatation de l'avantage en nature repas est réalisée sur le bulletin de salaire conformément au barème en vigueur (4,75 € en 2017, par exemple).

Tableau n° 16 : Usagers de la restauration scolaire

Restauration scolaire	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013	Moyenne
Nombre de repas servis par an	196 383	204 623	196 701	185 556	187 193	-4,7%	194 091
<i>N/N-1 en valeur</i>		8 240	-7 922	-11 145	1 637		
<i>N/N-1 en %</i>		4%	-4%	-6%	1%		
Nombre de jours de fourniture de prestations	140	139	140	139	138	-1,4%	139
Accueil par jour	1 403	1 472	1 405	1 335	1 356	-3,3%	1 394

Source : collectivité

Usagers de la restauration scolaire		2013	2014	2015	2016	2017	Moy.
Adultes	année	17 130	17 342	17 103	16 933	16 699	17 041
	par jour	122	125	122	122	121	122
Primaires	année	179 253	187 281	179 598	168 623	170 494	177 050
	par jour	1 281	1 346	1 283	1 212	1 235	1 271
dont Maternels	année	62 538	62 890	62 912	60 920	60 830	62 018
	par jour	447	452	449	438	441	445
dont Elementaires	année	86 367	95 011	90 801	85 405	85 057	88 528
	par jour	617	683	649	614	616	636
dont Elémentaires (accueillis dans les 2 collèges)	année	30 348	29 380	25 885	22 298	24 607	26 504
	par jour	217	211	185	160	178	190
TOTAL	année	196 383	204 623	196 701	185 556	187 193	194 091
	par jour	1 403	1 471	1 405	1 334	1 356	1 394

Source : exploitation par la chambre des données de la collectivité

Il convient de préciser que les élèves de 4 des 13 écoles élémentaires ne fréquentent pas le service municipal de restauration scolaire mais déjeunent au sein de deux collèges publics basés sur le territoire maubeugeois, moyennant une convention tripartite entre la commune, le conseil départemental et le principal, chef d'établissement. Il s'agit des collèges Jules Verne et Vauban. Chacun peut accueillir 110 élèves élémentaires chaque jour, soit 220 au total. À ce titre, la commune reverse, en moyenne chaque année, 70 000 € à ces deux collèges.

Pour l'accueil dans les deux collèges, la commune assure le transport, la surveillance et le nettoyage. Elle réserve le nombre de repas 15 jours en amont, ceux-ci lui sont facturés mensuellement. La convention d'hébergement signée le 20 décembre 2010 (et son annexe du 26 octobre 2010) avec le collège Vauban fixe le tarif unitaire du repas à 2,48 €<sup>78</sup> (du 4 novembre 2010 au 31 décembre 2011), ce tarif pouvant être réévalué lors de la reconduction. La commune met à disposition du collège un équivalent temps plein travaillé pour assurer la confection, la distribution des repas, le nettoyage et l'entretien du matériel. La convention avec le collège Jules Verne revêt les mêmes caractéristiques.

**Rappel au droit n° 9 : déclarer les avantages en nature nourriture des repas pris par les personnels de service et de surveillance de la restauration scolaire selon le barème publié chaque année par l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale, conformément à l'arrêté du ministre des affaires sociales, du 10 décembre 2002, relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de Sécurité sociale.**

<sup>78</sup> Coût proche de celui payé par la commune à son fournisseur.

### 6.1.1.2 La restauration en matière de petite enfance

La commune est dotée de trois structures d'accueil dédiées à la petite enfance, soit 94 places.

La halte-garderie « La souris verte » accueille au maximum 10 enfants de 2 mois à 6 ans. La structure n'accepte pas d'enfants sur la pause méridienne, aussi aucun repas n'est pris en son sein. Seul le goûter est servi.

Les crèches collectives « Frimousses » et « Pirouettes » reçoivent respectivement 39 enfants âgés de 2 mois à 6 ans<sup>79</sup> et 45 enfants âgés de 2 mois à 4 ans. Les crèches fonctionnent de 7h à 18h15 en accueil régulier, occasionnel ou d'urgence. Les repas et goûters sont fournis et leur tarification globalisée. Les tarifs horaires sont ceux du barème institutionnel de la caisse d'allocations familiales, soit un taux d'effort appliqué aux ressources et modulé selon le nombre d'enfants à charge.

La crèche « Frimousses » a déménagé courant 2017 au sein de locaux nouvellement construits dans le cadre du bail emphytéotique administratif sur le site « Mabuse » précité. Parallèlement, le mode de gestion de la restauration des enfants a évolué d'une confection des repas sur place, par les agents municipaux, vers un prestataire retenu par marché public.

La crèche « Pirouettes » confectionne elle-même les repas.

Sur la période 2013-2017, la commune sert en moyenne chaque année 15 000 repas aux enfants de ses deux crèches, près des trois quarts de l'effectif théorique prennent un repas. Sur les trois structures, elle fournit une quantité équivalente de goûters.

**Tableau n° 17 : Usagers de la restauration en matière de petite enfance**

<b>Petite enfance</b>	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013	Moyenne
Nombre de repas servis par an	16 262	15 108	14 402	13 647	15 968	-1,8%	15 077
<i>N/N-1 en valeur</i>		-1 154	-706	-755	2 321		
<i>N/N-1 en %</i>		-7%	-5%	-5%	17%		
Nombre de jours de fourniture de prestations	236	234	236	237	237,5	0,6%	236
Accueil par jour théorique	80	80	80	80	84	5,0%	81
Accueil par jour réalisé	69	65	61	58	67	-2,4%	64

<b>Petite enfance : goûters crèches et halte-garderie</b>	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017	2017/2013	Moyenne
Nombre de repas servis par an	15 091	14 703	14 160	13 332	15 574	0	14 572
<i>N/N-1 en valeur</i>		-388	-543	-828	2 242		
<i>N/N-1 en %</i>		-3%	-4%	-6%	17%		
Nombre de jours de fourniture de prestations	218	217	219	219	218	-0,3%	218
Accueil par jour théorique	90	90	90	90	94	4,4%	91
Accueil par jour réalisé	69	68	65	61	72	3,5%	67

Source : collectivité

<sup>79</sup> Jusqu'en mars 2017, la capacité d'accueil était de 35 enfants.

### 6.1.1.3 La restauration en matière d'accueil de loisirs sans hébergement

Chaque année, 10 587 repas sont servis aux enfants accueillis les mercredis ainsi que durant les congés scolaires (en moyenne 110 jours d'accueil par an) dans les différents accueils de loisirs sans hébergement maubeugeois, soit une centaine de repas par jour de fonctionnement. Des goûters sont également fournis dans des quantités équivalentes, l'ensemble dans le cadre et selon les modalités du marché public existant pour la restauration scolaire.

**Tableau n° 18 : Usagers des accueils de loisirs**

<b>Accueils de loisirs sans hébergement</b>	2014	2015	2016	2017	2017/2014	Moyenne
Nombre de repas servis par an	10 137	11 586	9 947	10 677	5%	10 587
<i>N/N-1 en valeur</i>		1 449	-1 639	730		
<i>N/N-1 en %</i>		14%	-14%	7%		
Nombre de jours de fourniture de prestations	110	110	108	112	2%	110
Accueil par jour réalisé	92	105	92	95	3%	96

<b>Accueils de loisirs sans hébergement : goûters</b>	2014	2015	2016	2017	2017/2014	Moyenne
Nombre de repas servis par an	12 319	13 956	12 224	12 119	-2%	12 655
<i>N/N-1 en valeur</i>		1 637	-1 732	-105		
<i>N/N-1 en %</i>		13%	-12%	-1%		
Nombre de jours de fourniture de prestations	112	129	109	114	2%	116
Accueil par jour réalisé	110	108	112	106	-4%	109

Source : exploitation par la chambre des données de la collectivité

## 6.1.2 Accès à la restauration

### 6.1.2.1 Capacité d'accueil

La capacité d'accueil des restaurants scolaires est jugée suffisante par la collectivité, tant au regard de la demande des familles, que de l'offre liée aux moyens existants (sept satellites et convention avec deux collèges).

Dans le cadre de la recherche de marges de manœuvre, notamment en matière de charges de fonctionnement, la commune envisage de regrouper plusieurs écoles pour passer de 26 à 22, avec une réorganisation des satellites de restauration. Elle étudie différentes hypothèses destinées à fermer certains sites devenus vétustes, comme le satellite Sculfort et la halte-garderie « Souris verte », à la faveur du réaménagement des locaux de l'ancien institut universitaire de technologie. Des simulations en matière de charges de transport, de personnel et de travaux à réaliser ont été conduites par les services municipaux et une étude de faisabilité confiée à un prestataire.

La capacité des structures d'accueil de la petite enfance (94) est quant à elle liée au nombre de places autorisées par l'agrément du président du conseil départemental.

#### 6.1.2.2 Diversité des menus

La variété des menus, prévus au minimum huit semaines à l'avance, est validée par une commission « menus ». De surcroît, sur l'ensemble de la période 2013-2017, une alternative quotidienne est proposée, à savoir un repas sans porc, voire sans viande.

Pour les élèves présentant un trouble de la santé (pathologie, allergie ou intolérance alimentaire), le repas est fourni par la famille moyennant la signature d'un protocole d'accueil individualisé devant être renouvelé à chaque rentrée scolaire.

#### 6.1.2.3 Facilités d'inscription

Depuis 2015, la commune met à disposition des maubeugeois un guichet unique de gestion de la relation citoyen (GRC) en matière d'inscription des familles aux services scolaires, périscolaires, de loisirs et de restauration scolaire. La ville indique que la création d'un dossier constitue le seul préalable au bénéfice du service de restauration scolaire. Le logiciel utilisé a été acquis en 2012-2013 pour un montant de 110 000 € TTC.

À partir de la rentrée scolaire 2016-2017, cette inscription est en partie dématérialisée. Les usagers créent un compte, téléchargent le dossier en ligne et le déposent en mairie. La saisie des données est opérée par les agents du service administratif dédié aux affaires scolaires. Ensuite, les repas sont réservés en ligne par les familles, selon un procédé décrit au sein d'une communication spécifique pour accompagner les usagers dans cette nouveauté. Le système en place offre une grande souplesse avec une réservation, au jour le jour, l'avant-veille jusqu'à minuit ou le jeudi soir pour le repas du lundi, et même jusqu'à deux mois avant.

Les familles qui n'ont pas accès à internet ou sont confrontées à des problématiques d'analphabétisme font l'objet d'une aide par les personnels d'accueil du service enfance et des mairies annexes formés à cet effet. Au besoin, un accompagnement individuel en accord avec la famille, qui peut prendre la forme d'une visite à domicile, est assuré par un travailleur social dédié, en lien avec le service scolaire, le centre communal d'action sociale et d'autres intervenants extérieurs potentiels. Cet accompagnement a concerné 117 familles en 2017.

#### 6.1.2.4 Tarification, facturation et suivi des publics fragiles

L'accès à la restauration scolaire présente un enjeu social pour les maubeugeois compte tenu d'une population largement défavorisée et fragilisée. La commune s'appuie sur une étude de l'agence de développement et d'urbanisme de la Sambre (ADUS) de décembre 2017, ainsi que sur les données de la caisse d'allocations familiales pour illustrer ces caractéristiques. Les principaux éléments relevés mettent en évidence :

- une proportion élevée d'enfants en difficulté ou à risque vis-à-vis du langage ;
- une large part d'allocataires de la caisse d'allocations familiales (60 % en 2014), dont 35 % avec un quotient familial minimum (inférieur à 300) ;
- une population jeune, notamment dans les cinq quartiers classés politique de la ville. L'indice de jeunesse (habitants de moins de 25 ans-65 ans et plus) est de 2,4 à Maubeuge, 8,6 pour le quartier « Provinces Françaises » ;

- une population immigrée<sup>80</sup> supérieure à la moyenne nationale avec un indice de 13 (contre 8,4 au plan national) ;
- un taux élevé de familles monoparentales avec trois enfants et plus ;
- une précarité accrue de la population féminine qui connaît un taux de chômage élevé ;
- une problématique de mobilité, 27 % de ménages dépourvus de véhicule particulier (19 % au plan national), voire 66 % dans le quartier « Provinces françaises ».

La dimension sociale de la restauration scolaire est prise en compte par la commune à travers la fixation de ses tarifs, mais aussi par l'accompagnement des familles et les modalités de facturation.

#### 6.1.2.4.1 Des tarifs bas indexés sur le quotient familial

Depuis 2011, le tarif le plus bas a été ramené à 1 €, contre 1,90 € auparavant. Ces tarifs, de 1 à 3 €/repas pour les maubeugeois, progressifs en fonction du quotient familial (revenus et personnes à charge), sont stables sur la période sous revue, avec l'objectif de faciliter la prise d'un repas chaud et complet au quotidien.

Pour l'année scolaire 2012-2013<sup>81</sup>, près de la moitié des cartes de repas vendues ont porté sur des quotients familiaux < 500, soit un tarif de 1 à 1,5 €/repas et 5 % pour le tarif maubeugeois le plus élevé à 3 €/repas.

Une proposition de loi du 19 février 2018<sup>82</sup> vise à inciter les collectivités à la gratuité pour les familles dont le revenu fiscal de référence serait inférieur ou égal à 7 800 €/an/part et à mettre en place un barème progressif d'au moins cinq tranches, ce dont dispose la commune aujourd'hui.

Le tarif moyen maubeugeois est ainsi en moyenne près de deux fois inférieur à celui constaté par l'enquête réalisée par l'Union nationale des associations familiales (UNAF) en septembre 2014<sup>83</sup>. Cette étude mettait aussi en évidence que seul un tiers des communes appliquait un barème en fonction du quotient familial, le prix moyen était de 2,90 € pour un élève de primaire.

Les enfants non-résidents scolarisés à Maubeuge en unités localisées pour l'inclusion scolaire (ULIS) dans l'une des quatre classes *ad hoc* bénéficient du tarif maubeugeois depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

---

<sup>80</sup> Personne née étrangère à l'étranger, désormais française ou étrangère.

<sup>81</sup> Derniers chiffres connus.

<sup>82</sup> <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/BlobServer?blobkey=id&blobnocache=true&blobwhere=1250171058355&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>.

<sup>83</sup> <http://www.unaf.fr/spip.php?article17651>.

#### 6.1.2.4.2 Les actions d'accompagnement du centre communal d'action sociale

À la date du 23 janvier 2017, la commune compte 1 401 enfants inscrits au service de restauration scolaire. Soixante-sept enfants appartenant à 47 familles (2 à 3 enfants par école) ne sont pas inscrits. Soixante-dix-huit familles connaissent des problèmes d'impayés, 42 ont reçu la visite d'un médiateur et 23 font l'objet d'une prise en charge individuelle par le centre communal d'action sociale.

#### 6.1.2.4.3 La mise en place du post-paiement

Le dispositif de facturation a évolué à plusieurs reprises avec l'objectif de faciliter l'accès au service au plus grand nombre de familles.

De 2011 à 2014, les repas étaient prépayés (sauf occasionnels) par l'achat d'une carte mensuelle en fonction du nombre de journées d'école dans le mois. Durant le premier semestre 2015, les cartes mensuelles ont été remplacées par des cartes de 10 repas prépayées, d'utilisation plus souple puisqu'utilisables à la demande, le matin même les jours d'école. Avec ce système, la prise occasionnelle de repas représentait un coût identique à la prise régulière. À la rentrée scolaire 2015-2016, le système de repas prépayés par 10 unités a perduré mais la réservation est passée la veille. Enfin, à compter de la rentrée scolaire 2016-2017, la commune a opté pour une facturation mensuelle en post-paiement : les familles n'ont plus à faire l'avance de frais et réservent *via* l'espace famille sur internet.

Pour optimiser la gestion du service et responsabiliser les familles, les repas non réservés, ou bien réservés et non pris, font l'objet d'une surfacturation. Cette disposition est également un vecteur de lutte contre le gaspillage et contribuerait à la diminution du nombre de « repas perdus » (commandés non pris).

**Tableau n° 19 : Recueil des décisions tarifaires en matière de restauration scolaire**

Acte	N° & date	Année scolaire
Arrêté	1429 du 13/07/2016	2016/2017
Délibération	341 du 31/08/2015	2015/2016
Délibération (carte de 10 repas, tarif unitaire inchangé sauf occasionnels)	198 du 08/12/2014	1er semestre 2015
Délibération	111 du 01/07/2014	2014/2015
Délibération	4 du 28/03/2014	2013/2014
Délibération : application tarif maubeugeois aux enfants scolarisés en unités localisées pour l'inclusion scolaire	127 du 16/11/2012	2012/2013

Source : chambre régionale des comptes d'après les décisions de la collectivité

Tableau n° 20 : Tarification inchangée de 2013 à 2017

en euros	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Scolaires - tarif minimum quotient familial <=/= 300	1	1	1	1
Scolaires - tarif médian quotient familial > 300 à <=/= 500	1,5	1,5	1,5	1,5
Scolaires - tarif médian quotient familial > 500 à <=/= 800	2	2	2	2
Scolaires - tarif médian quotient familial > 800 à <=/= 1300	2,5	2,5	2,5	2,5
Scolaires - tarif maximum quotient familial > 1300	3	3	3	3
Extérieurs communauté d'agglomération Maubeuge-Val de Sambre	3,2	3,2	3,2	3,2
Extérieurs hors communauté d'agglomération Maubeuge-Val de Sambre	4	4	4	4
Repas sans carte maubeugeois et communauté d'agglomération Maubeuge-Val de Sambre	4	4 (puis 3,2)	4	
Repas sans carte hors communauté d'agglomération Maubeuge-Val de Sambre	5	5 (puis 4)	5	
Majoration sans réservation préalable maubeugeois				4
Majoration repas réservés non pris maubeugeois				4
Majoration sans réservation préalable non maubeugeois				5
Majoration repas réservés non pris non maubeugeois				5

Source : décisions tarifaires de la commune.

Conformément au code de l'éducation<sup>84</sup>, le tarif maximum (5 €) ne dépasse pas le coût de revient d'un repas, tel que calculé *infra*.

La commune indique ne pas recenser de demande non satisfaite quant à l'accès au service. Les besoins liés au fonctionnement du service sont relayés *via* les conseils d'école.

### 6.1.3 L'offre de service

#### 6.1.3.1 Élaboration des menus

En matière de restauration scolaire, au plan réglementaire, la confection des menus doit répondre au cadre prévu par le décret n° 2011-1227 du 30 septembre 2011 et son arrêté interministériel d'application. Les collectivités sur la base du volontariat peuvent aussi appliquer les préconisations de nutrition du groupement d'étude des marchés en restauration collective et de nutrition (GEM-RCN).

Ce groupement dépend de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances, de l'action et des comptes publics. Dans le cadre du programme national de nutrition santé, il publie des recommandations relatives à la nutrition, servant d'aide dans l'élaboration des cahiers des charges des contrats de restauration collective. Le but est d'améliorer la qualité nutritionnelle des repas et de lutter contre l'obésité.

Le GEM-RCN recommande l'élaboration de l'équilibre nutritionnel sur le long terme en anticipant 20 repas pour garantir la variété, avec la fréquence limitée de certains aliments, des valeurs nutritionnelles selon l'âge des convives, le respect de la saisonnalité, l'apport de produits issus de l'agriculture biologique et la lutte contre le gaspillage.

Au plan des apports nutritionnels, le GEM-RCN donne des indications par tranche d'âge en « apports nutritionnels conseillés », offre maximale, alors que la référence « besoins nutritionnels moyens » est une offre minimale. La ville de Maubeuge indique appliquer les

<sup>84</sup> Articles R. 531-52 et R. 531-53 du code de l'éducation.

recommandations du GEM-RCN en optant pour un niveau intermédiaire, avec pour les usagers maternels 600 calories/repas (GEM-RCN 540-700), élémentaires 800 calories (700 à 900) et adultes 1 000 calories (700 à 1200).

Les menus pour huit semaines, soit une série de 32 repas, sont validés par le nutritionniste du prestataire, proposés à la commune un mois avant la période puis amendés et validés en commission « menus ». Cette commission est composée paritairement de deux représentants du prestataire (gestionnaire de la cuisine et chef de production) et deux de la collectivité (réfèrent des satellites de restauration et responsable de la restauration scolaire).

Les menus doivent couvrir, selon l'âge, 40 % de la ration énergétique journalière et sont établis avec quatre composants :

- plat protidique<sup>85</sup> ;
- plat d'accompagnement ;
- deux composants parmi entrée, produit laitier, dessert.

#### 6.1.3.2 Lutte contre le gaspillage alimentaire

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

La commune ne dispose pas de plan formalisé de lutte contre le gaspillage. Cependant, comme indiqué plus haut, elle surfacture les repas commandés non consommés pour lesquels l'absence n'est pas justifiée par un motif médical, et conduit en lien avec son prestataire, des animations et actions auprès des enfants afin de les sensibiliser de manière ludique et pédagogique aux quantités jetées.

En fin de période, la commune constate une réduction significative du nombre de repas perdus de 9 152 en 2013-2014 à 1 335 en 2016-2017. Elle fait le lien avec l'évolution des modalités de réservation initialement assises sur le prépaiement au mois, puis par carte de 10 repas, puis sur le post-paiement avec un système de réservation la veille, puis l'avant-veille à partir de 2017-2018. L'assouplissement des modes de réservation et de facturation au profit des familles aurait ainsi permis de limiter le gaspillage à travers le prisme de la réduction du nombre de repas perdus.

En matière de petite enfance, il n'existe pas de plan formalisé, les services indiquent qu'au regard de la taille des structures (84 places) :

- les commandes sont réajustées chaque matin en fonction des absences lorsqu'elles n'ont pu être comblées par des accueils occasionnels ou d'urgence ;
- les appétits des enfants sont bien identifiés.

---

<sup>85</sup> Plat contenant des protéines.

### 6.1.3.3 Satisfaction des usagers

Les structures de petite enfance n'ont pas de dispositif formalisé de recueil du niveau de satisfaction des usagers. La commune indique que, lors du passage en liaison froide *via* l'externalisation des repas de la crèche « Frimousses », il avait été proposé aux parents de prendre un repas-type, mais aucun n'a accédé à cette proposition.

En matière de restauration scolaire, le prestataire met à la disposition des personnels surveillants et de service des cahiers de doléances, analysés à chaque période de vacances scolaires. Le prestataire fait un retour au service de la restauration quant à la suite réservée aux demandes et propose des actions à la commission « menus ». Ponctuellement, il conduit des enquêtes de satisfaction sur des événements « festifs » ou des repas classiques, les encadrants et enfants peuvent faire part de leur degré de contentement.

### 6.1.3.4 Sécurité alimentaire

Pour la petite enfance, le service de sécurité sanitaire des denrées animales et d'origine animale de la direction départementale de la protection des populations a procédé à l'inspection des crèches le 30 juillet 2015. Le rapport portant sur la crèche « Frimousses », notifié par les services de l'État à la commune le 19 août 2015, concluait à une non-conformité moyenne (notation C, sur une échelle de A à D<sup>86</sup>) et était assorti d'un avertissement administratif. Les principaux points relevés ont porté sur la sectorisation insuffisante des locaux et l'absence de procédures afférentes et de plan de maîtrise sanitaire formalisé. La commune a fait preuve de réactivité pour remédier à certains dysfonctionnements, notamment par la réalisation de travaux et achats pour les locaux, la rédaction de procédures et des actions en matière de ressources humaines : formations, visites médicales, tout en précisant la perspective future d'entrée dans de nouveaux locaux en septembre 2016. La commune a réceptionné le rapport relatif à la crèche « Pirouettes » le 7 août 2015 concluant à une non-conformité mineure essentiellement liée au défaut de formalisation du plan de maîtrise sanitaire.

La commune de Maubeuge indique n'avoir eu à déplorer aucun problème d'ordre sanitaire au sein de ses structures d'accueil.

À l'issue de ce contrôle, des actions de formation ont été réalisées par l'agent de cuisine en 2015 et 2016 portant sur la mise en place et le contrôle de l'HACCP (*hazard analysis critical control point*) au titre du plan de maîtrise sanitaire<sup>87</sup> de la collectivité et sur l'accueil des enfants présentant des allergies ou intolérances alimentaires. Des fiches de procédure ont également été mises en place.

De manière plus générale en restauration scolaire, la ville, interrogée sur l'existence d'un plan de maîtrise sanitaire, joint un support de formation de juillet 2014 qui ne constitue toutefois pas un plan au sens de la réglementation. Si des procédures disparates existent, leur exhaustivité et mise à jour n'est pas garantie par la consolidation dans un recueil unique. Le

<sup>86</sup> A conforme, B non-conformité mineure, C moyenne et D majeure.

<sup>87</sup> Ce plan est un document obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, destiné à recueillir et décrire les procédures et mesures prises par l'établissement pour assurer l'hygiène et la sécurité sanitaire de ses productions vis-à-vis des dangers biologiques, physiques et chimiques. Ce document porte sur les bonnes pratiques d'hygiène (personnel, locaux et matériels, nettoyage, lutte contre les nuisibles, approvisionnement en eau, températures contrôle des étapes du processus) ainsi que sur la mise en œuvre des procédures HACCP.

plan de maîtrise sanitaire constitue un cadre indispensable pour anticiper et remédier aux dysfonctionnements mis en évidence par l'audit réalisé par le prestataire sur les satellites de livraison les 16 et 17 octobre 2017.

#### 6.1.3.5 Produits dits de qualité

Concernant la restauration scolaire et les accueils de loisirs sans hébergement, la commune offre des produits biologiques ou issus de l'agriculture raisonnée sur toute la période. Depuis la rentrée scolaire 2015-2016, le rythme est passé d'un produit par semaine à quatre par semaine. Les menus portent bien la mention du composant concerné.

Les engagements demandés au prestataire visent à encourager la consommation de fruits et légumes de saison, proposer une cuisine approchant le « fait maison » avec des ingrédients frais, nouer des relations de confiance avec les producteurs régionaux de produits de l'agriculture biologique, et des circuits courts d'approvisionnement.

Les crèches s'approvisionnent :

- par marché public en liaison froide pour la crèche « Frimousses » avec un produit bio par semaine ;
- par achat sans mise en concurrence de produits frais (Carrefour) et fruits et légumes (magasins locaux) pour la crèche « Pirouettes ».

La commune envisage d'uniformiser, en 2019, le mode de gestion de ses deux crèches par recours à un prestataire en liaison froide et l'introduction d'un produit « bio » par semaine. Elle n'a pas produit d'étude de coût concernant cette introduction de produits dits « bio ».

#### 6.1.3.6 Accueil des usagers

Depuis septembre 2017, la commune de Maubeuge a opté pour le retour à l'organisation de la semaine scolaire de quatre jours. Les enfants fréquentant le service de restauration scolaire sont accueillis dans les satellites sur une plage horaire de 2 heures, de 11h30 à 13h30<sup>88</sup>.

En fonction des groupes scolaires, les enfants se trouvent sur site ou se rendent à pied ou en car vers le satellite d'affectation.

Les enfants de maternelles bénéficient d'un seul service avec un temps de déjeuner de 55 minutes, ceux d'élémentaires sont répartis sur deux services et mangent en 35 minutes.

À l'issue du repas, selon le temps restant disponible, les enfants peuvent effectuer des activités libres ou encadrées par les équipes.

Les menus sont à disposition sur le site internet de la commune et des supports de communication remis aux familles selon une périodicité correspondant aux vacances scolaires (informations nutritionnelles, recettes, trucs et astuces, activités ludiques, repas thématiques).

---

<sup>88</sup> Jusqu'à 13h45 pour les années scolaires 2014-2015 et 2016-2017 lors de l'application de la semaine scolaire de 4,5 jours et de la mise en place des temps d'activités périscolaires.

**Recommandation n° 2 : adopter un plan de lutte contre le gaspillage alimentaire en matière de restauration collective, dans les conditions prévues par l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement.**

**Rappel au droit n° 10 : adopter un plan de maîtrise sanitaire en matière de restauration collective, conformément à l'arrêté du 8 juin 2006 relatif à l'agrément sanitaire des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale et aux règlements européens n° 178/2002 et n° 852/2004.**

## **6.2 Les modes de gestion de la restauration collective**

### **6.2.1 Autorité organisatrice**

Le service facultatif de restauration scolaire est géré par la commune de Maubeuge. Interrogée sur la perspective d'une gestion au plan intercommunal, elle a indiqué qu'aucune étude n'était actuellement conduite en la matière.

Le maire a délégué un adjoint aux affaires scolaires, à la restauration et, depuis 2014, à la petite enfance, ainsi qu'un conseiller municipal en charge de la restauration scolaire.

### **6.2.2 Choix du mode de gestion**

Pour les raisons déjà évoquées, la commune a opté, depuis la rentrée scolaire 2008-2009, pour l'externalisation par marché public de fourniture de repas scolaires en liaison froide auprès d'un prestataire retenu à l'issue d'une consultation en appel d'offres ouvert. Deux prestataires se sont succédé.

Dans le cadre du précédent marché, deux axes stratégiques avaient été assignés au prestataire : au quotidien, proposer des plats de substitution sans viande et chaque semaine un produit issu de l'agriculture biologique. Le marché en cours reprend ces exigences en portant à quatre produits hebdomadaires ceux issus de l'agriculture biologique et privilégie les circuits courts.

En 2015, lors du renouvellement du marché de restauration collective, la commune n'a pas envisagé de mode de gestion alternatif. Elle souhaite étendre celui-ci à l'ensemble de la petite enfance (crèche « Frimousses » en 2017, voire « Pirouettes » en 2019).

Le marché en cours a donné lieu à un appel public à la concurrence publié<sup>89</sup> le 15 avril 2015. Il porte sur la « fourniture de repas fabriqués et livrés en liaison froide pour le service de la restauration municipale de Maubeuge » pour 140 jours par an, dont l'élaboration des menus, la confection des repas, le transport et la livraison dans les satellites, l'information sur l'éducation nutritionnelle, le contrôle, l'assistance et la formation des personnels des satellites sur place une fois l'an.

Il s'agit d'un marché de services à bons de commande d'une durée d'un an (1<sup>er</sup> septembre 2015 au 31 août 2016), renouvelable deux fois (soit jusqu'au 31 août 2018), avec un minimum annuel de 150 000 € HT et un maximum de 600 000 € HT. Le délai de la consultation est de 43 jours, conforme à l'article 57 du code des marchés publics alors en vigueur.

Les critères fixés par le règlement de consultation portent à 60 % sur la valeur technique et 40 % sur le prix (cf. tableau ci-dessous).

Sur les six entreprises ayant retiré un dossier, trois ont remis une offre. Ces trois offres ont été déclarées recevables par la commission d'appel d'offres réunie le 28 mai 2015. À l'issue de l'analyse des offres, la commission du 9 juillet 2015 a retenu celle économiquement la plus avantageuse (376 809 € HT/an, hors options). Le marché a été signé le 27 juillet 2015. L'avis d'attribution est paru le 21 août 2015.

**Tableau n° 21 : Critères de consultation du marché public en cours**

Critères d'analyse des offres avec options 1 et 2	Points	Offre n°1	Offre n°2	Offre n°3
<b>Note globale</b>	<b>20</b>	<b>15,86</b>	<b>18,37</b>	<b>15,81</b>
<b>Valeur technique</b>	<b>12</b>	<b>8,25</b>	<b>10,75</b>	<b>8,75</b>
<b>Qualité et diversité de l'offre alimentaire</b>	<b>7</b>	3,5	5,75	4
<i>Qualité : provenance, produits équitables/bios/labels..., tracabilité, proportion produits frais/élaborés</i>	3	1,25	2	2,25
<i>Diversité : menu pour 4 semaines</i>	2	1,75	1,75	0,25
<i>Respect des grammages demandés et spécificités : décors, repas à thème...</i>	2	0,5	2	1,5
<b>Animations : programme type centré sur les saisons et l'équilibre alimentaire</b>	<b>1</b>	0,75	1	1
<b>Moyens mis en œuvre</b>	<b>3</b>	3	3	2,75
<i>Organisation et suivi : cuisine, unité de production, commande/suivi/livraison, référent, formation du personnel communal</i>	2	2	2	1,75
<i>Mesures d'hygiène : veille sanitaire, gestion des alertes, guide de remise en température, HACCP, véhicules de transport</i>	1	1	1	1
<b>Mesures de limitation de l'impact environnemental</b>	<b>1</b>	1	1	1
<i>Démarche interne : tri, déchets, transport, consommation d'eau et énergies</i>				
<i>Approvisionnement, confection livraison des repas et saisonnalité</i>				
<b>Prix</b>	<b>8</b>	<b>7,61</b>	<b>7,62</b>	<b>7,06</b>
<b>Prestation selon descriptif quantitatif estimatif</b> (proposition pour 67 000 repas maternels, 86 000 élémentaires et 16 000 adultes ainsi que pique-niques et goûters)	<b>4</b>	4	3,95	3,86
<b>Part des denrées alimentaires en %</b>	<b>4</b>	3,61	3,67	3,2

*Pour mémoire, options : 1 - fourniture de serviettes en papier et 2 - d'eau plate*

Sources : pièces du marché et rapport de la commission d'appel d'offres

<sup>89</sup> Au bulletin officiel des annonces de marchés publics, sur le site internet de la ville, sur son profil acheteur et enfin au journal officiel de l'Union européenne.

Les prix font l'objet d'une révision annuelle dans la limite d'un plafond de 3 %, pour moitié en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation « restauration » (identifiant Insee 0639022) et pour moitié selon celle de l'indice des prix à la consommation « repas dans un restaurant scolaire ou universitaire » (0639025). Ces deux indices ayant disparu, les parties ont acté leur remplacement par avenant par l'indice « cantines » (1762316).

L'impact théorique de la révision de prix (+ 2,27 % au terme des 12 premiers mois, puis + 1,88 %) est de 8 000 €/an environ, en fonction des quantités du descriptif quantitatif estimatif (cf. tableau ci-dessous).

**Tableau n° 22 : Impact théorique des révisions de prix<sup>90</sup>**

Type de prestation		Prix unitaires toutes taxes comprises			Prix unitaires x quantités fixées au sein du descriptif quantitatif estimatif		
		2015/2016	2016/2017	2017/2018	2015/2016	2016/2017	2017/2018
<b>Evolution N/N-1</b>			<b>2,27%</b>	<b>1,88%</b>		8 865	7 157
					<b>397 786</b>	<b>406 651</b>	<b>413 808</b>
repas	maternels	2,26	2,31	2,35	151 420	154 770	157 450
	élémentaires	2,28	2,33	2,37	196 080	200 380	203 820
	adulte	2,52	2,58	2,63	40 320	41 280	42 080
pique-nique	maternels	2,1	2,15	2,19	1 260	1 290	1 314
	élémentaires	2,15	2,2	2,24	2 580	2 640	2 688
	adulte	2,42	2,47	2,52	726	741	756
goûters	maternels	0,36	0,37	0,38	2 340	2 405	2 470
	élémentaires	0,36	0,37	0,38	3 060	3 145	3 230
Opion 1	serviettes	0,003	0,003	0,003			
Option 2	eau (1,5 litres)	0,023	0,024	0,024			
		0,026	0,027	0,028			
		0,032	0,033	0,034			

Source : exploitation par la chambre des acceptations de révision de prix par la collectivité

Des prestations festives exceptionnelles peuvent être demandées au prestataire. De l'ordre de 30 000 € par an en 2013 et 2014, ces prestations ont été réduites à 3 000 € en 2015.

À la livraison, la commune procède à un contrôle visuel, ainsi que des températures et quantités. Les bons de livraison sont collectés par les référents des satellites chaque semaine puis centralisés par le coordinateur qui les remet au référent financier du service administratif scolaire. Elle n'a jamais eu à faire application des pénalités prévues par le contrat.

<sup>90</sup> Selon l'extraction de son logiciel de gestion financière, la commune indique avoir mandaté en exécution de ce marché 149 000 € en 2015 (septembre à décembre) 399 000 € sur l'exercice 2016 et 402 000 € en 2017.

Ce marché a fait l'objet de deux reconductions et arrivera à son terme à la date du 31 août 2018. Dans cette perspective, la commune a engagé une réflexion pour faire évoluer son cahier des charges comme suit :

- en matière de ressources humaines, inclure la formation HACCP, prévoir une clause d'insertion et la mise à disposition d'un animateur sur la pause méridienne ;
- étendre la prestation à la réception, remise en température, service, nettoyage et contrôle qualité actuellement assurés par le personnel communal ;
- prévoir une durée de 3 ans pour réduire les prix ;
- intégrer une notion qualitative en lien avec le projet éducatif.

Dans l'avis d'appel d'offres publié le 7 juin 2018 le nombre de satellites y est réduit à six et la durée du contrat fixée à trois ans.

### **6.2.3 Organisation du service**

Le lien entre le prestataire et les services de la commune est assuré au quotidien avec les référents de satellites et *via* les commissions « menus » qui se réunissent 4 à 5 fois/an pour examiner en amont les menus proposés sur huit semaines. La rédaction d'un compte-rendu n'est pas systématique mais un courriel est rédigé à chaque rencontre.

La commune fait procéder à des analyses bactériologiques de plats témoins, surfaces (vaisselles, frigidaires...) auprès d'un laboratoire. Sur la période sous revue, les résultats sont conformes.

Elle dispose de fiches de procédures concernant, par exemples, les contrôles à effectuer par les agents municipaux à réception des repas dans les satellites, la décontamination des végétaux, la remise en température des plats, le relevé des températures des frigidaires, la gestion des inventaires de produits pouvant être conservés et des produits à jeter, l'hygiène du personnel et le détail des interventions à chaque étape du processus. Il existe une fiche de contrôle des satellites de restauration à la disposition des responsables de sites.

La commune est destinataire des fiches techniques des produits des fabricants, délivrées par le prestataire, lui permettant de répondre aux sollicitations de familles quant à la composition des produits.

Les questions des familles ou du personnel municipal, ou les incidents constatés en lien avec le prestataire de restauration scolaire sont consignés dans un tableau de bord tenu par le coordonnateur des sites. Il peut s'agir de sollicitation de familles concernant la composition d'un produit, de constats relatifs à la propreté du matériel, température des plats, qualités gustatives, présence d'un élément non comestible dans le plat, changement de dernière minute sur un élément du menu, absence de certains éléments, problème de quantités. Pour l'année scolaire 2015-2016, 36 occurrences sont recensées et 31 pour 2016-2017.

Sur le secteur petite enfance, pour la crèche « Frimousses » faisant appel à un prestataire, la collectivité indique avoir peu de recul au regard de la mise en place récente de ce marché (20 mars 2017). Les agents ont bénéficié d'une demi-journée de formation par le prestataire. Sur site, un agent de restauration procède aux prélèvements de plats témoins et aux vérifications de conformité.

## 6.2.4 Fonctionnement du service

### 6.2.4.1 Les effectifs

L'ensemble du service administratif dédié aux affaires scolaires représente 10 agents (hors responsables de satellites) affectés en partie aux activités d'inscription, commande, facturation, régie et gestion financière.

Pour la restauration scolaire, la commune indique un effectif moyen de 42 équivalents temps plein travaillés affectés au service de restauration scolaire de 2013 à 2017, ce qui correspond à un effectif physique de 148. Cet effectif inclut les référents des satellites, les agents de restauration, ainsi que les agents de surveillance en charge de l'encadrement et du pointage<sup>91</sup>.

L'effectif en équivalent temps plein travaillé est stable sur la période. En 2013, il était constitué pour moitié de personnel titulaire, un tiers contractuels et 10 % chacun pour les emplois d'avenir et enseignants en activité accessoire, contre respectivement 36 %, 40 %, 22 % et 3 % en 2017.

L'effectif physique a diminué de 20 agents entre 2013 et 2017, sa structure a également évolué et confirme un moindre recours aux activités accessoires à la faveur notamment des emplois aidés (6 en 2013, 16 en 2017).

La réglementation n'étant pas contraignante en matière de surveillance des cantines, la commune dit s'inspirer des taux en matière d'accueil de loisirs sans hébergement, à savoir 1 encadrant pour 14 enfants en maternelle et 1 pour 18 élèves du primaire. Cependant, le taux est étudié en fonction de la configuration du lieu, du besoin de déplacement ou non et du public accueilli. Les estimations réalisées par les services de la commune pour le projet de transfert du satellite Sculfort à l'institut universitaire de technologie (IUT) sont par exemple basées sur des taux d'encadrement plus élevés d'1 pour 8 élèves en maternelle et d'1 pour 12 en primaire.

La commune indique ne pas relever de problématique significative d'absentéisme. En cas d'absence, elle procède à des redéploiements internes.

---

<sup>91</sup> Le pointage vise à l'ajustement des transports et des commandes de repas entre 8h45 et 10h00.

#### 6.2.4.2 Le partage des rôles

La commune a listé les différentes étapes du processus de restauration collective regroupant les secteurs petite enfance, éducation/scolaire et centre communal d'action sociale (pôle autonomie). Ce document met en évidence les axes de progression sans toutefois donner les modalités d'intervention et les échéances.

Les inscriptions donnent lieu à un dossier par famille, saisi par le service dans le logiciel. Ce dossier est commun aux différentes activités fréquentées (jeunesse, restauration, éducation).

Concernant ses prestataires, la commune a prévu la gestion « en mode dégradé »<sup>92</sup> dans les clauses du marché. Le prestataire met à disposition, dans chaque satellite de restauration, une solution de repli en cas de problème de livraison. Ce stock est géré par le prestataire qui doit veiller à ce que les dates limites de consommation demeurent supérieures à 2 mois.

La commune n'a pas rencontré de problématique de livraison, de panne ou de grève du prestataire. Concernant la continuité du service, elle indique assurer un service minimum d'accueil en cas de grève de plus de 25 % du personnel de l'éducation nationale. À cet effet, elle dispose d'une procédure spécifique.

Le transport vers les satellites de restauration est assuré par un prestataire de service. La commune estime son coût à 133 000 € TTC/an en moyenne de 2013 à 2017. En novembre 2017, ce service mobilise quatre bus à deux rotations et cinq bus à une rotation.

### 6.3 Le coût du service

#### 6.3.1 Les produits de restauration collective

Pour les crèches et accueils de loisir sans hébergement, les recettes ne sont pas identifiées spécifiquement pour la restauration collective. Le tarif est globalisé dans le prix d'accueil.

Les produits de tarification en matière scolaire (0,3 M€ en 2017) diminuent de 21 % de 2013 à 2017 avec une part croissante des repas à faible tarif. En 2015, 57 % des produits sont constitués de tarifs de 1 à 2 €, contre 64 % en 2017.

L'exploitation du fichier des titres de recettes émis de 2013 à 2017 en matière de restauration scolaire fait apparaître un taux croissant de recouvrement par la régie de recettes (en moyenne 74 % du volume sur la période), pour atteindre 87 % en 2017 sur un volume de recettes de 341 000 €. Le solde fait l'objet d'émission manuelle de titres de recettes au nom des redevables et d'une mise en recouvrement par le comptable public.

---

<sup>92</sup> En cas d'incident ne permettant pas d'assurer le service dans les conditions habituelles.

L'amélioration du recouvrement est aussi liée à l'optimisation de la gestion informatisée des recettes. Le processus de restauration collective (hors crèches) au sein de la commune de Maubeuge est actuellement numérisé de bout en bout et repose sur cinq outils informatiques :

- trois relèvent d'un prestataire unique, pleinement exploités depuis 2014, ils sont utilisés par les services de restauration scolaire, par les agents des écoles et des crèches sur les sites distants et par les familles pour, entre autres démarches, réserver les repas en ligne jusqu'à deux mois à l'avance et jusqu'à l'avant-veille ;
- TIPI régie est l'outil de paiement en ligne mis à disposition par la direction générale des finances publiques ;
- le dernier logiciel est l'application comptable utilisée par la commune.

Un audit de ces systèmes d'information a été réalisé par la chambre, lequel permet de dégager les principaux constats suivants.

Les applications de restauration collective sont hébergées en mode « téléservice » ou « SaaS »<sup>93</sup> depuis 2014 (sauf pour l'application comptable). Les différents modules du prestataire sont ainsi conservés sur son site dans le département de la Loire-Atlantique. Depuis la migration des serveurs et des données, aucune visite n'a été réalisée sur ce site afin de vérifier les dispositifs de sécurité mis en place. Les sujets de sécurité des données et des traitements sont d'autant plus critiques de par la nature des données contenues. Il s'agit de données personnelles de citoyens à sécuriser, notamment dans le cadre du règlement général de la protection des données (RGPD), entré en vigueur dans tous les États membres de l'Union européenne depuis le 25 mai 2018. Actuellement, le délégué à la protection des données n'est pas formellement désigné.

Les tarifs en vigueur sont appliqués en fonction des quotients familiaux calculés manuellement par le service éducation – restauration collective, sur la base d'une attestation de la caisse d'allocations familiales (de moins de trois mois) ou à défaut des revenus déclarés, puis saisis dans l'outil informatique. Cet outil n'est pas interfacé avec l'outil comptable. Par conséquent, les données relatives aux facturations des familles, générées par le logiciel de facturation, sont reprises manuellement dans le logiciel comptable, à la fin du mois. Ceci représente une zone de risque car des erreurs de saisie peuvent être commises.

Afin d'optimiser la gestion de l'outil informatique de restauration collective, des procédures sont à mettre en place pour les points suivants :

- assurer des contrôles réguliers sur les modifications réalisées au niveau des quotients familiaux et des revenus tracés dans l'outil ;
- contrôler les régularisations<sup>94</sup> apportées aux factures une fois celles-ci générées, et sauvegarder les pièces justifiant de ces régularisations ;

---

<sup>93</sup> *Software as a Service* : mise à disposition d'une application via un portail web. L'application est ainsi directement accessible sans installation locale.

<sup>94</sup> Entre mai 2017 et mai 2018, 438 régularisations ont été réalisées par six agents. Sur un échantillon de neuf régularisations, la collectivité n'aurait relevé aucune anomalie.

- suivre et actualiser les comptes utilisateurs ainsi que les droits d'accès ; au cours de l'instruction, 58 comptes utilisateurs avaient accès à ce logiciel dont 16 disposaient d'accès inappropriés et ont été rectifiés<sup>95</sup>.

**Rappel au droit n° 11 : mettre en œuvre le règlement n° 2016/679, dit règlement général sur la protection des données, en désignant, notamment, un référent dédié.**

**Recommandation n° 3 : sécuriser le processus de gestion informatisée de la restauration collective en actualisant les droits d'accès et paramètres utilisateurs.**

### 6.3.2 Les charges de restauration collective

Les données relatives à la restauration scolaire sont imputées comptablement à la rubrique fonctionnelle 251 « Hébergement et restauration scolaire » prévue à cet effet par l'instruction budgétaire et comptable M14. La commune y comptabilise les charges et produits afférents au repas du midi en période scolaire, ainsi que le lait fourni aux écoles maternelles. Elle dispose d'une ventilation fonctionnelle plus fine et détaillée par satellite de restauration, comme indiqué dans l'extrait ci-dessous.

<b>251 Hébergement et resto. Scolaire</b>	
2510	Satellites
25100	Satellite S culfort
25101	Satellite De Joyeuse
25102	Satellite Pagnol
25103	Satellite Corneille
25104	Satellite La Fontaine
25105	Satellite Mabuse
25106	Satellite Dussart
25107	Satellite Blanche Neige-lamartine
25108	Resto Scol Coll.J.Verne
25109	Resto Scol. Coll.Vauban
2511	Satellite Espace V Hugo (dussart-andersen)

L'annexe n° 7 met cependant en évidence un écart significatif entre les charges de personnel affectées à ladite rubrique (0,7 M€) et le coût calculé par la collectivité à partir des effectifs réellement affectés à cette mission. Le poste de charges de personnel recalculé par la commune représente ainsi 1,1 M€ en 2017, en augmentation nette (+ 18 %) de 2013 à 2017.

<sup>95</sup> Dont quatre ont été désactivés suite au départ de l'agent et neuf ayant servi à des formations.

Les charges à caractère général (0,6 M€ en 2017) semblent maîtrisées (- 7 % de 2013 à 2017). Elles sont composées à 60 % de contrats de prestations de fourniture de repas, 20 % de transports et 10 % de services extérieurs (refacturation des 2 collèges et analyses bactériologiques). En matière de restauration scolaire et d'accueil de loisir sans hébergement, sur l'ensemble de la période sous revue, l'activité est largement couverte par des marchés publics.

Pour les repas et les goûters servis au sein des accueils de loisir sans hébergement les mercredis et pendant les petites et grandes vacances, la charge représente en moyenne 41 000 € chaque année, en diminution de 23 % de 2013 à 2017.

L'alimentation des crèches (comptes 60623 « Alimentation » et 611 « Prestation de repas livrés en 2017 ») représente 28 000 €/an en moyenne, en nette progression en 2017 (15 000 € en 2013 à 42 000 € en 2017). Les achats alimentaires sont réalisés sans mise en concurrence (sauf crèche « Frimousses » depuis mars 2017).

**Tableau n° 23 : Charges de fonctionnement pour la restauration collective en crèches et accueils de loisirs sans hébergement**

	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013	moyenne
Accueil de loisir sans hébergement	43 848 €	41 131 €	44 335 €	40 204 €	33 866 €	-23%	40 677 €
Petite enfance	15 111 €	28 406 €	28 163 €	26 531 €	42 469 €	181%	28 136 €

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

La charge nette par repas est croissante pour la collectivité. Elle s'établit à 7,60 € en 2017. La commune prend en charge plus de 80 % du coût de ce service. La recette moyenne par repas diminue, elle est impactée par le faible nombre de repas à 4 et 5 €, par rapport à ceux à 1 €. Par ailleurs, les élèves bénéficiant du tarif le moins élevé ne déjeunent pas systématiquement tous les jours au regard du nombre de familles dont la fratrie excède trois enfants, pour lesquelles le tarif le plus bas (1 €) peut représenter un poste de dépense élevé.

**Tableau n° 24 : Coût d'un repas en restauration scolaire**

SCOLAIRES	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013	Moyenne
<b>QUANTITÉ DE REPAS SERVIS</b>							
Nombre de jours d'ouverture	140	139	140	139	138	-1%	139
Nombre de repas servis en moyenne par jour	1 403	1 472	1 405	1 335	1 356	-3%	1 394
Nombre de repas servis en moyenne par an	196 383	204 623	196 701	185 556	187 193	-5%	194 091
<b>DÉPENSES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE</b>							
Dépenses de personnel (cuisine et entretien) (comptes 641 et 645)	745 402 €	814 441 €	781 306 €	778 202 €	758 041 €	2%	775 478
Dépenses de surveillance (compte 641 et 645)	210 129 €	356 509 €	366 319 €	369 139 €	374 098 €	78%	335 239
Dépenses de fournitures et petits équipements (compte 606)	5 289 €	2 271 €	1 975 €	787 €	3 995 €	-24%	2 864
Dépenses de fluides et d'entretien (compte 606)	20 664 €	10 691 €	17 469 €	22 772 €	23 419 €	13%	19 003
Achats alimentaires (ou de repas) (comptes 602, 606 et 611)	441 608 €	473 275 €	453 116 €	397 578 €	395 008 €	-11%	432 117
Contrôles (compte 611)	2 046 €	2 247 €	1 028 €	2 629 €	1 429 €	-30%	1 876
Transports (6247)	126 856 €	131 723 €	139 381 €	122 630 €	135 794 €	7%	131 277
Refacturation collèges	75 264 €	82 254 €	58 972 €	69 762 €	60 520 €	-20%	69 355
Autres dépenses	10 801 €	9 414 €	9 803 €	4 481 €	11 921 €	10%	9 284
<i>Dépenses totales rattachées au service de restauration collective</i>	<i>1 638 059 €</i>	<i>1 882 825 €</i>	<i>1 829 370 €</i>	<i>1 767 981 €</i>	<i>1 764 225 €</i>	<i>8%</i>	<i>1 776 492</i>
Coût moyen d'un repas	<b>8,34 €</b>	<b>9,20 €</b>	<b>9,30 €</b>	<b>9,53 €</b>	<b>9,42 €</b>	13%	9,16
<b>RECETTES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE</b>							
Participation de la commune	1 208 458 €	1 467 973 €	1 476 536 €	1 378 481 €	1 423 172 €	18%	1 390 924
Participation des usagers	429 602 €	414 853 €	352 834 €	389 501 €	341 053 €	-21%	385 568
<i>Recettes totales*</i>	<i>429 602 €</i>	<i>414 853 €</i>	<i>352 834 €</i>	<i>389 501 €</i>	<i>341 053 €</i>	<i>-21%</i>	<i>385 568</i>
<b>Recettes moyennes par repas*</b>	<b>2,19 €</b>	<b>2,03 €</b>	<b>1,79 €</b>	<b>2,10 €</b>	<b>1,82 €</b>	-17%	1,99
<b>COÛT NET D'UN REPAS</b>							
<b>Coût net moyen d'un repas*</b>	<b>6,15 €</b>	<b>7,17 €</b>	<b>7,51 €</b>	<b>7,43 €</b>	<b>7,60 €</b>	24%	7,17

\* hors participation communale

Source : exploitation par la chambre des données de la collectivité

Pour les structures d'accueil de la petite enfance, la charge nette pour la collectivité n'a pu être calculée eu égard à la globalisation du prix du repas dans celui de l'accueil. Le calcul du coût moyen est légèrement surévalué du fait de la prise en compte des goûters.

**Tableau n° 25 : Coût d'un repas en restauration petite enfance**

CRECHES	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013	Moyenne
<b>QUANTITÉ DE REPAS SERVIS</b>							
Nombre de jours d'ouverture	236	234	236	237	238	1%	236
Nombre de repas servis en moyenne par jour	69	65	61	58	67	-2%	64
Nombre de repas servis en moyenne par an	16 262	15 108	14 402	13 647	15 968	-2%	15 077
<b>DÉPENSES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE</b>							
Dépenses de personnel (cuisine et entretien) (comptes 641 et 645)	86 700 €	90 085 €	94 613 €	92 500 €	98 423 €	14%	92 464
Achats alimentaires (ou de repas) (comptes 602, 606 et 611)	15 111 €	28 406 €	28 163 €	26 531 €	42 469 €	181%	28 136
<i>Dépenses totales rattachées au service de restauration collective</i>	<i>101 811 €</i>	<i>118 492 €</i>	<i>122 776 €</i>	<i>119 031 €</i>	<i>140 892 €</i>	<i>38%</i>	<i>120 600</i>
Coût moyen d'un repas	<b>6,26 €</b>	<b>7,84 €</b>	<b>8,52 €</b>	<b>8,72 €</b>	<b>8,82 €</b>	41%	8

Source : exploitation par la chambre des données de la collectivité

---

## CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*La gestion municipale de la restauration collective recouvre la restauration scolaire, y compris les personnels de surveillance et de service, la petite enfance et les accueils de loisirs sans hébergement, soit 1 400 repas par jour de fonctionnement. La commune ne dispose pas de service de restauration pour ses agents et les repas fournis aux aînés sont gérés directement par le centre communal d'action sociale.*

*La gestion est assurée en liaison froide par un prestataire chargé de livrer les repas la veille dans les satellites de restauration où ils sont contrôlés, remis en température et servis par les agents de service. Les élèves sont accompagnés à pied ou bien en bus vers les différents satellites de restauration.*

*Les objectifs assignés au service de restauration collective sont étroitement liés à la présence de populations défavorisées. Cette population jeune connaît un taux de pauvreté élevé, avec une forte proportion de mères célibataires sans emploi et souvent non véhiculées. Dans ce contexte, la volonté municipale, constante sur la période sous revue, est de permettre au plus grand nombre d'accéder à un repas équilibré chaque jour. Ce choix se concrétise en restauration scolaire par une tarification en fonction du quotient familial. Le tarif le plus bas est d'1 € à comparer à la charge nette par repas pour la commune, de 7,60 € en 2017. La capacité d'accueil des satellites est suffisante avec un système de réservation très souple jusqu'à l'avant-veille, des menus variés offrant au quotidien une alternative sans porc voire sans viande et quatre produits issus de l'agriculture biologique ou raisonnée par semaine. Un accompagnement est également proposé aux familles pour accomplir les formalités d'inscription, proposer une aide pour impayés, faire le lien en cas d'éducation à domicile. Le système de facturation est mensuel en post-paiement, les familles n'ont plus à faire l'avance des repas.*

*Le processus de gestion est informatisé de bout en bout depuis 2015 (hors petite enfance). L'audit des systèmes d'information fait apparaître un bon fonctionnement général en dépit de l'absence d'interface avec la gestion comptable, zone de risque d'erreurs qui génère un travail chronophage de ressaisies en cas d'impayés. L'optimisation du processus par le toilettage des droits d'accès et le verrouillage des paramètres, initiés au cours de l'instruction, est à poursuivre.*

*Si des actions sont menées en matière de gaspillage alimentaire, réduisant à 1 300/an en fin de période le nombre de repas perdus, un plan anti gaspillage reste à mettre en place. De la même manière, un plan de maîtrise sanitaire doit être adopté pour recenser l'ensemble des procédures appliquées à la restauration collective.*

---

\*  
\* \*

## ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des observations précédentes.....	71
Annexe n° 2. Situation financière 2013-2017.....	72
Annexe n° 3. Fiscalité directe locale.....	73
Annexe n° 4. Charges de personnel.....	74
Annexe n° 5. Détail des opérations de refinancement de 2015.....	75
Annexe n° 6. Projection des hypothèses de la commune jusqu'en 2022.....	78
Annexe n° 7. Coûts affectés à la restauration scolaire.....	80

## Annexe n° 1. Suivi des observations précédentes

Observations du rapport d'observations définitives (ROD) n° 0589 du 28 août 2013	Suivi par la commune
<b>Rappels au droit</b>	
1. Mieux respecter la définition réglementaire des restes à réaliser de la section d'investissement, en dépenses (notion d'engagement juridique) et en recettes (être en mesure de justifier par un écrit du caractère certain d'une recette, y compris les emprunts).	Mise en œuvre
2. Veiller au respect du montant maximal de toutes les autorisations de programme et de tous les crédits de paiement.	Non mise en œuvre
3. Procéder à tous les amortissements obligatoires, y compris la charge à répartir non apurée.	Mise en œuvre
4. Améliorer le contenu du débat d'orientation budgétaire en incluant l'équilibre global de la section d'investissement, le montant des principaux investissements et les orientations fiscales.	Mise en œuvre
5. Assurer le suivi du patrimoine, notamment foncier, par un inventaire et non pas seulement par l'état de l'actif tenu par le comptable.	Non mise en œuvre
<b>Recommandations</b>	
1. Mieux présenter les autorisations de programme et les crédits de paiement dans les documents budgétaires (reste à financer, durée).	Partiellement mise en œuvre
2. Veiller à l'émission rapide des titres après encaissement.	Mise en œuvre

**Annexe n° 2. Situation financière 2013-2017**

	(en M€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018 *
1	Recettes réelles de fonctionnement	44 912	42 729	44 762	43 651	44 793	45 665
2	dont recettes de la fiscalité locale	16 125	14 709	15 417	14 654	15 091	16 006
3	dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	8 545	7 411	8 849	7 843	7 635	7 665
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	13 728	13 664	13 610	13 461	13 730	13 468
5	Dépenses réelles de fonctionnement	37 555	38 269	48 760	39 390	40 642	39 382
6	dont charges à caractère général	7 538	7 423	7 168	7 400	7 139	8 000
7	dont charges de personnel	21 291	22 088	21 961	22 554	22 585	22 923
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	2 529	2 396	2 891	2 323	2 800	2 721
9	dont intérêts de la dette	2 893	2 531	12 264	2 365	2 431	2 439
10	Capacité d'autofinancement brute (1)	7 488	4 423	5 505	4 348	4 136	6 283
11	Annuité en capital de la dette	4 154	4 188	4 378	4 786	5 252	6 222
12	Capacité d'autofinancement nette (=10 – 11)	3 334	235	1 126	- 438	- 1 116	62
13	Recettes d'investissement hors emprunt	2 272	4 565	4 168	1 649	3 378	4 981
14	Financement propre disponible (2) (= 12 + 13)	5 607	4 800	5 294	1 211	2 261	5 043
15	Dépenses d'équipement	7 800	7 755	7 332	5 898	9 960	8 416
16	Nouveaux emprunts de l'année	0	4 676	9 272	14 628	6 970	5 200
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	70 525	71 013	75 906	85 748	87 466	86 444
18	Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP) (3)	9	16	14	20	21	14

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

\* Budget primitif 2018.

## Annexe n° 3. Fiscalité directe locale

Pour information	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 prévisionnel
revalorisation forfaitaire des bases en loi de finances initiale	1,80%	1,80%	0,90%	0,90%	1,00%	0,40%	1,24%
Bases d'imposition (en milliers d'euros)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 prévisionnel
taxe d'habitation	19 989	20 547	20 320	21 279	20 032	19 981	20 229
n/n-1		2,79%	-1,10%	4,72%	-5,86%	-0,25%	1,24%
taxe foncière bâti	25 710	26 217	26 535	26 960	27 312	27 881	28 227
n/n-1		1,97%	1,21%	1,60%	1,31%	2,08%	1,24%
taxe foncière non bâti	141	146	148	150	149	148	149
n/n-1		3,55%	1,37%	1,35%	-0,67%	-0,99%	1,24%
Taux votés (en %)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 prévisionnel
taxe d'habitation	31,57%	31,57%	30,07%	30,07%	30,07%	30,07%	30,07%
n/n-1		0,00%	-4,75%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
taxe foncière bâti	32,74%	32,74%	28,40%	28,40%	28,40%	28,40%	28,40%
n/n-1		0,00%	-13,26%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
taxe foncière non bâti	48,96%	48,96%	46,63%	46,63%	46,63%	46,63%	46,63%
n/n-1		0,00%	-4,76%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Produits (en milliers d'euros)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 prévisionnel
taxe d'habitation	6 311	6 487	6 110	6 399	6 024	6 008	6 083
n/n-1		2,79%	-5,80%	4,72%	-5,86%	-0,25%	1,24%
taxe foncière bâti	8 417	8 583	7 536	7 657	7 757	7 918	8 017
n/n-1		1,97%	-12,20%	1,60%	1,31%	2,08%	1,24%
taxe foncière non bâti	69	71	69	70	69	69	70
n/n-1		2,85%	-2,82%	1,45%	-1,43%	-0,31%	1,24%
<b>Total</b>	<b>14 797</b>	<b>15 141</b>	<b>13 715</b>	<b>14 125</b>	<b>13 849</b>	<b>13 995</b>	<b>14 169</b>
n/n-1		2,33%	-9,42%	2,99%	-1,95%	1,06%	1,24%
Taux des taxes comparés à la moyenne de la strate (en %)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 prévisionnel
taxe d'habitation	31,57%	31,57%	30,07%	30,07%	30,07%	30,07%	30,07%
<i>Moy. nationale de la strate</i>	17,98%	18,00%	18,15%	18,41%	19,99%	nc	nc
taxe sur le foncier bâti	32,74%	32,74%	28,40%	28,40%	28,40%	28,40%	28,40%
<i>Moy. nationale de la strate</i>	23,95%	23,37%	23,18%	23,42%	23,19%	nc	nc
taxe sur le foncier non bâti	48,96%	48,96%	46,63%	46,63%	46,63%	46,63%	46,63%
<i>Moy. nationale de la strate</i>	59,04%	58,48%	57,46%	59,04%	55,24%	nc	nc

sources : fiches DGFiP, états 1288 et 1259 pour 2018

### Annexe n° 4. Charges de personnel

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne	2017/2013	BP 2018
Rémunération principale	9 631 263	9 842 361	9 920 664	10 143 801	10 329 850	1,8%	7,3%	10 401 025
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	2 728 442	2 946 581	2 662 693	2 608 747	2 579 735	-1,4%	-5,5%	2 594 660
+ Autres indemnités	493 481	481 175	470 305	477 183	471 628	-1,1%	-4,4%	474 606
<b>= Rémunérations du personnel titulaire (a)</b>	<b>12 853 186</b>	<b>13 270 117</b>	<b>13 053 662</b>	<b>13 229 731</b>	<b>13 381 214</b>	<b>1,0%</b>	<b>4,1%</b>	<b>13 470 291</b>
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	82,0%	80,1%	78,6%	79,4%	79,2%			79,8%
Rémunération principale	1 924 451	2 035 330	2 236 062	2 238 650	2 426 995	6,0%	26,1%	2 226 561
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0	0	0	0	0			0
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0			0
<b>= Rémunérations du personnel non titulaire (b)</b>	<b>1 924 451</b>	<b>2 035 330</b>	<b>2 236 062</b>	<b>2 238 650</b>	<b>2 426 995</b>	<b>6,0%</b>	<b>26,1%</b>	<b>2 226 561</b>
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	12,3%	12,3%	13,5%	13,4%	14,4%			13,2%
<b>Autres rémunérations (c)</b>	<b>900 917</b>	<b>1 253 189</b>	<b>1 308 629</b>	<b>1 199 886</b>	<b>1 081 061</b>	<b>4,7%</b>	<b>20,0%</b>	<b>1 183 683</b>
<b>= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)</b>	<b>15 678 553</b>	<b>16 558 636</b>	<b>16 598 352</b>	<b>16 668 267</b>	<b>16 889 269</b>	<b>1,9%</b>	<b>7,7%</b>	<b>16 880 535</b>
Atténuations de charges	698 647	1 115 390	1 700 899	1 406 042	1 586 709	22,8%	127,1%	1 276 783
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>14 979 907</b>	<b>15 443 246</b>	<b>14 897 453</b>	<b>15 262 225</b>	<b>15 302 560</b>	<b>0,5%</b>	<b>2,2%</b>	<b>15 603 752</b>

\* Hors atténuations de charges

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne	2017/2013	BP 2018
Rémunérations du personnel	14 979 907	15 443 246	14 897 453	15 262 225	15 302 560	0,5%	2,2%	15 603 752
+ Charges sociales	5 672 868	6 037 522	6 514 732	6 759 618	6 730 072	4,4%	18,6%	6 697 654
+ Impôts et taxes sur rémunérations	414 594	442 577	450 767	443 181	452 630	2,2%	9,2%	500 043
+ Autres charges de personnel	57 652	13 489	20 661	16 188	45 155	-5,9%	-21,7%	16 101
<b>= Charges de personnel interne</b>	<b>21 125 021</b>	<b>21 936 834</b>	<b>21 883 613</b>	<b>22 481 212</b>	<b>22 530 418</b>	<b>1,6%</b>	<b>6,7%</b>	<b>22 817 551</b>
+ Charges de personnel externe	165 685	151 582	77 424	72 487	54 913	-24,1%	-66,9%	105 666
<b>= Charges totales de personnel</b>	<b>21 290 705</b>	<b>22 088 417</b>	<b>21 961 037</b>	<b>22 553 699</b>	<b>22 585 330</b>	<b>1,5%</b>	<b>6,1%</b>	<b>22 923 217</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	48,8%	54,0%	51,8%	55,0%	53,2%			51,8%

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

## Annexe n° 5. Détail des opérations de refinancement de 2015

### L'opération de refinancement avec la banque n° 1

Sur la base d'une délibération du 14 décembre 2015, la commune a décidé de souscrire, par contrat signé le 22 décembre 2015, un emprunt de 17 319 228,42 € au taux fixe d'1,88 % d'une durée de 14 ans (jusqu'en 2030) destiné à :

- refinancer 12 prêts d'un capital restant dû au 6 janvier 2016 de 10 047 471,97 €, moyennant le paiement d'indemnités de remboursement anticipé d'un montant maximum de 2 076 756,48 € (dont 200 000 € autofinancées et le solde recapitalisé) ;
- sortir d'un Swap avec le versement d'une indemnité de remboursement anticipé maximum de 2 395 000 € ;
- financer les investissements 2015 pour 3 000 000 €.

#### *Les 12 emprunts refinancés*

Les 12 emprunts refinancés (10 M€) représentent environ 13 % de l'encours de dette au 31 décembre 2015. Ils ne présentent pas de risque de taux même si certains ont un taux fixe élevé. Dix sont à taux fixe (3,12 % à 6,05 %), deux emprunts sont à taux variable indexé sur l'euribor 3 mois majoré d'une marge de 0,2 % pour un capital restant dû total de 0,35 M€ et une extinction en 2016 pour le premier (88 170 €) et 2021 pour le second (261 925 €). Les pénalités versées s'élèvent à 2,1 M€, soit 21 % du capital restant dû.

#### *La sortie du Swap bénéficiaire*

Par avenant du 13 septembre 2007 à un contrat de 2005, la commune a souscrit un contrat d'échange de taux (Swap) pour un montant de 11 894 158 € du 15 mai 2006 au 15 mai 2025. La commune reçoit chaque année un taux de 2,45 % et paie 2,30 % du 15 mai 2006 au 15 mai 2011 (gain de 0,15 %), puis du **15 mai 2012 au 15 mai 2025 (gain de 0,60 % ou perte de 3,73 %)** sur les bases suivantes :

- taux bonifié d'1,85 % si les écarts entre le CMS 5 ans – CMS 2 ans et le CMS 30 ans – CMS 10 ans sont supérieurs à 0,10 % ;
- sinon, taux dégradé de 6,18 %.

Selon les éléments communiqués par la commune, ce Swap a été bénéficiaire jusqu'à sa sortie (le 6 janvier 2016) pour un montant cumulé de 359 264 €.

Le contrat support (contrat n° 608) est un emprunt indexé sur l'inflation, auprès de la banque n° 2 à échéance 2045. Les conditions de taux du contrat n° 608 sont au minimum de 4,45 %. Si le taux d'inflation est inférieur ou égal à 2 %, le taux payé est de 4,45 %, si le taux d'inflation excède 2 %, le taux payé correspond au taux d'inflation majoré d'un taux fixe de 2,45 %. Ce contrat a été refinancé en 2015.

En situation défavorable (6,18 % jusqu'en 2025), la commune a évalué la perte à 3,3 M€ et en situation favorable (1,85 %), le gain à 0,53 M€. Devant l'alternative de sortie du Swap ou de provisionnement du risque, privilégiée par son conseil, la commune a opté pour la sortie du Swap, comparant la pénalité de 2,395 M€ au montant du risque encouru en hypothèse défavorable.

L'opération auprès de la banque n° 1 a permis à la commune de sécuriser son encours en sortant du Swap et de bénéficier du financement de ses investissements 2015 (taux fixe d'1,88 %). Le coût de l'opération s'élève à 4,5 M€ dont 4,3 M€ recapitalisés, eux-mêmes productifs de charges financières.

L'opération de refinancement auprès de la banque n° 2
---

Par contrat signé le 16 décembre 2015<sup>96</sup>, la commune a souscrit un emprunt de 30 161 042,28 € destiné à :

- refinancer 2 prêts d'un capital restant dû au 1<sup>er</sup> janvier 2016 de 22 161 042,28 € moyennant le paiement d'indemnités de remboursement anticipé (IRA) d'un montant maximum de 11 389 000 € (dont 6 389 000 € incluses dans le nouveau taux et 5 000 000 € recapitalisées), en taux fixe à 3,25 % sur 30 ans ;
- financer les investissements 2015 pour 3 000 000 € à taux fixe, 2,10 % sur 15 ans.

Par délibérations n<sup>os</sup> 8 et 9 du 8 février 2016, le conseil municipal a autorisé le maire à solliciter le bénéfice du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des emprunts structurés à risques pour l'un des deux emprunts refinancés (n° 638) et à signer le protocole transactionnel afférent. Cette démarche, initiée dès avril 2015, a abouti favorablement, l'aide notifiée le 28 avril 2016 s'élève à 755 580 €.

***L'emprunt refinancé dans le cadre du fonds de soutien***

Cet emprunt n° 638, dont le montant initial du capital emprunté s'élève à 16,8 M€, a été conclu le 9 juillet 2012, à l'issue d'une précédente renégociation de deux emprunts ayant alors généré des indemnités de remboursement anticipé non recapitalisées de 6,7 M€.

D'une durée totale de 23 ans et 6 mois (jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2036), ce contrat comportait 3 tranches dont la deuxième, seule concernée par le refinancement de 2016, comportait 3 phases :

- phase 1 (jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015) et phase 3 (1<sup>er</sup> janvier 2031 au 1<sup>er</sup> janvier 2036), taux fixe de 3,65 % ;
- phase 2 (1<sup>er</sup> janvier 2015 au 1<sup>er</sup> janvier 2031), taux structuré post-fixé à chaque échéance de :
  - 3,15 % si la différence entre l'index CMS<sup>97</sup> EUR 20 ans et l'index CMS EUR 2 ans est supérieure ou égale à 0,20 % ;
  - 6,95 % minoré de 5 fois l'écart (CMS EUR 20 ans – CMS EUR 2 ans) si cette différence est strictement inférieure à 0,20 %.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la deuxième tranche de l'emprunt est entrée dans sa deuxième phase structurée. Le taux appliqué jusqu'au refinancement a été de 3,15 %. Selon les indices disponibles à la date du 16 février 2018<sup>98</sup>, l'écart de taux serait nettement supérieur à 0,20 %, le taux d'intérêt demeurerait de 3,15 %.

Ainsi, l'encours au 1<sup>er</sup> janvier 2016 de 11 416 379,18 € a été sécurisé par taux fixe refinancé à 3,25 %. Ce taux inclut 4 900 000 € de pénalités de remboursement anticipé, desquelles il convient de déduire l'aide du fonds de soutien de 755 580 €. Le refinancement a également allongé la durée de cette dette de 10 années.

<sup>96</sup> Sur le fondement de l'arrêté municipal n° 2624 du 14 décembre 2015.

<sup>97</sup> CMS : swap de maturité constante.

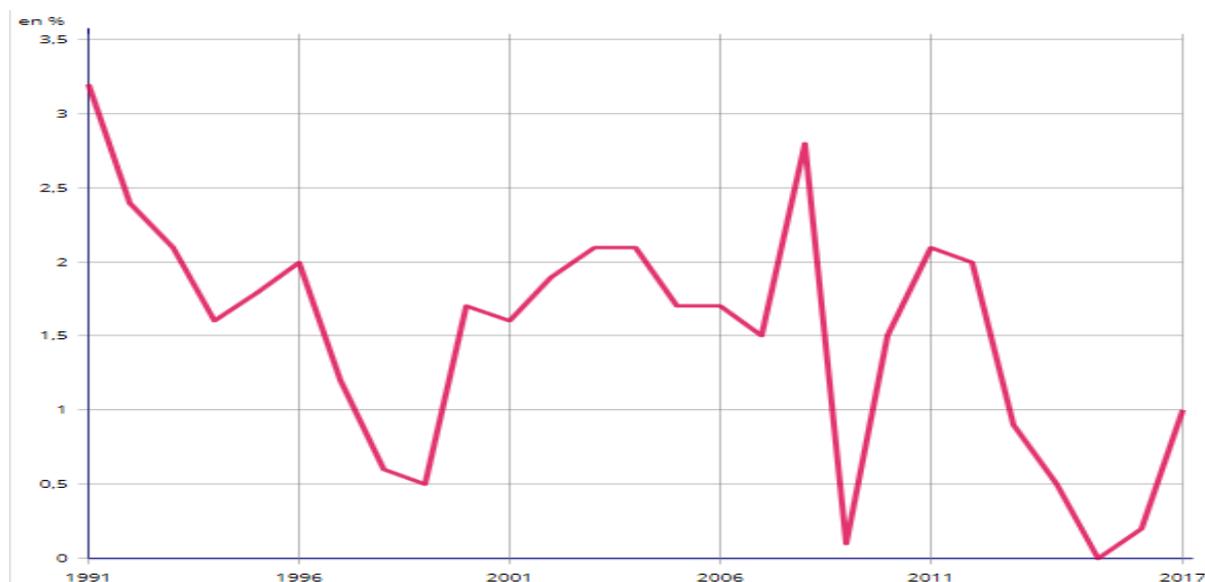
<sup>98</sup> CMS EUR 20 ans = 1,63 % - CMS EUR 2 ans = - 0,12 %, soit un écart d'1,75 % > 0,20 %.

### ***L'emprunt support au Swap***

Cet emprunt n° 608 a été souscrit pour 12 M€, en réaménagement de deux emprunts antérieurs, souscrits le 18 avril 2005 pour une durée de 40 ans. Comme indiqué *supra*, cet emprunt est indexé sur l'inflation française avec un taux fixe de 4,45 % en cas d'inflation inférieure ou égale à 2 %, au-delà un taux de 2,45 % majoré de l'inflation.

Coté B2 (indice inflation française, barrière simple sans effet de levier) dans la grille Gissler, puis C3 après couverture par le Swap, ce contrat était considéré à risque modéré. Ce constat est corroboré par l'analyse du taux d'inflation depuis 1991 tel qu'il ressort du graphique ci-dessous.

**Graphique n° 1 : Taux d'inflation depuis 1991**



Sources : Insee, indices des prix à la consommation (France hors Mayotte, ensemble des ménages).

Ainsi, l'encours au 1<sup>er</sup> janvier 2016 de 10 744 663,10 € a été sécurisé en taux fixe refinancé au taux de 3,25 %, inférieur à celui de 4,45 % appliqué depuis 2005. Les pénalités de remboursement anticipé se sont élevées à 6 489 000 €<sup>99</sup>, dont 5 M€ recapitalisées, le solde étant inclus dans le taux. La durée résiduelle de cette dette est inchangée.

**4 octobre 2013** : délibération n° 140 ouvrant la révision POS pour l'extension du zoo.

<sup>99</sup> Au coût de sortie de ce contrat, support au Swap, viennent s'ajouter les indemnités payées par la commune à la banque n° 1 pour sortir du Swap lui-même pour un montant de 2 395 000 €.

**Annexe n° 6. Projection des hypothèses de la commune jusqu'en 2022**

	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4
en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Produits flexibles</b>	17 398	18 644	18 665	18 665	18 665	18 665
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	15 091	16 215	16 215	16 215	16 215	16 215
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	2 307	2 429	2 450	2 450	2 450	2 450
<b>+ Produits rigides</b>	24 903	26 346	26 026	26 026	26 026	26 026
<i>Dont dotations et participations</i>	17 269	18 430	18 430	18 430	18 430	18 430
<i>Dont fiscalité reversée par l'Interco et l'Etat</i>	7 635	7 616	7 596	7 596	7 596	7 596
<i>Dont production immobilisée, travaux en régie</i>	120	300	0	0	0	0
<b>= Produits de gestion (a)</b>	<b>42 421</b>	<b>44 990</b>	<b>44 690</b>	<b>44 690</b>	<b>44 690</b>	<b>44 690</b>
Charges à caractère général	7 139	8 000	8 000	8 000	8 000	8 000
+ Charges de personnel	22 585	23 496	23 496	23 496	23 496	23 496
+ Subventions de fonctionnement	3 929	3 590	3 590	3 590	3 590	3 590
+ Autres charges de gestion	592	797	592	592	592	592
<b>= Charges de gestion (b)</b>	<b>34 246</b>	<b>35 883</b>	<b>35 678</b>	<b>35 678</b>	<b>35 678</b>	<b>35 678</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)</b>	<b>8 176</b>	<b>9 107</b>	<b>9 012</b>	<b>9 012</b>	<b>9 012</b>	<b>9 012</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	19,3%	20,2%	20,2%	20,2%	20,2%	20,2%
+ Résultat financier réel	-2 431	-2 598	-2 393	-2 277	-2 327	-2 375
<i>dont intérêts d'emprunts dette ancienne</i>	2 431	2 552	2 297	2 151	2 151	2 151
<i>dont intérêts d'emprunts dette nouvelle</i>		46	96	126	176	224
- Subventions exceptionnelles	0	0	0	0	0	0
+ Solde des opérations d'aménagements	0	0	0	0	0	0
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	-1 609	0	0	0	0	0
<b>= CAF brute</b>	<b>4 136</b>	<b>6 508</b>	<b>6 619</b>	<b>6 735</b>	<b>6 685</b>	<b>6 637</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	9,7%	14,5%	14,8%	15,1%	15,0%	14,9%

en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CAF brute	4 136	6 508	6 619	6 735	6 685	6 637
- Remboursement de la dette en capital ancienne	5 252	6 034	5 411	5 580	5 580	5 580
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	190	216	337	456
<b>= CAF nette (c)</b>	<b>-1 116</b>	<b>474</b>	<b>1 018</b>	<b>939</b>	<b>768</b>	<b>601</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	-2,6%	1,1%	2,3%	2,1%	1,7%	1,3%
Taxes locales d'équipement	39	100	100	100	100	100
+ FCTVA	1 066	1 634	1 283	548	828	828
+ Subventions d'investissement	2 135	2 355	1 300	1 500	1 500	1 500
+ Produits de cession	138	0	0	0	0	0
+ Autres recettes	0	0	0	0	0	0
<b>= Recettes d'investissement hors emprunt (d)</b>	<b>3 378</b>	<b>4 089</b>	<b>2 683</b>	<b>2 148</b>	<b>2 428</b>	<b>2 428</b>
<b>Financement propre disponible (c-d)</b>	<b>2 261</b>	<b>4 563</b>	<b>3 701</b>	<b>3 087</b>	<b>3 197</b>	<b>3 030</b>
<i>Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	22,7%	56,2%	110,8%	61,1%	63,3%	60,0%
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	9 960	7 820	3 340	5 050	5 050	5 050
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	852	1 413	900	900	900	900
- Dons, subventions et prises de participation en nature	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	2	0	0	0	0	0
- Var. stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	0	0	0	0	0
- Var. autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	0	0	0	0	0	0
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-8 552</b>	<b>-4 670</b>	<b>-539</b>	<b>-2 863</b>	<b>-2 753</b>	<b>-2 920</b>
Nouveaux emprunts de l'année*	6 970	4 670	539	2 863	2 753	2 920
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	-1 582	0	0	0	0	0

en milliers d'euros	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global (FRNG)	5 225	5 225	5 225	5 225	5 225	5 225
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	52,0	49,6	50,1	50,3	50,2	50,2
<b>Encours de dette</b>	<b>87 466</b>	<b>86 101</b>	<b>81 040</b>	<b>78 106</b>	<b>74 942</b>	<b>71 827</b>
dont dettes antérieurement contractées	87 466	81 432	76 021	70 441	64 861	59 281
dont dettes nouvellement contractées		4 670	5 019	7 666	10 082	12 546
<b>Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années</b>	<b>21,1</b>	<b>13,2</b>	<b>12,2</b>	<b>11,6</b>	<b>11,2</b>	<b>10,8</b>
<i>Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pmts gestion</i>	18,1%	19,2%	17,9%	18,1%	18,4%	18,8%
<i>Taux d'intérêt apparent de la dette</i>	2,8%	3,0%	3,0%	2,9%	3,1%	3,3%

Source : exploitation par la chambre des hypothèses de la commune.

**Annexe n° 7. Coûts affectés à la restauration scolaire**

<b>251 Hébergement et restauration scolaire</b>	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017
<b>charges</b>	<b>1 362 286</b>	<b>1 415 170</b>	<b>1 362 286</b>	<b>1 288 004</b>	<b>1 362 549</b>
charges à caractère général	676 869	696 877	676 869	616 724	637 828
<i>dont contrats de prestations de services</i>				377 714	384 445
<i>dont transports collectifs</i>				121 998	135 794
<i>dont autres services extérieurs</i>				83 711	70 434
charges de personnel et frais assimilés	684 520	701 496	684 520	669 224	723 310
autres charges	896	16 796	896	2 056	1 411
<b>produits</b>	<b>353 151</b>	<b>422 604</b>	<b>353 151</b>	<b>390 101</b>	<b>366 333</b>
redevances des services périscolaires et d'enseignement	344 158	409 720	344 158	387 597	364 195
autres produits	8 993	12 883	8 993	2 504	2 138
<b>solde</b>	<b>-1 009 135</b>	<b>-992 566</b>	<b>-1 009 135</b>	<b>-897 904</b>	<b>-996 216</b>
immobilisations	7 770	17 275	7 023	4 370	7 757
recettes d'investissement	0	0	0	0	0
<i>Source : comptes administratifs</i>					
<b>251 Hébergement et restauration scolaire</b>	2013	2014	2015	2016	2017
<b>charges</b>	<b>1 638 060</b>	<b>1 882 826</b>	<b>1 829 371</b>	<b>1 767 982</b>	<b>1 764 225</b>
charges à caractère général	678 266	708 543	680 849	618 706	630 676
<i>dont contrats de prestations de services</i>	416 140	446 614	425 126	377 714	384 445
<i>dont transports collectifs</i>	126 856	131 723	139 381	121 998	135 794
<i>dont autres services extérieurs</i>	82 731	78 919	62 677	81 431	70 434
charges de personnel et frais assimilés	955 532	1 170 951	1 147 626	1 147 341	1 132 139
autres charges	4 263	3 333	896	1 934	1 411
<b>produits</b>	<b>429 602</b>	<b>414 853</b>	<b>352 834</b>	<b>389 501</b>	<b>341 053</b>
redevances des services périscolaires et d'enseignement	429 602	414 853	352 834	389 501	341 053
autres produits					
<b>solde</b>	<b>-1 208 459</b>	<b>-1 467 973</b>	<b>-1 476 537</b>	<b>-1 378 481</b>	<b>-1 423 173</b>
immobilisations	N.C	N.C	N.C	N.C	N.C
recettes d'investissement	N.C	N.C	N.C	N.C	N.C
<i>Source : données collectivité (fichier titres et mandats 2013 à 2017 et effectifs)</i>					





# RÉPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNE DE MAUBEUGE (Département du Nord)

Exercices 2013 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Rémi Pauvros : réponse de 8 pages.
- M. Arnaud Decagny : réponse de 6 pages.

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





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

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

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

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