



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE MARCQ-EN-BARŒUL (Département du Nord)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 4 février 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	7
1.1 Présentation générale	7
1.2 La gouvernance de la commune	7
1.2.1 Le maire et le conseil municipal	7
1.2.2 L'organisation des services, la direction générale et le cabinet.....	8
1.2.3 Le pilotage stratégique, le contrôle interne et la maîtrise des risques.....	9
1.3 Les relations avec les associations	10
1.4 Les relations avec la Métropole Européenne de Lille.....	11
2 LA QUALITÉ DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	13
2.1 La présentation budgétaire	13
2.1.1 Le débat d'orientation budgétaire	13
2.1.2 Le contenu et la publicité des informations budgétaires.....	14
2.2 L'exécution budgétaire et les restes à réaliser	15
2.3 La fiabilité des comptes	16
2.3.1 Les comptes en attente de régularisation	16
2.3.2 Le bilan patrimonial.....	17
2.3.3 Les imputations comptables	18
3 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	19
3.1 L'analyse financière rétrospective	19
3.1.1 L'évolution des produits et des charges de gestion	20
3.1.2 La capacité d'autofinancement et le financement des investissements	22
3.1.3 La dette et la trésorerie	24
3.2 Les données prévisionnelles 2019	25
3.3 Les tendances à horizon 2023	25
4 LE PROJET DE CENTRE CULTUREL « PONT DES ARTS », LA COMMANDE PUBLIQUE ET L'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC	28
4.1 Le projet de centre culturel « Pont des arts ».....	28
4.1.1 Historique	28
4.1.2 Coûts prévisionnels.....	28
4.2 Les marchés publics	29
4.2.1 L'organisation de la commande publique.....	29
4.2.2 Les marchés contrôlés.....	30
4.3 L'occupation du domaine public	31
4.3.1 La « ferme aux oies ».....	31

4.3.2 L'ensemble immobilier de l'hippodrome	32
5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	34
5.1 Le pilotage des effectifs	34
5.1.1 L'organisation des ressources humaines.....	34
5.1.2 Le suivi et la structure des effectifs	35
5.2 La masse salariale et le régime indemnitaire	37
5.2.1 La masse salariale	37
5.2.2 Le régime indemnitaire et les primes.....	37
5.3 Le temps de travail.....	38
5.3.1 Le respect de la durée légale.....	38
5.3.2 Les heures supplémentaires et les comptes épargne-temps	40
5.3.3 L'absentéisme	41

SYNTHÈSE

Membre de la Métropole Européenne de Lille, la commune de Marcq-en-Barœul (Nord) compte près de 39 700 habitants en 2019, et s'appuie sur un budget de 37,37 M€ en dépenses réelles de fonctionnement¹. Disposant d'indicateurs socio-économiques favorables, elle a initié, dernièrement, des projets structurants, tels que le pôle culturel « Pont des arts ».

La situation financière de la commune est confortable entre 2014 et 2018, avec une capacité d'autofinancement nette de plus de 9 M€ en fin de période. Elle est totalement désendettée en 2018.

Pour autant, il existe des marges de progrès en matière de contrôle interne, que la commune envisage de renforcer, et de fiabilité dans la tenue des comptes. Suite au contrôle de la chambre, plusieurs comptes d'attente relatifs à des cessions sur lesquels 5,9 M€ étaient disponibles en 2018, sont en voie de régularisation. Une meilleure connaissance de l'état du patrimoine fait, également, partie des pistes d'amélioration. L'ordonnateur s'y est engagé.

Les résultats financiers dégagés chaque année ont permis d'accumuler des réserves qui se situent à un niveau important : 27 M€ de fonds de roulement, fin 2018. La stratégie financière de la commune a consisté à se désendetter en priorité et préparer un plan pluriannuel d'investissement ambitieux (67 M€ sur 2019-2023), intégralement financé par autofinancement. La chambre relève, cependant, que sa mise en œuvre entraînera une augmentation des dépenses en fonctionnement, selon un rythme supérieur au taux plafond d'1,2 % tel que fixé par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022. La commune indique avoir adopté un plan de maîtrise des charges, intitulé « Cap'2023 », pour y remédier.

La commune est encouragée à améliorer l'encadrement de ses dépenses de personnel, qui ont cru de près de 6 % depuis 2014 et représentent, aujourd'hui, 68 % de ses charges courantes en fonctionnement (ratio, certes, à nuancer en raison de l'absence de charges d'intérêt de la dette). Elle dispose, pour cela, de marges de manœuvre financière en matière de respect de la durée légale du temps de travail, de suivi des effectifs, ainsi que de lutte contre l'absentéisme. Ses rapports annuels sur les orientations budgétaires devraient s'enrichir des données pluriannuelles requises, relatives aux ressources humaines.

Enfin, si le pilotage de la commande publique n'appelle pas d'observation particulière, la commune est invitée, concernant l'ensemble immobilier de son hippodrome, à mettre en place une procédure de sélection préalable pour l'ensemble des activités économiques exploitées, y compris la partie consacrée au champ de courses hippiques.

¹ Compte administratif 2018 du budget principal. Si l'on ajoute les opérations d'ordre, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 39,56 M€.

RECOMMANDATIONS²

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre³</i>	<i>Mise en œuvre en cours⁴</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁵</i>	<i>Non mis en œuvre⁶</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : définir les limites de la délégation de pouvoirs donnée au maire par le conseil municipal dans les domaines prévus à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.				X	8
Rappel au droit n° 2 : organiser une procédure de sélection comportant des mesures de publicité, préalablement à la dévolution d'autorisations d'occupation du domaine public pour l'ensemble immobilier de l'hippodrome, conformément au code général de la propriété des personnes publiques.			X		33
Rappel au droit n° 3 : respecter la durée annuelle du temps de travail fixée à 1 607 heures par an, conformément à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 tel que modifié par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.				X	39

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

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

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

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

⁶ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

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

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : mettre en place un dispositif de contrôle interne de maîtrise des risques.		X			9
Recommandation n° 2 : compléter le rapport sur les orientations budgétaires des informations sur les engagements pluriannuels envisagés, sur la structure et l'évolution des effectifs ainsi que sur l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.				X	13
Recommandation n° 3 : finaliser, dès que possible, l'apurement des comptes en attente de régularisation, en particulier ceux relatifs aux cessions.		X			17
Recommandation n° 4 : mettre en cohérence l'inventaire et l'état de l'actif afin de disposer d'un état fiable du patrimoine communal.		X			17
Recommandation n° 5 : améliorer le suivi des effectifs en équivalents temps plein pour assurer la cohérence des données figurant dans les bilans sociaux, les rapports d'activité et les comptes administratifs.				X	36

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Marcq-en-Barœul (Nord), à compter de l'exercice 2014, a été ouvert le 18 avril 2019 par lettre du président de la chambre adressée à M. Bernard Gérard, maire et ordonnateur en fonctions depuis 2001.

Le contrôle a porté, essentiellement, sur la fiabilité des comptes et la situation financière, les ressources humaines, le patrimoine immobilier ainsi que la commande publique. Une attention particulière a été accordée au projet de pôle culturel « Pont des arts ».

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 28 août 2019 avec l'ordonnateur.

Lors de sa séance du 19 septembre 2019, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été transmises à M. Bernard Gérard par courrier en date du 18 octobre 2019. Elle a également décidé l'envoi d'extraits au président de l'association « Société des courses du Croisé-Laroche », par lettre datée du même jour.

L'ordonnateur, ainsi que le président de l'association précitée, ont répondu aux observations de la chambre par courriers respectifs des 19 décembre et 19 novembre 2019.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, dans sa séance du 4 février 2020, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Présentation générale

Avec 39 697 habitants au 1^{er} janvier 2019, Marcq-en-Barœul (département du Nord) est la sixième commune la plus peuplée de la Métropole Européenne de Lille. Sa population a, cependant, diminué de près de 2 % en quatre ans.

La commune dispose d'indicateurs socio-économiques favorables. Le niveau de vie médian annuel se chiffre à 26 111 €, montant supérieur au revenu moyen médian français (20 520 €)⁷. Le taux de pauvreté (9,4 %) est inférieur de plus de quatre points à la moyenne nationale. Près de 3 000 entreprises sont implantées sur le territoire, dont de grands groupes industriels et agro-alimentaires tels que Lesaffre.

De nombreux équipements sportifs et culturels sont présents dans la commune, en particulier un hippodrome⁸, le seul en activité dans le département. Des projets structurants sont en cours tels que la création d'un pôle culturel (« Pont des arts ») dans le quartier du Pont, la rénovation de l'espace Saint-Joseph dans le secteur du Bourg, la construction d'une crèche au Buisson/May-Four/Pellevoisin, et l'implantation d'un centre de formation « cuisine mode d'emploi » dans le quartier de la Briqueterie. Enfin, une école européenne a ouvert ses portes à la rentrée 2019, confirmant l'attractivité de la ville.

En vertu de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU)⁹, la commune se voit assigner un objectif de 25 % de logement social d'ici 2025. D'après ses données, elle compterait 3 323 logements sociaux en 2018, soit un taux de 19,24 %. Celui-ci s'élevait à 18,39 % en 2014. Des efforts ont été entrepris par la commune en vue de respecter son quota de logement social, au regard des aides financières qu'elle accorde aux bailleurs (440 000 € en 2018, 750 000 € prévus sur la période 2019-2023).

1.2 La gouvernance de la commune

1.2.1 Le maire et le conseil municipal

Par délibération du 29 mars 2014, le conseil municipal a donné délégation de pouvoirs au maire dans les domaines prévus à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Cependant, en matière de réalisation d'emprunts ainsi que de fixation des tarifs de voirie, les pouvoirs ont été délégués « sans limitation ». Or, en ces deux domaines, la chambre rappelle que ce même article précise que le conseil municipal doit définir les limites de la délégation.

⁷ Source : Insee. Données 2016.

⁸ Hippodrome du Croisé-Laroche.

⁹ Modifiée par la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

Rappel au droit n° 1 : définir les limites de la délégation de pouvoirs donnée au maire par le conseil municipal dans les domaines prévus à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que la délégation sera revue dans ce sens à l'occasion du renouvellement du conseil municipal en mars 2020.

Les arrêtés de délégation de pouvoirs et de signature du maire aux adjoints et conseillers délégués n'appellent pas de remarque.

Concernant le régime indemnitaire des élus, celui-ci a été fixé par délibération du 17 avril 2014, à la suite du renouvellement du conseil municipal. Il a été modifié en 2015, à la demande de la préfecture, afin de respecter le plafond légal de l'enveloppe allouée.

Enfin, en vertu de l'article L. 2121-25 du CGCT, la chambre invite la commune à mettre en ligne le compte rendu de la séance du conseil municipal dans le délai d'une semaine qui suit sa tenue, ce qui a été fait dès la suite de son instruction. Par ailleurs, les commissions organiques, créées par délibération en avril 2014, mériteraient de voir leur rôle mentionné dans le règlement intérieur du conseil municipal. Cette précision sera apportée, selon le maire, à la suite du renouvellement du conseil municipal en mars 2020.

1.2.2 L'organisation des services, la direction générale et le cabinet

Les services sont organisés autour de trois pôles rattachés au directeur général des services (DGS), ayant rang de directions générales adjointes : un pôle « cadre de vie » dirigé par un directeur général des services techniques, un pôle « vie de la cité », et un pôle « famille et solidarités ». Certains services sont directement rattachés au DGS tels que la police municipale, le secrétariat général, les ressources humaines, les finances, les systèmes d'information, et les affaires juridiques et l'achat.

La chambre relève que si sa population demeurerait en dessous du seuil des 40 000 habitants dans les années à venir, la commune serait dans l'incapacité de recruter certains cadres d'emplois de niveau A+¹⁰ et devrait abaisser sa grille indiciaire pour les emplois fonctionnels.

Un directeur de cabinet a en charge, en plus de deux assistantes, une direction de la communication de huit agents, ainsi qu'une cellule « développement durable et actions humanitaires » de trois personnes, auxquelles s'ajoutent deux conseillers techniques du maire¹¹, soit 15 personnes en tout. Conformément aux dispositions combinées de l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet

¹⁰ Administrateurs territoriaux, ingénieurs territoriaux en chef, conservateurs territoriaux en chef du patrimoine et des bibliothèques, *etc.*

¹¹ Conseillers techniques non mentionnés dans l'organigramme.

des autorités territoriales, la commune est plafonnée à trois collaborateurs¹². Seuls le directeur et les conseillers techniques relèvent donc de ce statut. En réponse à ces observations, l'ordonnateur précise que, dans les faits, les autres entités citées, notamment la cellule « développement durable et actions humanitaires » et la direction de la communication, sont « rattachées hiérarchiquement au directeur de cabinet sans faire partie du cabinet *stricto sensu* ».

1.2.3 Le pilotage stratégique, le contrôle interne et la maîtrise des risques

Si la commune ne dispose pas *stricto sensu* d'outils de pilotage stratégique du type « projet d'administration », elle s'appuie, néanmoins, sur des documents lui permettant de développer une démarche à portée prospective : un plan pluriannuel d'investissement (*cf. infra*, partie situation financière) et un plan pluriannuel d'économies dénommé « Cap'2023 ». Ce dernier prend la forme d'une feuille de route listant, par pôle, les possibilités d'économies et de recettes en fonctionnement.

De plus, la collectivité élabore, depuis 2015, un rapport annuel d'activité faisant état des politiques publiques menées, de chiffres clés et des projets à venir. S'il ne fait pas l'objet d'une présentation en conseil municipal, il est, cependant, mis en ligne dans une version synthétique.

En matière de contrôle interne, la commune ne dispose pas de service de contrôle de gestion ni de dispositifs de maîtrise des risques, même si une délégation a été attribuée à un conseiller municipal dans ce domaine. Sur le plan financier, elle estime qu'il n'y a pas de risque particulier, à l'exception d'un seul dossier concernant un contentieux relatif à l'agrandissement d'un cimetière communal et pour lequel elle a passé une provision de 420 000 €.

Outre le fait que d'autres provisions mériteraient d'être passées conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, par exemple pour couvrir le coût estimé à 161 000 € de l'ensemble des comptes épargne-temps monétisables (*cf. infra*, partie ressources humaines¹³), la chambre souligne que la notion de risque ne se limite pas au seul secteur financier. Elle a également traité aux marchés publics, aux ressources humaines, au patrimoine, aux systèmes d'information et à la protection des données. L'instauration de dispositifs formalisés et permanents visant à maîtriser les risques en ces domaines pourrait s'avérer pertinente au regard de la taille de la commune et de ses projets d'investissement.

Recommandation n° 1 : mettre en place un dispositif de contrôle interne de maîtrise des risques.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique réfléchir à la mise en place d'une entité pour le contrôle interne des finances, en lien avec la future réforme de la comptabilité publique. Concernant les domaines autres que financiers, il précise que certaines démarches ont été initiées, telles que l'instauration d'un délégué à la protection des données, rattaché au directeur général des services, et la formalisation de procédures en matière de commande publique, et qu'elles seront accentuées à l'avenir.

¹² Si la population devait rester inférieure à 40 000 habitants au moment du renouvellement des contrats, la commune ne pourrait recruter que deux collaborateurs de cabinet.

¹³ En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué qu'une provision de l'ordre de 161 000 € serait inscrite au budget primitif à compter de 2020 et, éventuellement, réajustée par la suite.

1.3 Les relations avec les associations

En 2018, le montant total des subventions de fonctionnement (numéraires, en nature et exceptionnelles) allouées aux associations s'élève à 1,62 M€, en augmentation de 8,5 % par rapport à 2014. En intégrant l'ensemble des concours attribués à des tiers (centre communal d'action sociale compris), ceux-ci atteignent 3,71 M€ en 2018¹⁴.

Conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les associations dont la subvention annuelle est supérieure à 23 000 €¹⁵ font bien l'objet d'une convention. La chambre rappelle, néanmoins, à la collectivité que les associations sont tenues de lui transmettre, en plus de leurs comptes annuels, un compte rendu financier attestant de l'utilisation de la subvention municipale et faisant apparaître, le cas échéant, les écarts avec leur budget prévisionnel.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique avoir modifié le dossier de demande de subvention afin de rajouter ce document. Le nouveau modèle sera effectif pour les subventions au titre de 2021.

De plus, en vertu du même article 10 de la loi précitée¹⁶ et du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention, la chambre invite la commune à rendre accessibles, sous forme électronique (par exemple sur son site internet), les données essentielles des conventions de subvention de plus de 23 000 €. Suite au contrôle de la chambre, ces données ont été mises à jour sur le site internet de la commune.

Enfin, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, les aides en nature versées aux associations doivent être évaluées et valorisées dans les comptes administratifs. Si la commune le fait concernant le personnel mis à disposition¹⁷, elle ne valorise pas les autres concours en nature apportés : mise à disposition de locaux à titre gracieux, prêts de matériels, prise en charge de dépenses (électricité, chauffage, eau, télécommunication, *etc.*). Pourtant, la commune semble être en mesure de les évaluer puisqu'elle les valorise à hauteur de 369 183 € concernant les associations sportives dans son rapport d'activité 2018. Un travail a été engagé pour recenser l'ensemble des locaux mis à disposition pour toutes les associations.

Sur ce dernier point, l'ordonnateur indique, dans sa réponse, que la commune a pour objectif de préciser ces mises à disposition dans le compte administratif 2021.

¹⁴ Le montant de 3,5 M€ indiqué dans le compte administratif 2018 n'est pas exact en raison d'une erreur matérielle de comptabilisation générée dans le logiciel comptable. Suite à l'instruction de la chambre, la commune a rectifié son paramétrage.

¹⁵ En 2018, 11 associations sont concernées : centre social de Marcq, comité des œuvres sociales, Don Bosco, FCP formation culture prévention, Jazz en Nord, La Sauvegarde du Nord, Marcq Enfance et Famille, Olympique Marcquois Football, Olympique Marcquois Rugby, Renaissance Gymnastique et Volley Club Marcq-en-Barœul.

¹⁶ Telle que modifiée par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

¹⁷ En 2018, 13 agents sont mis à disposition auprès des associations suivantes : OM Foot, OM Hand-ball, OM Rugby, Renaissance, Jeunesse sportive marcquoise, Espérance Marcq, Marcq Taekwondo, Marcq Enfance Famille, Boxing Team Marcquois, comité des œuvres sociales. La mise à disposition de ces agents fait l'objet d'une convention et d'un remboursement à la commune, conformément au droit.

1.4 Les relations avec la Métropole Européenne de Lille

Entre 2014 et 2018, des transferts de compétences entre la commune et la Métropole Européenne de Lille (MEL) ont eu lieu, sans grand impact financier. La MEL a, ainsi, repris la compétence « aménagement numérique » que la ville avait déléguée au Sivom Alliance Nord-Ouest, avec une compensation de 22 472 €. En matière de tourisme, la commune a transféré à la métropole la taxe de séjour qu'elle percevait (55 740 € de produits moyens annuels compensés). Enfin, la commune participait au syndicat mixte Espace Naturel Lille Métropole qui a été intégré à la MEL en avril 2016, sans transfert de charges, permettant une économie annuelle pour ses comptes de l'ordre de 35 000 €.

Par ailleurs, la commune participe, depuis 2015, au groupement de commande de la MEL pour les services de télécommunication et a adhéré, en 2019, au dispositif de centrale d'achat métropolitaine.

La collectivité bénéficie d'une fiscalité reversée par la métropole et par l'État en tant que commune membre de la métropole¹⁸ qui s'est accrue de 4,3 % depuis 2014, pour atteindre 9,2 M€ en 2018. Si l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire, versées par la métropole, sont restées stables, autour de 8,5 M€ au total, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, versé par l'État, a vu son montant presque doubler sur la période, pour atteindre 0,64 M€ en 2018. L'évolution de ce fonds varie en fonction du potentiel financier agrégé de la métropole et de ses communes membres.

La commune perçoit, enfin, des financements communautaires pour certains de ses projets, notamment par voie de fonds de concours. En 2018, elle a ainsi reçu près de 150 000 € d'aides au titre du fonds de concours « piscine » et pour son festival contes et légendes. Concernant son projet de pôle culturel « Pont des arts », elle devrait recevoir 1 M€ de la MEL dans le cadre de son plan de soutien à l'investissement des communes en faveur de la création, de l'extension et de la rénovation des équipements culturels.

¹⁸ Attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire et fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Marcq-en-Barœul se caractérise par des indicateurs socio-économiques favorables.

Sa gouvernance reste perfectible ; certaines délégations de pouvoirs accordées au maire devraient être davantage encadrées et la maîtrise des risques renforcée par la mise en place d'un contrôle interne.

Ses relations avec la Métropole Européenne de Lille, dont elle est membre, sont marquées par une progression des dotations reversées, sous l'effet, notamment, sur la période, de l'augmentation du fonds de péréquation (versé par l'État en tant que commune membre de la métropole). Cependant, cette tendance est susceptible d'être modifiée, les ressources tirées de la péréquation communale et intercommunale étant, par nature, variables.

Enfin, le suivi des relations avec les associations peut être amélioré en termes de transparence, avec la mise en ligne des données essentielles des conventions de subvention de plus de 23 000 € ainsi que la valorisation de l'ensemble des aides en nature. L'ordonnateur s'y est engagé. Les données essentielles des subventions de plus de 23 000 € sont, d'ores et déjà, disponibles sur le site internet de la commune.

2 LA QUALITÉ DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1 La présentation budgétaire

2.1.1 Le débat d'orientation budgétaire

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, la commune organise bien, chaque année, un débat d'orientation budgétaire dans le délai des deux mois précédant le vote du budget, sur la base d'un rapport détaillé. Néanmoins, l'article précité mentionne que « *Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport (...) comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* »¹⁹. Ces éléments sont peu développés dans le rapport de la commune.

Celui-ci doit, également, comprendre les engagements pluriannuels envisagés ainsi que des informations sur la structure et la gestion de la dette. Si cette dernière fait bien l'objet d'une analyse, les engagements pluriannuels envisagés sont, eux, insuffisamment présents dans le rapport. Pourtant, la commune dispose, depuis 2016, d'un programme pluriannuel d'investissement, actualisé généralement en juin.

La chambre recommande que ces éléments soient abordés dans le rapport sur les orientations budgétaires.

Recommandation n° 2 : compléter le rapport sur les orientations budgétaires des informations sur les engagements pluriannuels envisagés, sur la structure et l'évolution des effectifs ainsi que sur l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique prendre note de la recommandation.

Enfin, conformément aux dispositions de l'article L. 2311-1-2 du CGCT²⁰, la commune a présenté, en 2019, préalablement aux débats sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes sur son territoire.

¹⁹ Dispositions issues de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ».

²⁰ Dispositions issues de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

Concernant le vote annuel du budget primitif, celui-ci n'appelle pas de remarque particulière. En revanche, contrairement à ce qui est fait dans la commune, la chambre souligne que le vote du compte de gestion doit intervenir préalablement à celui du compte administratif sous peine d'annulation de ce dernier par le juge administratif²¹, en vertu des articles L. 1612-12 et L. 2121-31 du CGCT. Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que la commune se conformera à l'observation de la chambre.

2.1.2 Le contenu et la publicité des informations budgétaires

De manière générale, les documents budgétaires sont conformes aux maquettes prévues par l'instruction M14. Néanmoins, concernant les annexes au compte administratif, la chambre relève que celle relative aux concours financiers apportés à des tiers ne valorise pas l'ensemble des aides de la commune en nature (*cf. supra*, partie relations avec les associations), et que celle qui se rapporte aux effectifs ne traduit pas ces derniers en équivalents temps plein travaillé et ne précise pas les motifs du recours aux agents contractuels.

Concernant les ratios financiers que la commune doit présenter en vertu de l'article R. 2313-1 du CGCT, leurs modalités de calcul sont à ajuster, soit pour prendre en compte la population légale au 1^{er} janvier de l'exercice concerné, soit pour exclure les subventions d'investissement pour déterminer le montant des dépenses d'équipement brut par habitant²², soit, enfin, pour intégrer la part aménagement en plus de la part forfaitaire de la dotation dans le ratio dotation globale de fonctionnement/population²³. En réponse à cette observation, l'ordonnateur s'y est engagé.

Enfin, en vertu des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles devrait être jointe au budget primitif et au compte administratif. La commune devrait aussi mettre ces documents²⁴ en ligne, sur son site internet, dans un délai d'un mois après leur adoption. Ces points ont été régularisés en cours de contrôle.

²¹ Conseil d'État, 3 novembre 1989, *Ecorcheville*, et 28 juillet 1995, *Mme Medes*.

²² La commune affiche un ratio dépenses d'équipement brut/population de 257,87 € dans son compte administratif 2018 alors que le chiffre exact serait de 237 €.

²³ La commune affiche un ratio dotation globale de fonctionnement/population de 45,04 € dans son compte administratif 2018 alors que le chiffre exact serait de 57 €.

²⁴ Les documents budgétaires sont les suivants : la présentation brève et synthétique jointe au budget primitif et au compte administratif, le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12 du CGCT.

2.2 L'exécution budgétaire et les restes à réaliser

Une prévision budgétaire, aussi juste que possible, participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

Sur la période 2014-2018, pour la section de fonctionnement du budget principal, les taux de réalisation sont de 106,4 % en moyenne pour les recettes et de seulement 70,5 % pour les dépenses.

Tableau n° 1 : Taux de réalisation des prévisions budgétaires – 2014-2018²⁵

(en €)	FONCTIONNEMENT					
	RECETTES RÉELLES			DÉPENSES RÉELLES		
	Prévisions	Réalisé	Taux R/P	Prévisions	Réalisé	Taux R/P
2014	44 679 188	47 640 966	106,6 %	45 746 058	36 606 791	80,0 %
2015	43 552 999	46 642 434	107,1 %	52 095 807	36 332 552	69,7 %
2016	43 834 185	46 423 373	105,9 %	51 581 756	36 245 027	70,3 %
2017	44 117 806	45 630 603	103,4 %	55 039 362	36 947 613	67,1 %
2018	43 631 273	47 607 253	109,1 %	57 032 397	37 375 943	65,5 %
	MOYENNE		106,4 %	MOYENNE		70,5 %

(en €)	INVESTISSEMENT					
	RECETTES RÉELLES			DÉPENSES RÉELLES		
	Prévisions	Réalisé	Taux R/P*	Prévisions	Réalisé	Taux R/P*
2014	9 883 434	8 797 889	89,0 %	13 799 402	10 361 168	75,1 %
2015	8 017 319	4 721 643	58,9 %	13 598 071	10 508 886	77,3 %
2016	7 459 876	6 730 072	90,2 %	16 117 371	13 256 273	82,2 %
2017	10 343 301	10 704 911	103,5 %	14 017 697	11 290 222	80,5 %
2018	5 807 198	6 072 024	104,6 %	13 467 538	11 878 760	88,2 %
	MOYENNE		89,2 %	MOYENNE		80,7 %

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

* Restes à réaliser compris.

En fonctionnement, le taux d'exécution peu élevé des dépenses s'explique par le fait que chaque année, vers le mois de juin, la commune adopte une décision modificative pour affecter les résultats de l'année précédente. Le fort excédent de fonctionnement reporté vient alors alimenter les recettes. Pour équilibrer son budget, la commune augmente de façon importante, en dépenses, ses charges à caractère général²⁶ qui se retrouvent, dès lors, avec un taux de réalisation très faible (41 % en moyenne par an), ce qui tend à fausser les prévisions initiales. La chambre souligne qu'un vote en suréquilibre de la section de fonctionnement du budget est permis en cas de reprise de l'excédent de l'année précédente, conformément à l'article L. 1612-7 du CGCT, ce qui permettrait à la commune d'avoir un taux d'exécution de ses dépenses de fonctionnement plus conforme aux prévisions.

²⁵ Restes à réaliser inclus.

²⁶ Chapitre 011.

Par ailleurs, la collectivité procède, chaque année, à des rattachements de charges et de produits. Toutefois, ces derniers sont très faibles (quelques milliers d'euros en 2016 et 2017). La commune a indiqué que dans un souci de prudence, elle n'émettait des bons d'engagement en recette que si celle-ci était certaine ou encaissée, ce qui explique ces faibles rattachements.

Enfin, en vertu de l'article R. 2311-11 du CGCT, « *les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ». En incluant les restes à réaliser, les taux moyens d'exécution de la section d'investissement sont de 89,2 % pour les recettes et de 80,7 % pour les dépenses. La part des restes à réaliser en investissement est, en moyenne, de 25 % pour les dépenses et de moins d'1 %, seulement, pour les recettes, ce qui est un niveau très faible. La commune explique l'absence de restes en recettes par le fait qu'elle ne reçoit que très peu de subventions d'investissement sur ses projets. La chambre relève que le fait de ne pas avoir pris en considération les recettes de cessions dans le traitement des restes à réaliser (*cf. infra*, compte en attente de régularisation) a pu aboutir, sur la période 2014-2018, à des résultats financiers annuels sous-estimés²⁷.

2.3 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes est garante de l'image fidèle de la situation financière et patrimoniale d'une collectivité.

2.3.1 Les comptes en attente de régularisation

L'instruction M14 prévoit que certains comptes soient apurés, soit par amortissement, soit par réintégration dans un compte d'actif. Or, l'examen des comptes de gestion, établis par le comptable public, indique que des montants importants sont en attente de régularisation, depuis plusieurs années, qui concernent exclusivement des produits de cessions : 5,88 M€ de solde créditeur au 31 décembre 2018.

Tableau n° 2 : Évolution des comptes 47171 et 4718 (produits de cessions)

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018
Compte 47171	5 077 009	5 172 572	6 177 413	5 957 411	4 997 073
Compte 4718	1 441 475	1 453 074	1 121 549	892 352	885 680
Total général	6 518 483	6 625 646	7 298 963	6 849 763	5 882 753

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

²⁷ Ainsi, alors que le résultat cumulé des sections de fonctionnement et d'investissement est chiffré à 25,5 M€ dans le compte administratif 2018, une prise en compte des recettes de cessions, en restes à réaliser, aboutirait à réévaluer ce montant à 31,4 M€.

La commune a indiqué avoir rencontré des difficultés techniques pour se coordonner avec la trésorerie municipale. Cependant, les apurements sont en cours et devraient être finalisés en 2020.

La chambre prend donc note de cette régularisation tardive et recommande de l'achever au plus vite.

Recommandation n° 3 : finaliser, dès que possible, l'apurement des comptes en attente de régularisation, en particulier ceux relatifs aux cessions.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que, fin décembre 2019, 4,97 M€ avaient déjà été régularisés sur les 5,8 M€ de produits de cessions, et que 0,714 M€ avaient été transmis à la trésorerie pour contrôle. Le reliquat de 0,18 M€ devrait faire l'objet d'émissions de titres dans les prochaines semaines.

2.3.2 Le bilan patrimonial

Lorsque les immobilisations inscrites au compte 23 « Immobilisations en cours » sont achevées, elles doivent être comptabilisées au compte définitif concerné et être ainsi intégrées à l'actif patrimonial. En 2018, la commune présente un stock d'immobilisations en cours de 4,44 M€, un montant relativement élevé mais qui ne représente que 2,3 % des immobilisations soldées, ce qui montre qu'elle procède normalement à l'intégration des opérations achevées dans son actif patrimonial.

En revanche, l'inventaire des biens communiqué par la commune (221,2 M€) et l'état de l'actif transmis par le comptable public (186,9 M€) présentent une différence élevée de 34,3 M€ en valeur nette, fin 2018. La chambre rappelle, conformément à l'instruction budgétaire M14, que le suivi du patrimoine est une responsabilité conjointe de l'ordonnateur et du comptable public puisque le premier est chargé de la tenue de l'inventaire des biens, indispensable à la mise à jour de l'état de l'actif, produit tous les deux ans par le second. Elle recommande donc à la commune d'assurer la concordance de ces états afin d'améliorer la qualité et la fiabilité de son patrimoine.

Recommandation n° 4 : mettre en cohérence l'inventaire et l'état de l'actif afin de disposer d'un état fiable du patrimoine communal.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que la commune se rapprochera à cette fin de la trésorerie.

2.3.3 Les imputations comptables

De manière générale, la commune procède correctement aux imputations comptables. Cependant, la chambre a pu relever que le remboursement du coût de la mise à disposition de trois agents communaux auprès du Sivom centre métropole²⁸ (12 300 € en 2018) était imputé en produits exceptionnels divers et non pas dans le compte adéquat relatif aux mises à disposition de personnel. La commune a rectifié cette situation en cours de contrôle.

Par ailleurs, les agents contractuels bénéficient d'un régime indemnitaire qui n'est pas correctement enregistré comptablement, la commune n'utilisant que le compte ayant trait à la rémunération principale des non-titulaires. À des fins de transparence financière, il conviendrait d'identifier, spécifiquement, le régime indemnitaire de ces agents dans les comptes dédiés à cet effet²⁹.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité des documents budgétaires et comptables de la commune peut être améliorée sur plusieurs points : la mention des engagements pluriannuels et d'informations prévisionnelles en matière de ressources humaines dans le rapport annuel sur les orientations budgétaires, la complétude de certains états annexes, une meilleure estimation des prévisions budgétaires ainsi qu'une juste appréciation des restes à réaliser en recettes.

La commune doit achever, dès que possible, l'apurement de ses comptes d'attente, notamment ceux qui concernent les cessions, dont les montants élevés (près de 6 M€ fin 2018) sous-estiment le niveau réel de ses produits.

Enfin, un travail de mise en cohérence entre bilan comptable et état physique des immobilisations serait de nature à améliorer la fiabilité de la connaissance du patrimoine de la commune.

L'ordonnateur, dans sa réponse, a indiqué que les recommandations de la chambre seraient mises en œuvre. Ainsi, fin 2019, les comptes d'attente concernant les cessions avaient déjà été, substantiellement, régularisés.

²⁸ Le syndicat intercommunal à vocation multiple (Sivom) centre métropole regroupe, depuis 1975, les communes de Marcq-en-Barœul, Wasquehal et Mouvaux, en vue de réaliser divers équipements : établissement de cure thermale à Wasquehal, maison de retraite à Marcq-en-Barœul, etc.

²⁹ Comptes 64138 et 64136.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

3.1 L'analyse financière rétrospective

La commune dispose d'un budget principal et deux budgets annexes, regroupés en un seul en 2018³⁰. Compte tenu du poids financier relativement limité de ces derniers, l'analyse financière entre 2014 et 2018 a été réalisée sur la base du seul budget principal.

La situation financière est satisfaisante, les équilibres étant assurés sur la période.

Tableau n° 3 : Analyse financière synthétique 2014-2018 – budget principal

	(en €)	2014	2015	2016	2017	2018
1	Recettes réelles de fonctionnement	47 640 966	46 642 434	46 423 373	45 630 603	47 607 253
2	dont recettes de la fiscalité locale	26 173 866	26 631 027	26 653 342	26 420 646	27 748 016
3	dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	8 821 351	8 914 672	9 122 526	9 057 635	9 200 602
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	5 206 205	4 117 624	2 992 150	2 384 149	2 291 848
5	Dépenses réelles de fonctionnement	36 606 791	36 332 552	36 245 027	36 947 613	37 375 943
6	dont charges à caractère général	8 393 985	7 697 062	7 669 214	7 623 690	7 823 764
7	dont charges brutes de personnel (<i>hors atténuations de charges</i>)	23 856 150	24 494 593	24 519 798	25 217 086	25 237 209
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	1 182 292	1 151 980	1 154 400	1 253 414	1 285 430
9	dont intérêts de la dette	224 134	174 089	370 786	3 522	0
10	Capacité d'autofinancement brute³¹	9 765 925	10 112 176	9 309 848	7 971 850	9 112 850
11	Annuité en capital de la dette	1 024 234	1 064 884	3 607 355	209 210	0
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	8 741 691	9 047 292	5 702 493	7 762 640	9 112 850
13	Recettes d'investissement hors emprunt	3 185 652	2 066 007	3 027 598	1 939 538	2 830 223
14	Financement propre disponible³² (= 12 + 13)	11 927 343	11 113 299	8 730 091	9 702 178	11 943 073
15	Dépenses d'équipement	6 324 741	6 998 211	8 173 913	5 785 967 ³³	9 544 821
16	Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0
17	Encours de dette du budget principal au 31/12 ³⁴	4 891 269	3 827 625	219 120	11 051	7 640
18	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)³⁵	0,5	0,4	0,0	0,0	0,0

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

³⁰ Budget annexe « hippodrome et activités diverses » (M14) et budget annexe « cinéma colisée lumière » (M4). Ce dernier a été supprimé en 2018 et transféré au budget annexe « hippodrome ».

³¹ La capacité d'autofinancement brute correspond à l'épargne dégagée par l'activité courante de la collectivité sur un exercice. Elle devient disponible pour couvrir tout ou partie des dépenses d'investissement, y compris l'amortissement du capital de la dette. La CAF brute moins ce dernier constitue la capacité d'autofinancement nette.

³² Financement propre disponible : il correspond aux ressources hors emprunt dont dispose la collectivité pour financer ses dépenses d'équipement.

³³ Les dépenses d'équipements de 2017, d'un montant de 5,78 M€, comprennent 2,64 M€ TTC de travaux réalisés sur le restaurant de la ferme aux oies, passés sur le budget principal de la commune puis transférés vers le budget annexe « hippodrome ».

³⁴ En 2017 et 2018, il s'agit de dépôts de cautions.

³⁵ Capacité de désendettement : elle mesure le nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser la totalité des emprunts que la collectivité a contractés si sa capacité d'autofinancement était intégralement consacrée à ce remboursement.

Tableau n° 4 : Données financières relatives aux budgets annexes – 2014-2018

		2014	2015	2016	2017	2018
BA « hippodrome et activités diverses »	Produits de gestion	344 625	330 964	371 093	478 980	783 162
	Charges de gestion	224 401	226 041	221 087	227 119	555 331
	Résultat financier	0	0	0	0	0
	Résultat exceptionnel	427	850	0	3 295	17 480
	CAF brute	120 651	105 773	150 007	255 156	245 311
	CAF nette	120 651	105 773	150 007	255 156	245 311
	Recettes d'investissement	0	0	0	0	403 200
	Dépenses d'équipement	108 338	35 068	279 041	2 568 799	326 691
	Dette au 31 décembre	1 524	1 524	1 524	1 524	1 524
BA « cinéma colisée lumière »	Produits d'exploitation	232 355	211 072	241 990	262 251	Sans objet
	Charges d'exploitation	240 925	236 067	247 7860	256 726	
	Résultat financier	0	0	0	0	
	Résultat exceptionnel	- 150	- 1 019	21 591	23 475	
	CAF brute	- 8 719	- 26 014	15 795	29 000	
	CAF nette	- 8 719	- 26 014	15 795	29 000	
	Dépenses d'équipement	0	0	0	0	
	Dette au 31 décembre	0	0	0	0	

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

3.1.1 L'évolution des produits et des charges de gestion

3.1.1.1 Les produits

Les produits de gestion atteignent 45,78 M€ en 2018 et sont constitués, principalement, de 60,6 % de ressources fiscales propres (27,75 M€), 11,2 % de dotations et participations (5,13 M€), 20,1 % de fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité (9,2 M€), et 8,1 % de ressources d'exploitation (3,71 M€). Ils diminuent de 0,1 % par an depuis 2014.

Cette évolution est liée à la baisse des dotations et participations (- 9,9 % en variation moyenne annuelle), les autres produits augmentant sur la période.

Concernant les produits institutionnels, la dotation globale de fonctionnement a chuté de 56 %, passant de 5,21 M€ en 2014 à 2,29 M€ en 2018, soit 57 € par habitant, un niveau bien inférieur à la moyenne de la strate de 198 €³⁶.

Tableau n° 5 : Évolution des produits « institutionnels »

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Dotations et participations	7 766 167	6 940 215	5 686 291	5 162 009	5 126 103	- 9,9 %
Fiscalité reversée par l'État ou l'interco.	8 821 351	8 914 672	9 122 526	9 057 635	9 200 602	1,1 %
Produits « institutionnels »	16 587 518	15 854 887	14 808 817	14 219 644	14 326 705	- 3,6 %

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

³⁶ Communes de 20 000 à 50 000 habitants. Source des données de la strate : DGCL « Les collectivités locales en chiffres 2019 ».

Les produits dits « flexibles » sur lesquels la commune dispose de marges de manœuvre propres connaissent une légère croissance sur la période 2014-2018.

Tableau n° 6 : Évolution des produits « flexibles »

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	26 173 866	26 631 027	26 653 342	26 420 646	27 748 016	1,5 %
Ressources d'exploitation	3 265 620	3 544 893	3 600 961	3 559 891	3 707 318	3,2 %
Produits « flexibles »	29 439 485	30 175 920	30 254 302	29 980 537	31 455 334	1,7 %

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

En particulier, le produit des impôts locaux a augmenté d'1,5 % en variation moyenne annuelle, malgré la baisse des taux décidée par le conseil municipal sur la période³⁷. La hausse des bases fiscales a, en effet, compensé la baisse des taux. Cependant, le taux de la taxe d'habitation (27,46 %) demeure, aujourd'hui, bien supérieur au taux moyen de la strate (20 %)³⁸.

Concernant les taux des taxes sur le foncier bâti (14,80 % en 2018) et le foncier non bâti (19,38 %), ils se situent en dessous des taux moyens de la strate, respectivement de 23,19 % et 54,25 %.

Au final, les recettes réelles de fonctionnement du budget principal s'élèvent à 47,61 M€ en 2018, soit 1 184 € par habitant, un ratio inférieur à la moyenne de la strate de 1 415 €.

3.1.1.2 Les charges

Tableau n° 7 : Évolution des charges « courantes »

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Variation moyenne annuelle
Charges à caractère général	8 393 985	7 697 062	7 669 214	7 623 690	7 823 764	- 1,7 %
Charges de personnel	23 617 334	24 227 090	24 183 877	24 882 385	24 934 377	1,4 %
Subvention de fonctionnement	2 473 146	2 401 980	1 954 400	2 253 914	2 535 430	0,6 %
Autres charges de gestion	1 202 733	1 152 309	1 117 700	1 177 687	1 217 442	0,3 %
Charges d'intérêt et perte de change ³⁹	219 235	166 593	360 588	- 9 485	- 15 929	-
Total charges courantes	35 906 433	35 645 035	35 285 779	35 928 191	36 495 085	0,4 %
% charges de personnel/charges courantes	65,8 %	68,0 %	68,5 %	69,3 %	68,3 %	1,0 %

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

³⁷ Taux de la taxe d'habitation : 28,89 % en 2014 et 2015, abaissé à 28,60 % en 2016, puis à 27,46 % en 2017, 2018 et 2019. Taux de la taxe sur le foncier bâti : 14,95 % de 2014 à 2017, diminué à 14,80 en 2018, puis à 14,35 % en 2019. Taux de la taxe sur le foncier non bâti : 20,40 % de 2014 à 2017, abaissé à 19,38 % en 2018 et 2019.

³⁸ Source : direction générale des finances publiques (DGFIP). Données 2018.

³⁹ Cette ligne correspond à : comptes 66 (charges financières) - comptes 76 (produits financiers).

Les charges courantes du budget principal sont composées, en moyenne, de 68 % de charges de personnel.

En pourcentage des dépenses réelles de fonctionnement, les dépenses de personnel sont supérieures au taux moyen de la strate de 61 %⁴⁰ et dépassent de 6,5 points la moyenne de la strate départementale. Ces comparaisons sont, cependant, à nuancer du fait que la commune n'a plus de charges d'intérêt d'emprunt depuis 2017⁴¹ ; la part relative des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement s'en trouve augmentée.

Les charges à caractère général ont été réduites sur la période, de 8,4 M€ en 2014 à 7,82 M€ en 2018. Des baisses sensibles sont à relever sur les achats de prestations de services (- 31,8 %), l'eau (- 17,4 %), l'énergie et l'électricité (- 15,1 %) et les frais de télécommunication (- 52,6 %). Elles s'expliquent, notamment, par la mise en place de marchés plus avantageux ainsi que par le plan d'économies « Cap'2023 »

Globalement, les dépenses réelles de fonctionnement du budget principal s'élèvent à 37,37 M€ en 2018, soit 929 € par habitant, un ratio inférieur à la moyenne de la strate de 1 234 €.

3.1.2 La capacité d'autofinancement et le financement des investissements

Les produits de gestion, bien qu'en légère diminution sur la période (- 0,1 % par an en moyenne), restent bien supérieurs aux charges de gestion qui, elles, connaissent une progression modérée (+ 0,5 % en moyenne annuelle). Il en résulte un excédent brut de fonctionnement conséquent de 9,27 M€ en 2018.

Le niveau de capacité d'autofinancement (CAF) brute est satisfaisant. Il s'élève à 9,1 M€ en 2018 et représente, en moyenne sur la période, 20,4 % des produits de gestion.

L'annuité en capital des emprunts déduite, la CAF nette constitue l'épargne disponible pour financer l'investissement. Malgré une baisse en 2016, elle est conséquente sur l'ensemble de la période et se situe à 9,11 M€ en 2018, soit à même hauteur que la CAF brute.

Tableau n° 8 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute et nette

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF brute	9 765 925	10 112 176	9 309 848	7 971 850	9 112 850	46 272 649
Annuité en capital de la dette	1 024 234	1 064 884	3 607 355	209 210	0	5 905 683
= CAF nette ou disponible	8 741 691	9 047 292	5 702 493	7 762 640	9 112 850	40 366 966
Dépenses d'équip. (y compris tvx en régie)	6 324 741	6 998 211	8 173 913	5 785 967	9 544 821	36 827 653

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

⁴⁰ Source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2019*.

⁴¹ Celles-ci atteignaient 219 235 € en 2014.

Le cumul de CAF nette sur la période (40,37 M€) est supérieur aux dépenses totales d'équipement (36,83 M€), ce qui signifie que la commune a été en mesure d'autofinancer l'ensemble de ses investissements.

Le financement propre disponible correspond aux ressources hors emprunt dont dispose la collectivité pour financer ses dépenses d'équipement. Il comprend, notamment, la CAF nette (75,6 %), les subventions d'investissement reçues (5,7 %), le fonds de compensation de la TVA (9,4 %) et les produits de cession (7,8 %). En cumulé sur 2014-2018, il s'élève à 53,42 M€ et a permis de financer intégralement les dépenses d'équipement.

Tableau n° 9 : Évolution du financement propre disponible

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF nette disponible	8 741 691	9 047 292	5 702 493	7 762 640	9 112 850	40 366 966
+ TLE et taxe d'aménagement	57 457	94 286	45 182	128 415	155 012	480 354
+ FCTVA	1 417 572	713 652	1 090 848	1 017 288	789 501	5 028 860
+ Subventions d'investissement reçues	441 373	1 045 363	841 071	82 695	635 153	3 045 656
+ Produits de cessions	1 268 250	197 706	868 497	711 140	1 118 460	4 164 053
+ Autres recettes	1 000	15 000	182 000	0	132 096	330 096
= Financement propre disponible	11 927 343	11 113 299	8 730 091	9 702 178	11 943 073	53 415 984
Dépenses d'équip. (y compris tvx en régie)	6 324 741	6 998 211	8 173 913	5 785 967	9 544 821	36 827 653
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>188,6 %</i>	<i>158,8 %</i>	<i>106,8 %</i>	<i>167,7 %</i>	<i>125,1 %</i>	<i>149,4 %</i>

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

Le ratio financement propre disponible/dépenses d'équipement permet de voir si le volume annuel d'investissement est soutenable. Il est généralement admis, par les juridictions financières, qu'une collectivité mène une politique d'investissement non soutenable lorsque ce ratio est durablement inférieur à 45 %. À l'inverse, au-delà de 90 %, comme cela est le cas à Marcq-en-Barœul, cette situation peut être le signe d'un excès des ressources reçues et prélevées, au regard des investissements réalisés.

Ainsi, les dépenses d'équipement brut par habitant représentent 237 € en 2018 (144 € en 2017), soit un montant très inférieur à la moyenne de strate de 302 €⁴². Sur la période 2014-2018, les dépenses annuelles moyennes d'équipement brut par habitant atteignent, selon les comptes administratifs, 188 € contre une moyenne de la strate de 316 €.

⁴² Source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2019*. Selon la DGFIP, la moyenne de la strate serait de 323 € par habitant en 2017 et de 324 € en 2018, soit un écart encore plus grand par rapport au ratio de la commune.

3.1.3 La dette et la trésorerie

Tableau n° 10 : Évolution de la dette et de la capacité de désendettement

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018
Encours dette du budget principal au 31 décembre	4 891 269	3 827 625	219 120	11 051*	7 640*
CAF brute	9 765 925	10 112 176	9 309 848	7 971 850	9 112 850
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute)	0,5	0,4	0	0	0

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

* La dette bancaire est nulle aux 31 décembre 2017 et 2018. L'encours de dette du budget principal correspond, pour ces deux années, à des dépôts de caution.

L'encours de dette auprès des établissements bancaires est passé d'environ 4,9 M€ en 2014 à un niveau nul en 2018. La capacité de désendettement est, de ce fait, égale à zéro dès 2016, confirmant que la commune s'est totalement désendettée.

Étant donné son niveau important de financement propre disponible, la commune a fait le choix de ne pas recourir à l'emprunt pour financer ses investissements. Ses excédents de fonctionnement ont donc alimenté son fonds de roulement net global. Celui-ci est passé de 16,56 M€ en 2014 à 26,59 M€ en 2018, soit 266 jours de charges courantes, un niveau particulièrement élevé⁴³.

Tableau n° 11 : Évolution du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	16 564 678	20 722 593	21 015 658	24 982 145	26 593 822	12,6 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 8 831 535	- 8 656 539	- 9 300 757	- 8 010 853	- 7 118 226	- 5,2 %
=Trésorerie nette	25 396 212	29 379 132	30 316 415	32 992 998	33 712 047	7,3 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	258,2	300,8	313,6	335,2	337,2	

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

Il en résulte un niveau important de trésorerie nette dégagée en fin d'exercice. Celle-ci augmente de 7,3 % en variation annuelle moyenne et s'élève à 33,71 M€ fin 2018, soit l'équivalent de 337,2 jours de charges courantes.

⁴³ La doctrine des juridictions financières estime qu'un FRNG se situe à un bon niveau lorsqu'il est au-dessus de 60 jours de charges courantes (le seuil « plancher » en deçà duquel le fonctionnement de la collectivité est compromis étant de 30 jours), mais en dessous de 90 jours (seuil « plafond » au-delà duquel il est permis de s'interroger sur un excès de ressources prélevées). D'après les données du comptable public, le FRNG de la strate départementale se situerait à 78 jours en 2017.

Selon la commune, « l'évolution de son fonds de roulement est liée à une stratégie financière qui a consisté à désendetter la ville (dette nulle depuis 2017) et optimiser la gestion pour préparer l'autofinancement du programme pluriannuel d'investissement (PPI). La collectivité peut ainsi éviter le recours à l'emprunt et les charges de remboursement en capital et intérêts qui pèseraient sur le budget. Les investissements sont engagés très activement depuis 2019 avec la mise en chantier de grands projets. Le PPI 2019-2023 est ambitieux et sera, ainsi, au regard de sa prospective, autofinancé »⁴⁴. Dans son précédent rapport d'observations définitives publié en 2012, la chambre pointait déjà des ratios d'endettement « faibles », un fonds de roulement « confortable » ainsi qu'une trésorerie « abondante ». Dès lors, sur la base d'une stratégie constante, les marges de manœuvre importantes de la collectivité ont surtout été affectées au renforcement de ses réserves.

3.2 Les données prévisionnelles 2019⁴⁵

La commune avait adopté un budget primitif 2019 équilibré, à hauteur de 44,4 M€ en fonctionnement et de 22,6 M€ en investissement (budget principal). Une décision modificative a été prise en juin 2019 afin d'affecter le résultat financier 2018. De nouveaux crédits en investissement ont été inscrits à hauteur de 6,8 M€, ainsi qu'en fonctionnement pour un montant de 0,5 M€. Les données de prospective financière transmises à la chambre lors du contrôle font état d'un montant prévisionnel de charges de gestion de 38,7 M€ en 2019, ce qui confirmerait la tendance observée sur les années antérieures d'une réalisation inférieure aux prévisions, ici de 13 %.

3.3 Les tendances à horizon 2023

La commune dispose d'un programme pluriannuel d'investissement (PPI) depuis 2016 qu'elle actualise chaque année et qui lui permet d'élaborer une prospective financière. Alors que son PPI 2016-2020 prévoyait 44,05 M€ de dépenses sur la période, celui de 2019-2023 a inscrit un montant de 67,8 M€. Les projets d'investissement se répartissent environ pour moitié entre programmes récurrents d'un côté (accessibilité, entretien du patrimoine, écoles, *etc.*) et grands projets structurants de l'autre (« Pont des arts », espace Saint-Joseph, crèche Buisson...).

En juin 2019, la commune a actualisé son analyse financière prospective⁴⁶, en retenant les hypothèses suivantes en fonctionnement, faisant état d'un effet « ciseau » entre les produits et les charges.

Pour les recettes, la commune prévoit une stabilité des taux d'imposition locale, une progression des bases fiscales d'1,5 % par an, une baisse de la dotation globale de fonctionnement de 133 000 € par an et de la dotation nationale de péréquation de 50 000 € par an, et des recettes supplémentaires liées à l'ouverture des nouveaux équipements.

⁴⁴ Réponse apportée par la commune lors du contrôle de la chambre.

⁴⁵ À la date du présent rapport, les données d'exécution définitives 2019 n'étaient pas encore disponibles.

⁴⁶ Sur la base d'un document de travail non présenté en conseil municipal.

Pour les dépenses, la commune anticipe une augmentation de 10 % des charges de personnel (de 25,3 M€ en 2018 à 27,9 M€ en 2023) et une progression de 21 % des charges à caractère général (de 7,8 M€ en 2018 à 9,5 M€ en 2023) liées, notamment, à l'ouverture des nouveaux équipements et à la stabilité des autres charges de fonctionnement.

Tableau n° 12 : Prospective financière 2019-2023

(en milliers d'euros)	2018 (rappel)	2019	2020	2021	2022	2023	Var. an. Moy.
Produits de gestion (a) (hors cessions)	45 782	44 590	45 027	45 575	45 856	46 146	0,9 %
Charges de gestion (b)	36 511	38 684	39 603	40 560	41 086	41 615	1,8 %
Excédent brut de fonctionnement (a-b)	9 271	5 907	5 424	5 016	4 770	4 532	- 6,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	20,3 %	13,2 %	12,0 %	11,0 %	10,4 %	9,8 %	
+ Résultat financier réel	16	0	0	0	0	0	
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	- 174	0	0	0	0	0	
= CAF brute	9 113	5 907	5 424	5 016	4 770	4 532	- 6,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	19,9 %	13,2 %	12,0 %	11,0 %	10,4 %	9,8 %	
- Remboursement de la dette en capital ancienne	0	0	0	0	0	0	
= CAF nette (c)	9 113	5 907	5 424	5 016	4 770	4 532	- 6,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	19,9 %	13,2 %	12,0 %	11,0 %	10,4 %	9,8 %	
Taxes locales d'équipement	155	50	50	50	50	50	
+ FCTVA	790	950	1 300	1 300	900	900	
+ Subventions d'investissement	635	2 000	2 479	1 300	1 200	700	
+ Produits de cession	1 118	6 000	0	0	0	0	
+ Autres recettes	132	60	60	60	60	60	
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	2 830	9 060	3 889	2 710	2 210	1 710	

(en milliers d'euros)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Cumul
Financement propre disponible (c-d)	11 943	14 967	9 314	7 726	6 980	6 242	45 228
<i>Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	125,1 %	51,1 %	103,0 %	87,5 %	75,1 %	56,8 %	
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	9 545	29 309	9 046	8 828	9 297	10 992	67 472
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	843	0	0	0	0	0	
- Participations et inv. financiers nets	- 60	0	0	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	1 612	- 14 342	267	- 1 102	- 2 317	- 4 750	- 22 244
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0	0

Fonds de roulement net global (FRNG)	26 948	12 606	12 873	11 771	9 454	4 705
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	266,0	118,9	118,6	105,9	84,0	41,3
Encours de dette	8	0	0	0	0	0
Capacité de désendettement (dette/CAF) en années	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nombre d'habitants	40 208	40 208	40 208	40 208	40 208	40 208
Effort annuel d'investissement par hab. en € (dép. + subv. d'équipement) / nbre d'hab.	237	729	225	220	231	273

Source : chambre régionale des comptes d'après la prospective réalisée par la commune.

Selon ces hypothèses, la CAF brute atteindrait 4,5 M€ en 2023, soit une baisse de 50 % par rapport à 2018, ce qui, toutefois, serait sans incidence sur sa capacité à investir en autofinancement. La commune n'a pas prévu de contracter d'emprunt sur la période.

Les dépenses d'équipement de 67,5 M€ entre 2019 et 2023 seraient financées par les ressources propres de la commune ainsi que par son fonds de roulement. Ce dernier diminuerait, ainsi, de 26,9 M€ en 2018 à 4,7 M€ en 2023.

La chambre considère que, toutes choses égales par ailleurs et à droit constant⁴⁷, les hypothèses retenues par la commune peuvent être admises. Elle relève, cependant, que la hausse conséquente des charges de gestion à partir de 2019 (+ 1,8 % en moyenne annuelle jusqu'en 2023) pourrait venir contrarier l'obligation faite aux communes de respecter le plafond d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, soit 1,2 % par an, qui résulte de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et qui s'applique à toutes les collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que la mise en œuvre, par la commune, de son plan de maîtrise des dépenses en fonctionnement, intitulé « Cap'2023 », vise, justement, à absorber une partie des coûts supplémentaires générés par l'ouverture des nouveaux services.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune est très confortable sur la période 2014-2018.

Si les produits de gestion sont en légère diminution (- 0,1 % en moyenne annuelle), ils restent bien supérieurs aux charges courantes, dont la progression est modérée (+ 0,5 % en moyenne annuelle). Il en résulte une capacité d'autofinancement abondante, de plus de 9 M€, fin 2018.

Pour autant, les dépenses de personnel continuent de croître (+ 6 % entre 2014 et 2018) et représentent, aujourd'hui, 68 % des charges de la commune.

La commune s'est totalement désendettée depuis 2017, ce qui résulte d'une stratégie de ne pas recourir à l'emprunt et de favoriser la constitution d'une épargne et de réserves. De fait, celles-ci permettent de couvrir, fin 2018, l'équivalent de plus de 330 jours de charges courantes.

En 2019, a été adopté un plan pluriannuel d'investissement de près de 68 M€ jusqu'en 2023. Selon la commune, ses fonds propres (27 M€ en 2018) permettraient de le financer intégralement, sans avoir recours à l'emprunt. Ceux-ci passeraient ainsi à moins de 5 M€ en 2023.

Ce plan entraînerait, cependant, une forte augmentation des dépenses de fonctionnement, à un rythme annuel supérieur au taux plafond d'1,2 % tel que fixé dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. La commune a mis en place son programme « Cap'2023 » qui vise à maîtriser ses dépenses de fonctionnement pour pouvoir limiter cette hausse.

⁴⁷ C'est-à-dire non prise en compte de la réforme à venir de la fiscalité locale, avec notamment la suppression progressive de la taxe d'habitation.

4 LE PROJET DE CENTRE CULTUREL « PONT DES ARTS », LA COMMANDE PUBLIQUE ET L'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC

4.1 Le projet de centre culturel « Pont des arts »

4.1.1 Historique

En 2016, la commune s'est engagée dans un projet structurant à travers la réalisation d'un pôle culturel, place Doumer, dont l'objectif est de renforcer l'attractivité du territoire et participer à la dynamisation du quartier du Pont, le plus jeune de la ville. Le pôle culturel Doumer ou « Pont des arts » devrait regrouper un cinéma d'une capacité de 410 sièges répartis en trois salles⁴⁸, un espace festif et polyvalent, une salle de répétition d'orchestre et un lieu de restauration (de type brasserie) avec terrasse. Les abords feraient également l'objet d'aménagements (places de stationnement, embellissements).

Un concours restreint de maîtrise d'œuvre a été lancé à l'automne 2016 et remporté, en 2017, par un cabinet d'architecture lillois. La chambre a examiné ces pièces qui n'appellent pas d'observation particulière.

Les consultations pour les marchés de travaux ont été initiées en 2018. La phase de démolition de l'ancienne salle Doumer, commencée en novembre 2018, s'est achevée en janvier 2019. La phase de construction doit s'étendre jusqu'au premier semestre 2020, période au cours de laquelle la livraison du bâtiment est programmée.

4.1.2 Coûts prévisionnels

La délibération du 30 juin 2016 approuvant le principe du projet ainsi que son programme indiquait un coût prévisionnel de l'opération de 6,2 M€ HT, avec un chantier s'étalant sur 2018 et 2019. Dans la note de synthèse de présentation du budget 2018, le coût du projet était réévalué à 7,8 M€ HT, avec une livraison mi-2020. Lors de l'adoption du budget 2019, le projet était chiffré à 8,8 M€ HT. Ainsi, avant même la fin des travaux, par rapport à l'estimation initiale de 2016, le surcoût est évalué à environ 2,6 M€. La commune l'explique, notamment, par des dépenses supplémentaires en matière de normes et de sécurité.

Des subventions extérieures sont attendues à hauteur de 2,6 M€ : 1 M€ de la Métropole Européenne de Lille, 1 M€ du département du Nord et 0,6 M€ du ministère de la culture (dont le centre national du cinéma et de l'image animée).

⁴⁸ Le cinéma remplacerait, à terme, le « Colisée-Lumière », cinéma municipal labellisé « art et essai » et dont la configuration mono-écran de 270 sièges a atteint ses limites en termes de fréquentation. Le lieu serait transformé en salle de spectacles.

L'incidence de ces équipements sur les coûts en fonctionnement n'est pas abordée dans les documents initiant le projet en 2016 et 2017, alors même qu'ils font partie intégrante des coûts récurrents que devra assumer la collectivité. Lors du contrôle, la commune a transmis à la chambre un plan de financement prévisionnel faisant état d'un déficit de la structure qui passerait de 113 675 € en 2020 à 95 673 € en 2023 (contre 81 380 € actuellement pour le cinéma Colisée-Lumière).

L'équipement serait géré en régie, comme l'est aujourd'hui le cinéma.

4.2 Les marchés publics

4.2.1 L'organisation de la commande publique

La commune dispose d'un service « achat public », rattaché à la direction des affaires juridiques et réorganisé en 2016.

Si les procédures mises en place semblent efficaces, de l'analyse des besoins jusqu'au suivi de l'exécution des marchés, la chambre relève qu'il n'existe pas de « règlement cadre », ni de guide pratique les formalisant de manière consolidée. Elle l'invite donc à élaborer de tels documents, ce qui permettrait également de prendre en compte l'entrée en vigueur, depuis le 1^{er} avril 2019, du nouveau code de la commande publique.

Cette formalisation semble d'autant plus utile qu'il arrive que des marchés soient périodiquement rejetés par le comptable public, même si la proportion reste limitée : 26 rejets (d'un montant total de 447 498 €) et 41 erreurs signalées (d'un montant total de 736 350 €)⁴⁹ sur 894 mandats pris en charge en 2018.

Sur la période 2014-2018, la collectivité a procédé à la publication de la liste des marchés conclus l'année précédente, conformément à l'arrêté du 21 juillet 2011 pris en application de l'article 133 de l'ancien code des marchés publics. Par ailleurs, depuis le 1^{er} octobre 2018, les règles de la commande publique prévoient une obligation de transparence encore plus large dans les deux mois à compter de la date de notification au titulaire d'un marché supérieur à 25 000 € HT, avec l'obligation de publier, sur le profil d'acheteur de la collectivité, les « données essentielles » du marché⁵⁰. La commune respecte ces dispositions.

⁴⁹ Insuffisance de pièces justificatives, liquidation erronée, domiciliation bancaire absente ou erronée...

⁵⁰ Dispositions du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 et de l'arrêté du 14 avril 2017, reprises, à compter du 1^{er} avril 2019, dans le code de la commande publique et l'arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique. Ces « données essentielles » concernent notamment : le titulaire, l'objet et la durée du marché, le montant du marché, et les données relatives aux modifications du marché.

4.2.2 Les marchés contrôlés

La chambre a examiné un échantillon de huit marchés (hors marché de maîtrise d'œuvre du pôle culturel « Pont des arts », *cf. supra*) représentant une valeur totale d'environ 2,7 M€ HT, soit 15 % du montant total des marchés passés par la commune entre 2015 et 2017.

Tableau n° 13 : Liste des marchés examinés

	Année	N° marché	Libellé marché
1	2015	15 CF 005	Extension de l'école Jules Ferry – construction de deux salles de classe – 6 lots
2	2015	15 CF 24	Travaux de conformité des installations de traitement d'eau
3	2016	16 CF 002	Travaux de chauffage et plomberie
4	2016	16 CF 018	Aménagement d'un terrain de football synthétique au stade Niquet
5	2016	16 AO 023	Entretien des espaces verts – 3 lots
6	2016	16 CP 040	Extension du foyer Serge Charles – 7 lots
7	2017	17 C 008	Mise en œuvre du spectacle pyrotechnique
8	2017	17 AO 12	Acquisition et location de décors et matériels d'illumination – 2 lots

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

Les pièces examinées n'appellent pas d'observation particulière ; les procédures semblent globalement bien maîtrisées.

4.3 L'occupation du domaine public

Les règles d'occupation du domaine public

Les articles L. 2122-1 à 2122-4 du code général de la propriété des personnes publiques prévoient que nul ne peut occuper une dépendance du domaine public sans disposer d'un titre l'y autorisant, ni utiliser ce domaine en dépassant les limites du droit d'usage qui appartient à tous.

En particulier, l'article L. 2122-1-1⁵¹ précise que « *Sauf dispositions législatives contraires, lorsque le titre mentionné à l'article L. 2122-1 permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester* ». Ce principe de droit, codifié dans la loi en 2017, existait cependant avant, de manière jurisprudentielle⁵².

Les articles L. 2122-1-2 et L. 2122-1-3 du code précité prévoient cependant des cas où l'article L. 2122-1-1 n'est pas applicable, notamment lorsque l'organisation de la procédure s'avère « impossible ou non justifiée », lorsqu'une seule personne est en droit d'occuper la dépendance du domaine en cause, lorsque la procédure s'est révélée infructueuse, ou lorsque des impératifs tenant à l'exercice de l'autorité publique ou à des considérations de sécurité publique le justifient.

Également, à l'article L. 2125-1, il est mentionné que « *Toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique (...) donne lieu au paiement d'une redevance (...)* ».

Enfin, le même code général donne une définition *a contrario* du domaine privé des personnes publiques, à savoir que les biens n'appartenant pas au domaine public relèvent du domaine privé (article L. 2211-1).

En raison de leur importance pour la commune, et dans le prolongement de son précédent rapport d'observations définitives de 2012, la chambre a examiné les modalités d'occupation de deux équipements d'envergure.

4.3.1 La « ferme aux oies »

Inauguré en 2015, le parc de la « ferme aux oies » est composé de deux entités : un parc de loisirs de 2,7 hectares (avec ferme de type flamande et plaine de jeux) avec un accès libre au public (gratuit pour les Marcquois et payant selon la saison pour les non Marcquois), dont la gestion est assurée en régie directe sur le budget principal ; et un restaurant de type estaminet, mis à disposition d'un exploitant sous la forme d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public et pour lequel la commune a réalisé des travaux importants⁵³.

⁵¹ Résultant de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques.

⁵² Conseil d'État, 26 mars 1999, société EDA : « *s'il appartient à l'autorité administrative affectataire de dépendances du domaine public de gérer celles-ci tant dans l'intérêt du domaine et de son affectation que dans l'intérêt général, il lui incombe en outre lorsque, conformément à l'affectation de ces dépendances, celles-ci sont le siège d'activités de production, de distribution ou de services, de prendre en considération les diverses règles, telles que le principe de la liberté du commerce et de l'industrie* ».

⁵³ Pour un montant de 2,2 M€ HT cumulés en 2015, inscrits au budget principal puis transférés au budget annexe « hippodrome et activités diverses » pour des raisons fiscales légales.

La chambre relève que l'AOT a été délivrée initialement par un arrêté municipal de 2015 à un exploitant pour une durée courant jusqu'à avril 2020, sans faire l'objet d'une mise en concurrence. Le gérant ayant souhaité cesser son exploitation en 2016, une nouvelle autorisation a été prise dans le cadre d'une procédure de sélection préalable. En 2019, la commune a préparé une nouvelle mise en concurrence, conformément à l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

4.3.2 L'ensemble immobilier de l'hippodrome

Construit en 1930 et propriété de la commune depuis 1990, il s'étend sur 30 hectares et accueille de nombreuses manifestations. Le site est occupé sous la forme de trois AOT.

Concernant le restaurant et la brasserie, la chambre relève qu'en 2014, la commune a renouvelé l'autorisation en faveur du même exploitant, pour une période allant jusqu'en 2019, sans mise en concurrence. Lors du contrôle, la commune a précisé qu'il s'agissait d'une erreur. En 2019, une procédure de sélection préalable a été initiée, conformément au code général précité.

Ensuite, une AOT a été prise pour l'exploitation du terrain de golf et les bâtiments dédiés, pour la période 2013-2017, mais sans faire l'objet d'une mise en concurrence. Une procédure de sélection préalable a, néanmoins, bien eu lieu lors de son renouvellement pour la période 2018-2022.

Enfin, à la suite des observations définitives de la chambre de 2012⁵⁴, une autorisation avait été prise concernant l'exploitation du champ de courses hippiques, afin de prévoir un terme en 2017⁵⁵. Cependant, aucune mise en concurrence n'avait été organisée. En 2018, une nouvelle AOT a été prise en faveur du même exploitant, pour la période courant jusqu'en 2024, sans qu'une procédure de sélection préalable n'ait été mise en œuvre, la commune arguant qu'au regard des dispositions de l'article L. 2122-1-3 du code général de la propriété des personnes publiques, son organisation paraissait « non justifiée ».

Ainsi, dans leurs réponses respectives aux observations provisoires de la chambre, tant l'ordonnateur que le président de l'association « société des courses du Croisé-Laroche », estiment que seule cette dernière est susceptible d'occuper la dépendance du domaine public communal concernée. La chambre ne partage pas cette interprétation et réaffirme sa position déjà exprimée dans son rapport de 2012. Si elle convient que la mise en concurrence est limitée en matière d'activité hippique, du fait que seules les sociétés de courses sont autorisées, de par la loi, à organiser des courses de chevaux et le pari mutuel, elle recommande, néanmoins, de prévoir une mise en concurrence minimale, lors du renouvellement de l'AOT, afin de respecter le principe d'égal accès à la commande publique.

⁵⁴ Cf. rapport d'observations définitives de la CRC Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la commune de Marcq-en-Barœul publié en décembre 2012 (partie IV sur l'hippodrome).

⁵⁵ Auparavant, aucune échéance précise n'était mentionnée dans l'autorisation, en contradiction avec le principe de précarité d'occupation du domaine public.

Dans le cadre du code général de la propriété des personnes publiques, la chambre considère qu'il s'agit clairement d'une activité économique, au même titre que d'autres appartenant au secteur des jeux d'argent et de hasard⁵⁶, qui ne rentre pas dans le champ des exceptions visées aux articles L. 2122-1-2 et L. 2122-1-3 du code général. La commune doit donc organiser une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels, à savoir toute société de course agréée qui serait intéressée, de se manifester⁵⁷.

Au regard de ces éléments, la chambre rappelle à la commune la nécessité de respecter les principes d'occupation du domaine public, en particulier concernant les activités économiques exploitées dans l'ensemble immobilier de l'hippodrome.

Rappel au droit n° 2 : organiser une procédure de sélection comportant des mesures de publicité, préalablement à la dévolution d'autorisations d'occupation du domaine public pour l'ensemble immobilier de l'hippodrome, conformément au code général de la propriété des personnes publiques.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le pilotage de la commande publique est satisfaisant, ce qui permet d'assurer la sécurité juridique des opérations. La commune est, cependant, invitée à formaliser l'ensemble de ses procédures dans le cadre d'un document de référence tel qu'un guide pratique.

Concernant le concours de maîtrise d'œuvre du projet de pôle culturel « Pont des Arts », aucune observation particulière n'est à soulever. Néanmoins, par rapport au coût de construction prévisionnel de 2016 (6,2 M€ HT), un dépassement de près de 2,6 M€ est estimé à ce jour, justifié par la collectivité par des charges supplémentaires en matière de normes et de sécurité.

Enfin, sur la période de contrôle, la commune ne s'est pas entièrement conformée aux règles de mise en concurrence qui doivent s'appliquer aux conditions d'occupation du domaine public, en particulier pour son ensemble immobilier de l'hippodrome. Si c'est désormais le cas pour les activités restauration et golf, la partie champ de courses hippiques ne fait toujours pas l'objet d'une procédure de sélection préalable, contrairement à la recommandation faite par la chambre en 2012 et qu'elle maintient aujourd'hui. La commune ne partage pas cette position.

⁵⁶ Cf. rapport de la Cour des comptes sur la régulation des jeux d'argent et de hasard publié en 2016.

⁵⁷ Dans le même sens, cf. le rapport d'observations définitives sur la commune de Feurs publié en septembre 2019 par la CRC Auvergne-Rhône-Alpes.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Le pilotage des effectifs

5.1.1 L'organisation des ressources humaines

La direction des ressources humaines est organisée en trois services : gestion du statut, des rémunérations et du suivi des carrières ; emplois, compétences, et communication interne ; prévention et santé. Elle dispose de plusieurs outils de pilotage, à commencer par un logiciel métier dont la version numérique a été acquise en 2018 et qui constitue son système d'information dédié aux ressources humaines. La commune s'appuie, également, sur un intranet permettant de diffuser des informations à ses agents. La chambre a pu observer, sur place, le bon fonctionnement de ces outils.

La commune procède à l'élaboration d'un rapport sur l'état de la collectivité⁵⁸, présenté tous les deux ans au comité technique. Son rapport annuel d'activité comprend, aussi, une partie dédiée aux ressources humaines. Un plan de formation existe. En 2018, près de mille demandes de formation ont été traitées et 764 ont été réalisées.

De manière générale, tout mouvement de personnel donne lieu à une réflexion sur l'organisation du service concerné, afin d'essayer de maîtriser la masse salariale. Une attention particulière est accordée à la mobilité interne. Il n'y a, cependant, pas de plan pluriannuel de création, redéploiement et suppression de postes.

Même si les actions mentionnées précédemment y concourent, la chambre invite la commune à les transcrire dans le cadre d'une démarche globale et transversale de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences⁵⁹ afin de renforcer le pilotage des effectifs et leur adéquation à l'évolution des métiers.

⁵⁸ Rapport sur lequel s'appuie la collectivité pour établir son bilan social.

⁵⁹ Cette démarche transversale vise à maîtriser, de manière prévisionnelle, les évolutions de l'emploi, en identifiant les métiers stratégiques et en anticipant les besoins en compétences qui en découlent. Elle prend souvent la forme d'un document cadre du type schéma directeur des ressources humaines ou projet de direction RH. Elle peut faire partie d'un projet d'administration plus global.

5.1.2 Le suivi et la structure des effectifs

Tableau n° 14 : Effectifs pourvus au 31 décembre

Agents titulaires sur emplois permanents (a)	2014	2015	2016	2017	2018
Dont filière administrative	108	107	109	104	108
Dont filière technique	264	264	267	262	264
Dont filière sociale	40	36	36	34	34
Dont filière médico-sociale	25	22	21	19	23
Dont filière sportive	22	19	20	18	19
Dont filière culturelle	36	41	42	40	43
Dont filière animation	40	40	41	41	52
Dont filière police municipale	18	16	17	21	21
Total (a)	555	549	558	543	568
Agents contractuels sur emplois permanents (b)	2014	2015	2016	2017	2018
Dont filière technique	4	9	8	8	30
Dont filière médico-sociale	0	1	3	2	9
Dont filière culturelle	24	22	20	25	21
Dont filière animation	1	8	5	5	4
Total (b)	33	45	42	47	74
TOTAUX	2014	2015	2016	2017	2018
Total agents sur emplois permanents (a + b)	588	594	600	590	642
Total agents contractuels sur emplois non permanents	210	202	197	200	190
TOTAL GÉNÉRAL	798	796	797	790	832
<i>dont total agents contractuels sur emplois permanents et non permanents</i>	243	247	239	247	264

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

Le suivi des effectifs s'avère difficile. Concernant 2018, les premières données transmises par la commune lors du contrôle ne faisaient pas mention du détail des emplois non permanents. Celui-ci a été communiqué dans un second temps, avec un chiffre de 122 agents contractuels sur emplois non permanents, réévalué dans un troisième temps à 190.

Comme indiqué précédemment (*cf. supra*, partie situation comptable), les effectifs figurant dans les comptes administratifs sont en agents physiques et non pas en équivalents temps plein travaillé (ETPT), comme recommandé par l'instruction M14.

Par ailleurs, les données des comptes administratifs ne concordent pas avec celles figurant dans les rapports d'activité de la commune, ni celles mentionnées dans ses bilans sociaux⁶⁰.

⁶⁰ Ainsi, alors que le compte administratif 2015 indique 796 agents, le rapport d'activité fait, lui, état de 929 agents, et le bilan social de 808 agents. Le compte administratif 2016 mentionne 797 agents contre 886 dans le rapport d'activité. Le compte administratif de 2017 chiffre le nombre total d'agents à 790 alors que le bilan social de cette année cite 830 agents. Quant aux rapports d'activité 2017 et 2018, ils font état de données en ETP : 661 ETP en 2017 et 641 en 2018. Cette diminution du nombre d'ETP ne coïncide cependant pas avec la hausse affichée du nombre d'agents dans les comptes administratifs.

D'un point de vue pluriannuel, les bilans sociaux montrent une augmentation tendancielle du nombre d'agents : 808 en 2015 à 830 en 2017. Cette tendance est confirmée par les comptes administratifs qui indiquent une croissance des emplois permanents pourvus, de 588 en 2014 à 642 en 2018, malgré une baisse en 2017. Cette évolution semble correspondre à la progression des dépenses de personnel observée sur la période. Quant au nombre d'agents contractuels sur emplois non permanents, il varie autour de 200 par an. Au final, le nombre total d'agents physiques dans la commune – qu'il soit de 830 selon le bilan social 2017 ou de 764 selon le compte administratif 2018 – reste bien supérieur à la moyenne de la strate de 633⁶¹.

Selon la commune, les écarts observés entre les documents s'expliqueraient par des bases différentes. Ainsi, le tableau des effectifs du compte administratif afficherait les agents titulaires d'un poste au 31 décembre alors que le bilan social ne prendrait en compte que les agents rémunérés. Quant au rapport d'activité, il indiquerait une moyenne sur l'année. La chambre prend note de ces explications mais souligne que ces différences nuisent à la compréhension des données. Elle émet donc une recommandation sur le suivi des effectifs.

Recommandation n° 5 : améliorer le suivi des effectifs en équivalents temps plein pour assurer la cohérence des données figurant dans les bilans sociaux, les rapports d'activité et les comptes administratifs.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que la commune présentera, désormais, les effectifs en ETP à l'appui du compte administratif, et que le rapport d'activité sera élaboré sur ces mêmes bases.

Des divergences importantes, bien qu'en diminution, subsistent entre les emplois budgétaires permanents et ceux pourvus, avec un écart de 103 postes en 2018 (contre 461 en 2014). Au 1^{er} mars 2019, il y avait 701 emplois budgétaires contre 636 emplois pourvus, soit un écart réduit de 65. La chambre invite la collectivité à poursuivre cette démarche.

Tableau n° 15 : Effectifs permanents budgétaires et effectifs pourvus

Emplois permanents	2014	2015	2016	2017	2018
Effectifs budgétaires	1 049	1 041	901	863	745
Effectifs pourvus	588	594	600	590	642
Différence	461	447	301	273	103

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

Enfin, si les agents titulaires demeurent majoritaires, la part des contractuels sur emplois permanents augmente fortement, de 6 % en 2014 à 11 % en 2018. Au total, les agents contractuels représentent environ 32 % de l'ensemble des agents physiques de la collectivité, une proportion plus élevée que la moyenne de 25 % dans la fonction publique territoriale⁶².

⁶¹ Source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2019* (page 86).

⁶² En comptant les contrats aidés et autres contrats (collaborateurs de cabinet, apprentis, etc.) dans les contractuels. Source : DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2019* (page 82).

5.2 La masse salariale et le régime indemnitaire

5.2.1 La masse salariale

Comme vu précédemment (*cf. supra*, partie situation financière), les charges de personnel ont augmenté de 5,6 % entre 2014 et 2018, soit 1,4 % par an en moyenne. Elles représentent 68 % des charges courantes du budget principal en 2018.

Tableau n° 16 : Évolution des charges de personnel

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne
Rémunérations du personnel titulaire	13 757 879	13 659 345	13 924 645	14 485 458	14 646 207	1,6 %
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	81,3 %	79,3 %	80,7 %	81,4 %	81,9 %	
Rémunérations du personnel non-titulaire	2 725 860	3 093 542	2 849 048	2 771 166	3 023 560	2,6 %
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	16,1 %	18,0 %	16,5 %	15,6 %	16,9 %	
Autres rémunérations (emplois aidés)	430 497	473 242	481 327	529 601	220 065	- 15,4 %
Rémunérations du personnel hors atténuations de charges	16 914 236	17 226 129	17 255 020	17 786 225	17 889 833	1,4 %
Atténuations de charges	238 816	267 502	335 921	334 701	302 832	6,1 %
Rémunérations du personnel	16 675 420	16 958 627	16 919 099	17 451 524	17 587 001	1,3 %
Charges totales de personnel nettes (y compris les atténuations de charges)	23 617 334	24 227 090	24 183 877	24 882 385	24 934 377	1,4 %

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

La répartition des rémunérations entre titulaires (80 %) et non-titulaires (17 %) reste stable sur la période, le reliquat correspondant aux rémunérations versées aux emplois aidés.

Le niveau important des dépenses de personnel s'explique, notamment, par la gestion en régie de nombreux services à la population dans les domaines sociaux, culturels, sportifs et de loisirs : piscine, base nautique, « ferme aux oies », cinéma, médiathèque et autres équipements.

5.2.2 Le régime indemnitaire et les primes

L'ensemble du régime indemnitaire des agents titulaires représente 20,4 % de leur rémunération en 2018, soit un niveau supérieur à la moyenne de la strate (18,7 %) ⁶³. Il augmente d'1,4 point sur la période.

Conformément au droit, la commune met en œuvre, depuis 2016, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) ⁶⁴, par délibérations successives selon les cadres d'emplois concernés.

⁶³ DGCL, *Synthèse des bilans sociaux 2013* (partie D).

⁶⁴ Créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que lors de la mise en œuvre du RIFSEEP, la commune a conclu un protocole avec l'organisation syndicale représentative du personnel, qui a harmonisé et revalorisé le régime indemnitaire des agents, en particulier de catégorie C⁶⁵, ce qui explique son niveau relativement important aujourd'hui.

Différentes primes existent. En particulier, la commune accorde à ses agents une prime annuelle dite de « treizième mois » créée par délibération de juin 1997, modifiée en 1998. Celle-ci était versée, à l'origine, par le comité des œuvres sociales qui bénéficiait d'une subvention communale. Elle a, ensuite, été budgétisée au titre des « avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération » tels que prévus par la loi du 26 janvier 1984 précitée. Versée au *pro rata* du temps d'appartenance aux services municipaux dans l'année civile, elle représente un coût de 1 050 490 € en 2018 (981 007 € pour les titulaires et 69 483 € pour les non-titulaires), un montant conséquent au regard du régime indemnitaire global des agents titulaires (3,02 M€ en 2018).

La chambre relève que la délibération de 1998 indiquait que des arrêtés individuels d'attribution de cette prime devaient être pris, ce qui n'a pas été fait. Par ailleurs, concernant les agents contractuels de droit public qui bénéficient de la prime, les délibérations de 1997 et 1998 ne prévoient pas clairement, soit la liste, soit les caractéristiques des fonctions y donnant droit.

5.3 Le temps de travail

5.3.1 Le respect de la durée légale

Depuis le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, les collectivités ne peuvent décider de faire travailler leurs agents moins de 35 heures par semaine, soit 1 607 heures par an⁶⁶.

Par délibération de décembre 2001, la commune a approuvé un protocole d'accord conclu avec les organisations syndicales relatif à l'application des 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002 et fixant la durée hebdomadaire de travail à 38h30 par semaine (soit 7h42min par jour), ouvrant ainsi le droit à l'octroi de jours de réduction du temps de travail (RTT).

⁶⁵ Catégorie C : agents d'exécution ; catégorie B : encadrement intermédiaire ; catégorie A : encadrement supérieur.

⁶⁶ Auparavant, l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 stipulait que « *Les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique, sauf s'ils comportent des dispositions contraires aux garanties minimales applicables en matière de durée et d'aménagement du temps de travail* ». La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (article 47) a supprimé ces dispositions.

La délibération prévoyait la reconduction du système de congés qui préexistait alors dans la commune, à savoir 33 jours de congés : 27 jours de congés annuels, 2 jours légaux de fractionnement, et 4 jours spécifiques à la commune (Ducasse, Foire, Braderie, et « 4^{ème} mobile » correspondant aux après-midi des 24 et 31 décembre). À ceux-ci s'ajoutent 9 jours fériés légaux annuels en moyenne⁶⁷ et l'octroi de 14 jours de RTT. Cela donne donc un nombre total de jours travaillés de 205⁶⁸, soit 1 578,5 heures annuelles, mentionnées comme telles dans la délibération de 2001.

Suite à des observations du contrôle de légalité de la préfecture, ce régime de temps de travail a été modifié par délibération de mars 2002, faisant état de 31 jours de congés et de 14 jours de RTT par an, soit 1 593,9 heures annuelles. Cependant, la commune continue d'appliquer le protocole de 2001, conclu avec les organisations syndicales, soit 1 578,5 heures annuelles.

À partir de ces données, la chambre estime que l'écart annuel par rapport à la durée légale de travail est de 28,5 heures par agent, soit un volume total de 18 268,5 « heures perdues » pour la commune en 2018⁶⁹. Cela représenterait un « effectif théorique perdu » de 11,4 ETP, soit un coût de 447 576 €.

Au regard du poids des dépenses de personnel, la chambre recommande à la commune de respecter la durée annuelle du temps de travail prévue par les textes en vigueur, et notamment l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, qui prescrit que les collectivités territoriales ayant maintenu un régime de travail mis en place antérieurement à la publication de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir les règles relatives au temps de travail de leurs agents.

Rappel au droit n° 3 : respecter la durée annuelle du temps de travail fixée à 1 607 heures par an, conformément à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 tel que modifié par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur souligne le caractère imprécis de ces nouvelles dispositions et estime que la commune n'est pas concernée par celles-ci dans la mesure où elle aurait déjà délibéré en décembre 2001, suite à la parution de la loi du 3 janvier 2001, et qu'elle n'aurait pas maintenu le régime antérieur. La chambre ne partage pas ce raisonnement. Elle considère que, par une délibération de décembre 2001, modifiée en mars 2002, la commune de Marcq-en-Barœul a bien maintenu et reconduit un système de congés dérogatoire qui préexistait⁷⁰. Elle est donc pleinement concernée, aujourd'hui, par l'article 47 de la loi du 6 août 2019.

⁶⁷ Le nombre de jours fériés (hors samedi et dimanche) s'est élevé à 9 en 2018. Il s'élève à 10 en 2019.

⁶⁸ $365 - (104 + 33 + 14 + 9) = 205$ jours travaillés par an.

⁶⁹ En prenant en compte l'effectif de 641 ETP figurant dans le rapport d'activité 2018 de la commune.

⁷⁰ Les modalités de réduction et d'aménagement du temps de travail au sein des services municipaux telles qu'approuvées dans la délibération de décembre 2001 précisent que le système de congés en vigueur à Marcq-en-Barœul est « reconduit ».

5.3.2 Les heures supplémentaires et les comptes épargne-temps

5.3.2.1 Les heures supplémentaires

Une délibération de décembre 2002 prévoit le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS ou « heures supplémentaires ») dans le respect des règles.

Tableau n° 17 : Évolution des heures supplémentaires entre 2014 et 2018

Année	Nombre d'heures supplémentaires	Coût (en €)
2014	11 365	221 742
2015	10 784	220 886
2016	10 313	213 326
2017	11 030	232 819
2018	9 195	196 621
Total	52 687	1 085 394

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

Le nombre d'heures supplémentaires est stable sur 2014-2017 (10 873 heures en moyenne par an) avant de diminuer en 2018 pour atteindre 9 195 heures (soit 196 621 €). Avec plus d'1 M€ sur cinq ans, le coût total des heures supplémentaires n'est pas négligeable.

Conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS, la commune dispose d'un moyen automatisé pour contrôler les heures supplémentaires, en s'appuyant sur un système de pointage.

5.3.2.2 Les comptes épargne-temps

La commune a ouvert, par délibérations de décembre 2005 et de septembre 2010, la possibilité, pour ses agents, de disposer de comptes épargne-temps (CET) monétisables.

Au 31 décembre 2017, selon le bilan social, 241 agents avaient un CET ouvert avec un total de 5 379 jours épargnés⁷¹, ce qui représente une progression de 29 % en deux ans, le nombre de jours épargnés étant de 4 173 en 2015.

Lors de l'instruction, la commune a transmis à la chambre des données concernant les agents disposant de plus de 20 jours de CET.

Tableau n° 18 : Évolution des CET (de plus de 20 jours) entre 2014 et 2018

CET (nbre jours)	2014	2015	2016	2017	2018
A	480	544	641,5	761	763
B	539,5	727,5	825,5	882	924
C	1 468,5	2 260,5	2 861	2 782	3 251,5
Total	2 488	3 532	4 328	4 425	4 938,5

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

⁷¹ Selon les données du bilan social, au 31 décembre 2017, 5 379 jours étaient accumulés sur les CET : 756 jours pour les agents de catégorie A, 1 060 jours pour les agents de catégorie B et 3 563 jours pour les agents de catégorie C. Ces données prennent en compte tous les jours accumulés au 31 décembre, y compris les 20 premiers de chaque CET. Le tableau n° 18 n'intègre, lui, que les jours identifiés au-delà des 20 jours réglementaires (abaissés à 15 en 2019).

Ces chiffres confirment la forte augmentation du nombre de jours épargnés dans les CET (de plus de 20 jours), qui double en cinq ans.

Selon la commune, le montant brut payé des jours de CET indemnisés est en progression et atteint 68 306 € en 2018, contre 37 082 € en 2014. À partir des informations transmises, la chambre estime que le reliquat des jours de CET monétisables, en 2019, est de 161 610 €.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique qu'une provision de ce montant serait inscrite au budget primitif 2020 et, éventuellement, réajustée par la suite.

À cet égard, la chambre souligne que le respect de la durée légale du temps de travail serait de nature à limiter tant le recours aux heures supplémentaires que le nombre de jours de CET épargnés, qui se situe à un niveau élevé dans la commune.

5.3.3 L'absentéisme

Tableau n° 19 : Évolution de l'absentéisme par catégorie d'absence

Nombre de jours calendaires	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2014-2018
Total annuel nbre jours absence	16 834	19 039	22 444,5	25 495	24 616,5	46 %
Taux d'absentéisme moyen	6,69 %	7,74 %	9,25 %	10,51 %	9,63 %	-

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la commune (CCAS inclus).

Entre 2014 et 2018, le nombre de jours d'absence dans la commune (centre communal d'action sociale compris) progresse de 46 %, passant de 16 834 à 24 616,5. Il est cependant en diminution en 2018 (- 3,4 %). Ces chiffres n'incluent pas l'absentéisme pour raisons de maternité, ni de paternité⁷².

À partir de ses données, la commune a déterminé un taux d'absentéisme annuel moyen, en faisant un ratio mensuel entre le nombre de jours d'absence et le nombre de jours de présence théorique des agents ; ce taux est estimé à 6,69 % en 2014, 10,51 % en 2017, et 9,63 % en 2018, soit un niveau légèrement supérieur à la moyenne de la fonction publique territoriale de 9,2 %⁷³.

Des actions en vue de lutter contre l'absentéisme sont menées, en lien avec la médecine préventive : aménagements de certains postes de travail, fourniture d'équipements et matériels adaptés, vaccination antigrippale, plan canicule, présence d'armoires à pharmacie, formations, etc. En 2017, elle a initié l'élaboration d'un plan d'actions en matière de bien-être au travail. Les effets de ces mesures restent à confirmer en tendance sur les prochaines années.

⁷² Celui-ci peut représenter près de 3 % de l'ensemble des jours d'absence dans certaines collectivités. Le bilan social 2017 indique le chiffre de 1 154 jours d'absence à Marcq-en-Barœul pour des raisons de maternité et paternité, soit environ 4 % de l'ensemble des jours d'absence.

⁷³ Source : Sofaxis, *Panorama 2019. Qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales*. Le taux d'absentéisme pour raison de santé (hors maternité) s'établit à 9,2 % dans la fonction publique territoriale. Il atteint 9,8 % en comptant la maternité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Marcq-en-Barœul connaît une hausse sensible de ses dépenses de personnel depuis 2014 qui découle, principalement, du recrutement d'agents contractuels pour assurer le fonctionnement de nombreux services gérés en régie.

Le suivi des effectifs doit être amélioré afin d'avoir des données cohérentes entre les différents documents communaux (comptes administratifs, bilans sociaux, rapports d'activité) et de mieux permettre d'encadrer la masse salariale.

La commune dispose, enfin, de marges de manœuvre financières en matière de respect de la durée légale du temps de travail et de lutte contre l'absentéisme.

*

* *



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE MARCQ-EN-BARŒUL (Département du Nord)

Exercices 2014 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Bernard Gérard :

réponse de 16 pages.

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



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

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

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

Adresse méil. : hautsdefrance@ccomptes.fr