



Rapport d'observations définitives sans réponse

COMMUNE DE BRUAY-SUR-L'ESCAUT

(Département du Nord)

Exercices 2009 et suivants

Observations délibérées le 13 octobre 2015

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RAPPELS A LA REGLEMENTATION.....	4
RECOMMANDATIONS.....	4
I. PROCÉDURE	5
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	5
I - PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	5
II - L'INFORMATION FINANCIÈRE DU CONSEIL MUNICIPAL	6
III - LA FIABILITÉ DES COMPTES	6
IV - L'ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE 2009-2014	7
A - LA SECTION DE FONCTIONNEMENT.....	7
1 - Les produits de fonctionnement	7
2 - Les charges de fonctionnement	8
B - LA SECTION D'INVESTISSEMENT.....	9
V - PERSPECTIVES FINANCIÈRES À MOYEN TERME	10
VI - LES RESSOURCES HUMAINES	11
A - ÉVOLUTION ET CARACTERISTIQUES DES EFFECTIFS	11
B - ORGANISATION DES SERVICES.....	11
C - AVANCEMENTS	11
D - LES REMUNERATIONS	12
1 - Évolution des dépenses de personnel	12
2 - Le régime indemnitaire	12
a - Prime de technicité allouée aux opérateurs sur machines comptables	12
b - Les indemnités pour chaussures et petit équipement	13
E - LA FORMATION	13
VII - LA COMMANDE PUBLIQUE.....	13
A - LES MARCHES PUBLICS CONTROLES	13
1 - Les critères de choix des offres	14
2 - L'utilisation de la procédure d'urgence.....	14
3 - Le respect des seuils nécessitant une procédure formalisée	14
B - ORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE	15
C - LES DELAIS DE PAIEMENT	15

Synthèse

Située à 5 km de Valenciennes, entre Anzin et une ancienne cité minière classée en zone urbaine sensible, la commune de Bruay-sur-l'Escaut compte 12 000 habitants et adhère à la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole.

La pauvreté de la commune se caractérise par un taux de chômage supérieur à 20 % et par la faible proportion des ménages imposés : 39 %. Cette situation a pour conséquence des bases fiscales peu élevées limitant le produit fiscal, alors que les taux de fiscalité sont hauts et laissent peu de marge de manœuvre.

La situation financière de la commune est dégradée. Des dépenses d'équipement d'un montant cumulé de 11,8 M€ nécessitées par la vétusté du patrimoine communal ont généré un endettement important en raison d'un autofinancement insuffisant.

La fiabilité des comptes est entachée par des rattachements des charges et produits non exhaustifs et par une surestimation des restes à réaliser en investissement pour certaines années. De même, la commune a inscrit à tort en section de fonctionnement des sommes versées par le fonds de compensation pour la taxe à la valeur ajoutée (FCTVA).

Cette situation révèle une formalisation insuffisante des procédures budgétaires qui se retrouve également en matière de commande publique. Des achats pour des montants supérieurs aux seuils des marchés publics ont été réalisés sans publicité ni mise en concurrence. Ces manquements graves aux règles du code des marchés publics entraînent un surcoût de certaines prestations qui pèse sur les finances communales.

En matière de ressources humaines, la masse salariale a crû de 17 % sur la période en dépit d'une baisse des effectifs d'agents titulaires (- 5 %). L'évolution du glissement vieillesse technicité, dû à un avancement accéléré des agents, et un recours important aux contrats aidés expliquent le niveau de ces dépenses.

La commune doit faire face à plusieurs priorités pour retrouver une situation équilibrée : réaliser des économies dans le fonctionnement courant, limiter les investissements aux opérations essentielles et augmenter le niveau de compétence de ses agents.

Rappels à la réglementation				
	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page(s)
1 - Limiter la reprise du FCTVA en fonctionnement à l'hypothèse où les sommes versées par le FCTVA excèdent le total des dépenses figurant à la section d'investissement, en application de l'article L. 1615-5 du code général des collectivités territoriales.			X	7
2 - Réexaminer les conditions d'attribution des primes et indemnités dans le respect des textes qui les autorisent (décret n° 73-374 du 28 mars 1973, décret n° 60-1302 du 5 décembre 1960).			X	12-13
3 - Etablir un plan de formation dans les conditions prévues à l'article Y de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale.		X		13
4 - Mandater les intérêts moratoires aux créanciers de la commune conformément au décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.			X	15

Recommandations				
	Réalisée	En cours de réalisation	Non réalisée	Page
5 - Procéder au rattachement exhaustif des charges et produits à l'exercice qu'ils concernent.		X		6
6 - Etablir un suivi plus formalisé des procédures budgétaires et comptables dans un souci de fiabilisation des comptes		X		7
7 - Supprimer le budget annexe de la régie funéraire.			X	7
8 - Ajuster les emplois en fonction des besoins réels de la collectivité.			X	12

I. PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune de Bruay-sur-l'Escaut a été ouvert le 15 janvier 2015 par lettre du président de la chambre adressée à Mme Sylvia Duhamel, maire de la commune.

Par lettre du président en date du 30 janvier 2015, M. Jacques Marissiaux, ordonnateur en fonctions jusqu'au 29 mars 2014, a été informé de cet examen.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien préalable a eu lieu le 3 juin 2015 avec l'ordonnateur actuel et avec son prédécesseur.

La chambre a arrêté des observations provisoires, transmises aux ordonnateurs concernés.

Par courrier enregistré au greffe le 31 août 2015, Mme Duhamel a adressé ses réponses à la chambre. M. Marissiaux a répondu par courrier daté du 15 septembre 2015, mais enregistré au greffe de la chambre le 25 septembre 2015, après l'expiration du délai de deux mois prévu par l'article L. 243-3 du code des juridictions financières.

Dans sa séance du 13 octobre 2015, la chambre, après avoir examiné les réponses reçues, a arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

I - PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Bruay-sur-l'Escaut se situe dans l'arrondissement de Valenciennes à 5 km de la ville centre, dans le canton d'Anzin. Elle adhère à la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole, au syndicat intercommunal de distribution d'énergie électrique et de gaz de l'arrondissement de Valenciennes et au syndicat intercommunal d'assainissement de Valenciennes.

Au recensement 2012, elle compte 11 975 habitants dont 30 % ont moins de 20 ans. Selon les données Insee, le taux de chômage des 15 à 64 ans était de 20,5 % en 2011, supérieur à celui de la communauté d'agglomération de Valenciennes (18,8 %) et à celui du département du Nord (16,3 %).

Le revenu net moyen par foyer fiscal s'élève à 16 207 €, inférieur de 19 % à celui de la communauté d'agglomération et de 28 % à celui du département du Nord. 39 % des foyers fiscaux sont imposables pour 46 % dans la CA de Valenciennes et 51,2 % dans le département du Nord.

II - L'INFORMATION FINANCIÈRE DU CONSEIL MUNICIPAL

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que les communes de plus de 3 500 habitants organisent, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un débat sur les orientations générales de celui-ci ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune.

Une note explicative ou de synthèse sur les orientations générales du budget doit être transmise aux conseillers afin de faciliter le débat conformément aux dispositions de l'article L. 2121-12 du code précité.

La chambre constate qu'entre 2009 et 2014 les membres du conseil municipal n'ont pas été destinataires de notes explicitant les orientations générales du budget. En effet, les documents remis en commission des finances ne sauraient être assimilés aux notes explicatives destinées à l'assemblée délibérante. Elle relève en outre que les deux règlements intérieurs adoptés par le conseil municipal les 27 juin 2008 et 16 avril 2014 ne définissent pas les modalités de présentation de ce débat d'orientation budgétaire.

La chambre prend acte de la volonté de la commune d'enrichir l'information de l'assemblée délibérante en développant notamment le contexte socio-économique, l'environnement général, une analyse de la situation financière et fiscale de la commune et une prospective.

III - LA FIABILITÉ DES COMPTES

Le rattachement des charges et produits à l'exercice qu'ils concernent relève de l'application du principe d'annualité budgétaire. Il est obligatoire pour les communes de plus de 3 500 habitants.

La chambre a relevé que les charges d'un exercice ne lui étaient pas rattachées en totalité. Ainsi, à la fin de l'exercice 2011, la commune n'a rattaché que 1 773 € alors que l'examen des mandats montre que 85 482 € ont été payés en janvier 2012 pour régler des factures parvenues en 2011. Il en est de même pour 2009 et 2010.

La chambre a également constaté une surestimation des restes à réaliser en investissement pour l'année 2013. A titre d'exemple, en recettes, une somme de 546 366 €, correspondant à des produits de cession, a été inscrite en reste à réaliser alors qu'aucune promesse de vente n'avait été signée. Il en est de même d'une somme de 168 000 € relative à une subvention d'investissement que la commune était censée percevoir d'un établissement public de coopération intercommunale.

Pour l'exercice 2013, les rectifications à apporter aux restes à réaliser, tant en recettes qu'en dépenses, ont un impact sur le résultat qui, présenté comme excédentaire de 365 055 €, s'avère en fait déficitaire de 302 885 €.

En 2014, les restes à réaliser ont été ramenés à leur juste valeur et correspondent effectivement aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines non titrées.

Cette situation a contribué à masquer la réalité de la situation financière de la commune.

La commune a également transféré en section de fonctionnement des sommes de 150 000 € en 2009, 200 000 € en 2010 et 140 000 € en 2012 alors que les attributions du fonds de compensation sur la taxe à la valeur ajoutée (FCTVA) étaient inférieures aux dépenses d'investissement.

Ces transferts ont augmenté de manière artificielle le résultat de fonctionnement de la collectivité. A ce titre, le résultat de 2009, affiché à 108 952 €, est en réalité négatif si l'on neutralise le transfert de la somme de 150 000 €.

En vertu de l'article L. 1615-5 du CGCT, les sommes versées par le FCTVA ne peuvent pas être inscrites en section de fonctionnement, sauf si elles excèdent le total des dépenses figurant à la section d'investissement.

La chambre rappelle à la commune l'obligation de respecter ses dispositions.

A contrario les travaux réalisés par les services techniques de la collectivité pour son propre compte auraient pu être valorisés et lui procurer une compensation par l'Etat de la taxe sur la valeur ajoutée acquittée sur ses investissements. La commune n'a pas valorisé ces travaux : il en résulte un manque à gagner de 47 395 € sur l'exercice 2009 et de 122 643 € en 2014.

Partageant l'analyse de la chambre, la commune a adopté, en juin 2015, un règlement financier qui devrait permettre d'établir un suivi plus formalisé des procédures budgétaires et comptables.

IV - L'ANALYSE FINANCIÈRE RÉTROSPECTIVE 2009-2014

Le budget se compose d'un budget principal et du budget annexe de la régie funéraire. Ce budget annexe ne comporte qu'une section d'exploitation. Aucune dépense n'y a été retracée en 2014, les charges de personnel ayant été imputées sur le budget principal.

Le maintien d'un tel budget annexe n'est pas justifié. La chambre en recommande la suppression.

A - La section de fonctionnement

1 - Les produits de fonctionnement

Tableau n° 1 – Les produits de gestion

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 809 336	3 977 979	4 200 722	4 310 551	4 479 491	4 548 030	3,61 %
+ Ressources d'exploitation	641 056	420 073	451 302	369 174	334 057	309 193	- 13,57 %
= Total (a)	4 450 391	4 398 052	4 652 025	4 679 725	4 813 547	4 857 223	1,76 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	5 853 895	6 463 398	6 557 606	6 824 289	6 818 419	6 973 656	3,56 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	403 580	397 259	421 326	519 716	625 293	689 554	11,31 %
= Total (b)	6 257 476	6 860 656	6 978 932	7 344 005	7 443 711	7 663 210	4,14 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	47 395	0	0	0	0	122 643	20,94 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	10 755 262	11 258 708	11 630 957	12 023 730	12 257 258	12 643 076	3,29 %

Source : CRC Anafi d'après les comptes de gestion.

Les produits de fonctionnement augmentent en moyenne de plus de 3 % par an, en dépit de ressources fiscales limitées et de ressources d'exploitation qui connaissent une baisse de 50 % sur la période contrôlée.

Les bases fiscales nettes totales par habitant à Bruay-sur-l'Escaut représentent 1 032 €/hab. contre 2 632 €/hab. en moyenne nationale. La faiblesse de ces bases est due aux caractéristiques sociales de la commune. Les 39 % de foyers imposables subissent une pression fiscale importante, les taux étant supérieurs aux moyennes nationales de la strate.

Toutefois, la commune bénéficie d'une allocation de ressources institutionnelles importante. Si la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'Etat a tendance à régresser, cette baisse est compensée par les dotations d'aménagement (dotation de solidarité urbaine et dotation nationale de péréquation) qui progressent de plus de 50 % sur la période. En particulier, la dotation de solidarité urbaine est passée de 1,2 M€ en 2009 à 2 M€ en 2014. La fiscalité reversée par la communauté d'agglomération de Valenciennes contribue également à soutenir les produits de fonctionnement.

2 - Les charges de fonctionnement

Tableau n° 2 – Les charges de gestion

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	2 686 373	2 985 846	2 928 467	3 131 691	3 447 815	3 238 688	3,81 %
+ Charges de personnel	6 332 419	6 789 348	6 485 614	6 921 780	6 771 907	7 385 645	3,12 %
+ Subventions de fonctionnement	747 378	449 171	451 756	532 285	436 720	389 890	- 12,20 %
+ Autres charges de gestion	286 007	493 555	269 231	183 099	195 565	199 808	- 6,92 %
= Charges de gestion (B)	10 052 176	10 717 920	10 135 068	10 768 855	10 852 007	11 214 031	2,21 %

Source : CRC Anafi d'après les comptes de gestion.

Les charges de gestion augmentent à un rythme annuel de 2 %. Les plus fortes hausses concernent les charges à caractère général. Parmi celles-ci, la chambre constate sur la période contrôlée, de fortes augmentations pour les prestations de service, l'entretien, les consommations d'énergie et de télécommunication, les assurances, le carburant et les fournitures de petit équipement. La commune devra réaliser des économies substantielles, ce qu'elle a commencé à faire en 2014 en diminuant de 209 000 € par rapport à l'année précédente les dépenses de cette nature.

Celles de personnel représentent de 63 à 66 % des charges de gestion mais demeurent inférieures au seuil de 60 % des produits de gestion.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) a doublé entre 2009 et 2014 mais reste insuffisant, le ratio EBF/produits de gestion étant inférieur à 12 % sur toute la période alors que le seuil d'alerte se situe en dessous de 18 %.

Le résultat est négatif en 2009 et 2010. S'il est positif les autres années, il demeure largement inférieur à la moyenne nationale de la strate puisqu'il représente 53 €/hab. contre 132 €/hab. au niveau national. Il en est de même de la capacité d'autofinancement (CAF) brute qui représente à Bruay-sur-l'Escaut 65 €/hab. contre 180 €/hab. au niveau national.

La CAF brute est insuffisante pour couvrir l'annuité en capital de la dette. Sur la totalité de la période, un tiers du remboursement en capital de la dette n'a pas pu être couvert par la CAF brute. Il en résulte une CAF nette négative sur la totalité de la période sous revue.

B - La section d'investissement

De 2009 à 2014, elle a réalisé 11 M€ de dépenses d'équipement. Cet effort porte essentiellement sur les années 2009 et 2010. Trois opérations liées à la politique de rénovation urbaine représentent 62 % de ces dépenses : le réaménagement total de la place Henri Durre, la construction d'une salle omnisport et l'aménagement de voiries.

La commune n'a jamais disposé sur la période d'une capacité d'autofinancement nette pour assurer ses charges d'investissement. Ses ressources propres d'investissement varient d'un exercice à l'autre selon le montant des subventions d'investissement reçues essentiellement pour les opérations ANRU. Ces subventions représentent en moyenne 57 % des dépenses d'équipement.

Elle a dû assurer son besoin de financement par l'emprunt à hauteur de 5,2 M€. Au 31 décembre 2014, l'encours est de 11,8 M€, soit 93 % de ses produits de fonctionnement. La capacité de désendettement atteint 14 années et se situe au-dessus du seuil d'alerte fixé à 10 ans maximum. Au cours du mois de mars 2015, la commune a renégocié 9 emprunts, sur un capital de 2,3 M€, de manière à bénéficier d'un taux plus attractif de 2,08 % en contrepartie d'un étalement de la durée de remboursement, rallongée de 20 ans.

Tableau n° 3 – L'encours de la dette

En €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	11 322 027	12 896 953	13 618 256	13 107 858	12 584 887	12 267 353	2 %
- Annuité en capital de la dette	655 074	738 697	810 398	822 971	817 534	849 827	5 %
+ Nouveaux emprunts	2 230 000	1 460 000	300 000	300 000	500 000	400 000	- 29 %
= Encours de dette du BP au 31 décembre	12 896 953	13 618 256	13 107 858	12 584 887	12 267 353	11 817 526	- 2 %
- Trésorerie nette hors compte de rattachement avec les BA, le CCAS et la caisse des écoles	- 367 355	- 967 639	188 744	401 615	274 991	278 336	- 195 %
= Encours de dette du BP net de la trésorerie	13 264 309	14 585 895	12 919 114	12 183 272	11 992 362	11 539 190	- 3 %

Source : CRC Anafi d'après les comptes de gestion.

Le fonds de roulement net global est de - 160 000 € au 31 décembre 2014, qui se traduit par la difficulté de la commune à payer ses fournisseurs dans les délais règlementaires. Elle doit faire appel tous les ans à des lignes de trésorerie pour un montant de 2 M€ en 2010 et 2011 ramené à 0,9 M€ en 2013 et 2014.

Sa situation financière est dégradée comme en atteste le compte administratif 2014 qui présente un déficit de 486 228 €.

V - PERSPECTIVES FINANCIÈRES À MOYEN TERME

Le budget primitif prévoyait une hausse des charges de gestion de 1,4 % dont 4 % pour la masse salariale, et une baisse de 4 % des charges à caractère général. La commune a mis en œuvre un programme pluriannuel d'investissement qui prévoit une dépense de 936 000 € pour l'année 2015. Le financement propre disponible reste insuffisant pour couvrir ces dépenses. Elle avait prévu de recourir à l'emprunt pour 500 000 €.

En raison de ses difficultés financières, la commune n'a pu obtenir de la banque qu'un emprunt moindre de 275 000 €. De ce fait, elle a dû renoncer aux dépenses prévues dans le PPI et rééchelonner certains investissements, notamment liés à la rénovation urbaine. Fin octobre 2015, la situation financière semble équilibrée grâce aux reports de ces investissements et à la limitation des charges de fonctionnement. En fin d'année, la commune devrait dégager un résultat positif sans toutefois résorber totalement le déficit cumulé au cours des années antérieures. Les mesures d'économies mises en œuvre sont insuffisantes pour résorber le déficit.

Le retour à l'équilibre nécessite des mesures plus significatives. Dans cette optique, la chambre a élaboré une prospective jusqu'à l'année 2019 en se fondant sur des éléments indiqués par la commune : augmentation du taux de la taxe d'habitation de 22,18 % à 26,5 % en 2016, hausse des ressources d'exploitation de 10 % en 2016, stabilité des dotations et participations, baisses de 2 % des charges à caractère général et de 5 % des subventions de fonctionnement versées, augmentation des charges de personnel de 2 %, maintien à leur niveau actuel des ressources d'investissement et cessions d'actifs de 400 000 € étalées sur 2016 et 2017.

Prospective

En M€	2016	2017	2018	2019
Produits de gestion	13,07	13,11	13,16	13,21
Charges de gestion	11,45	11,6	11,76	11,93
Excédent brut de fonctionnement	1,62	1,51	1,4	1,28
Capacité d'autofinancement brute	1,13	1,04	0,94	0,84
Capacité d'autofinancement nette	0,8	0,7	0,58	0,46
Recettes d'investissement hors emprunts	0,68	0,58	0,25	0,23
Financement propre disponible	1,48	1,28	0,84	0,70
Dépenses d'équipement	0,92	0,78	0,61	0,47
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	0,56	0,49	0,24	0,23
Besoin de nouveaux emprunts	0	0	0	0
Encours de dette	11,48	11,14	10,78	10,41
Capacité de désendettement	10,2	10,7	11,4	12,3
Reconstitution fonds de roulement	0,56	0,49	0,24	0,23

Source : CRC/Anafi prospective.

En appliquant ces mesures, la commune pourrait dégager un autofinancement net positif et retrouver une situation équilibrée à la fin de l'année 2016. L'équilibre devrait être conservé en 2018 et 2019 malgré une régression de l'autofinancement net puisqu'il n'y aura plus de cession d'actifs.

VI - LES RESSOURCES HUMAINES

A - Évolution et caractéristiques des effectifs

Au 1^{er} avril 2015, l'effectif est composé de 282 agents, dont 195 emplois permanents titulaires. L'évolution des effectifs sur la période contrôlée est marquée par une baisse de 9 agents titulaires. L'ancien ordonnateur avait la volonté de ne pas remplacer la totalité des départs en retraite.

Le taux d'encadrement de 3 % est inférieur de moitié à la moyenne des organismes communaux. En revanche, le nombre d'agents chargés de l'encadrement intermédiaire (catégorie B) progresse et représente 12,6 % des effectifs en 2014 pour une moyenne nationale à 10,3 %.

La pyramide des âges se caractérise par un relatif vieillissement des effectifs, 52,5 % des agents étant âgés de 40 à 50 ans. Cette tendance induit un nombre important d'agents éligibles à l'indemnité de garantie individuelle du pouvoir d'achat, ce qui représente, en 2014, une charge de 20 000 €.

B - Organisation des services

Jusqu'au mois d'avril 2014, la plupart des directions n'étaient pas dotées d'un directeur ce qui rendait difficile la cohésion des décisions des 18 chefs de service. Des missions de même nature étaient éclatées entre plusieurs directions. A ce titre, la gestion de l'éducation était partagée entre le service petite-enfance/jeunesse relevant de la direction jeunesse et sports et le service enseignement relevant de la direction éducation/restauration.

La gestion des marchés publics ne relevait pas d'un service dédié mais était répartie entre le directeur des services techniques, principal donneur d'ordre pour les marchés de travaux, et les autres services fonctionnels (cantine scolaire, éducation). A compter du mois d'avril 2014, les directions ont été regroupées en 7 pôles, chaque pôle étant dirigé par une seule personne.

Le service des ressources humaines a mis en place de façon progressive des fiches de postes 41 % des emplois en sont désormais dotés.

La chambre recommande à la commune de poursuivre cet effort et d'établir des fiches de postes de façon exhaustive pour la totalité des services.

C - Avancements

Les avancements d'échelon (44 %) sont plus élevés que la moyenne nationale (38,7 %). L'avancement d'échelon se fait à la durée minimum de façon systématique alors que l'article 78 du statut de la fonction publique territoriale destine l'avancement minimum d'échelon aux fonctionnaires dont la valeur professionnelle le justifie.

Concernant les promotions, les agents nommés au grade supérieur par concours ou au choix ont toujours eu la possibilité de continuer leur carrière au sein de la commune. Le maire ajuste les emplois budgétaires de la commune en fonction de la réussite aux concours. Par exemple, si un adjoint est promu au grade de rédacteur, la commune supprime le poste d'adjoint et crée un poste de rédacteur de façon systématique. Cette pratique explique l'évolution importante du nombre d'agents de catégorie B évoquée supra qui a pour effet d'alourdir les dépenses.

Les emplois ne sont donc pas toujours créés ou supprimés en fonction des besoins de la commune ; ils semblent répondre à l'évolution de carrière des agents.

Si les collectivités territoriales bénéficient, en vertu du principe de libre administration, d'une liberté dans la création d'emplois, encore faut-il que cette création résulte d'un véritable besoin de la collectivité et réponde à un intérêt public ou contribue à une meilleure organisation du service. Elle ne peut avoir pour seul but d'assurer le déroulement de carrière des fonctionnaires.

La chambre recommande à la commune d'ajuster les emplois en fonction des besoins réels de la collectivité.

D - Les rémunérations

1 - Évolution des dépenses de personnel

S'agissant du personnel titulaire, les dépenses liées à la rémunération principale augmentent de 172 265 € sur la période, soit 1,08 % par an en moyenne. Cette augmentation est faible en valeur absolue mais sans corrélation avec la baisse du nombre d'agents titulaires sur la période. Cette diminution est en effet neutralisée par l'effet d'un glissement vieillesse technicité important dû en partie à l'avancement rapide des agents.

Une forte augmentation de la rémunération est liée aux contrats aidés de 16,43 % par an, en moyenne. En 2014, la commune a recruté 51 agents en contrat d'accompagnement à l'emploi représentant, chacun, une charge de 3 000 € pour le budget communal. La rémunération de ces contrats est supportée de façon dégressive par l'Etat. De ce fait, les atténuations de charges sont en baisse de 300 000 € sur la période, alourdissant d'autant la charge de personnel. Le recours important aux contrats aidés, 15 recrutements sont prévus en 2015, accentue la hausse de la masse salariale.

La chambre constate que la commune ne maîtrise pas ses charges de personnel en dépit d'une diminution du nombre d'agents titulaires sur la période.

2 - Le régime indemnitaire

La chambre a procédé au contrôle des primes versées aux agents de la commune. Seules deux d'entre elles posent un problème de régularité, en dépit de montants modiques.

a - Prime de technicité allouée aux opérateurs sur machines comptables

Cette prime a été instaurée par le décret n° 73-374 du 28 mars 1973. Elle est conditionnée à une affectation régulière sur ces « machines comptables » qui doivent avoir pour objet d'effectuer les opérations d'une certaine complexité, telles la préparation des pièces de règlement de certaines dépenses, la centralisation et le contrôle de paiements, la ventilation de certains décomptes et la centralisation d'écritures comptables. Sont exclues toutes les machines « sans chariot » et les machines à calculer.

Le conseil municipal, par délibération du 21 juin 1999, a attribué aux services de la comptabilité et du personnel le bénéfice de cette prime. Des arrêtés individuels accordent cette indemnité aux agents. Sur la période contrôlée, la prime est toujours versée à cinq agents, pour un montant annuel supérieur à 900 €.

L'attribution de cette indemnité demeure subordonnée à la réalisation effective de travaux sur de telles machines largement obsolètes. Une réponse ministérielle du 7 novembre 1979 exclut expressément, comme critère d'attribution, les travaux sur machines sans chariot, à calculer ou les machines à traitement de texte. C'est pourquoi, et même si les travaux sur ordinateurs exécutés à des fins comptables demandent une technicité supérieure à celles exigées pour le simple traitement de texte, la chambre rappelle que le maintien de cette prime dans le seul souci de ne pas supprimer un avantage indemnitaire acquis de longue date ne se justifie pas.

b - Les indemnités pour chaussures et petit équipement

Le décret n° 60-1302 du 5 décembre 1960 prévoit l'attribution d'indemnités aux agents assumant des fonctions entraînant de façon anormale et rapide une usure de leurs chaussures, de leurs vêtements de travail ou petits équipements nécessaires à l'exercice de leurs missions.

L'attribution de cette indemnité, destinée à environ 150 agents, représente un montant d'environ 10 000 €.

Si le versement de ces indemnités peut se justifier pour les agents des services techniques ou de l'accueil, s'ils ne perçoivent pas de dotation de vêtements, elles ne peuvent être allouées aux personnels des services administratifs.

La chambre rappelle à la commune l'obligation de respecter les dispositions du décret précité pour se limiter aux agents qui peuvent en bénéficier.

E - La formation

Exception faite des agents d'encadrement supérieur, le nombre de jours de formation est faible : 2 jours par agent d'encadrement intermédiaire contre 3,5 en moyenne nationale, et 0,8 jour par agent d'exécution au lieu de 2. Aucun plan de formation n'a été formalisé.

L'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale oblige à l'établissement d'un plan, annuel ou pluriannuel, destiné à fixer le programme d'actions de formation des agents. Le centre national de la fonction publique territoriale organise les actions de formation selon les plans qui lui ont été transmis.

Aucun recensement des besoins en formation n'a été effectué par la commune. La mise en place d'un tel plan permettrait d'améliorer le niveau de compétence des agents.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune à se doter d'un plan de formation.

VII - LA COMMANDE PUBLIQUE

A - Les marchés publics contrôlés

Huit marchés ont été choisis dans une liste de 23 procédures passées entre 2009 et 2014. Le choix s'est porté sur des marchés à bon de commande qui sont renouvelés d'année en année avec le même prestataire et sur les principaux marchés de travaux.

Trois anomalies majeures ont été détectées quant aux modalités de passation des marchés :

1 - Les critères de choix des offres

Pour l'attribution du marché de construction de la salle omnisport, trois critères devaient permettre de classer les offres : la pertinence de l'approche technique (pondérée à 40), le respect des délais (pondéré à 20) et le prix global (pondéré à 40).

Le maître d'œuvre a noté de façon identique et stéréotypée les sept entreprises pour les deux premiers critères, indépendamment des approches techniques proposées. Le choix a donc été opéré sur le seul critère du prix et s'est porté sur l'entreprise ayant remis l'offre la moins-disante. Une telle pratique n'est pas légale.

2 - L'utilisation de la procédure d'urgence

Un marché de maîtrise d'œuvre pour la restauration du clos couvert de l'église Saint-Adolphe a été signé le 14 novembre 2009. Selon les dispositions de l'article 35.II.1 du code des marchés publics « *Peuvent être négociés sans publicité préalable et sans mise en concurrence, les marchés (...) conclus pour faire face à une urgence impérieuse résultant de circonstances imprévisibles pour le pouvoir adjudicateur (...)* ». En effet, le diagnostic établi par un architecte du patrimoine avait conclu à un certain état d'urgence pour intervenir sur l'ouvrage. Le marché de travaux alloti a été signé le 2 juillet 2010 à partir d'un dossier d'appel d'offres rédigé en mars 2010.

Les travaux n'ont démarré que le 1^{er} octobre 2013, soit près de trois ans et demi après la constitution du dossier de consultation des entreprises. L'état de l'édifice s'étant considérablement dégradé entre temps, des travaux supplémentaires ont été nécessaires à sa restauration. Le coût global de l'opération, y compris la maîtrise d'œuvre, a ainsi été porté de 619 918 € TTC à 883 937 € TTC, soit un surcoût de 42,5 %.

3 - Le respect des seuils nécessitant une procédure formalisée

Un contrat a été signé fin 2012 dans le cadre d'une procédure adaptée pour la location de photocopieurs. Un parc de 16 copieurs à destination des écoles a été commandé pour un coût global de 58 800 € HT, soit 2 830 € HT par trimestre sur 5 années.

En décembre 2013, un nouveau contrat a été signé avec le même prestataire, sans avoir dénoncé le premier et sans nouvelle mise en concurrence. Le nouveau contrat ajoute 13 machines au parc de photocopieurs, dont une presse numérique, et majore ainsi le coût de la reproduction de 9 671 € HT par trimestre sur 21 trimestres, soit un coût total de 203 000 € HT.

Le total des deux contrats représente désormais un coût global de 262 000 € HT, supérieur au seuil de 207 000 € HT des marchés formalisés prévu à l'article 26 du code des marchés publics.

Outre que le second contrat bouleverse l'économie du premier et pèse sur les finances communales, il a été signé sans publicité ni mise en concurrence préalable, en contradiction avec les dispositions de l'article 26 du code des marchés publics.

B - Organisation de la commande publique

Sur la période examinée, la chambre a pu relever l'absence de centralisation de la commande publique et de procédure de recensement des besoins. Aucun contrôle du cumul des commandes par entreprise ni aucune vérification des dépassements des seuils des marchés publics n'étaient effectués. C'est ainsi que plusieurs sociétés affichent un montant cumulé de commandes, pour des fournitures ou services de même nature, supérieur aux seuils des marchés à procédure adaptée sans publicité ni mise en concurrence.

La réorganisation des services en pôles, intervenue en avril 2014, devrait améliorer les règles d'application de la commande publique ; le recrutement en 2015 d'un chargé de mission responsable des marchés publics apportera une nouvelle expertise en la matière.

Partageant les constatations de la chambre, la commune a, en outre, adopté en mai 2015 un guide des procédures internes des marchés publics qui vaut règlement interne des procédures d'achat. Ce guide, conçu de manière pédagogique, présente le recensement des besoins, l'application des procédures adaptées et formalisées en fonction des seuils et propose des documents types à utiliser.

La chambre prend note des actions visant à corriger les dysfonctionnements relevés dans la passation des marchés.

C - Les délais de paiement

Par sondage effectué sur l'année 2010, la chambre a constaté une dizaine de dépassements des délais de paiement des factures des fournisseurs, allant parfois jusqu'à 186 jours – le délai réglementaire était alors de 45 jours.

Aucun intérêt moratoire n'a été versé par la commune.

La chambre rappelle l'obligation posée par l'article 7 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique qui impose à la collectivité de verser au créancier, sans qu'il ait à les demander, des intérêts moratoires à l'expiration du délai de paiement.

*

* *



Rapport d'observations définitives

COMMUNE DE BRUAY-SUR-L'ESCAUT

(Département du Nord)

Exercices 2009 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Jacques Marissiaux : pas de réponse.
- Mme Sylvia Duhamel : pas de réponse.

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