

# **Ville de Coudekerque Branche**

## **Audit financier**

31 décembre 2008

Ernst & Young Advisory

Ce document a été établi sur la base des besoins et informations que vous nous avez communiqués, par référence à votre contexte et en fonction de l'environnement juridique et économique actuel.

Les conclusions, qui y sont énoncées, sont élaborées à partir de nos méthodes, processus, techniques et savoir-faire. De ce fait, elles sont, ainsi que le support, notre propriété. La décision de mettre en œuvre ou non ces conclusions, ainsi que les modalités de mise en œuvre relèvent de votre seule responsabilité.

Ce document, réservé à votre seul usage interne tant dans sa forme que son contenu, est confidentiel. Il ne peut être divulgué à des tiers qu'avec notre accord ; cependant, Ernst & Young autorise expressément la communication, à toute personne, des conseils relevant du domaine fiscal détaillés dans ce rapport ; étant précisé qu'en tout état de cause nous n'assumons aucune responsabilité vis-à-vis des tiers.

Ce rapport est émis en application du contrat convenu entre nous.

# Sommaire

<b>1</b>	<b>Travaux réalisés</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Analyse financière rétrospective</b>	<b>5</b>
2.1	Présentation synthétique	5
2.2	Analyse détaillée	7
2.3	Conclusion	16
<b>3</b>	<b>Les causes de cette situation</b>	<b>17</b>
3.1	Travaux réalisés	17
3.2	Dépenses de personnel	18
3.3	Politique en matière d'investissement	24
3.4	Commande publique / Achats	29
3.5	Dépenses culturelles	36
3.6	Subventions aux associations	37
3.7	Dépenses « train de vie »	39
3.8	Le poids des satellites	42
3.9	Conclusions	44
<b>4</b>	<b>Synthèse des entretiens réalisés au sein de la Mairie</b>	<b>45</b>
4.1	Constats issus des entretiens	45
<b>5</b>	<b>Prospective financière</b>	<b>49</b>
5.1	Objectifs de la prospective	49
5.2	Les hypothèses retenues en recettes	50
5.3	Hypothèse 1 : évolution conforme à celle du précédent mandat	50
5.4	Hypothèse 2 : évolution conforme à celle de la moyenne des collectivités	52
5.5	Conclusion de la prospective	54

# 1 Travaux réalisés

Sur la base des budgets et comptes administratifs sur la période 2001-2007, une analyse financière rétrospective des comptes de la commune a été réalisée. Cette analyse a comporté les travaux suivants :

- ▶ Analyse de l'évolution des principaux soldes intermédiaires de gestion
- ▶ Revue analytique de la section de fonctionnement
  - Recettes de fonctionnement :
    - Évolution de l'autonomie financière (part des ressources propres dans le total des ressources de la commune)
    - Analyse des recettes fiscales
    - Revue des dotations et concours de l'Etat (DGF et concours spécifiques),
    - Revue des dotations et concours versés par la Communauté Urbaine de Dunkerque
  - Dépenses de fonctionnement :
    - Analyse des charges par nature et par fonction
    - Revue détaillée de certains postes de charges (frais de représentation, frais de personnel notamment) : vérification de la nature, de l'opportunité et compréhension de l'évolution afin d'identifier les éventuels leviers d'économie.
- ▶ Revue analytique de la section d'investissement

Des entretiens ont été menés avec un certain nombre d'agents afin de compléter l'appréciation des principes de gestion en vigueur au cours du précédent mandat.

Enfin, deux scénarios de prospective financière ont été établis, afin d'identifier la capacité financière de la commune à poursuivre ses projets.

**Cette étude a été réalisée entre le 7 mai 2008 et le 25 juin 2008, et s'est appuyée sur la documentation disponible sur cette période. A la demande de la Ville de Coudekerque Branche, des entretiens complémentaires ont été réalisés au cours de la semaine du 25 août 2008, ainsi que courant décembre 2008.**

## 2 Analyse financière rétrospective

### 2.1 Présentation synthétique

L'analyse de la situation financière de la collectivité peut être appréhendée au travers des soldes intermédiaires de gestion. Ces derniers ont été construits à partir des comptes administratifs des années 2001 à 2007.

Ce tableau permet de mettre en évidence l'évolution des principaux indicateurs de la santé financière que sont :

- **L'épargne brute** : il s'agit de la différence entre les dépenses de fonctionnement et les recettes de fonctionnement. Ce ratio est un indicateur de la capacité de la commune à dégager de l'épargne et donc à financer les remboursements d'emprunt et tout ou partie des autres dépenses d'investissement.
- **La capacité de désendettement** : il s'agit du nombre d'années qui permettrait d'éteindre la dette si la ville mobilisait la totalité de son épargne brute à cette fin.

En Milliers d'Euros	CA 2001	CA 2002	CA 2003	CA 2004	CA 2005	CA 2006	CA 2007	Var 07/01
Recettes réelles de fonctionnement (1)	21 467	22 476	22 774	23 300	24 158	24 647	25 175	17%
Dépenses réelles de fonctionnement (hors charges de la dette) (2)	18 999	20 676	21 980	22 304	24 196	23 783	23 966	26%
Résultat courant (3) = (1)-(2)	2 467	1 800	794	996	-38	864	1 209	-51%
Résultat financier (6) = (4)-(5)	-281	-219	-123	-183	-225	-210	-369	31%
Résultat exceptionnel (9) = (7)-(8)	273	199	117	37	196	897	333	22%
Capacité d'autofinancement (10) = (3)+(6)+(9)	2 459	1 783	788	850	-67	1 551	1 173	-52%
<b>Epargne brute/ RRF</b>	<b>11%</b>	<b>8%</b>	<b>3%</b>	<b>4%</b>	<b>0%</b>	<b>6%</b>	<b>5%</b>	<b>-59%</b>
Remboursement du capital et autres dep fin (11)	1 065	997	1 067	738	820	753	721	-32%
Autofinancement net en valeur (hors crédit revolving) (12) = (10)-(11)	1 394	786	-279	113	-887	798	452	-68%
<b>Autofinancement net / RRF</b>	<b>6%</b>	<b>3%</b>	<b>-1%</b>	<b>0%</b>	<b>-4%</b>	<b>3%</b>	<b>2%</b>	<b>-72%</b>
Recettes d'investissement (13) hors emprunt	323	224	118	439	400	568	441	37%
Dépenses d'investissement (hors rembt de dette) (14)	3 566	3 170	2 482	2 992	2 109	1 826	3 563	0%
<b>Besoins de financement de la section d'investissement, avant utilisation de l'autofinancement</b>	<b>3 244</b>	<b>2 947</b>	<b>2 365</b>	<b>2 553</b>	<b>1 708</b>	<b>1 258</b>	<b>3 122</b>	<b>-4%</b>
Prêt revolving (hors crédit revolving) (15)	7	1 832	4	3 204	2 002	480	2 805	38078%
<b>Encours au 31/12/N (20) **</b>	<b>3 897</b>	<b>4 732</b>	<b>3 670</b>	<b>6 136</b>	<b>7 319</b>	<b>7 046</b>	<b>9 130</b>	<b>134%</b>
<b>Capacité de désendettement (21) = (20)/(10)</b>	<b>1,58</b>	<b>2,65</b>	<b>4,66</b>	<b>7,22</b>	<b>-108,99</b>	<b>4,54</b>	<b>7,78</b>	<b>391%</b>

A la lecture de ce premier tableau, il apparaît que sur la période 2001-2007 la santé financière de la commune s'est fortement détériorée. En effet, alors que la situation de 2001 était déjà défavorable mais peu contrainte sur le plan de la dette, la gestion financière opérée sur le mandat précédent a conduit à une dégradation continue des finances de la commune :

- Les niveaux d'épargne se sont fortement réduits :

- Le taux d'épargne brute est passé de 11% en 2001 à 5% en 2007, soit -59% ;
  - Le taux d'épargne nette s'est réduit lui de 6% à 2% (-72%) .
- La dette a fortement augmenté sur la période :
- L'encours de dette s'établit à 9,1M€ en 2007 contre 3,9M€ en 2001 (+134%). Cette hausse de la dette ne résulte pas d'une hausse des investissements mais est la résultante d'un recul de l'autofinancement.
  - La capacité de désendettement a été multipliée par près de 4 et s'élèverait à 7,8 ans en 2007.

Afin d'apprécier l'évolution de la situation financière liée aux opérations courantes de la commune, il convient d'effectuer le retraitement des éléments exceptionnels ayant impacté les flux financiers. En effet, sur la période, de nombreuses cessions patrimoniales ont été réalisées, qui se sont traduites par des recettes exceptionnelles.

Après retraitement de ces produits de cession, la dégradation des finances de la commune liée aux opérations courantes est bien plus importante et reflète une situation financière fragile :

En k€	CA 2001	CA 2002	CA 2003	CA 2004	CA 2005	CA 2006	CA 2007	Var 07/01
Recettes réelles de fonctionnement (1)	21 467	22 476	22 774	23 300	24 158	24 647	25 175	17%
Dépenses réelles de fonctionnement (hors charges de la dette) (2)	18 999	20 676	21 980	22 304	24 196	23 783	23 966	26%
Résultat courant (3) = (1)-(2)	2 467	1 800	794	996	-38	864	1 209	-51%
Résultat financier (6) = (4)-(5)	-281	-219	-123	-183	-225	-210	-369	31%
Résultat exceptionnel (9) = (7)-(8)	20	33	-95	-24	-15	40	-25	-223%
Capacité d'autofinancement (10) = (3)+(6)+(9)	2 206	1 617	576	790	-278	693	815	-63%
<b>Epargne brute/ RRF</b>	<b>10%</b>	<b>7%</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>	<b>-1%</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>	<b>-68%</b>
Remboursement du capital et autres dep fin (11)	1 065	997	1 067	738	820	753	721	-32%
Autofinancement net en valeur (hors crédit revolving) (12) = (10)-(11)	1 141	621	-491	52	-1 098	-60	94	-92%
<b>Autofinancement net / RRF</b>	<b>5%</b>	<b>3%</b>	<b>-2%</b>	<b>0%</b>	<b>-5%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>-93%</b>
Recettes d'investissement (13) hors emprunt	323	224	118	439	400	568	441	37%
Dépenses d'investissement (hors rembt de dette) (14)	3 566	3 170	2 482	2 992	2 109	1 826	3 563	0%
<b>Besoin de financement de la section d'investissement, avant utilisation de l'autofinancement (15) = (14)-(13)</b>	<b>3 244</b>	<b>2 947</b>	<b>2 365</b>	<b>2 553</b>	<b>1 708</b>	<b>1 258</b>	<b>3 122</b>	<b>-4%</b>
Emprunt réel (hors crédit revolving) (18)	7	1 832	4	3 204	2 002	480	2 805	38078%
Encours au 31/12/N (20) **	5 269	6 105	5 042	7 509	8 691	8 418	10 503	99%
<b>Capacité de désendettement (21) = (20)/(10)</b>	<b>2,39</b>	<b>3,77</b>	<b>8,76</b>	<b>9,51</b>	<b>-31,21</b>	<b>12,15</b>	<b>12,88</b>	<b>439%</b>

- le taux d'épargne brute est de 3% et le taux d'épargne nette de 0%. Autrement dit, la commune est dans l'incapacité d'autofinancer ses dépenses d'investissement. Le respect des règles de la comptabilité publique, à savoir le financement par des recettes propres des remboursements de dette, est difficile à réaliser dans ce contexte et la commune est donc contrainte de recourir massivement à l'emprunt pour financer ses opérations d'investissement
- Cette tendance est difficilement supportable étant donné que la capacité de désendettement réelle de la commune atteindrait près de 13 ans en 2008, ce qui constitue un ratio très défavorable. Dès lors que l'épargne dégagée par la commune est faible et ne semble pas pouvoir être aisément améliorée, 13 années constituent un niveau proche d'un seuil d'alerte (seuil maximal). Le doublement de l'encours de dette ne résulte pas d'une hausse des investissements qui donnerait un caractère non pérenne à la dégradation observée.

La situation financière de la ville de Coudekerque Branche est donc porteuse de risques importants. Elle s'est détériorée à un rythme important sur les 7 dernières années, du fait d'une forte hausse des dépenses de fonctionnement (+26%) portées notamment par les dépenses de personnel. Alors que la dégradation est sensible dès 2002, l'évolution des dépenses au cours des années suivantes ne met pas en évidence d'effort important de maîtrise des dépenses. La nouvelle majorité hérite donc de finances qui laissent peu de latitude et appellent à des arbitrages forts. En effet, la prolongation des tendances constatées sur les dernières années conduirait la commune dans une situation de quasi-faillite.

## 2.2 Analyse détaillée

La dégradation des finances de la collectivité mise en évidence précédemment est analysée ci-dessous, en décomposant les différentes dynamiques qui ont conduit au résultat.

### 2.2.1 Une forte dégradation des niveaux d'épargne

La forte réduction des niveaux d'épargne enregistrée sur la période 2001-2007 résulte d'un effet de ciseau entre les dépenses et les recettes, ces dernières augmentant beaucoup moins vite (+17%) que les dépenses afférentes (+27%).

Il convient d'ores et déjà de noter que la réduction des niveaux d'épargne n'a pas été linéaire sur la période. En effet, les taux d'épargne enregistrent un recul très important en 2005, leurs niveaux se situant respectivement à -1% et -5%.

	2 001	2 005	2 007
<b>Taux d'épargne brute</b>	10%	-1%	3%
<b>Taux d'épargne nette</b>	5%	-5%	0%

Cette évolution est due à une subvention d'équipement<sup>1</sup> (participation à un équipement sportif apportée à la Communauté urbaine de Dunkerque) de 0,9M€. Si l'on retire l'impact de cette subvention qui vient aggraver la dégradation des taux d'épargne en 2005 de façon exceptionnelle (dépense non récurrente, et changement de méthode comptable), la réduction des taux d'épargne sur la période est continue.

	2 001	2 005	2 007
<b>Taux d'épargne brute</b>	10%	3%	3%
<b>Taux d'épargne nette</b>	5%	-1%	0%

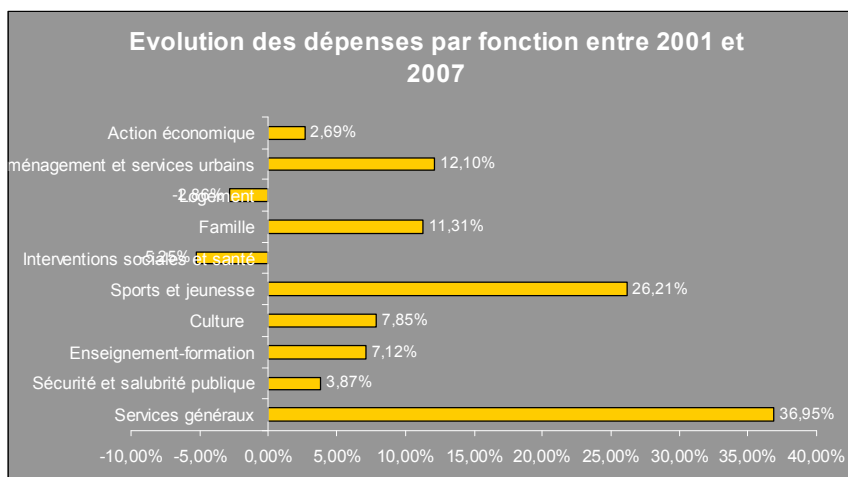
#### 2.2.1.1 Des dépenses de fonctionnement très dynamiques

Les dépenses de fonctionnement ont progressé de +26% entre 2001 et 2007. Les causes des évolutions sont présentées en partie 2 de ce rapport pour les plus importantes.

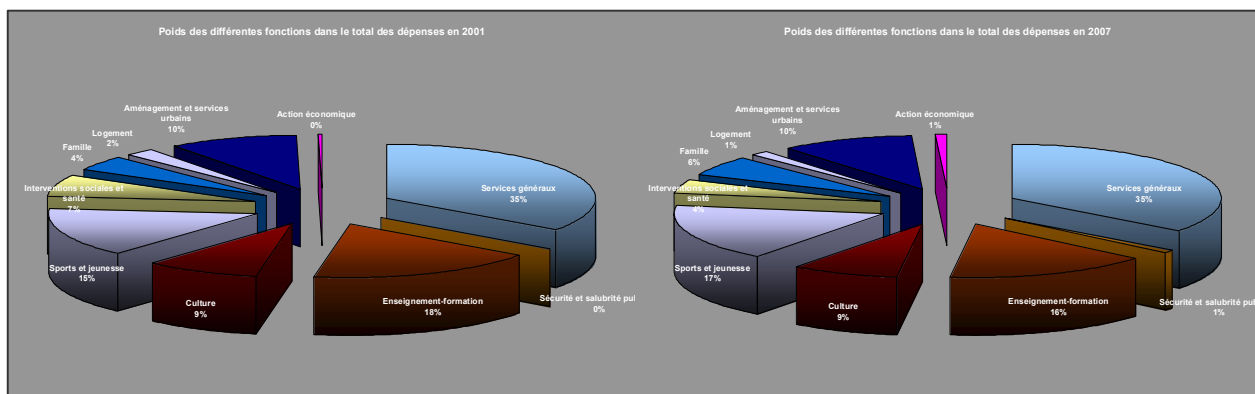
<sup>1</sup> La réforme de la M14 a conduit à une comptabilisation en section d'investissement des subventions d'équipement à partir de 2006.

L'évolution des dépenses a été forte sur l'ensemble des fonctions, autrement dit sur l'ensemble des politiques, à l'exception du logement et des interventions sociales. Ceci est notamment dû à la réduction de la subvention octroyée au CCAS en raison des excédents importants accumulés par cette structure.

Les principales augmentations des dépenses concernent les postes "services généraux" (+37%), sport et jeunesse (26%) et aménagements urbains (+12%);



Malgré ces rythmes d'évolution disparates selon les fonctions, la répartition des dépenses est en 2007 quasiment identique à celle de 2001 comme illustrée par les graphiques ci-dessous.



L'augmentation des dépenses de fonctionnement indiquée précédemment est observée pour la quasi-totalité des fonctions.

Néanmoins, si l'on isole les frais de personnel, les dépenses hors personnel des différentes fonctions ont toutes connu une réduction. La progression des dépenses de fonctionnement est donc portée essentiellement par celles des frais de personnel.

Cette évolution peut s'expliquer de différentes façons :

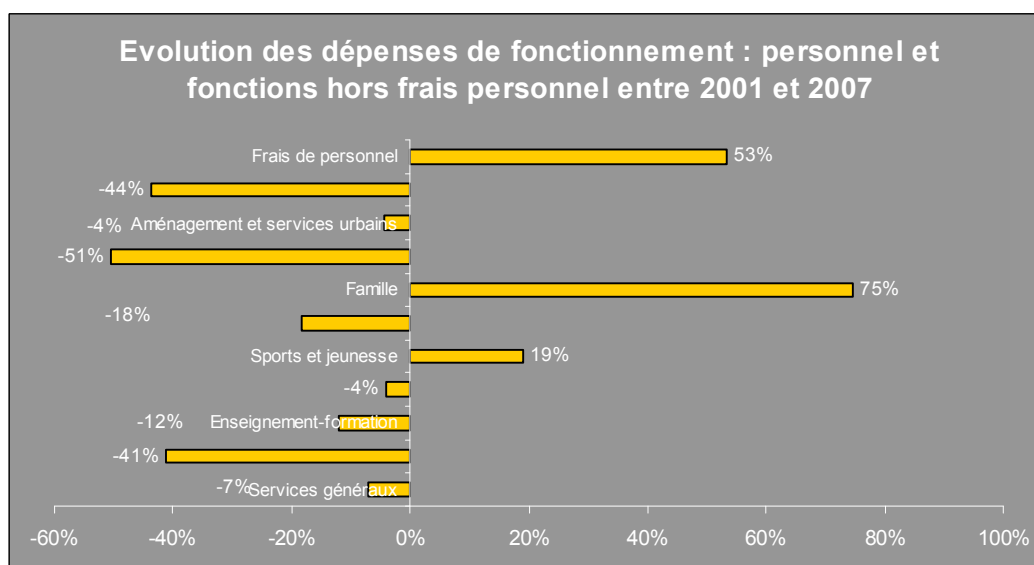
- ▶ Soit la progression des effectifs a permis d'améliorer le service (heures d'ouvertures des installations publiques, accélération du délai des démarches...) et de le rendre plus productif (ce qui expliquerait la réduction des autres postes de dépenses) ;
- ▶ Soit la collectivité a procédé à des mises en régies d'activité précédemment externalisées ; ce qui expliquerait la progression des frais de personnel et la contraction d'autres postes de dépenses ;



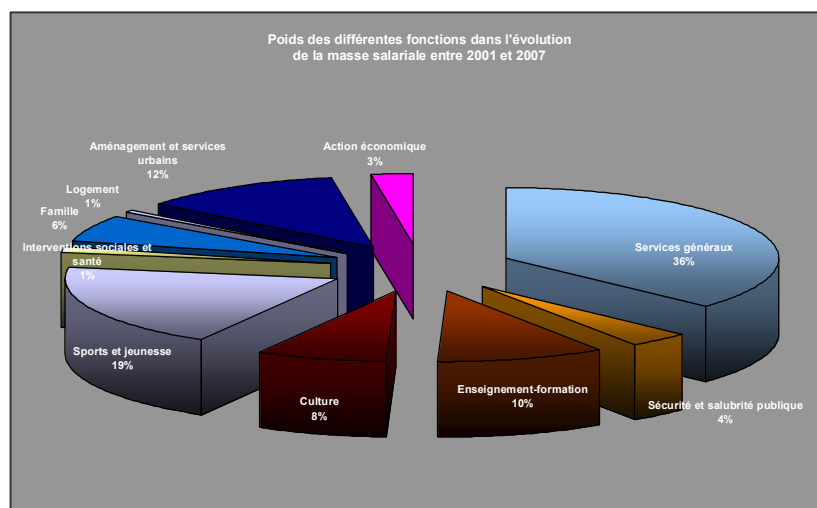
- Soit une politique de réduction des dépenses, sans lien avec la productivité, pouvant conduire à une réduction du service rendu (quantitativement et/ou qualitativement), a été effectuée.

Les services municipaux ne disposent pas de données et d'outils objectifs permettant d'analyser ces différentes causes de façon rigoureuse. Néanmoins, il n'apparaît pas, au regard des éléments collectés lors de cet audit, que les deux premières explications puissent être retenues :

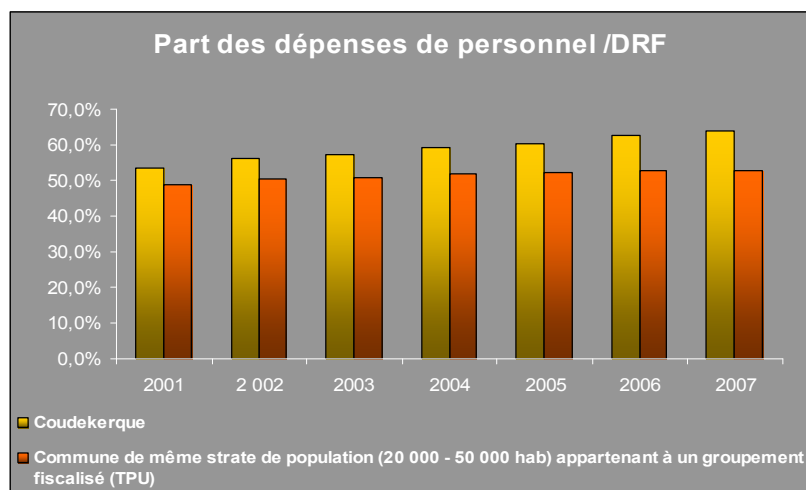
- Le niveau des gains de productivité nécessaire est trop élevé pour être atteint. En outre, aucun effort n'a été effectué, notamment au niveau des achats (cf. partie 2).
- Le périmètre de l'activité communale n'a pas été marqué par la réintégration d'activités auparavant sous-traitées.



La hausse des dépenses résulte de la hausse des frais de personnels (+53%). Ceux-ci ont augmenté de +5,3M€ entre 2001 et 2007 alors que les dépenses réelles de fonctionnement n'ont progressé que de 5M€. Cette augmentation des dépenses de personnel a été effectuée sur les principales fonctions dans des proportions proches du poids de celles-ci dans le total des dépenses.



Les dépenses de personnel de la Ville de Coudekerque Branche sont supérieures de 10 points à celles observées dans les collectivités locales comme illustré dans le tableau ci-après..



## 2.2.1.2 Des recettes qui augmentent de façon contenue

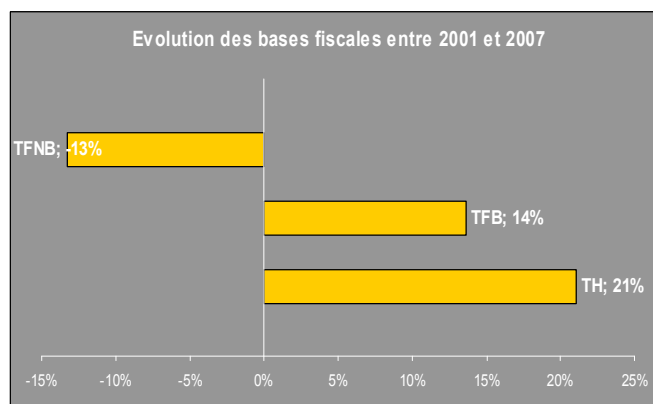
Les recettes de fonctionnement ont progressé de 17% entre 2001 et 2007 soit 9 points de moins que les dépenses de fonctionnement. Cette **hausse des recettes de moins de 3% par an est essentiellement portée par la progression des impôts et taxes (+31%)** qui représente 60% de l'évolution globale des recettes de fonctionnement (hors produits financiers et exceptionnels).

Recettes de fonctionnement en K€	2001	2007	Var 07/01
Produits du domaine, ventes...	778	802	3%
Impôts et taxes	9 816	12 886	31%
Dotations, participations	9 583	10 680	11%
Autres produits de gestion courante	324	457	41%
Atténuation de charges	698	350	-50%
Transferts de charges	268	1	-100%
<b>Total</b>	<b>21 467</b>	<b>25 175</b>	<b>17%</b>

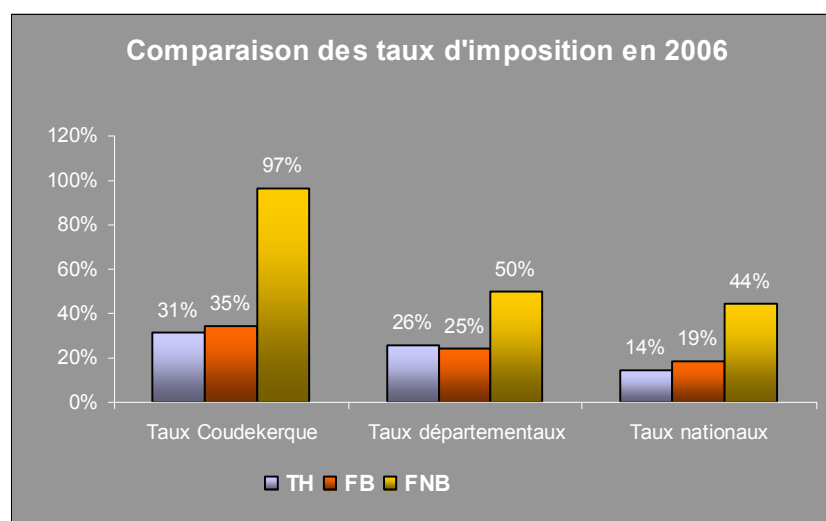
- La progression des recettes des impôts et taxes +3M€ sur la période provient essentiellement de la hausse de 3 postes :

Recettes de fonctionnement en K€	2001	2007	Var 07/01
<b>Impôts et taxes</b>	<b>9 816</b>	<b>12 886</b>	<b>31%</b>
Contributions directes	7577	8614	14%
DSC	353	2120	500%
TA Droits Mutations	230	414	80%
Autres	1 657	1 738	5%

- Les contributions directes : les recettes des contributions directes ont progressé de 14% entre 2001 et 2007, soit 2,2% par an. Cette hausse est portée uniquement par l'évolution des bases fiscales qui ont progressé faiblement mais de façon continue sur la période.



Les taux d'imposition ont enregistré une légère baisse (-3%) liée à leur niveau déjà très élevé, en raison notamment d'un potentiel fiscal très inférieur aux communes de la même strate : 496€/hab contre 710€/hab, soit -30%.



En raison du niveau très élevé des taux d'imposition, la ville de Coudekerque Branche ne dispose plus d'une grande marge de manœuvre sur le plan fiscal. En effet, avec un coefficient de mobilisation fiscale proche de 2, le produit fiscal retiré par la Commune serait deux fois plus faible que celui observé si l'on appliquait les taux moyens constatés au niveau national. Autrement dit, les taux de fiscalité directe pratiqués par la Commune sont deux fois plus élevés que les taux nationaux. La pression fiscale exercée sur les habitants (étant donné que la taxe professionnelle a été transférée à la Communauté Urbaine) se situe à un niveau très élevé.

**Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal  
sur les 3 taxes (TH, TFB, TFNB)**

2001	2002	2003	2004	2005	2006
2,19	2,09	2,06	2,04	2,01	1,99

Les forts taux de fiscalité ne reflètent pas pour autant une sur-mobilisation fiscale mais un besoin lié à la faiblesse structurelle des bases fiscales. Ainsi, le produit par habitant au titre de la taxe professionnelle est de 160€ alors que la moyenne de la strate est à 190€. Le niveau du coefficient de mobilisation fiscale doit donc être mis en regard du produit par habitant qui reste inférieur à la moyenne de la strate :

- **Taxe d'habitation : 159€/hab pour Coudekerque Branche ; 191€/hab pour la strate**
- **Taxe foncière bâtie : 181€/hab Vs 240€/hab.**

Ce coefficient de mobilisation fiscale très élevé obère donc les marges de manœuvre de la collectivité qui ne pourra pas solliciter de façon importante les impositions directes (i.e. les ménages) pour financer la dynamique des dépenses.

Néanmoins, la ville de Coudekerque Branche se trouve en deçà des plafonds autorisés. Pour rappel, les règles de plafonnement des taux d'impositions locaux sont les suivantes :

Impôt	Taux plafond
Taxe professionnelle	2 fois le taux moyen national constaté l'année précédente ou bien le taux moyen départemental si celui-ci est plus élevé.
Taxe d'habitation	2,5 fois le taux moyen national constaté l'année précédente ou bien le taux moyen départemental si celui-ci est plus élevé.
Taxe sur le foncier bâti	2,5 fois le taux moyen national constaté l'année précédente ou bien le taux moyen départemental si celui-ci est plus élevé.
Taxe sur le foncier non bâti	2,5 fois le taux moyen national constaté l'année précédente ou bien le taux moyen départemental si celui-ci est plus élevé.

Dans le cas de Coudekerque-Branche, la commune profite de taux départementaux très élevés qui lui permettent d'avoir un taux plafond plus élevé. En référence aux taux plafonds départementaux la commune dispose donc encore d'une marge de manœuvre fiscale.

#### Comparaison des niveaux de fiscalité en 2006

	Taux pratiqués par la ville	Taux moyen national	Taux moyen départemental	Plafond maximal	Écart / plafond
TH	31,14%	14,45%	25,93%	64,83%	33,69 points
TFB	34,64%	18,53%	24,38%	60,95%	26,31 points
TFNB	96,73%	44,20%	49,86%	124,65%	27,92 points

- o La dotation de solidarité communautaire : la dotation de solidarité est une dotation de péréquation entre les communes membres d'un EPCI. Les critères utilisés pour déterminer la part de chacune des communes parties prenantes ne sont pas fixés de façon ferme par le législateur :
  - o Ils sont déterminés "notamment" en fonction :

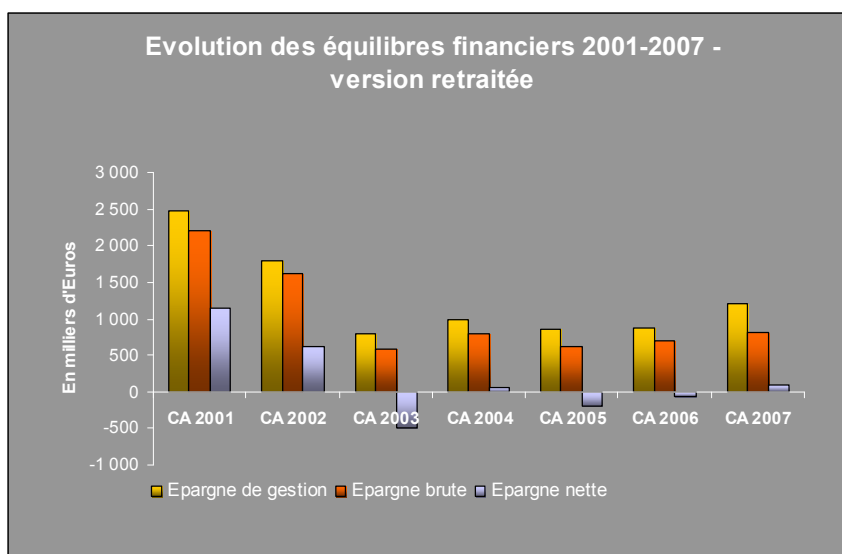
- De l'écart de revenu par habitant de la commune au revenu moyen par habitant de l'EPCI ;
  - De l'insuffisance de potentiel fiscal par habitant de la commune au regard du potentiel fiscal communal moyen par habitant sur le territoire de l'EPCI.
- o La Commune de Coudekerque Branche a ainsi vu augmenter fortement le montant de la DSC qui lui est attribué.

► **La progression des dotations en provenance de l'État** : ces dernières ont progressé de près de +1,8% par an sur la période 2001-2007. Cette évolution est conforme à celle enregistrée au niveau national. Pour rappel, le taux de progression de la DGF est normé et dépend de l'inflation et du taux de croissance du Produit Intérieur brut.

Pour résumer, l'évolution des recettes sur la période étudiée a été relativement faible (de l'ordre de 3% par an en moyenne de 2001 à 2007) provenant de l'évolution naturelle des bases fiscales et des concours de l'État. La commune a en outre bénéficié d'une forte progression de la DSC en provenance de la CUD. Mis à part cela, aucune politique d'amélioration des recettes n'a été menée par le précédent exécutif. Cela s'explique pour partie par des taux d'imposition ménages déjà très élevés.

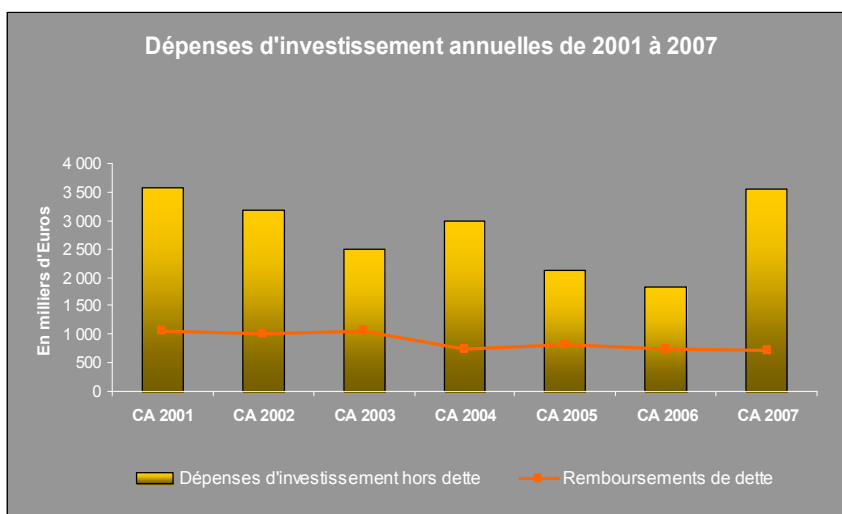
### 2.2.1.3 Réduction des niveaux d'épargne

Au vu de la forte progression des dépenses et de la stagnation des recettes, les niveaux d'épargne de la commune ont connu une forte dégradation, qui a été en partie compensée par des opérations exceptionnelles, notamment des cessions patrimoniales.

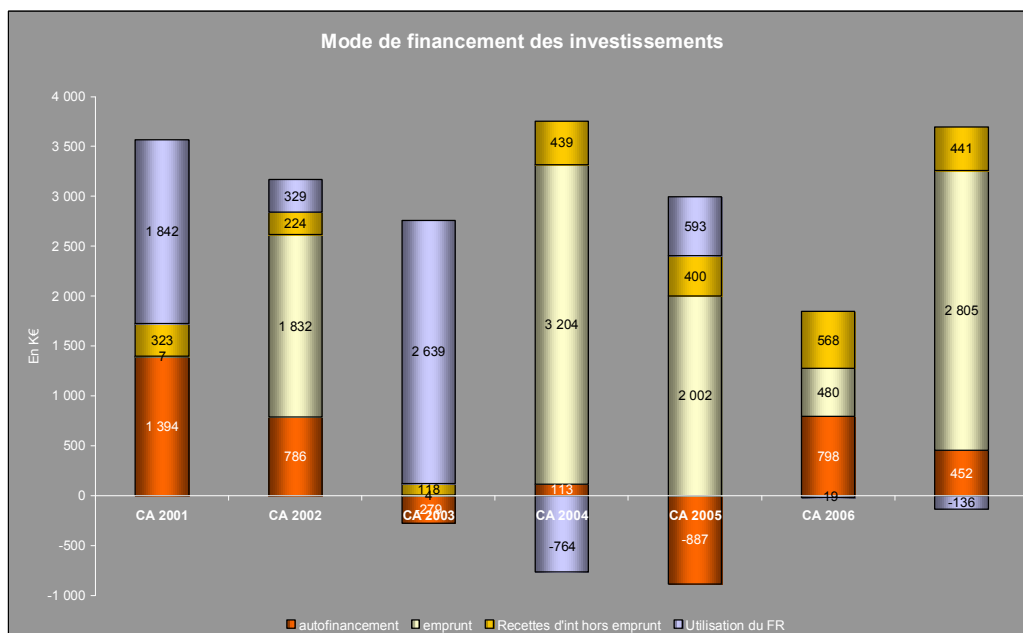


## 2.2.2 Des investissements financés de plus en plus par la dette

Les dépenses d'investissement ont connu une décroissance en tendance entre 2001 et 2006 de-49% avant d'augmenter fortement en 2007. Cette évolution ne s'inscrit pas dans un projet pluriannuel d'investissement Une analyse de la politique d'investissement est effectuée en partie 2.

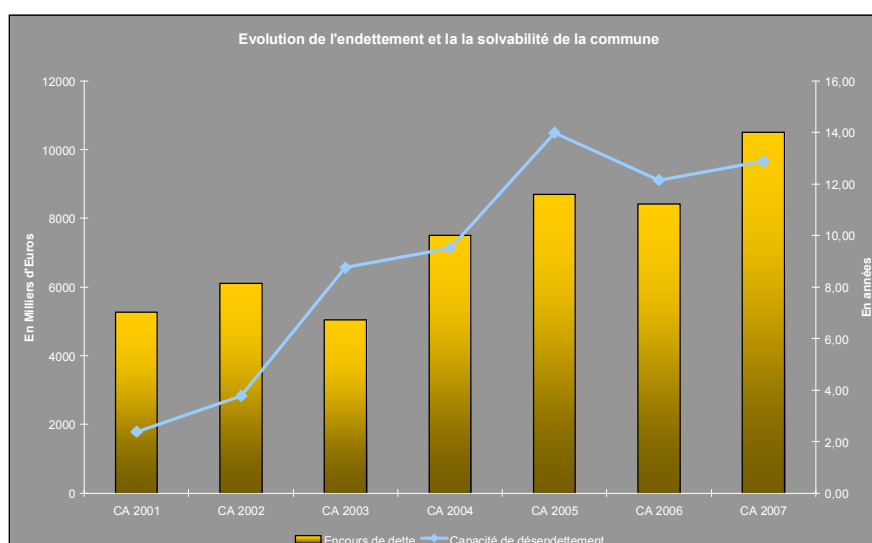


- ▶ **Une consommation du fonds de roulement qui ne peut suffire et laisse place à l'endettement** : au vu du graphique ci-dessous, il ressort que la Commune a utilisé le fonds de roulement afin de financer ses investissements, puis a eu recours à la dette lorsque la trésorerie a été insuffisante.
  - Le graphique ci-dessous met en évidence les deux modes de financement utilisés de façon alternative, probablement pour limiter la progression de l'encours de dette.
    - Utilisation du fonds de roulement en 2001 et 2003. La trésorerie a été largement utilisée sur la période.
    - Recours à l'emprunt.



- **Cette tendance ne peut être poursuivie** : les ressources mobilisées sur le mandat ne pourront l'être dans l'avenir avec la même intensité, en particulier la part emprunt qui a atteint 90% sur les dernières années. Ce poids croissant de la dette dans le financement des investissements est porteur de risques. En outre, la ville ne dispose pas de niveaux d'épargne susceptible d'accepter une forte hausse des frais financiers et des remboursements de dette.
- **Un emprunt purement budgétaire** : La ville a procédé à des emprunts budgétaires pour couvrir de façon indistincte l'ensemble des investissements. Par conséquent, un outillage d'une durée de vie de 5 ans ou un équipement immobilier d'une durée de 30 ans sont tous deux couverts par un emprunt de 15 ans. Il n'y a donc pas de spécialisation des financements en fonction de la nature des investissements sous-jacents. L'emprunt doit normalement être affecté aux investissements de long terme.

Ce fort recours à l'emprunt est illustré par la forte progression du montant de la dette. Ce dernier a été multiplié par 2,5 et la capacité de désendettement atteint un niveau critique de 13 ans alors qu'elle n'était que de 2,4 ans en 2001.



## 2.3 Conclusion

En conclusion, l'analyse de la situation financière de la ville de Coudekerque Branche met en évidence la forte détérioration sur les années 2001-2007 de l'état des finances. En effet, lors des sept dernières années:

- Les niveaux d'épargne ont chuté en raison de dépenses de fonctionnement très dynamiques ;
  - La capacité de désendettement a fortement augmenté et atteint des seuils proches des niveaux d'alerte ;
  - Les excédents potentiels ont été consommés ;
  - La fiscalité n'a pu être utilisée comme levier au cours du mandat précédent, en raison de taux déjà très élevés par le passé.
- La dégradation de la santé financière, portée par une politique de dépense volontariste, aurait dû appeler des arbitrages financiers dès 2002.
- En raison de ces éléments, la situation financière de la commune doit être assainie sous peine de risque d'insolvabilité. Cet assainissement passera soit par une réduction des dépenses, soit par une action sur les recettes.
- Dans tous les cas, la situation héritée ne permet pas la mise en place d'un projet de mandature ambitieux. En effet, alors même que l'endettement est plus faible que le niveau moyen des communes, l'épargne dégagée par la section de fonctionnement ne pourrait absorber une forte augmentation de la dette en raison du respect nécessaire de la règle d'or des finances publiques.



## 3 Les causes de cette situation

### 3.1 Travaux réalisés

#### Audit des dépenses de personnel

- ▶ Analyse des variations d'effectifs sur le mandat,
- ▶ Analyse de la politique de rémunération, notamment sur le régime indemnitaire
- ▶ Audit des situations particulières

#### Audit de la politique d'Investissements et de ses répercussions

- ▶ Revue des dépenses d'investissement sur la période
- ▶ Analyse des opérations foncières
- ▶ Identification des causes des dépenses de maintenance
- ▶ Analyse des conditions de sélection des prestataires et identification des impacts juridiques et financiers

#### Audit des autres dépenses de la collectivité

- ▶ Subventions à destination des associations
- ▶ Dépenses culturelles
- ▶ Analyses des dépenses à destination ou au profit des élus
- ▶ Audit des satellites

Des travaux complémentaires ont été réalisés à la demande de l'exécutif, sur un certain nombre de postes de dépenses (exemples : les œuvres d'art, les rideaux des écoles, le nombre et coût des photocopies, l'écho de la branche...). Le détail des vérifications effectuées est remis en complément de ce rapport, mais ne justifie pas de présentation détaillée dans la mesure où ils n'ont pas produits d'éléments de conclusions supplémentaires.

## 3.2 Dépenses de personnel

### 3.2.1 Remarque préliminaire

- ▶ La Ville de Coudekerque Branche n'a pas mis en œuvre de politique de gestion des ressources humaines, et notamment de gestion prévisionnelle des emplois et compétences, qui permettrait d'obtenir une vision prospective des enjeux en termes d'emplois, et une projection de ses besoins futurs.
- ▶ Les outils en place au sein de la DRH sont peu performants, et ne permettent pas de réaliser des analyses détaillées des variations de postes par service, et des impacts correspondants en terme de masse salariale. De nombreuses analyses détaillées nécessitent d'effectuer des traitements manuels spécifiques.

### 3.2.2 Évolution des effectifs sur le mandat

#### 3.2.2.1 Une forte hausse des effectifs

Selon les données que nous avons obtenues auprès de la DRH, le nombre d'agents de la collectivité est passé de 288 personnes au 31/12/2001 à 398 agents fin 2007, soit une hausse de +46% (+133 agents). Cette progression n'a pas été similaire pour l'ensemble des catégories de personnel. Ainsi, si les titulaires représentaient 67% des effectifs totaux en 2001, leur part s'élève à 90% fin 2007. Il y a donc eu des renforcements d'effectifs tant quantitatifs que qualitatifs en dotant la commune de personnels statutaires définitivement en poste.

Plus particulièrement, le nombre de titulaires a augmenté sur la période de +190 agents, soit un accroissement de 100% par rapport aux effectifs titulaires au 1<sup>er</sup> janvier 2001 (193 au 31/12/2001 et 383 au 31/12/2007).

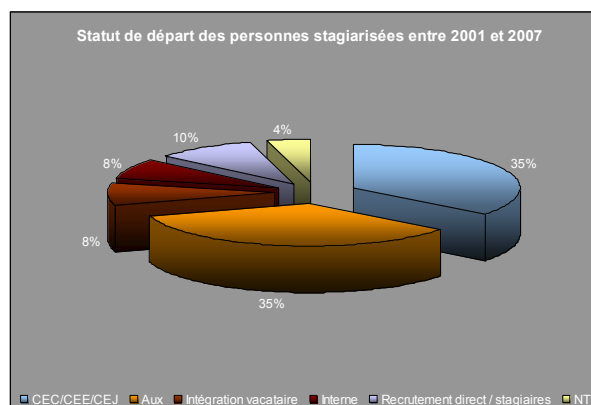
Au 31 mars 2008, l'effectif titulaire de la ville est de 383 agents, pour un effectif total de 421 agents.

PERIODE	TITULAIRE	STAGIAIRE	NON TITULAIRE	CONTRACTUELS	TOTAL
Au 31/12/2001	193	8	27	60	<b>288</b>
Au 31/12/2002	199	34	33	47	<b>313</b>
Au 31/12/2003	228	43	23	44	<b>338</b>
Au 31/12/2004	270	50	19	25	<b>364</b>
Au 31/12/2005	318	45	16	16	<b>395</b>
Au 31/12/2006	359	27	7	5	<b>398</b>
Au 31/12/2007	383	15	23	0	<b>421</b>

Cette évolution du nombre de titulaires s'explique par une politique de stagiarisation importante puisque le nombre de stagiaires a été de 220 agents sur la période étudiée. L'écart entre le nombre de stagiaires (220) et la hausse du nombre de titulaires (190) trouve sa source en deux éléments : certains agents n'ont pas été titularisés après leur période de stage, mais il s'agit là de cas très restreints, et il y a eu des sorties d'effectifs sur la période (départ, décès, retraites).

L'augmentation du nombre de titulaires ne constitue pas une création de poste ex-nihilo pour l'ensemble de ces stagiaires. Le graphique ci-dessous met en évidence que :

- 43% de ces stagiarisations consistent en des titularisations d'agents précédemment embauchés sur des contrats dits précaires (CEJ, CEC mais aussi vacataires) ;
- 8% des stagiaires étaient des internes ayant réussi un concours le plus souvent.
- En définitive, 45% des stagiaires peuvent être considérés comme des **recrutements directs** (renforcements d'effectifs).



Ces informations sont en cohérence avec les dates d'entrée des personnes concernées. Sur les effectifs étudiés, il apparaît que 48% des stagiaires sont entrés dans la collectivité après le 31 décembre 2000.

L'analyse détaillée de ces stagiarisations<sup>2</sup> permet de mettre en évidence 4 fonctions particulièrement concernées :

Fonction	Effectif titulaire début de mandat (hors vacataires et contrats aidés)	Recrutements titulaires sur la période	Effectif titulaire en fin de mandat
Techniciens de surface	52	33	85
Ateliers techniques	16	21	37
Crèches - petite enfance	15	13	28
Sports, prévention, jeunesse*	9	32	41
Total sur ces 4 fonctions	92	99	191

\* En ce qui concerne le regroupement SJS, ces renforcements se situent essentiellement sur les services Enfance Jeunesse et Prévention. Ainsi, en ce qui concerne le service Enfance Jeunesse, 10 des 12 agents recensés sur ce service (note de février 2008 fournie par le service RH) ont été stagiaires entre 2001 et 2007. Pour le service Prévention, cela représente 9 des 11 agents.

Les évolutions du fonctionnement des services municipaux, et de l'offre de service délivrée sur cette même période, ne permettent pas de justifier ces créations de postes :

- Les surfaces nettoyées des bâtiments communaux s'établissent à 30 000 m<sup>2</sup> environ, et n'ont pas subi de variation importante sur le mandat. Deux nouveaux bâtiments ont été livrés sur le mandat, dont l'un, le Maître de Poste, n'a été mis en service que fin 2007.

<sup>2</sup> Nos calculs sont effectués sur les affectations des stagiaires qui ont pu par la suite être rattachés à d'autres services que celui d'origine. Cette traçabilité ne semble pas faisable aisément par les services RH de la commune (cf. remarques préliminaires).

- ▶ Nous n'avons pas obtenu de justification de l'accroissement d'effectifs des ateliers techniques sur le mandat.
- ▶ La Ville de Coudekerque Branche n'a pas ouvert de nouvelle crèche sur le mandat, ni modifié les amplitudes horaires et conditions d'accueil des crèches existantes.
- ▶ En ce qui concerne les fonctions Sports / Prévention / Jeunesse, les titularisations reflètent la concrétisation d'un service auparavant « virtuel ». Par exemple, au niveau de la Jeunesse et Enfance, sur les 10 nouveaux titulaires, 9 étaient précédemment vacataires.

### 3.2.2.2 La répartition des effectifs par catégorie

L'augmentation du nombre des effectifs a portée essentiellement sur des agents de catégorie C. Le taux d'encadrement de la collectivité est relativement faible comme l'illustre le tableau ci-dessous. Ce déficit de cadres n'est pas propice à un pilotage sécurisé et efficient des politiques locales.

	<b>Coudekerque</b>	<b>Moyenne des CL</b>
<b>Année 2006</b>	<b>Poids dans les effectifs</b>	<b>Poids dans les effectifs</b>
Agents catégorie A	3%	8%
Agents catégorie B	10%	23%
Agents catégorie C	88%	69%

Source : Service du personnel / INSEE

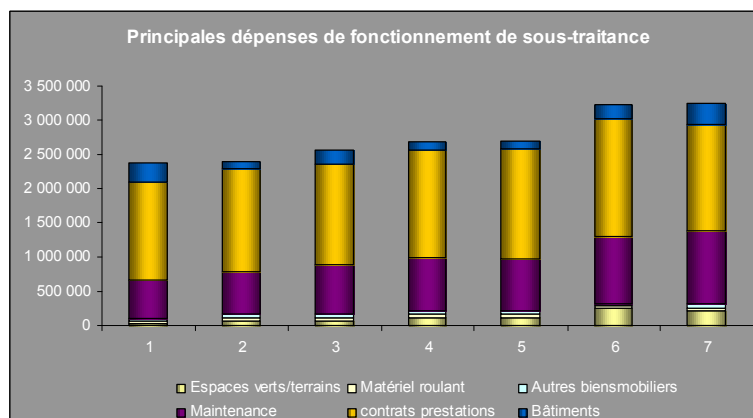
### 3.2.3 Heures supplémentaires

Malgré l'augmentation importante des effectifs, le volume des heures supplémentaires payées au personnel n'a pas diminué sur la période, et a même augmenté sensiblement chaque année, comme illustré ci-dessous :

<b>Montants HS hors charges (€)</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Montant HS des titulaires	84 789	114 909	157 687
Montant HS des non titulaires	7 204	4 365	3 029
<b>Total</b>	<b>91 993</b>	<b>119 274</b>	<b>160 716</b>

### 3.2.4 Sous-traitance

Nous avons examiné l'évolution des dépenses de sous-traitance (maintenance, entretien, espaces verts, travaux) sur la période, afin d'observer si ces augmentations d'effectifs avaient eu pour effet de réduire les dépenses d'externalisation.



Le graphique ci-dessus met en évidence la forte progression des dépenses d'externalisation sur la période. Nous pouvons constater que les postes bâtiments, espaces verts et réparations de biens mobiliers progressent. Or ce sont ces natures de sous-traitance qui auraient pu être impactées par les évolutions des effectifs.

En revanche, le principal poste reste stable. Il comprend les prestations de chauffage et gardiennage de l'entreprise E, une part des contrats avec l'Entreprise T et l'ensemble de la restauration communale.

En outre, les dépenses d'investissement, c'est-à-dire les travaux externalisés et non réalisés en interne sont très conséquents et ne diminuent pas malgré la hausse des effectifs. Ainsi, si l'on observe les prestations payées aux principaux fournisseurs dans les secteurs du bâtiment et des espaces verts, celles-ci progressent fortement.

	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007
F	112 871	72 247	109 337	64 639	1 099 245
P	95 500	254 513	80 000	254 964	496 327
<b>Total</b>	<b>208 371</b>	<b>326 760</b>	<b>189 337</b>	<b>319 603</b>	<b>1 595 572</b>

### 3.2.5 Politique salariale et avantages

Nous avons examiné les pratiques de la Ville de Coudekerque Branche en matière de régime indemnitaire et de statuts particuliers. Les analyses ont portées sur la période 2005-2007, la direction des ressources humaines ne pouvant pas fournir de données synthétiques et/ou électroniques sur les années antérieures.

En premier lieu, l'analyse des niveaux de rémunération montre que la rémunération moyenne des agents de catégorie C est plus élevée que la moyenne des collectivités locales (sources INSEE, rémunérations au 31/12/2005).

Année 2006	Coudekerque		Moyenne des CL	
	Poids dans les effectifs	Coût total moyen (charges comprises)	Poids dans les effectifs	Coût total moyen
Agents catégorie A	3%	46 848	8%	52 074
Agents catégorie B	10%	38 502	23%	32 040
Agents catégorie C	88%	30 998	69%	25 506

Source : Service du personnel / INSEE

**Au niveau du régime indemnitaire**, une analyse a été effectuée par grade à l'aide des données informatiques fournies par le service du personnel. Ces données permettent une analyse sur les années 2006 et 2007. Pour chaque grade il a été recensé l'ensemble des indemnités versées (IAT, IFTS, ... ainsi que les heures supplémentaires) et mis en évidence le minimum et le maximum perçu sur chaque grade. Il existe des écarts importants, mais certains s'expliquent par le fait que des agents n'ont pas effectué une année complète.

Cette analyse a permis de mettre en évidence pour 2 006 les éléments atypiques détaillés dans le tableau ci-dessous. L'analyse 2007 a fait ressortir les mêmes points saillants.

Année 2006	Minimum	Maximum	Situation la plus élevée : explications
			Perception de l'IAT et de l'IEM. Comprend 5200€ d'heures supplémentaires.
AGENT ADMINISTRATIF QUALIFIE	285,84	11787,49	Département commuication
AGENT D'ANIMATION QUALIFIE	490	5586,46	Perception IAT et IEM. Pas d'HS
AGENT DE MAITRISE	1082,06	9202,1	2540 d'avantage logement ; 4080€ d'HS.
AGENT DES SERVICES TECHNIQUES	152	7042,98	5038€ d'HS
AGENT TECHNIQUE QUALIFIE	158,96	6430,97	4200€ d'avantages logement
CONTROLEUR TRAVAUX EN CHEF TER	16322,6	16322,6	11000€ de primes travaux ; 5000€ d'avantages logement

**Le cas particulier des collaborateurs de cabinet** : Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2004, l'ancien maire disposait d'un collaborateur de cabinet. Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, le nombre de collaborateurs a été porté à 3. Ces nominations sont critiquables sur plusieurs aspects :

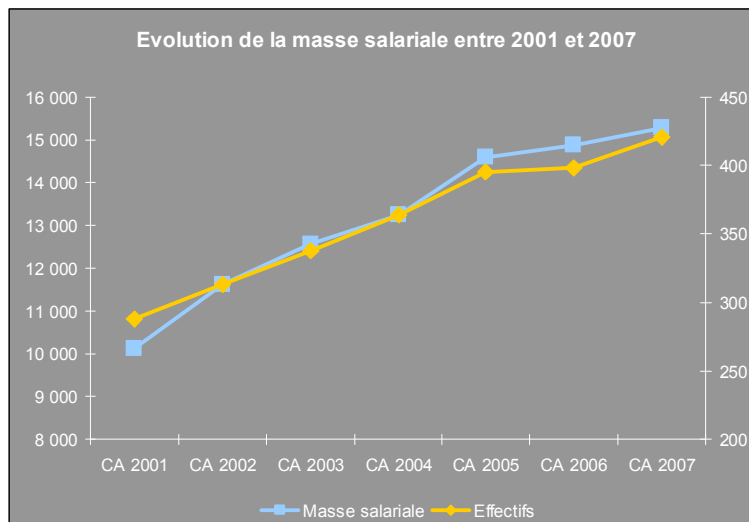
- l'activité : cet accroissement d'effectifs à l'approche des élections pourrait constituer un renforcement de l'équipe de campagne qui ne devrait pas être supporté financièrement par la Mairie. Il conviendrait d'obtenir une justification de ces créations de postes.
- les raisons : le détachement sur poste de membre de cabinet offrait la possibilité de conserver un collaborateur atteint par la limite d'âge (64 ans).
- Les conséquences financières : la nomination en tant que membres de cabinet a conduit à offrir à ces deux agents des rémunérations (RI compris) bien supérieures à celles qu'elle percevaient auparavant.
  - o Premier collaborateur : +800€ en moyenne sur janvier-mars par rapport à son traitement de décembre 2007
  - o Deuxième collaborateur : 3600€ en moyenne de janvier à mars. Son premier salaire après réintégration à son poste (avril 2008) fait état d'une moins value de 1400€ par rapport aux 3600€ perçus en tant que collaborateur.

Les conditions financières de ces deux agents ont respecté la réglementation mais elles ont été fixées au maximum autorisé.

Il conviendrait d'évaluer la conformité de ces nominations avec l'intérêt général et le principe constitutionnel de bonne gestion des deniers publics.

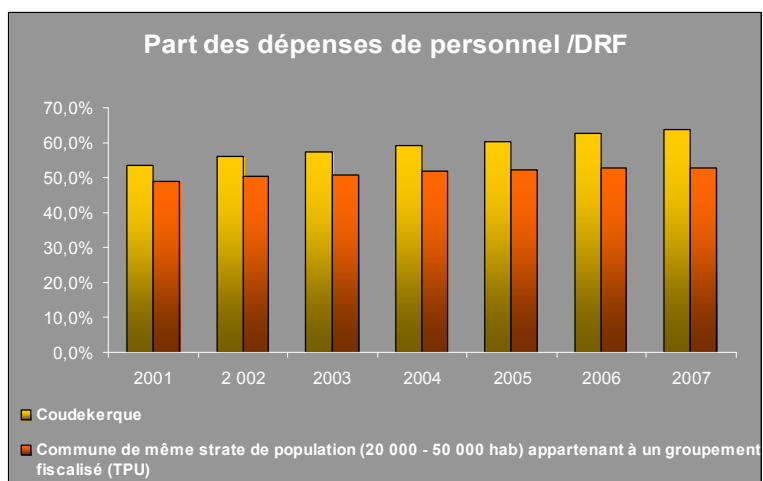
## 3.2.6 Évolution de la masse salariale sur le mandat

En conséquence des différents points qui précèdent, la masse salariale a connu sur le mandat une augmentation importante, pour atteindre en 2007 64% des dépenses réelles de fonctionnement.

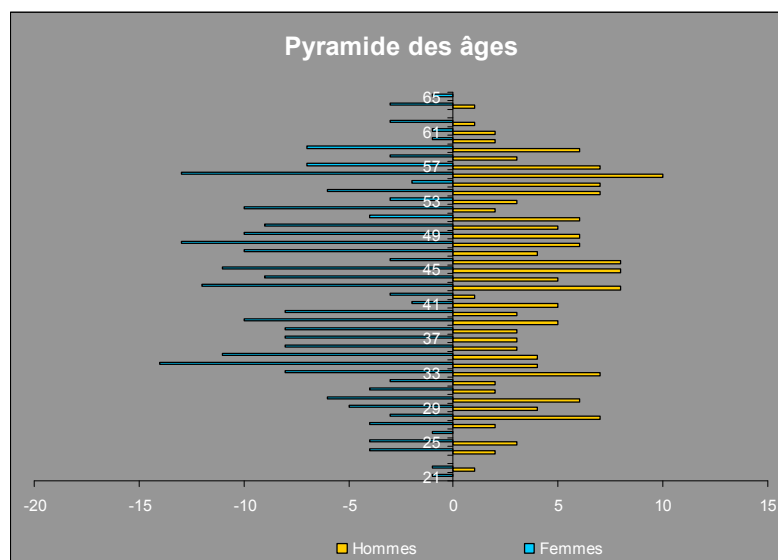


Il convient de préciser que afin de connaître l'effort salarial global de la collectivité, la masse salariale de la Ville doit être retraitée afin d'inclure le remboursement effectué par la Ville de Coudekerque Branche à la CAF, en vertu de la convention de mise à disposition du personnel du Centre social. Ces remboursements ont représenté la somme de 265K€ en 2006 et 249K€ en 2007.

Comparativement aux communes de la même strate (nombre d'habitants, et appartenance à un EPCI en TPU), Coudekerque Branche se situe à un niveau plus élevé que les autres collectivités en ce qui concerne les dépenses de personnel (graphique hors remboursement à la CAF).



Ces dépenses pèseront durablement sur l'équilibre financier de la Ville, compte tenu de la pyramide des âges de la Ville : 236 agents ont moins de 45 ans, seulement 80 agents devraient partir à la retraite (si départ à 65 ans) dans les 10 prochaines années.



## 3.3 Politique en matière d'investissement

### 3.3.1 Remarques préliminaires

La Ville de Coudekerque Branche ne dispose pas d'une politique d'investissement formalisée, traduite dans une programmation pluriannuelle des investissements, reflétant les engagements pris, les dépenses récurrentes d'entretien, et les projets envisagés à moyen terme.

Il n'existe pas non plus de plan de gestion du patrimoine, intégrant une programmation des travaux d'entretiens et réparations dans la pluriannualité. Cette absence de vision structurante pénalise la collectivité en la privant d'un plan stratégique. Elle doit être d'autant plus soulignée que la municipalité a voté en 2005 le statut de ville Phare pour Coudekerque Branche s'appuyant sur la richesse et le nombre de ces équipements publics.

Nous avons réalisé une analyse des investissements sur la base des éléments comptables.

### 3.3.2 Des investissements privilégiant la maîtrise foncière et les grands travaux

#### ► Acquisitions foncières du mandat

Les acquisitions foncières réalisées entre 2001 et 2007 s'établissent à 2 800 000 €, dont environ 1 400 000 € correspondent à des terrains ou bâtiments non utilisés.



	<b>Total des acquisitions</b>	<b>Non utilisé ou en attente</b>	<b>Opérations significatives</b>
2001	754,90		Rue Celestin Malo (304K€, rue du Gaz 450K€)
2002	391,46	88,65	Rue Voltaire (171K€ n°23 et 21)
2003	52,00	52,00	
2004	303,58	303,58	Route Bourbourg (175K€)
2005	700,50	438,00	Bâtiments GDF (189K€), Centre social (102,5K€)
2006	302,50	301,70	Rue Fontaine (137K€)
2007	275,00	220,00	Rue de Boernhol (220K€)
<b>Total</b>	<b>2 779,94</b>	<b>1 403,93</b>	<b>51%</b>

La Ville de Coudekerque Branche assume donc le portage foncier de ces biens, ainsi que leur entretien, alors que 50% en valeur du parc acquis sur le mandat n'est pas utilisé. En outre, ces acquisitions ont mobilisé une grande partie des dépenses d'investissement de la collectivité dans un contexte financier de plus en plus contraint, acquisitions qui ont donc été réalisées aux dépens d'investissements à caractère plus prioritaires.

De plus, les grandes opérations de création de zones d'activité ont été très coûteuses pour la commune de Coudekerque Branche. Ainsi, la ZAE du Tonkin représente un coût net pour la ville, les recettes perçues à ce jour ne couvrant qu'1/3 des dépenses. De même, les nombreuses acquisitions foncières effectuées près de la Route du Bourbourg n'ont pas encore permis de donner un véritable essor économique à cette partie de la ville.

Les opérations Gabriel Péri ou Rue de Voltaire sont assez significatives d'une stratégie d'achat pour laquelle nous n'avons pas eu connaissance d'un projet préalable de valorisation ou d'utilisation.

► Exemples d'acquisitions significatives.

	<b>Date acquisition</b>	<b>Coût</b>	<b>Total recettes depuis l'acquisition</b>	<b>Coût net pour la Ville</b>
Zone d'activités économiques	Depuis 1989	1 500 000	500 000	1 000 000
Rue Voltaire	Entre 1998 et 2002	620 000	20 000	600 000
Bourbourg / Vieux Coudekerque Branche	Depuis 1984	745 000	235 000	510 000
9 rue Gustave Fontaine	2006	137 000	0	137 000
2 rue Gabriel Péri	2005	189 000	0	189 000

**Ces exemples illustrent :**

- Une politique d'acquisition foncière ancienne, et continue, qui conduit à faire porter à la Ville le poids financier de nombreux sites dont elle n'optimise pas l'usage

– **Des exemples d'investissements récents, sur le dernier mandat, alors que les marges de manœuvre de la commune se réduisaient fortement**

Par ailleurs, nous avons noté que certaines cessions d'immeubles à des tiers intervenues pour la ZAE avaient fait l'objet de prêts sur des durées variables (20 ans en général), rémunérés à un taux de 7% à 8% selon les cas.

Nous attirons votre attention sur le fait que la fonction de crédit est réservée aux établissements de crédit par la loi bancaire du 24 janvier 1984. La Ville pratique donc cette activité à titre illégal.

- ▶ La Ville de Coudekerque Branche a également opéré des cessions à titre onéreux ou gratuit. Ces cessions ont été réalisées à des prix proches des valeurs d'achat. Au vu de l'évolution du marché de l'immobilier et des coûts de portage pour la mairie (les emprises cédées ayant une durée moyenne de portage de 13 ans), la rentabilité de ces opérations pose question.
  - En outre, deux cessions à titre gratuit ont été effectuées au profit de la Communauté urbaine de Dunkerque.
    - 28 décembre 2006 : cession gratuite d'un ensemble immobilier acheté en 1990 de 18.883m<sup>2</sup> (Rue Ledru Rollin) qui avait déjà été cédé en 2004 à la société C pour un montant de 577K€.
    - 8 septembre 2005 : cession gratuite du 67 rue G. Fontaine, bâtiment acheté en 1995 pour 900.000 Francs (171.000€).
- ▶ Des travaux importants ont également été entrepris, notamment en fin de mandat, sans qu'il soit possible de les mettre en perspective d'un projet urbain ou économique lisible.
  - En 2007, un projet de création d'un square en centre-ville a été entrepris. Le processus décisionnel ayant conduit à ce projet ne nous est pas paru habituel (non implication du responsable des espaces verts et du directeur des services techniques). **Aucune étude de faisabilité n'a été mise à notre disposition. De même, sans identification des besoins, et établissement d'un devis initial par une personne qualifiée, il a été difficilement possible pour les décideurs de s'assurer de la compétitivité des coûts proposés par les fournisseurs retenus. En outre, aucune enveloppe n'avait été budgétée au BP2007 pour cette opération qui a donc été priorisée en dehors du vote de l'assemblée.**
  - Ce projet a coûté à ce jour 118K€, dont 45K€ de travaux d'abattage et terrassement externalisés et 70K€ d'éclairage. Sur ces deux postes, la réalisation finale paraît critiquable selon les services de la mairie :
    - Les terrassements avec amenées de terre ont été consolidés avec des matériaux peu durables ou sans précaution d'usage faisant peser un risque de conflit avec les riverains;
    - Le bon de commande pour l'éclairage ne comprenait pas le câblage électrique pour des raisons d'économie. De fait à ce jour les candélabres sont posés mais ne peuvent être allumés.

### 3.3.3 ... au détriment de l'entretien et de la maintenance du patrimoine existant

L'absence de politique formalisée d'investissement, explicitant les arbitrages entre les dépenses récurrentes nécessaires à l'entretien du patrimoine, et les dépenses liées à de nouveaux projets, a pu conduire à limiter les dépenses d'entretien de certains biens, occasionnant des surcoûts de fonctionnement.

#### ► Piscine Municipale Max Dormoy

La piscine municipale Max Dormoy est l'une des deux piscines de la commune. Une fuite d'eau a été identifiée, sans qu'aucune réparation n'ait été effectuée. Cette fuite d'eau illustre le manque de grosse rénovation sur un équipement structurant accueillant du public. Elle s'est traduite par un coût direct pour la Commune (la facture d'eau) et un coût indirect (les conséquences collatérales d'une fuite non traitée à temps).

Le tableau ci-dessous indique le coût de la facture d'eau pour la piscine Max Dormoy. Il apparaît bien qu'à partir de 2006 la facture d'eau a fortement progressé sans que l'activité de la piscine ne procure une explication à cette évolution :

- 2006 ; +10K€ par rapport à 2005
  - 2007 : +16K€ par rapport à 2006
  - En 2008, les factures des trois premiers mois représentent une dépense de 35K€ soit plus que les factures d'eau annuelles payées de 2001 à 2005.
- Si l'on poursuit la tendance observée sur les trois premiers mois, la facture annuelle représenterait près de 125K€ !

En euros	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Janvier					8 038	4 849	2 488	12 477
Février					1 443	3 650	3 672	12 307
Mars	11 647	12 290	18 929	14 582		3 221	3 607	9 836
Avril					2 985	3 606	4 450	
Mai					2 936	5 094	5 102	
Juin					2 936	2 611	4 209	
Juillet					2 969	2 781	6 968	
Août					783	2 970	7 067	
Septembre	11 522	12 421	12 138	12 559	2 969	4 019	3 396	
Octobre					2 527	2 714	6 044	
Novembre					4 918	4 961	6 109	
Décembre					570	2 375	5 900	
<b>Total</b>	<b>23 169</b>	<b>24 711</b>	<b>31 068</b>	<b>27 141</b>	<b>33 074</b>	<b>42 850</b>	<b>59 013</b>	<b>34 619</b>

#### ► Toiture Hôtel de Ville

La toiture de l'hôtel de ville présente un défaut de conception originel qui provoque un problème d'étanchéité important. Sa rénovation n'a pas été considérée comme prioritaire et aucune opération d'amélioration n'a été mise en place au cours du mandat précédent. Les fuites d'eau, en outre accentuées par un défaut d'entretien de la soupente et des matériaux isolants (mousses non changées qui dégorgent rapidement en cas de pluviométrie importante), sont un problème récurrent et important depuis 2002, selon les services techniques.

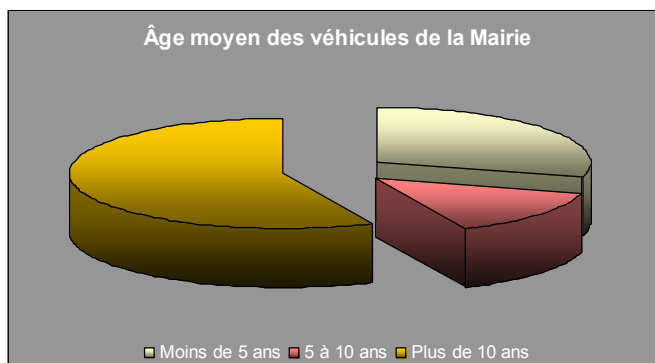
La municipalité a décidé de lancer un marché de restructuration totale de l'hôtel de ville avec pose d'une surtoiture, soit une opération d'envergure. Ce projet est évalué à 2,9Millions d'euros hors taxes, soit le montant total annuel moyen des investissements de la mairie sur les dernières années.

► **Véhicules et outillage**

La commune dispose de 44 véhicules à disposition des agents dans le cadre de leurs fonctions.

Ces véhicules ne comprennent pas la location de la 607 (crédit bail auprès de Dexia) à hauteur de 885€/mois.

Ce parc de véhicule est relativement ancien comme l'indique le graphique ci-contre puisque 57% des véhicules ont plus de 10 ans. Un effort de rénovation a été entrepris à partir de 2003 notamment avec l'achat de 3 utilitaires Mercedes, 8 Renault Kangoo et 3 Renault Clio. Néanmoins le parc reste vieillissant et l'effort d'investissement (renouvellement des véhicules) ou de réparation sur les 5 prochaines années pourra être élevé .



Les frais de réparation des véhicules effectués par le garage technique composé de 8 agents ont représenté 152.000 € sur la période 2004-2007 et proviennent essentiellement d'achats de pièces et/ou de réparations en extérieur le cas échéant, et de frais de contrôle technique.

*En euros*

2003	2004	2005	2006	2007	Total
54000	67000	20000	30000	35000	152000

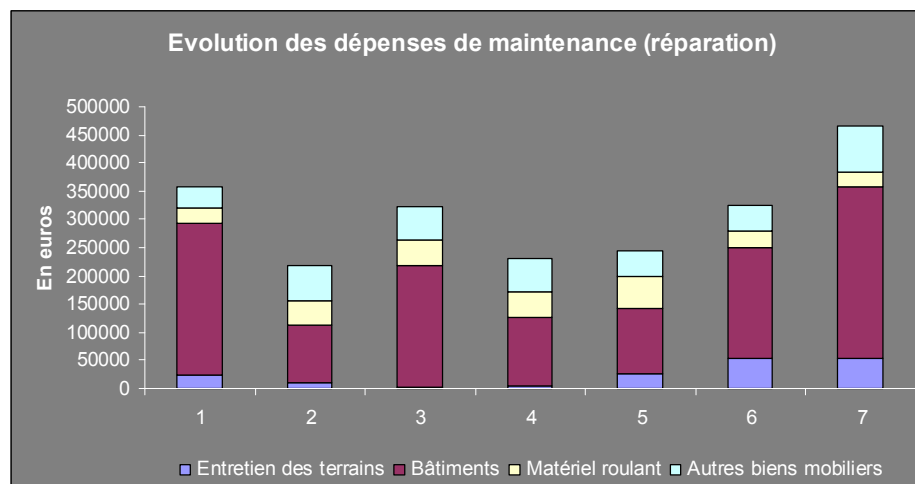
En ce qui concerne les matériels et outillages, on observe que la ville est dotée de nombreux matériels d'entretien des espaces verts ( 28 tondeuses, 24 débroussailleuses, 3 tracteurs... imalgré le poids de la sous-traitance sur cette activité. De plus, certains de ces matériels ne sont pas en état, ce qui occasionne des frais de réparation importants, notamment en 2007.

Le tableau ci-dessous identifie les dépenses effectuées auprès du fournisseur D, principal fournisseur pour l'ensemble de matériel d'espace vert.

*En milliers d'euros*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
<b>Fonctionnement</b>	1,7	9,2	11	20,8	9,6	13	31	96,3
<b>Investissement</b>	25,8		38	44			36	143,8

► Total des dépenses de maintenance (au sens de maintenance - entretien)



Ainsi, alors que la Ville n'a pas mis en œuvre de programme de grosses réparations, les dépenses de maintenance ont connu une évolution constante. Par ailleurs, elles sont davantage constituées de factures de faibles montants (cf § relatifs aux marchés publics) que d'interventions importantes. Ceci peut refléter soit une pratique d'interventions curatives immédiates, apportant une réponse rapide aux dysfonctionnements rencontrés sans effet sur le moyen terme, soit une pratique de souplesse en matière d'achat (absence de marché), permettant de recourir régulièrement au même fournisseur.

## 3.4 Commande publique / Achats

### 3.4.1 Remarque préliminaire

Nous n'avons pas eu connaissance de procédure écrite au sein de la Ville, relative à la commande publique et aux règles internes de gestion des achats.

Nous n'avons pas non plus eu connaissance de travaux de contrôle et/ou d'analyse effectués par les services eux-mêmes, afin d'analyser la qualité des processus achats.

Sur la base des entretiens que nous avons conduits, il ressort les faits saillants suivants :

- Chaque direction assure la qualification de ses besoins, et la formulation du cahier des charges technique correspondant. Il n'existe pas de contrôle d'opportunité des achats, ni a priori, ni a posteriori.
- Le service marché met en œuvre les procédures de consultation selon la réglementation en vigueur, pour les achats dont il est saisi.

- ▶ Aucun service ne procède à une analyse des besoins par famille d'achats (fournitures et services) ou par opérations (travaux), permettant de déterminer si les procédures adéquates, au regard des seuils prévus au CMP, sont respectées.
- ▶ Les services techniques sont à l'origine d'un volume important d'achats, tant d'investissements que de fournitures et services, mais ne disposent pas des moyens permettant une qualification et une expression rigoureuse des besoins :
  - Sur un effectif total de 115 agents au service technique, seul le DGST est titulaire d'un diplôme d'ingénieur. Les cahiers des charges techniques relatifs aux travaux et services à caractère technique sont donc établis par des agents ne disposant pas nécessairement de toutes les compétences ;
  - Le service technique n'a pas établi de référencement de fournisseurs sur la base de critères de performance et de prix précis. On observe ainsi le recours extrêmement fréquent à des fournisseurs réguliers, sans procédure de marché (cf infra),
- ▶ Certains marchés ont pu être passés directement à l'initiative du Maire précédent, sans appui et intervention des services, situation pouvant conduire à une qualification technique des besoins incomplète.
  - A titre d'exemple, il nous a été mentionné l'opération du square Jean Jaurès pour lequel les services techniques n'auraient pas été consultés, le maire sortant ayant pris en charge la procédure.
- ▶ L'absence d'une politique et de procédures d'achats, associée à une absence de pilotage des dépenses de fonctionnement, a pu conduire à des surcoûts ou charges récurrentes dont la justification pourrait être discutée.

#### Exemples

Nature	Montant sur le mandat	Commentaires
Photocopieurs	360 000 €	Le fournisseur contacté par nos soins nous a indiqué que les installations de la mairie de Courdekerque sont sur-dimensionnées par rapport aux besoins effectifs. Selon lui, son entreprise proposera une réduction de près de 25% lors du renouvellement du marché. Cela représenterait une économie (ou un surcoût actuel) de près de 16K€ par an.
Photographies	96 550 €	La Ville développe environ 36000 photos argentiques par an. Un appareil numérique acheté en cours de mandat n'a pas été utilisé. Notons que la mairie fait toujours tirer les photos en double pour en garder une copie (les originaux étant le plus souvent donnés). Cette pratique est coûteuse et pourrait être optimisée en utilisant des appareils numériques ne nécessitant pas d'impression papier. Le prix unitaire est de 0,25 centimes. Au vu des quantités développées, la mairie aurait vraisemblablement pu faire baisser ce prix élevé .

---

Lettre à la population

La lettre à la population, parue à des rythmes non réguliers (parfois 3 lettres en une semaine). Ces lettres à la population ont été acheminées par un prestataire, ce qui, au vu des effectifs importants de la mairie, aurait pu être pris en charge par les services municipaux. Les frais de diffusion ont été élevés sur cette activité.

La lettre à la population a représenté près de 150 pages par habitant en 2005, soit 4 euros par habitant par an.

---

## 3.4.2 Des achats réalisés sans publicité et/ou sans mise en concurrence pour des montants significatifs

### 3.4.2.1 Rappel des principes et des risques :

*(principes en vigueur en juin 2008 et sur la période étudiée)*

1.1/ Le principe général est que toute commande de prestation ou achat d'une commune d'un montant supérieur ou égal à 4 000 € H.T. doit faire l'objet d'une procédure de publicité et d'une mise en concurrence.

Publicité et mise en concurrence doivent être appréhendées distinctement.

En matière de publicité, il n'y a pas d'obligation réglementaire en dessous de 90 000 € HT.

Celle-ci doit être « adaptée au montant et à l'objet du marché ». A partir de 90 000 € HT, un avis de marché doit être publié au BOAMP ou dans un journal d'annonce légale.

A cet égard, il faut préciser que la pratique courante des demandes de devis ne permet pas, selon la jurisprudence actuelle, d'assurer une publicité suffisante des marchés publics en dessous de 90 000 € H.T. Elle est donc juridiquement irrégulière.

La procédure de mise en concurrence à mettre en oeuvre est, quant à elle, librement déterminée et adaptée par la commune, en fonction de l'objet et des caractéristiques du marché, et du degré de concurrence pouvant exister entre prestataires, pour tous les achats ou commande de prestations d'un montant inférieur à 210 000 € HT pour les fournitures et services et à 5.270.000 € H.T. pour les travaux.

Pour autant, elle doit demeurer effective.

Au-delà de ces seuils, le respect des procédures formalisées prévues par le Code des marchés publics doit être respectées.

1.2/ Le Code de marchés publics prévoit, en son article 35-II, une liste d'exceptions limitative aux obligations de publicité et de mise en concurrence (urgence impérieuse, marchés complémentaires, reconductions, marchés spécifiques ne pouvant être attribués qu'à un seul opérateur économique pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droits d'exclusivité).

1.3/ La computation des seuils financiers, permettant de déterminer les obligations de publicité et de mise en concurrence à mettre en œuvre, s'effectue de la manière suivante :

- pour les fournitures et les services, il est procédé à une estimation de la valeur totale des fournitures et des services qui peuvent être considérés comme homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. Pour les marchés conclus pour répondre à un besoin régulier, il est tenu compte des besoins correspondant à une année ;
- pour les travaux, le montant estimé du besoin est déterminé en prenant en compte la valeur globale des travaux se rapportant à une opération portant sur un ou plusieurs ouvrages, ainsi que la valeur des fournitures nécessaires à leur réalisation : en d'autres termes, il convient de faire masse de tous les travaux qui concourent à un ensemble, caractérisé par son unité, et son inscription dans une période de temps et d'espace limités.

1.4/ L'absence ou l'insuffisance de publicité et de mise en concurrence sont susceptibles d'être sanctionnées :

- sur le plan administratif, notamment par un recours en annulation du contrat, tant que le délai de recours contentieux de 2 mois à compter de l'accomplissement des mesures de publicité adéquates n'est pas expiré ;
- mais surtout, sur le plan pénal, sur le fondement des dispositions de l'article 432-14 du Code Pénal, sanctionnant le délit d'octroi d'un avantage injustifié ou délit de favoritisme.

*En effet, « est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public ».*

Ces dispositions sont susceptibles d'être appliquées :

- à l'encontre du maire, signataire des marchés publics et de tous les élus et agents publics ayant participé à la passation des marchés publics ;
- à chaque méconnaissance des règles de publicité et des règles de mise en concurrence prévues par le Code des marchés publics ;

Le risque pénal est d'autant plus important que :

- les juges estiment que la seule constatation de la violation en connaissance de cause (acquise notamment par l'ancienneté dans le poste des élus ou la qualification des agents) d'une prescription légale ou réglementaire implique de la part de son auteur l'intention coupable ; En d'autre terme, l'intention coupable est présumée.



- le délai de prescription du délit ne commence à courir que lorsque les éléments le caractérisant sont révélés de manière à permettre les poursuites.

### 3.4.2.2 Revue des conditions de contractualisation avec les fournisseurs les plus importants de la ville :

Le tableau ci-dessous présente les montants payés à trois fournisseurs parmi les plus importants de la Ville en 2006 et 2007 :

Fournisseur	Nature des achats	Montant total 2007	Montant total 2006
P	Entretien espaces verts	642.293,4 €	456.146,1 €
F	BTP	981.076 €	133.582 €
E	Exploitation maintenance des installations de chauffage	1.580.130€	1.488.495€

Nous avons examiné les conditions de mise en concurrence pour ces fournisseurs, dont le montant total des achats sur ces deux années dépasse les seuils du CMP.

Pour les fournisseurs présentés ci-dessus, nos contrôles ont révélé :

- ▶ La part prépondérante des achats sur factures, sans mise en œuvre d'une procédure formalisée de marché public, et ne comportant pas de mise en œuvre préalable de publicité et de mise en concurrence ;
- ▶ L'existence occasionnelle de devis, pour lesquels l'offre de ces fournisseurs n'était pas nécessairement la moins disante.

Plus en détail, les contrats analysés révèlent les manquements suivants aux règles de publicité et de mise en concurrence applicables à la passation des marchés publics, susceptibles de caractériser le délit pénal d'octroi d'un avantage injustifié :

▶ **Achats effectués auprès de l'entreprise P :**

Le montant des achats effectués auprès de cette société était de :

- 642.293,4 € en 2007
- 456.146,1 € en 2006

L'entreprise P est titulaire de 2 lots du marché municipal d'entretien des espaces vert, conclu en novembre 2006 pour 3 ans, sous la forme d'un marché à bon de commande, après une procédure régulière d'appel d'offres ouvert.

Selon les informations qui nous ont été rapportées par les services, elle interviendrait, de plus, en qualité de sous-traitant occulte de la société D, titulaire du lot n° 3 de ce marché, relatif à la maintenance des jeux d'enfants.

Le montant total des prestations effectuées en application de ce marché représentait 140 540, 05 € en 2007.

Cette société a, par conséquent, effectué cette même année d'autres prestations, pour un montant total de 501.753, 35 €, et cela, au mieux, à l'issue de la sollicitation de deux devis concurrents.

Il s'agit, en majorité de prestations de travaux.

A titre d'exemple, 3 factures concomitantes, pour un montant total de 168 463, 77 €, correspondent à l'aménagement de 3 plateaux multisports. La réalisation de ces trois plateaux, dans une même période de temps, constituait une opération de travaux au sens du Code des marchés publics. Compte tenu du montant total de l'opération supérieure à 90 000 € H.T., ces commandes auraient dû faire l'objet d'une ou de plusieurs publicités dans un journal d'annonce légale ou au BOAMP.

► Achats effectués auprès de l'entreprise F:

L'entreprise F a été attributaire en 2005, d'un marché municipal portant sur la construction de rampes d'accès et de WC pour personnes handicapées pour la salle Marcel Cerdan.

Or, pour la passation de ce marché, la commune n'a pas procédé à une mesure de publicité, mais à la consultation directe de 4 entreprises.

La salle des sports M. Cerdan ayant fait l'objet d'une opération de réfection d'ensemble, plusieurs marchés publics distincts pouvaient être initiés dans le cadre de ces travaux d'ensemble.

Néanmoins, s'agissant d'une opération de travaux, les règles de publicité applicables à chaque marché considéré devaient s'apprécier au regard de l'ensemble des travaux de réfection de ce bâtiment (que l'opération de réfection ait été menée sous la forme d'un marché alloti ou de plusieurs marchés concomitants ou successifs), en application des dispositions de l'article 27-I du Code des marchés publics.

Or, selon les informations recueillies, le montant total des travaux de réfection de la salle Cerdan excédait largement le seuil de publicité de 90 000 € H.T.

Autrement dit, quelle qu'ait été l'estimation de son montant, la passation du marché public de construction de rampes d'accès et de WC pour les handicapés devait faire l'objet d'une mesure de publicité dans un journal n'annonce légale ou au BOAMP.

Ainsi, bien qu'une mise en concurrence ait été effectuée, 3 offres ayant été présentées, la passation de ce marché apparaîtrait irrégulière au regard de l'absence de publicité effective.

Pour 2006, il n'est fait état d'aucun marché attribué à l'entreprise F dans le tableau récapitulatif des marchés en cours ou lancés établi par le service des marchés publics.

Pour autant, cette entreprise a réalisé des prestations de travaux au cours de l'année 2006 pour la commune, pour un montant total de 84.365, 03 €. La réalisation de ces prestations a donné lieu à des demandes de devis auprès d'entreprises concurrentes.

Pour 2007, l'entreprise F a été attributaire d'un marché de travaux de réfection de la toiture de l'école Marcel PAGNOL.

Une procédure de publicité au BOAMP a été régulièrement faite pour l'attribution de ce marché.

Deux entreprises se sont portées candidates : L'entreprise F située sur le territoire communal et l'entreprise L située à Calais.

L'offre de l'entreprise F était d'un montant de 131 307, 23 € H.T. L'offre concurrente, inférieure, s'élevait à 80 000 € H.T.

Le rapport d'analyse des offres, établi par les services techniques, avait conclu que l'offre de la société L était économiquement la plus avantageuse.

Néanmoins, en application des dispositions de l'article L. 2122-22 du Code Général des Collectivités Territoriales l'autorisant à prendre toute décision concernant la passation des marchés publics qui peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, le Maire a décidé de conclure le marché avec la société F.

Dans une note adressée au Directeur Général des Services, le Maire motive le choix de l'entreprise F par deux arguments :

- le prix proposé par l'entreprise L aurait été anormalement bas ;
- société L a été rachetée par la société C avec laquelle la Commune était en litige.

Les arguments retenus par le Maire pourraient être discutés au regard d'une attribution irrégulière du marché.

- S'agissant du premier argument retenu par le Maire, en application des dispositions de l'article 55 du Code des marchés publics, une offre ne peut pas être rejetée, au seul motif qu'elle serait anormalement basse, sans qu'ait été adressé, au préalable, une demande écrite à la société concernée, contenant des demandes de précision et de justifications. Or, le dossier soumis à notre examen ne comportait aucun élément relatif à de tels échanges avec la société L.
- S'agissant du second argument retenu par le Maire, il a été bien jugé, à plusieurs reprises, qu'il était possible d'écarter la candidature d'une entreprise, en se fondant sur des difficultés rencontrées dans d'autres travaux, à condition que ces difficultés révèlent l'insuffisance des capacités de l'entreprise (En ce sens : CE, 27/02/1987, « CH départemental c/Société G » ; CAA M, 16/05/2000, « Société R »). Cependant, dès lors que l'entreprise L restait juridiquement distincte de la société C, quel que furent les liens entre les deux sociétés, il n'était pas possible d'imputer à la première les difficultés rencontrées par la seconde. En tout cas, l'insuffisance des capacités de l'entreprise n'est pas démontrée dans les documents qui nous ont été communiqués..

Au cours de cette même année, une commande de pose de bordures de caniveaux, réalisations de trottoirs, pose de pavé pour un montant de 110 494, 85 €, excédant le seuil de l'obligation de publicité dans un journal d'annonce légale ou au BOAMP, a été faite auprès de la société F. Aucun dossier contenant des devis de concurrents de cette société ne nous a été remis.

Des travaux affectant l'Ecole Prévert ont également été réglés à cette même entreprise au cours de l'année 2007, pour un montant total de 77.007 €, . Aucun dossier contenant des devis de concurrents de cette société ne nous a été remis.

► Achats effectués auprès de l'entreprise E :

La Société E est titulaire de 3 marchés publics communaux en cours d'exécution.

Les procédures afférentes aux marchés 2003.7 - Exploitation et entretien des installations de chauffage, VMC, ventilation, climatisation et production d'eau chaude sanitaire de bâtiments communaux et 2004.8 - Gestion, entretien et maintenance de l'espace Jean Vilar et conciergerie de l'hôtel de ville - n'appellent pas de commentaire de notre part.

En revanche, les conditions de passation du **contrat de conciergerie et maintenance technique de l'espace sportif Vanuxem**, appellent les commentaires suivants :

Par décision du Maire du 1<sup>er</sup>/09/2006, un premier marché a été conclu pour la conciergerie et la maintenance technique de l'espace Vanuxem, jusqu'au 31/12/2006, à l'issue d'une consultation effectuée auprès de deux sociétés. Le montant de ce premier marché était de 26 000 €.

Par décision du Maire, en date du 03 janvier 2007, un nouveau contrat d'une durée de 1 an, portant sur le même objet, était conclu avec la société E pour un montant total de 80 509 € H.T, sans publicité et sans mise en concurrence.

- Sauf pour la Commune à avoir établi, de manière formelle, avant la passation du marché en cause, qu'un seul opérateur économique était en mesure d'effectuer la prestation attendue, la conclusion du contrat avec la société E était irrégulière et, en l'absence de toute mise en concurrence, de nature à caractériser le délit pénal d'octroi d'un avantage injustifié (ou délit de favoritisme), prévu et réprimé par les dispositions de l'article 432-14 du Code des marchés publics.

Pour l'année 2008, un troisième contrat à l'objet identique aux deux précédents est conclu, pour un montant de 80 509 € H.T., également sans mise en concurrence.

## 3.5 Dépenses culturelles

La politique culturelle menée sur les 7 dernières années a consisté à faire venir des artistes plus ou moins prestigieux. Les recettes perçues, lorsque le reporting est disponible, sont de faibles niveaux comparativement aux dépenses engagées.

- ▶ En moyenne le cachet de l'artiste a représenté 15K€ par spectacle ;
- ▶ Les coûts annexes moyens ont été de 5K€ par artiste soit 33% du coût direct ;
- ▶ Les recettes ont représenté en moyenne 26% des dépenses supportées par la Mairie, le taux de remplissage moyen étant de 58%.

### Extraits des spectacles vivants

Artiste	Année	Coût direct	Coût indirect	Recettes	Charge nette	Remplissage
Orchestre National de Lille	2002	8 967	2 617	Nd	Nd	Nd
Patate	2002	12 223	1 975	Nd	Nd	Nd
Olivier Holt	2003	9 073	1 278	4 965	5 386	Nd
Anne Roumanoff	2004	9 706	6 300	2 925	13 081	32%
Michel Galabru	2004	9 500	6 490	4 965	11 025	65%
Hughes Aufray	2005	23 573	1 400	Nd	Nd	Nd
Arthur	2005	10 948	9 437	3 960	16 425	47%
Mickael Jones	2005	13 187	9 969	2 495	20 661	28%
Les rustres	2006	17 935	5 783	4 095	19 623	47%
Le Splendid	2006	19 201	3 874	Nd	Nd	Nd
Nicolas Canteloup	2006	17 469	6 136	10 925	12 680	93%
Guy Bedos	2007	18 462	9 902	7 455	20 909	76%
Orchestre National de Lille	2007	9 917	1 600	3 834	7 683	77%
Dick Rivers	2007	20 468	9 384	Na	Nd	Na
<b>Total panel</b>		<b>200 629</b>	<b>76 145</b>	<b>45 619</b>	<b>127 473</b>	<b>58%</b>

La politique culturelle mise en place a été relativement coûteuse, et ne met pas en évidence une capacité de négociation des cachets efficiente : quelle que soit la renommée de l'artiste, le dimensionnement et les coûts

étaient proches. Par exemple le spectacle de Michael Jones a attiré peu de personnes pour un coût sensiblement égal à celui de Nicolas Canteloup. Au vu des données de remplissage, il aurait pu être judicieux d'associer d'autres collectivités membres de la CUD aux grands projets culturels. La proximité de Dunkerque et les taux de remplissage plaident pour un calibrage plus modeste des venues d'artistes.

## 3.6 Subventions aux associations

Les subventions aux associations sont relativement faibles au niveau de la ville de Coudekerque Branche si l'on considère les subventions monétaires. Ainsi, elles s'élèvent à 38€ par habitant contre 107€ pour les communes de même strate.

Nom de l'association	Subvention payée 2003	Subvention payée 2004	Subvention payée 2005	Subvention payée 2006	Subvention payée 2007
Anciens Combattants	1 780,00 €	1 870,00 €	1 690,00 €	715,00 €	1 875,00 €
Cadre de Vie	560,00 €	560,00 €	330,00 €	100,00 €	100,00 €
Carnaval	2 130,00 €	1 150,00 €	1 330,00 €	1 330,00 €	1 870,00 €
Coopérative Scolaire		10 100,00 €	11 410,00 €		
Culturel	17 240,00 €	11 550,00 €	10 689,00 €	8 205,72 €	9 450,22 €
Divers	3 970,00 €	3 970,00 €	4 240,00 €	2 483,75 €	2 484,00 €
Enseignement	2 320,00 €	2 050,00 €	1 650,00 €	1 650,14 €	1 623,00 €
Loisirs	6 780,00 €	6 620,00 €	6 470,00 €	4 503,54 €	4 378,48 €
Personnes Âgées	4 410,00 €	3 650,00 €	3 650,00 €	3 650,00 €	5 000,00 €
Philantropique	1 210,00 €	1 210,00 €	1 260,00 €	1 200,00 €	1 200,00 €
Santé	6 690,00 €	5 370,00 €	15 880,00 €	14 305,00 €	15 270,00 €
Social	4 390,00 €	4 600,00 €	8 470,00 €	2 863,60 €	3 673,60 €
Sport	108 830,00 €	107 520,00 €	111 246,00 €	89 816,69 €	90 985,84 €
Syndical	920,00 €	920,00 €	920,00 €	920,00 €	920,00 €
Tourisme					
<b>Total hors CCAS</b>	<b>161 230,00 €</b>	<b>161 140,00 €</b>	<b>179 235,00 €</b>	<b>131 743,44 €</b>	<b>138 830,14 €</b>
CCAS	872 000,00 €	872 000,00 €	872 000,00 €	572 000,00 €	472 000,00 €
<b>Total hors</b>	<b>1 033 230,00 €</b>	<b>1 033 140,00 €</b>	<b>1 051 235,00 €</b>	<b>703 743,44 €</b>	<b>610 830,14 €</b>

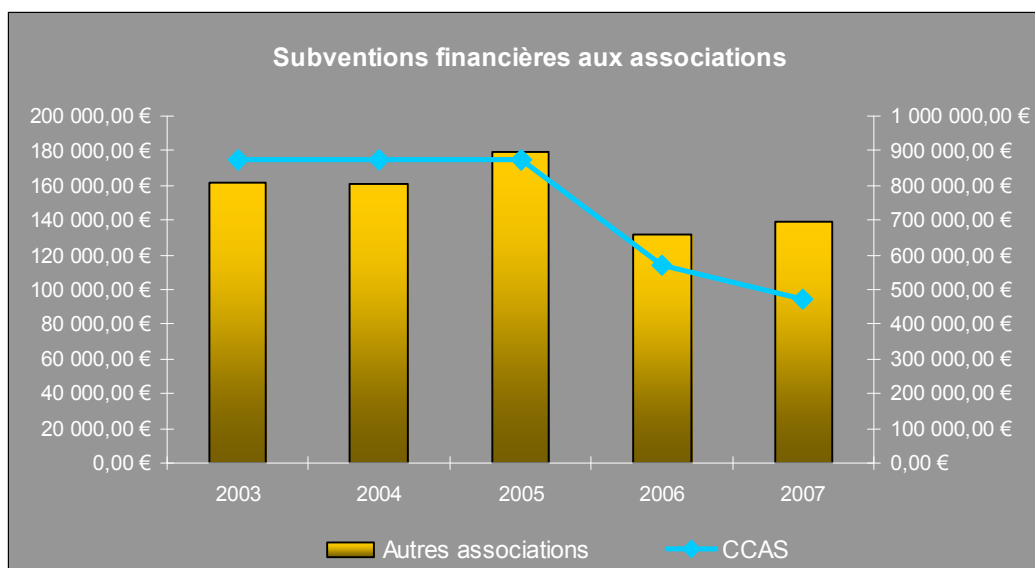
On constate une réduction des subventions versées sur la période :

- Réduction de la subvention à destination du CCAS en raison d'excédents accumulés par cette structure ne justifiant plus un niveau de subvention de près de 900K€ annuellement.
- Réduction des niveaux de subvention aux associations hors CCAS à partir de 2006.

Il convient de noter que les aides financières versées aux associations sont peu élevées et aucune ne dépasse le seuil de 23.000€, seuil nécessitant la réalisation et la signature d'une convention explicitant les raisons du subventionnement et les actions à réaliser.

Plusieurs éléments doivent ici être mentionnés :

- Il n'existe pas de critères prédéfinis de choix de subventionnement des associations. En l'absence de règlement de ce type, une grande opacité règne sur les décisions d'octroi de subvention. et leurs montants respectifs.



- ▶ Les subventions versées sont de faibles montants. Par exemple, en 2007, 123 associations (hors CCAS) ont été subventionnées pour un montant moyen de 1130€.

  - Il ne s'agit que de valeurs moyennes. Dans la réalité, 20 associations, majoritairement dans le domaine sportif, représentent 75% de l'enveloppe financière globale.
  - Néanmoins, il convient de s'interroger sur la pertinence et l'utilité d'un saupoudrage financier aussi étendu. L'octroi de faibles subventions financières a conduit certaines associations à solliciter régulièrement la mairie pour des aides financières ou techniques afin de pouvoir réaliser leurs projets. L'exemple de l'UNRPA est à ce titre représentatif.
    - Cette association a demandé de nombreuses rallonges budgétaires afin de financer les activités nécessitant un transport. La lecture des courriers préparés en réponse fait état de décisions évolutives : accord en première instance puis refus. Pas moins de 6 courriers ont été envoyés par le président de l'UNRPA, ce qui prouve la forte dépendance financière cette association vis-à-vis de la mairie.

Nom de l'association	Transports privés	Photocopies, affiches, publicité	Vins d'honneur, boissons, repas	Serveuses, techniciennes de cuisine	Personnel des Services Techniques Opérationnels	Lots, bons d'achats, chèques, coupons	Personnel mis à disposition	Utilisation Espaces Jean Vilar	Utilisation piscines	Utilisation salles et terrains	TOTAL AIDES MATÉRIELLES 2007
Anciens Combattants		129,92 €	170,70 €	133,08 €				370,30 €		153,15 €	957,15 €
Cadre de Vie											
Carnaval		143,80 €	132,17 €	53,98 €	323,02 €		189,49 €	6 202,23 €		1 112,48 €	8 157,17 €
Coopérative Scolaire											
Culturel	5 854,48 €	14 218,14 €	7 077,06 €	1 712,49 €	3 469,06 €	510,90 €	5 355,89 €	103 399,63 €		42 427,46 €	184 025,10 €
Divers		22,38 €	213,67 €	219,17 €	168,99 €	23,50 €		110,44 €		708,80 €	1 469,56 €
Enseignement		255,88 €	70,07 €		234,81 €			2 816,83 €		393,47 €	3 771,05 €
Loisirs	2 053,84 €	1 597,35 €	681,88 €	389,47 €	3 011,24 €	561,80 €	866,24 €	410,67 €		23 780,49 €	33 352,98 €
Personnes Âgées	635,36 €	1 107,07 €	1 685,63 €	507,76 €	60,85 €		346,12 €	23 219,03 €		3 939,44 €	31 501,25 €
Philanthropique	93,92 €	9,60 €	318,18 €	93,73 €	59,01 €			2 134,54 €		92,70 €	2 801,67 €
Santé	756,94 €	6 166,80 €	602,43 €	145,11 €	236,86 €		148,89 €	9 531,10 €		3 878,95 €	21 570,72 €
Social	1 447,28 €	112,06 €	348,05 €	127,93 €	2 041,14 €			3 738,01 €		6 519,48 €	14 333,95 €
Sport	93 907,10 €	2 967,64 €	16 648,89 €	2 033,38 €	17 267,90 €	8 859,23 €	24 665,29 €	6 343,42 €	117 443,56 €	656 354,80 €	951 618,06 €
Syndical											
Tourisme											
<b>Total hors CCAS</b>	<b>104 748,92 €</b>	<b>26 731,23 €</b>	<b>27 950,73 €</b>	<b>5 416,08 €</b>	<b>26 872,88 €</b>	<b>9 955,43 €</b>	<b>31 571,91 €</b>	<b>158 276,18 €</b>	<b>117 443,56 €</b>	<b>739 361,22 €</b>	<b>1 253 558,65 €</b>

- ▶ De plus, si les aides financières sont relativement faibles, la valorisation des aides en nature fait état d'un effort plus important : 1263K€ d'aides en nature. Il s'agit surtout des mises à disposition des locaux qui représentent la plus grande partie des mises à disposition.

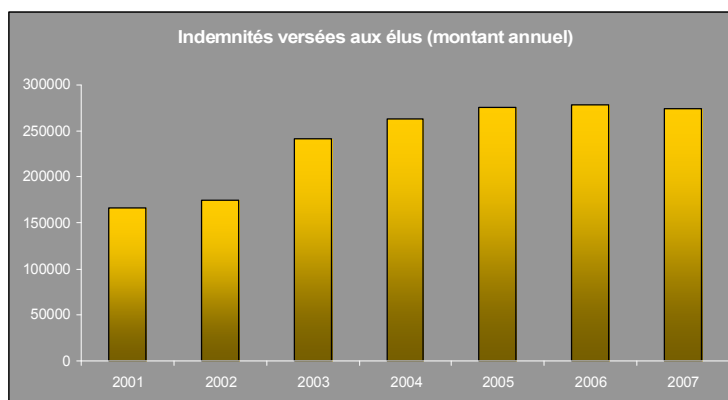
## 3.7 Dépenses « train de vie »

Alors que la situation financière de la collectivité connaissait une phase de détérioration, les dépenses à destination des élus ainsi que des dépenses à caractère somptuaire ont été dynamiques.

Il a été identifié trois postes de dépense sur lesquelles le lien entre l'objet de la dépense et l'intérêt général semble discutable.

### 3.7.1 Les indemnités versées aux élus

Les indemnités versées aux élus ont progressé de **+65%** entre 2001 et 2007. Les indemnités représentent en moyenne 13257€ par élu en 2006. Cette hausse des indemnités a été effectuée principalement en plusieurs temps.



- ▶ Une première hausse est intervenue en début de mandat en 2001
- ▶ Entre 2002 et 2003, une hausse conséquente des indemnités a été décidée par l'assemblée (+38%). La délibération de l'assemblée actant cette revalorisation n'a pu être fournie.

Le niveau du régime indemnitaire a été fixé au plafond des seuils réglementaires et à chaque possibilité d'évolution, la décision a été prise d'augmenter les indemnités au niveau maximal.

Un double travail de vérification a été effectué :

- Il a été validé sur la base de tests aléatoires que les montants d'indemnités que devaient percevoir les élus au titre de leur mandat correspondent bien aux montants inscrits sur les fiches de paie. Cette vérification n'a révélé aucune anomalie.
- Il a été vérifié que les numéros de compte bancaire inscrits sur la fiche de paie correspondent bien aux numéros des RIB des élus dont dispose la direction du personnel.

- Sur 18 élus, seulement 8 RIB ont été fournis par le service du personnel (malgré de nombreuses relances).
- Sur les 8 RIB analysés, il a été indiqué une différence pour 3 élus (Numéro de RIB différent de celui inscrit sur la fiche de paie).
- Aucune explication n'a pu être donnée sur ces différences.

## 3.7.2 Restauration, boissons et réceptions

Une analyse détaillée a été effectuée sur l'ensemble des postes comptables "Alimentation", "Fêtes et cérémonies" et "Réceptions".

### ► Dépenses de restauration :

Parmi les dépenses d'alimentation / réception un nombre important de facture a trait à des dépenses de restauration. Parmi ces dernières, une analyse a été effectuée sur les dépenses de restauration individuelle (moins de 5 repas servis).

Sur un échantillon de 95 factures, seulement 40 bons à payer ont été obtenus, ce qui indique que les dépenses ont été réglées sur commande orale, ce qui est contraire aux règles de transparence. La justification des dépenses n'est donc pas possible. Sur les 40 bons à payer, il a été possible d'identifier l'ordonnateur qui s'est avéré être le maire précédent (25 fois) ou des élus proches (10 fois).

Sur l'ensemble des factures testées, un ratio constant sur la durée apparaît : 45€/personne. La plupart des factures consistent en des repas de trois ou quatre personnes.

L'analyse de ces frais de restauration indique que deux restaurants concentrent la majorité des dépenses : Restaurant 2, et Restaurant 1.

NOM RESTAURANT	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
Restaurant 1	6 727	7 765	3 622	6 823	10 234	4 908	2 178	42 256
Restaurant 2	3 594	4 588	3 851	7 267	2 792	1 959	2 589	26 640
Restaurant 3		1 890	1 692	385				3 967
Restaurant 4	2 979	324						3 302
Restaurant 5			772	1 261	360	446		2 838
	13 300	14 567	9 936	15 736	13 386	7 313	4 767	79 004
<b>Total Tiers Restaurants</b>	<b>15 982</b>	<b>21 924</b>	<b>16 440</b>	<b>21 048</b>	<b>17 535</b>	<b>11 532</b>	<b>8 902</b>	<b>113 364</b>
Total poste 6257 Réceptions	27 724	40 391	29 293	27 261	18 099	12 525	9 028	164 322

### ► Dépenses de boissons :

- Les acquisitions de boissons ont été très élevées sur les dernières années. La grande majorité de ces achats ont été effectués auprès du fournisseur F, fournisseur historique non mis en concurrence, par la responsable des stocks de boisson. Lors d'une manifestation publique ou de tout autre événement, une demande de boisson parvient à la personne en charge des stocks de la part du service organisateur. Cette dernière, après vérification des stocks procède aux achats nécessaires.

- Les travaux d'audit effectués ont permis de mettre en évidence une grande faiblesse du dispositif :



- Une politique d'achat parallèle : Bien qu'elle soit formellement la responsable des achats de boisson, des tests sur factures ont permis d'identifier des commandes non effectuées par la personne responsable. C'est le cas par exemple d'une commande de 60 bouteilles de champagne livrées (cf. facture) au secrétariat du maire.
- Une absence de sécurisation du stock : il n'existe pas d'inventaire permanent permettant de contrôler les mouvements. Une revue de procédure a mis en évidence un risque important de vol de bouteilles : accès non sécurisé, porte vitrée donnant directement sur la voirie, inscription volontaire sur papier des retraits effectués.
- Un stock conséquent, résultat d'un mauvais calibrage des achats. La cave de la mairie est composée de près de 2850 bouteilles dont 746 bouteilles de vin et 340 bouteilles de champagne. Ce niveau de stock semble disproportionné au vu des besoins de la mairie.

ALCOOL FORT	226
CHAMPAGNE	340
VIN	746
BIERE	583
CIDRE	77
SOFT	619
EAU	252
Total Bouteilles	2843

### 3.7.3 Les frais de déplacement

L'analyse des frais de déplacement a permis de mettre en évidence une utilisation critiquable de véhicules de fonction pour des déplacements à caractère professionnel. Une analyse a été effectuée à l'aide des cartes récapitulantes par véhicule l'ensemble des dépenses de carburants et de péage. Une géolocalisation de ces frais a pu être effectuée.

L'analyse de ces dépenses pour le véhicule de l'ancien maire a mis en évidence de nombreux frais hors du département et essentiellement concentré :

- sur le parcours Coudekerque Branche La Clusaz (et aux environs de La Clusaz) plusieurs fois par an. Par exemple, en 2006 des frais d'essence ont été facturés en janvier, avril, juillet et décembre.
- En région bretonne : dernière semaine d'août.

Ces déplacements, nombreux et longs, ne peuvent être expliqués par des seuls déplacements liés à des problématiques municipales, comme indiqué sur les ordres de mission : la durée et surtout la répétition posent question.

- par exemple, l'ordre de mission n°176 pour l'année 2007, signé par l'adjoint délégué pour le compte de l'ancien maire, fait état d'un déplacement du 12 juillet au 4 août 2007 au motif "visite des sites de vacances pour les jeunes coudekerquois", déplacement effectué en "Haute Savoie".
  - La durée du déplacement (3 semaines) semble importante au vu de l'objectif affiché.
  - Cet ordre de mission conduit donc à s'interroger sur l'objet du déplacement lié.
- De même l'ordre de mission n°210 pour l'année 2007 prévoit un déplacement en Bretagne (56) pour la visite de sites pour vacances ado-loisirs du 24 août au 1<sup>er</sup> septembre.
  - A l'identique, la visite tous les ans, à la même période de camps de vacances pose question.

Département	2006	2007
1	100,56	152,85
2	116,66	105,07
21	97,94	119,03
56	125,94	100,27
59	562,13	26,26
74	319,24	129,48
<b>Total</b>	<b>1322,47</b>	<b>632,96</b>
<i>dont hors 59</i>	<i>57,5%</i>	<i>95,9%</i>

## 3.8 Le poids des satellites

### 3.8.1.1 Synthèse des flux financiers entre le CCAS et ses budgets annexes

La Ville subventionne le CCAS qui dispose de 3 budgets annexes :

- le foyer logement Paul Schrive ;
- le centre communal de soins infirmiers
- la résidence Yvon Duval

La situation financière du CCAS est bonne tant donné que le CCAS a cumulé de lourds excédents en raison de dépenses inférieures au niveau "historique" de la subvention communale (872.000€). Ces excédents

En euros	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Budget 2008
Charges à caractère général	-210 809	-207 965	-187 057	-232 830	-160 646	-158 832	-187 601	-226 677
Charges de personnel	-533 900	-342 555	-561 371	-488 836	-539 016	-396 770	-406 884	-452 600
Frais de fonctionnement groupes d'élus								
Autres charges de gestion courante	-246 966	-262 358	-402 954	-577 775	-149 247	-164 917	-509 381	-355 200
Charges financières	-3 050	-2 153	-1 141					-14 000
Charges exceptionnelles	-12 851		-2 946	-5 162		-29 456	-76	-87 100
<b>TOTAL dépenses réelles</b>	<b>-1 007 576</b>	<b>-815 030</b>	<b>-1 155 469</b>	<b>-1 304 603</b>	<b>-848 909</b>	<b>-749 975</b>	<b>-1 103 942</b>	<b>-1 135 577</b>
Plus-values sur cession			-2 217					
Dotations aux amortissements	-9 180	-9 157	-14 018	-13 412	-17 283	-17 780	-17 650	-70 650
<b>TOTAL DEPENSES</b>	<b>-1 016 756</b>	<b>-824 187</b>	<b>-1 171 704</b>	<b>-1 318 015</b>	<b>-866 192</b>	<b>-767 755</b>	<b>-1 121 592</b>	<b>-1 206 227</b>
Subvention ville	872 000	872 000	872 000	872 000	872 000	572 000	472 000	
Autres recettes	385 792	277 022	257 449	298 907	240 411	170 530	189 202	
<b>TOTAL recettes réelles</b>	<b>1 257 792</b>	<b>1 149 022</b>	<b>1 129 449</b>	<b>1 170 907</b>	<b>1 112 411</b>	<b>742 530</b>	<b>661 202</b>	<b>142 140</b>
Résultat reporté	929 522	1 170 558	1 495 393	1 453 137	1 306 029	1 550 023	1 550 023	1 064 087
<b>TOTAL RECETTES</b>	<b>1 257 792</b>	<b>2 319 580</b>	<b>2 624 841</b>	<b>2 624 044</b>	<b>2 418 440</b>	<b>2 292 553</b>	<b>2 211 225</b>	<b>1 206 227</b>

ont permis une diminution de la dépense communale à partir de 2006, le budget 2008 étant même voté sans subvention communale.

Si le CCAS est en bonne santé financière, les budgets annexes présentent eux des profils différenciés.

#### ► Le centre communal de soins infirmiers :

Le centre de soins infirmiers présente une bonne santé financière, la structure étant régulièrement en excédent financier et s'équilibrant par des recettes propres.

#### ► La résidence Yvon Duval :

La situation financière de la résidence est variable d'une année sur l'autre (excédent ou déficit) mais ne présente pas de déséquilibre fondamental. Selon la directrice du CCAS, il n'y a pas de risque majeur sur cette structure, opinion validée par l'analyse chiffrée.

► **Le Foyer Logement Paul Schrive :**

Cette structure est déficitaire. Sans abondement du CCAS sous forme de subventions, l'établissement ne pourrait pas échapper à une procédure de liquidation. Ces subventions sont normalement non autorisées pour un budget annexe. Un éclairage particulier est apporté ci-après.

### 3.8.1.2 Des déséquilibres financiers à prendre en compte

► **Le Foyer Logement Paul Schrive**

Ce foyer logement est en déficit permanent depuis sa création en 1989. Le CCAS a couvert ce déficit en versant une somme globale de 610.695€, soit une moyenne de 34.000€ par an. En 2007, la décision a été prise de ne plus couvrir le déficit. Une somme de 98,6K€ a donc été reprise au BP2007. Cependant, la reprise de la totalité du déficit aurait nécessité une hausse des loyers de plus de 15% ainsi qu'une hausse du tarif des repas. Le Conseil général a donc autorisé une reprise étalée par tiers ce qui a permis de limiter la hausse des loyers à près de +5,3%. Cette hausse devrait se proroger pour résorber le déficit. En outre, une rénovation des locaux nécessitant de lourds travaux en 2009 viendra également pousser les loyers à la hausse (pour financer le remboursement de la dette souscrite).

Le déficit de ce foyer logement n'est pas dû à un mauvais remplissage mais à l'activité restauration. En effet, le prix du repas facturé à l'usager (issu d'une délibération du 5 décembre 1989) a été fixé dès l'origine à un niveau bien inférieur au prix facturé par le prestataire. La délibération de 1989 indique explicitement que "**le déficit de fonctionnement qui découlerait d'une telle décision étant bien évidemment supporté par le budget communal**".

Le prix des repas, fixé à 8 francs à l'époque, n'a pas été revalorisé entre 1989 et 1998. La fixation du prix du repas à un niveau peu élevé et l'absence de revalorisation ont été (et sont toujours pour partie) la cause du déficit de cet établissement. De fait, de fortes revalorisations ont eu lieu depuis 2005 afin de réduire l'écart (4,04€ facturé pour un coût de près de 7€). Les tarifs initiaux ont été fixés à des niveaux réellement bas. Pour preuve, il aurait fallu qu'ils augmentent de +7% par an depuis 1989 pour atteindre leur niveau actuel.

La situation du foyer logement est donc problématique sur plusieurs axes :

- En premier lieu, la décision de supporter le déficit volontairement est quelque peu contraire à l'idée d'un budget annexe. Cela revient à le faire supporter par tous les habitants (car l'abondement du CCAS est par transparence celui de la Commune). Cette situation pose problème.
- En second lieu, il semble difficile de sortir de cette impasse sans une augmentation très importante du prix des repas facturé. Or, il a été constaté en 2007 que la hausse du prix des repas s'est traduite par une forte réduction du nombre de repas facturés.
- En dernier lieu, le prix journalier ne peut dépasser un plafond fixé par les autorités.

**Au vu de ces trois aspects, la situation du foyer logement semble complexe à améliorer. Elle nécessitera de fortes hausses des loyers. La gestion passée a creusé les déficits et a pénalisé doublement la commune :**

- en faisant payer à l'ensemble de la population le déficit cumulé ;
- en laissant se dégrader une situation qui nécessiterait aujourd'hui des hausses tarifaires de très (trop?) grande ampleur afin d'y remédier, hausses difficiles à faire accepter aux résidents et porteuses d'effets indus néfastes.

## 3.9 Conclusions

L'ensemble des éléments mentionnés ci-avant a conduit à la dégradation des finances communales constatées en première partie du document. La politique gestionnaire mise en place et/ou les choix d'action retenus, sur plusieurs niveaux, qu'il s'agisse des investissements, de la restauration des personnes âgées, ou des frais de personnel, ont conduit à une mise sous tension des finances communales qui présentent peu de marges de manœuvre fin 2007 et sont soumises à des risques financiers importants.

# 4 Synthèse des entretiens réalisés au sein de la Mairie

## 4.1 Constats issus des entretiens

### 4.1.1 Préambule

Les entretiens conduits visaient à appréhender les modes de fonctionnement et pratiques managériales en vigueur au cours de la précédente mandature, en vue de compléter l'analyse sur pièces détaillée précédemment.

Les éléments issus de ces entretiens et synthétisés ci-dessous ont été établis sur la base des déclarations des personnes interrogées, et n'ont pas fait l'objet de tests approfondis susceptibles de les conforter. Nous ne pouvons donc assurer que les perceptions ou avis des personnes interrogées reflètent la réalité.

Néanmoins, certaines de ces déclarations recoupent les éléments d'observation présentés précédemment, en matière de politique de dépenses, d'embauche, de gestion du patrimoine.

### 4.1.2 Processus décisionnel et mode de management

Il ressort des entretiens effectués des éléments marquants dans les pratiques municipales antérieures, relatifs au processus décisionnel, et plus généralement au mode de management au sein de la mairie

- ▶ L'ancien Maire était considéré par ses cadres comme unique détenteur du pouvoir au sein de l'administration municipale, ce qui se pouvait se traduire de différentes façons :
  - L'absence de réunion de direction ou de chefs de service constatée depuis 2002 : aucune instance de type « comité de direction » n'existait pour analyser, ordonnancer et mettre en œuvre les décisions politiques.
  - Des injonctions adressées directement aux services, sans nécessairement transiter par les directeurs : en ce qui concerne des interventions jugées urgentes et prioritaires sur les bâtiments municipaux , la voirie... ; pour le recrutement d'agents choisis directement par le maire
  - Des décisions unilatérales relatives à des achats. Ont ainsi pu être observés des achats de documentation technique ou d'ouvrages de bibliothèques acquis sans concertation avec les services (bibliothèques par exemples)
  - Des décisions de travaux non concertées (Square, rénovation du Château Lesieur)

- ▶ Le pouvoir du maire semblait assis sur un système alliant pressions et sanctions
  - Plusieurs collaborateurs soulignent avoir été placés en « disgrâce » à la suite d'oppositions exprimées à des décisions ou volontés du Maire, cette disgrâce se traduisant par le retrait de responsabilités ou rôles antérieurs, voire par des mutations inter services,
  - Plusieurs agents ayant par ailleurs des responsabilités d'encadrement au sein de la Mairie ont assuré la fonction de chauffeur particulier du Maire, pour ses déplacements domicile / travail et ceux liés à sa fonction de Maire. Ce rôle induisait pour les agents des périodes de travail durant les soirées et week end, sans contrepartie financière selon les personnes concernées. Il semblerait que cette fonction ait constitué, malgré les contraintes qu'elle imposait, une forme de reconnaissance pour les personnes auxquelles elle était confiée.
  - De nombreux agents comptent plusieurs membres de leur famille parmi le personnel municipal, des embauches de membres de la famille d'agents sur lesquels le Maire exerçait un certain pouvoir ont été faites.
  
- ▶ Certains arbitrages budgétaires n'étaient pas compris par les services, et ne concouraient pas à l'optimisation du fonctionnement municipal
  - Le principe de gratuité de certaines prestations ou de tarifs très inférieurs au coût de revient (sports et loisirs) avait des effets pervers dénoncés par certains agents : dévalorisation de la valeur de la prestation rendue, et absentéisme important de la part des usagers
  - Des restrictions budgétaires dans le domaine de la jeunesse, assez importantes, non expliquées et non comprises par les collaborateurs, compte tenu des besoins qu'ils appréhendaient.
  - Des retards importants pris sur de gros travaux, qui auraient limité les coûts réels, s'ils avaient été effectués à temps (traitement de l'humidité dans les piscines et fuite d'eau) ou conduisent à une dégradation du patrimoine (terrains de sport). Il est ainsi régulièrement observé que les travaux neufs étaient largement privilégiés à l'entretien des locaux existants.
  - Des décisions d'affectation de subventions, notamment en matière sportive, prises par le Maire, n'étaient pas nécessairement comprises par les services. Par ailleurs, la politique municipale consistant à prendre en charge directement de nombreux coûts pour les associations (achats des trophées, coûts d'hébergement et restauration des sportifs lors de l'organisation de manifestations sportives...) ne conduisait pas à rendre les associations autonomes et responsables de leurs budgets.
  - Il nous a été indiqué que le Maire ne souhaitait pas engager de recherche de fonds (mécénat, subventions complémentaires) sur certains projets, notamment culturels, qui auraient pu, le cas échéant, en bénéficier ; les agents interprètent cette position comme une crainte de dépendance à l'égard de tiers.

### 4.1.3 Pratiques en matière d'achats / dépenses

Les éléments évoqués lors des entretiens confortent l'appréciation précédemment établie d'une absence de procédure achats rigoureuse au sein de l'administration municipale.

- ▶ Il n'existait pas au sein de la Mairie de réelle organisation des achats / commande publique, répondant au double objectif de contrôle budgétaire et de respect de la réglementation (code des marchés publics). Ainsi, le service juridique n'intervenait pas sur les procédures d'achats, à l'exception des assurances, et n'avait pas de rôle de contrôle en matière de marchés publics.
- ▶ Le service financier, qui assurait un contrôle de tous les bons de commande, ne validait pas certains bons dont l'objet ne semblait pas directement concerner la mairie (achats de fleurs, cadeaux d'anniversaire pour des enfants...).
- ▶ Les achats étaient réalisés par émission de bons de commande auprès de fournisseurs présélectionnés selon des procédures hétéroclites ; les bons de commande suivaient un circuit de validation relativement lourd, et étaient tous signés par le Maire.
- ▶ Un certain nombre de collaborateurs, confrontés à la mise en œuvre d'achats, soulignent ne pas avoir bénéficié de formations au code des marchés publics, et en ignorer les contraintes. C'est pour cette raison qu'ils établissaient parfois des bons de commande à des fournisseurs choisis sans mise en concurrence préalable.
- ▶ Certains services indiquent que le choix des fournisseurs a pu leur être imposé, sans justification particulière. Des services mettaient en œuvre spontanément la sollicitation systématique de 3 devis, d'autres ne procédaient pas de la même façon, et recouraient aux fournisseurs jugés les plus performants.
- ▶ Il est apparu que certains fournisseurs récurrents, a priori retenus en raison de leurs conditions mieux disantes, pratiquaient des tarifs en réalité supérieurs au prix de marché : ce constat a été formulé lors d'une expertise d'assurance suite à un sinistre, où il est ressorti que les prix de la société F étaient supérieurs au prix de marché.
- ▶ Les collaborateurs ont constaté un niveau élevé d'achats de certains produits, tels que le champagne, tout en observant que ces décisions relevaient du Maire et que son autorité ne pouvait être discutée. L'usage de la consommation de champagne lors d'événements divers, notamment de réunions des associations, était fréquent. Aucun suivi de cette consommation n'a pu nous être remis.
- ▶ Des collaborateurs auraient souligné à plusieurs reprises au Maire le coût relativement élevé de production / distribution de la Lettre hebdomadaire (a minima) à la population [pour rappel, diffusion d'un format A4 ou A3 une à deux fois par semaine, à 10 000 adresses]. Néanmoins, cette pratique a perduré jusqu'à la fin du mandat.
- ▶ A l'inverse, certaines dépenses engagées par les services - avec l'aval en amont du Maire - ont pu être remises en question après que les achats aient été effectués. Il en a été ainsi en ce qui concerne l'informatisation des bibliothèques, pour lesquelles le matériel a été acquis et livré, mais non installé sur décision du Maire. Cette décision non expliquée reflète d'ailleurs l'état de retard majeur de la mairie de Coudekerque Branche en matière technologique, qui ne concourt pas à la productivité des services : le parc matériel est obsolète, les outils de communication (intranet, messagerie...) très peu développés.

## 4.1.4 Pratiques en matière de ressources humaines

- ▶ Il nous a été indiqué qu'il arrivait fréquemment, selon les personnes interrogées, que le Maire prenne des décisions d'embauche de personnes sélectionnées selon ses propres critères, sans définition de poste

préalable et appréciation par les chefs des services concernés. Le profil de poste était alors établi après confirmation de l'embauche. Il a pu arriver que des services soient ainsi créés pour assurer un emploi à des agents embauchés sur décision du maire (tel que le balayage municipal).

- ▶ De la même façon, il nous a été indiqué que les promotions pouvaient être décidées unilatéralement par le Maire. Nous avons en effet observé que le statut de Directeur général adjoint avait été octroyé à des collaborateurs sans que leur fonction ne change et n'intègre de dimension managériale supplémentaire.
- ▶ Il a été observé une augmentation significative des heures supplémentaires depuis le changement intervenu sur leur sort fiscal. Les heures supplémentaires étant validées par les chefs de service, elles ne font pas l'objet de contrôle d'opportunité.
- ▶ Il a été mentionné une différence de traitement entre les agents administratifs et les agents des services techniques en ce qui concerne le forfait lié aux astreintes téléphoniques : les agents techniques bénéficient d'une « indemnisation » de ces astreintes, correspondant à un forfait de 20h supplémentaire / mois, alors que les agents administratifs n'en bénéficient pas, cette indemnisation étant considérée comme incluse dans le régime indemnitaire.
- ▶ Des agents auraient été amenés, dans le cadre de leur emploi au sein de la mairie de Coudekerque Branche, à effectuer régulièrement des travaux pour le compte d'organismes indépendants de la mairie (parti politique notamment).

## 4.1.5 Pratiques en matière contentieuse

- ▶ Il nous a été indiqué que le Maire souhaitait mettre en œuvre de nombreuses procédures contentieuses, souvent davantage par principe que dans la recherche d'une compensation d'un préjudice subi par la Mairie (en raison de l'insolvabilité fréquente des personnes contre lesquelles des plaintes étaient déposées). Cette pratique a été à l'origine de frais de contentieux relativement importants (environ 220 K€ entre 2001 et 2007).



# 5 Prospective financière

## 5.1 Objectifs de la prospective

La prospective financière doit permettre de déterminer si les tendances identifiées entre 2001 et 2007 peuvent être poursuivies sans placer la commune dans une situation financière non conforme aux principes prudeniels en vigueur pour une commune de la taille de Coudekerque-Branche :

- Une épargne nette supérieure à 0%,
- Une capacité de désendettement supérieure à 15 années.

Si l'épargne brute est négative ou si la capacité de désendettement est supérieure à 15 années, la commune est soumise à un risque de mise sous tutelle.

La prospective doit mettre en évidence les principaux ratios caractérisant la situation financière de la commune, en prenant en compte

- Les évolutions prévisibles (connues en 2008) des liens financiers entre l'Etat et les communes,
- D'une stabilité du périmètre, des compétences et des flux financiers avec la communauté urbaine,
- Du contexte économique prévisible des prochaines années,
- De l'évolution des dépenses de fonctionnement,
- Des niveaux d'investissement retenus.

Nous étudierons successivement :

- Les hypothèses retenues en recettes pour les deux scénarii réalisés,
- Le scénario 1 fondé sur une évolution des dépenses conforme à celle du précédent mandat,
- Le scénario 2 dans lequel l'évolution des dépenses correspond à celle généralement observée dans les collectivités de la taille de Coudekerque-Branche.

## 5.2 Les hypothèses retenues en recettes

La prospective financière est fondée sur un faisceau d'hypothèses qui permettent de déterminer les évolutions les plus probables. Pour les recettes, seules les taux des taxes ménages sont déterminés par la commune, toutes les autres recettes correspondent à des hypothèses techniques liées à des évolutions macroéconomiques, microéconomiques et politiques.

La principale hypothèse macroéconomique est le taux d'inflation qui a été fixé à 2% sur toute la période.

Pour les taxes ménages, l'hypothèse retenue dans les simulations est une stabilité des taux de fiscalité au cours du mandat 2008-2014 conformément à la situation du mandat précédent. L'évolution des bases de taxe d'habitation est de 2% par an, inférieure à la période précédente qui était marquée par le dynamisme du marché immobilier ; cette prévision anticipe une diminution de la construction de logements. L'évolution des bases de taxe sur le foncier bâti est également de 2% par an, légèrement en retrait par rapport à la période précédente afin d'anticiper une diminution de la construction de logements.

Les droits de mutation sont eux déterminés par l'évolution des volumes de transactions immobilières qui sont attendus en forte baisse pour les 3 années à venir : la prospective est établie sur une diminution de 10% par an pendant trois années puis une stabilité du montant de la taxe.

Pour l'attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire, il est prévu une stabilité en euros courants sur toute la période.

Les dotations d'Etat sont déterminées en fonction des hypothèses les plus probables pour chacune des dotations. Pour la dotation globale de fonctionnement, l'évolution serait inférieure à l'inflation soit 1,5%, si la politique actuellement menée par le gouvernement et le comité des finances locales est prorogée. Il est prévu une hausse de 5% par an de la dotation de solidarité communautaire et une diminution de la compensation TP de 15% par an.

Les recettes de produit des services et autres produits de gestion courante évoluent au rythme de l'inflation.

Pour les subventions d'investissement, dont la TLE, l'évolution suit l'inflation. Pour le FCTVA, le montant est fonction des volumes d'investissement de l'année N-2.

## 5.3 Hypothèse 1 : évolution conforme à celle du précédent mandat

Dans cette hypothèse 1, les dépenses évoluent au rythme constaté les années précédentes dans la commune qui a comporté notamment

- Une hausse marquée des dépenses de personnel,
- Une stabilité ou légère diminution des autres dépenses de fonctionnement.

Conformément aux tendances précédemment observées, les dépenses de personnel augmenteraient de 7,5% par an, soit 53% sur la période, et les autres dépenses non financières diminueraient de l'ordre de -1% par an.

Les dépenses d'investissement s'établiraient à 2,5 M€ par an, moyenne du précédent mandat.

Le tableau ci-dessous synthétise les soldes intermédiaires de gestion 2009-2014 issus de cette hypothèse.

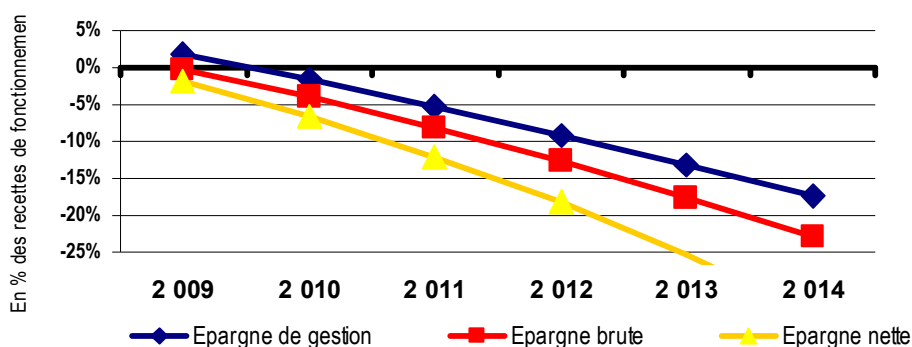
<b>En K€ courants</b>	<b>2 009</b>	<b>2 010</b>	<b>2 011</b>	<b>2 012</b>	<b>2 013</b>	<b>2 014</b>
Evolutions recettes	25 438	25 673	25 925	26 224	26 537	26 864
Evolutions dépenses	24 993	26 107	27 312	28 616	30 025	31 546
<b>Total Epargne de gestion</b>	<b>445</b>	<b>- 434</b>	<b>1 387</b>	<b>- 2 392</b>	<b>- 3 488</b>	<b>- 4 683</b>
Intérêt financier	512	589	732	918	1 163	1 478
<b>Epargne brute</b>	<b>- 67</b>	<b>- 1 023</b>	<b>- 2 120</b>	<b>- 3 309</b>	<b>- 4 650</b>	<b>- 6 160</b>
Remboursement K	427	654	1 037	1 467	2 061	2 803
<b>CAF nette</b>	<b>- 494</b>	<b>- 1 677</b>	<b>- 3 157</b>	<b>- 4 777</b>	<b>- 6 712</b>	<b>- 8 963</b>
<b>Total dépenses investissement (hors remb K)</b>	<b>2 500</b>	<b>2 500</b>	<b>2 500</b>	<b>2 500</b>	<b>2 500</b>	<b>2 500</b>
<b>Recettes d'investissement</b>	<b>606</b>	<b>177</b>	<b>491</b>	<b>495</b>	<b>500</b>	<b>504</b>
<b>Besoin de financement</b>	<b>2 389</b>	<b>4 001</b>	<b>5 167</b>	<b>6 782</b>	<b>8 712</b>	<b>10 959</b>
<b>Encours de dette</b>	<b>15 124</b>	<b>18 471</b>	<b>22 600</b>	<b>27 915</b>	<b>34 565</b>	<b>42 721</b>
<b>Capacité de désendettement</b>	<b>- 226</b>	<b>- 18</b>	<b>- 11</b>	<b>- 8</b>	<b>- 7</b>	<b>- 7</b>

Cette hypothèse met en évidence une situation d'impasse financière dès 2009 :

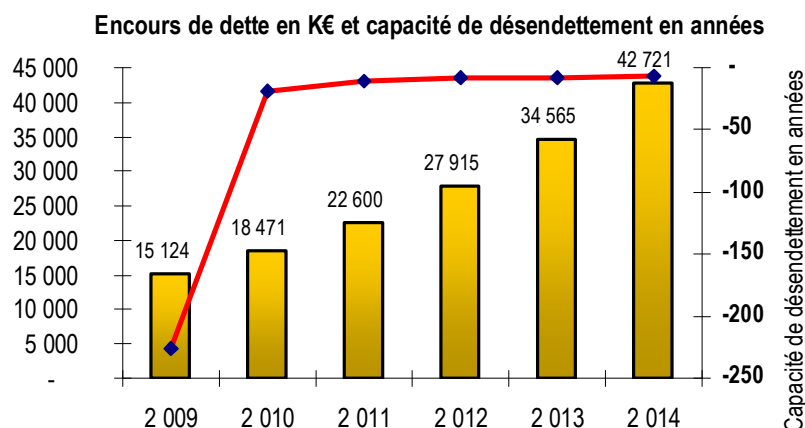
- la commune se trouverait en situation de risque avéré :
- L'épargne brute devient nulle,
- La capacité de désendettement ne peut plus être calculée,

En 2010, la Ville doit emprunter pour rembourser la dette ce qui est contraire à la règle d'or des finances locales.

Le graphique ci-dessous présente la chute des soldes de gestion à travers les trois épargnes (de gestion, brute et nette).



Le deuxième graphique présente l'évolution de l'encours de dette (histogramme) et la capacité de désendettement (nombre d'années d'épargne brute nécessaires pour rembourser la dette illustrée par la courbe, échelle de droite) exprimée en années, bien que le calcul de cette dernière ne soit pas pertinent puisque l'épargne brute est négative dès 2009.



## 5.4 Hypothèse 2 : évolution conforme à celle de la moyenne des collectivités

Dans cette hypothèse 2 les dépenses évoluent à un rythme naturel, généralement constaté dans les collectivités de la strate :

- ▶ Hausse des dépenses de personnel au rythme de 3% par an, ce qui constitue un rythme très inférieur à celui des années précédentes
- ▶ Evolution des autres dépenses de fonctionnement au rythme de inflation + 0,5%, soit 2,5% sur la période.

Les dépenses d'investissement s'élèvent à 2,5 M€ par an, moyenne du précédent mandat.

Dans cette hypothèse, les résultats présentés dans le tableau et les deux graphiques qui suivent sont moins défavorables que ceux de la précédente simulation.

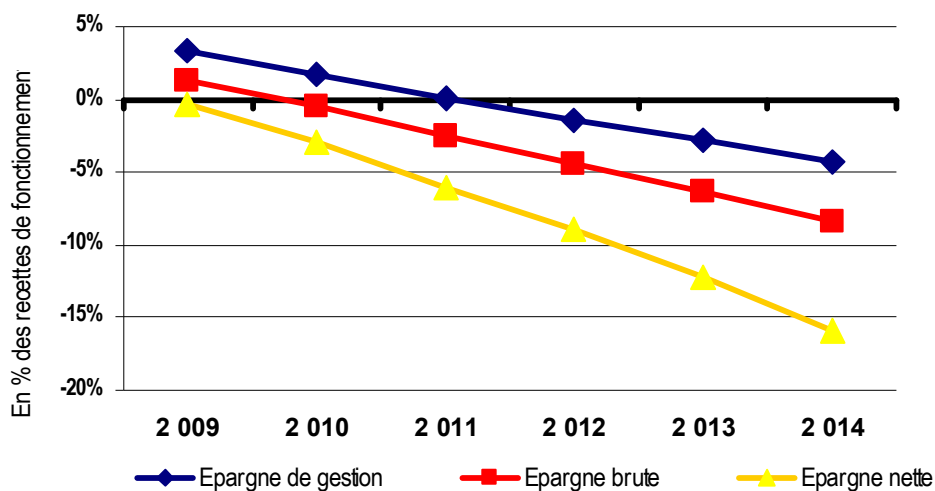
La commune se trouve néanmoins en situation d'impasse financière en 2010, car la Ville doit emprunter pour rembourser la dette, ce qui est contraire à la règle d'or des finances locales. Dès 2009, les ratios financiers sont très défavorables :

- L'épargne brute est très faible,

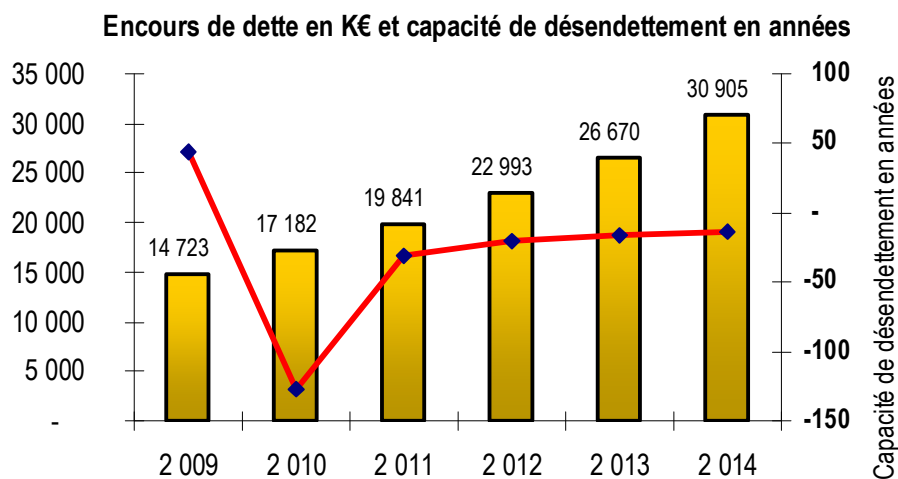
- La capacité de désendettement est de l'ordre de 45 années.

<i>En K€ courants</i>	2 009	2 010	2 011	2 012	2 013	2 014
Evolutions recettes	25 438	25 673	25 925	26 224	26 537	26 864
Evolutions dépenses	24 592	25 237	25 900	26 581	27 281	28 000
<b>Total Epargne de gestion</b>	<b>846</b>	<b>436</b>	<b>25</b>	<b>357</b>	<b>744</b>	<b>1 136</b>
intérêt financier	512	571	660	775	916	1 086
<b>Epargne brute</b>	<b>334</b>	<b>- 136</b>	<b>635</b>	<b>- 1 132</b>	<b>- 1 660</b>	<b>- 2 222</b>
Remboursement K	427	616	885	1 168	1 546	1 990
<b>CAF nette</b>	<b>- 93</b>	<b>- 752</b>	<b>- 1 520</b>	<b>- 2 300</b>	<b>- 3 206</b>	<b>- 4 212</b>
<b>Total dépenses investissement (hors remb K)</b>	<b>2 500</b>	<b>2 500</b>	<b>2 500</b>	<b>2 500</b>	<b>2 500</b>	<b>2 500</b>
<b>Recettes d'investissement</b>	<b>606</b>	<b>486</b>	<b>491</b>	<b>495</b>	<b>500</b>	<b>504</b>
<b>Besoin de financement</b>	<b>1 988</b>	<b>2 766</b>	<b>3 529</b>	<b>4 305</b>	<b>5 206</b>	<b>6 207</b>
<b>Encours de dette</b>	<b>14 723</b>	<b>16 873</b>	<b>19 517</b>	<b>22 654</b>	<b>26 314</b>	<b>30 532</b>
<b>Capacité de désendettement</b>	<b>44</b>	<b>- 124</b>	<b>31</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>14</b>

Le graphique des trois épargnes (de gestion, brute et nette) permet de représenter les résultats de la nouvelle hypothèse dans laquelle la dégradation des soldes est plus tardive et moins marquée que dans l'hypothèse 1.



Le constat est similaire sur le graphique de la dette et de la capacité de désendettement. Les résultats ne sont néanmoins pas soutenables pour la commune.



## 5.5 Conclusion de la prospective

La prospective du scénario 1, établie dans l'hypothèse « au fil de l'eau » montre que les tendances identifiées entre 2001 et 2007 ne peuvent être poursuivies durant le prochain mandat sans mener la Ville à situation financière exsangue dès 2009 et qui s'aggraverait encore lors des exercices suivants. En 2009, tous les ratios d'alerte sont dépassés et en 2010, la situation est critique :

- ▶ l'épargne de gestion serait négative : les recettes courantes ne permettent pas de faire face aux dépenses courantes,
- ▶ La commune serait en 2010 dans une situation dans laquelle elle devrait emprunter pour rembourser les intérêts de la dette, ce qui est totalement contraire à la règle d'or des finances locales.

Les évolutions du précédent mandat - avec une évolution très importante des frais de personnel - ont un caractère inhabituel. En fondant la prospective sur les évolutions généralement constatées dans la majorité des collectivités, la Ville dépasse les ratios d'alerte en 2009 puisque la capacité de désendettement dépasse les 45 années.

Il est donc nécessaire de construire une prospective financière fondée sur des hypothèses adaptées à ce contexte financier très défavorable :

- établissement d'un plan pluriannuel des investissements prenant en compte cette situation, et priorisant les dépenses pour les maintenir dans une enveloppe compatible avec la capacité financière de la commune
- mise en œuvre d'un plan de maîtrise des dépenses de fonctionnement, permettant d'assumer les dépenses nouvelles issues du projet de mandature, sans accroissement excessif du montant total des dépenses
- les marges de manœuvre sur les recettes, d'investissement comme de fonctionnement, sont très faibles, comme évoqué à plusieurs reprises dans les parties précédentes.

