



Le président

Le 20 novembre 2020

Dossier suivi par : Yves Tellier, greffier de section

T. 03 21 50 75 86

Mél. : hdf-greffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : ROD 2020-0076

Greffe n° 2020-1782

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives
relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la
commune de Saint-Martin-Boulogne.

Envoi dématérialisé avec accusé de réception

(article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Monsieur le Maire,

Par lettre du 1^{er} juillet 2020, je vous ai communiqué le rapport d'observations provisoires relatif à la gestion de la commune de Saint-Martin-Boulogne pour les exercices 2014 et suivants.

Le délai de contradiction prévu par le code des juridictions financières étant écoulé, la chambre a arrêté ses observations définitives qui prennent la forme du rapport joint en annexe.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous pouvez, dans un délai d'un mois, adresser au greffe de la juridiction une réponse écrite à ces observations, sous votre signature personnelle. Dès lors qu'elle aura été adressée dans le délai précité, cette réponse, qui engage votre seule responsabilité, sera jointe au rapport ainsi que, le cas échéant, celle de l'ordonnateur précédemment en fonctions, également destinataire de ce rapport.

Cette réponse devra parvenir à la chambre sous forme dématérialisée (fichier PDF comprenant la signature et fichier Word) à l'adresse électronique du greffe par la voie de la plateforme d'échanges <https://correspondanceif.ccomptes.fr>, ou à défaut, par courrier sur support papier.

Je vous rappelle que ce document revêt, à ce stade de la procédure, un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger.

Monsieur Raphaël Jules

Maire de la commune de
Saint-Martin-Boulogne

Mairie

31, route de Saint-Omer

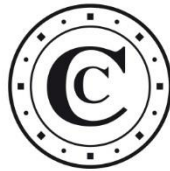
62280 – SAINT-MARTIN-BOULOGNE

Un document final, constitué du rapport et des réponses aux observations définitives dont la chambre aura été destinataire, vous sera ensuite notifié. Après sa communication à l'assemblée délibérante, dès sa réunion la plus proche, dans les conditions prévues par l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, il sera rendu public.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

A handwritten signature in blue ink, consisting of several loops and a vertical stroke, positioned above the name Frédéric Advielle.

Frédéric Advielle



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE SAINT-MARTIN-BOULOGNE (Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2014 et suivants

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,
le présent document est confidentiel.**

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

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	5
1 UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE SOUTENABLE	6
1.1 Un autofinancement suffisant et un endettement limité	6
1.2 Une prospective financière à actualiser avec les conséquences de la crise sanitaire.....	9
2 UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT À MIEUX ANTICIPER ET MAÎTRISER....	12
2.1 Une programmation des investissements à parfaire.....	13
2.1.1 Une vision pluriannuelle à construire	13
2.1.2 L'insuffisante connaissance du patrimoine et des besoins d'investissement.....	16
2.2 Des écarts notables entre les approches initiales et les réalisations des principales opérations d'investissement.....	17
2.2.1 Le budget non maîtrisé des travaux de la résidence Léon Blum	18
2.2.2 De fortes discordances de coûts entre prévisions et réalisation pour les équipements sportifs	18
2.2.3 La finalité évolutive d'un équipement public	19
2.2.4 Le projet redéfini d'extension de la mairie.....	19
2.2.5 La ZAC Multisites et les négligences de la commune concédante.....	20
3 LA PROPRETÉ URBAINE	24
3.1 Les contours du service.....	24
3.1.1 Des interactions avec la gestion des déchets ménagers	24
3.1.2 L'organisation du service	24
3.1.3 L'évolution des objectifs et des techniques utilisées.....	25
3.2 La communication et la lutte contre les incivilités	25
3.2.1 L'action du conseil municipal des jeunes	25
3.2.2 La lutte contre les incivilités.....	26
4 LA COMMANDE PUBLIQUE	27
4.1 L'opération de construction de terrains et d'équipements sportifs.....	27
4.1.1 Les conditions d'appréciation de la valeur technique des gazons synthétiques, dans le cadre de l'évaluation des offres	27
4.1.2 Les conséquences préjudiciables d'une erreur non rectifiée.....	28
4.1.3 La possibilité d'un bouleversement du marché	29
4.2 Des irrégularités dans un marché d'électricité et d'éclairage public	30
ANNEXE. TABLEAUX DESTINÉS À L'ENQUÊTE RÉGIONALE SUR LA PROPRETÉ URBAINE	32

SYNTHÈSE

Saint-Martin-Boulogne (Pas-de-Calais) est une commune de 11 390 habitants, membre de la communauté d'agglomération du Boulonnais.

En 2019, à l'aune de sa capacité de désendettement d'1,7 an, sa situation financière est satisfaisante. Malgré une augmentation de 0,7 M€, son endettement de 3,17 M€ est maîtrisé. Après une baisse significative de 2014 à 2016, la commune a rétabli son épargne brute à un niveau voisin d'1,9 M€, grâce notamment à une augmentation significative des droits de mutation à titre onéreux, dont le montant s'élève à 465 000 € en 2019. Or, cette recette est, par nature, très sensible à la conjoncture, notamment en période de crise.

À l'horizon 2025, un important programme d'investissement de plus de 20 M€, supérieur de près de 50 % aux dépenses d'équipement réalisées depuis 2014, est prévu. Fin 2019, une prospective financière montrait qu'il était soutenable. Les fondamentaux financiers de la commune, dont le niveau de 2 M€ de sa trésorerie, devraient lui permettre, en 2020, de faire face aux conséquences de la crise sanitaire.

La commune ne dispose pas d'un recensement précis de son patrimoine et de l'état de celui-ci. Un diagnostic pourrait lui permettre de mieux cerner ses besoins et d'optimiser sa gestion, notamment en termes de performance énergétique.

La définition des programmes d'investissement découle souvent d'une démarche empirique, aussi la commune ne les maîtrise pas totalement, avec pour conséquence des retards d'exécution parfois préjudiciables. Ainsi, la création d'un établissement public dans le quartier Marlborough a principalement été motivée par la perspective de se voir remettre un terrain constructible, l'identification du besoin à satisfaire s'étant faite dans un second temps. De même, le projet d'extension de la mairie est le résultat d'évolutions successives qui ont amené son coût à presque décupler en deux ans, passant de 0,2 M€ à 1,9 M€.

Enfin, la commune doit progresser dans le respect de certains principes fondamentaux de la commande publique, notamment lors de prestations de maîtrise d'œuvre ou encore dans la procédure d'attribution d'un marché.

RECOMMANDATIONS¹**Rappels au droit (régularité)**

	<i>Totalement mis en œuvre²</i>	<i>Mise en œuvre en cours³</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁴</i>	<i>Non mis en œuvre⁵</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, constater les rattachements de charges et de produits à l'exercice.				X	9
Rappel au droit n° 2 : ne constater que des restes à réaliser qui correspondent aux dépenses engagées non mandatée, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.				X	15

¹ Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

² L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

³ L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

⁴ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

⁵ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : établir un plan pluriannuel d'investissement, le faire adopter par le conseil municipal, en suivre l'exécution et l'actualiser régulièrement.				X	14
Recommandation n° 2 : développer des outils de suivi du patrimoine, s'appuyant notamment sur un diagnostic de l'état du bâti.				X	16
Recommandation n° 3 : s'assurer que chaque compte-rendu annuel d'activité de la concession de la ZAC Multisites intègre le calcul du montant de la somme qui est attendue de la part du concessionnaire en application de la clause prévue au 1 ^{er} tiret de l'article 30-1-3 du traité de concession, tel qu'il résulte de l'avenant transactionnel de 2017.	X				22

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Martin-Boulogne (Pas-de-Calais) sur les exercices 2014 et suivants a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 16 janvier 2020 à M. Christian Baly, maire et ordonnateur en fonctions durant toute l'instruction. M. Raphaël Jules lui a succédé en juillet 2020.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu avec M. Baly le 24 avril 2020, par visio-conférence.

Le contrôle a porté sur la situation financière, l'investissement du bloc communal dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières, la propriété urbaine dans le cadre d'une enquête régionale de la chambre et, enfin, sur la commande publique.

Dans sa séance du 6 mai 2020, la chambre a formulé des observations provisoires, transmises le 1^{er} juillet à M. Jules et le 20 juillet à M. Baly. Des extraits ont également été adressés à des organismes tiers, pour ce qui les concernait.

M. Jules, après avoir sollicité et obtenu un délai supplémentaire du président de la chambre, a transmis sa réponse par courrier du 25 septembre, reçu le 28 septembre.

Après avoir examiné la réponse du maire actuel et celles de deux destinataires d'extraits du rapport la chambre, dans sa séance du 4 novembre 2020, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé durant l'entrée en vigueur des mesures prescrites par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, complété par le décret n° 2020-423 du 14 avril 2020, pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. De telles mesures vont affecter la situation financière de la collectivité pour les exercices 2020 et suivants.

Dans le cadre du présent contrôle, la chambre a cherché à en mesurer l'impact sur ses recettes et ses dépenses, en prenant en compte les éléments provisoires portés à sa connaissance à la clôture de l'instruction.

La commune de Saint-Martin-Boulogne

La commune, membre de la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB), est limitrophe de la ville de Boulogne, et marquée par l'empreinte des accès routiers et autoroutiers à cette dernière.

En 2017, la commune comptait 11 390 habitants, chiffre en légère croissance par rapport au précédent recensement. Par rapport aux moyennes régionales, le revenu disponible par unité de consommation et la part des ménages fiscaux imposés étaient quelque peu en-deçà, alors que le taux de pauvreté et le taux de chômage étaient légèrement plus favorables.

1 UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE SOUTENABLE

Fin 2019, la commune ne dispose plus que d'un budget, depuis qu'elle a transféré sa compétence « assainissement » à la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB) et que le budget annexe afférent a été supprimé.

Aussi, la chambre a conduit son analyse à partir des données du seul budget principal, qu'elle a toutefois retraitées afin de tenir compte de l'effet sur celui-ci, de 2016 à 2017, du transfert de la compétence « ordures ménagères », également à la CAB.

En 2019, les recettes réelles de fonctionnement sont, avec 13,64 M€, au même niveau qu'en 2014. Les dépenses réelles de fonctionnement, avec 11,76 M€, ont en revanche progressé d'un peu plus de 0,3 M€. La capacité d'autofinancement brute est, dès lors, en repli. La collectivité a réalisé 14,3 M€ de dépenses d'équipement entre 2014 et 2019. Sa dette est de seulement 3,17 M€. À l'aune de sa capacité de désendettement⁶ d'1,7 an, la commune conserve une bonne solvabilité financière au terme de la période contrôlée.

1.1 Un autofinancement suffisant et un endettement limité

Au cours de la période 2014 à 2019, les principaux indicateurs financiers de la commune ont peu évolué.

⁶ La capacité de désendettement est déterminée par le rapport de l'encours dette au 31/12 sur la CAF brute (voir définition à la note n° 12). Il s'exprime en nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser avec la CAF brute la totalité des emprunts contractés. Il s'agit du principal indicateur de la mesure de la santé financière d'une collectivité.

Tableau n° 1 : Les principaux indicateurs financiers de 2014 à 2019

	(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne retraitée ⁷
1	Recettes réelles de fonctionnement	13,66	13,91	13,72	13,37	13,23	13,64	+ 0,63 %
2	dont recettes de la fiscalité locale	7,83	8,16	8,13	7,78	7,87	8,08	+ 1,88 %
3	dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	2,19	2,23	2,28	2,26	2,24	2,24	+ 0,73 %
4	dont dotations et participations provenant de l'État	2,81	2,65	2,35	2,32	2,26	2,30	- 4,42 %
5	Dépenses réelles de fonctionnement	11,43	11,93	12,19	11,60	11,62	11,76	+ 1,97 %
6	dont charges à caractère général	2,76	2,81	2,82	2,58	2,62	2,59	+ 0,63 %
7	dont charges de personnel	6,11	6,51	6,53	6,42	6,16	6,24	+ 0,97 %
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	1,10	1,11	1,11	1,03	1,03	1,07	+ 1,14 %
9	dont intérêts de la dette	0,09	0,08	0,07	0,06	0,05	0,05	- 10,34 %
								Total sur les années (en M€)
10	Capacité d'autofinancement brute⁸	2,28	2,04	1,58	1,78	1,61	1,87	11,16
11	Annuité en capital de la dette	0,28	0,28	0,29	0,30	0,31	0,27	1,72
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	2,00	1,76	1,30	1,48	1,30	1,60	9,45
13	Recettes d'investissement hors emprunt	0,41	0,60	0,35	0,42	0,37	0,27	2,42
14	Financement propre disponible⁹ (= 12 + 13)	2,41	2,36	1,64	1,90	1,67	1,87	11,87
15	Dépenses d'équipement	1,44	1,64	0,73	2,43	5,46	2,61	14,31
16	Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	1,50	1,50
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	2,48	2,20	1,91	1,61	1,94	3,17	
18	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	1,1	1,1	1,2	0,9	1,2	1,7	

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de la commune et de leur évaluation prévisionnelle pour 2019.

⁷ Pour le calcul de la variation annuelle moyenne des principaux agrégats, la chambre a neutralisé les évolutions qui ont marqué le passage de 2016 à 2017, et qui s'expliquent principalement par le transfert de la compétence « ordures ménagères » à la CAB, d'où des décalages sur les recettes fiscales, sur les charges à caractère général et, dans une moindre mesure, sur les dépenses de personnel.

⁸ La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'épargne dégagée par l'activité courante de la commune sur un exercice. Elle devient disponible pour couvrir tout ou partie des dépenses d'investissement, y compris l'amortissement du capital de la dette. La CAF brute moins ce dernier constitue la CAF nette.

⁹ Le financement propre disponible correspond aux ressources hors emprunt dont dispose la collectivité pour financer ses dépenses d'équipement.

Depuis 2014, l'évolution des recettes et dépenses de fonctionnement de la collectivité n'appelle pas d'inquiétude. Elle a réussi, malgré un tassement de son épargne, à maintenir ses équilibres financiers.

En recettes, le produit global se maintient, malgré la perte de presque 0,5 M€ de dotations de l'État dans le cadre de la contribution au redressement des comptes publics. Entre 2014 et 2016, celles-ci se sont contractées de 8,4 %/an, et ont un peu plus baissé que dans les communes de la même strate démographique.

Cette baisse a en partie été compensée par des produits importants de droits de mutation à titre onéreux, passant de 275 000 € en 2016 à 465 000 € en 2019, ainsi que par l'évolution des produits de la fiscalité directe locale (taxe d'habitation et taxes foncières), dont la croissance moyenne de 2014 à 2018 a été d'1,4 %/an. Entre 2014 et 2019, la commune n'a pas augmenté ses taux. Elle a toutefois une pression fiscale plus élevée que sa strate¹⁰.

Avec d'autres recettes plus faibles qu'ailleurs, Saint-Martin-Boulogne ne dispose que de 1 141 €/habitant de produits de fonctionnement¹¹, contre 1 288 € pour la moyenne des communes comparables.

L'évolution des dépenses de fonctionnement est modérée depuis 2014. La commune a fourni un effort de maîtrise sur les charges de gestion, en particulier les charges à caractère général et les dépenses de personnel, ces dernières ne progressant que de + 0,97 % en moyenne annuelle.

En 2018, Saint-Martin-Boulogne a dépensé 1 026 €/habitant, toutes charges de fonctionnement confondues, soit 14,5 % de moins que sa strate de population. Cependant, avec 191 €/habitant, la commune verse deux fois plus de subventions de fonctionnement que la moyenne, et cet écart a augmenté depuis 2014. Elle considère que les principales associations bénéficiaires, l'espace Brassens et surtout le Centre Social Éclaté, remplissent des missions culturelles et périscolaires qui, dans d'autres lieux, sont exercées en régie par les communes.

La chambre attire l'attention de la commune sur un problème de fiabilité des comptes. En effet, elle doit veiller à respecter le principe d'indépendance des exercices en appliquant la comptabilité de rattachement des produits et des charges à l'exercice. Ainsi, quand le service a été rendu ou l'achat effectué, le produit ou la charge doivent être rattachés à l'exercice au cours duquel ils ont été exécutés, même si l'encaissement ou le paiement interviennent sur l'exercice suivant.

La chambre ne peut donc partager le point de vue exprimé par la commune lors de l'instruction, selon lequel les contrats sont souvent conçus pour s'exécuter du 1^{er} janvier au 31 décembre et qu'il n'y a donc pas lieu de rattacher ces charges.

¹⁰ Soit les communes de 10 000 à 20 000 habitants. Les données sont issues du portail Finances locales de l'État – comptes individuels des communes. En 2018, le produit de la TH était de 277 €/hab. contre 234 €/hab. pour la strate ; le produit de TFB était de 331 €/hab. contre 307 €/habitant pour la strate ; le taux de TH était de 25,12 % contre 16,68 % pour la strate ; celui de la TFB de 28,15 % contre 22,76 % pour la strate.

¹¹ « Produits de fonctionnement CAF », c'est-à-dire pris en compte pour le calcul de la capacité d'autofinancement.

Rappel au droit n° 1 : conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, constater les rattachements de charges et de produits à l'exercice.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le nouveau maire précise que cette situation résulte d'une défaillance informatique qui a été signalée au prestataire de la commune afin que celui-ci y remédie, et que les comptes administratifs comprenaient la mention manuscrite des montants des rattachements, qui, entre 2015 et 2019, ont varié de 32 000 € à 55 000 €, à l'exception de 2016 avec 244 000 €.

Pour la chambre, ces explications ne remettent pas en cause le constat d'absence de fiabilité des comptes. Elle observe d'ailleurs que les variations de montants de rattachement de charges d'un exercice à l'autre le renforce, la commune ne respectant pas le principe comptable de permanence des méthodes.

Sous l'effet de la stabilité des produits et de l'augmentation des charges, la capacité d'autofinancement (CAF) brute est en repli de 20 % (- 0,4 M€) en six ans. En 2018, son niveau, avec 140 €/habitant, est sensiblement inférieur à la moyenne de la strate (189 €/habitant), ce qui n'était pas le cas en début de période. Toutefois, le résultat de 2019 montre un léger redressement, à 163 €/habitant, du fait d'une croissance non négligeable des recettes, sur un an.

Entre 2014 et 2019, la collectivité a réalisé 14,3 M€ de dépenses d'équipement¹², qu'elle a globalement financées sur ses ressources propres (CAF brute, FCTVA¹³ et cessions d'actifs principalement) et en bénéficiant de subventions d'équipement de 0,8 M€. Sur l'ensemble de la mandature, les remboursements de dette ont été supérieurs à l'emprunt d'1,5 M€ souscrit en 2019. Ces constats montrent que l'autofinancement, combiné aux subventions reçues, a été suffisant pour financer ces dépenses d'équipement de manière soutenable et qu'il en serait de même, à l'avenir, si ces divers flux financiers restaient comparables (*cf. infra*).

1.2 Une prospective financière à actualiser avec les conséquences de la crise sanitaire

Avant l'état d'urgence sanitaire lié à la Covid-19, la commune avait fait réaliser par un cabinet de consultants une prospective financière, dont la dernière actualisation date d'octobre 2019. Elle projette, à partir des indicateurs fondamentaux favorables relevés *supra*, la trajectoire financière à l'horizon 2025.

¹² La commune ne comptabilise plus, depuis 2017, les travaux d'investissement en régie de ses services techniques. Or, ils en réalisent. Ceci contribue à l'effort d'équipement de la collectivité, et une comptabilisation serait d'ailleurs susceptible d'accroître les versements du fonds de compensation de la TVA qu'elle reçoit.

¹³ FCTVA : fonds de compensation pour la TVA : dotation versée, deux ans après, aux collectivités territoriales et destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA qu'elles supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement.

Celle-ci devra être actualisée avec les résultats définitifs de la fin 2019 ainsi que les effets des mesures prises à l'occasion de la crise sanitaire. Elle avait, à l'origine, été établie sur les prévisions suivantes, de montants en valeur absolue et de taux d'évolution.

L'excédent brut de fonctionnement (EBF)¹⁴ était estimé à 1,86 M€ fin 2019, soit à un niveau inférieur à celui de 2018 (1,92 M€). Fin 2019, il s'est établi à 2,14 M€.

Les hypothèses de dépenses principales de fonctionnement se présentent ainsi.

D'une part, le taux d'évolution de 2 %/an a été retenu pour les « charges à caractère général », alors qu'entre 2014 et 2019, il était de 0,63 % par an. La collectivité a justifié ce choix par le fait que les contrats de prestations de services avaient été renégociés à la baisse au cours de la période antérieure, aussi elle pensait ne plus pouvoir en réduire le coût significativement à l'avenir.

D'autre part, la croissance des « autres charges de gestion courante » serait d'1 % par an. Elles concernent principalement les subventions versées, qui ont, rétrospectivement, crû d'1,57 %/an.

Enfin, la masse salariale augmenterait au rythme d'1 % par an jusqu'en 2025. La commune s'est fondée sur le maintien des orientations qu'elle avait prises et les réalisations obtenues au cours de la période précédente. Ainsi, elle tient compte du nombre élevé de départs à la retraite non remplacés. Une vingtaine de départs (sur 130 ETP) sont anticipés. La collectivité devrait, par là-même, bénéficier d'un tassement de sa masse salariale, le revenu d'agents partant à la retraite étant généralement supérieur à celui des personnels nouvellement recrutés pour les remplacer. Ceci devrait être surtout le cas en catégorie C car pour les catégories B et A, la commune recrute plus volontiers des agents en valorisant des profils expérimentés.

Par ailleurs, en recettes de fonctionnement, la collectivité envisage un taux d'évolution de + 0,83 %/an pour les produits courants. Les ressources fiscales progresseraient d'1,16 %.

Dans ces hypothèses d'évolution des dépenses et des recettes, l'excédent brut de fonctionnement serait quasi constant entre 2023 et 2025, à un niveau d'1,66 M€, inférieur à celui observé rétrospectivement. Du fait de la croissance des charges financières à la suite de la souscription de nouveaux emprunts, la CAF brute serait en baisse un peu plus prononcée, se stabilisant à 1,44 M€ en fin de période.

Sur ces bases, la collectivité prévoyait 20,6 M€ de dépenses d'équipement de 2020 à 2025, pour ses principaux projets que sont l'extension de la mairie et l'équipement public du quartier Marlborough (cf. ci-dessous). Ces dépenses d'équipement étaient prévues selon un échéancier présentant un pic de 6 M€ en 2022, puis se stabilisant à 2,5 M€ par an jusqu'en 2025.

En complément de son épargne brute et de ses autres ressources propres, la commune projetait de s'endetter d'un peu plus de 3,17 M€. La dette s'établirait alors à 6,24 M€ au 31 décembre 2025.

¹⁴ L'EBF est le solde des recettes et dépenses courantes de la collectivité, soit le surplus de ressources qu'elle dégage de son fonctionnement courant.

Fin 2019, avant l'impact de la crise sanitaire, la trajectoire financière envisagée permettait de soutenir l'important programme d'investissement projeté jusqu'en 2025. La collectivité verrait sa capacité de désendettement croître à 4,3 ans à cet horizon contre 1,7 an fin 2019, ce qui reste soutenable.

La chambre a interrogé la commune sur les effets de la crise observée depuis le mois de mars 2020. Pour assurer la continuité de l'action municipale, à part la fermeture des écoles, la règle générale a été le maintien de l'activité des personnels, que ce soit à leur poste de travail dans le respect des mesures barrières, ou par télétravail avec renvoi des lignes téléphoniques. Quelques personnes du CCAS en charge des visites (portage de repas, ménage) aux personnes âgées, et ayant elles-mêmes des facteurs de risques chroniques, ont dû être remplacées. Dans sa réponse, le maire indique que les dépenses d'intérim et des heures supplémentaires sont en baisse.

La commune avait conservé un stock de masques d'une précédente épidémie de grippe. Elle en a achetés en complément, ainsi que du gel hydro-alcoolique, par l'intermédiaire des commandes passées par la région. Elle a fait désinfecter ses écoles par une entreprise spécialisée, au prix de 400 €/école.

Elle devrait enregistrer des baisses de dépenses de restauration scolaire, ainsi que pour les manifestations culturelles, mais perdre des recettes de locations de salles. Les dépenses de fêtes et cérémonies n'étaient, à la date du 14 septembre 2020, engagées qu'à hauteur de 2 %.

Les impacts sur les produits fiscaux devraient être limités dans la mesure où la plus grande partie de la fiscalité économique relève de l'intercommunalité et où le cadre juridique des reversements sous forme d'attribution de compensation sécurise ce type de ressources. Le 25 juillet 2020, le conseil municipal a accordé aux commerçants un abattement de 10 % sur la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) au titre de l'année 2020, comme l'article 16 de l'ordonnance du 22 avril 2020 l'y autorisait. Le montant de cette taxe qui était, en 2019, de près de 175 000 €, pourrait, selon la réponse du maire aux observations provisoires, baisser à moins de 144 000 €.

Le produit des droits de mutation à titre onéreux devrait diminuer et impacter sensiblement la CAF brute de la collectivité. En 2019, il était de 465 000 €, soit l'équivalent de presque 25 % de l'épargne brute alors même que cette recette est par nature très sensible à la conjoncture. Fin septembre 2020, le maire estime, dans sa réponse, que ce produit ne devrait être que de l'ordre de 314 000 € en 2020, soit une baisse de plus de 150 000 €.

La réalisation du programme d'investissement sera également obérée par la situation épidémique.

En 2020, au vu des éléments transmis dans sa réponse par le maire, l'équilibre financier de la commune ne devrait pas être sensiblement bouleversé. En particulier, elle ne devrait pas connaître de difficultés de trésorerie, dans la mesure où celle-ci était de 2 M€ au 1^{er} janvier et que, depuis, elle a perçu les versements par douzièmes des recettes fiscales directes et de la dotation forfaitaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 2019, à l'aune de sa capacité de désendettement d'1,7 an, la situation financière de la commune est satisfaisante. Malgré une augmentation de 0,7 M€, son endettement, avec 3,17 M€, reste modéré. Après une baisse significative de 2014 à 2016, la commune a rétabli son épargne brute à un niveau voisin d'1,9 M€.

Dans sa prospective financière à l'horizon 2025, l'important programme d'investissement de plus de 20 M€, supérieur de près de 50 % aux dépenses d'équipement réalisées depuis 2014, paraissait soutenable.

2 UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT À MIEUX ANTICIPER ET MAÎTRISER

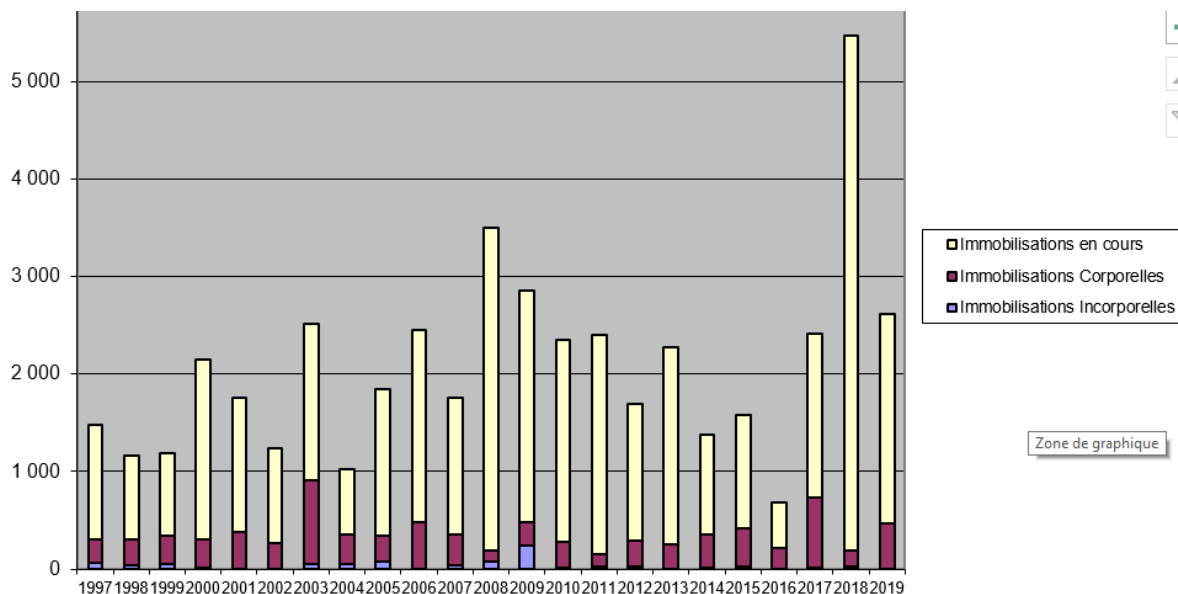
Dans le cadre de l'enquête nationale des juridictions financières sur l'investissement du bloc communal, la chambre s'est, notamment, intéressée aux modalités de définition des besoins, de programmation et de conduite des principales opérations de la commune.

Entre 2014 et 2019, cette dernière a investi 14,3 M€ de dépenses d'équipement. L'essentiel de celles-ci (10,75 M€) a été réalisé à partir de 2017, en particulier en 2018 avec plus de 5 M€¹⁵. Les orientations de la collectivité ont été de ne pas souscrire de nouveaux emprunts compte tenu du rythme modéré d'exécution de son programme d'investissements.

Le graphique ci-dessous montre, sur le temps long, quels ont été les volumes et les cycles d'investissement.

¹⁵ Du fait, notamment, du règlement des opérations de travaux à la résidence Léon Blum, ainsi que de la réalisation d'une piste d'athlétisme et d'un terrain de football en gazon synthétique à proximité du stade d'honneur de la commune (cf. points 2.2.1 et 2.2.2 ci-dessous).

Graphique n° 1 : Dépenses d'investissement de 1997 à 2019 (en milliers d'€)



Source : commune de Saint-Martin-Boulogne.

2.1 Une programmation des investissements à parfaire

2.1.1 Une vision pluriannuelle à construire

Une gestion performante de la politique d'investissement d'une collectivité suppose que celle-ci les ait planifiés et programmés de manière pluriannuelle. La chambre a constaté que si la commune a, au cours de la période contrôlée, légèrement amélioré les informations sur ses projets, elle ne s'est pas dotée d'outils de programmation et de suivi de leur réalisation. Cela se traduit notamment par des taux d'exécution budgétaire très faibles.

La commune considère que les rapports d'orientation budgétaire (ROB) apportent au conseil municipal l'information nécessaire sur les investissements. Le maire a, ainsi, répondu aux observations provisoires de la chambre qu'« un plan pluriannuel d'investissement est présenté chaque année lors du débat d'orientation budgétaire ».

La chambre constate, pour sa part, que jusqu'en 2016, aucun détail sur les dépenses futures d'équipement n'était présenté. Depuis, des éléments sont apportés mais la vision pluriannuelle demeure incomplète.

En 2016, un « plan pluriannuel d'investissement 2016-2018 », détaillé opération par opération, est présenté, sans qu'il soit possible de visualiser précisément l'échelonnement dans le temps des dépenses et des recettes¹⁶.

En 2018, un tableau projette seulement les dépenses d'équipement à l'appui d'une « analyse prospective financière 2018-2022 ». Pour l'exercice 2019, ce document est repris avec de nombreux amendements, qui sont illustrés à travers l'analyse de plusieurs opérations (cf. point 2.2).

Finalement, ces éléments d'information demeurent partiels et n'offrent pas une vision pluriannuelle complète, ce qui s'est avéré préjudiciable pour la commune (voir *infra*).

La réalisation d'un véritable plan pluriannuel d'investissement, comportant une partie dépenses et une partie recettes, et soumis à approbation par l'assemblée délibérante, constituerait un progrès sensible pour la gestion des investissements communaux.

Recommandation n° 1 : établir un plan pluriannuel d'investissement, le faire adopter par le conseil municipal, en suivre l'exécution et l'actualiser régulièrement.
--

À défaut de disposer d'un outil de programmation et de suivi fiable, la commune affiche des prévisions budgétaires de dépenses très supérieures aux réalisations effectives. Les crédits des principales opérations d'équipement sont inscrits en totalité sur un exercice puis reportés d'une année sur l'autre.

Aussi, les taux d'exécution budgétaire en investissement sont très faibles. En dépenses, de 2014 à 2018, ils n'atteignent en moyenne que 41 %, hors restes à réaliser (RAR). En recettes, sur les mêmes années, du fait de l'inscription systématique d'emprunts alors qu'ils n'ont jamais été effectivement souscrits, le taux de réalisation est proche de zéro.

¹⁶ La chambre a aussi relevé que, conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, le rapport devrait « comporter ... une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs ... notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail ». Or, il n'apporte qu'un nombre très limité d'informations sur les dépenses de personnel, et en particulier pas du tout de manière pluriannuelle.

Tableau n° 2 : Taux de réalisation des dépenses et recettes d'équipement et comparaison des montants de restes à réaliser et de crédits annulés

(en M€)	Dépenses d'équipement					Recettes d'équipement				
	Crédits ouverts	Mandats émis	Taux de réalisation	RàR ¹⁷	Crédits annulés	Crédits ouverts	Titres émis	Taux de réalisation	RàR	Crédits annulés
2014	4,33	1,38	32 %	2,95	0	1,43	0,05	3 %	1,38	0
2015	4,49	1,57	35 %	2,92	0	0,90	0,22	24 %	0,68	≈ 0
2016	4,92	0,68	14 %	4,23	≈ 0	0,86	0,09	10 %	0,75	0,02
2017	6,27	2,41	38 %	3,89	- 0,03	1,02	0,07	7 %	0,95	0
2018	7,97	5,46	69 %	2,65	- 0,14	3,64	0,20	5 %	3,39	0,05
Moyenne pondérée			41 %					8 %		

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

Pour éviter cette situation, un vote par autorisations de programme et crédits de paiement permettrait de présenter à la fois une vision globale des dépenses et recettes attendues sur tout le cycle du projet d'investissement, et une prévision des crédits à réaliser sur un seul exercice.

En réponse, le maire indique qu'à l'avenir, la programmation des investissements de la commune évoluera, et qu'un vote par autorisations de programme et crédits de paiement sera progressivement mis en place.

La chambre constate, par ailleurs, qu'à ces taux d'exécution faibles sont associés des restes à réaliser en dépenses qui ne correspondent pas tous à des engagements juridiques.

En effet, ceux-ci ne sont déterminés qu'à partir de la différence entre les crédits ouverts et les mandats émis, et non d'engagements juridiques et comptables. Aussi, la chambre rappelle l'obligation de constater des restes à réaliser conformes aux engagements juridiques et comptables, afin de ne pas altérer la sincérité des résultats.

Rappel au droit n° 2 : ne constater que des restes à réaliser qui correspondent aux dépenses engagées non mandatées, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.

¹⁷ Restes à réaliser.

2.1.2 L'insuffisante connaissance du patrimoine et des besoins d'investissement

Des décisions éclairées en matière d'investissement doivent s'appuyer sur des arbitrages objectifs entre nouveaux équipements, sources de frais de fonctionnement, et travaux de gros entretien, nécessaires pour éviter la dégradation du patrimoine et générer des économies de fonctionnement, par exemple en ce qui concerne l'isolation thermique des bâtiments.

Sur ce dernier point, la commune pourrait prochainement bénéficier d'un « conseiller en énergie partagé¹⁸ », afin de lui permettre d'analyser ses facturations de consommations, de prioriser les travaux possibles en fonction de leur rapport coût/avantage, et d'en déduire un plan pluriannuel d'investissement relatif aux performances énergétiques.

De manière plus générale, la commune a une connaissance lacunaire et désorganisée de son patrimoine. Elle repose sur des documents disparates et portant sur des sujets factuels, tels que les surfaces des bâtiments, leur statut au regard des contrats d'assurance, les systèmes d'alarme, l'accessibilité pour les handicapés ou les avis des commissions de sécurité. Ils ne recensent pas les gros travaux réalisés ou à prévoir.

La chambre estime indispensable la mise en place d'informations plus structurées sur la composition du patrimoine et sur son état, à partir d'un diagnostic exhaustif, notamment compte tenu de son ancienneté.

Recommandation n° 2 : développer des outils de suivi du patrimoine, s'appuyant notamment sur un diagnostic de l'état du bâti.

En réponse, le maire indique que « *la commune va s'engager dans la création d'un outil spécifique de suivi de son patrimoine, afin de tendre vers une mise à jour plus précise de l'état de son actif* ».

Au-delà de la gestion financière et comptable, la chambre s'est intéressée à l'exercice de la fonction de maîtrise d'ouvrage, afin de déterminer dans quelle mesure les investissements réalisés ont été conçus comme une réponse adaptée à un besoin objectif, analysé en préalable à la définition du projet.

De ce point de vue, les responsables municipaux ont indiqué à la chambre qu'une caractéristique importante de la commune est que l'équipe actuelle est arrivée en 2014 avec des intentions, mais dont les projets restaient encore à définir, ce qui explique la réalisation récente de la 3^{ème} grande catégorie d'investissements qu'elle a impulsés, dans le domaine sportif.

Dans le domaine socio-culturel, l'équipement public du quartier Marlborough illustre la question de l'identification préalable du besoin.

Dans le cadre d'une opération d'aménagement, la commune a bénéficié de la possibilité de disposer d'un terrain constructible. Elle a ensuite en 2016-2017 envisagé d'y réaliser un équipement destiné à un public jeune (crèche, école). En 2018, elle a confié son projet à un assistant à maître d'ouvrage pour le formaliser. La question des tranches d'âge concernées a été

¹⁸ En lien avec la communauté d'agglomération du Boulonnais, la fédération départementale d'énergies du Pas-de-Calais et le département.

abordée à cette occasion, et finalement il a été décidé de réorienter l'équipement vers une vocation intergénérationnelle.

A posteriori, cette décision a, certes, été justifiée par des besoins objectifs, tels que le fait de regrouper en un même lieu des activités à destination des jeunes et de générer des m² supplémentaires permettant, par réaffectation de diverses activités, de desserrer certains locaux scolaires. Toutefois, la chambre constate que les objectifs fixés à cet équipement ne découlent pas de consultations des habitants ou des personnels concernés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Faute d'un diagnostic précis et complet de l'état de son patrimoine, la commune en a une connaissance insuffisante.

Son suivi n'est pas formalisé alors que cela permettrait d'optimiser sa maintenance. Les démarches en cours afin d'améliorer ses performances énergétiques pourraient être l'occasion de mieux appréhender ces questions dans leur ensemble.

En l'absence de plan pluriannuel d'investissement, la commune n'apprécie pas ses justes besoins réels de dépenses et de recettes au cours de chaque exercice et ne respecte pas les règles d'engagement comptable et de constatation des restes à réaliser.

Ses décisions d'investissement sont prises au terme d'un processus le plus souvent empirique. Dans le domaine socio-culturel, la création d'un établissement public dans le quartier Marlborough a principalement été motivée par la perspective de se voir remettre un terrain constructible. L'identification du besoin à satisfaire n'est apparue que dans un second temps, ce qui a conduit à une réorientation du projet.

2.2 Des écarts notables entre les approches initiales et les réalisations des principales opérations d'investissement

Cinq opérations réalisées ou envisagées ont été examinées par la chambre, en partie sur la base des rapports d'orientations budgétaires, la commune considérant qu'ils tenaient lieu de plans pluriannuels d'investissement : les travaux de la résidence Léon Blum, la création d'un stade d'athlétisme et d'un terrain de football synthétique, l'équipement public du quartier Marlborough, l'extension de la mairie, et enfin la concession de la ZAC Multisites.

2.2.1 Le budget non maîtrisé des travaux de la résidence Léon Blum

Une opération d'ensemble a eu lieu en 2017-2018 à la résidence Léon Blum, portant principalement sur des travaux de voirie et d'assainissement¹⁹. Des équipements sportifs de quartier, du mobilier urbain, de l'éclairage public et de la vidéosurveillance ont également été installés, sans être inclus dans les chiffrages ci-dessous.

Une phase d'études et de concertation s'était achevée en mars 2016. L'estimation du coût de l'équipement était alors de 450 000 €.

Au rapport d'orientations budgétaires 2017, ce chiffrage était porté à 1,17 M€, les travaux devant débuter au début du 2^{ème} semestre de l'année.

Enfin, en 2018, le rapport d'orientations budgétaires évalue le coût de l'opération à réaliser entre 2017 et 2019 à plus de 2,5 M€.

2.2.2 De fortes discordances de coûts entre prévisions et réalisation pour les équipements sportifs

Pour conduire ses projets d'investissements sportifs, la commune a engagé un assistant à maîtrise d'ouvrage qui a notamment produit, en janvier 2016, une « étude de réorganisation des équipements sportifs communaux ».

Une partie de cette étude porte sur des équipements de proximité, « street workout » et petits terrains multisports, à réaliser aux résidences Léon Blum (*cf. supra*) et du Maréchal Leclerc, et ailleurs dans le même quartier d'Ostrohove. Les estimations totales s'élevaient à 240 000 € pour cinq équipements. Le coût des travaux réceptionnés s'est finalement établi à 617 000 €. Les autres projets étudiés (parcours de santé, rénovation de salles de sport, boulodrome couvert) n'ont pas connu de suite.

Enfin, la même étude projetait d'entourer le terrain d'entraînement du stade de football d'une piste d'athlétisme et de créer un 3^{ème} terrain, en gazon synthétique, ainsi que des vestiaires, un parking et un ensemble de mats d'éclairage. Le coût de l'opération était estimé à 6,54 M€, mais il subsistait une incertitude sur le montant du foncier à acquérir, évalué à 3,5 M€. En fait, ces acquisitions seront réalisées pour un coût singulièrement inférieur, soit environ 0,5 M€.

Finalement, en 2018 et 2019, l'enveloppe de 3 M€ (hors terrain et vestiaires) envisagée initialement a été presque respectée. En effet, le surcoût des opérations a été limité de 7 à 8 %. La commune devait recevoir des subventions de la CAB de 215 000 € et du département de 230 000 €. Les conditions dans lesquelles ces opérations ont été conduites au regard des règles de la commande publique sont exposées au chapitre 4.

Selon le rapport d'orientation budgétaire pour 2016, la commune aurait dû recevoir communication, de la part de son assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO), de propositions de scénarios (extension du stade, terrain de football synthétique, piste d'athlétisme, terrain de

¹⁹ Cette dernière compétence a été, en cours de travaux, transférée à la CAB, ce qui s'est traduit par un avenant au marché de travaux.

proximité ...), d'un plan pluriannuel de réalisation, et d'estimations financières en investissement et en fonctionnement.

Dans sa réponse, le maire a communiqué à la chambre un document de l'AMO. Cependant, celui-ci ne comportait pas de proposition de scénarios puisque seul un « scénario n° 3 », déjà choisi, y était évoqué. Il n'incluait non plus ni plan pluriannuel de réalisation, ni estimation financière des coûts nets de fonctionnement.

2.2.3 La finalité évolutive d'un équipement public

La création d'un équipement public dans le quartier de Marlborough a été actée lors du conseil municipal du 13 avril 2017. Le maire a été autorisé à engager une procédure de sélection d'un assistant à maîtrise d'ouvrage. D'une superficie estimée à 1 500 m², l'équipement public devait occuper un terrain de 6 000 m² rétrocédé par l'aménageur des quartiers Marlborough-le Moka.

Au vu du calendrier des réunions tenues, c'est de la fin 2017 à la fin 2018 que le prestataire a élaboré, sur l'impulsion des élus communaux, le principal de son étude.

Seul le rapport d'orientations budgétaires 2019 donne une estimation des travaux, soit 6,34 M€ répartis sur 2021 et 2022. Il indique, sans en chiffrer le coût, que « le concours d'architecte doit être lancé en 2019 ».

À la suite de celui-ci, pour lequel 63 candidatures avaient été reçues, un lauréat a été désigné. Son marché n'a pas été signé, dans l'attente de l'élection du maire, de manière à le laisser prendre cette décision.

La prestation inhabituelle d'établissement du projet demandée à ce lauréat devait avoir une double finalité : être le support de la passation des marchés de travaux, mais, auparavant, permettre de revenir sur le dimensionnement de l'opération en fonction des subventions attendues, avec pour objectif d'obtenir un taux global de subventionnement de 50 % minimum.

En effet, la commune espère percevoir des subventions pour la haute qualité environnementale du bâtiment (« équipement passif », construction bois en filière courte), et pour le fait que ce projet est structurant et doit avoir un rayonnement au-delà de son territoire. La recherche de subventions demande un montage spécifique en ingénierie financière, auquel devrait contribuer le maître d'œuvre. La cellule « Europe » du département, ainsi qu'un ingénieur chef de projet récemment recruté par la commune, devraient y être également associés.

2.2.4 Le projet redéfini d'extension de la mairie

L'origine du projet d'extension de la mairie remonte à 2017, année pour laquelle le rapport d'orientations budgétaires prévoit de dépenser 0,2 M€ pour l'aménagement d'une maison, propriété de la commune depuis le début de la décennie et située à proximité de l'hôtel de ville. Ce projet était présenté dans le cadre d'une réflexion sur la réorganisation des services et l'amélioration de l'accueil du public.

Cette opération est à nouveau évoquée pour un montant trois fois plus élevé dans le rapport d'orientations budgétaires 2018. Les travaux d'aménagement sont alors prévus en 2019.

Enfin, dans le rapport de l'exercice suivant, le projet change de nature et son coût est désormais d'1 865 000 €. Il comprend la démolition de la maison et d'un bâtiment occupé par le service communication, ainsi qu'une extension de la mairie. Ce dernier point constitue la 2^{ème} tranche du programme et doit être achevé pour la fin 2019 et 2020. Le maire a été autorisé par le conseil municipal en décembre 2018 « à mettre en œuvre les procédures de sélection des entreprises selon les modalités adaptées ».

La chambre relève qu'alors que d'importantes évolutions de configuration et de coûts sont constatées dans le projet, la mission de maîtrise d'œuvre n'a pas été redéfinie en conséquence. Le maître d'œuvre a vu sa rémunération triplée, sans que la prestation n'ait été remise en concurrence.

La restructuration de l'accueil du public a été réalisée. Cependant, par mesure de prudence, les démolitions, qui devaient avoir lieu à l'été 2019, n'étaient pas intervenues au moment du contrôle de la chambre.

Enfin, en décembre 2019, le conseil municipal a rejeté un projet de décision budgétaire modificative. Cette situation a bloqué l'engagement des marchés de travaux, pour lesquels une procédure de passation avait été menée à son terme. Ils n'ont, de ce fait, pas été notifiés aux entreprises retenues. La commune n'est donc pas, à ce stade, engagée au-delà du marché de maîtrise d'œuvre.

2.2.5 La ZAC Multisites et les négligences de la commune concédante

2.2.5.1 L'avenant transactionnel et sa clause d'intéressement

Pour sa ZAC Multisites, la commune a conclu, avec un groupement de deux sociétés d'économie mixte, une concession d'aménagement, d'une durée de 15 ans, entrée en vigueur le 25 novembre 2010.

Le plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) ayant fortement réduit le nombre de nouveaux logements autorisés à Saint-Martin-Boulogne, un différend est apparu entre la commune et le principal aménageur. Il a toutefois été levé, après l'intervention du représentant de l'État et le changement de gouvernance au sein de l'entreprise, par la signature, le 27 février 2017, d'un avenant transactionnel. À cette occasion, l'envergure de la concession a été réduite. En effet, le « périmètre opérationnel » de la ZAC a été limité à deux des six secteurs qui la composent : Waroquerie (Ostrohove Nord) et Marlborough Nord.

La concession initiale prévoyait que l'aménageur contribue au financement des équipements publics devant être réalisés par la commune et offrant à ses clients des services qui augmenteront la valeur des futurs logements. Aux termes de l'avenant transactionnel, l'aménageur s'est obligé, comme il l'a indiqué dans sa réponse, à remettre à la commune à titre gratuit les 6 200 m² du terrain d'assise de son futur équipement public de quartier. Cependant, dans le même temps et à titre de concessions réciproques, sa participation en numéraire avait été ramenée au seul montant de 198 000 € qui avait déjà été versé. Pour la chambre, cette remise

d'un terrain à titre gratuit s'inscrivait donc dans un contexte de diminution de la contribution de l'aménageur.

Comme dans toute convention au risque de l'aménageur, deux sources de revenus existent pour ce dernier : sa rémunération, prévue contractuellement et qui est une charge de l'opération, et le solde, positif ou négatif, de la concession. Aux termes de l'avenant et des projections financières qui en découlent, la rémunération de l'aménageur est de l'ordre d'1 M€.

Compte tenu des difficultés rencontrées par l'opération depuis son démarrage, celle-ci avait un équilibre économique caractérisé par un déficit de 0,3 M€. L'avenant a prévu que les deux tiers de cette somme soient pris en charge par la collectivité, ce qui a été le cas, par un versement de 201 415 €, en avril 2018, au profit de l'aménageur, l'article 12 de l'avenant indiquant que cette participation était affectée au déficit de l'opération. Un tiers du même déficit global, soit 0,1 M€, restait à la charge de l'aménageur, en vertu du principe que la concession était à son risque. Dans le compte rendu d'activité à la collectivité (CRAC) pour 2016, l'aménageur présente effectivement un déficit prévisionnel de fin d'opération (après prise en compte des 201 415 € à la charge de la commune) à hauteur de - 100 534 €.

En conseil municipal, l'exécutif a indiqué que « ... les 201 415 € sont destinés aux études qui sont obligatoires pour aménager », et que « cette somme sera récupérée lors des négociations de vente des terrains acquis ».

L'article 17 de l'avenant transactionnel va partiellement en ce sens. Il institue une clause d'intéressement attribuant à la commune la moitié de l'écart entre les soldes d'exploitation prévisionnel et effectif, dans le cas d'une réalisation meilleure que prévue.

L'aménageur précise, dans sa réponse, que la commune lui a remboursé les études réalisées nécessaires à l'opération hors du périmètre de la ZAC. Elle a aussi participé à son équilibre en versant une participation de 201 415 € H.T. Pour lui, « ces études ont permis de valoriser l'ensemble des terrains (...), y compris ceux non opérationnels, de préciser leur constructibilité, leur densité et typologie attendues par la ville sur la base de la programmation souhaitée par celle-ci, dans le cadre du dossier de réalisation de la ZAC, établi par l'aménageur et approuvé par la ville en avril 2018 ».

Lors du contrôle de la chambre, cette clause de la concession devait effectivement jouer en faveur de la commune. En effet, le déficit prévisionnel de fin d'opération, initialement prévu à hauteur de - 100 534 €, a été ramené, dans les CRAC pour 2017 puis 2018, à - 76 000 € puis à zéro, grâce à la réévaluation des prix des ventes des droits à construire. Tout résultat de clôture plus favorable que la projection initiale de - 100 534 € devrait conduire la commune à bénéficier d'un intéressement. Ainsi, par exemple, en cas de résultat équilibré, cet intéressement s'établirait à 50 267 €.

Ce dernier réduirait le solde des contributions d'équilibre à la charge de la commune, le faisant passer de - 0,2 M€ à - 0,15 M€. Dans un cas comme dans l'autre, elle aura ainsi pris à sa charge une part majoritaire du déficit économique, celui-ci évoluant de - 0,3 M€ à - 0,2 M€. Cette part aura même, en valeur relative, augmenté, puisqu'elle sera passée des deux tiers aux trois quarts du déficit économique prévisionnel.

Ceci suppose, cependant, un versement effectif de l'aménageur à la commune, et ce quel que soit le solde de l'opération, positif ou négatif, dès lors qu'il ne s'agit pas d'un déficit supérieur à celui (0,1 M€) prévu lors de la signature de l'avenant. Il convient donc que la collectivité s'assure de ce que cette clause ne restera pas lettre morte. Elle devrait en particulier

veiller à ce qu'à chaque CRAC cet intéressement soit calculé, ce qui depuis la signature de l'avenant n'est pas le cas.

La chambre recommande donc à la commune de rappeler le contenu de cette clause à l'aménageur, prévue au 1^{er} tiret de l'article 30-1-3 du traité de concession tel qu'il résulte de l'avenant transactionnel de 2017, et de l'inciter à en recalculer le montant prévisionnel à chaque exercice.

Recommandation n° 3 : s'assurer que chaque compte rendu annuel d'activité de la concession de la ZAC Multisites intègre le calcul du montant de la somme qui est attendue de la part du concessionnaire en application de la clause prévue au 1^{er} tiret de l'article 30-1-3 du traité de concession, tel qu'il résulte de l'avenant transactionnel de 2017.

Cette recommandation a d'ores et déjà été suivie d'effet, puisque le CRAC 2019, qui devrait être présenté au conseil municipal en décembre 2020, intègre désormais le calcul de l'intéressement tel qu'il pouvait être déterminé au vu de l'avancement de l'opération fin 2019.

2.2.5.2 Des retards de l'ordre de deux années

Le débat en conseil municipal relatif à l'approbation de l'avenant avait conduit un adjoint au maire à indiquer que « *nous allons vraiment rentrer dans le vif du sujet, c'est-à-dire la construction et sortir de l'aménagement* ».

Or, dans les faits, une comparaison du CRAC 2018 (approuvé en 2019) avec l'avenant de février 2017 et le CRAC 2016 approuvé peu après, montre que l'opération a, dans cet intervalle, pris de l'ordre de deux années de retard.

L'aménageur, dans sa réponse, considère que ce retard, effectif sur la période 2017-2019, n'apparaît plus dans une approche globale. En effet, selon lui, l'ensemble des terrains du secteur de la Waroquerie, soit environ 32 logements, seront bien vendus avant la fin de l'année 2020 dans le respect du calendrier prévisionnel de l'avenant transactionnel, ce dont, comme les ventes ne sont pas encore intervenues, la chambre n'est pas assurée.

Enfin, alors que le tableau annexé à l'avenant ne montrait aucune cession au-delà de 2023, cette échéance, au CRAC 2018, a été reportée en 2025.

Les premières recettes (Ostrohove-Croix-Abot) étaient prévues pour le 2^{ème} trimestre 2017. Au CRAC pour 2018, elles sont annoncées pour le 2^{ème} trimestre 2019. Lors du contrôle de la chambre, ces ventes avaient commencé mais avec, une nouvelle fois, un retard supplémentaire, de l'ordre d'un trimestre, par rapport aux dernières prévisions.

L'avenant prévoyait que 82 000 € devaient être dépensés au 4^{ème} trimestre 2016, soit dans les jours suivants l'arrêté du tableau précité. Or, seulement le tiers de cette somme a été réalisé en 2016 et en 2017. En 2018, un nouveau report d'environ 5 à 7 trimestres est constaté, l'aménageur ayant dépensé seulement 134 000 €.

Des retards similaires ont également affecté le secteur Marlborough. L'avenant prévoyait les premières acquisitions au 4^{ème} trimestre 2017, les premières ventes en 2018 et les dernières en 2023. Au CRAC pour 2018, ces termes sont repoussés à respectivement 2020, 2021 et 2025.

Ces retards n'ont été ni signalés, ni justifiés, dans la partie littéraire des CRAC car ceux-ci ne contiennent généralement que des indications brutes, non commentées. Des comparaisons interannuelles permettent cependant de constater l'absence d'avancement des différentes étapes de l'opération.

Ainsi, au CRAC pour 2017, rédigé en 2018, un avant-projet de plan de lotissement pour le secteur Waroquerie est quasi-identique, en termes d'aménagement, à ce qui était prévu à l'avenant lui-même. L'examen du calendrier montre qu'il a fallu 10 mois de discussion entre l'aménageur et la commune pour une valeur ajoutée assez minime.

Dans le secteur Marlborough, les rubriques « archéologie » et « dépollution des vestiges de guerre », présentées aux CRAC pour 2016, pour 2017 et pour 2018, montrent l'absence de tout progrès significatif, une fois identifiées les questions à régler.

En réponse à cette observation de la chambre, le maire indique que des démarches significatives ont eu lieu en 2018 et 2019, dans un contexte réglementaire et patrimonial impliquant une intervention de services de l'État et conduisant à une absence de maîtrise des délais par les acteurs locaux.

Selon les responsables communaux, « *le redémarrage après la négociation du protocole transactionnel et de l'avenant en 2016-2017 a notamment été affecté par le manque de maîtrise foncière publique* ». Dans le secteur de Marlborough nord, une partie du foncier est détenue par l'État. Quant au secteur Ostrohove-Waroquerie, il était initialement présenté comme particulièrement favorable du fait, justement, de la maîtrise foncière déjà assurée, ce qui n'a pas évité l'apparition des retards évoqués ci-dessus.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le point commun des principales opérations d'investissement est qu'elles ont subi des retards qui ont conduit, soit à un allongement notable de leurs délais de réalisation, soit à leur report au-delà de 2020. Certains projets ont connu d'importantes dérives financières. La commune n'assume pas suffisamment son rôle de maître d'ouvrage. La conduite de la ZAC multi-sites relève d'un concessionnaire, mais la commune, en tant qu'autorité concédante, dispose d'outils juridiques pour suivre l'opération et doit veiller à mieux protéger ses intérêts financiers.

3 LA PROPRETÉ URBAINE

Dans le cadre d'une enquête régionale, la chambre a examiné la politique de la commune en matière de propreté urbaine.

À Saint-Martin-Boulogne, en 2019, le coût du service de la propreté urbaine, hors investissement, s'élevait à presque 118 000 €, soit 1 % des dépenses réelles de fonctionnement. Vingt-cinq tonnes de déchets ont été ramassés sur la voie publique par le service de la propreté urbaine, dont dix tonnes liées aux dépôts sauvages et cinq tonnes aux déjections canines.

3.1 Les contours du service

3.1.1 Des interactions avec la gestion des déchets ménagers

La période contrôlée par la chambre est marquée par le transfert par la commune à la communauté d'agglomération du Boulonnais de la compétence « collecte des déchets ménagers », auparavant exercée en régie.

À cette occasion, les contenants utilisés pour la collecte ont été changés. Les sacs poubelles, déposés sur les trottoirs et à la merci des chiens et des chats errants, du vent et des goélands, ont été remplacés par des bacs roulants. Cette substitution a eu un impact positif sur la propreté urbaine.

Par ailleurs, comme cela est exposé plus bas, la question des dépôts sauvages de déchets est un sujet sensible, qui conduit le maire à exercer son pouvoir de police afin de garantir la propreté des lieux. De ce fait, il est compréhensible que les autorités de la commune s'inquiètent de ce que des déchets volumineux puissent être évacués dans la nature.

Or, le transfert de la compétence à l'intercommunalité s'est traduit par une réduction du service en matière de collecte des déchets verts. L'amplitude de la saison de collecte et la fréquence du ramassage ont été diminuées. Aussi, la commune a souhaité compenser cette évolution en proposant, à sa charge, des solutions de collecte complémentaires. Cette solution est juridiquement fragile dans la mesure où la compétence a été entièrement transférée à l'agglomération qui, désormais, en vertu du principe de spécialité, est seule habilitée à exercer aussi bien la collecte des ordures ménagères que celle des déchets verts.

3.1.2 L'organisation du service

Le service de la propreté urbaine est intégré à celui de la voirie, dont il représente, avec huit agents, un peu plus de 20 % des effectifs. Les personnels sont distincts, mais certains, antérieurement affectés à la voirie dont l'activité est physiquement plus exigeante, ont poursuivi leur carrière à la propreté, quand leur état de santé a nécessité des conditions de travail plus adaptées.

Pour la commune, leur formation n'est pas un enjeu important car, même avec les progrès de la mécanisation, les matériels ne sont pas très complexes à utiliser. Le seul besoin notable de formation est celui qui permet de mobiliser tous les services pour des événements particuliers, tels que les fêtes et les cérémonies, ou encore les chutes de neige importantes.

L'organisation du travail est formalisée par un calendrier qui identifie l'intervention de la balayeuse et les rues à nettoyer chaque jour de la semaine. La périodicité du nettoyage est hebdomadaire dans tous les quartiers de la ville.

3.1.3 L'évolution des objectifs et des techniques utilisées

La commune est confrontée à des changements de réglementation et de matériels.

Ainsi, comme toute collectivité, elle ne peut plus désherber les trottoirs et espaces verts avec des herbicides chimiques depuis le 1^{er} janvier 2017²⁰. Elle considère toutefois que l'entretien des pieds d'immeuble n'est pas de sa responsabilité. Elle conserve pour les caniveaux ses pratiques antérieures, mais utilise aussi un produit naturel : le concentré de géranium. Son épandage n'attaque pas les racines mais élimine les mauvaises herbes pour environ un mois.

Sur le plan de la mécanisation, elle a développé son propre matériel portatif, en adaptant un balai-ferraille sur une débroussailleuse.

Enfin, elle a observé que si les citoyens sont sensibilisés au fait de ne pas utiliser de produits phytosanitaires, il restait une demande particulière de propreté « minérale » pour le cimetière.

3.2 La communication et la lutte contre les incivilités

3.2.1 L'action du conseil municipal des jeunes

Depuis 2017, la commune dispose, pour sa communication, d'un relai qui semble assez efficace, le « conseil municipal des jeunes » (CMJ), constitué de délégués de classes du CE2 au CM2, et dont la commission environnement a choisi d'agir sur la question des déjections canines.

Cette action a notamment consisté en la réalisation de prospectus, d'affiches, de guides pratiques et de panneaux d'interdiction. Le CMJ a également rencontré la police municipale, ce qui l'a conduite à intensifier ses interventions auprès des contrevenants.

²⁰ Cf. loi n° 2014-110 du 6 février 2014 dite loi « Labbé ».

Enfin, dans le prolongement de cette intervention, la commune indique qu'à chaque renouvellement de poubelles de rue, des distributeurs de sacs plastiques pour déjections canines sont installés. Elle considère que cette évolution donne de bons résultats, sans pouvoir toutefois être en mesure de les quantifier.

D'autres initiatives liées à la propreté urbaine, comme une « campagne anti-mégots » ou des animations « ville propre », sont conduites plus épisodiquement.

3.2.2 La lutte contre les incivilités

La commune procède parfois à des actions de répression des dépôts sauvages de déchets, dont elle parvient à identifier les auteurs. Ainsi, sur la période 2013-2015, elle a déposé trois mains-courantes et dressé trois procès-verbaux transmis au Procureur de la République.

Les procès-verbaux comportaient des indications chiffrées qui auraient pu permettre d'évaluer certains éléments du préjudice subi par la commune, notamment au titre du traitement des déchets en cause et du temps consacré à ces actions par les services de la ville. Cependant, celle-ci n'a pas déposé de plainte avec constitution de partie civile. Elle considère que son action a été suffisante pour faire savoir qu'elle ne restait pas inactive face à ce type d'incivilités, qui ne se sont pas multipliées depuis lors. Elle a néanmoins communiqué à la chambre des indications sur les tonnages de dépôts sauvages, lesquels seraient restés constants à 10 tonnes par an depuis 2014.

En 2018, après la sensibilisation de la police municipale par le conseil municipal des jeunes, un nouvel effort de verbalisation a été engagé. Trois personnes mises en cause ont été conduites à s'acquitter d'une amende de 68 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

À Saint-Martin-Boulogne, les questions de propreté urbaine ont connu des évolutions suite au transfert de la compétence « déchets ménagers » à la communauté d'agglomération du Boulonnais. D'une part, le remplacement des sacs poubelles par des bacs roulants a amélioré la situation. D'autre part, la commune, considérant que le service de ramassage des déchets verts n'est pas satisfaisant, a décidé de le compléter.

Le conseil municipal des jeunes est un relai d'opinion pertinent qui, en particulier pour la question des déjections canines, a permis des opérations de sensibilisation et de verbalisation.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

La chambre a contrôlé certains marchés publics passés par la commune, parmi les plus récents ou ceux dont les enjeux financiers étaient les plus importants. Elle a relevé, dans la conduite des procédures de commande publique, deux cas ayant entraîné des anomalies préjudiciables à la collectivité.

4.1 L'opération de construction de terrains et d'équipements sportifs

L'opération dénommée « construction de terrains et d'équipements sportifs », déjà évoquée, a notamment inclus la création d'une piste d'athlétisme et d'un terrain de football en gazon synthétique. La plupart des observations ci-dessous concernent le lot 1, relatif au gros œuvre et aux équipements sportifs²¹.

Le règlement de consultation prévoyait, pour le lot 1, que le nombre de variantes serait limité à quatre : une portant sur le revêtement synthétique de la piste ; une autre sur le revêtement en gazon synthétique ; une troisième sur les prestations des terrassements et de gestion des eaux ; et, enfin, une dernière « permettant le cumul des trois variantes précédentes ». Les deux premières observations ci-dessous concernent l'évaluation de ces variantes.

4.1.1 Les conditions d'appréciation de la valeur technique des gazons synthétiques, dans le cadre de l'évaluation des offres

La chambre a contrôlé les conditions d'analyse des offres, en particulier les notes attribuées aux candidats, à partir notamment des tableaux qui retracent les résultats de cette évaluation et qui permettent la comparaison entre elles.

Sur les quatre entreprises ayant répondu, une ne l'a fait qu'avec une offre de base, et avec le prix le plus élevé. Les trois autres ont toutes proposé en plus, pour le gazon synthétique, des variantes qui, en apparence, sont en moins-values²². Sauf exception, cela devrait correspondre à des qualités inférieures, et on pouvait s'attendre à ce que les notes techniques soient plus faibles en variante qu'en base. Or, c'est l'inverse qui est constaté.

Cette apparente contradiction pourrait s'expliquer par le fait que les notes finales ne dépendaient pas de la performance du matériau après un traitement destiné à simuler son vieillissement. Elles dépendaient en réalité uniquement des écarts entre ces performances avant et après ce traitement. Ainsi, dès lors qu'elle était présente aussi bien dès la livraison du gazon synthétique qu'après son usure, une plus faible qualité n'était pas pénalisée par cette analyse de la valeur technique.

²¹ Le lot 2 porte sur l'électricité et l'éclairage public et le lot 3 sur la création de parkings.

²² L'observation suivante reviendra sur un de ces trois cas. Pour les deux autres, cette variante était réellement en moins-value.

4.1.2 Les conséquences préjudiciables d'une erreur non rectifiée

Comme indiqué précédemment, le marché prévoyait trois variantes, plus une quatrième les reprenant toutes. Au rapport d'analyse des offres, le tableau récapitulatif de leurs montants présente une incohérence. En effet, pour le groupement qui sera retenu, les variantes 1, 2 et 3 sont chiffrées à hauteur de - 204 271 €, - 116 256 € et + 9 758 €, de telle sorte que la variante 4 aurait dû figurer pour leur total (- 310 769 €) ; or, son montant n'est que de - 106 498 €, soit la somme des seules variantes 2 et 3.

Toutefois, c'est bien le chiffrage de la variante 4 qui est exact, tandis que celui de la variante 2 ne l'est pas. En effet, celle-ci consiste à substituer au prix unitaire du gazon synthétique de l'offre de base, un prix plus élevé, de telle sorte que cette variante aurait dû être en plus-value de 88 015 €. L'erreur de l'entreprise, qui n'est pas signalée ni mise en perspective dans le rapport d'analyse des offres, a consisté à conserver dans le chiffrage les économies proposées au titre de la variante n° 1, soit 204 271 €. La n° 2 est donc apparue, de manière illogique, en moins-value de 116 256 €.

De ce fait, sa note de prix aurait dû être de 34,55 et non pas de 38,36. Par ailleurs, elle avait une note de valeur technique (52,50) supérieure à celle de l'offre de base (51). Dans le tableau de synthèse, la variante 2 obtient un total de 90,86 points contre 87,19 pour l'offre de base, alors que, compte tenu de ses prix unitaires, elle aurait dû être moins bien classée, avec seulement 87,05 points.

La variante 3 ayant peu d'impact sur les différentes notes même si sa prise en compte a pu jouer à la marge dans le choix de la variante 4, la comparaison ci-dessus peut se transposer à celle qui constituait en réalité le choix essentiel à trancher par la commune, entre la variante 1 seule et la variante 4 (incluant en plus les variantes 2 et 3 et ayant, comme la variante 2, la meilleure note technique). Cette dernière comparaison a été opérée selon un calcul exact et la variante 1 seule a bien obtenu une note supérieure à celle de la variante 4 : 91 points contre 90,68.

Cependant, le choix a été fait selon une logique différente. L'analyse montrant que les variantes 1 et 2 apportaient en apparence les plus fortes économies et étaient les deux mieux classées (91 et 90,86), il est apparu logique de considérer que la solution optimale consistait à les retenir toutes les deux, et donc en pratique à choisir la variante 4, en dépit du fait que, pour une raison inexplicée, elle avait reçu une note légèrement inférieure.

Une telle erreur n'aurait sans doute pas été commise si le rapport d'analyse avait correctement éclairé la commission d'appel d'offres sur l'anomalie relative au prix de la variante 2. Dans ce cas, la commune n'aurait pas été poussée à estimer, à tort, qu'une combinaison des variantes 1 et 2 était un moyen rationnel de cumuler le plus grand nombre d'avantages, tant budgétaires qu'en termes de valeur technique.

La volonté de la collectivité d'agir en ce sens est éclairée par la rédaction du rapport de présentation de la consultation, dans lequel il est indiqué, de manière inexacte, que la variante 4 est retenue grâce à un prix très compétitif et en dépit d'une valeur technique qui n'était pas la meilleure. De tels critères auraient en réalité dû conduire la commune à retenir la variante 1 seule. Elle aurait ainsi réalisé une économie de 97 773 €, en contrepartie d'une valeur technique inférieure mais qui, compte tenu de la pondération retenue pour ces deux critères, n'inversait pas la décision.

La même consultation comportait deux autres lots, dont un, le lot 3 « extension du parking existant », a été déclaré infructueux au motif que « Les montants des offres reçues, cumulés à ceux des deux précédents lots attribués, ne permettent pas d'exécuter le marché dans la limite des crédits alloués à l'opération ». Or, l'offre mieux-disante sur ce lot 3 n'avait qu'un montant de moins de 150 000 €.

Ainsi, parce que le rapport d'analyse des offres ne mettait pas en perspective l'erreur de l'entreprise sur sa variante 2, la commune a cru privilégier, à juste titre, le critère du prix, mais elle a, en réalité, accepté de payer près de 100 000 € de plus qu'avec la variante 1 seule ; or, dans le même temps, pour un montant d'un ordre de grandeur comparable, et avec le même souci de limitation de la dépense, elle a renoncé à un pan entier de cette opération.

4.1.3 La possibilité d'un bouleversement du marché

Le lot 1 a été modifié par trois avenants, qui ont conduit à ce que le marché soit, en fin de compte, exécuté pour un total de 2 177 778 €, contre 2 242 467 € prévus initialement.

Ces avenants ont tous consisté à créer des prix nouveaux, au titre de « travaux complémentaires », sans que les quantités soient précisées. Il était donc impossible d'évaluer s'ils bouleversaient l'économie du marché, ce qui les aurait rendus irréguliers.

En réponse sur ce point, le maire fait valoir que la maîtrise du budget a été un objectif constant et qu'à aucun moment ces avenants n'ont bouleversé l'économie du marché. Cependant, pour la chambre, un tel risque existe dès lors que, pour un montant substantiel, l'exécution après avenant ne reflète pas le résultat de la mise en concurrence. Si de nombreuses prestations nouvelles sont créées dans un contexte où leurs prix ne sont plus définis sous la pression concurrentielle des autres candidats, les conditions économiques du marché initial risquent d'être modifiées au détriment de la collectivité. Et dès lors que les quantités ne sont pas connues, il est impossible, par exemple au service du contrôle de légalité de la préfecture, de déterminer si une telle évolution potentiellement défavorable peut avoir pour effet de bouleverser le marché.

En l'espèce, 355 947 € ont été réglés au titre de prestations nouvelles, soit 16,34 % du coût total du marché après avenant, ou encore 19,54 % de ce qui a été payé au prix du marché initial.

L'exécution du marché s'est également écartée de ses conditions initiales sur d'autres items. Ainsi, les + 9 758 € de la variante 3 de la mise en concurrence initiale consistaient à substituer 28,8 % du revêtement de la piste d'athlétisme par un matériau plus onéreux. Or, dans le marché tel qu'exécuté, cette proportion a été portée à 65,35 %. De ce fait, l'effet global de cette variante, amplifiée par l'exécution du marché, est de l'ordre de + 24 000 €.

Au total, si la commune s'était abstenue de retenir les variantes qualitatives 2 et 3, elle aurait économisé près de 100 000 € ; si elle s'était abstenue, lors de l'exécution du marché, d'amplifier la variante 3, elle aurait évité de dépenser 14 000 € de plus ; enfin, cette réalisation a révélé un potentiel d'économies nettes de 65 000 €. Le total de ces trois chiffres est donc supérieur au coût du lot 3 (150 000 €) que la commune a dû renoncer à valider pour des raisons budgétaires.

4.2 Des irrégularités dans un marché d'électricité et d'éclairage public

La commune n'a reçu qu'une offre dans la quasi-totalité des mises en concurrence dans les domaines de l'électricité ou de l'éclairage examinées par la chambre. Elles émanent toujours de la même entreprise.

La concurrence n'a été effective qu'une seule fois, dans les travaux de réhabilitation des équipements publics de la cité Blum, pour le lot de vidéosurveillance et d'éclairage public. Elle a abouti cependant à une attribution à la même entreprise, dans les conditions critiquables exposées ci-dessous.

Une jurisprudence constante, fondée sur le principe de non-discrimination et d'égal accès à la commande publique, interdit qu'un cahier des charges prescrive que le matériel à fournir ou à mettre en œuvre soit d'une marque commerciale précise. Cependant, il est possible de citer une marque, à la condition qu'il soit expressément prévu qu'un matériel équivalent, d'un autre fournisseur, puisse être admis. C'était le cas pour le marché considéré, pour lequel, en ce qui concerne les luminaires, les mâts et les capteurs, des modèles et des marques déterminés étaient cités, mais avec l'indication que seraient également admis d'« autres, équivalents et d'un autre fournisseur et respectant le présent cahier des charges ».

La chambre s'est intéressée à l'effectivité de cette précision. Tout d'abord, ledit cahier des charges inclut des illustrations, affectées de cotes, dont rien ne permet de savoir dans quelles limites des modèles plus ou moins ressemblants sont autorisés.

L'analyse des offres a conduit à sanctionner sévèrement la seule entreprise qui avait fait usage de cette possibilité en proposant un matériel différent. La note particulièrement basse qui lui a été attribuée sur ce fondement l'a été avec l'indication « ce n'est pas le matériel demandé au CCTP », et sans aucune mention selon laquelle il se serait agi d'une proposition inacceptable au regard de la clause autorisant du matériel « équivalent, respectant le cahier des charges ».

Le risque juridique lié à l'absence de cette précision était d'autant plus fort que la note attribuée sur ce point a eu un effet déterminant sur l'attribution du marché. En effet, tant du fait d'un prix intéressant que de bonnes appréciations techniques sur d'autres items, l'entreprise concernée disposait, sur l'ensemble des autres notes, de 8,06 points d'avance sur sa première concurrente, soit un avantage significatif. Or, cette question de conformité à une marque a été déterminante, conduisant à la pénaliser de 9 points, et ainsi à inverser, par le plus faible des écarts, l'issue de la mise en concurrence.

Le maire répond, sur ce point, que la cohérence urbaine et l'image de la commune imposent de faire primer la cohérence dans le choix du mobilier urbain, ce qui, pour le matériel d'éclairage, justifie l'emploi de cotes et de formes propres à la ville. Il précise que l'entreprise qui n'a pas été retenue présentait des matériels aux différences visibles et esthétiques, ce qui a dégradé sa note.

Cependant, de la manière dont ces arguments ont prévalu dans le cadre de l'analyse des offres, la chambre retient que cette pratique a eu, dans les faits, pour incidence de remettre en cause le principe de non-discrimination devant la commande publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune doit progresser dans le respect des principes fondamentaux de la commande publique et ceux de bonne gestion.

Ainsi, elle n'a pas résolu, dans un marché important, un problème de cohérence entre différentes indications chiffrées permettant de comparer et de sélectionner les offres. De même, elle n'assure pas toujours la bonne information des élus et des tiers sur l'ampleur des bouleversements introduits par les avenants. Enfin, elle n'a pas respecté de manière effective, pour le lot de vidéosurveillance et d'éclairage public liés à la réhabilitation des équipements publics de la cité Blum, l'interdiction d'exiger des fournitures d'une marque déterminée.

*

* *

Annexe. Tableaux destinés à l'enquête régionale sur la propreté urbaine

Dans le cadre de l'enquête de la chambre régionale des comptes sur la propreté urbaine, les tableaux ci-dessous ont été renseignés par les services de la commune.

Tableau n° 1 : Caractéristiques de la collectivité

Collectivité :		2016	2017	2018	2019
Population	Nombre d'habitants	11 493	11 553	11 455	11 390
Densité de population	hab / km ²	874	879	871	866
Voirie	en km	47.795	47.795	47.795	47.795
Trottoirs à nettoyer	en km	72	72	72	72
Superficie des places, marchés, cours d'école à nettoyer	km ²	0.0202	0.0202	0.0202	0.0202
Déchets collectés	tonnage	25 t	25 t	25 t	25 t
<i>dont corbeilles de rue et voie publique</i>	tonnage	10 t	10 t	10 t	10 t
<i>dont dépôts sauvages</i>	tonnage	10 t	10 t	10 t	10 t
<i>dont déjections canines</i>	tonnage	5 t	5 t	5 t	5 t
graffitis traités	en m ²				
corbeilles propreté installées	nombre	62	67	72	77
Dont corbeilles équipées de cendrier	nombre				
Verbalisations	en nombre			3	
Amendes	montant total			204 €	

Tableau n° 2 : Moyens techniques

Composition totale du parc en moyens matériels (au 31/12)	2016	2017	2018	2019
Laveuses				
Balayeuses	1	1	1	1
Motocrottes				
Aspirateurs de voirie	1	1	1	1
Aspirateurs à feuilles	1	1	1	1
Benne à ordures pour les marchés				
Camion grue				
Camion nettoyeur haute pression				
Véhicules à gros tonnage : <i>Camion benne</i>	1	1	1	1
Autres (à préciser) : <i>Fourgon</i>	1	1	1	1
<i>Véhicules utilisés pour le déneigement ponctuellement (2 bennes et 1 tracteur)</i>	3	3	3	3

Tableau n° 3 : Moyens humains

Moyens humains (ETPT)	2016	2017	2018	2019
Service dédiés à la propreté urbaine				
Chef de service	40%	40%	40%	40%
Agents (<i>sans contrat aidé</i>)	6	8	8	8
<i>Contrats aidés</i>	5	1	0	0
Effectif du service	6.4	8.4	8.4	8.4
Agents des services techniques				
Agents des services techniques (ETPT) <i>sans contrat aidé</i>	47	38	37	41
Agents dédiés à la propreté urbaine (ETPT)	6.4	8.4	8.4	8.4
Part d'agents techniques dédiés à la propreté	13,61%	22,10%	22,70%	20,48%

Tableau n° 4 : Évolution des charges de propreté urbaine

€	2016	2017	2018	2019*
Charges à caractère général et autres charges				
Achats non stockés de matières et fournitures	2 565	1 927	1 320	4 731
Contrats de prestations de services (<i>déneigement</i>)		554		1 148
Redevances de crédit-bail				
Locations (<i>6135</i>) <i>balayeuse, camions bennes</i>	54 323	54 323	54 831	60 412
Charges locatives et de copropriété				
Entretien et réparations				
Primes d'assurance				
Publicité, publications, relations publiques				
Frais postaux et frais de télécommunications				
Autres charges de gestion courante				
Charges exceptionnelles				
Divers (à préciser) : (<i>60622</i>) <i>carburant</i>	8 165	8 884	12 222	13 742
Dotations aux amortissements				
<i>Sel pour déneigement</i>	0		8 411	10 221
Charges de personnel				
Rémunérations (<i>64111</i>)	133 676	197 747	166 592	176 449
Formations				
Déplacements, missions				
<i>Autres (à préciser) : (64118) autres indemnités</i>	28 979	25 799	32 882	30 648
<i>Autres emplois d'insertion (64168) sans aides de l'Etat</i>	56 670	8 407	0	0
TOTAL				
<i>dont régie</i>				
<i>dont opérateurs privés</i>				
<i>Part régie</i>	100%	100%	100%	100%
<i>Part opérateurs privés</i>				

*si compte clos

Source : commune de Saint-Martin-Boulogne, en réponse à la chambre régionale des comptes.



Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

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

Adresse mé^l. : hautsdefrance@ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-france>