



no 698

REÇU LE :

7 - JUIN 2019

MAIRIE D'ÉTAPLES-SUR-MER

Le président

Arras, le - 5 JUIN 2019

Dossier suivi par : Isabelle Lhomme, greffier
T 03 21 50 75 06
Mél. : hdf-greffe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : ROD2 2018-0063

Greffes 2019-1180

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives
et de sa réponse.

Le 24/09/2019

Lettre recommandée avec accusé de réception

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver, ci-joint, le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune d'Étaples concernant les exercices 2013 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations sera transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Monsieur Philippe Fait
Maire de la commune d'Étaples

Mairie

Place du Général de Gaulle

BP 119

62630 - ÉTAPLES

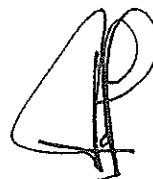
.../...

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

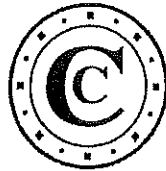
Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

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



Frédéric Advielle



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**COMMUNE D'ÉTAPLES
(Département du Pas-de-Calais)**

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 9 avril 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	4
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	5
2 LES FINANCES DE LA COMMUNE.....	5
2.1 La qualité de l'information budgétaire et comptable.....	5
2.2 La situation financière de la commune.....	8
3 LA RESTAURATION COLLECTIVE	12
3.1 La production et le service des repas	12
3.2 Des coûts maîtrisés	13
3.2.1 L'achat des denrées.....	13
3.2.2 L'évolution des coûts de personnel sur la période récente.....	13
3.2.3 Le coût et le prix des repas.....	14
3.3 La qualité du service	15
3.3.1 Les relations avec les familles.....	15
3.3.2 La qualité des produits et la lutte contre le gaspillage	15
4 LES SERVICES PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX.....	18
4.1 La gestion du camping municipal	18
4.1.1 La préparation de la nouvelle délégation de service public	18
4.1.2 La passation du contrat	19
4.1.3 Le non-respect des obligations contractuelles respectives.....	19
4.2 Le port de plaisance	21
4.3 L'activité d'hébergement du centre Le Flot.....	22
5 COMMANDE PUBLIQUE : LA QUALITÉ DU SUIVI DU TRAVAIL DES MAÎTRES D'ŒUVRE.....	24
5.1 La qualité des dossiers de consultation des entreprises	24
5.2 L'évaluation des offres	24
5.2.1 Une offre non conforme retenue pour un lot « haute qualité environnementale ».....	24
5.2.2 Le non-respect du règlement de la consultation pour la cotation des critères.....	25
5.3 Le suivi de l'exécution des marchés : l'effectivité de la problématique « développement durable »	26
6 LE SYSTÈME D'INFORMATION.....	28

SYNTHÈSE

La commune d'Étaples (Pas-de-Calais), membre depuis 2017 de la communauté d'agglomération des deux baies en Montreuillois, compte plus de 11 200 habitants, dont les revenus et le taux d'emploi sont inférieurs aux moyennes tant régionales que nationales. Elle est située sur la Côte d'Opale, à proximité du Touquet.

Depuis 2013, après s'être améliorée sous l'effet conjugué de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'un faible investissement, la situation financière s'est à nouveau légèrement dégradée. La commune connaît une certaine stagnation des bases et produits des impôts des ménages, compensée par une progression des droits de mutation à titre onéreux. Toutefois, son endettement net demeure mesuré.

Elle assure la restauration scolaire (sujet examiné dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières) tandis que le centre communal d'action sociale gère, pour sa part, le service des repas pour les personnes âgées. À l'avenir, ces activités pourraient être regroupées dans un même lieu. Une réflexion préalable sur les besoins devrait précéder ce choix. En effet, le taux de fréquentation du restaurant scolaire, notamment, est particulièrement bas au regard des moyennes nationales. L'existence d'un seul réfectoire crée des contraintes pour les enfants, le temps de la pause méridienne étant intégralement consommé par leur transport, l'appel et le déjeuner.

En 2015, la commune a, de nouveau, confié, par délégation de service public, la gestion du camping municipal à une entreprise privée. Même si la fréquentation et le chiffre d'affaires ont poursuivi leur croissance, initiée sur la période précédente, le bilan des trois années d'exploitation déléguée n'est pas conforme aux stipulations contractuelles, notamment en ce qui concerne les investissements à la charge du délégataire.

Dans le cadre des marchés publics passés pour l'exploitation des installations de chauffage des bâtiments communaux, et pour les travaux de la salle Pyramide, la chambre a, notamment, relevé des clauses contractuelles inapplicables et une évaluation des offres non conforme aux règlements de la consultation.

RECOMMANDATIONS¹

Recommandations (performance)

	<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>
Recommandation n° 1 : procéder à une analyse du plan de financement du budget annexe du port de plaisance, afin de déterminer les conditions nécessaires pour assurer son équilibre.		X			22
Recommandation n° 2 : mener des contrôles sur les prestations des assistants à maîtrise d'ouvrage ou des maîtres d'œuvre externes, afin de s'assurer de toute la rigueur nécessaire à la passation des marchés publics.				X	26
Recommandation n° 3 : anticiper les nécessaires évolutions du système d'information, par l'élaboration concertée d'un schéma directeur des systèmes d'information.				X	28

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 mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

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

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Étaples (Pas-de-Calais) portant sur les exercices 2013 et suivants a été ouvert par lettres du président de la chambre adressées le 16 avril 2018 à M. Philippe Fait, maire et ordonnateur depuis 2014, puis le 25 avril 2018 à son prédécesseur, M. Jean-Claude Baheux.

Les entretiens de fin de contrôle, prévus à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, se sont déroulés le 24 octobre 2018.

Le contrôle a porté essentiellement sur les finances de la commune, sur la gestion de ses budgets annexes et en particulier sur la délégation de service public du camping municipal, sur la commande publique, et enfin sur la restauration scolaire, dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières.

Lors de sa séance du 20 novembre 2018, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été communiquées le 21 décembre à M. Fait. Des extraits ont été adressés le 27 décembre à M. Baheux ainsi qu'à cinq autres personnes, tiers concernés par les observations. L'une d'entre elles a, à sa demande, été entendue par la chambre, le 9 avril 2019, en application de l'article L. 243-3 du code précité.

Dans sa séance du même jour, après avoir examiné les réponses obtenues, la chambre a arrêté les observations définitives qui suivent.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune d'Étaples, membre de la communauté de communes Mer et Terres d'Opale puis, à partir de 2017, de la communauté d'agglomération des Deux Baies en Montreuillois (CA2BM), présente à la fois des activités industrielles, commerciales et de service comparables aux villes françaises de population équivalente (11 212 habitants)⁶, et une potentialité touristique qu'elle tire de son positionnement géographique en bord de mer, à proximité de la commune du Touquet, sur la Côte d'Opale.

Son urbanisme est clairement différencié entre un port, autrefois de pêche et aujourd'hui de plaisance, un centre-ville dense et des quartiers périphériques principalement urbanisés au cours de la 2nde moitié du XX^e siècle.

En 2015, le taux de chômage, soit 21 % de la population active, était plus de deux fois supérieur au taux moyen du bassin d'emploi de Berck-Montreuil auquel appartient la commune (9,9 %). La médiane du revenu disponible par unité de consommation⁷ était, la même année, de 16 599 €, soit moins que pour la région Hauts-de-France (18 982 €) ou la France métropolitaine (20 566 €).

2 LES FINANCES DE LA COMMUNE

2.1 La qualité de l'information budgétaire et comptable

La fiabilité est entendue au sens de la régularité et de la sincérité comptable. La régularité s'apprécie au regard de l'application des lois et règlements. Cela implique, notamment, le respect et la permanence des méthodes comptables, la juste appréciation des éléments de l'actif et du passif du bilan de l'entité, ainsi que des règles pour l'affectation et la reprise des résultats. Au sens de la sincérité, la comptabilité doit donner des informations « adéquates, loyales, claires, précises et complètes », avec pour objectif d'apprécier le caractère significatif des anomalies.

Les contrôles ont porté sur la tenue de l'inventaire et de l'actif, les cessions, les rattachements de charges à l'exercice, les reports de crédits et les budgets annexes. La chambre a relevé des anomalies susceptibles de fausser l'analyse financière des comptes de la commune. Ceci l'a conduite à procéder à des corrections et des retraitements comptables pour en avoir une juste appréciation.

⁶ Population légale au 1^{er} janvier 2017.

⁷ Mode de calcul permettant de mesurer de manière comparable les niveaux de vie de ménages différemment constitués. Une personne seule compte pour 1 UC, un couple sans enfant pour 1,5 UC, chaque enfant de moins de 14 ans rajoute 0,3 UC.

En premier lieu, à défaut d'avoir procédé à un inventaire physique complet des biens et d'assurer la concordance entre celui-ci et l'état de l'actif, conformément aux dispositions de de l'instruction budgétaire et comptable M14⁸, des difficultés sont apparues dans le traitement comptable de certaines cessions. Ainsi, en 2016, les ventes de cinq immeubles pour un montant total de 285 500 € ont été constatées sur des comptes différents de ceux qui auraient été utilisés si les biens avaient été valorisés à l'actif. La chambre a corrigé en conséquence son analyse financière sur cette base (*cf. infra*). Par ailleurs, la commune n'a pas constaté dans ses comptes la sortie de ces actifs de son patrimoine⁹.

En octobre 2017, la commission des finances de la commune a pris connaissance des discordances¹⁰ entre l'inventaire des biens et l'état de l'actif, suivi par le comptable public, à l'occasion de travaux de rapprochement entre les deux états.

Ceci l'a conduite à constater que le montant correct des annuités d'amortissement devait être de l'ordre de 862 000 € alors que, depuis plusieurs années, seules des écritures d'environ 320 000 € avaient été passées. À défaut d'avoir tenu régulièrement l'inventaire des biens, qui garantit les amortissements constatés, les résultats des exercices sous revue¹¹ n'ont pas donné une information exacte sur la gestion de la collectivité.

Par ailleurs, l'actif comprend toujours des créances anciennes du budget principal sur ses budgets annexes, qui seraient liées, d'après la commune, à des emprunts souscrits par le passé. Cette question mériterait d'être clarifiée, et les créances le cas échéant apurées.

En réponse sur ce point, le maire indique qu'il est en relation avec la trésorerie municipale afin d'éclaircir cette question, de remédier aux incohérences constatées et d'aboutir à des états clairs et concordants, si possible avant la fin de l'année 2019.

Pour la chambre, l'état de l'actif actuel ne donne pas une image fidèle et complète de la situation patrimoniale de la collectivité.

En 2015 et 2016, la commune n'a pas respecté les principes d'indépendance des exercices et d'annualité budgétaire, car elle a reporté sur 2016 et 2017 des charges qui incombaient à l'année précédente et qui auraient dû lui être rattachées. Ainsi, en 2015, elle a omis de rattacher à l'exercice en cours plus de 273 000 € de dépenses de subventions au profit

⁸ Instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, titre 4, chapitre 3, § 1.1 : « La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant de la réalité physique des biens ; le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan ». Pour réaliser ces opérations, se reporter à l'instruction ministérielle du 27 mars 2015 et au guide des opérations d'inventaire qui lui est annexé.

⁹ Ces ventes ont été constatées à tort au compte 758 « Produits divers de gestion courante », au lieu du compte 775 « Produits exceptionnels ». Les autres opérations comptables en jeu sont la sortie du bien en compte 21 « Immobilisation corporelle » et 675 « Valeur comptable des immobilisations cédées », la constatation d'une plus ou moins-value par les comptes 776 et 676 « Différences sur réalisation d'immobilisation corporelle » et la « Reprise au résultat » par le compte 19.

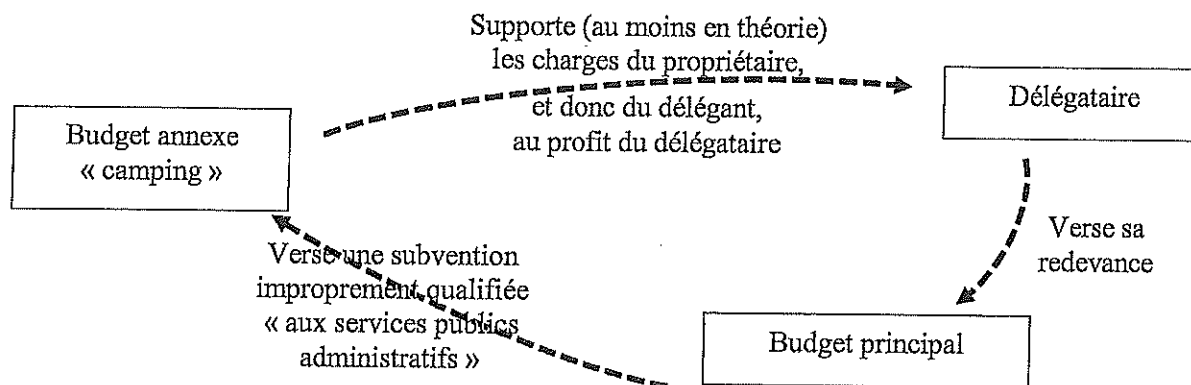
¹⁰ Outre les biens ne figurant ni à l'inventaire, ni à l'actif, des numéros d'inventaire distincts côté ordonnateur et côté comptable, pouvant conduire à des défauts d'imputation des amortissements au bon élément d'actif et des valeurs nettes comptables incohérentes, par exemple du fait d'amortissements insuffisants.

¹¹ Les résultats de la section de fonctionnement des exercices 2013 à 2017 en ont été affectés. À titre d'exemple, ceux des années 2016 et antérieures, une fois retraités, notamment du fait d'amortissements nettement plus élevés, devraient être divisés par deux.

des budgets annexes, qu'elle n'a payées qu'en 2016. De même, en 2016, elle a reporté plus de 420 000 € de dépenses sur 2017, toujours sans procéder aux rattachements de charges qui étaient nécessaires pour ne pas fausser son résultat de fonctionnement. Quand bien même ces erreurs n'ont pas eu pour objet de « masquer » la situation financière de la commune, la chambre, dans son analyse financière, a été conduite à réintégrer ces sommes à l'exercice auquel elles se rattachaient effectivement.

Par ailleurs, le budget annexe industriel et commercial du camping n'a enregistré en produit, en 2017, qu'une subvention d'exploitation, d'un montant de 61 517 €. Celle-ci a trouvé de façon inadéquate sa contrepartie au budget principal en tant que « subvention de fonctionnement aux services publics administratifs ». Le budget principal enregistre, par ailleurs, une redevance du délégataire au compte 757 « Redevances versées par les fermiers et les concessionnaires ».

Les flux financiers entre ces deux budgets et le délégataire, chargé de l'exploitation du camping, sont décrits dans le schéma ci-dessous :



Un tel montage n'est pas transparent. Il ne permet pas de savoir si le camping satisfait, dans la durée, à l'exigence d'équilibre budgétaire, qui s'impose à tout service public industriel et commercial. L'important subventionnement en provenance du budget principal en 2017 traduit plutôt le contraire. Par ailleurs, la redevance versée par le délégataire devrait être directement perçue par le budget annexe.

En réponse, le maire indique à la chambre que, dès 2019, la redevance versée par le délégataire sera perçue par le budget annexe du camping et que la commune procèdera à la régularisation de ces écritures comptables depuis 2015.

Enfin, la chambre a relevé qu'en 2017 et 2018, la commune avait imputé comme des produits de gestion courante des montants en réalité exceptionnels, chacun de l'ordre de 300 000 €, perçus dans le cadre des transferts des compétences « assainissement » puis « eau » à la communauté d'agglomération, et issus de surtaxes des délégations de service public.

2.2 La situation financière de la commune

En 2018, le budget de la commune était constitué d'un budget principal et de cinq budgets annexes (port de plaisance, camping municipal, Maréïs, office de tourisme, locations de bâtiments industriels et commerciaux). Compte tenu du poids financier des budgets annexes, l'analyse de la situation financière sera conduite à partir des seuls résultats du budget principal. Enfin, les données des comptes administratifs ont été retraitées comme évoqué précédemment.

Entre 2013 et 2018, les recettes réelles de fonctionnement ont progressé un peu moins vite (+ 2,7 %) que les dépenses réelles de fonctionnement (+ 3,75 %). En 2018, elles ont atteint respectivement 15,70 M€ et 14,24 M€. Les dépenses d'équipement se sont élevées, en 2018, à 2,53 M€, et la dette de la commune est supérieure à 11 M€.

L'analyse financière est faite sur la base du tableau n° 1 ci-après.

Tableau n° 1 : Synthèse de l'analyse financière

(en M€)		2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	Recettes réelles de fonctionnement hors cessions d'actifs	15,28	14,95	15,83	15,33	15,39	15,70
2	Dont recettes de la fiscalité locale	4,89	4,91	5,21	5,19	4,97	5,09
3	Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	4,88	4,89	4,89	4,82	4,96	5,17
4	Dont dotations et participations provenant de l'État	2,77	2,72	2,68	2,59	2,52	2,58
5	Dépenses réelles de fonctionnement ¹²	13,73	13,70	13,57	13,50	13,91	14,24
6	Dont charges à caractère général	2,67	2,53	2,34	2,40	2,51	2,64
7	Dont charges de personnel	8,32	8,22	8,35	8,29	8,48	8,56
8	Dont subventions de fonctionnement aux associations	0,30	0,27	0,25	0,23	0,24	0,24
9	Dont intérêts de la dette	0,57	0,53	0,52	0,43	0,41	0,32
10	Capacité d'autofinancement brute ¹³	1,55	1,40	2,28	1,81	1,48	1,46
11	Annuité en capital de la dette	1,21	1,23	1,25	1,22	1,20	1,01
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	0,34	0,17	1,03	0,59	0,28	0,44
13	Recettes d'investissement hors emprunt, y c. cessions d'actifs	0,58	0,55	0,71	0,60	0,49	1,34
14	Financement propre disponible (= 12 + 13)	0,92	0,73	1,75	1,20	0,77	1,78
15	Dépenses d'équipement	1,31	1,45	0,96	1,18	1,16	2,53
16	Nouveaux emprunts de l'année	0,00	0,86	0,00	0,00	2,58	1,30
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	11,93	11,60	10,39	9,15	10,81	11,07
18	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP) ¹⁴	7,68	8,29	4,55	5,07	7,28	7,61

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

¹² Hors 557 562 € de frais financiers exceptionnels du réaménagement de la dette en 2014. Ceux-ci se manifestent, par ailleurs, par le fait qu'en 2014 l'encours de dette a augmenté alors que le total du financement disponible et des nouveaux emprunts de l'année était de l'ordre d'1,6 M€, soit plus que les dépenses d'équipement (1,45 M€), de telle sorte que cet encours de dette aurait dû baisser, d'autant que la trésorerie était restée quasi-constante par rapport à l'année précédente.

¹³ 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.

¹⁴ Capacité de désendettement : elle mesure le nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser la totalité des emprunts que la commune a contractés si sa CAF était intégralement consacrée à ces remboursements. La capacité de désendettement est donc un indicateur de sa santé financière.

3 La première caractéristique des finances de la commune est le très faible dynamisme de sa fiscalité directe. Certes, la baisse de 0,22 M€ des recettes de la fiscalité locale entre 2016 et 2017 est très largement imputable à un transfert d'impôts de 204 000 € à la communauté d'agglomération des Deux Baies en Montreuillois (CA2BM), compensée par ailleurs par l'attribution de compensation. Mais, en sens inverse, de 2013 à 2018, près de 124 000 € de hausse des recettes communales sont imputables aux seuls droits de mutation (+ 81 %), qui sont une recette peu prévisible par nature, car très sensible à la conjoncture. La hausse des contributions directes n'est donc, même après correction du transfert à la CA2BM, que d'1,24 % par an, soit à peine plus que les revalorisations forfaitaires des bases fiscales au cours de cette période. Celles-ci apparaissent particulièrement atones.

Les impôts sur les ménages, dont les taux n'ont pas varié depuis 2013, traduisent une pression fiscale relativement modérée. En 2017, elle était de 193 €/habitant pour la taxe d'habitation et de 210 €/habitant pour la taxe sur le foncier bâti. Combiné avec les taux appliqués par la CA2BM, ceci donne un total de 542,5 €/habitant pour ces deux taxes, proche de la moyenne nationale des communes de la même strate démographique, sans le cumul des taux de l'intercommunalité (539 €/habitant)¹⁵.

La dotation globale de fonctionnement par habitant, qui constitue l'essentiel des dotations en provenance de l'État, est devenue supérieure à la valeur moyenne de la strate, du fait du moindre effort de contribution au redressement des comptes publics demandé aux communes dont la population est la moins aisée, ce qui est le cas d'Étaples.

La baisse sensible des recettes de fonctionnement observée entre 2013 et 2014 s'explique principalement par le fait que, jusqu'en 2013, les personnels des budgets annexes de la commune étaient rémunérés sur le budget principal, donnant lieu à remboursement par lesdits budgets. Aussi, la baisse des charges de personnel constatée entre ces deux exercices n'est qu'apparente. En réalité, elles ont subi une hausse de 2,7 % en un an (faisant suite à une baisse d'1,3 % par rapport à 2012).

De 2014 à 2016, leur croissance a été limitée. Elles ont ensuite connu une hausse sensible¹⁶ avant, en 2018, d'être à nouveau contenues. En effet, la commune a moins recouru aux emplois aidés, tout en mettant en place le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et en reprenant la compétence « centre nautique ». Sans cette dernière dépense, les charges de personnel auraient été en baisse. Cependant, de 2013 à 2018, à périmètre constant, elles ont augmenté de plus de 4,4 %.

Les charges à caractère général, en baisse de 2013 à 2015, ont, depuis, connu une augmentation de 4,1 % par an. Lors de l'élaboration de son budget 2018, la commune avait pensé pouvoir s'engager dans une démarche de maîtrise de ses dépenses d'énergie, fixant un objectif d'économie de 100 000 € par rapport à l'exercice 2017. En réalité, les consommations de 2018 se sont élevées à un niveau supérieur à celui de l'année précédente.

¹⁵ 234 €/hab. pour la TH et 305 €/hab. pour la TFB. Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/>.

¹⁶ La hausse est de + 2,23 % de 2016 à 2017, et elle aurait atteint + 2,51 % sans le transfert à la CA2BM de la compétence « politique de la ville ».

La chambre constate que les efforts fournis par la commune sur les dépenses de subventions, de personnel en 2015 et 2016 et de charges à caractère général en 2014 et 2015, lui avaient permis d'améliorer sa capacité d'autofinancement brute jusqu'en 2016. Depuis lors, sous l'effet d'une moindre maîtrise, et malgré la baisse des frais financiers, cet indicateur est revenu à un niveau qui n'est pas plus favorable qu'en 2013 et 2014.

Jusqu'en 2016, la commune a moins emprunté qu'elle ne remboursait d'emprunt. Elle s'est donc désendettée, à hauteur de 2,8 M€. Elle aurait d'ailleurs pu se dispenser d'emprunter en 2017 pour 2,6 M€, car son niveau de trésorerie a dépassé les 4,5 M€. Cet emprunt a fortement contribué à la dégradation récente de sa capacité de désendettement¹⁷, telle qu'elle apparaît en conclusion du tableau ci-dessus, dépassant les 7 ans en 2017 et 2018.

Le faible endettement est la conséquence du choix de la commune de peu investir, pour n'engager des travaux qu'une fois sa situation financière assainie. Entre 2013 et 2017, le montant moyen des dépenses d'équipement n'a été que de 110 €/hab. contre 308 €/habitant pour les communes de la strate. Ce n'est qu'en 2018 que ce ratio s'est redressé à plus de 200 €/habitant, correspondant à un rythme d'investissement mieux à même d'assurer le nécessaire entretien du patrimoine.

À l'avenir, la commune envisagerait de se lancer dans un important projet de pôle muséal, afin de restructurer ses différents musées, dont les niveaux d'adéquation aux exigences des visiteurs sont inégaux, et de tirer les conséquences du renoncement du département à valoriser une importante collection de peintures de l'École d'Étaples. Elle s'engage avec prudence dans cette démarche, attendant d'en avoir une vision globale, à la fois sur les dépenses d'investissement, sur les subventions d'équipement auxquelles elle pourrait prétendre, et sur les impacts en termes de fonctionnement, tant en recettes qu'en dépenses.

De fait, chercher à disposer de telles informations chiffrées est un préalable à toute décision éclairée en la matière. Un tel choix doit d'ailleurs non seulement être préparé en interne, mais également présenté et soumis à l'ensemble des élus, notamment dans le cadre des débats d'orientation budgétaire. La chambre a constaté que le rapport présenté à cette occasion, et dont le contenu minimum est régi par les dispositions des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales, était perfectible.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire précise que le projet de pôle muséal est encore peu avancé, que la commune ignore encore si ce pôle sera enrichi des collections départementales de l'École d'Étaples et qu'aucune avancée ne pourrait formellement avoir lieu avant les prochaines élections municipales.

L'analyse financière met en valeur le fait que, s'étant désendettée, la commune voit s'éroder sa capacité d'autofinancement sur la période récente. Pour apprécier la soutenabilité de ses projets d'investissement, elle doit prendre en compte tous les paramètres, et notamment intégrer la nécessité d'une stricte maîtrise de ses charges de fonctionnement.

¹⁷ La capacité de désendettement est un indicateur de solvabilité financière qui exprime en année le temps que la collectivité mettrait à rembourser sa dette en y consacrant toute son épargne. Cet indicateur peut également être calculé en considérant la dette nette de la trésorerie. Cette durée de désendettement apparaît alors inférieure, ce qui est plus favorable. Cependant, son évolution va généralement dans le même sens. Ainsi, en ce qui concerne Étaples, elle se traduit également par une tendance défavorable depuis 2015, date à laquelle elle était inférieure à 3,5 ans, jusqu'à 2018, où elle dépasse les 5 ans.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes des exercices 2013 et suivants de la commune d'Étaples présentent des anomalies significatives. Dès lors, ils ne délivrent pas une information fiable sur les résultats de sa gestion et une image fidèle de son patrimoine.

Sur l'ensemble de la période, les produits de fonctionnement ont faiblement progressé, notamment du fait de l'atonie des bases fiscales. De 2014 à 2016, la situation financière s'est améliorée grâce à la maîtrise des charges et au prix d'un très faible investissement. Toutefois, les exercices 2017 et 2018 traduisent une reprise des dépenses. La capacité d'autofinancement diminue à nouveau.

La solvabilité financière de la commune, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement, se dégrade progressivement. Compte tenu de la reprise des investissements et des moindres économies de fonctionnement, sa trajectoire est à surveiller. Pour mener à bien ses projets, la commune devra veiller à maintenir son autofinancement, au moyen d'une gestion attentive.

3 LA RESTAURATION COLLECTIVE

Les observations ci-dessous s'inscrivent dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières sur la restauration collective.

3.1 La production et le service des repas

La restauration collective est assurée sur deux sites : le centre Le Flot¹⁸ pour les scolaires et les centres de loisirs, et la cuisine du foyer-restaurant du centre communal d'action sociale (CCAS) pour les personnes âgées.

Chaque jour, 150 à 160 repas sont servis dans le réfectoire du centre Le Flot, dont la jauge est limitée à 213 places. Par rapport au nombre d'élèves des écoles publiques, environ 700, ce nombre de repas apparaît notablement plus faible que dans d'autres communes, ce qui serait lié pour partie aux habitudes des familles de marins, dont les enfants déjeunent plus volontiers à domicile.

Le centre Le Flot accueille aujourd'hui des élèves des trois écoles de la commune. Certains s'y rendent en autocar. Aussi, l'essentiel de la pause méridienne est occupée par ces déplacements, l'appel et le repas. Ces enfants sont dès lors privés d'un temps de récréation, ce qui peut nuire à leur concentration à la reprise des cours. La commune a indiqué qu'un tel constat était partagé par les enseignants.

Elle a envisagé la possible fusion des deux unités de production de repas (le centre Le Flot et la cuisine du foyer-restaurant du CCAS). Celle-ci pourrait s'inscrire dans une approche plus globale sur l'évolution de la fréquentation et des capacités d'accueil dans les restaurants. La création de réfectoire dans chaque école pose cependant des difficultés matérielles, compte tenu de la configuration des locaux.

La chambre invite donc la commune à définir une stratégie dans la gestion de son service public facultatif de restauration, en envisageant différentes options quant à son organisation (regroupement de la production de repas, localisation des lieux de restauration) et, à cette occasion, à engager une réflexion sur l'évolution de la fréquentation.

¹⁸ Il s'agit d'un centre d'hébergement et de restauration pour les groupes.

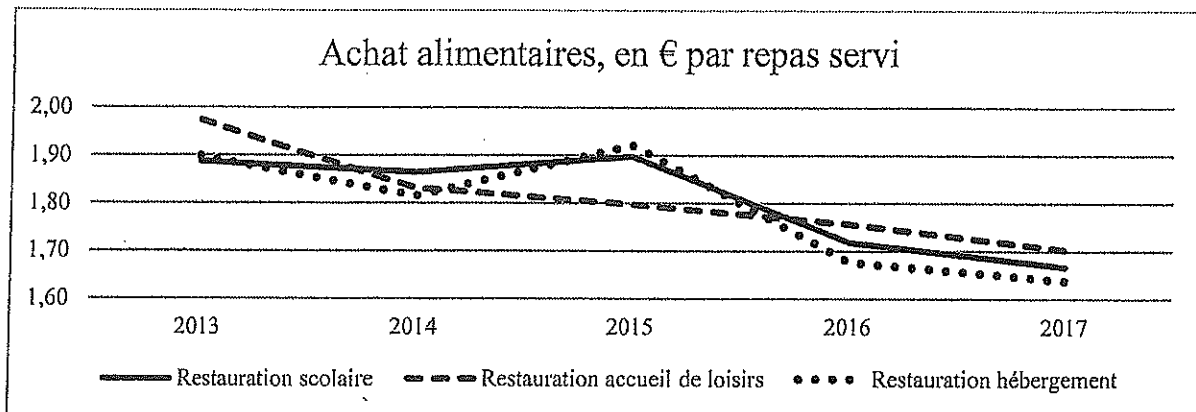
3.2 Des coûts maîtrisés

3.2.1 L'achat des denrées

À la fin de l'année 2015, un groupement de commandes commune-CCAS a été constitué. Il a passé un marché d'un an, renouvelable deux fois, avec une société seule candidate et titulaire du marché précédent.

Comme le montre le graphique ci-dessous, il existe une tendance globale à la baisse du coût des denrées par repas produit. Elle peut résulter de divers facteurs (organisation plus rationnelle des commandes, prix des denrées...). Entre 2015 et 2016, elle est aussi liée à la passation du nouveau marché.

Graphique n° 1 : Coût des denrées en €/repas



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

Dans le cadre de celui-ci, certaines autres prestations sont assurées. Ainsi, pour chaque période entre deux vacances, les menus sont proposés par la diététicienne de la société, puis validés par la commune. Le marché inclut également des formations des personnels municipaux ou du CCAS, par exemple sur les règles de sécurité HACCP¹⁹. Enfin, il revient au titulaire du marché d'organiser des inspections sanitaires, effectuées par un laboratoire qui procède à ces contrôles de manière inopinée.

3.2.2 L'évolution des coûts de personnel sur la période récente

Jusqu'en 2014, l'effectif du centre Le Flot pouvait atteindre 24 agents. L'organisation a été remise à plat depuis, à travers une réorganisation des plannings (début de journée plus tôt pour la production, service de nettoyage décalé...), une diminution du recours aux emplois aidés et un meilleur ajustement de la production aux besoins saisonniers. Cela a permis d'économiser de 2 à 3 équivalents temps plein (ETP), soit un montant de l'ordre de 0,1 M€ par an. La commune a indiqué que, de 2014 à 2017, le nombre d'heures travaillées par an a ainsi pu être réduit de 22,6 %, à service rendu égal.

¹⁹ Hazard Analysis Critical Control Point, analyse des risques et maîtrise des points critiques.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Les données communiquées à la chambre montrent que cette économie globale sur la masse salariale a, pour l'essentiel, été acquise entre 2014 et 2015, avec une contraction de 0,47 M€ à 0,37 M€. Les évolutions ultérieures, assez fortement corrélées à l'activité du centre Le Flot, notamment pour sa fonction hébergement, ne permettent pas de conclure à la poursuite de gains de productivité.

3.2.3 Le coût et le prix des repas

Le coût des repas de la restauration scolaire a été évalué à partir des dépenses de fonctionnement (hors amortissement)²⁰, telles que présentées dans le tableau ci-dessous. Il n'inclut pas les coûts de transport et de surveillance des enfants. Les personnels de service distribuent les plats, qui sont servis par les surveillants.

Tableau n° 2 : Analyse du coût et du prix des repas

	2013	2014	2015	2016	2017
QUANTITÉ DE REPAS SERVIS					
Nombre de jours d'ouverture	139	139	140	139	143
Nombre de repas servis en moyenne par jour	212	201	183	188	187
Nombre de repas servis en moyenne par an	29468	27939	25620	26132	26741
DÉPENSES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE					
Dépenses de personnel (cuisine et entretien) (comptes 641 et 645)	254 431 €	246 552 €	209 668 €	207 690 €	202 088 €
Dépenses de surveillance (compte 641 et 645)					
Dépenses de fournitures et petits équipements (compte 606)	7 593 €	5 333 €	8 606 €	6 274 €	5 898 €
Dépenses de fluides et d'entretien (compte 606)	17 138 €	16 678 €	23 660 €	13 809 €	15 140 €
Achats alimentaires (ou de repas) (comptes 602, 606 et 611)	55 629 €	52 107 €	48 631 €	44 911 €	44 588 €
Maintenance	3 017 €	3 793 €	5 836 €	7 161 €	744 €
Autres dépenses (télécommunication)	1 473 €	1 387 €	1 194 €	1 286 €	1 179 €
<i>Dépenses totales rattachées au service de restauration collective</i>	<i>339 281 €</i>	<i>325 850 €</i>	<i>297 595 €</i>	<i>281 131 €</i>	<i>269 637 €</i>
Coût moyen d'un repas	11,51 €	11,66 €	11,62 €	10,76 €	10,08 €
RECETTES RATTACHÉES AU SERVICE DE RESTAURATION COLLECTIVE					
Participation de la commune	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Participation des usagers	75 830 €	76 169 €	72 061 €	78 240 €	79 993 €
Autres recettes	0 €	0 €	0 €	0 €	0 €
<i>Recettes totales</i>	<i>75 830 €</i>	<i>76 169 €</i>	<i>72 061 €</i>	<i>78 240 €</i>	<i>79 993 €</i>
Recettes moyennes par repas	2,57 €	2,73 €	2,81 €	2,99 €	2,99 €
COÛT NET D'UN REPAS					
Coût net moyen d'un repas	8,94 €	8,94 €	8,80 €	7,76 €	7,09 €

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

²⁰ La comptabilité communale ne fournit pas d'information complète sur le coût économique des immobilisations et sur leurs amortissements.

Pour les centres de loisirs, malgré un contexte globalement similaire de maîtrise des dépenses et de croissance modérée des tarifs, les volumes de repas sont beaucoup plus faibles et surtout en nette décroissance (seulement 2 059 repas servis en 2017, contre 4 133 en 2013). En conséquence, les coûts unitaires sont nettement plus élevés et ne baissent pas sur la période. Le coût moyen évolue de 17,14 € à 18,66 €, et le coût net de 14,84 € à 15,80 €.

3.3 La qualité du service

3.3.1 Les relations avec les familles

La commune ne différencie pas ses prix en fonction des revenus des familles. Il n'existe que deux tarifs : avec réservation au moins 15 jours à l'avance, ou sans réservation. Pour la cantine scolaire, ces tarifs ont été respectivement fixés à 3,55 € et à 5,60 € par repas.

Cette distinction résulte d'une volonté de responsabiliser les familles. Certaines ne mettaient auparavant pas le service en capacité de prévoir avec précision le nombre de repas et donc les quantités de denrées à commander.

Tout en poursuivant l'objectif affiché, le délai de 15 jours pourrait être réduit à l'avenir, afin de tenir compte des contraintes de certains parents dont les employeurs exigent une plus grande flexibilité en matière d'horaires de travail.

En ce qui concerne la concertation avec les usagers, si le CCAS a maintenu des commissions de menus qui leur sont ouvertes, la commune les a abandonnées pour la restauration scolaire, au motif que les parents et leurs fédérations y étaient de moins en moins assidus et, en tout état de cause, ne la sollicitaient pas à ce sujet.

Le règlement intérieur mentionne un menu alternatif pour les cas de nécessité médicale, avec projet d'accueil individualisé. Il aborde aussi les questions de discipline. Signé par les familles, il n'évoque pas de dérogation pour raisons religieuses ou philosophiques. Toutefois, la commune propose aux enfants un repas alternatif sans porc. Il concerne de 7 à 8 enfants sur 194 en moyenne quotidienne (2013-2017). Les demandes de menus de type *vegan* ou végétarien sont prises en compte au cas par cas.

Aucune enquête de satisfaction des familles n'a été menée au cours de la période sous revue. La commune n'a pas réussi à les associer, comme d'ailleurs d'autres interlocuteurs (enseignants ou fédérations de parents d'élèves), au fonctionnement de la restauration scolaire. À l'avenir, leur implication pourrait nourrir les réflexions envisagées par la commune sur l'évolution du service et de sa fréquentation.

3.3.2 La qualité des produits et la lutte contre le gaspillage

La qualité des produits résulte principalement des relations contractuelles de la commune avec son fournisseur, définies dans le cadre du marché public en cause. L'élaboration du cahier des charges et le mémoire technique proposé par l'entreprise sont, de ce point de vue, des points essentiels, même si au cas d'espèce la commune n'a reçu qu'une seule offre.

Des formulations imprécises figurent dans le rapport d'analyse de ladite offre²¹. Pour autant, la commune n'a pas saisi l'opportunité de formuler de remarques critiques à l'occasion de la mise au point du marché.

En termes d'animations, la collectivité n'a pas été suffisamment attentive, lors de l'exécution du marché, aux propositions que l'entreprise avait formulées au moment de la mise en concurrence. Ainsi, un « menu adapté (objectif zéro déchet) dans le cadre du développement durable » y avait été mentionné. À l'observation, la réduction des déchets ne fait l'objet d'aucune animation particulière visant à sensibiliser les enfants. Ils sont collectés de manière non sélective et jetés en décharge. De manière plus générale, la lutte contre le gaspillage est insuffisante, à l'exception de la régulation en amont par la majoration du prix du repas commandé tardivement (*cf. supra*), ou encore par un renoncement relatif à l'éducation à la variété et au goût des produits.

En réponse sur ce point, le maire indique que la commune a recruté un chargé de mission en développement durable et l'a chargé d'initier de telles actions.

La chambre constate que la commune n'a pas respecté les dispositions de l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement : « ... *les collectivités territoriales mettent en place, avant le 1^{er} septembre 2016, une démarche de lutte contre le gaspillage alimentaire au sein des services de restauration collective dont ils assurent la gestion* ».

La commune a indiqué à la chambre, à cette occasion, qu'à « la lecture du guide pratique de l'ADEME²², par rapport aux huit principales sources de gaspillage de l'annexe référencée, il apparaît que les points suivants ne sont maîtrisés que partiellement : service (manque d'accompagnement et manque d'incitation à découvrir les goûts et les besoins) ; consommation. (...) L'environnement du restaurant scolaire pourrait être amélioré en y implantant des tables (rondes) plus conviviales que les tables rectangulaires disposées actuellement (tables de 12 ou 18 convives), cloustras ou cloisons pour une notion d'intimité, plantes qui pourraient favoriser non seulement l'aspect visuel mais aussi la qualité de l'air. Pour cela, il faudrait accueillir moins d'enfants (... et par exemple) disposer de restaurants satellites dans chaque école ».

²¹ Ainsi, à l'examen du critère relatif au « délai moyen entre la cueillette ... des produits et leur livraison », il apparaît qu'une distinction importante concerne les « produits qui passent par le stade obligatoire de la mûrisserie (avocat, banane, poire, etc.) ... qui devront être servis à pleine maturité le jour de leur consommation ». Cependant, la lecture du rapport d'analyse des offres ne permet pas de conclure que, selon les produits, l'entreprise est juridiquement engagée, soit à une parfaite maturité, soit à une fraîcheur optimale. Une autre contradiction qui aurait mérité d'être levée est celle qui existait entre les deux indications : « Tous les produits sont issus de la pêche durable (Label Pavillon Bleu et label Mister Good Fish) » et « Label Mister Good Fish et Pavillon Bleu : 5 à 10 % du poisson livré ». La première devrait l'emporter dans la mesure où les chiffres de 5 à 10 % semblent en fait s'appliquer à la proportion des commandes de poisson par rapport à l'ensemble des approvisionnements du marché, mais ceci aurait gagné à être confirmé.

Enfin, une dernière ambiguïté concerne le caractère véritablement local des filières d'approvisionnement, un ratio exprimé en pourcentage du nombre de fournisseurs n'étant pas le plus approprié pour déterminer l'ampleur réelle d'une politique en la matière.

²² ADEME : agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La restauration collective au sein de la commune est actuellement scindée en deux services, l'un relevant du CCAS et l'autre concernant la restauration scolaire. La fréquentation de celle-ci est faible et pourrait être amenée à se développer en fonction de la demande sociale.

La commune envisage d'engager une réflexion sur l'éventuel regroupement de la préparation des repas au sein d'une cuisine commune.

Les coûts du service ont été maîtrisés, en raison d'une meilleure estimation des effectifs municipaux affectés à la préparation et au service des repas, et de la modération des prix du nouveau marché de denrées alimentaires. Les participations demandées aux familles ne sont pas modulées selon des critères sociaux, mais en fonction des délais d'inscription aux repas, qui peuvent aller jusqu'à deux semaines.

Aucun plan de lutte contre le gaspillage alimentaire n'a été adopté par la commune, qui n'a donc pas respecté les dispositions de l'article L. 541-15-3 du code de l'environnement. Par ailleurs, elle n'a pas réussi à associer les parents d'élèves à des dispositifs de concertation.

4 LES SERVICES PUBLICS INDUSTRIELS ET COMMERCIAUX

Les services publics industriels et commerciaux doivent être équilibrés en recettes et en dépenses, qu'ils soient, ou non, individualisés sous forme de budgets annexes. Les exemples développés ci-dessous portent tout d'abord sur la gestion du camping municipal (budget annexe), puis sur les relations du budget principal avec le budget annexe du port de plaisance et enfin sur l'activité « hébergement » du centre Le Flot, intégrée au budget principal.

4.1 La gestion du camping municipal

Le précédent contrôle de la chambre²³ avait notamment examiné les conditions de mise en concurrence de la délégation de service public (DSP) visant à confier la gestion du camping municipal à un prestataire privé. Diverses irrégularités avaient conduit à l'annulation du contrat par la juridiction administrative. En février 2014, le délégataire a été indemnisé à hauteur de 300 000 €, soit un tiers de moins que ce qui avait été proposé au vote du conseil municipal en 2011.

En 2014 et 2015, la commune s'est à nouveau engagée dans la voie d'une délégation de service public. Ses conditions formelles de passation n'appellent pas d'observation, de même que sa qualification juridique de DSP, le délégataire étant intégralement rémunéré par les revenus de l'exploitation du camping.

La chambre a cherché, à l'épreuve des trois premières années d'exécution du contrat, à apprécier les critères ayant conduit au choix du délégataire.

4.1.1 La préparation de la nouvelle délégation de service public

La commune a tout d'abord fait appel à un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) afin de vérifier le positionnement stratégique du camping vis-à-vis de ses trois catégories de clientèles : les « résidents » (propriétaires de mobil-homes, qui louent à l'année des emplacements raccordés au réseau d'assainissement) ; les « locatifs » (mobil-homes ou équipements comparables appartenant au camping et loués à divers clients successifs) ; et la clientèle de passage, pour laquelle sont réservés 69 emplacements pour tentes et caravanes et 5 pour camping-cars.

Parmi les quelques évolutions proposées par l'AMO, l'une portait sur la création de nouveaux emplacements pour camping-cars, de standing supérieur car plus vastes. Cette proposition n'a pas été conservée lors des étapes ultérieures, que sont le « programme » de la mise en concurrence puis l'évaluation des offres et la contractualisation de la DSP.

²³ Rapport définitif notifié en septembre 2013.

4.1.2 La passation du contrat

Trois offres ont été reçues. Bien qu'il n'y ait pas une correspondance parfaite entre la définition des critères d'évaluation des offres tels que figurant au règlement de la consultation puis aux rapports d'analyse, il apparaît que le candidat finalement retenu l'a été en raison des points suivants :

- le caractère globalement cohérent de son offre ;
- l'accent mis sur le développement durable (positionnement éco-touristique décliné aussi bien en termes d'aménagements que d'activités, de services et d'animations) ;
- l'ouverture du snack de la salle polyvalente communale sur une période de six mois, excédant largement la période estivale ;
- un montant d'investissements jugé suffisant.

Ces différents atouts, qualifiés « d'ingrédients forts d'attractivité pour capter et prolonger le séjour d'une clientèle touristique sur la commune », ont permis de compenser le principal point faible de cette offre : la faible redevance à verser à la commune.

La chambre a toutefois relevé de nombreux manquements aux dispositions contractuelles, tenant aux obligations respectives du délégataire et de la commune.

4.1.3 Le non-respect des obligations contractuelles respectives

4.1.3.1 Le délégataire n'a pas respecté ses obligations d'exploitant

La redevance versée à la commune se compose d'une part fixe et d'une part variable. En 2017, elle a perçu 16 858 €, pour un chiffre d'affaires de son délégataire légèrement inférieur à 200 000 €.

La part fixe est de 12 000 € par an, aucune exception n'étant prévue au contrat pour l'année 2015. Or, seuls 7 000 € ont été perçus cette année-là. Un tel montant aurait pu être justifié par un calcul au *prorata*, le camping n'ayant ouvert que le 1^{er} juin, mais le candidat avait explicitement indiqué, au stade de la mise en concurrence, qu'il avait « retenu dès 2015 une part fixe de 12 000 €, non proratisée aux mois de fonctionnement ». Le même engagement était confirmé par son compte d'exploitation prévisionnel. La redevance a donc été indûment minorée de 5 000 € par rapport à la somme revenant de droit à la collectivité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire précise que, le 1^{er} février 2019, la commune a émis un titre de recette d'un montant de 5 000 € à l'encontre de l'exploitant.

Un deuxième cas de non-respect du contrat concerne les tarifs pratiqués par le délégataire. En dépit des clauses limitant leur augmentation à 2,5 %, des modifications ayant des effets équivalents à des hausses supplémentaires ont été apportées par le délégataire, sans que le conseil municipal les ait approuvées. Ainsi, à titre d'exemple :

- dans son offre officielle, le délégataire avait proposé des tarifs selon la saison, en six tranches. Cependant, de 2016 à 2017, la période de pointe la plus chère est passée de trois à cinq semaines ;
- des offres tarifaires, telles que « 6 nuits = 7 ; 11 nuits = 14 » (emplacements de passage), ou « 3 nuits = 4 nuits » (roulotte), ont été supprimées, de même que certains tarifs avantageux pour les clients, portant notamment sur de grandes tentes collectives (BTM), en location au profit de vacanciers de passage ne disposant pas de leur propre matériel.

Le délégataire a, par ailleurs, enfreint d'autres dispositions contractuelles. La DSP comporte l'exploitation d'un snack pendant la saison touristique et la location, toute l'année, d'une salle polyvalente, ces deux équipements étant situés dans un bâtiment adossé au camping. Au stade de la mise en concurrence, un des engagements du délégataire était d'ouvrir le snack six mois par an, alors qu'il ne fonctionnait, antérieurement, que pendant les mois de juillet et août. Cet engagement n'a pas été tenu.

En réponse sur ce point, le délégataire fait état à la chambre des difficultés rencontrées, en hiver, pour le chauffage de la salle, et de sa réticence, pour les mêmes raisons d'isolation déficiente, à ouvrir le snack pendant une durée conforme à son engagement. Le maire, quant à lui, indique s'engager à renégocier cette question avec le délégataire.

Dans le même contexte de faible réactivité de la commune, qui sera illustré plus bas, les principaux manquements du délégataire concernent la non-réalisation des investissements prévus au contrat.

En 2015 et 2016, de nombreux investissements étaient prévus, mais les plus importants ont tardé à être réalisés. En particulier, deux d'entre eux, la création d'un city-stade et le réaménagement du bloc sanitaires n° 1, pour un montant de l'ordre de 75 000 €, n'étaient pas encore engagés lors du contrôle de la chambre, en octobre 2018.

Selon la réponse du délégataire, datée du 15 mars 2019, son obligation de travaux de réaménagement du bloc sanitaires n'était, à cette date et à hauteur de 30 000 €, toujours pas honorée. Dans les annexes financières de son offre, le délégataire était censé disposer, fin 2017, d'un actif immobilisé brut de 275 000 €. Or, dans ses comptes sociaux, ce montant n'était, à la même date, que de 87 887 €.

Cette absence d'investissements s'est traduite, pour le délégataire, par un bénéfice majoré du fait de l'absence de charges d'amortissement.

4.1.3.2 La commune n'a pas respecté ses obligations de propriétaire

La non-conformité de l'évacuation des eaux usées et pluviales et une importante fuite d'eau au cours de l'hiver 2016-2017 illustrent ce constat.

Ces faits ont été mis en avant par le délégataire pour justifier son inaction en matière d'investissement.

Selon le délégataire, les services techniques de la commune, dont la responsabilité civile est prévue à l'article 15 du contrat de DSP, sont intervenus tardivement sur un gros problème de fuite²⁴. En mai-juin 2017, il a été finalement décidé de reprendre l'architecture globale du réseau de distribution d'eau du camping.

La perte financière pour le délégataire a pu être limitée grâce à un geste commercial que la commune a obtenu de la part du gestionnaire du service d'eau, lequel a ramené le montant de la facture en cause de 71 240 € à 27 239 €. Il lui reste à indemniser son délégataire.

La commune doit donc régler cette question et, par ailleurs, exiger de son délégataire l'exécution de ses obligations contractuelles. De manière plus générale, elle doit assurer un contrôle plus exigeant du service rendu et des comptes de la délégation. Elle reçoit ainsi de son délégataire deux types de ressources, sur lesquelles elle doit être vigilante.

En premier lieu, l'obligation d'investissement du délégataire qui, pendant trois ans, n'a pas été respectée, a, au terme du contrat, une incidence sur la situation patrimoniale de la commune, puisque la plupart des équipements ont le statut de biens de retour.

En second lieu, l'exploitation du camping est susceptible de dégager un excédent de l'ordre de 50 000 à 60 000 € par an, à partager par la redevance entre l'exploitant et la commune. La commune aurait pu privilégier la maximisation de cette recette, afin de financer les charges de son budget annexe. Elle a fait le choix inverse, se fondant sur des critères qualitatifs qu'il lui revient donc de surveiller. Ceux-ci constituent en quelque sorte la contrepartie de son renoncement à percevoir, en numéraire, un loyer qui aurait été de nature à éviter que cet équipement ne s'avère, pour elle, déficitaire.

4.2 Le port de plaisance

La commune dispose d'un port de plaisance géré en régie au sein d'un budget annexe industriel et commercial. Après des agrandissements successifs, il propose aujourd'hui 240 places.

En 2017, son exploitation est structurellement déficitaire à hauteur de près de 50 000 € par an²⁵. La commune a réduit ses dépenses de personnel de 20 000 €. En 2018, les charges sont estimées à moins de 50 000 €. *A contrario*, une subvention municipale exceptionnelle de 63 280 € est prévue.

²⁴ Pendant environ 6 mois, les débits ont été de l'ordre de 78 m³/jour, vingt fois supérieurs à la normale.

²⁵ Sa section d'exploitation a enregistré 136 724 € de recettes pour 178 403 € de dépenses. De plus, alors que 10 000 € de frais financiers avaient été budgétés, seuls 773 € ont été mandatés, la dépense correspondante ayant été repoussée au budget 2018, lequel prévoit 20 700 € à ce titre.

La commune l'a justifiée juridiquement en considérant qu'elle se trouvait dans le cas où « le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'utilisateurs, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ».

Or, si des investissements sont prévus à hauteur de 79 516 €, ils sont très majoritairement financés par une recette d'emprunt de 58 700 €. Ainsi, la subvention précitée de 63 280 € a bien pour objet principal de combler les déficits d'exploitation de 2017 et de 2018, ainsi que de payer les annuités d'emprunt qui ne l'avaient pas été en 2017.

En 2018, le besoin de financement externe de l'ensemble de ce budget annexe est donc de plus de 120 000 €.

La commune doit, dès lors, engager des mesures de redressement, qui peuvent inclure des pistes d'économie, des actions de promotion visant à redresser le nombre d'anneaux en location, ainsi qu'une hausse des tarifs²⁶. L'impact négatif, que la commune appréhende, d'une revalorisation tarifaire sur la baisse des abonnements, resterait à ce stade hypothétique, au vu des informations portées à la connaissance de la chambre.

Le maire, dans sa réponse à la chambre, fait valoir que la commune a initié une réflexion sur ce sujet.

Recommandation n° 1 : procéder à une analyse du plan de financement du budget annexe du port de plaisance, afin de déterminer les conditions nécessaires pour assurer son équilibre.

4.3 L'activité d'hébergement du centre Le Flot

Le centre Le Flot, dont l'activité a été examinée plus haut s'agissant de la cuisine et du réfectoire, dispose aussi de dortoirs, lui permettant d'assurer un hébergement, notamment de groupes de jeunes en séjour à Étapes.

Selon les années, entre 15 et 20 % des repas (hors petits déjeuners) préparés leur sont destinés, ce qui représente entre 4 600 et 6 800 unités par an. L'activité d'hébergement coûte environ 100 000 € par an de masse salariale, et un peu moins de 20 000 € d'autres dépenses. Les recettes sont d'un peu plus de 60 000 € par an.

Une synergie existe matériellement entre la restauration scolaire et l'activité d'accueil de groupes. Cependant, ce service est susceptible d'entrer en concurrence avec une éventuelle initiative privée. La mise en place d'un budget annexe industriel et commercial permettrait, à ce titre, une meilleure transparence et une individualisation de l'activité commerciale, dont l'équilibre économique est fragile et demeure subordonné à la grille tarifaire.

²⁶ À défaut, la commune pourrait éventuellement préciser l'économie effective de ce service en examinant les charges d'amortissement qui représentent 30 % de la section d'exploitation. Elles concernent des pontons qui, à tort, n'avaient pas été amortis dans les années 80 ou 90. Ces charges pourraient éventuellement être étalées pour faciliter l'équilibre de sa section d'exploitation.

Dans sa réponse, le maire indique à la chambre qu'à compter de 2019, la commune a mis en place deux centres de coûts distincts, l'un pour les repas scolaires ou de centres de loisirs, et l'autre pour ceux servis dans le cadre des prestations d'hébergement de groupes. Par ailleurs, selon la collectivité, une augmentation de ces tarifs ne lui serait pas forcément préjudiciable, dans la mesure où elle ne serait pas répercutée par les organisateurs de séjours sur leurs clients.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En 2015, suite à une mise en concurrence, la commune a, de nouveau, confié à une entreprise privée la gestion du camping municipal. Même si la fréquentation et le chiffre d'affaires ont poursuivi leur croissance, le bilan des trois années d'exploitation déléguée met en évidence le non-respect des obligations contractuelles par le délégataire, dont notamment celles relatives aux investissements à réaliser. Cependant, en n'assurant pas non plus les siennes, notamment à l'occasion d'une importante fuite d'eau, la commune ne s'est pas mise en position favorable pour exiger le respect des obligations de son délégataire. Elle devra mettre en place un contrôle efficace du service rendu et des comptes de la délégation de service public.

La commune doit améliorer la gestion de ses activités industrielles et commerciales (camping, port de plaisance et centre le Flot), car soit elle ne les gère pas de façon individualisée, à travers la tenue de budgets annexes, soit elle comble leurs déficits par des subventions irrégulières. Par ailleurs, compte tenu de leur fragilité financière, elle doit veiller à l'équilibre économique de ces trois activités.

5 COMMANDE PUBLIQUE : LA QUALITÉ DU SUIVI DU TRAVAIL DES MAÎTRES D'ŒUVRE

La chambre a examiné les principaux marchés caractérisés par un souci de performance énergétique et environnementale et passés depuis que la commune a repris un rythme d'investissement plus soutenu. Les observations les concernant portent notamment sur la qualité du suivi du travail des maîtres d'œuvre dans la préparation et l'exécution desdits marchés.

5.1 La qualité des dossiers de consultation des entreprises

La commune achète son énergie. Elle a par ailleurs passé, au cours de l'été 2017, des marchés relatifs, pour l'un, à l'entretien des installations de chauffage (contrat qualifié de « P2 ») et, pour les autres, à la possibilité de passer commande de travaux d'amélioration ou de renouvellement des équipements.

Son marché de P2 incluait une clause d'intéressement visant à partager entre la commune et l'entreprise tout gain résultant d'une meilleure performance des installations que celle attendue. Cependant, les stipulations prévues à cet effet dans le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) sont inapplicables. Elles reposent sur la logique d'un intéressement versé par l'entreprise à la commune, dans le cas où la première achète l'énergie pour le compte de la seconde et supporte, à ce titre, le risque financier d'une surconsommation de combustible. Or, tel n'est pas le cas. La commune n'a donc pas suffisamment été attentive à la rédaction du CCAP par son assistant à maître d'ouvrage.

En réponse, le maire indique à la chambre qu'il a l'intention de proposer à l'entreprise, avant la mi-2019, un avenant traduisant de manière applicable les principes, déjà énoncés dans le marché initial, de partage des gains en cas de consommation inférieure à la valeur théorique et d'imputation intégrale des pertes à l'entreprise dans le cas contraire.

5.2 L'évaluation des offres

5.2.1 Une offre non conforme retenue pour un lot « haute qualité environnementale »

Pour la salle Pyramide, maison de quartier ouverte aux associations et que la commune a décidé de rénover en s'inscrivant dans une logique de développement durable et de haute qualité environnementale, le rapport d'analyse des offres ne comporte aucune évaluation de la conformité des offres. Or, pour le lot 15, celle retenue n'atteignait pas la puissance photovoltaïque requise.

En effet, les pièces de la consultation précisait que les matériels devaient avoir une puissance d'au moins 4 kWc²⁷ au bout de 25 ans de fonctionnement. Il convenait donc de tenir compte de la dégradation de performance prévue sur l'ensemble de la période²⁸. Du fait de son facteur de décroissance de 0,55 % par an, l'offre n'aurait pu être conforme qu'à la condition d'être d'une puissance initiale de 4,59 kWc. Or, l'entreprise a proposé du matériel qui, au mieux, atteignait 4,15 kWc à la livraison. Cette offre était donc non conforme.

5.2.2 Le non-respect du règlement de la consultation pour la cotation des critères

Deux cas de non-respect de la méthodologie de cotation des critères prévue au règlement de la consultation ont été relevés.

Le premier est celui du marché d'éclairage public récemment passé par la commune. Le règlement précité prévoyait un critère des délais subdivisé en deux, or la note calculée l'a été à partir d'un seul des deux sous-critères. La rectification de cette anomalie ne modifie pas le classement des offres.

De plus, la commune n'a pas été en mesure, ni lors du contrôle de la chambre, ni en réponse à ses observations provisoires, de lui communiquer un règlement de la consultation qui soit en cohérence avec le rapport d'analyse des offres. Ce dernier reprend, sans explication, des critères et une pondération ne correspondant pas au règlement de la consultation dont la chambre avait connaissance. Ces deux documents se réfèrent bien à des prestations d'éclairage public et à une tranche ferme et 13 tranches conditionnelles, mais le premier a une date limite de réception des offres au 10 novembre 2017 et le second une semaine plus tard. Dans le premier, la valeur technique, la garantie et les délais sont tous cotés sur 20, tandis que dans le second ils ont des poids respectifs de 40, 10 et 10 points. Les sous-critères sont eux aussi différents. Le choix final de l'entreprise retenue n'est pas le même si les offres sont analysées comme cela est fait dans le rapport d'analyse des offres, ou en respectant la méthodologie contenue dans le seul règlement de la consultation connu de la chambre.

La seconde opération examinée est celle de la salle Pyramide, déjà évoquée, et récemment livrée. Les modes de cotation prévus au règlement de consultation étaient pourtant de bonne qualité. Le prix devait être coté sur 40, selon la formule classique en règle de trois. Les délais l'étaient sur 20. Cotée sur 40, la valeur technique était décomposée en quatre sous-critères, dont chacun était coté selon une règle pertinente, avec 6 notes possibles de 0 à 5, allant d'inexistant à excellent.

Or, dans le rapport d'analyse des offres, ces trois critères (prix, délais, valeur technique) ont été notés par valeurs entières sur 4, 2 et 4²⁹, sans justification. Le prix est le plus souvent coté en attribuant le maximum de points à la société la moins-disante, et ensuite un point de moins par rang de classement, soit 4, puis 3, puis 2...

²⁷ kWc = kilowatt-crête, unité de puissance pertinente pour du photovoltaïque.

²⁸ Avant-avant-dernier § du point 15.3 du CCTP du lot 15 : « Garantie de ... 80 % de la puissance nominale au bout de 25 ans. (l'entreprise anticipera donc son installation pour qu'à terme soit encore présente une production de 4 kWc) ».

²⁹ C'est-à-dire, si on se réfère aux critères initialement prévus sur 40, 20 et 40, par des notes obligatoirement multiples de 10.

Pour les autres critères, la note maximale a, en contradiction avec les sous-critères précisés au règlement de consultation, été systématiquement attribuée à toutes les offres. Une seule exception concerne le lot 3. En effet, les deux entreprises moins-disantes étaient séparées par un écart infime de 3 %, et la même note de prix leur a été attribuée. Dans le rapport d'analyse des offres, un argumentaire spécifique a été développé sur ce lot précis pour justifier le choix en relativisant la valeur technique de l'offre moins-disante.

En réponse aux observations provisoires, tant le maire que l'architecte indiquent que cette offre n'était pas conforme au cahier des charges. Elle n'avait pourtant pas été déclarée non conforme.

5.3 Le suivi de l'exécution des marchés : l'effectivité de la problématique « développement durable »

Pour la salle Pyramide, toutes les entreprises devaient adhérer à une « charte chantier vert ». Son article 5 prévoyait qu'« un responsable "Chantier Vert" (ou référent HQE³⁰) identifié pour chaque entreprise sera désigné au démarrage du chantier. Il devra assurer une permanence sur le chantier, du démarrage à la livraison. Sa présence sera obligatoire à chaque réunion de chantier sous réserve de sa convocation par le maître d'œuvre ».

Alors que le chantier était ouvert depuis le 30 novembre 2017, et que la quasi-totalité des entreprises avaient commencé leurs prestations à la fin du printemps 2018, à peine plus de la moitié d'entre elles avaient désigné un responsable « chantier vert » le 6 septembre 2018, soit quelques semaines seulement avant la réception des travaux.

Quand bien même le maire et l'architecte font valoir, dans leurs réponses, que les lots concernés étaient d'importance mineure et nécessitaient de courtes interventions, la chambre relève l'emploi des termes « chaque entreprise » et « présence obligatoire » dans la charte, élaborée par la commune elle-même.

De tels manquements auraient pu être sanctionnés au titre de l'article 12.3 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP). Ils ne l'ont pas été³¹.

Recommandation n° 2 : mener des contrôles sur les prestations des assistants à maîtrise d'ouvrage ou des maîtres d'œuvre externes, afin de s'assurer de toute la rigueur nécessaire à la passation des marchés publics.

³⁰ HQE : haute qualité environnementale.

³¹ Toutefois, l'application des dispositions du CCAP était rendue difficile. En effet, il existait deux versions de ce cahier : celui mis en ligne sur le profil d'acheteur prévoyant une pénalité de 80 € par manquement et celui signé par les entreprises en début d'opération qui mentionnait 200 €. Selon la commune, cette distorsion est imputable au maître d'œuvre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre a examiné trois importantes procédures de passation de marchés publics ayant pour point commun de se placer dans une démarche environnementale et de performance énergétique : un marché d'exploitation des installations de chauffage des bâtiments communaux, un marché relatif à l'éclairage public, et l'opération de travaux, récemment terminée, à la maison des associations « La Pyramide ».

À des degrés divers, la partie de l'activité des maîtres d'œuvre ou assistants à maître d'ouvrage qui consiste à préparer la passation des marchés, à évaluer les offres reçues au regard des critères de jugement énoncés par le règlement de la consultation, puis à s'assurer du respect des obligations administratives des entreprises au cours de l'opération, n'a pas été correctement suivie par la commune.

Ces carences ont eu pour conséquences que des clauses prévoyant des incitations à la bonne gestion ou, au contraire, des pénalités en cas de non-respect d'obligations des entreprises se sont avérées inapplicables, que la conformité des offres aux cahiers des charges n'a pas été suffisamment vérifiée, et enfin que la cotation des critères de jugement des offres n'a pas respecté le règlement de la consultation.

6 LE SYSTÈME D'INFORMATION

La commune d'Étaples ne dispose pas de schéma directeur informatique et n'analyse pas suffisamment ses besoins en la matière.

Ainsi, en 2015, elle a fait l'acquisition d'un logiciel de gestion financière qui n'a, par la suite, connu de nombreux dysfonctionnements majeurs entraînant des inexactitudes dans les différents états comptables. Il a donc été à nouveau nécessaire de le changer en 2017.

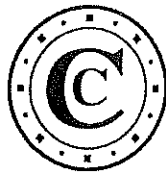
Pour chaque achat d'une application particulière, la commune procède à une concertation préalable avec les services, de manière à faciliter le recensement des besoins ainsi que l'appropriation de ladite application.

Dans sa réponse, le maire convient qu'il serait utile que la commune applique une démarche similaire à son système d'information, appréhendé de manière globale. Cela pourrait inclure l'élaboration d'un plan de gestion des outils et investissements informatiques, examinant de manière systématique des questions transversales telles que la sécurité, la sauvegarde des données, les obligations liées aux évolutions réglementaires.

La définition d'un plan stratégique global, associant tant les agents municipaux que les responsables, usagers et partenaires de la ville, permettrait à celle-ci d'anticiper ses futurs besoins.

Recommandation n° 3 : anticiper les nécessaires évolutions du système d'information, par l'élaboration concertée d'un schéma directeur des systèmes d'information.

*
* *



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE D'ÉTAPLES (Département du Pas-de Calais)

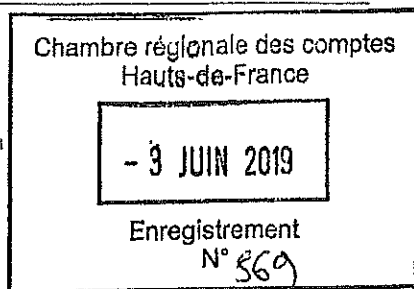
Exercices 2013 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Jean-Claude Baheux : pas de réponse.
- M. Philippe Fait : réponse d'1 page.

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

Mardi 28 mai 2019



Monsieur le Président de la
Chambre Régional des Comptes
Hôtel Dubois de Fosseux
14 rue du Marché au Filé
62012 ARRAS CEDEX

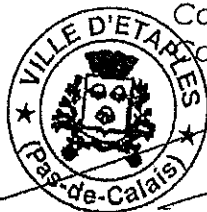
Lettre recommandée avec accusé de réception

Monsieur le Président,

Suite à l'étude du rapport d'observations définitives, j'ai l'honneur de vous informer que ce dernier n'appelle, de ma part, aucune autre réponse.

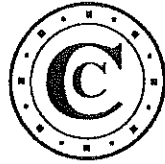
Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes salutations respectueuses.

Philippe FAIT
Maire d'Etaples-sur-mer
Conseiller Départemental du Pas-de-Calais



1/1





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

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

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

Adresse mél. : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr