



Rapport d'observations définitives et sa réponse

COMMUNE D'OCTEVILLE-SUR-MER

(Seine-Maritime)

Exercices 2017 à 2021

Observations délibérées le 24 octobre 2023

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
OBLIGATIONS DE FAIRE	2
I - INTRODUCTION	2
A - Rappel de la procédure	2
B - Méthode et points examinés	2
II - PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE	3
A - La commune et son environnement.....	3
1 - Les aspects socio-économiques	3
2 - Les relations avec l'intercommunalité.....	3
B - Le pilotage	4
1 - L'organisation générale	4
2 - Les ressources humaines.....	5
3 - La mise en place d'un délégué à la protection des données à caractère personnel	9
III - LES FINANCES	10
A - L'information financière et la fiabilité des comptes.....	10
1 - La qualité de l'information financière	10
2 - La fiabilité des comptes	11
B - La gestion budgétaire et la situation financière	12
1 - Le fonctionnement.....	12
2 - L'investissement.....	14
3 - La trésorerie	16
4 - L'endettement.....	16
5 - Le projet de construction de l'espace culturel.....	17
IV - LE SOUTIEN AUX PERSONNES MORALES DE DROIT PRIVE	18
A - La politique générale de subventionnement	18
1 - Le cadre de l'octroi des subventions	18
2 - Le suivi de l'utilisation des subventions.....	20
B - Le cas particulier des relations entre la commune et l'association Arc-en-ciel.....	20
1 - La conclusion d'un bail emphytéotique administratif (BEA) avec l'association Arc-en-ciel pour la gestion d'une crèche associative	20
2 - Les subventions de fonctionnement versées à l'association à Arc-en-ciel	21
V - LA COMMANDE PUBLIQUE	22
A - L'organisation générale de la commande publique.....	22
B - Le marché relatif à la construction de la cuisine centrale	23
ANNEXES	25
REPONSE DU MAIRE	28

SYNTHESE

Commune d'un peu plus de 6 000 habitants, Octeville-sur-Mer est située sur le littoral de la Seine-Maritime et contigue à la ville du Havre. Elle abrite sur son territoire une partie de l'aéroport Le Havre-Octeville, le long des falaises sur la côte d'Albâtre.

Octeville-sur-Mer est membre de la communauté urbaine Le Havre Seine métropole avec laquelle elle mutualise davantage de services que de personnel. La commune dispose d'un budget de fonctionnement de 6 M€ avec des charges de personnel importantes (2,7 M€/an) mais maîtrisées dans leur ensemble sur la période contrôlée.

La situation financière de la commune est saine sur la période sous revue et ne présente pas de point particulier d'inquiétude. La trésorerie, qui s'élevait en fin 2022 à 3,6 M€, permet de couvrir plus de 250 jours de charges courantes et le fonds de roulement net global demeure largement excédentaire avec plus de 3,4 M€ la même année.

L'information financière mise à la disposition des élus et du public est globalement satisfaisante. En revanche, la commune gagnerait à déterminer l'ordre de priorité de ses investissements ainsi que les conditions de leur financement.

Si la commune mène une politique active de recherche de subventions pour financer ses équipements, elle recourt également à l'emprunt. Elle a ainsi mobilisé en 2022 un emprunt de 2,2 M€ pour la construction d'un espace culturel, ce qui a contribué à augmenter son endettement pour un projet finalement reporté.

La capacité d'autofinancement nette, relativement confortable jusqu'en 2021, a substantiellement baissé en 2022 en raison de l'augmentation des charges de gestion et du poids important de l'annuité de la dette.

La fiabilité des comptes doit être améliorée, notamment pour la comptabilisation des restes à réaliser et l'établissement de l'inventaire de l'actif.

La gestion des ressources humaines recèle des marges de progrès en ce qui concerne le contenu des lignes directrices de gestion et le contrôle du temps de travail des agents.

S'agissant de la gestion de la commande publique, si la commune a institué une commission d'appel d'offres pour l'attribution de certains de ses marchés, elle devra veiller à davantage formaliser son processus d'achat public en élaborant un guide interne à cette fin.

OBLIGATIONS DE FAIRE

1. Se conformer à la réglementation applicable en matière de gestion des ressources humaines (heures supplémentaires, lignes directrices de gestion, DUERP) ;
2. se doter d'un inventaire physique du patrimoine mobilier et immobilier et actualiser l'inventaire comptable ;
3. appliquer la réglementation relative à la comptabilisation des restes à réaliser.

I - INTRODUCTION

A - Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme 2022 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Octeville-sur-Mer pour les exercices 2017 à 2021.

Par lettre du 21 décembre 2022, le président de la chambre a en informé Monsieur Jean-Louis Rousselin, maire de la commune sur l'ensemble de la période contrôlée.

Un entretien d'ouverture avec l'ordonnateur a eu lieu le 3 janvier 2023.

Un nouveau maire, Monsieur Olivier Roche, ayant été élu le 13 mars 2023 à la suite de la démission de Monsieur Rousselin, un entretien de fin contrôle commun aux deux ordonnateurs a été organisé le 14 avril 2023.

Lors de sa séance du 25 mai 2023, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises dans leur intégralité à M. Olivier Roche ainsi qu'à M. Jean-Louis Rousselin, et, pour les parties qui la concernent, à l'association Arc-en-ciel. Seul, M. Olivier Roche a répondu au rapport d'observations provisoires.

Après avoir entendu le rapporteur la chambre a arrêté, le 24 octobre 2023, le présent rapport d'observations définitives.

B - Méthode et points examinés

L'examen de la gestion de la commune d'Octeville-sur-Mer a été conduit selon les principaux axes suivants :

- le fonctionnement de la commune ;
- la gestion des ressources humaines ;
- la fiabilité des comptes et l'information financière ;
- la situation financière ;
- la politique de subventions aux associations.

II - PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

A - La commune et son environnement

1 - Les aspects socio-économiques

Située dans le département de la Seine-Maritime, Octeville-sur-Mer est une commune littorale de 20,4 km² contigüe à la ville du Havre, avec une densité de 294,4 habitants au km². La commune connaît une dynamique démographique, avec une population qui a triplé en un peu plus de cinquante ans, passant d'environ 2 000 à 6 108 habitants en 2022. Le taux d'évolution annuel de la population de la commune, selon les données de l'observatoire des territoires, est au-dessus de la moyenne nationale sur la période 2013 à 2019, à savoir + 0,63 % pour Octeville-sur-Mer contre + 0,36 % pour la France.

La population communale, selon les statistiques de l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), est composée de retraités à près de 30 %. La proportion des plus de 60 ans atteint près de 20 % en 2019 contre 12 % en 2008 alors que la tranche des 15 à 44 ans qui représentait 21,5 % en 2008 a, elle, baissé à 15 % en 2019.

Octeville-sur-Mer fait partie de la zone d'emploi du Havre, dont le taux de chômage s'établissait fin 2022 à 8,5 %, au-dessus de la moyenne départementale (7,5 %), régionale (6,7 %) et de la France métropolitaine (7 %)¹. D'après les données de l'observatoire des territoires, le tissu économique local est composé d'emplois principalement concentrés dans le tertiaire (49 %) et dans l'industrie (42 %), marquant ainsi une sensible différence avec le département de la Seine-Maritime (76 % dans le tertiaire et 15 % dans l'industrie).

La commune abrite sur son territoire une partie de l'aéroport Le Havre-Octeville géré par une délégation de service public conclue entre la communauté urbaine et la société d'exploitation de l'aéroport.

2 - Les relations avec l'intercommunalité

La commune d'Octeville-sur-Mer est membre de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole depuis la dissolution le 31 décembre 2018 de la communauté d'agglomération havraise (CODAH), dont elle était précédemment membre.

La commune a transféré plusieurs compétences à la communauté urbaine, telles que le plan local d'urbanisme, la concession d'électricité et de gaz, la promotion du tourisme, la voirie et l'éclairage public.

Pour la compétence « voirie et éclairage », le conseil municipal a, par délibération du 28 février 2023, autorisé le maire à signer une convention de gestion de service avec la communauté urbaine afin de lui déléguer la gestion de certaines interventions relevant du pouvoir de police générale du maire (par exemple : entretien et maintenance de l'éclairage ainsi que des voiries).

L'ordonnateur a précisé que ni la délibération ni la convention n'auront pour effet de transférer le pouvoir municipal de police générale qui, aux termes de l'article L. 2211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), est un pouvoir propre au maire.

¹ <https://www.pole-emploi.fr/region/normandie/les-publications-statistiques/la-demande-demploi/la-demande-demploi.html>

La commune et la communauté urbaine mutualisent certains de leurs services. Il en est ainsi du service commun de la direction des services informatiques et de l'innovation numérique (DSI-IN), créé le 1^{er} janvier 2019.

La mutualisation de ce service permet à la commune de bénéficier de plusieurs prestations, notamment l'accès à Internet, la gestion des postes de travail, la transmission des données, la prise en charge des licences ou encore la maintenance.

La mutualisation du service informatique est valorisée à un coût de 32 000 € en fonctionnement et près de 6 000 € en investissement, avec une durée d'amortissement des investissements fixée à 5 ans.

La commune, également membre du syndicat départemental d'énergie, n'adhère à aucune autre structure supracommunale.

B - Le pilotage

1 - L'organisation générale

a - Le fonctionnement interne

Le maire préside le conseil municipal composé d'une trentaine d'élus. Il bénéficie d'une délégation de compétences reprenant pour une large part les compétences visées à l'article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Il en rend compte au conseil municipal conformément à l'article L. 2122-23 du CGCT.

Chacun des huit adjoints dispose d'un champ de compétence particulier.

La périodicité des réunions du conseil municipal n'appelle aucune observation.

b - Les commissions

Le conseil municipal a créé trois commissions permanentes :

- la commission technique (bâtiments, logement, voirie, transports, développement durable, réseaux électriques) ;
- la commission développement social, culture, enfance et sport (écoles, culture, cohésion sociale, handicap) ;
- la commission finances, ressources humaines et marchés (finances et comptabilité, marchés publics, parc automobile, informatique et téléphonie).

Ces commissions instruisent les affaires qui leur sont soumises et préparent les rapports aux projets de délibérations intéressant leur domaine d'activité. Mais elles n'ont pas de pouvoir de décision et émettent de simples avis à la majorité de ses membres présents, sans qu'aucun quorum soit exigé.

La commune dispose également d'une commission d'appel d'offres (CAO) et d'une commission communale des impôts directs (CCID), dont la composition et le fonctionnement n'appellent pas d'observation.

2 - Les ressources humaines

a - Le pilotage de la fonction ressources humaines

Le pilotage de la fonction ressources humaines (RH) est assuré par la directrice générale adjointe des services qui est également responsable du service RH.

Un logiciel est utilisé par la direction des ressources humaines pour la gestion des carrières, des absences, des formations et de la santé. Il est prévu, selon la commune, l'acquisition (en liaison avec la DSI-IN de la communauté urbaine le Havre Seine Métropole) d'un nouveau logiciel et des badgeuses pour permettre notamment l'automatisation du contrôle des heures de travail des agents.

Les fiches de poste des principaux cadres de la commune communiquées à la chambre sont datées, signées avec des informations précises relatives aux missions et activités principales des agents, aux exigences et à l'environnement du poste, à la quotité du travail et aux horaires de travail.

Elles n'appellent aucune observation, pas plus que la présentation annuelle du rapport social unique, après avis du comité technique, à l'assemblée délibérante.

Les lignes directrices de gestion (LDG) couvrant la période 2021-2026 adoptées après avis du comité technique, le 7 avril 2021 appellent, en revanche, plusieurs observations :

- elles contiennent des informations relatives aux projets de la commune dont le lien avec la gestion des ressources humaines n'est pas explicite. Il en va ainsi des informations purement relatives aux caractéristiques de la commune telles que « *la gestion d'une école maternelle, de deux salles de fêtes, des accueils de loisirs dans chaque école* » ou la simple mention des principaux projets de la mandature ;
- les critères retenus en matière de promotion et de valorisation des parcours ne sont pas conformes à ceux prévus par le décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 (ex : les activités professionnelles exercées par les agents dans le cadre d'une activité syndicale ou à l'extérieur de l'administration ne sont pas prises en compte dans le barème) ;
- les LDG de la commune ne précisent ni les objectifs pour la mise en place d'une politique indemnitaire d'égalité entre les hommes et les femmes ni la nécessité d'instituer une politique de mobilité égalitaire ;
- au surplus, le document ne comporte aucun élément concernant les modalités de son suivi alors que les textes prévoient qu'un bilan de la mise en œuvre des lignes directrices de gestion soit présenté chaque année au comité technique sur la base des décisions individuelles et en tenant compte des données issues du rapport social unique.

Au regard de ce qui précède, la chambre invite la commune d'Octeville-sur-Mer à compléter le contenu de ces LDG, en lien avec le centre de gestion de la Seine-Maritime, conformément à la réglementation en vigueur.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le maire a pris l'engagement de faire procéder à une révision anticipée des lignes directrices de gestion avant l'été 2024.

b - L'évolution des effectifs

Durant la période sous revue, les effectifs de la commune sont globalement stables et connaissent même une légère baisse si l'on se réfère aux chiffres des comptes administratifs (64 ETP en 2017 et 61 ETP en fin 2021). Les organigrammes des services municipaux ont connu peu de mouvements, sauf de manière notable le pôle « Entretien et Bâtiments », dont l'effectif en nombre d'agents est passé de 13 à 21 agents entre 2017 et 2021. Selon l'ordonnateur, cette augmentation de l'effectif s'explique notamment par les renforts en personnel pour l'application des différents protocoles sanitaires au cours de la pandémie du Covid-19 en 2020 et 2021.

Outre ce premier constat général, la chambre observe qu'une part importante de l'effectif est composée de la catégorie C, en moyenne près de 85 % des agents permanents contre 74,8 % en général fin 2020 dans les collectivités territoriales².

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'il avait notamment pour objectif de renforcer l'encadrement des services municipaux en faisant baisser de manière subséquente la part des agents de catégorie C dans ses effectifs.

c - L'organisation du temps de travail

1) *La formalisation du temps de travail*

La formalisation du temps de travail des agents de la commune repose sur un règlement intérieur adopté par délibération du 27 novembre 2017 après avis du comité technique du 23 novembre 2017. En application de la réglementation en vigueur, la durée annuelle de travail pour un agent à temps complet est fixée à 1 607 heures au sein des services communaux à compter du 1^{er} janvier 2022.

Le règlement intérieur des services communaux intègre également l'allongement du congé paternité issu du décret n° 2021-846 du 29 juin 2021 fixant désormais à 25 jours calendaires la durée de ce congé.

Actualisé par une délibération du conseil municipal du 21 février 2022, ce règlement appelle quelques observations.

Il prévoit en effet que les heures supplémentaires sont en principe des heures compensées et ne sont rémunérées qu'à titre exceptionnel. Toutefois, les heures supplémentaires sont en pratique rémunérées par la commune, leur compensation étant devenue l'exception.

A partir de 2019, les heures supplémentaires ont substantiellement augmenté même si leur volume a été moins important en 2020 et 2021.

² Source : direction générale des collectivités territoriales (DGCL).

Tableau n° 1 : Heures supplémentaires

Exercices	2019	2020	2021
Heures supplémentaires	1 050 heures	792 heures	780 heures
dont heures de dimanche	615 heures	436,75 heures	499,75 heures
Coût annuel	21 615 €	15 949 €	16 753 €

Source : CRC, d'après les données fournies par la collectivité.

Selon les explications produites au cours de l'instruction, le volume relativement important des heures supplémentaires est la résultante des heures effectuées le dimanche par des agents des services techniques pour le nettoyage du marché dominical. Ces « heures supplémentaires dominicales » représenteraient à elles seules plus de la moitié du total annuel des heures supplémentaires.

Malgré tout, l'encadrement des heures supplémentaires doit être amélioré. Certes celles-ci ne peuvent être réalisées qu'à la demande du supérieur hiérarchique, mais la commune n'étant dotée d'aucun dispositif de contrôle du temps du travail, il est difficile de valider les heures supplémentaires effectivement réalisées par les agents.

La chambre souligne que l'absence de dispositif de contrôle automatisé du temps de travail affaiblit le pilotage des ressources humaines et est contraire à l'article 2 du décret du 14 janvier 2002. Les seules exceptions autorisées concernent les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement et les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) est inférieur à dix, pour lesquels un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé.

En conséquence, la chambre invite la commune à mettre en place des moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de manière exacte les heures supplémentaires de ses agents.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le maire a précisé qu'outre le rappel par une note de service à l'ensemble des agents de la commune que les heures supplémentaires ne pouvaient être effectuées que sur autorisation préalable du chef de service, un système de badgeuses serait mis en place dans les services communaux pour mieux contrôler les heures supplémentaires réalisées par les agents.

S'agissant des heures complémentaires, le règlement des services communaux subordonne leur réalisation à une double condition : seuls y sont éligibles les agents à temps non complet et dans la limite de 35 heures hebdomadaire et des heures supplémentaires au-delà.

Si en 2020 la crise sanitaire a pu expliquer le recours important aux heures complémentaires (460 heures complémentaires pour un coût de 5 500 € selon la commune) pour la mise en place des divers protocoles sanitaires, la chambre constate le volume élevé de ces heures en 2019, soit près de 1 600 heures pour un coût de 19 000 €.

Selon la commune, cette situation s'explique par le remplacement d'agents en mi-temps thérapeutique ou de titulaires absents par des agents à temps non complet.

Une tendance à la baisse est toutefois observée en 2021 avec seulement 360 heures complémentaires réalisées (pour un coût de 5 000 €).

2) *Le respect de la durée légale de travail*

S'agissant de la durée légale de travail, il a pu être observé que sur la période sous revue, quatre journées dites du maire ont été ajoutées au nombre de jours de congés légaux des agents. Ces journées, accordées sans aucun support légal mais en vertu « d'une tradition », avaient pour conséquence la non-application de la durée légale hebdomadaire des 35 heures.

Par délibération du 1^{er} décembre 2021, la collectivité a supprimé dans le règlement intérieur les « journées du maire » et s'est mise en conformité avec la durée annuelle de travail fixée à 1 607 heures par an.

3) *L'absentéisme³*

Sur la période sous revue, selon les chiffres des bilans sociaux, l'absentéisme a fluctué entre 7,33 % en 2017 et 4,92 % en 2019, les taux des exercices 2020 et 2021 s'établissant respectivement à 5,77 % et 6,96 %.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a fait observer que le taux d'absentéisme d'Octeville-sur-Mer était inférieur à celui des collectivités de sa strate (5 000 à 10 000 habitants).

Tableau n° 2 : Taux d'absentéisme

Année	2019	2020	2021
Octeville-sur-mer	4,92%	5,77 %	6,96%
Collectivités de la même strate	6,53 %	8,70 %	9,91 %

Source : CRC, d'après les données fournies par la collectivité.

Bien que la commune ne dispose pas à proprement parler d'un plan de lutte contre l'absentéisme, elle a néanmoins pris certaines mesures pour agir contre ce phénomène, notamment les visites médicales avec le service de santé au travail, le suivi des agents par une psychopraticienne au sortir de la crise sanitaire en 2021 ou encore des échanges réguliers avec la direction des ressources humaines.

Elle disposait également d'un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP), non mis à jour depuis 2014.

Le maire a, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, pris l'engagement d'actualiser le DUERP au cours de l'année 2024, dans le respect des dispositions de l'article R. 4121-1 du code du travail.

³ Selon le réseau ANACT/ARACT, l'absentéisme caractérise « toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce des facteurs de dégradations des conditions de travail entendus au sens large : les ambiances physiques mais aussi l'organisation du travail, la qualité de la relation d'emploi, la conciliation des temps professionnel et privé, etc. ».

d - La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

La commune d'Octeville a, par délibération du 3 juillet 2018, mis en place le régime indemnitaire portant sur les fonctions, les sujétions, l'expertise et l'engagement professionnel issu du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. Le RIFSEEP a fait l'objet d'une modification le 28 juin 2021 pour intégrer les cadres d'emplois de bibliothécaires et animateurs.

La mise en place du nouveau régime au sein de la commune n'appelle aucun commentaire particulier.

Le cadre d'emploi des policiers municipaux étant exclu du RIFSEEP, la commune a mis en place une prime annuelle d'intéressement à la performance collective de 600 € au profit des policiers municipaux.

Cette prime peut être cumulée avec toute autre indemnité, à l'exception des indemnités de même nature, c'est-à-dire celles rétribuant une performance collective.

3 - La mise en place d'un délégué à la protection des données à caractère personnel

Les obligations incombant aux organismes qui collectent, utilisent, sauvegardent et détruisent des données à caractère personnel plus ou moins sensibles, dans le cadre de leur fonctionnement courant (ex : fichiers de paie du personnel, dispositifs de vidéosurveillance de bâtiments, coordonnées de prestataires de marchés...), ont été renforcées depuis l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données (RGPD), le 25 mai 2018. L'article 37 de ce règlement rend obligatoire pour toutes les collectivités territoriales, quelle que soit leur taille, de désigner un délégué à la protection des données (DPD).

La commune d'Octeville-sur-Mer a, par délibération du 20 septembre 2019, adopté une convention d'adhésion avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale pour la mise en place du RGPD. Cette convention désigne comme délégué à la protection des données d'Octeville, le DPD mutualisé du CDG 76. C'est donc ce DPD qui est chargé de veiller à la conformité de la commune au RGPD et qui est l'interlocuteur de la collectivité auprès de la CNIL.

Comme le précise néanmoins la convention, le maire d'Octeville-sur-Mer demeure, au regard des textes, le responsable des traitements de données.

La convention est conclue pour une durée de trois ans et ne peut être renouvelée que par reconduction expresse. Par délibération du 28 mars 2023, le conseil municipal a autorisé le maire à renouveler la convention arrivée à expiration le 4 décembre 2022.

III - LES FINANCES

A - L'information financière et la fiabilité des comptes

1 - La qualité de l'information financière

a - L'information financière

Les informations de la commune, notamment les budgets primitifs, les comptes administratifs et les rapports d'orientation budgétaire, sont disponibles sur le site de la mairie en libre accès.

La commune respecte les obligations relatives à la présentation du rapport sur les orientations budgétaires (ROB). Lesdits rapports sont documentés afin de permettre aux conseillers municipaux d'avoir une information complète en vue du vote du budget primitif.

b - La planification des investissements

1) *Le plan pluriannuel d'investissement*

La planification stratégique d'une collectivité trouve son expression notamment dans le plan pluriannuel d'investissement (PPI). Visant à faire coïncider la programmation physique des investissements avec la déclinaison des financements nécessaires à leur réalisation dans le temps, le PPI permet de recenser de manière complète les opérations d'investissement projetées tout en tenant compte de la planification des réalisations en cours.

La commune d'Octeville dispose d'une programmation pluriannuelle d'investissement élaborée en lien avec un prestataire extérieur⁴. Le PPI de la commune est élaboré sous forme de tableau recensant les projets d'investissement avec un montant prévisionnel du coût de chaque opération et ventilant les crédits de paiement sur plusieurs années.

Cette prospective en matière d'investissement mériterait d'être complétée quant à la faisabilité des projets, la prise en compte des coûts complets des futurs équipements, notamment les charges de personnel inhérentes à leur fonctionnement.

Si l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement ne relève pas *stricto sensu* d'une obligation légale, il est recommandé à la collectivité qui choisit d'élaborer un PPI d'intégrer un certain nombre de paramètres, permettant de faire apparaître l'ensemble des projets, leur coût, leur financement et leur programmation afin de pouvoir opérer des arbitrages.

2) *Le recours aux autorisations de programme et crédits de paiement*

Depuis 2017, le conseil municipal a adopté au total huit délibérations relatives à des autorisations de programme⁵ et crédits de paiement⁶ (AP/CP).

⁴ Société Finances active.

⁵ Selon l'article L. 2311-3 du CGCT, les AP correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées, ou à des subventions d'équipement versées à des tiers. Elles constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation.

⁶ Selon le même article, les CP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.

Les délibérations relatives aux AP permettent d'identifier précisément les immobilisations concernées et le caractère pluriannuel de ces dépenses ne souffre d'aucune contestation au regard des montants en jeu et des opérations concernées, telles que la construction d'un espace culturel (4 361 955 €) et la réalisation d'un nouveau dojo (650 000 €), ce qui réduit les inconvénients qui s'attachent à l'absence de PPI.

2 - La fiabilité des comptes

a - Des restes à réaliser parfois non comptabilisés

Malgré la tenue d'une comptabilité d'engagement, la chambre constate une défaillance dans la comptabilisation des restes à réaliser par la commune.

L'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales définit les restes à réaliser comme « *les dépenses engagées non mandatées et [les] recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ». Il résulte de l'article R. 2311-12 du CGCT que leur détermination, en section d'investissement, a une incidence sur les conditions d'affectation du résultat de la section de fonctionnement.

Or, au cours des trois années 2019, 2020 et 2021, la commune n'a constaté aucun reste.

La prise en compte des restes à réaliser ayant des conséquences sur la détermination du besoin de financement de la section d'investissement et donc sur l'affectation du résultat de l'exercice, le défaut de leur comptabilisation a, en tout état de cause, un impact sur la sincérité budgétaire.

En conséquence, la chambre demande à la commune d'appliquer rigoureusement et systématiquement la réglementation relative à la comptabilisation des restes à réaliser.

b - L'absence d'inventaire physique du patrimoine et le caractère obsolète de l'inventaire comptable

Alors que conformément aux différentes nomenclatures budgétaires et comptables applicables aux communes, l'ordonnateur doit disposer d'un inventaire physique des biens meubles et immeubles en plus de l'inventaire comptable pour assurer le suivi de son patrimoine, la commune d'Octeville n'a pu produire un tel document pour la période sous revue.

Si jusqu'en 2018 inclus le responsable du service comptable pointait l'inventaire comptable avec l'état de l'actif, cette tâche, selon la commune, n'a plus été réalisée d'où l'existence des écarts entre les états d'actif de la commune et de la Trésorerie.

La chambre invite la commune, en relation avec le comptable public, à s'assurer de la concordance entre l'inventaire comptable et l'état de l'actif.

Elle demande également à la commune de se doter d'un inventaire physique et de réaliser un travail d'actualisation de son patrimoine conformément aux instructions budgétaires et comptables en vigueur.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire s'est engagé à faire réaliser par ses services un inventaire physique du patrimoine de la commune avant 2025 et actualiser son inventaire comptable en conséquence.

B - La gestion budgétaire et la situation financière

D'une manière générale, il convient de préciser que les analyses à suivre reposent sur les données statistiques par strates diffusées par la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) et celles issues du retraitement des comptes de gestion de la collectivité.

La commune d'Octeville-sur-Mer dispose d'un budget principal, lequel s'équilibre en dépenses et recettes de fonctionnement à 6 M€, et d'un budget annexe « zone de l'Estran » mis en place en 2021 pour la création d'un pôle d'activités mais qui, à ce jour, n'a enregistré aucune opération.

Par ailleurs, à compter de 2022, la commune met en application le compte financier unique, dont l'expérimentation a été validée par délibération du 17 décembre 2021.

1 - Le fonctionnement

a - Les recettes

1) *Les ressources fiscales*

Les recettes fiscales de la commune d'Octeville-sur-Mer ont connu une baisse annuelle moyenne de - 2, 4 %. Les ressources fiscales propres nettes des restitutions ont vu leur montant diminuer, passant de 3,2 M€ en 2017 à 2,9 M€ en 2021.

De manière générale, les taux et les produits de la fiscalité directe locale de la commune sont en dessous de la moyenne de sa strate de référence. Ainsi en fin 2021, la taxe foncière sur les propriétés bâties correspondait à 1 031 €/habitant contre 1 245 € pour la moyenne de la strate.

Les ressources issues de la fiscalité reversée ont connu une tendance à la baisse, passant de 830 000 € en 2017 à 675 000 € en 2022. Par habitant, la fiscalité reversée correspond à 103 € alors que la moyenne de la strate est plus élevée avec 172 €/habitant. Cette baisse s'explique par l'évolution négative de l'attribution de compensation et le montant négatif du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales.

Les recettes fiscales de la commune, constantes entre 2017 et 2020, ont vu leur niveau baisser sur les exercices 2021 et 2022. Cette baisse s'explique notamment par la suppression de la taxe d'habitation qui a été toutefois compensée par une augmentation des versements de l'Etat.

Les taux d'imposition de la commune sont restés stables entre 2017 et 2020. Les taux du foncier bâti (27,26 %) et de la taxe d'habitation (14,36 %) se situent respectivement au-dessus du taux moyen de sa strate (21 %) et légèrement en retrait (15 %).

La commune a, par une délibération du 14 septembre 2021, décidé de limiter à 40 % de la base imposable l'exonération de deux ans de la taxe foncière accordée aux constructions nouvelles, pour tous les types de logements, qu'ils soient ou non acquis par un prêt aidé par l'Etat.

Pour l'ordonnateur, l'exonération limitée de la taxe foncière, dont la possibilité a été prévue par la loi de finances du 28 décembre 2019 pour 2020, se justifie par la volonté de préserver l'égalité entre les octevillais propriétaires occupants qui devront tous s'acquitter de la taxe sur les propriétés bâties indépendamment du critère « de construction neuve ».

L'exonération seulement partielle de cette taxe est, selon le maire, d'autant plus justifiée que la plupart des nouveaux propriétaires qui s'installent sur le territoire communal sont des bailleurs sociaux.

2) *Les ressources institutionnelles*

De manière globale, les ressources institutionnelles ont augmenté de 11,6 % sur la période de contrôle malgré la baisse continue de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

La hausse très importante de l'année 2021 (+ 600 000 €) s'explique principalement par la compensation par l'Etat des pertes de recettes liées à la suppression de la taxe d'habitation. Le niveau des ressources institutionnelles est maintenu en 2022.

3) *Les recettes d'exploitation*

Les ressources d'exploitation ont baissé entre 2017 et 2021 de - 6,4 %, en raison de la diminution des remboursements de frais à la collectivité (passant de 100 000 € à 21 000 €) et de la régression du montant des autres produits de gestion courante, à l'instar des revenus locatifs et redevances (passant de 93 000 € à 65 000 €).

b - Les dépenses de fonctionnement

Le total des charges à caractère général a baissé de 12 % entre 2017 et 2021, en particulier les dépenses de publicité, publications et relations publiques, et celles relatives aux honoraires, études et recherches.

L'année 2022 a connu une évolution en sens inverse.

Les charges de personnel (453 €/habitant) sont nettement inférieures à celles des communes de la même strate (525 €/habitant) et représentent en moyenne 2,7 M€ par an, soit près de 59 % des dépenses de fonctionnement. Les charges totales de personnel de la commune d'Octeville ont connu une légère hausse entre 2017 et 2021, passant de 2,6 M€ à 2,7 M€⁷.

L'ordonnateur indique se fixer pour objectif de maintenir la masse salariale en valeur. Même si cet objectif est délicat à atteindre pour la commune, notamment au regard de certaines contraintes comme la mise en place de nouvelles activités périscolaires ou les revalorisations salariales qui s'imposent à la collectivité (augmentation du point d'indice en 2017 par exemple) ainsi que les coûts supplémentaires engendrés par la crise sanitaire de 2020, grâce à une gestion maîtrisée des effectifs, la commune arrive à stabiliser globalement sa masse salariale sur la période contrôlée.

⁷ La hausse a été plus marquée en 2022 (+ 11 %) en raison de deux mesures nationales qui se sont imposées à la commune : l'octroi d'une « prime anti-inflation » notamment aux agents de catégorie C et l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires.

Le personnel communal connaissant peu de mouvements, la commune recourt à un certain nombre de leviers tels que l'externalisation (création et gestion d'une crèche par une association), la suppression d'heures de vacation ou le redéploiement d'heures de travail sur d'autres missions sans création de nouveaux postes. Les départs en retraite ou mutations constituent également, selon le maire, l'occasion de revoir l'organisation du travail en ne remplaçant pas systématiquement un départ de la collectivité.

Le poids important de ces charges dans les dépenses courantes (59 %, légèrement au-dessus de la moyenne nationale de la strate) s'explique en partie par le choix de gérer en régie certains services publics, notamment le périscolaire (100 000 €/an de charges de personnes selon la commune).

2 - L'investissement

Sur la période sous revue, la commune d'Octeville a mené une politique d'investissement soutenue financée par l'autofinancement d'une part, et, d'autre part par des subventions d'investissement.

a - Le financement des investissements

1) *La capacité d'autofinancement⁸*

Entre 2017 et 2021, la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la commune a varié entre 821 471 € (2017) et 895 953 (2021) et a connu une augmentation de l'ordre de 9 %.

De manière globale, le ratio « CAF brute/ produits de gestion » a été supérieur ou égal au seuil des 15 % généralement admis dans le cadre d'une bonne gestion. En 2018, ce ratio était de 17,4 % avant de connaître une légère baisse à 16,2 % fin 2021.

Sur les exercices 2020 et 2021, le pourcentage de la CAF nette du remboursement en capital des emprunts de la commune est inférieur au ratio de sa strate : 8,8 % en 2020 contre 10,39 % (strate) et 10,25 % contre 10,97 % (strate).

Il convient néanmoins de signaler que la CAF brute et la CAF nette de la commune ont connu une baisse importante en 2022 et ne représentent plus respectivement que 342 523 € et 1 111 €.

Si l'augmentation des charges de gestion sans croissance équivalente des produits de gestion justifie en partie la baisse de la CAF brute en 2022, la disparition de la CAF nette s'explique aussi par le poids toujours important de l'annuité en capital de la dette de la commune (moyenne de 350 000 €/an entre 2019 et 2022).

⁸ La CAF brute représente l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement (remboursement des annuités d'emprunts, dépenses d'équipement, etc.). Elle est calculée par la différence entre les produits réels (hors produits de cession d'immobilisation) et les charges réelles (hors valeur comptable des immobilisations cédées) et constitue un indicateur de performance.

Tableau n° 3 : Evolution CAF brute et CAF nette

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CAF brute	821 471	977 051	923 760	841 997	895 953	342 523
- Annuité en capital de la dette	400 981	413 924	366 943	363 917	330 538	341 412
= CAF nette ou disponible	420 490	563 127	556 817	478 079	565 415	1 111

Source : données comptes financiers-tableau CRC

En tout état de cause, si la dégradation nette de la CAF devait se confirmer, elle compromettrait la possibilité pour la commune de maintenir une politique d'investissement soutenue.

2) Les subventions d'investissement

S'agissant des autres recettes d'investissement, la commune d'Octeville-sur-Mer a reçu un total de 2 986 130 € cumulé de 2017 à 2021 de subventions d'investissement hors attributions de compensation. Comparativement à la moyenne des communes de sa taille qui est de 56 €/habitant, Octeville-sur-Mer a reçu en subvention 100 €/habitant en 2017. L'écart très important en 2020, 137 €/habitant (Octeville-sur-Mer) et 72 €/habitant (strate), témoigne d'une politique dynamique de recherche de subventions par la commune.

Cette politique active de recherche de subventionnement de ses projets permet à celle-ci de maintenir un niveau élevé de ses recettes d'investissement comme le confirme la comparaison avec la moyenne de sa strate.

Le niveau des subventions reçues par la commune par rapport à l'ensemble de ses ressources d'investissement est ainsi nettement supérieur à la moyenne de sa strate de référence.

Tableau n° 4 : Ratios subventions reçues sur total des ressources d'investissement

Subventions reçues (hors FCTVA)	2017	2018	2019	2020	2021
Commune d'Octeville-sur-Mer	28,64 %	29,67 %	28,55 %	35,56 %	25,01 %
Moyenne de la strate (5 000 à 10 000 hbts)	13,27 %	14,63 %	15,85 %	15,89 %	17,24 %

Source : tableau CRC, d'après données comptes de gestion de la commune et DGCL

Ces subventions ont servi à financer des dépenses d'équipement, telles que la rénovation de l'école Jules Verne et de l'école « Les lutins », ou la construction d'une cuisine centrale moderne. Cette dernière, livrée à la rentrée scolaire 2019, a nécessité 2,43 M€ d'investissements. Elle a bénéficié de subventions à hauteur d'un tiers, avec la participation de l'Etat à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR : 311 000 €), le département (87 500 €) et la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole au titre de l'aide à l'investissement des communes (434 000 €).

Outre la sollicitation de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la commune fait également appel à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) pour financer en partie la construction de son nouveau dojo.

Pour ce futur équipement dont le coût est estimé à 650 000 €, la commune attend en principe un financement du projet par des subventions à hauteur de 80 %.

3) Les financements propres disponibles

Les financements propres disponibles sont, en moyenne, de 1,6 M€ par an, avec un maximum de 1,8 M€ en 2020.

Sur la période 2017 à 2022, la commune a investi plus de 10 M€ en dépenses d'investissements y compris les travaux en régie.

Fin 2021, les montants de dépenses d'équipement par habitant sont proches de la moyenne (286 € contre 298 € en 2017, 320 € contre 315 € en 2021).

De 2017 à 2021, la collectivité n'a pas emprunté mais a mobilisé à trois reprises son fonds de roulement net global. Celui-ci demeure néanmoins en 2022 à un niveau élevé car il permet de payer près de 245 jours de charges courantes. Ce niveau est confortable, puisqu'il est communément admis que le ratio trésorerie/charges de fonctionnement devrait être compris entre un « seuil plancher » de 30 jours et un seuil haut de 90 jours.

3 - La trésorerie

De manière générale, la commune dispose d'une trésorerie conséquente au 31 décembre de chaque année, s'élevant selon les données de 2022 à 3,6 M€.

Tableau n° 5 : Evolution fonds de roulement et trésorerie

Au 31 décembre en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	3 792 655	3 268 760	2 158 781	2 461 811	2 162 061	3 489 123
- Besoin en fonds de roulement global	-16 530	-80 568	-152 794	-73 121	52 895	-111 861
= Trésorerie nette	3 809 184	3 349 328	2 311 575	2 534 932	2 109 166	3 600 984
<i>Trésorerie en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>295,1</i>	<i>259,9</i>	<i>183,8</i>	<i>203</i>	<i>166,6</i>	<i>253,8</i>

Source : tableau CRC d'après comptes de gestion

4 - L'endettement

L'encours de la dette, qui a diminué entre 2017 et 2021 en passant de 6 M€ à 4,5 M€, est reparti à la hausse en 2022 à 6,4 M€, dépassant ainsi son niveau de l'année 2017. L'emprunt souscrit (2, 2 M€) dans le cadre de la construction du projet reporté de construction du centre culturel explique cette augmentation (cf. *infra*).

Tableau n° 6 : Evolution de l'encours de dette

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	6 469 070	6 067 288	5 654 144	5 286 421	4 923 363	4 592 145
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	400 981	413 924	366 943	363 917	330 538	341 412
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	800	-780	780	-858	680	0
+ Nouveaux emprunts	0	0	0	0	0	2 200 000
= Encours de dette du BP au 31 décembre	6 067 288	5 654 144	5 286 421	4 923 363	4 592 145	6 450 733
Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	7,4	5,8	5,7	5,9	5,1	8

Source : tableau CRC d'après comptes de gestion

Le ratio de désendettement a même connu une baisse significative, passant de 7,4 années à 5,1 années avant de remonter à 8 années fin 2022. La chambre observe que cette dégradation était d'autant plus évitable qu'elle n'a pas correspondu à des investissements concomitants significatifs en raison du report du projet de construction d'un centre culturel.

En conclusion, la situation financière de la commune d'Octeville-sur-Mer est saine jusqu'en 2021. Toutefois, l'année 2022 marque une inflexion qui appelle la commune à une certaine vigilance afin de préserver ses équilibres financiers futurs.

5 - Le projet de construction de l'espace culturel

Pensée comme le projet phare de la mandature 2020-2026, la construction d'un espace culturel de la commune pour un coût prévisionnel de 3,7 M€ a fait l'objet de deux délibérations du conseil municipal du 15 février 2021 et du 9 novembre 2021. Outre le financement par les subventions espérées à hauteur de 1,8 M€ en provenance du département, de la communauté urbaine et de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC), ce projet devrait également être financé par l'emprunt.

La commune a souscrit et mobilisé un emprunt de 2,2 M€ le 17 septembre 2021 auprès de la Caisse des dépôts et consignations au taux fixe de 0,55 % sur une période de 20 ans pour ce projet finalement reporté. Elle rembourse depuis fin 2022 la somme de 108 000 €/an au titre de remboursement du capital dû et près de 12 000 €/an au titre des intérêts.

L'ordonnateur a annoncé, au cours de la séance du conseil municipal du 28 septembre 2022, l'arrêt du projet et le report de la construction de l'espace culturel. Le coût prévisionnel de 3,7 M€ devrait être revu à la hausse à 4 M€ en raison d'une conjoncture économique défavorable due à l'inflation. Selon le maire, la commune devait tenir compte de la hausse du coût de l'énergie et de l'augmentation mécanique de la masse salariale en raison du relèvement du point d'indice des fonctionnaires. Le maintien du projet en l'état aurait entraîné, selon lui, une érosion de l'épargne de la commune ainsi qu'une fragilisation significative de la situation financière de cette dernière.

La chambre constate néanmoins que la mobilisation de cet emprunt dont l'annuité en capital et les intérêts pèsent sur les finances de la commune s'est révélée inutile pour un projet finalement reporté et appelé à être redimensionné.

Ce projet a généré des dépenses d'un montant total de 243 973 € TTC pour le paiement des marchés d'études et de maîtrise d'œuvre jusqu'à la phase APD hors prix d'acquisition de 185 979 € du terrain d'assiette pour la construction de l'équipement.

Au surplus, la collectivité a recruté une directrice de la culture, par voie de mutation dès le 1^{er} septembre 2021, pour un espace culturel qui était censé ouvrir en 2024.

Selon l'ordonnateur, ce recrutement a été utile à la commune car la nomination d'une directrice de la culture aurait notamment permis de professionnaliser le fonctionnement de la bibliothèque municipale.

A la suite de l'ajournement du projet, ce fonctionnaire a quitté ses fonctions.

En conclusion, malgré le travail préalable réalisé, la chambre constate que la commune n'avait pas appréhendé le coût complet d'un investissement d'envergure.

Interrogé sur le devenir du projet, l'ordonnateur a insisté sur le fait que le projet n'était en aucun cas annulé mais seulement repoussé, car il correspondrait à un besoin et à une demande des octevillais. Néanmoins, « *au regard de la conjoncture et de nouveaux éléments que la commune ne saurait ignorer* », ce projet, ajoute-t-il, « *serait probablement redimensionné* ».

Pour cette raison, la commune a fait le choix, selon le maire, de conserver l'emprunt souscrit et de ne pas le réaffecter à un autre investissement mais de le « sanctuariser » pour la construction future d'un espace culturel.

IV - LE SOUTIEN AUX PERSONNES MORALES DE DROIT PRIVE

A - La politique générale de subventionnement

1 - Le cadre de l'octroi des subventions

La commune d'Octeville-sur-Mer mène une politique de subventionnement assez volontariste à l'égard des organismes de droit privé. Sur la période sous contrôle, le niveau annuel des subventions versées est important comparativement aux communes de sa strate. Par habitant, la commune verse 87 € de subventions contre une moyenne de 67 €/habitant pour les communes de sa strate de population.

Tableau n° 7 : Subventions versées aux personnes publiques et privées

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Subventions de fonctionnement (euros)	499 169	518 148	531 911	527 158	517 792	522 234
Dont subventions aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	21 590	34 280	36 850	41 000	43 500	54 915
Dont subventions autres établissements publics	14 161	11 380	10 772	15 083	20 037	21 915
Dont subventions aux personnes de droit privé	463 418	472 488	484 289	471 075	454 255	467 319

Source : tableau CRC, d'après comptes de gestion

Une part importante des subventions de la commune d'Octeville est versée aux personnes morales de droit privé, telles que les associations sportives.

Conformément au décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, les subventions de plus de 23 000 € versées par la commune font l'objet de conventions.

Il en va ainsi par exemple du handball Octeville qui a bénéficié en 2021 à la fois du versement d'une subvention annuelle de 127 300 € mais aussi de la mise à disposition de locaux pour permettre à l'association d'accueillir ses salariés permanents afin de se conformer à la réglementation de la fédération française de handball.

Cette mise à disposition n'a toutefois pas été inscrite parmi les prestations en nature dans l'annexe B.7 « liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions ». La chambre invite la commune à remplir correctement les états annexés au comptes administratifs.

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que les prestations en nature accordées aux associations feraient l'objet d'une inscription dans les annexes du compte financier unique.

Outre les personnes privées, des personnes morales de droit public, à l'instar du constructeur Alcéane-office public de l'habitat (OPH)⁹, ont également bénéficié de soutien financier.

La commune d'Octeville-sur-Mer a ainsi subventionné ce constructeur à hauteur de 120 000 € au titre de la construction de 35 logements sociaux sur la commune.

La subvention au bailleur Alcéane s'inscrit dans une politique d'urbanisation de la commune centrée sur une densification de l'habitat du centre-bourg d'Octeville-sur-Mer dans la mesure où les dispositions de la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral du 3 janvier 1986 modifiée empêchent de fait toute urbanisation dans les hameaux de la commune.

⁹ Aux termes de l'article L. 421-1 du code de construction et de l'habitation, les offices publics d'habitat ont le statut d'établissement public local à caractère industriel et commercial.

Le soutien communal à la construction de logements sociaux répond également à un double objectif : construire de nouveaux logements répondant aux normes, notamment moins énergivores, et rapprocher la commune des exigences posées par l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000 dite loi SRU en ce qui concerne le seuil minimum de 20 % de logements sociaux.

La commune, qui ne satisfait pas à cette obligation avec seulement environ 9 % de logements sociaux, est contrainte de payer des pénalités à l'Etat correspondant à 75 000 € par an, duquel sont déduites les subventions versées par la commune pour aider au financement de la construction de logements locatifs sociaux. En 2022, selon la commune, la pénalité s'élevait à 76 950,14 €, montant duquel ont été déduits 11 612,04 €.

Selon l'ordonnateur, malgré les efforts de la commune, il sera difficile d'atteindre cet objectif en raison des récentes évolutions législatives, notamment l'objectif de stopper à terme toute artificialisation nouvelle des espaces restant à bâtir issu de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi « climat et résilience ».

2 - Le suivi de l'utilisation des subventions

En vertu de l'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales, toute association qui reçoit une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée. Les associations bénéficiaires sont tenues de fournir à la collectivité une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité pour l'année en cours.

La chambre a constaté que plusieurs associations n'avaient pas transmis ces informations à la commune. Elle invite la collectivité à solliciter systématiquement ces éléments auprès des associations afin de pouvoir apprécier la bonne utilisation des subventions qu'elle leur verse, et à mettre en place un suivi des subventions.

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'une vigilance était désormais demandée aux services communaux sur la vérification des informations demandées (copie certifiée des budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé) aux associations qui sollicitent le soutien financier de la commune.

B - Le cas particulier des relations entre la commune et l'association Arc-en-ciel

Souhaitant apporter aux habitants d'Octeville-sur-Mer une large offre de garde d'enfants, par délibération du 18 mai 2015, le conseil municipal a autorisé la conclusion d'un bail emphytéotique administratif (BEA) avec l'association Arc-en-ciel d'une durée de 70 ans pour la réalisation d'une crèche associative dans les locaux de la maison de l'enfance dont la commune est propriétaire.

1 - Le bail emphytéotique administratif (BEA) pour la gestion d'une crèche associative

Aux termes du BEA, conclu en 2015 mais qui n'a été publié au service de la publicité foncière qu'en mai 2023, la commune ne perçoit aucune redevance d'occupation du domaine public.

Il convient de signaler deux évolutions majeures intervenues depuis la conclusion du contrat. D'abord, depuis l'entrée en vigueur des ordonnances sur les marchés publics et concessions respectivement du 23 juillet 2015 et du 29 janvier 2016, le BEA, d'un point de vue matériel, a subi quelques restrictions. En effet, l'article L. 1311-2 du CGCT dispose désormais qu'un BEA ne peut plus avoir pour objet l'exécution de travaux ou la gestion d'une mission de service public, de sorte que dans l'hypothèse d'une rupture anticipée de l'actuel BEA, la commune ne pourrait plus recourir à ce type de contrat administratif pour la gestion de la crèche ou la réalisation de travaux sans s'exposer à un risque de requalification du BEA en délégation de service public ou en marché public.

Par ailleurs, l'ordonnance du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques impose désormais l'application d'une procédure de sélection préalable à l'ensemble des titres domaniaux (y compris donc les BEA). Cette procédure, aux termes de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques, doit présenter toutes les garanties d'impartialité, de transparence et de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester.

La chambre recommande à la commune d'être particulièrement attentive à ces points pour l'avenir (résiliation, renouvellement...).

2 - Les subventions de fonctionnement versées à l'association à Arc-en-ciel

Depuis la création de la crèche Arc-en-ciel, plusieurs délibérations ont autorisé la conclusion de conventions successives avec l'association Arc-en-ciel.

Ainsi, une convention d'objectifs et de moyens a été adoptée entre les deux parties en novembre 2015 à l'occasion de la conclusion du BEA précité pour déterminer les conditions du concours financier de la commune à l'activité de l'association.

Il a ainsi été arrêté que le montant de la subvention de fonctionnement ferait l'objet d'un conventionnement triennal en tenant compte des enfants réellement accueillis sur les 50 berceaux autorisés mais aussi des barèmes de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

La commune prendrait en charge un nombre de 35 berceaux pour les enfants d'Octeville-sur-Mer à raison de 6 500 € par enfant, soit une somme de 227 500 € versée annuellement à l'association depuis 2017 au titre de subvention de fonctionnement.

Il convient de mentionner qu'en vertu du changement des règles de financement de la prestation sociale unique en 2022, la commune a signé avec la CNAF une convention territoriale globale (CTG) en lieu et place du contrat enfant jeunesse (CEJ) afin de permettre à l'association de bénéficier d'un financement accru.

Dans ce nouveau contexte, la commune aurait, selon l'ordonnateur, perdu 28 000 € de financement de la caisse d'allocations familiales (CAF) tandis que l'association en aurait gagné 40 000 € pour la structure établie à Octeville-sur-Mer.

Cette perte de financement pour la commune est déduite du montant de la subvention annuelle versée à l'association, laquelle est désormais fixée à 199 000 € par an.

S'y ajoute la mise à disposition de deux agents de la commune au bénéfice de l'association Arc-en-ciel pour une durée de trois ans. Cette convention, prise en application

d'une délibération du conseil municipal du 26 octobre 2015, n'appelle aucun commentaire quant à son objet, sa durée et les conditions d'emploi ainsi que de rémunération qu'elle prévoit.

V - LA COMMANDE PUBLIQUE

En matière d'achat public, le contrôle porté principalement sur l'organisation de la fonction « commande publique » ainsi que les conditions de passation et d'exécution de certains marchés. Il est à noter que sur la période sous revue, la commune n'a signé aucun contrat de délégation de service public.

Sur la période 2017 à 2021, la commune a passé une trentaine de marchés publics soit en procédure adaptée soit sans mise en concurrence conformément aux exceptions prévues par les textes en vigueur.

A - L'organisation générale de la commande publique

La commune ne dispose pas d'un guide d'achat public en bonne et due forme mais d'un document assez descriptif rappelant la méthode d'estimation et d'évaluation des besoins ainsi que les différentes procédures et règles internes applicables au sein de la commune.

Ce document est complété par le règlement intérieur qui précise non seulement les règles de fonctionnement de la commission d'appel d'offres (CAO), mais également celles qui président à l'adoption des marchés à procédure adaptée, des procédures formalisées, des concours et des réunions de jury.

Si l'article 11 de ce règlement intérieur impose logiquement une stricte confidentialité aux membres de la CAO à l'égard de certaines informations dont la divulgation pourrait nuire à une concurrence loyale entre opérateurs économiques, en revanche la chambre constate l'inclusion des rapports d'analyse des offres (RAO) dans le champ des informations dites non publiques.

Or « les contrats de commande publique et les documents qui s'y rapportent, y compris les documents relatifs au contenu des offres » sont des documents administratifs au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA). La jurisprudence administrative considère que l'acheteur public ne peut, par principe, exclure la communication des RAO dans la mesure où ceux-ci peuvent être communiqués avec occultation des informations protégées, notamment par le secret des affaires¹⁰.

En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que le règlement intérieur de la CAO ferait l'objet d'une modification pour inclure les rapports d'analyse des offres dans la liste des informations communicables.

Par ailleurs, pour l'attribution de certains marchés, la commune a institué en plus de la CAO une « commission achats » composée du maire, de son adjoint chargé des finances et des marchés publics et de son adjoint compétent dans la matière faisant l'objet du marché.

Cette commission n'est censée intervenir que de « manière sporadique » pour des MAPA. Depuis sa mise en place en 2020 elle s'est prononcée sur l'attribution de huit marchés.

¹⁰ CE, 30 mars 2016, n° 375529.

Même si selon la commune cette commission répond à un but de collégialité en permettant aux adjoints au maire ne siégeant pas dans la CAO d'être associés aux choix de marchés relatifs à leur délégation, la fonction « achat public » gagnerait en lisibilité si l'articulation de la CAO et de la commission achats était davantage précisée.

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse au rapport d'observations provisoires que le règlement intérieur de la commission d'appel d'offres ferait l'objet d'une modification pour préciser davantage l'articulation entre la CAO et la commission achats.

Par ailleurs, l'information des personnes extérieures à la commune est limitée au profil acheteur de la commune, c'est-à-dire à la plateforme de dématérialisation permettant d'accéder aux documents de consultation à la disposition des opérateurs économiques par voie électronique, dont le lien d'accès ne figure pas sur le site internet de la commune.

La commune méconnaît par suite l'obligation prévue à l'article L. 2196-2 du code de la commande publique, de rendre accessibles sous un format ouvert et librement réutilisable les « données essentielles » des marchés telles que définies par l'arrêté du 22 mars 2019.

En conclusion, la chambre invite la commune à formaliser davantage son processus d'achat public. Elle lui recommande de se doter d'un guide d'achat public, lequel doit par ailleurs faire l'objet d'une actualisation régulière conformément aux évolutions textuelles.

L'ordonnateur a précisé que la commune allait se doter en début 2024 d'un guide d'achat public.

S'agissant de la phase d'exécution des marchés, il a été constaté que la commune ne disposait pas d'un véritable outil de suivi de l'exécution financière de ses marchés mais simplement d'un tableau récapitulatif des marchés conclus.

Pour s'assurer de la bonne exécution de ses marchés, il est fortement recommandé à l'acheteur public de se doter d'un outil du suivi technique, administratif, financier et comptable lui permettant notamment d'être informé de l'état d'avancement, de suivre les modifications contractuelles afin d'anticiper la fin des relations contractuelles.

En relation avec la DSI de la communauté urbaine, la commune procédera, selon l'ordonnateur, à l'acquisition d'un logiciel permettant de faire les liens entre la comptabilité et les marchés et, par conséquent, favoriser un meilleur suivi de l'achat public.

B - Le marché relatif à la construction de la cuisine centrale

Eu égard au type de procédure utilisé et aux montants engagés (2,43 M€), le marché de construction de la cuisine centrale a été retenu pour un contrôle approfondi de la chambre.

En raison des effectifs scolaires croissants et dans le but de renforcer la restauration de ses trois écoles, la commune d'Octeville s'est dotée d'une cuisine centrale respectant les normes sanitaires et en mesure de répondre à un besoin de production proche de 600 repas par jour.

Selon le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) commun à tous les lots, le marché, dont l'objet est la construction neuve relative à la cuisine centrale d'ouvrage, est divisé en 15 lots, attribués en corps d'état séparés, avec des variantes imposées par le maître d'ouvrage et sans variante libre autorisée.

Quant à la phase d'exécution de ce marché, elle a été globalement marquée par un retard.

En effet, les travaux, qui devaient être achevés fin novembre 2018, ne l'ont été qu'en juillet 2019, soit avec plus de huit mois de retard.

Pour certains lots, notamment les lots n° 10 (équipements de cuisine), n° 11 (électricité), n° 12 (chauffage-ventilation), n° 13 (plomberie) et n° 14 (VRD-clôtures), la commune a fait le choix de prolonger les contrats par avenants jusqu'au 10 juillet 2019, sans que soit précisées les causes du retard.

Il est rappelé à la commune que l'avenant, aux termes des cahiers des clauses administratives générales (CCAG) travaux¹¹, doit mentionner la cause du retard d'exécution des travaux afin de déterminer si celle-ci rentre bien dans les hypothèses de prolongation des délais d'exécution.

¹¹ Article 18 de l'arrêté du 30 mars 2021 portant approbation du cahier des clauses administratives générales des marchés publics de travaux.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Evolution de la fiscalité reversée

Annexe n° 2 : Evolution des ressources institutionnelles

Annexe n° 1 : Evolution de la fiscalité reversée

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Attribution de compensation brute	535 094	535 094	304 063	384 926	304 063	228 048
+ Reversements d'attribution de compensation	0	0	0	0	0	0
+ Dotation de solidarité communautaire brute	234 934	229 070	322 106	242 588	325 295	328 938
+ Autres fiscalités reversées entre collectivités locales (nettes)	0	0	0	0	0	79 500
= Totalité de fiscalité reversée entre collectivités locales	770 028	764 163	626 169	627 514	629 358	636 486
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité (net)	-96 451	-95 700	-80 720	-74 798	-38 089	-116 659
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	155 863	155 696	155 815	155 815	155 815	155 815
= Totalité de fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds	59 412	59 996	75 095	81 017	117 726	39 156
= Fiscalité reversée	829 440	824 159	701 264	708 531	747 084	675 642

Source : données comptes de gestion-tableau CRC

Annexe n° 2 : Evolution des ressources institutionnelles

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dotation Globale de Fonctionnement	545 056	521 208	498 884	483 973	466 001	435 951
Dont dotation forfaitaire	465 488	440 448	418 107	401 430	381 838	350 038
Dont dotation d'aménagement	79 568	80 760	80 777	82 543	84 163	85 913
FCTVA	0	15 335	0	8 555	9 465	11 599
Participations	128 486	186 736	106 191	104 744	84 474	129 240
Dont Etat	28 593	28 929	866	2 110	3 078	17 867
Dont communes	6 124	4 552	3 459	4116	3 593	0
Dont autres	93 770	153 255	101 867	98 518	77 804	0
Autres attributions et participations	235 422	228 072	209 232	195 057	851 655	886 220
Dont compensation et péréquation	235 422	228 072	209 232	195 057	851 655	809 402
Dont autres	0	0	0	0	0	76 818
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	908 964	951 351	814 307	792 329	1 411 595	1 463 010

Source : données comptes de gestion-tableau CRC

Rappel des dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières :

...
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.
...

Réponse du maire d'Octeville-sur-Mer



Octeville-sur-mer, le 14 décembre 2023



M. Christian MICHAUT
Président
Chambre régionale des comptes
de Normandie
21 rue Bouquet
CS 11110
76174 ROUEN

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu votre courrier daté du 6 décembre 2023, par lequel vous me transmettez le rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la commune d'Octeville-sur-mer pour les exercices 2017 à 2021.

Ce rapport n'appelle aucune observation particulière de ma part. J'ai également échangé avec mon prédécesseur, Jean-Louis ROUSSELIN. Il n'a lui-même aucune observation à formuler.

En conséquence, je communiquerai le rapport à la prochaine séance du conseil municipal d'Octeville-sur-mer, soit le lundi 13 février 2023.

Je tiens à vous faire une nouvelle fois part de ma très grande satisfaction quant à l'esprit qui a présidé à l'examen des comptes de la commune. Je m'en félicite et vous prie de bien vouloir transmettre mes remerciements à M. Maurice AHLIDA, rapporteur de la Chambre régionale des comptes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Olivier RACHE

Maire d'Octeville-sur-mer
Conseiller départemental
de la Seine Maritime