



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE CROIX
(Département du Nord)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 23 juin 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION	5
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE	6
2 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE.....	7
2.1 La qualité de l'information budgétaire	7
2.1.1 Le débat d'orientation budgétaire	7
2.1.2 Les annexes budgétaires réglementaires	7
2.1.3 Les engagements hors bilan.....	7
2.1.4 Les restes à réaliser	8
2.2 La fiabilité des comptes	8
2.2.1 Les rattachements de charges et produits à l'exercice	8
2.2.2 Les immobilisations financières	9
2.2.3 Les provisions.....	9
2.2.4 Le bilan patrimonial.....	9
3 LE PILOTAGE FINANCIER DE L'INVESTISSEMENT	11
3.1 La politique d'investissement	11
3.2 La qualité des prévisions budgétaires et de la programmation financière	12
3.2.1 La réalisation des crédits en dépenses réelles d'équipement	12
3.2.2 L'ajustement des montants initiaux d'autorisations de programme	12
3.2.3 La réalisation des crédits de paiement	13
3.2.4 Le taux de consommation des autorisations de programme	13
4 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	14
4.1 L'analyse financière rétrospective (2015-2019)	14
4.1.1 Les charges de gestion	14
4.1.2 Les produits de gestion	15
4.1.3 L'épargne de gestion.....	16
4.1.4 Le financement de l'investissement et le fonds de roulement	17
4.1.5 L'endettement	19
4.2 Le refinancement du dernier emprunt structuré.....	20
4.2.1 L'emprunt structuré refinancé	20
4.2.2 Le coût de sortie et son financement	20
4.3 Les perspectives financières	22
5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	24
5.1 L'évolution des effectifs	24
5.2 Le régime indemnitaire	24
5.3 La durée du travail	25
5.4 L'absentéisme	26

6	LA COMMANDE PUBLIQUE	28
6.1	L'organisation de la commande publique	28
6.2	Le contrôle des marchés publics	29
7	LA POLITIQUE SPORTIVE.....	30
7.1	Les moyens d'action de la politique sportive	30
7.1.1	La mise à disposition d'équipements sportifs.....	30
7.1.2	Les subventions aux associations sportives	31
7.2	Les opérations récentes de construction ou de rénovation d'équipements sportifs	31
7.2.1	La construction du boulodrome	32
7.2.2	La réhabilitation des tribunes du stade de football Henri Seigneur	32
7.2.3	Le terrain multisports couvert.....	33
	ANNEXES	34

SYNTHÈSE

Membre de la Métropole Européenne de Lille, la commune de Croix (Nord) compte plus de 21 200 habitants et dispose d'un budget de près de 20 M€.

Sa situation financière s'est redressée depuis le précédent contrôle de la chambre.

En dépit d'une évolution contenue des charges sur l'ensemble de la période, l'épargne de gestion de la commune s'est contractée entre 2015 et 2018, principalement sous l'effet d'une baisse des dotations d'État, non compensée par les mécanismes de péréquation.

En 2019, elle s'est améliorée grâce, essentiellement, à une progression dynamique des ressources fiscales propres.

Chaque année, le niveau d'épargne de la commune lui a permis de rembourser sa dette et d'autofinancer une part déterminante de ses dépenses d'équipement.

Le financement de l'effort d'équipement a également reposé sur les revenus de cessions, sans recours à l'emprunt.

Malgré une amélioration globale, en 2019, de la situation financière, celle-ci sera, dans les prochaines années, nécessairement impactée par la crise sanitaire liée à la Covid-19. D'ores et déjà, selon les estimations provisoires communiquées par la commune en juin 2020, l'épargne brute subirait une baisse de près de 450 000 € en 2020.

La faible consommation des crédits inscrits au budget met cependant en exergue la difficulté de la commune à établir une programmation fiable de ses opérations d'équipement et à les mener de manière concomitante. Elle devra donc veiller à améliorer la qualité de la programmation budgétaire de ses investissements.

Malgré leur diminution, les charges de personnel demeurent à un niveau élevé puisqu'elles représentent la majeure partie des charges de gestion. Le respect de la durée légale du temps de travail et la poursuite des actions de réduction de l'absentéisme constituent autant de marges de manœuvre financières.

L'évolution du contexte économique a concrétisé le risque de taux auquel la commune était exposé en raison du dernier emprunt à risque dont elle était porteuse.

Le refinancement de celui-ci, intervenu en 2016, a permis à la commune de sécuriser pour l'avenir ses charges d'intérêt mais a occasionné un coût de sortie élevé, puisque pour 5,7 M€ initialement empruntés, il s'est établi à 16 M€.

L'endettement est aujourd'hui sécurisé et ne représente plus de risque majeur.

À l'aune des vérifications opérées, la tenue des comptes est globalement satisfaisante. Toutefois, la qualité du bilan patrimonial doit être améliorée par une imputation comptable correcte des immobilisations en cours. Sur ce point, le maire s'est engagé à s'y conformer.

La commune a souhaité étoffer son offre sportive par la construction récente d'un boulodrome et d'un terrain multisports couvert. Elle a également procédé à la réhabilitation des tribunes du stade municipal.

Ces opérations ont été menées dans des conditions régulières au regard des règles de la commande publique.

RECOMMANDATIONS¹

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre²</i>	<i>Mise en œuvre en cours³</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁴</i>	<i>Non mis en œuvre⁵</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : comptabiliser les immobilisations en cours au compte 23 et les immobilisations achevées au compte 21, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.		X			10
Rappel au droit n° 2 : respecter la durée de temps de travail fixée à 1 607 heures par an, conformément à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 tel que modifié par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.				X	25

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 de Croix (Nord), à compter de l'exercice 2015, a été ouvert le 24 septembre 2019 par lettre du président de la chambre adressée à M. Régis Cauche, maire et ordonnateur en fonctions depuis 2008.

Le contrôle a porté, essentiellement, sur la fiabilité des comptes et la situation financière, ainsi que sur la gestion des ressources humaines. Une attention particulière a été accordée à la politique sportive municipale, sur la base de l'examen de trois équipements, au regard, notamment, du droit de la commande publique.

Le suivi des recommandations préconisées par la chambre lors de son précédent contrôle, qui concernait la période 2006 à 2011, fait l'objet d'un tableau figurant en annexe n° 1.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 18 décembre 2019 avec l'ordonnateur.

Lors de sa séance du 9 janvier 2020, la chambre a arrêté les observations provisoires suivantes, lesquelles ont été notifiées à l'ordonnateur le 5 mars 2020.

Après avoir examiné sa réponse, la chambre, dans sa séance du 23 juin 2020, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes a été effectué avant l'entrée en vigueur des mesures prescrites par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, complété par le décret n° 2020-423 du 14 avril 2020, pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

De telles mesures sont susceptibles d'affecter la situation financière de la commune sur les exercices 2020 et suivants. En l'état du rapport, les projections financières lorsqu'elles ont été examinées par la chambre ne tiennent pas compte de leur éventuel impact.

1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Située à 8 km au nord-est de Lille et à 2 km au sud-ouest de Roubaix, la commune de Croix (Nord) recense 21 271 habitants. Elle s'est, historiquement, développée le long de l'axe reliant Lille à Roubaix.

Par rapport à la moyenne de la Métropole Européenne de Lille, elle se caractérise par des indicateurs socio-économiques favorables en termes de revenu médian⁶ et de taux de pauvreté⁷. Le taux de chômage de la zone d'emploi atteignait 8,9 % au 2^{ème} trimestre 2019. Le tissu économique est particulièrement développé, avec une prépondérance des activités liées au commerce et aux transports. La commune accueille des sièges sociaux d'entreprises d'envergure internationale, ainsi que le campus de l'école des hautes études commerciales du Nord.

Son territoire présente toutefois une disparité sociale avec des quartiers qui relèvent de la politique de la ville, tandis que d'autres constituent des zones résidentielles pour les catégories socio-professionnelles favorisées.

Les comptes rendus du conseil municipal, ainsi que ses délibérations et les documents budgétaires respectent les modes de publicité définis par le code général des collectivités territoriales. Ils sont mis en ligne sur le site internet de la commune.

Le conseil municipal comprend 35 membres élus dont 13 adjoints, parmi lesquels 3 sont chargés de quartiers. Les adjoints ainsi que 4 conseillers municipaux délégués bénéficient d'une délégation d'une signature qui n'appelle pas d'observation particulière.

La délégation du conseil municipal au maire, fixée par délibération du 5 avril 2014, est conforme aux dispositions de l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales. Il est régulièrement rendu compte aux élus des décisions prises par le maire en application de cette délégation.

L'organigramme comprend sept directions fonctionnelles⁸ et la police municipale, toutes rattachées au directeur général des services.

⁶ Revenu médian de 20 899 € contre 19 820 € pour la Métropole Européenne de Lille (source : données INSEE).

⁷ Taux de pauvreté de 15 % contre 19,1 % pour la Métropole Européenne de Lille (source : données INSEE).

⁸ Direction des ressources humaines, direction des moyens généraux et de gestion, direction des services techniques, direction de l'administration générale, direction de l'éducation, de la jeunesse et des sports, direction de l'action sociale, solidarité aînés petite enfance et direction de la culture et des animations.

2 LA FIABILITÉ DES COMPTES ET LA QUALITÉ DE L'INFORMATION BUDGÉTAIRE

2.1 La qualité de l'information budgétaire

2.1.1 Le débat d'orientation budgétaire

La commune organise un débat d'orientation budgétaire dans le délai des deux mois précédant le vote du budget.

Le rapport sur les orientations budgétaires, qui ouvre ce débat, contient l'ensemble des informations obligatoires. Il présente, de façon précise, les évolutions pluriannuelles des dépenses et des recettes, ainsi que les principaux déterminants, internes et externes, de leurs variations.

Toutefois, s'agissant des opérations d'équipement conduites en autorisations de programme/crédits de paiement, les motifs expliquant les retards d'exécution, ainsi que les décalages récurrents entre la prévision budgétaire et la réalisation effective (*cf. infra*), ne sont pas abordés.

2.1.2 Les annexes budgétaires réglementaires

Le budget primitif est accompagné de l'ensemble des annexes réglementaires.

Toutefois, l'annexe sur les concours financiers apportés aux tiers ne valorise pas l'ensemble des aides octroyées en nature, particulièrement celles dont bénéficie l'Iris club de Croix football, en vertu de la convention d'utilisation des équipements municipaux du 2 août 2018 (*cf. infra*).

La commune respecte, en outre, l'obligation de publication, sur son site internet, des documents financiers essentiels⁹, à l'exception des notes synthétiques requises¹⁰.

2.1.3 Les engagements hors bilan

Par les garanties d'emprunt qu'elle accorde à des organismes tiers, la commune s'engage, en cas de défaillance du débiteur, à rembourser, à sa place, les annuités du prêt.

La commune de Croix a accordé quatre garanties d'emprunt, pour un encours total garanti de 249 520,70 € au 1^{er} janvier 2019.

⁹ Article L. 2313-1 du CGCT.

¹⁰ Notes explicatives de synthèse annexées au budget primitif et au compte administratif ainsi qu'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles du budget primitif et du compte administratif.

L'une de ces garanties, qui concerne une opération d'habitat urbain, a été levée au cours de l'année 2019. Les trois autres relèvent d'opérations de logement social.

À cet égard, la commune respecte le ratio de prudence défini par la réglementation¹¹.

À l'exception de sa participation dans une société d'économie mixte, à hauteur de 0,71 % du capital, la commune ne porte aucun autre risque financier externe, puisqu'elle n'est pas détentrice d'un crédit-bail ou partie prenante à un partenariat public-privé.

2.1.4 Les restes à réaliser

En vertu de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, « les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

Au cours de la période 2015 à 2018, ils ont concerné, en moyenne, plus de dépenses (1,2 M€) que de recettes (0,36 M€).

La vérification de la sincérité de ces restes à réaliser a permis de s'assurer que leurs inscriptions sont justifiées.

2.2 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes est garante de l'image fidèle de la situation financière et patrimoniale de la commune.

La chambre s'est attachée à examiner la tenue des comptes, des rattachements des charges et des produits à l'exercice, des provisions ainsi que du suivi patrimonial.

Compte tenu du faible poids financier de l'unique budget annexe de la commune, les vérifications opérées ont porté exclusivement sur le budget principal.

2.2.1 Les rattachements de charges et produits à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits est effectué en application du principe d'indépendance des exercices budgétaires.

Chaque année, au cours de la période sous revue, les rattachements concernent, en moyenne, plus les charges (5,4 M€) que les produits (0,128 M€).

¹¹ Article D. 1511-32 du CGCT.

Le niveau élevé des charges rattachées s'explique par le montant restant à percevoir de l'aide financière octroyée par l'État dans le cadre du refinancement de l'emprunt structuré¹² (*cf. infra*).

Au global, ces rattachements ont eu pour effet de faire baisser le résultat de fonctionnement, de l'ordre de 5,2 M€ par an sur la période 2015-2018.

2.2.2 Les immobilisations financières

Les immobilisations financières correspondent, principalement, à des titres de participation de la commune au capital d'organismes extérieurs, pour un montant total de 181 324,16 € au 31 décembre 2018.

Celles-ci comprennent, notamment, une participation de 151 600 €, intervenue en 2014, dans le capital de l'Agence France locale¹³. L'objectif était de se prémunir face au risque de ne pas avoir accès au crédit bancaire, compte tenu de la présence, à l'époque, d'un emprunt structuré de nature à affecter sa capacité à s'endetter auprès des établissements classiques.

Par ailleurs, dans le cadre de la dissolution du syndicat intercommunal à vocation unique « Vecteur Roubaix Tourcoing », assurant la gestion d'un réseau câblé de télévision, la commune bénéficie d'une somme totale de 482 399,54 €, étalée sur sept ans¹⁴, correspondant au nombre de prises réseau installées sur son territoire. Le montant versé annuellement est revalorisé de 4 %.

2.2.3 Les provisions

En application du principe de prudence, la commune constitue, régulièrement, des provisions pour dépréciation des comptes de tiers, à hauteur du risque d'irrecouvrabilité qu'elle estime.

En 2019, une provision d'un montant de 60 000 € porte sur un contentieux relatif au paiement d'une taxe, dans le cadre d'un contrat liant la commune à un fournisseur d'énergie.

2.2.4 Le bilan patrimonial

Conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14, lorsque les immobilisations inscrites au compte 23 « Immobilisations en cours » sont achevées, elles doivent être comptabilisées au compte définitif concerné (compte 21) et être ainsi intégrées à l'actif patrimonial.

¹² Comptabilisation en produits constatés d'avance (C/487).

¹³ Agence constituée par des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre permettant, notamment, un accès au marché obligataire.

¹⁴ Conformément au protocole d'accord conclu entre le SIVU et l'opérateur.

La chambre relève qu'au cours des exercices 2015 à 2018 inclus, le solde de clôture du compte 23, au 31 décembre de chaque année, est systématiquement nul et que celui-ci n'est jamais mouvementé durant l'année.

La commune indique avoir procédé systématiquement, par commodité de gestion, à une inscription directe au compte définitif, sans transition par le compte 23. Dès lors, contrairement à l'instruction comptable applicable, les comptes ne font pas apparaître la valeur des immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice.

En conséquence, la chambre rappelle l'obligation pour la commune de comptabiliser les immobilisations en cours au compte 23.

Rappel au droit n° 1 : comptabiliser les immobilisations en cours au compte 23 et les immobilisations achevées au compte 21, conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique avoir commencé à appliquer ces dispositions au titre de l'exercice 2019.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes de la commune sont régulièrement tenus, au vu des écritures examinées en matière de restes à réaliser, des rattachements de charges et produits à l'exercice ou de provisions.

En revanche, la qualité du bilan patrimonial doit être améliorée par la passation des écritures de transfert des immobilisations au compte définitif, dès lors qu'elles sont achevées. Ces régularisations sont en cours.

Pour une meilleure information de l'assemblée délibérante, le rapport sur les orientations budgétaires gagnerait à mentionner les motifs à l'origine des décalages récurrents entre la prévision budgétaire et la réalisation des opérations d'équipement, conduites sous la forme d'autorisations de programme.

3 LE PILOTAGE FINANCIER DE L'INVESTISSEMENT

3.1 La politique d'investissement

Entre 2015 et 2018, la commune a réalisé un effort d'investissement de 14,9 M€, dans le cadre de la stratégie municipale d'équipement définie dans un plan de référence urbain.

Document-cadre issu d'une démarche participative initiée en 2015, ce dernier a été adopté par délibération du 30 janvier 2016. Il vise à structurer et orienter l'évolution urbaine pour les quinze prochaines années.

Cette démarche prospective s'accompagne d'une stratégie pluriannuelle de maintenance préventive et curative des bâtiments, ainsi que de leur évolution.

Ces différents documents déclinent, jusqu'à l'horizon 2026, le projet d'aménagement de la commune. Celui-ci repose sur les objectifs stratégiques que sont, d'une part, le maintien des équipements publics en bon état de fonctionnement, d'autre part, l'adaptation du patrimoine municipal à l'évolution des besoins de la population, en offrant de nouveaux équipements publics.

Pour financer ce programme d'investissement, l'administration communale a eu pour volonté de contenir les dépenses de fonctionnement, particulièrement celles de personnel, afin de dégager un niveau d'épargne permettant d'autofinancer l'équipement sans recourir à l'emprunt.

Ainsi, sur la période 2015-2018, les ressources propres de la commune ont permis de respecter ce modèle de financement sans dégrader sa situation financière.

La commune entend poursuivre son effort d'investissement selon les mêmes modalités de financement. La chambre s'est attachée à examiner la soutenabilité financière à moyen terme de ce programme (*cf. infra*).

La programmation financière et le suivi de ses principales opérations d'équipement sont formalisés¹⁵ dans un plan pluriannuel d'investissement¹⁶, qui n'a pas été, jusqu'à présent, soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante.

¹⁵ PPI 2016-2025 puis PPI 2019-2026.

¹⁶ Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) est un outil de pilotage financier prospectif qui rapproche les prévisions de dépenses envisagées des ressources prévisionnelles disponibles pour les financer.

3.2 La qualité des prévisions budgétaires et de la programmation financière

La qualité des prévisions doit permettre d'apprécier le niveau adéquat des ressources à mobiliser pour faire face aux dépenses envisagées.

3.2.1 La réalisation des crédits en dépenses réelles d'équipement

La chambre a examiné la fiabilité des prévisions financières de la commune en dépenses réelles d'équipement, à l'aune des taux de réalisation budgétaire.

Elle relève un taux de réalisation insuffisant, puisqu'en moyenne seuls 47 % des crédits inscrits au budget ont été effectivement consommés sur la période 2015 à 2018 (cf. annexe n° 2).

La réalisation des opérations suivies sous forme d'autorisations de programme/crédits de paiement (AP/CP) a représenté, sur la période, 32 % des dépenses réelles d'équipement ; l'effort d'investissement s'est donc étendu au-delà de la réalisation des seules autorisations de programme.

3.2.2 L'ajustement des montants initiaux d'autorisations de programme

Le dispositif des AP/CP, auquel a recours la commune, permet de renforcer le pilotage de la gestion pluriannuelle des investissements, d'assurer un suivi plus rigoureux de leur réalisation, au moyen notamment d'une meilleure lisibilité budgétaire.

Bien que la majeure partie des autorisations ouvertes par la commune aient été ajustées à la hausse dans des proportions contenues ou marginales, la chambre relève que deux d'entre-elles ont vu leur montant croître significativement : il s'agit des travaux à réaliser sur l'hôtel de ville (+ 2,6 M€, soit + 123 %) et de la construction du groupe scolaire Jean Zay (+ 4,3 M€, soit + 224 %).

Concernant l'hôtel de ville, la commune indique avoir étendu le périmètre de l'autorisation en rattachant, au fil du temps, différentes opérations de travaux¹⁷ qui n'avaient pas été incluses dans le périmètre initial en 2010¹⁸.

Pour l'AP portant sur le groupe scolaire Jean Zay, la commune fait état d'une réévaluation du montant initial défini en 2016, en raison d'une sous-estimation, lors des études préliminaires, du nombre de classes requis.

¹⁷ Aménagements extérieurs (grilles et giratoire), chauffage et rénovation des lustres. Aujourd'hui, l'AP est utilisée pour la réalisation d'études liées au réaménagement et à la rénovation intégrale de l'intérieur du bâtiment ainsi qu'à la préservation du patrimoine culturel (tapisseries, peintures sur cuir, etc.).

¹⁸ Travaux de mise en conformité d'établissement recevant du public, travaux d'électricité, réfection complète de la couverture, des façades des perrons et des cheminées et aménagement intérieur partiel.

Si le montant initial des autorisations peut être ajusté en cours d'exécution, notamment pour tenir compte de dépenses imprévisibles, la commune est toutefois invitée à les voter lorsque les caractéristiques techniques du projet ont été précisément définies ; la qualité de la prévision doit permettre de maîtriser le coût financier global d'un projet d'investissement, qui est l'objectif principal de la procédure des AP/CP.

3.2.3 La réalisation des crédits de paiement

Le crédit de paiement représente le niveau de l'autorisation budgétaire ouverte pour couvrir la part annuelle d'une dépense ayant préalablement fait l'objet d'une autorisation de programme.

Au cours des exercices 2015 à 2018, l'ensemble de ces crédits ne sont réalisés qu'à hauteur de 53 %.

La faiblesse de la réalisation budgétaire en dépenses réelles d'équipement et l'ajustement, parfois significatif, du montant et du périmètre de certaines autorisations de programme traduisent la difficulté, pour la commune, à établir une programmation budgétaire fiable de ses opérations.

L'exécution concomitante des différents projets initiés affecte la capacité opérationnelle de pilotage des services techniques.

3.2.4 Le taux de consommation des autorisations de programme

Au 31 décembre 2018, l'ensemble des autorisations de programme n'étaient réalisées qu'à hauteur de 12,3 M€, soit 39 % du montant total ouvert.

Par conséquent, le reliquat restant à exécuter (19,2 M€) vient grever, pour les exercices à venir, la capacité de la commune à investir dans des équipements nouveaux.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La faiblesse des niveaux de réalisation budgétaire et l'ajustement, parfois significatif, du montant et du périmètre de certaines autorisations de programme en cours d'exécution, traduisent une marge de progrès certaine dans la programmation budgétaire. La capacité de pilotage technique de ces investissements est affectée par l'exécution concomitante de différents projets.

4 LA SITUATION FINANCIÈRE

4.1 L'analyse financière rétrospective (2015-2019)

L'analyse financière porte sur la période 2015-2019. Toutefois, les données 2019 revêtent un caractère provisoire, l'assemblée délibérante n'ayant pas encore approuvé le compte administratif et le compte de gestion lors de la rédaction du présent rapport.

La commune dispose d'un budget principal et d'un budget annexe « service extérieur cimetière ». Compte tenu du faible poids de ce dernier dans les finances municipales, l'analyse de la situation financière repose exclusivement sur le budget principal.

L'année 2016 est atypique en raison de l'opération de refinancement de l'emprunt risqué dit « structuré » (*cf. infra*) ; elle a nécessité un retraitement¹⁹ par la chambre, afin de ne pas fausser l'appréciation sur les évolutions constatées sur toute la période.

4.1.1 Les charges de gestion

S'élevant à 19,4 M€ en 2019, les charges de gestion progressent peu sur la période, essentiellement sous l'effet de la progression des charges à caractère général et des subventions versées.

Ces dernières sont, principalement, composées des charges de personnel. Celles-ci enregistrent une inflexion au cours de la période, sous l'effet notamment d'une baisse des effectifs physiques (422 agents en 2015 contre 407 en 2018), résultant, entre autres, du non-remplacement d'agents titulaires.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que cette baisse s'est poursuivie avec un effectif qui s'établit à 399 agents en 2019.

Tableau n° 1 : Les charges de gestion

(en €)	2015	2016	2017	2018	Évolution 2015-2018	2019
Charges de gestion	19 281 836	18 699 548	19 271 705	19 374 834	0,5 %	19 414 980
dont charges de personnel*	12 709 412	12 619 111	12 636 088	12 582 600	- 1,0 %	12 541 046
dont charges à caractère général	4 458 592	4 138 064	4 525 438	4 675 648	4,9 %	4 777 791
dont subventions de fonctionnement	1 415 639	1 271 683	1 479 230	1 471 838	4,0 %	1 465 785
dont autres charges de gestion	698 193	670 691	630 950	644 748	- 7,7 %	630 359

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et comptes administratifs.

* Brutes des remboursements de personnel mis à disposition.

¹⁹ Réintégration, dans le résultat financier, des 1 M€ d'indemnité de remboursement anticipé (IRA) autofinancée. Déduction du capital refinancé (4,96 M€) du compte 1641. Exclusion des opérations d'ordre liées au refinancement.

4.1.2 Les produits de gestion

Les produits de gestion atteignent un niveau de 24,6 M€ en 2019 et enregistrent une légère baisse au cours de la période.

Ils sont principalement constitués de ressources fiscales propres (13,2 M€) ainsi que de dotations et participations (5,4 M€).

Tableau n° 2 : Les produits de gestion

(en €)	2015	2016	2017	2018	Évolution 2015-2018	2019
Produits de gestion	24 948 609	24 302 818	24 130 289	24 178 717	- 3,1 %	24 650 096
dont ressources fiscales propres*	12 833 202	12 862 772	12 866 839	12 801 290	- 0,2 %	13 208 344
dont dotations et participations	6 021 604	5 461 494	5 269 335	5 316 857	- 11,7 %	5 395 544
dont fiscalité reversée**	3 836 058	3 894 638	3 857 634	3 950 149	3,0 %	3 864 875
dont ressources d'exploitation ²⁰	2 257 745	2 083 913	2 136 480	2 110 421	- 6,5 %	2 181 334

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et comptes administratifs.

** Nettes des restitutions.

** Par l'intercommunalité et l'État.

Au cours de la période sous-revue, le produit des impôts directs progresse. Si le produit des trois taxes principales²¹ se maintient (- 0,8 %), d'autres revenus fiscaux enregistrent une progression dynamique, principalement la taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière.

En dépit d'une baisse continue intervenue au cours de la période, les taux de taxe d'habitation demeurent, sur la période examinée, supérieurs à la moyenne de la strate²² : 32,8 % en 2018 contre 20 % en moyenne²³. Ce niveau permet à la commune de compenser la faiblesse des bases nettes sur son territoire qui, au cours de la période, sont inférieures de 527 € par habitant par rapport à la moyenne des communes de même strate démographique.

La fiscalité reversée, qui repose principalement sur l'attribution de compensation versée par la Métropole Européenne de Lille, se maintient.

²⁰ Les produits d'exploitation correspondent majoritairement aux tarifs acquittés par les usagers dans le cadre de services éducatifs et liés à l'enfance (restauration scolaire, structure de garde et d'accueil pour enfants), culturels (inscription au conservatoire à rayonnement communal), funéraire, de stationnement, ainsi qu'aux redevances pour occupation du domaine public.

²¹ Taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties.

²² Strate de 20 000 à 50 000 habitants.

²³ Source : DGFIP.

Dans ce contexte, la baisse des produits de gestion est principalement imputable à la contraction des dotations et participation, notamment la dotation globale de fonctionnement, la hausse des composantes de péréquation de cette dotation²⁴ n'ayant pas neutralisé la baisse significative de la dotation forfaitaire.

4.1.3 L'épargne de gestion

Entre 2015 et 2018, l'épargne de gestion (ou excédent brut de fonctionnement) s'est rétractée de 0,8 M€ (- 15,2 %), en raison de la stabilité des charges et de la réduction des produits.

Toutefois, en 2019, sous l'effet de la progression marquée des ressources fiscales propres, elle s'améliore pour atteindre 5,2 M€.

Tableau n° 3 : Épargne de gestion

(en €)	2015	2016	2017	2018	Évolution 2015-2018	2019
Produits de gestion (A)	24 948 609	24 302 818	24 130 289	24 178 717	- 3,1 %	24 650 096
- Charges de gestion (B)	19 281 836	18 699 548	19 271 705	19 374 834	0,5 %	19 414 980
= Épargne de gestion (A-B)	5 666 772	5 603 269	4 858 584	4 803 883	- 15,2 %	5 235 116
<i>En % des produits de gestion</i>	<i>22,7 %</i>	<i>23,1 %</i>	<i>20,1 %</i>	<i>19,9 %</i>	<i>- 12,5 %</i>	<i>21,2 %</i>

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et comptes administratifs.

La diminution des charges d'intérêts de la dette et la perception du fonds de soutien versé par l'État, dans le cadre du refinancement de l'emprunt structuré opéré en 2016 (*cf. infra*), permettent à l'épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) d'afficher une hausse au cours de la période.

En 2019, elle s'élève ainsi à 5,4 M€, contre 4,3 M€ en 2015.

Son niveau s'est avéré satisfaisant au cours de la période ; il a permis de couvrir, chaque année, le remboursement en capital de la dette, le reliquat contribuant au financement propre de l'investissement.

Représentant l'épargne disponible, après couverture du service de la dette, pour financer l'équipement, l'épargne nette progresse depuis 2016, sous l'effet du désendettement de la commune. Elle s'élève à 3,5 M€ en 2019 contre 3,2 M€ en 2015.

²⁴ Dotation d'aménagement, composée notamment de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation nationale de péréquation (DNP).

Tableau n° 4 : Épargnes brute et nette

(en €)	2015	2016	2017	2018	Cumul	Évolution 2015-2018	2019
Épargne brute (A)	4 291 389	4 614 499	4 901 907	4 854 356	18 662 152	13,1 %	5 391 948
- annuité de remboursement en capital de la dette (B) ²⁵	1 139 487	1 974 798	1 923 008	1 927 375	6 964 667	/	1 858 423
dont annuité au titre de l'emprunt de refinancement	/	1 075 476	1 075 476	1 075 476	3 226 428	/	1 075 476
= Épargne nette (A-B)	3 151 902	2 639 701	2 978 899	2 926 982	11 697 484	- 7,1 %	3 533 525

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et comptes administratifs.

4.1.4 Le financement de l'investissement et le fonds de roulement

Au cours des exercices 2015 à 2019, la commune a dépensé, au titre de ses opérations d'équipement, 20,7 M€ au total, mobilisant 66 % de son financement propre disponible²⁶ (31,3 M€).

Sur cette période, les ressources propres de la commune se sont ainsi situées bien au-delà de son besoin de financement de l'investissement.

L'autofinancement net, alimenté en partie par le prélèvement fiscal, a couvert une part déterminante de cet effort d'équipement, soit 74 % en cumul. En 2016 et 2017, il a même couvert intégralement celui-ci.

En 2016, ainsi qu'en 2018 où la commune a bénéficié d'un produit de cessions significatif (8,1 M€), le financement propre disponible a même représenté plus du double des dépenses d'équipement de la commune.

²⁵ Hors 4,96 M€ de capital refinancé en 2016.

²⁶ Le financement propre disponible est composé de l'épargne nette et des recettes réelles d'investissement (hors emprunt), constituées aussi par les revenus de cessions. Il permet de financer les projets d'investissement de la commune.

Tableau n° 5 : Structure de financement de l'équipement

(en €)	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul
Épargne nette	3 151 902	2 639 701	2 978 899	2 926 982	3 533 525	15 231 009
<i>En % des dépenses d'équipement</i>	<i>71</i>	<i>104</i>	<i>113</i>	<i>55</i>	<i>61</i>	<i>74</i>
+ Recettes d'investissement (hors emprunts)	1 895 220	2 372 831	1 471 033	8 873 228	1 428 699	16 041 011
dont produit de cession d'immobilisations	922 865	362 211	508 761	8 157 652	341 278	10 292 766
dont autres recettes d'investissement**	972 355	2 010 620	962 272	715 576	1 087 421	5 748 244
= Financement propre disponible (FPD)	5 047 122	5 012 532	4 449 932	11 800 209	4 962 224	31 272 020
<i>En % des dépenses d'équipement</i>	<i>114</i>	<i>237</i>	<i>169</i>	<i>223</i>	<i>86</i>	<i>151</i>
Dépenses d'investissement à financer*	4 504 273	2 585 967	2 705 256	5 266 068	5 770 607	20 832 170
dont dépenses d'équipement	4 425 417	2 542 159	2 631 531	5 284 506	5 803 026	20 686 639
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	542 849	2 426 565	1 744 677	6 534 141	- 808 384	10 439 848
Nouvel emprunt pour financer l'équipement	0	0	0	0	0	0
Part de FPD non mobilisée venant abonder le FRNG	542 849	2 426 565	1 744 677	6 534 141	- 808 384	10 439 848
<i>En % du FPD</i>	<i>11</i>	<i>48</i>	<i>39</i>	<i>55</i>	<i>/</i>	<i>33</i>

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et comptes administratifs.

* Y compris travaux en régies, subventions d'équipement versées, dons et prises de participation.

** Dont fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), subventions d'investissement reçues, taxe d'aménagement, fonds affectés à l'équipement (amendes de police notamment).

Au cours des exercices 2015 à 2018, les ressources non mobilisées ont ainsi abondé les réserves de la commune à hauteur de 11,2 M€, soit 43 % du financement propre disponible cumulé, représentant l'équivalent du produit annuel moyen de taxes foncières et d'habitation réunies. En 2019, la commune a opéré un premier prélèvement sur ces réserves à hauteur de 0,8 M€, pour financer son effort d'équipement sans recourir à l'emprunt.

La trésorerie affiche un niveau élevé. Il doit être, toutefois, nuancé, compte tenu d'un délai de paiement moyen des fournisseurs qui était de 60 jours en 2017 et de 49 jours en 2018. Ce délai a été, cependant, ramené à 19 jours en 2019²⁷. Selon l'ordonnateur, cette amélioration découle de la mise en place de la dématérialisation en septembre 2018.

Ce dépassement du délai légal²⁸, qui n'a pas donné lieu à paiement d'intérêts de retard aux entreprises, est principalement imputable au délai de mandatement des factures (31 jours en moyenne).

²⁷ Données entre janvier et octobre 2019.

²⁸ Dans le cadre des marchés publics, le délai de paiement est fixé à 30 jours maximum (article R. 2192-10 du code de la commande publique).

Tableau n° 6 : Le fonds de roulement net global et la trésorerie nette

(en €)	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne	2019
FPD non mobilisé venant abonder le FDR	542 849	2 426 565	1 744 677	6 534 141	129,2 %	- 808 384
Fonds de roulement net global (FRNG)	3 433 753	2 305 192	4 329 425	11 143 123	48,1 %	10 615 314
Charges courantes	20 726 676	19 301 152	19 285 342	19 345 204	- 2,3 %	19 335 172
1 jour de charges courantes (/ 365 jours)	56 785,4	52 879,9	52 836,6	53 000,6	- 2,3 %	52 973
<i>FRNG en nombre de jours de charges courantes</i>	60,5	43,6	81,9	210,2	51,5 %	200
- Besoin en fonds de roulement global (BFR)	- 953 351	- 1 071 829	- 1 072 739	- 370 739	- 27,0 %	- 1 053 823
<i>FRNG en % du BFR</i>	360 %	215 %	404 %	3 006 %	102,8 %	10 %
= Trésorerie nette (TN)	4 387 105	3 377 021	5 402 165	11 513 862	37,9 %	11 669 138
<i>TN en nombre de jours de charges courantes</i>	77,3	63,9	102,2	217,2	41,1 %	220

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

4.1.5 L'endettement

Le stock de dettes repose sur 11 contrats d'emprunts en cours, tous classés au plus bas niveau de risque au sens de la charte Gissler²⁹.

Compte tenu du refinancement intervenu en 2016 (*cf. infra*), la commune ne porte plus d'emprunts structurés qui l'exposaient au risque significatif de volatilité des taux d'intérêt.

L'encours de dette, qui représente le capital restant dû de l'ensemble des contrats d'emprunts, s'élève à 16,7 M€.

Depuis 2016, la commune suit une trajectoire de désendettement.

La capacité de désendettement, qui représente le nombre d'années nécessaires pour désendetter intégralement la commune si celle-ci y consacrait l'intégralité de son épargne brute, se situe à un niveau favorable, de 3,1 années.

²⁹ La « charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales », dite « charte Gissler » établit une échelle de classification des emprunts selon leur niveau de risque.

4.2 Le refinancement du dernier emprunt structuré

En 2016, la commune a procédé au refinancement de son dernier emprunt structuré, afin de désensibiliser ses finances au risque de marché et sécuriser, pour l'avenir, sa charge d'intérêts.

4.2.1 L'emprunt structuré refinancé

Souscrit le 10 août 2010 auprès d'un établissement bancaire, cet emprunt de 5,7 M€ reposait, pendant la majeure partie de la durée du contrat, sur un taux d'intérêt indexé sur l'indice de parité entre l'euro et le franc suisse.

Compte tenu de l'évolution défavorable de cet indice à compter de l'exercice 2013, la charge d'intérêt a crû de manière significative.

Le taux d'intérêt applicable a, en effet, progressé continuellement pour atteindre le niveau de 19,57 %³⁰ en 2015, soit une charge de près d'1 M€ d'intérêts, contre 630 455 € en 2013.

La commune avait constitué, dès 2012, une provision afin de couvrir « le risque de dépassement de la barrière de l'emprunt structuré ». Celle-ci a été abondée chaque année jusqu'à sa reprise intégrale en 2016 à hauteur de 580 000 €.

Une première série de négociations avec l'organisme prêteur ayant échoué, la commune a assigné celui-ci, en septembre 2012, devant le tribunal de grande instance de Nanterre, afin d'obtenir une révision substantielle des modalités financières du contrat.

Les parties sont finalement parvenues à un accord de refinancement et ont mis fin à cette procédure judiciaire par la signature d'un protocole transactionnel intervenu en février 2016.

4.2.2 Le coût de sortie et son financement

L'indemnité de remboursement anticipé (IRA) a été fixée à 11,11 M€ par l'organisme bancaire.

Tenant compte du capital restant dû (4,96 M€), le coût de sortie du contrat s'est donc élevé à 16 M€.

³⁰ Au-delà du taux d'intérêt prévisionnel (5,96029 %) indiqué sur le tableau d'amortissement prévisionnel, daté du 6 août 2010, fourni par la banque au moment de la souscription.

Pour financer ce coût, la commune a eu recours à la souscription d'un nouvel emprunt de 13,98 M€³¹, à taux fixe, classé sans risque et décomposé en trois contrats, courant jusqu'en 2028.

Dans le cadre de ce refinancement, elle a par ailleurs bénéficié d'une aide de l'État, au titre du fonds de soutien pour la sortie des emprunts structurés³², qui prend en charge une partie de l'IRA, en l'espèce à hauteur de 6 523 414 €, soit 58,7 % ; le coût net laissé à la charge de la commune s'est donc élevé à 9,6 M€.

Le versement de cette aide est étalé en 13 annuités de 501 793 €, dès 2016 et jusqu'au terme du nouveau contrat (2028).

Au total, pour un emprunt souscrit pour un montant de 5,7 M€, le coût de sortie aura été de plus de 16 M€.

Tableau n° 7 : Le coût de sortie

Coût de sortie (en €)	
Fraction financée par le nouvel emprunt	10 112 000
dont fraction intégrée dans le capital	9 020 000
dont fraction intégrée dans les intérêts	1 092 000
+ Fraction autofinancée (décaissement immédiat)	1 000 000
= Total de l'indemnité de remboursement anticipé (IRA)	11 112 000
+ Capital restant dû (CRD)	4 961 183
= Coût de sortie	16 073 183
dont aide de l'État au titre du fonds de soutien	6 523 414
dont à la charge de la commune	9 549 769

Source : chambre régionale des comptes à partir du contrat de refinancement du 10 mars 2016 et lettre de notification de l'aide de l'État au titre du fonds de sortie des emprunts à risque.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'évolution défavorable de l'indice de référence « euro/franc suisse » de l'emprunt souscrit par la commune en 2010 a entraîné une augmentation significative des intérêts dès 2013.

Suite au protocole transactionnel conclu avec l'établissement bancaire, la commune a refinancé la sortie de cet emprunt.

Au total, pour un emprunt souscrit pour un montant de 5,7 M€, le coût de sortie aura été de plus de 16 M€, financé à hauteur de 9,5 M€ par la commune et de 6,5 M€ par l'État.

³¹ Sur ces 13,98 M€ empruntés, 4,96 M€ permettent le remboursement du capital restant dû et 9,02 M€ permettent le financement d'une partie de l'indemnité de sortie (IRA). Le reliquat d'IRA (2,09 M€) est financé par intégration dans les intérêts du nouveau contrat (à hauteur d'1,09 M€) et par décaissement immédiat (1 M€).

³² Article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 modifiée de finances pour 2014 et décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités territoriales (...) ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque.

4.3 Les perspectives financières

La commune a élaboré une analyse prospective, sous forme de document de travail, portant sur la période 2019-2026, devant notamment permettre d'établir la soutenabilité d'un programme d'équipement estimé à 45,8 M€³³ financé par la seule mobilisation du financement propre et des réserves, à fiscalité identique et sans recours à l'emprunt.

Le plan d'investissement inclut la poursuite des autorisations de programme actuelles (19,2 M€, soit 61 % du montant cumulé des AP ouvertes au 31 décembre 2018), ainsi que d'autres projets de travaux³⁴.

Selon les projections de la collectivité, cet effort d'équipement devrait principalement être financé par l'épargne nette générée chaque année et par la consommation progressive des réserves, jusqu'à un seuil représentant l'équivalent de deux mois de dépenses de personnel.

La commune s'appuie sur une prévision d'épargne bâtie sur une progression limitée des produits de fonctionnement, qui reprend les actuels taux d'imposition et intègre la fin prochaine de la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives de taxe d'habitation, la baisse de la dotation globale de fonctionnement, ainsi que la stabilité de l'attribution de compensation.

En dépenses de fonctionnement, la démarche repose sur la poursuite de la politique actuelle de maîtrise des charges de gestion, particulièrement des charges de personnel et celles à caractère général.

Selon la commune, ces évolutions prévisionnelles devraient permettre de continuer à couvrir le remboursement du capital de la dette et générer une épargne nette, qui serait de 2,1 M€ en 2026.

En outre, la capacité de désendettement s'améliorerait, à seulement 0,8 année en 2026.

S'agissant des dépenses d'équipement projetées, la faible réalisation des crédits budgétaires constatée par le passé (*cf. supra*) conduit la chambre à émettre des réserves sur la capacité de la commune à conduire effectivement l'effort d'investissement envisagé. Alors qu'entre 2015 et 2018, elle a réalisé 14,9 M€ d'équipement, ce sont 45,8 M€ qui sont prévus sur la période 2019-2026.

À moyen terme, la prévision d'épargne retenue par la commune ne pourra être réalisée que sous la condition de la poursuite de la maîtrise des charges de fonctionnement et sous réserve que celles-ci intègrent, d'ores et déjà, les charges courantes supplémentaires résultant de la mise en service des équipements nouveaux projetés.

En outre, si le produit tiré des subventions d'investissement attendues peut être retenu car déjà notifié³⁵, celui des cessions envisagées en 2021³⁶ n'est pas acquis à ce jour.

³³ Y compris subventions d'équipement versées.

³⁴ Création d'un espace vert à Saint-Pierre, extension du dojo, requalification de la place des martyrs, rénovation de la salle Dedecker, rénovation de la place de la liberté, rénovation du square F. Desbarbieux, *etc.*

³⁵ 1 271 782 € (2019), 404 867 € (2020), 290 836 € (2021).

³⁶ 2,8 M€.

Au moment du présent rapport, cette trajectoire financière n'intégrait pas les conséquences financières de la crise sanitaire. Selon les données provisoires communiquées par la commune, au 25 juin 2020, la perte de l'épargne brute a été évaluée à près de 450 000 €. La baisse des recettes, estimée à 360 000 €, découle, principalement, de la diminution des droits de mutation, perçus lors des transactions immobilières. L'augmentation des charges, évaluée à 90 000 €, intègre notamment les achats de matériel de protection et d'hygiène.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

À l'occasion du précédent contrôle, la chambre relevait « une situation dégradée en voie de redressement ».

Après s'être contractée entre 2015 et 2018, sous l'effet d'une baisse des dotations d'État, non compensée par les mécanismes de péréquation, l'épargne de gestion s'est améliorée en 2019 grâce à une progression dynamique des ressources fiscales propres.

Chaque année, ce niveau d'épargne lui a permis de couvrir le service de la dette et de participer de manière substantielle au financement des dépenses d'équipement.

Le financement des équipements ne mobilise pas l'intégralité des ressources d'investissement, abondées également par des produits de cessions.

Il en résulte un stock élevé de réserves, qui représentent 10,4 M€ en 2019.

La situation financière de la commune ne présente pas de risque particulier, au regard de son faible niveau d'endettement et de ses abondantes réserves.

Si en 2019, la situation financière s'est globalement améliorée, la commune subirait cependant en 2020, en raison de l'impact de la crise sanitaire, une baisse de son épargne de près de 450 000 €.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

La direction des ressources humaines, rattachée au directeur général des services, dispose d'un système d'information dédié. Des outils de pilotage et des tableaux de bord permettent de suivre notamment l'évolution des effectifs, de la masse salariale et de l'absentéisme.

5.1 L'évolution des effectifs

Sur la période 2015-2018, le nombre d'effectifs physiques s'est réduit de 422 à 407. Il a été ramené à 399 en 2019.

Cette diminution découle, principalement, du non-remplacement systématique des départs à la retraite des agents titulaires. La collectivité procède, également, à la réorganisation des différents services afin de renforcer l'efficacité de leurs actions.

De manière générale, la commune a mené d'autres actions visant à maîtriser la masse salariale. Il s'agit, notamment, de diminuer les remplacements, de limiter les contrats à durée déterminée et de réduire le recours au personnel de renfort et aux agents non permanents et saisonniers.

La commune entend stabiliser, à l'avenir, le niveau actuel de ses effectifs.

5.2 Le régime indemnitaire

Par délibération du 23 juin 2016, la commune a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Il s'applique à l'ensemble des agents titulaires et stagiaires, ainsi qu'aux agents contractuels bénéficiant d'un contrat de droit public d'au moins six mois (sauf accroissement temporaire ou saisonnier), quelles que soient les modalités de temps de travail.

Le RIFSEEP se compose de deux éléments de rémunérations. Il s'agit, d'une part, de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), déterminée en fonction du poste occupé par l'agent et de son expérience professionnelle³⁷ et, d'autre part, du complément indemnitaire annuel (CIA), versé en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir, appréciés lors d'un entretien d'évaluation.

³⁷ En application des dispositions de la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

La mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire a eu lieu de manière échelonnée. Bénéficiant aux agents d'exécution, de catégorie C en 2018, l'IFSE a été étendue aux agents de catégories A³⁸ et B³⁹ en 2019, de manière concomitante avec le versement du CIA pour les agents de catégorie C. Le CIA, quant à lui, sera versé à l'ensemble des agents en 2020.

L'impact budgétaire de la mise en place du nouveau régime indemnitaire est estimé à 0,285 M€ par la collectivité, dans l'hypothèse où le montant plafond du CIA serait attribué à la totalité des agents.

5.3 La durée du travail

Depuis le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, les collectivités ne peuvent faire travailler leurs agents moins de 35 heures par semaine, soit 1 607 heures par an.

Le conseil municipal de Croix avait délibéré, le 25 juin 1982, sur la durée hebdomadaire du travail, initialement fixée à 40 heures hebdomadaires, pour la ramener à 38 heures au 1^{er} janvier 1982, puis 36 heures au 1^{er} juillet 1983 et enfin 35 heures au 1^{er} septembre 1984.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale, ce régime de travail a été maintenu par une délibération du 13 décembre 2001.

Dans les faits, la commune se singularise par un régime particulier de congés. En effet, les agents municipaux bénéficient, par « convention interne », d'un nombre de congés supérieur à la réglementation, à hauteur de 6,5 jours supplémentaires⁴⁰.

Le temps de travail s'élève, ainsi, à 1 557 heures pour une durée légale fixée à 1 607 heures ; la différence représente 10 équivalents temps plein⁴¹ (ETP) et un coût annuel théorique de l'ordre de 405 000 €⁴².

La chambre rappelle à la commune qu'elle doit respecter la durée annuelle du temps de travail fixée à 1 607 heures par les textes en vigueur. Elle disposera d'un délai d'un an, à compter du renouvellement de son assemblée délibérante, pour définir les règles relatives au temps de travail de ses agents, conformément à l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Rappel au droit n° 2 : respecter la durée de temps de travail fixée à 1 607 heures par an, conformément à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 tel que modifié par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

³⁸ Cadres exerçant des fonctions de conception et de direction.

³⁹ Agents exerçant des fonctions d'application ou d'encadrement intermédiaire.

⁴⁰ 221 heures de congés pour un agent à temps plein à rapprocher aux 175 heures correspondant à 25 jours de congés.

⁴¹ Mode de calcul : (écart avec la durée de travail*effectif en ETP en décembre 2018) /durée légale du temps de travail en heures, soit (50*325,49) / 1 607.

⁴² Sur la base d'un coût moyen par agent de 38 823 €.

5.4 L'absentéisme

Sur la période 2015-2018, le nombre de jours d'absence pour motifs médicaux et accidents du travail des agents titulaires et non-titulaires augmente de 8 %, passant de 7 316 à 7 893 jours.

Cette évolution, particulièrement significative depuis 2017, est essentiellement imputable aux absences pour maladie ordinaire, qui progressent de 29 %.

En moyenne, en 2018, un agent de la commune de Croix est absent 11,1 jours pour maladie ordinaire. Il en résulte un taux d'absentéisme⁴³ qui se situe à 4,9 %, proche du taux national de 4,8 % observé en 2018⁴⁴.

Les services d'entretien, de propreté et d'espaces verts, ainsi que le centre de la petite enfance, sont les plus concernés.

Pour les absences liées à la maladie ordinaire, l'absentéisme représenterait par an l'équivalent de 13 ETP⁴⁵, soit un montant total de 0,511 M€⁴⁶.

Une analyse des causes, déjà effective pour les accidents de travail, est en cours.

La présence d'une conseillère prévention, rattachée à la direction des ressources humaines, vise à développer une démarche relative aux risques professionnels.

Un suivi périodique de l'absentéisme est réalisé au moyen de tableaux de bord mensuels. Une réunion spécifique, consacrée aux absences, est organisée chaque mois entre la directrice des ressources humaines et chaque directeur fonctionnel concerné. Une autre action porte sur la conduite d'entretiens de reprise, pour tous les agents dépassant trois semaines d'arrêt maladie, quel que soit le motif ou la nature de l'arrêt maladie. Il en est de même pour les agents reprenant leurs fonctions après une longue période d'absence. Une permanence de soutien, assurée par une psychologue du travail, est en place, à raison d'une journée par trimestre.

En raison des enjeux de gestion qui s'y attachent, la chambre invite la commune à poursuivre la mise en œuvre des actions visant à lutter contre l'absentéisme.

⁴³ Le calcul du taux d'absentéisme de l'année n est déterminé par la formule suivante : (nombre de jours d'absence ouverts*100) / (effectifs en équivalent temps plein*226), 226 correspondant au nombre théorique de jours ouverts.

⁴⁴ Source : Sofaxis, *Regard sur les premières tendances 2018 des absences pour raison de santé dans les collectivités territoriales*.

⁴⁵ Nombre théorique de jours travaillés par an : 226. Moyenne annuelle du nombre de jours d'absence sur 2015-2018 pour maladie ordinaire : 2 974 jours ouverts. Effectif théorique perdu : $2\,974/226 = 13,2$ ETPT.

⁴⁶ Valorisation de l'ETP 2018 à 38 823 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les effectifs de la collectivité connaissent une diminution sensible sur la période, sous l'effet de différentes actions de maîtrise engagées par la commune, ce qui a permis de baisser les dépenses de personnel.

À l'avenir, la commune souhaite stabiliser le niveau actuel d'effectifs.

Elle dispose de marges de manœuvre financières en matière de temps de travail de ses agents et de lutte contre l'absentéisme.

6 LA COMMANDE PUBLIQUE

6.1 L'organisation de la commande publique

L'administration municipale s'est dotée d'un service de trois agents exclusivement dédiés au traitement de la commande publique ; il est rattaché à la direction des moyens généraux et de gestion, qui comprend également le service des finances.

L'exécution financière des marchés est assurée par un agent du service des finances, qui effectue le contrôle des demandes de paiement de la part des entreprises.

Le service de la commande publique procède à la centralisation des achats ; il recueille et analyse les besoins des services prescripteurs, puis détermine la procédure juridique applicable au regard des seuils de marchés publics, à partir d'une nomenclature interne pour chaque catégorie homogène de fournitures ou de services. Le cas échéant, il est fait appel à une centrale d'achats : l'UGAP (Union des groupements d'achats publics) ou la MEL (Métropole Européenne de Lille⁴⁷).

Faisant suite à une recommandation de la chambre formulée lors du précédent contrôle, un guide des procédures internes a été mis en place, sa version initiale datant de 2014.

Il aborde les différentes étapes du processus d'achat que sont la définition du besoin, la rédaction du cahier des charges, les procédures applicables en fonction des seuils, l'analyse des offres et l'exécution du marché. Pour chacune d'elles, il formalise les attributions respectives des services prescripteurs (ou opérationnels) et du service de la commande publique.

Depuis le 1^{er} octobre 2018, la dématérialisation complète des procédures de passation est effective, avec le recours à une plateforme sécurisée. La commune ne dispose pas, à l'heure actuelle, d'un logiciel de gestion spécifique aux marchés. Son acquisition est envisagée.

Par ailleurs, depuis la même date, les règles de la commande publique font obligation de publier, sur le profil d'acheteur de la collectivité, les « données essentielles » du marché⁴⁸. La commune s'y conforme.

⁴⁷ La MEL s'est constituée en 2019 en centrale d'achat métropolitaine à disposition notamment de ses communes membres.

⁴⁸ Dispositions du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 et de l'arrêté du 14 avril 2017, reprises, à compter du 1^{er} avril 2019, dans le code de la commande publique et l'arrêté du 29 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique. Ces « données essentielles » concernent notamment le titulaire, l'objet et la durée du marché, le montant du marché et les données relatives aux modifications du marché.

6.2 Le contrôle des marchés publics

Sur la période 2015 à 2018, la commune a notifié 131 marchés publics, représentant un volume financier de 17,8 M€.

Le recours aux marchés à procédure adaptée est largement majoritaire, avec 85 % des consultations engagées, 14 % relevant des appels d'offres et 1 % des concours.

La chambre a particulièrement examiné les marchés de maîtrise d'œuvre et de travaux relatifs à trois opérations d'équipement sportif (*cf. infra*), qui représentent un volume financier de l'ordre de 3 M€ (*cf. annexe n° 4*).

Les règlements de consultation sont clairs et détaillés. Ils comportent les informations essentielles pour les candidats (objet et durée du marché, délais d'exécution, contenu du dossier de consultation, critères de sélection). Un rapport d'analyse des offres est établi et permet le classement des candidats en conformité avec les critères de sélection définis dans le règlement de consultation.

La chambre a relevé que la collectivité avait, pour les procédures adaptées, eu recours à la négociation.

Faculté ouverte par la réglementation, la négociation est susceptible de constituer un gage d'optimisation de la dépense publique. En favorisant la concurrence, elle doit permettre de retenir l'offre la plus compétitive et la mieux adaptée aux besoins. En complément de l'éventuel gain financier, elle présente également un intérêt qualitatif puisqu'elle permet de mettre au point des conditions d'exécution du cahier des charges.

La traçabilité de la phase de négociation s'avère importante puisque la collectivité doit être en capacité d'attester que le principe d'égalité de traitement des candidats a été respecté.

À Croix, seule la comparaison des rapports d'analyse avant et après négociation est établie.

La chambre invite la commune à davantage de formalisme, en établissant des grilles d'évaluation des points négociés et en rédigeant des procès-verbaux des réunions avec un relevé de décisions, au moins sommaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commande publique repose sur une organisation centralisée. Son pilotage s'appuie sur des procédures formalisées et sur un document de référence.

Pour les marchés publics comportant un recours à la négociation, la commune gagnerait à améliorer la traçabilité de cette procédure.

7 LA POLITIQUE SPORTIVE

7.1 Les moyens d'action de la politique sportive

La politique sportive de la commune de Croix puise ses fondements dans les assises locales du sport⁴⁹. L'ambition est d'offrir un panel le plus large possible de pratiques sportives, pour tous, en mettant en exergue les enjeux de cohésion et de mixité sociales.

La mise en œuvre de cette politique prend, essentiellement, la forme de mise à disposition d'équipements et d'attribution de subventions aux associations.

Elle incombe au service des sports, rattaché à la direction de la jeunesse, de l'éducation et des sports. Il est composé de 24 agents, dont 18 affectés à la piscine municipale.

Selon la démarche de suivi et d'identification des coûts appliquée par la commune, la fonction « sport » représenterait un effort d'investissement cumulé de 4,8 M€ sur la période 2015-2018. La commune aurait ainsi consacré 22 % de ses dépenses d'équipement à la politique sportive.

Le sport représente, par ailleurs, une dépense moyenne annuelle de fonctionnement d'1 M€ sur cette même période, correspondant à 5 % des dépenses réelles de même nature.

Selon la commune, le budget de fonctionnement affecté aux sports en 2018 est estimé à 1,5 M€. Cette évaluation englobe les subventions versées, les salaires, ainsi que les dépenses relatives aux fluides, à l'énergie et à la maintenance.

7.1.1 La mise à disposition d'équipements sportifs

L'intégralité des équipements sportifs est gérée par la ville. Aucun n'est déclaré d'intérêt métropolitain et n'est donc pris en charge par la Métropole Européenne de Lille.

Les installations sportives, datant pour la plupart des années 1970, font l'objet d'entretiens réguliers ou de rénovations, comme, par exemple, la piscine en 2011 et un terrain de football annexe en 2019.

Le plan de référence urbain⁵⁰ propose, d'une part, de continuer le plan de redéploiement et de rénovation des équipements sportifs et, d'autre part, d'en offrir de nouveaux.

⁴⁹ Démarche de concertation avec les acteurs associatifs organisée par la commune en septembre 2009 afin de contribuer à la détermination de la politique sportive communale.

⁵⁰ Adopté en 2016, il a pour objet de structurer et d'orienter l'évolution urbaine de la ville de Croix pour les 15 ans à venir.

L'offre sportive municipale repose sur 6 sites⁵¹ dédiés, à l'attention de 20 clubs sportifs et de 3 130 personnes licenciées en 2019.

7.1.2 Les subventions aux associations sportives

Les associations sportives se sont vues allouer par la ville un montant total de subventions de 0,26 M€ en 2018.

L'Iris club de Croix football bénéficie, à lui seul, d'une subvention de 194 500 €, représentant les ¾ de l'enveloppe financière allouée aux associations sportives.

Outre le montant de sa subvention, le club de football se singularise par le fait d'être lié à la commune par une convention pluriannuelle d'objectifs.

Conclue en 2016 pour une durée de quatre ans, elle définit des objectifs opérationnels précis, assortis d'indicateurs qui font l'objet d'une évaluation annuelle.

Sur cet exemple, la commune entend faire évoluer sa politique de soutien aux associations sportives. Elle envisage, en effet, de substituer à la logique de subvention, une approche basée sur un projet pluriannuel.

Hormis la subvention versée à l'Iris club de Croix football, les décisions d'attribution aux associations ne font pas l'objet d'une délibération du conseil municipal distincte du vote du budget. En effet, l'assemblée délibérante vote le budget, y compris l'état annexé qui mentionne la liste des associations bénéficiaires.

7.2 Les opérations récentes de construction ou de rénovation d'équipements sportifs

La chambre a porté son attention sur trois opérations majeures : la construction d'un boulodrome, la réhabilitation des tribunes du stade Henri Seigneur et la réalisation d'un terrain multisports couvert.

⁵¹ - Stade Henri Seigneur, complexe sportif permettant, grâce à ses installations, la pratique du football, du tennis, du tennis de table, du basket, de la gymnastique d'entretien, des arts martiaux et d'un large panel d'activités scolaires. Il dispose également de deux terrains synthétiques de football et, depuis récemment, d'un terrain multisports couvert.

- La piscine, construite en 1969, comprenant un bassin de natation de 25 mètres de long et un bassin de 12,5 mètres pour des activités ludiques.
- La salle Romain Rolland destinée aux arts martiaux (7,5 mètres par 31 mètres) et aux pratiques multisports (20 mètres par 40 mètres).
- La salle Lavoisier pour l'activité de musculation.
- La salle Sandras affectée à la pratique de la gymnastique et disposant d'un stand de tir couvert composé de deux pas de tir (pas de 10 mètres et de 25 mètres).
- Un boulodrome, d'aménagement récent (2018), disposant d'un terrain couvert (16 pistes) et découvert (16 pistes).

7.2.1 La construction du boulodrome

La commune et les utilisateurs du boulodrome ont partagé le constat d'un équipement existant vétuste et consommateur en énergie. De plus, il ne satisfaisait plus aux exigences fédérales pour la pratique en compétition.

Par délibération du 23 juin 2016, le conseil municipal a, dès lors, décidé la construction d'un nouveau boulodrome.

L'objectif de ce projet est de disposer d'un équipement sportif permettant la pratique tant en intérieur qu'à l'extérieur. Un *club-house* doit contribuer à la vie sociale des adhérents de l'Union bouliste de Croix.

L'opération a bénéficié de subventions de la Métropole Européenne de Lille à hauteur de 170 985 € et de la région pour 145 000 €.

La construction du boulodrome a donné lieu à la passation d'un marché à procédure adaptée, tant pour la maîtrise d'œuvre que pour les travaux.

Le décompte général et définitif aboutit à un montant total de 879 779 € HT (1 055 734 € TTC), dont 66 779 € HT de maîtrise d'œuvre et de 813 000 € HT de travaux.

L'opération n'a pas connu de dérive substantielle des coûts, au regard du montant estimatif initial d'1,3 M€⁵².

Cet équipement, livré en juin 2018, n'est accessible qu'aux membres du club, qui en gère les accès. Une convention de mise à disposition a été conclue en octobre 2019 avec l'association, elle définit, notamment, ses conditions d'utilisation.

7.2.2 La réhabilitation des tribunes du stade de football Henri Seigneur

Le stade de football Henri Seigneur est principalement utilisé par l'Iris club de Croix football, évoluant en Nationale 2 et deuxième club de la Métropole Européenne de Lille, après le LOSC⁵³.

Les tribunes du stade, construites en 1967, présentaient des faiblesses techniques imposant des travaux de sécurisation et de mise aux normes.

Des réorganisations de locaux, ainsi que la création d'une billetterie et de sanitaires sont également prévues.

Des subventions ont été accordées pour l'ensemble des opérations du campus, pour un montant de 0,6 M€. La Métropole Européenne de Lille a accordé une subvention de 0,307 M€, le département 0,159 M€, la région 79 000 € et la Fédération française de football (FFF) 48 400 €.

L'opération a été conduite sous la forme de deux marchés à procédure adaptée – maîtrise d'œuvre et travaux –, qui ont fait l'objet d'avenants en nombre limité.

⁵² Montant initial de l'autorisation de programme ouverte par délibération du 9 avril 2015.

⁵³ LOSC : Lille Olympique Sporting Club.

En dépit d'aléas techniques, l'équipement a été réceptionné le 21 décembre 2018.

Le décompte général et définitif fait apparaître un montant total d'1,6 M€ TTC⁵⁴, soit un dépassement de 0,3 M€ de l'estimation initiale fixée à 1,3 M€ TTC⁵⁵, suite à des travaux supplémentaires non prévus.

7.2.3 Le terrain multisports couvert

Afin de tenir compte des nouvelles formes de pratiques sportives, la commune a souhaité installer un terrain multisports couvert permettant une activité libre, sans affiliation automatique à un club. De ce fait, l'équipement en est libre accès, tous les jours de 8h à 21h.

L'opération a bénéficié de 503 675 € de subventions, accordées par la Métropole Européenne de Lille (0,2 M€), le département (0,105 M€), le centre national de développement du sport (88 000 €), la région (52 500 €) et la FFF (55 000 €).

Le projet a été mené sous la forme de deux marchés à procédure adaptée, passés en 2016.

Le décompte général et définitif indique un montant total de 789 156 € HT (946 987 € TTC), soit 18 % de plus que l'estimation initiale fixée à 800 108 € TTC⁵⁶. Ce dépassement s'explique par des équipements sportifs et ludiques supplémentaires, ainsi que par la mise en place d'une clôture en bois remplaçant des haies initialement prévues.

L'équipement a été réceptionné le 28 janvier 2019, avec un retard de 129 jours par rapport au calendrier initial, lié au délai de livraison, depuis l'étranger, des poteaux porteurs de la structure. Des pénalités de retard ont été infligées à l'entreprise pour un montant de 25 800 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique sportive de la commune de Croix prend essentiellement la forme de mise à disposition d'équipements sportifs et de versement de subventions aux associations.

Elle s'est traduite, entre 2015 et 2018, par la réalisation de trois opérations majeures.

Ces dernières ont été menées dans des conditions régulières au regard du droit de la commande publique, nonobstant des aléas techniques induisant un dépassement de l'enveloppe prévisionnelle.

*

* *

⁵⁴ Dont 92 500 € HT (111 077 € TTC) de maîtrise d'œuvre et 1,3 M€ HT (1,5 M€ TTC) de travaux.

⁵⁵ Montant initial de l'autorisation de programme, ouverte par délibération du 5 avril 2017.

⁵⁶ Montant initial de l'autorisation de programme, ouverte par délibération du 5 avril 2017.

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des précédentes recommandations.....	35
Annexe n° 2. Le pilotage financier de l'investissement.....	36
Annexe n° 3. Principales données financières (budget principal).....	38
Annexe n° 4. Échantillon des marchés analysés	39

Annexe n° 1. Suivi des précédentes recommandations

Recommandations	Degré de mise en œuvre contenu dans le rapport	Mesures mises en œuvre par la collectivité
Mettre en place un suivi permanent des produits structurés pour appréhender les éventuelles opportunités de renégociation.	Mise en œuvre	Mise en œuvre
Poursuivre les mesures d'économie en vue de réduire le désendettement.	Partiellement mise en œuvre	Mise en œuvre
Provisionner à hauteur du risque encouru du fait de la souscription de produits structurés.	Partiellement mise en œuvre	Mise en œuvre
Améliorer le suivi des objectifs des associations liées à la commune par convention.	Partiellement mise en œuvre	Mise en œuvre
Améliorer l'information détenue en matière d'accueil de la petite enfance (taux de refus à la préscolarisation et le nombre de places agréées auprès des assistants maternels).	Partiellement mise en œuvre	Mise en œuvre
Mettre en place un indicateur de délai d'attente dans les établissements d'accueil des jeunes enfants.	Partiellement mise en œuvre	Mise en œuvre
Finaliser le guide des procédures internes de la commande publique.	Restant à mettre en œuvre	Mise en œuvre

Annexe n° 2. Le pilotage financier de l'investissement

Tableau n° 8 : Taux de réalisation des prévisions budgétaires en dépenses réelles d'équipement

(en €)	2015	2016	2017	2018	Cumul
Total crédits ouverts	6 730 485	7 004 626	9 583 768	19 605 273	42 924 151
Réalisation	4 453 673	2 589 764	2 698 472	5 320 364	15 062 273
RAR en dépenses	799 657	821 444	1 341 934	2 038 634	5 001 670
Total*	5 253 330	3 411 208	4 040 405	7 358 999	20 063 942
dont CP des AP**	1 671 781	1 017 285	647 275	3 133 593	6 469 934
<i>En % du total</i>	<i>32 %</i>	<i>30 %</i>	<i>16 %</i>	<i>43 %</i>	<i>32 %</i>
Taux de réalisation des dépenses réelles d'équipement	78 %	49 %	42 %	38 %	47 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et comptes administratifs.

** Restes à réaliser inclus.

* Dépenses nettes des annulations de mandats et rester à réaliser inclus.

Tableau n° 9 : Variation des montants initiaux d'autorisations de programme (AP) au 31/12/2018

Projet	Ouverture	Montant initial (en €)	Au 31/12/2018 (en €)	Variation en valeur (en €)	En % montant initial
Réfection de l'église Saint-Martin	2010	5 135 483	5 134 709	- 774	0 %
Rénovation de l'hôtel de ville	2010	2 149 756	4 799 548	+ 2 649 792	123 %
Réaménagement CSP Pompidou	2011	1 630 065	1 779 026	+ 148 961	9 %
Stade Sandras	2012	3 043 478	3 043 478	0	0 %
Boulodrome	2015	1 280 000	1 290 864	+ 10 864	1 %
Étude programmation espace Jacques Brel	2016	6 600 000	6 600 000	0	0 %
Maîtrise d'œuvre terrain couvert multisports SHS	2016	800 108	980 508	+ 180 400	23 %
Étude programmation groupe scolaire Jean Zay	2016	1 900 000	6 160 000	+ 4 260 000	224 %
Tribunes Henri Seigneur	2017	1 300 000	1 697 725	+ 397 725	31 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et comptes administratifs.

Tableau n° 10 : Taux de réalisation des crédits de paiement (CP) sur la période 2015-2018

Projet	Ouverture	CP ouverts au budget (en €)	Réalisation (en €)*	Taux de réalisation
Réfection de l'église Saint Martin	2010	2 088 407	1 549 548	74 %
Rénovation de l'hôtel de ville	2010	800 000	69 850	9 %
Réaménagement CSP Pompidou	2011	1 752 588	1 388 140	79 %
Stade Sandras	2012	0	0	0 %
Boulodrome	2015	2 455 666	1 045 088	43 %
Étude programmation espace Jacques Brel	2016	400 000	27 162	7 %
Maîtrise d'œuvre terrain couvert multisports SHS	2016	1 773 983	592 400	33 %
Étude programmation groupe scolaire Jean Zay	2016	630 000	335 086	53 %
Tribunes Henri Seigneur**	2017	2 216 400	1 438 993	65 %
Total des crédits de paiement		12 117 044	6 446 266	53 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et comptes administratifs.

* Restes à réaliser inclus.

** Données hors 2016 puisque l'opération n'est pas individualisée au budget primitif et au compte administratif. Une réalisation de 17 150 € est cependant mentionnée dans l'annexe des AP/CP du compte administratif.

Tableau n° 11 : Taux de consommation de l'AP (de l'ouverture jusqu'à 2018 inclus)

Autorisation de programme	Ouverture	Autorisation* (en €)	Réalisation** (en €)	Taux de réalisation AP	Reste à réaliser AP	En % AP
Réfection de l'église Saint-Martin	2010	5 134 709	5 163 492	101 %	- 28 783	- 1 %
Rénovation de l'hôtel de ville	2010	4 799 548	1 738 793	36 %	3 060 755	64 %
Réaménagement CSP Pompidou	2011	1 779 026	1 677 319	94 %	101 707	6 %
Stade Sandras	2012	3 043 478	293 388	10 %	2 750 090	90 %
Boulodrome	2015	1 290 864	1 045 088	81 %	245 776	19 %
Étude programmation - espace Jacques Brel	2016	6 600 000	27 162	0 %	6 572 838	100 %
Maîtrise d'œuvre - terrain couvert multisports SHS	2016	980 508	592 400	60 %	388 108	40 %
Étude programmation - groupe scolaire Jean Zay	2016	6 160 000	335 086	5 %	5 824 914	95 %
Tribunes Henri Seigneur	2017	1 697 725	1 438 993	85 %	258 732	15 %
TOTAL	/	31 485 858	12 311 720	39 %	19 174 138	61 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des budgets et comptes administratifs principaux 2010 à 2018.

* Montant de l'autorisation de programme (AP) au 31 décembre 2018.

** Restes à réaliser inclus.

Annexe n° 3. Principales données financières (budget principal)

N°	(en €)	2015	2016	2017	2018	2019 ⁵⁷
1	Recettes réelles de fonctionnement ⁵⁸	26 061 653	25 947 909	25 326 171	32 942 568	25 689 945
2	dont recettes de la fiscalité locale ⁵⁹	12 833 202	12 862 772	12 866 839	12 801 290	13 208 344
3	dont recettes fiscales reversées par l'intercommunalité et l'État	3 836 058	3 894 638	3 857 634	3 950 149	3 864 875
4	dont dotation globale de fonctionnement (DGF) provenant de l'État	4 074 304	3 611 479	3 357 254	3 400 604	3 402 218
5	Dépenses réelles de fonctionnement ⁶⁰	21 357 399	20 405 589	19 932 803	19 950 560	20 030 420
6	dont charges à caractère général	4 458 592	4 138 064	4 525 438	4 675 648	4 777 791
7	dont charges de personnel ⁶¹	12 709 412	12 619 111	12 636 088	12 582 600	12 541 046
8	dont subventions de fonctionnement aux personnes de droit privé	697 669	611 903	641 750	654 977	649 105
9	dont intérêts de la dette ⁶²	1 417 670	601 604	556 700	494 704	446 923
10	Capacité d'autofinancement brute ⁶³	4 291 389	4 614 499	4 901 907	4 854 356	5 391 948
11	Annuité en capital de la dette ⁶⁴	1 139 487	1 974 798	1 923 008	1 927 375	1 858 423
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	3 151 902	2 639 701	2 978 899	2 926 982	3 533 525
13	Recettes d'investissement (hors emprunt nouveau)	1 895 220	2 372 831	1 471 033	8 873 227	1 428 699
14	Financement propre disponible (= 12 + 13)	5 047 122	5 012 532	4 449 932	11 800 209	4 962 224
15	Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 425 417	2 542 159	2 631 531	5 284 506	5 803 026
16	Nouveaux emprunts de l'année ⁶⁵	0	0	0	0	0
17	Encours de dette	15 393 907	22 439 109	20 505 521	18 578 146	16 719 723
18	Capacité de désendettement (en années)	3,6	4,9	4,2	3,8	3,1

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et comptes administratifs.

⁵⁷ Données provisoires. Le compte administratif et le compte de gestion n'ont pas encore été approuvés formellement par l'assemblée délibérante.

⁵⁸ Nettes des annulations de et titres. Rattachements de produits inclus. Hors excédent reporté (R002).

⁵⁹ Nettes des restitutions.

⁶⁰ Nettes des annulations de mandats. Rattachements de charges inclus.

⁶¹ Brutes des remboursements pour mise à disposition de personnel.

⁶² C/66111 « Intérêts réglés à l'échéance ».

⁶³ L'IRA autofinancée (1 M€) est incluse.

⁶⁴ Hors 4,96 M€ de capital refinancé.

⁶⁵ Hors emprunt de refinancement (14 M€).

Annexe n° 4. Échantillon des marchés analysés

N° DU MARCHÉ	OBJET DU MARCHÉ	TITULAIRE	PROCEDURE DE PASSATION	N° ET DESIGNATION DU LOT	MONTANT HT	MONTANT EXECUTE HT	DATE DE NOTIFICATION	AVENANT
2016-20	Maîtrise d'œuvre relative à la construction d'un boulodrome	X	MAPA	Lot unique	Forfait provisoire de rémunération : 60 800 € HT, soit 72 960 € TTC Taux de rémunération : 6,80 %	66 779,94 €	31/08/2016	notifié le 30/11/2017 forfait de rémunération augmenté de 8 838,8 €
2017/08 A	Construction d'un boulodrome couvert et aménagement de pistes extérieures	Y	MAPA	Lot 1 - VRD	154 995,38 € variante 1 : 5 031,22 € variante 3 : 5 592,95 €	165 619,57 €	23/08/2017	
2017/08 B		Z		Lot 2 - Gros Œuvre	193 103 €	201 916,17 €	23/08/2017	notifié le 21/03/2018 6 311,75 € HT travaux en plus-value
2017/08 C		A		Lot 3 - Charpente métallique	74 995 €	77 499,32 €	23/08/2017	
2017/08 D		B		Lot 4 - Couverture / étanchéité / bardage	140 945 €	143 821,04 €	23/08/2017	
2017/08 E		C		Lot 5 - Menuiseries extérieures / serrurerie	49 999 €	53 412,50 €	23/08/2017	notifié le 13/06/2018 modification de 3 portes plus-value 3 920 €
2017/08 F		G		Lot 6 - Menuiseries intérieures / cloisons / plafonds	17 500 €	17 941,79 €	28/08/2017	
2017/08 G		H		Lot 7 - Carrelage / Faïence	9 752 €	0,00	23/08/2017	
2017/08 H		J		Lot 8 - Peintures	9 868 €	9 867,57 €	23/08/2017	
2017/08 I		K		Lot 9 - Chauffage / ventilation / plomberie sanitaire	90 094 €	63 065,80 €	23/08/2017	
2017/08 J		L		Lot 10 - Électricité	65 162,57 € variante 4 : 13 400,28 €	79 834,59 €	23/08/2017	

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Document non public réservé aux destinataires désignés par la chambre

N° DU MARCHÉ	OBJET DU MARCHÉ	TITULAIRE	PROCEDURE DE PASSATION	N° ET DESIGNATION DU LOT	MONTANT HT	MONTANT EXECUTE HT	DATE DE NOTIFICATION	AVENANT
2016-27	Maîtrise d'œuvre Tribunes CS Henri Seigneur	M	MAPA	Lot unique	34 538,17 € pour P 16 761,37 € pour H 6 300,46 € pour D	87 199,13 €	14/12/2016	- <u>avenant 1</u> notifié le 29/03/2017 Forfait en TF 62 826,6 € et en TO 8 736,83 € - <u>avenant 2</u> notifié le 22/12/2017 Forfait définitif en TF: 81 263,44 € TO: 11 300,70 €
2017/28 A	Réhabilitation des tribunes stade Henri Seigneur	S	MAPA	Lot 1 - Démolition, Désamiantage, Gros Œuvre, Carrelage	319 687,52 €	366 842,06 €	15/03/2018	avenant n° 1 notifié le 19/07/18 travaux supplémentaires 5 108 €
2017/28 B		T		Lot 2 - Charpente métallique, couverture, bardage métallique	144 075,00 €	150 963,54 €	15/03/2018	
2017/28 C		U		Lot 3 - Cloison, Plâtrerie, Faux-Plafond, menuiseries intérieures	132 000,00 €	134 196,24 €	15/03/2018	avenant n° 1 notifié le 1/07/18 travaux supplémentaires 38 531,45 €
2017/28 D		V		Lot 4 - Peintures, Finition, Nettoyage	43 000,00 €	43 604,31 €	15/03/2018	
2017/28 E		G		Lot 5 - Chauffage, Ventilation, Plomberie	172 000,00 €	172 000,00 €	15/03/2018	
2017/28 F		Z		Lot 6 - Électricité courants forts, courants faibles	64 500,00 €	65 571,14 €	15/03/2018	
2017/28 G		R		Lot 7 - Voirie, Réseaux divers, clôtures, Portails	86 116,44 €	88 040,66 €	15/03/2018	
2017/28 H		G		Lot 8 - Charpente bois, bardage bois	94 000,00 €	91 760,00 €	15/03/2018	
2017/28 I		H		Lot 9 - Menuiseries extérieures, serrurerie	168 900,00 €	171 601,53 €	15/03/2018	

N° DU MARCHÉ	OBJET DU MARCHÉ	TITULAIRE	PROCEDURE DE PASSATION	N° ET DESIGNATION DU LOT	MONTANT HT	MONTANT EXECUTE HT	DATE DE NOTIFICATION	AVENANT
2016/29	Maîtrise d’œuvre pour la construction d’un terrain multisports couvert	S	MAPA	Lot 2 - Maçonnerie	- 25 708,80 € (61,14 %) pour M - 16 341,20 € (38,86 %) pour la société H	47 427,25 €	30/11/2016	avenant n° 1 notifié le 19/04/18 recadrage du montant prévisionnel des travaux et réajustement calendrier taux de rémunération : 7,008 % pour la mission de base = 9 297,25 € HT
2018-01A	Terrain multi sports	H	MAPA	Lot 1 - VRD	177 088,60 €	176 060,10 €	12/04/2018	
2018-01B		K		Lot 2 - Poteaux poutres couverture	Tranche ferme : 450 000 € Tranche optionnelle : remise en tension : 0 €	449 767,76 €	12/04/2018	
2018-01C		D		Lot 3 - Zones petite enfance et fitness	Tranche ferme : 61 547,54 € Tranche optionnelle : Espace Fitness Agrès supplémentaires : 10 650,51 €	72 198,05 €	12/04/2018	
2018-01D		F		Lot 4 -Électricité	36 980,79 €	43 676,72 €	12/04/2018	avenant n° 1 notifié le 21/01/19 travaux en plus-value 6 490,50 €
						3 040 666,78 €		



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE CROIX (Département du Nord)

Exercices 2015 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Régis Cauche : réponse de 3 pages.

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

▲ **DIRECTION DES MOYENS
GENERAUX ET DE GESTION**

Réf. : ROD 2019-0009

Affaire suivie par : Jérémie Deleaux

Directeur

Tél : 03 20 28 52 21

jeremiedeleaux@ville-croix.fr

▲ Monsieur Frédéric Advielle
Président de la Chambre Régionale des
Comptes

14, rue du Marché au Filé

62 012 ARRAS CEDEX

Croix, le 22 Juillet 2020

Objet : Réponses de la Ville de Croix au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune en date du 10 Juillet 2020

Monsieur le Président,

La Chambre Régionale des Comptes a fait part de ses observations définitives par lettre en date du 10 Juillet 2020 concernant la gestion de la commune de Croix pour les exercices 2015 et suivants.

Les contrôles des Chambres Régionales des Comptes participent au bon fonctionnement de nos institutions démocratiques. Ils permettent également à nos administrations une analyse critique de leurs pratiques faites par une assemblée de magistrat. Soucieux de toujours perfectionner le fonctionnement de la collectivité que j'ai l'honneur d'administrer depuis 2008, j'ai demandé à mes services de répondre avec réactivité et de manière exhaustive aux nombreuses sollicitations de la Chambre lors de la période d'octobre 2019 à mars 2020. Ainsi, tous les documents sollicités par la Chambre ont pu être transmis dans les délais impartis. De même, les entretiens demandés par le magistrat en charge du contrôle avec des élus et des cadres de la Collectivité ont pu se dérouler dans les délais demandés par la Chambre. Je me réjouis de la qualité et du caractère constructif des échanges avec les magistrats de la Chambre Régionale des Comptes en charge du contrôle durant toute cette période malgré la charge de travail importante que cela a pu représenter pour les services en période de préparation budgétaire puis lors de la crise sanitaire.

Sur le fond, la commune adhère pour l'essentiel aux observations émises par la Chambre. Il m'apparaît néanmoins utile de clarifier voire d'expliquer certains éléments.

Ainsi, conformément aux dispositions de l'article L243-5 du code des juridictions financières, je vous fais parvenir les réponses écrites de la commune qui seront annexées pour constituer le rapport définitif.

En ce qui concerne la gestion financière

La Chambre considère que les comptes de la commune sont régulièrement tenus. Elle juge également une situation financière qui ne présente pas de risque particulier, au regard de son faible niveau d'endettement et de ses réserves abondantes. La situation financière s'est améliorée depuis le précédent contrôle.

Ce constat de la Chambre résulte d'un travail continu depuis l'exercice 2008 qui vise à assainir les finances de la collectivité. Dès lors, les marges de manœuvre de la collectivité se sont accrues notamment sous l'effet de la sortie des emprunts toxiques sur laquelle je reviendrai. Ce travail m'a permis de financer les investissements de la collectivité sans jamais recourir à l'emprunt.

La Chambre relève qu'au cours des exercices 2015 à 2018 inclus, le solde de clôture du compte 23 est systématiquement nul et que celui-ci n'est jamais mouvementé durant l'année. Ce point fait l'objet du premier rappel au droit adressé à la collectivité.

La municipalité s'attache à établir les comptes dans le strict respect du principe de sincérité budgétaire.

En ce qui concerne l'imputation budgétaire des écritures d'immobilisations en-cours (pour la création des nouvelles immobilisations), la collectivité procédait, par habitude, à une inscription directe à l'imputation définitive (c'est-à-dire à un compte de classe 21) sans passer par l'imputation provisoire (c'est-à-dire à un compte de classe 23). Soucieuse de respecter la réglementation comptable M14, et consciente de cette anomalie, la ville a commencé, comme l'a constaté la Chambre, dès le 11 juillet 2019, à imputer les immobilisations en-cours au compte 23. Désormais, ce sont toutes les immobilisations en-cours qui transitent par les comptes 23 avant d'être imputées définitivement à un compte 21 lorsqu'elles sont achevées.

La Chambre note un taux de réalisation insuffisant, puisqu'en moyenne seuls 47 % des crédits inscrits au budget ont été effectivement consommés sur la période 2015 à 2018.

Je partage la remarque de la Chambre. Il convient néanmoins de préciser que les difficultés des prévisions financières ne concernent que la section d'investissement. En effet, le taux de réalisation de la section de fonctionnement est quant à lui supérieur à 90 %. Les taux insuffisants de réalisation en section d'investissement s'expliquent bien souvent par les difficultés d'identification et de définition des besoins avec les partenaires, l'évolution des projets en cours de finalisation, l'adaptation à des réglementations non stabilisées et des aléas de chantier.

La Chambre souligne deux AP/CP qui ont vu leur montant croître significativement. Il s'agit des travaux réalisés sur l'hôtel de ville et de la construction du groupe scolaire Jean Zay.

L'AP/CP de l'hôtel de ville a vu son montant artificiellement augmenté par l'ajout des travaux de réaménagement du parc en plus de ce qui est mentionné à la page 12 alinéas 7 du rapport. Pour davantage de clarté et de cohérence, les travaux du parc font depuis le Budget Primitif 2019 l'objet d'une AP/CP uniquement dédiée à cette opération.

L'AP/CP Jean Zay a effectivement vu son montant croître de manière importante suite à l'évolution du projet. La commune entend suivre les préconisations de la Chambre en ne mettant aux votes les AP/CP que lorsque les caractéristiques techniques du projet ont été précisément et définitivement définis.

En ce qui concerne la sortie de l'emprunt structuré

La Chambre rappelle le montant du coût de sortie de l'emprunt structuré, dont 9.5 millions d'euros sont à la charge de la commune et 6.5 millions d'euros sont à la charge de l'Etat.

Tout d'abord, il me semble important de rappeler qu'en tant que premier magistrat de la commune depuis 2008, les seuls contrats d'emprunts souscrits depuis 2008 visaient à refinancer des emprunts structurés réalisés par les équipes municipales précédentes. A ce titre je rappelle que l'emprunt structuré en question, a été contracté par l'équipe municipale précédente le **22 février 2007**. C'est pourquoi j'attache une importance particulière à préciser que le contrat souscrit le 10 août 2010 visait uniquement à prolonger la période de remboursement à taux fixe (à 3.36 % l'an) du contrat de prêt n° MPH985033EUR souscrit le 22 février 2007 et qui prévoyait une indexation sur le Francs Suisses dès l'exercice 2011 dans l'attente d'une issue favorable des négociations initiées avec les établissements bancaires.

Le rapport mentionne l'importance du coût du refinancement dont 9 549 769 € sont à la charge de la commune. Pour autant ce coût de sortie est à mettre en parallèle de ce que la ville aurait dû s'acquitter sans action de notre part soit plus de 25 millions d'euros. Il en résulte à mon sens un résultat très positif pour la ville.

Enfin, en ce qui concerne la gestion de la dette, et conformément à l'entretien de clôture de l'instruction du contrôle, je n'ai eu de cesse, accompagné en cela par Alain Gougenheim, Adjoint aux finances, de sécuriser le stock de dette de la collectivité. Cet ultime refinancement permet à la ville d'avoir un stock de dette le plus sain possible au sens de la charte Gissler.

En ce qui concerne les charges de personnel

La Chambre considère que les charges de personnel demeurent à un niveau élevé puisqu'elles représentent la majeure partie des charges de gestion.

Si le ratio est effectivement important (64 % en 2019), il est la conséquence d'une politique budgétaire qui gère avec rigueur chaque euro dépensé. En d'autre terme, ce ratio serait moins important si par exemple, les charges à caractère général étaient plus élevées. En valeur absolue, les charges de personnel de l'exercice 2019 sont en baisse de 700 000 € par rapport à l'exercice 2008 soit 5.5 %. Le ratio est donc à relativiser dans l'appréciation du niveau des dépenses de personnel qui sont en baisse sur la période, et plus généralement depuis l'exercice 2010.

Afin d'évaluer le niveau des dépenses de personnel, il paraît opportun de l'analyser par rapport à la moyenne de la strate. Ainsi, si la commune de Croix dépense en 2018, 584 € par habitant en charge de personnel, la moyenne de la strate est quant à elle de 755 € par habitant (source : DGCL).

En ce qui concerne la gestion des ressources humaines

La Chambre rappelle à la commune qu'elle doit respecter la durée annuelle du temps de travail fixée à 1 607 heures par les textes en vigueur. Il s'agit du deuxième et dernier rappel au droit adressé à la commune.

La Loi du 6 août 2019 relative à la Transformation de la Fonction Publique abroge en son article 47 le maintien des régimes dérogatoires mis en place par la Loi 2001-2 du 3 janvier 2001.

La Ville de CROIX bénéficiait jusqu'à il y a peu de ce régime dérogatoire. Elle dispose donc comme la majorité des collectivités, d'un délai d'un an à compter du renouvellement des assemblées délibérantes pour définir de nouvelles règles relatives au temps de travail.

Ainsi, la collectivité, afin de se mettre en conformité avec la Loi du 6 août 2019, doit délibérer avant le 4 juillet 2021 quant à une organisation générale du temps de travail en son sein pour une mise en application au plus tard au 1er janvier 2022.

Au-delà des aspects réglementaires, observer le temps de travail des agents permet de repenser l'organisation de la collectivité ou d'un service afin de répondre à la nécessité de continuité du service public et des besoins des usagers. En parallèle, l'optimisation du temps de travail doit permettre une bonne articulation entre vie professionnelle et vie personnelle des agents, source d'attractivité de la collectivité et garante de la qualité de vie au travail. C'est pourquoi, des groupes de travail avec les organisations syndicales ont été mis en place depuis mars 2019 à ce sujet.

Je vous remercie de bien vouloir prendre en compte ces réponses de la municipalité que je représente ici et vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Régis CAUCHE
Maire de Croix



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 méI : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr