

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

COMMUNE DE LILLERS

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 février 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS*	3
INTRODUCTION	4
1 LES SUITES DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE DE LA CHAMBRE	5
2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	6
2.1 Éléments généraux.....	6
2.2 Les structures intercommunales dont la commune est membre.....	7
3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE	9
3.1 L'information financière.....	9
3.1.1 Les documents budgétaires.....	9
3.1.2 Les restes à réaliser	9
3.1.3 Les taux d'exécution budgétaire	10
3.2 L'information comptable	10
3.2.1 La comptabilité d'engagement.....	10
3.2.2 Les amortissements et provisions	11
3.2.2.1 Les amortissements	11
3.2.2.2 Les provisions.....	11
3.2.3 L'absence de suivi des opérations entre collectivités	12
4 LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS	14
4.1 Le soutien important de la commune	14
4.2 Les relations avec l'association « Solillers »	17
4.2.1 Présentation de l'association.....	17
4.2.2 Un financement majoritaire de la commune.....	18
4.2.3 Une information insuffisante du conseil municipal	19
4.2.4 Des données en partie non cohérentes.....	20
5 LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE	22
5.1 Les performances financières de la commune	22
5.1.1 Les capacités financières de la commune.....	23
5.1.2 La solvabilité de la dette.....	24
5.2 Les principales recettes.....	26
5.3 Les principaux postes de dépenses	27
5.3.1 Les charges de personnel.....	28
5.3.1.1 Cadre général.....	28
5.3.1.2 Une prime de fin d'année irrégulière et coûteuse pour la commune	28
5.3.2 Les charges à caractère général.....	30
5.3.3 Les autres charges de gestion.....	30
5.4 Les principales dépenses d'équipement.....	31
5.5 Les engagements hors bilan	32
5.6 Les grandes tendances de l'exercice 2022	32
ANNEXES	34

SYNTHÈSE

La commune de Lillers (Pas-de-Calais), membre de la communauté d'agglomération de Béthune Bruay Artois Lys-Romane, compte un peu moins de 10 000 habitants et dispose d'un budget consolidé de l'ordre de 12,9 M€ en 2021.

Sa situation financière s'est détériorée sur la période 2018-2021.

Depuis 2019, l'effet de ciseaux induit par la stabilité des produits et la croissance des charges de fonctionnement, notamment celles relatives aux subventions, ainsi que la masse financière des dépenses de personnel conduisent à une capacité d'autofinancement nette négative, ne permettant donc plus de faire face à l'amortissement de la dette.

Les produits réels de fonctionnement, représentant 1 191 € par habitant en 2020, sont inférieurs de 7 % en moyenne à ceux des communes de la strate démographique comparable¹. Dans le même temps, la collectivité reçoit une dotation globale de fonctionnement par habitant supérieure de près 90 % à ces mêmes communes (327 € contre 176 €).

Le faible dynamisme des produits fiscaux locaux n'a pas permis de dégager des marges de manœuvre, tandis que les produits d'exploitation baissaient de plus de 7 %.

En section d'investissement, la faiblesse de la capacité d'autofinancement participe, de façon plus prononcée depuis trois ans, à justifier des dépenses d'équipement peu élevées par comparaison avec les communes de strate comparable (95 € par habitant contre 309 €). L'insuffisance du financement propre a contraint la commune à recourir à l'emprunt, si bien que sa capacité de désendettement a largement dépassé, en 2020, le seuil d'alerte couramment admis de 12 ans. Elle a pourtant contracté un nouvel emprunt en 2021, alors même qu'elle ne disposait pas de suffisamment de ressources pour en garantir son remboursement.

Dans ces conditions, une action volontariste de baisse des dépenses apparaît nécessaire. La commune doit ainsi limiter le recours à l'emprunt jusqu'à ramener son niveau de dépenses à proportion de celui des recettes et rétablir un autofinancement solide, indispensable au financement des dépenses d'équipement à venir.

La réduction des subventions de fonctionnement et des charges générales constitue, à cet égard, un levier d'action que la commune pourrait continuer de privilégier, comme elle a commencé à le faire en 2022.

¹ La commune de Lillers se situe à proximité du plancher démographique de sa strate (10 000 à 20 000 habitants), mais les comparaisons avec celles de la strate immédiatement inférieure (5 000 à 10 000 habitants) conduisent aux mêmes constats.

RECOMMANDATIONS*
(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Rappels au droit (régularité)

Degré de mise en œuvre	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mis en œuvre	Page
Rappel au droit n° 1 : identifier les risques exposant la commune et estimer, par délibération, le montant de la provision à constituer dès l'ouverture d'un contentieux en première instance dirigé contre elle, conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.			X	12
Rappel au droit n° 2 : indiquer, dans les documents budgétaires, les prestations en nature dont bénéficient des personnes publiques ou privées, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales			X	17
Rappel au droit n° 3 : mettre fin au versement irrégulier de la prime de fin d'année.			X	30

Recommandations (performance)

Degré de mise en œuvre	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Page
Recommandation n° 1 : produire les pièces justificatives des restes à réaliser en vue d'en apprécier la sincérité budgétaire.			X	10
Recommandation n° 2 : identifier les engagements juridiques correspondant aux opérations entre collectivités non soldées, en vue de procéder à leur régularisation.			X	13
Recommandation n° 3 : se doter de procédures permettant de conditionner les versements des fonds accordés à l'association « Solillers » à l'atteinte d'objectifs davantage formalisés, pour pouvoir mieux évaluer leur degré de réalisation.		X		20

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Lillers (Pas-de-Calais) pour les années 2018 et suivantes a été ouvert le 17 mai 2022 par lettres du président de la chambre, adressées à Mme Carole Dubois, maire et ordonnateur en fonctions depuis 2020, ainsi que le 3 juin 2022, à M. Pascal Barois, son prédécesseur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est déroulé, le 29 août 2022, avec Mme Dubois et, le 31 août 2022, avec M. Barois.

Lors de sa séance du 20 septembre 2022, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci portaient sur le fonctionnement et l'organisation de la commune, la qualité de l'information comptable, budgétaire et financière, la fiabilité des comptes, ainsi que la situation financière.

Elles ont été notifiées à la maire en fonctions et à son prédécesseur, le 16 novembre 2022.

Un délai de deux mois leur a été accordé pour apporter une réponse écrite, et/ou demander à être entendus par la chambre, faculté dont aucune des parties ne s'est saisie. La maire en fonctions et son prédécesseur ont tous deux fait parvenir une réponse, dans le délai imparti.

Après les avoir examinées, la chambre, dans sa séance du 16 février 2023, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 LES SUITES DU PRÉCÉDENT CONTRÔLE DE LA CHAMBRE

Le précédent contrôle de la chambre, réalisé en 2015, avait donné lieu à des observations et recommandations, dont la commune a tenu compte pour faire évoluer ses pratiques et remédier à certains dysfonctionnements et irrégularités alors constatés.

Toutefois, certaines des actions mises en œuvre restent à ce jour inabouties et doivent être poursuivies, notamment en matière d'inventaire des immobilisations ou encore d'élaboration d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) véritablement opérationnelle.

Les suites données par la commune aux recommandations du dernier rapport de la chambre sont détaillées à l'annexe n° 1.

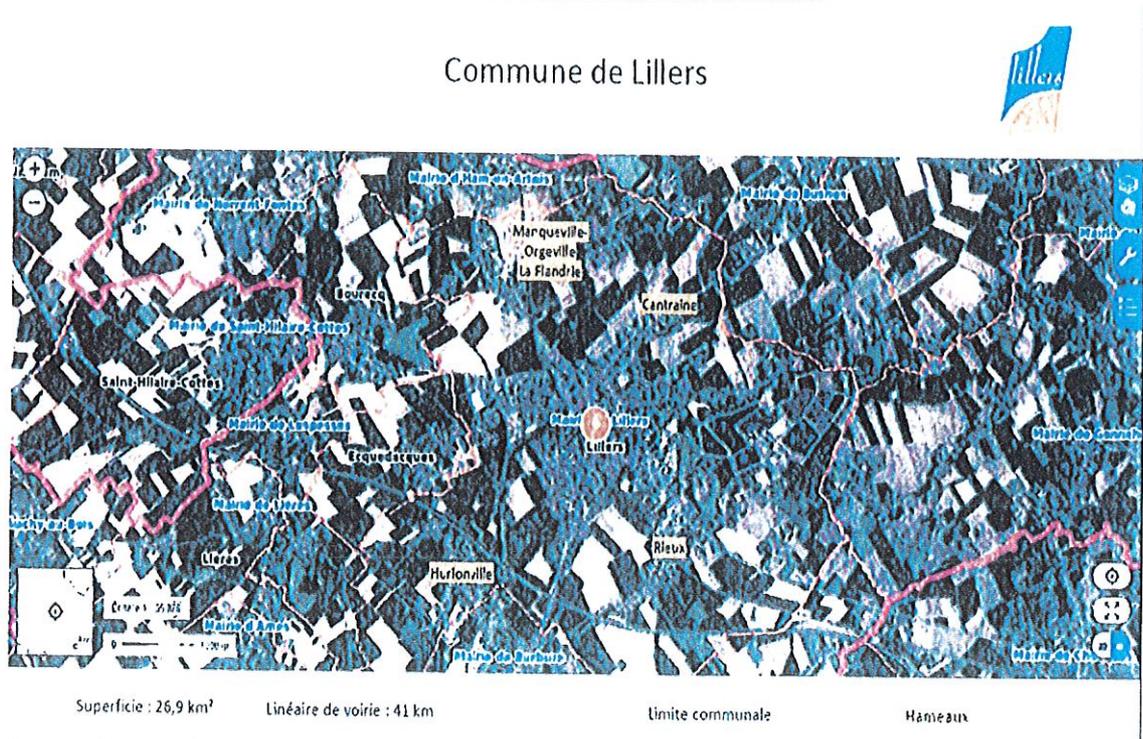
2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

2.1 Éléments généraux

Située dans le département du Pas-de-Calais, près de Béthune, la commune de Lillers compte 9 898 habitants en 2022², en diminution de 1 % depuis 2018. Elle se compose d'un bourg central et de plusieurs hameaux, nécessitant un effectif municipal important du fait de l'éclatement de ses infrastructures et notamment de ses écoles, chaque hameau comprenant une école primaire et élémentaire.

Elle possède un quartier prioritaire de la ville de près de 3 000 habitants³ et compte 16,4 % de logements sociaux⁴. Sur ce dernier point et en réponse, la maire de Lillers fait pour sa part référence à un nombre de logement sociaux représentant 23,51 % du total, chiffre qui n'a toutefois pas pu être vérifié par la chambre.

Carte n° 1 : Plan de situation de la commune



Source : Plan produit par la commune de Lillers.

² Les populations légales de l'année N des circonscriptions administratives de France métropolitaine sont actualisées tous les ans et mises en ligne à la fin décembre de l'année N+2. Source DGCL. Données issues du dernier compte de gestion.

³ Source : Quartier Prioritaire Ville Centre - Quartier prioritaire de la politique de la ville de la commune : Lillers - SIG Politique de la Ville

⁴ Source : INSEE – ministère de la transition écologique, fiches logement, page 2/2 (version 2021).

Sur un total de 5 681 foyers fiscaux, 34,7 % seulement sont imposables contre 44,4 % pour les communes du département. Le revenu fiscal moyen par ménage est inférieur aux moyennes départementale et nationale⁵.

Au 1^{er} trimestre 2022, le taux de chômage dans la zone d'emploi de Béthune (à laquelle appartient la commune) s'élève à 8,3 %⁶, contre 7,3 % au niveau national et 8,7 % pour la région⁷.

Dotée, en 2021, d'un budget de fonctionnement de plus de 12,9 M€⁸, la commune possède un patrimoine scolaire important, composé de six écoles maternelles publiques et privées et de six écoles élémentaires publiques et privées⁹.

Elle dispose également d'une salle de spectacles (dénommée « le Palace »), d'une médiathèque, d'une école municipale de musique, d'un centre social (appelé « Maison du vivre ensemble » ou encore « Maison pour tous de Lillers »¹⁰) ainsi que de nombreux équipements sportifs et parcs¹¹.

2.2 Les structures intercommunales dont la commune est membre

La commune de Lillers est l'une des 100 communes qui composent la communauté d'agglomération Béthune-Bruay, Artois-Lys Romane (CABBALR), forte de 280 000 habitants¹² répartis dans un espace à dominante rurale, 62 communes ayant moins de 2 000 habitants.

Cette intercommunalité exerce de plein droit, en lieu et place des communes-membres, les compétences obligatoires en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville, de collecte et de traitement des déchets des ménages, d'accueil des gens du voyage, de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (GEMAPI).

⁵ Chiffres 2019 source : Portail de la statistique (DGFiP).

⁶ Source : INSEE, *Taux de chômage par zone d'emploi au 3ème trimestre 2022*.

⁷ Source : INSEE, *Au premier trimestre 2022, le taux de chômage est quasi stable à 7,3 %*.

⁸ Source : recettes réelles de fonctionnement figurant au compte de gestion de l'année.

⁹ Le territoire communal accueille également deux collèges et deux lycées.

¹⁰ Source : site internet de la collectivité.

¹¹ Parmi lesquels une piscine intercommunale, un complexe sportif, une salle multisports, un pavillon-club (tennis), un stade de football et des aires de jeux multisports

¹² Source : BANATIC, population totale légale en 2021, millésimée 2018.

Elle assure des compétences supplémentaires¹³ dans plusieurs domaines, comme la gestion d'équipements d'accueil des animaux, le développement et la recherche universitaires, la conduite d'actions en faveur du développement touristique, la participation aux corps communautaire des sapeurs-pompiers, l'action et le développement rural, l'aménagement numérique, la création d'infrastructures de charges pour véhicules électriques, l'instruction des autorisations d'occupation des sols, la gestion des services de transport et déplacements en lien avec les compétences, la gestion de l'eau potable¹⁴.

Les services mutualisés auxquels la commune avait adhéré (par délibération du 24 janvier 2019) ont été finalement supprimés par la CABBALR, fin 2022. Afin d'éviter toute rupture du service rendu aux usagers, celle-ci a donc décidé de les reprendre à sa charge.

¹³ Les anciennes compétences, dites facultatives et optionnelles, continuent d'être exercées par les communautés d'agglomération à titre supplémentaire, dans les conditions prévues à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales (cf. article 13 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019).

¹⁴ Transfert de la compétence en matière d'« eau potable » à compter du 1^{er} janvier 2020 de la commune à la CABBALR par délibération du 23 janvier 2020.

3 LA QUALITÉ DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIÈRE

La fiabilité et la sincérité des comptes sont garantes de l'image fidèle de la situation financière et patrimoniale d'une collectivité, participant de l'appréciation du niveau de performance de l'action publique.

Leur examen a pour objet de s'assurer que l'assemblée délibérante et l'exécutif bénéficient de documents fiables leur permettant, au besoin, d'orienter la politique mise en œuvre et d'en modifier, le cas échéant, les équilibres et les priorités.

3.1 L'information financière

3.1.1 Les documents budgétaires

Selon l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans les communes dont la population est supérieure à 3 500 habitants, le maire est tenu de présenter au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport sur les orientations budgétaires.

Le contenu de ce rapport – complété par la loi du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République et détaillé depuis le 27 juin 2016 à l'article D. 2312-3 du CGCT – doit notamment porter sur les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette.

Au cas d'espèce, un débat d'orientation budgétaire a eu lieu le 17 mars 2022 au sein du conseil municipal, préalablement au vote du budget primitif. Le rapport sur les orientations budgétaires¹⁵ présenté à cette occasion comporte les informations requises. S'il comporte une perspective au-delà de 2022, pour laquelle « l'établissement d'un plan pluriannuel d'investissement permettra d'assurer une projection financière », celle-ci n'est pas chiffrée et ne donne pas lieu à une véritable programmation pluriannuelle.

3.1.2 Les restes à réaliser

Aux termes de l'article R. 2311-11 du CGCT, « [...] 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 » et « [...] Les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant ».

¹⁵ Délibération n° I-01 du 17 mars 2022 relative au débat d'orientation budgétaire 2022, sur la base du rapport sur les orientations budgétaires.

Les restes à réaliser en dépenses doivent être justifiés par un état des dépenses engagées non mandatées : en recettes, ils sont justifiés dans les conditions de l'article D. 2342-11 du même code. Un exemplaire doit être joint au compte administratif¹⁶.

La commune n'a pas été en mesure de produire les justificatifs des restes à réaliser inscrits aux budgets 2021 et 2022. La chambre n'a, dans ces conditions, pas pu vérifier l'exactitude des reports inscrits¹⁷. Elle souligne l'importance de la production des pièces justificatives, participant directement à la sincérité des comptes.

Recommandation n° 1 : produire les pièces justificatives des restes à réaliser en vue d'en apprécier la sincérité budgétaire.

3.1.3 Les taux d'exécution budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire recèlent un enjeu budgétaire aussi bien que démocratique. Les prévisions de recettes et de dépenses ne doivent être ni surévaluées, ni sous-évaluées. Un écart trop élevé et récurrent entre prévision et exécution est même de nature à remettre en cause les délibérations budgétaires (article L. 1612-4 du CGCT).

Au cas d'espèce, la qualité des prévisions budgétaires de la section de fonctionnement apparaît correcte. Ainsi, le taux de réalisation des dépenses a légèrement augmenté au cours de la période, pour s'établir à 97,6 % en 2021. Celui lié aux recettes présente un profil quasi similaire (cf. annexe n° 2).

En investissement, par contre, le taux de réalisation des dépenses et des recettes réelles¹⁸ sur la période, en incluant les restes à réaliser, est faible, s'établissant en moyenne à 62,6 % pour les premières et à 69,1 % pour les secondes. En 2021, par exemple, seules 45,6 % des dépenses prévues étaient réalisées et 60,9 % des recettes encaissées (cf. annexe n° 2).

3.2 L'information comptable

3.2.1 La comptabilité d'engagement

La tenue d'une comptabilité d'engagement, qui relève de l'ordonnateur, est obligatoire pour toute commune, quelle que soit sa population¹⁹. Elle permet de connaître à tout moment, notamment en fin d'exercice, les engagements qui ont été pris par la collectivité mais n'ont pas encore été mandatés, l'empêchant ainsi de payer une dépense alors qu'elle ne disposerait pas des crédits nécessaires.

¹⁶ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2.

¹⁷ CE, n° 103273 du 9 juillet 1997, *commune de Garges-lès-Gonesse*.

¹⁸ Les opérations d'ordre ne donnent pas lieu à des restes à réaliser.

¹⁹ Article L. 2342-2 du CGCT.

En l'espèce, la commune de Lillers tient une comptabilité de ses engagements. L'applicatif utilisé permet d'appréhender les étapes de la validation du bon émis par les services gestionnaires, ainsi que la transcription en informatique de la commande jusqu'au paiement de la facture.

3.2.2 Les amortissements et provisions

3.2.2.1 Les amortissements

En application de l'article L. 2321-2 du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants doivent constater l'amortissement de certaines de leurs immobilisations. La sincérité du bilan et du compte de résultat repose sur la constatation de cette dépréciation.

L'amortissement est la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif suivant son usage et/ou son obsolescence au cours du temps. La commune de Lillers procède à l'amortissement de son patrimoine conformément à ces dispositions²⁰.

Si le conseil municipal a délibéré pour fixer le cadencement des amortissements, aucune délibération n'a été votée pour fixer les conditions d'amortissement des biens de faible valeur sur une durée d'une année. Dans sa réponse à la chambre, la maire fait part de son intention de faire à nouveau et complètement délibérer le conseil municipal sur les règles d'amortissement.

La chambre avait recommandé à la commune, à l'issue de son précédent contrôle, de fiabiliser son bilan en rendant son inventaire conforme à l'état de l'actif du comptable public (cf. annexe n° 1). La chambre observe qu'une discordance de 446 851 € existe toujours entre les deux documents au 31 décembre 2021. En outre, les durées d'amortissement ne sont pas reprises à l'inventaire alors que ce document doit servir de cadre pour le calcul des dotations aux amortissements. La chambre invite en conséquence à nouveau la commune à fiabiliser ses actifs afin de pouvoir arrêter précisément les montants qu'elle amortit.

Par ailleurs, une délibération de 2007 indique une durée d'amortissement des subventions d'équipement versées aux personnes de droit privé de cinq années, sans précision de la nature du bien financé. La chambre rappelle que cette durée dépend de la nature de l'immobilisation financée et non plus de la qualité de son bénéficiaire²¹, soit cinq ans pour les biens matériels, le mobilier et les études, quinze ans pour les bâtiments et les installations et trente ans pour les projets d'infrastructure d'intérêt national.

3.2.2.2 Les provisions

L'article L. 2321-2 du CGCT oblige les communes à constituer des provisions, notamment dès l'apparition d'un risque avéré ou lorsque le recouvrement d'un titre apparaît définitivement compromis. En vertu du principe comptable de prudence, la collectivité doit comptabiliser toute perte financière probable, dès lors que cette perte est envisagée. Les provisions permettent ainsi de constater un risque ou une charge probable ou encore d'étaler une charge.

²⁰ L'annexe « méthodes utilisées pour les amortissements » (A3) est présente dans les comptes administratifs 2018 à 2020.

²¹ Article R. 2321-1 du CGCT.

La commune n'a procédé, sur la période contrôlée, à aucune dotation aux provisions²², à l'exception d'une somme de 3 875 €²³ durant l'exercice 2021. En 2018, elle a repris intégralement une provision de 243 000 € constatée en 2016²⁴. Elle a pourtant indiqué l'existence de plusieurs litiges, sans en préciser le montant.

La chambre rappelle qu'en application de l'instruction budgétaire et comptable M14, l'évaluation des risques financiers, la constatation des provisions correspondantes et leur mention en annexe du compte administratif sont obligatoires dès lors qu'un litige existe.

Rappel au droit n° 1 : identifier les risques exposant la commune et estimer, par délibération, le montant de la provision à constituer dès l'ouverture d'un contentieux en première instance dirigé contre elle, conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

3.2.3 L'absence de suivi des opérations entre collectivités

En cas d'engagement contractuel entre collectivités, les comptes 276 et 1687, « autres dettes » en retracent les montants.

Lors de la réalisation de travaux par une collectivité pour le compte d'une commune, cette dernière doit, dès le début de leur réalisation, constater dans ses comptes la dette en deniers et la créance en travaux sur la collectivité mandataire. Lorsque les travaux sont achevés, le dénouement de cette opération donne lieu à un titre au compte 1687 (paiement du remboursement de la valeur des travaux réalisés) et un mandat au compte 2763 pour le même montant (réception de l'ouvrage réalisé). Ce mandat permet ensuite à la commune mandante d'intégrer les travaux effectués à son bilan. L'opération s'effectue en mouvementant le compte 2763 par un compte 21 ou 23 du montant des travaux réalisés²⁵.

Au 31 décembre 2021, le compte 276 « autres créances immobilisées – groupement à fiscalité propre de rattachement » présente un solde débiteur de 1 605 841,64 € qui correspond, pour partie, aux créances du budget principal sur les budgets annexes de lotissement.

En 2022, la commune a dissous le budget « RD 943 » et a repris la créance constatée dans la comptabilité de ce budget au compte 168741, correspondant à l'avance faite par le budget principal pour la réalisation de cette opération.

²² Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, pages 128 et suivantes.

²³ Provision constituée le 16 décembre 2021 pour des créances douteuses.

²⁴ Au 13 décembre 2016, la commune de Lillers a constitué une provision d'un montant de 243 000 € utilisée dans le cadre d'une répartition de l'actif et passif de la ZAC de l'université d'Artois suite au retrait de la communauté de communes de Noeux et environs. Le montant de la reprise en 2018 s'est élevé à 242 709,72 €.

²⁵ Voir fiche explicative n° 38, instruction M14, annexes pages 139 et 140 « opérations d'investissement réalisées par un syndicat pour le compte d'une commune ».

Le solde subsistant de 798 077 € correspond à l'avance faite par le budget principal au budget annexe « Lotissement Armada » pour 757 655 € et à une avance accordée dans le cadre de l'acquisition du site Mecatel pour 40 422 €²⁶. Cette dernière avance n'a toujours pas été soldée par l'établissement public foncier (EPF). Le compte 2766 « créances sur locations-acquisitions » présente également un solde non justifié de 222 001,06 €, qui daterait d'avant 2009.

La commune a indiqué avoir engagé des recherches mais, en l'état, ne pas être en mesure de rattacher cette opération à une convention ou une délibération particulière.

La chambre lui recommande, dans ces conditions, de procéder à la régularisation des opérations entre collectivités non soldées à la balance, afin d'identifier les engagements juridiques correspondants.

Recommandation n° 2 : identifier les engagements juridiques correspondant aux opérations entre collectivités non soldées, en vue de procéder à leur régularisation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si l'information générale et financière, indispensable à l'exercice éclairé du mandat des élus, est globalement assurée, la commune devra cependant veiller à justifier de l'inscription des restes à réaliser et à provisionner les risques financiers en cas de litiges.

Il lui faudra également fiabiliser son bilan, en rendant son inventaire conforme et régulariser les soldes afférents aux opérations d'investissement dans lesquelles d'autres tiers sont parties, afin de déterminer le cas échéant les montants des participations qui seraient à reverser ou à percevoir.

²⁶ Correspondant au cumul 2014 des montants reportés au solde du compte 1687 des BA « Lot Armada » et « Lot RD 943 » pour les montants respectifs suivants 757 654,85 € et 807 764,64 € auxquels sont ajoutés 40 422,15 € d'opération budgétaires au cours de l'exercice 2014 correspondant à l'acquisition du site « Mecatel » (titre 473/2014)

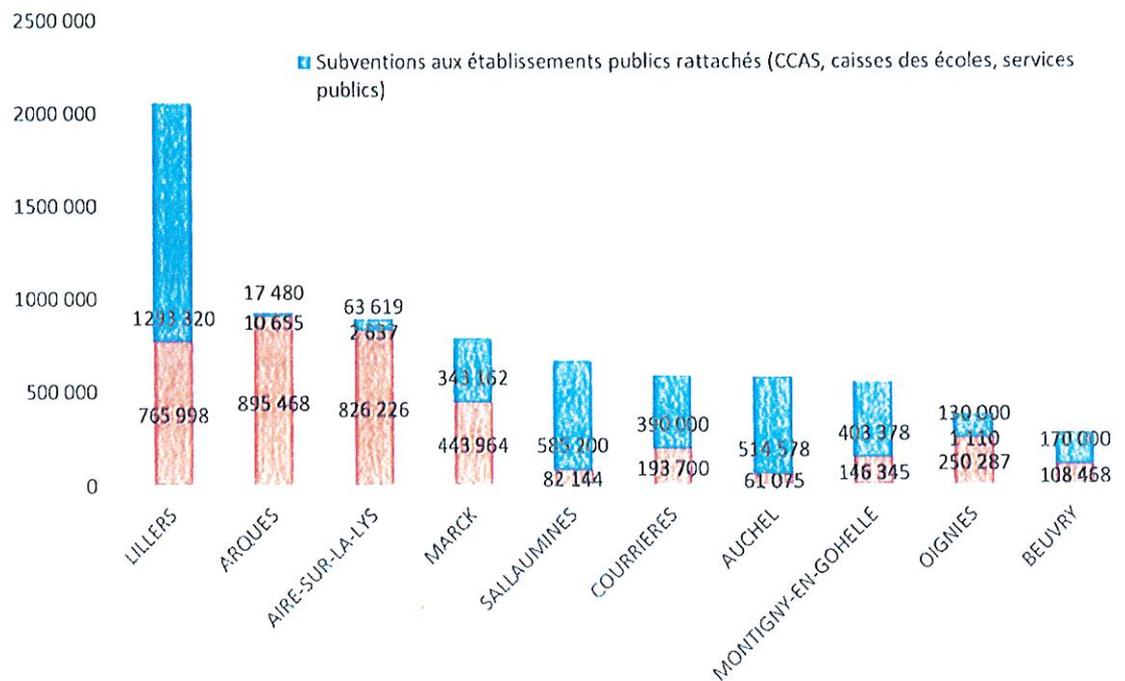
4 LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS

4.1 Le soutien important de la commune

Au cours de la période 2018 à 2021, la commune apporte son concours à un nombre important d'organismes. Ainsi, les subventions de fonctionnement versées s'élèvent à 1,7 M€ par an en moyenne et représentent plus de 10 % des charges de gestion. Elles atteignent même plus de 16 % au cours des exercices 2020 et 2021, en hausse de 34,7 %, dont plus de 60 % au profit au centre communal d'action sociale (CCAS)²⁷.

40 %, soit 2,7 M€, sont versées au profit des associations de droit privé, dont 73 % à l'association « Solillers ». Le budget primitif pour 2022 confirme cette orientation de soutien prononcé aux structures associatives (cf. annexe n° 4).

Graphique n° 1 : Typologie des subventions octroyées par la commune de Lillers et les communes de strate de population comparable pour l'exercice 2021 (en €)

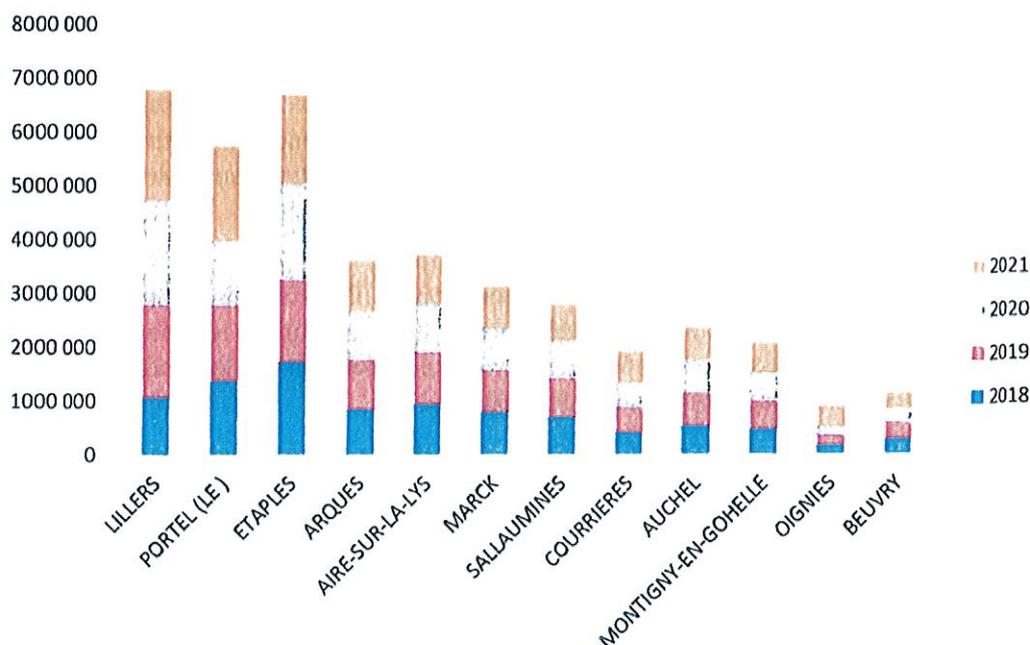


Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion des collectivités concernées (direction générale des finances publiques).

²⁷ Au vu du ROB 2022, l'augmentation de la subvention accordée au CCAS serait due aux difficultés rencontrées de la résidence autonomie et du service d'aide à domicile liées à la crise sanitaire.

Le montant annuel moyen des subventions accordées aux associations de droit privé représente 670 909 €. Fin 2020, rapportées au nombre d'habitants, les subventions versées sont plus de quatre fois plus élevées que celles versées en moyenne par les communes de la même strate (89 € par habitant contre 19 €)²⁸.

Graphique n° 2 : Cumul des subventions aux organismes de droit privé et/ou public octroyées entre 2018 et 2021 par la commune de Lillers et les communes comparables (en €)



Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion des communes concernées.

En 2021, 68 structures reçoivent moins de 10 000 € de subvention par an. Cinq associations perçoivent entre 10 000 et 23 000 €. Plus de 75 % du montant total versé par la commune aux organismes de droit privé (soit 577 000 € sur 765 998 €) a bénéficié à une seule association, dénommée « Solillers ». Il s'agit de la seule, avec celle regroupant les organismes de gestion de l'enseignement catholique (OGEC), à avoir bénéficié d'une subvention supérieure à 23 000 €²⁹.

²⁸ Source : direction générale des collectivités locales.

²⁹ Cette même année, 33 associations ont bénéficié d'un concours d'un montant inférieur à 200 €, la plus petite bénéficiant de 115 €.

En application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 10 avril 2000³⁰, la commune a signé des conventions avec ces deux associations. S'agissant de « Solillers »³¹, ce document comporte l'ensemble des mentions prévues par la loi (objet, durée, montant, conditions de versement et d'utilisation de la subvention, etc.).

Le concours financier ne constitue pas la seule forme de soutien de la commune, qui accorde également des prestations en nature. Des agents municipaux étaient, ainsi, mis à la disposition de l'association « Solillers » (pratique ayant cessé, depuis le 1^{er} mars 2021, selon la maire de Lillers). Des installations communales sont également mises à la disposition du centre social « La maison pour tous », que l'association cogère avec la commune, ainsi qu'à d'autres associations. Toutefois, le conseil municipal ne délibère pas sur les conditions de l'utilisation des locaux ni, le cas échéant, sur le montant de la contribution due par l'organisme.

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit pourtant, s'agissant des communes de 3 500 habitants et plus, que les documents budgétaires sont assortis en annexe « *de la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif.* ».

En l'espèce, l'annexe relative à la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions, jointe aux documents budgétaires de 2018 à 2021 et au budget primitif 2022, mentionne les montants et les bénéficiaires des subventions versées par la commune aux organismes de droit privé. Aucune n'indique cependant la liste des prestations en nature fournies à des personnes publiques ou privées.

En ce qui concerne l'association « Solillers », une évaluation de ces prestations en nature figure dans le rapport d'activité établi par l'association seulement pour l'année 2018. La valorisation de ces prestations y est alors évaluée à 107 702 €. Celles-ci correspondent à la mise à disposition de bâtiments et terrains³² (50 698,28 €), de cinq salles de classes (2 875 € par an), de deux salles municipales³³ (1 201 € par an), de véhicules (y compris les charges d'assurances) pour 6 265,28 € par an, de frais de maintenance sur les bâtiments et ascenseurs et les éventuelles réparations (3 456,47 € par an), de frais en matière de téléphonie et photocopieurs (10 103,63 € par an), de fluides et d'énergies (13 744,19 € par an), d'entretien et de nettoyage (19 448,18 € par an).

Si, de son côté, la commune a établi une liste des équipements et services mis à la disposition du centre social « La maison pour tous », elle n'en a cependant pas chiffré le coût.

La chambre invite, dans ces conditions, la commune à chiffrer le coût représenté par toutes ces prestations en nature, et à en tenir compte pour évaluer le soutien financier et matériel qu'elle apporte au centre social de Lillers.

³⁰ Loi relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

³¹ Convention d'objectifs et de moyens conclue entre la commune de Lillers et « Solillers » établie le 18 décembre 2018 à la suite de la délibération du conseil municipal du 13 décembre 2018.

³² Bâtiment principal situé Place des FFI pour 45 912 €/an ; bâtiment annexe Hurionville pour 4 680 €/an ; les parcelles des jardins (parc Tristram) pour 106,28 €/an.

³³ Salle Sainte-Cécile et de Manqueville.

Par ailleurs, la réglementation³⁴ prévoit une mise en ligne obligatoire des conventions portant attribution de subventions à des associations lorsque les montants sont supérieurs à 23 000 €. Or, il apparaît que la commune n'a pas mis en ligne la convention la liant à l'association « Solillers », en dépit du soutien significatif qu'elle lui accorde.

Nonobstant les difficultés soulevées dans sa réponse par le précédent ordonnateur, la chambre rappelle donc à la commune les obligations qui sont les siennes en la matière :

- mentionner au compte administratif les prestations en nature fournies à des personnes publiques ou privées ;
- publier les conventions portant attribution de subventions d'un montant supérieur à 23 000 €, conformément au décret du 5 mai 2017.

Rappel au droit n° 2 : indiquer dans les documents budgétaires les prestations en nature dont bénéficient des personnes publiques ou privées, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

4.2 Les relations avec l'association « Solillers »

4.2.1 Présentation de l'association

L'association « Solillers »³⁵, créée en 2009, est régie par les dispositions de la loi de 1901. Son siège social est fixé dans les locaux du centre social de Lillers, dénommé « Maison pour tous ». Elle a pour objet de piloter, d'organiser, de gérer, de mettre en œuvre, de créer, d'accompagner et de favoriser des actions, des activités et des services dans les champs du social, de la culture, du sport, des loisirs, de l'animation, de la formation, de la recherche, de l'accompagnement. Elle se place donc, comme le confirme notamment en réponse le précédent ordonnateur, dans un mouvement plus large d'éducation populaire et de développement social local.

Conformément à ses statuts et plus particulièrement son article 11, l'association possède un conseil d'administration, dont la dernière composition a été arrêtée au 18 octobre 2021.

³⁴ Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

³⁵ Association de loi 1901, déclarée le 17 juillet 2009 à la sous-préfecture de Béthune – publiée au JO le 1^{er} août 2009 - Les derniers statuts de l'association ont été approuvés lors de l'assemblée générale du 22 septembre 2020.

La structure porte, dans les faits, trois organismes :

- un Espace de Vie Sociale (EVS)³⁶ – en gestion associative ;
- un organisme de formation ;
- un centre social « La maison pour tous » en cogestion avec la ville de Lillers.

Les missions de l'association, qui s'inscrivent dans la politique d'action sociale de la caisse nationale d'allocations familiales, se fondent sur les principes et les valeurs définis dans la circulaire n° 2012-013 du 20 juin 2012 relative à l'animation de la vie sociale. Cette dernière définit un centre social comme un équipement de quartier à vocation sociale globale, ainsi que familiale et intergénérationnelle.

La caisse d'allocations familiales (CAF) du Pas-de-Calais est responsable de l'agrément³⁷ délivré au centre social « La maison pour tous », sur la base d'un projet d'action sociale globale sur son territoire. Cet agrément certifie que le centre répond bien aux missions qui lui incombent et lui assure le financement de la caisse pendant quatre ans. Il est renouvelé après l'évaluation de la mise en œuvre du précédent projet et du contenu de celui à venir.

La décision d'agrément ouvre droit à un financement au titre de l'animation globale du centre social, qui s'élève à 67 712 € par an en moyenne de 2018 à 2021. L'association bénéficie également de prestation de services « animation collective » (22 654 €), qui visent à mettre en cohérence les actions destinées à soutenir les parents dans leur rôle éducatif.

4.2.2 Un financement majoritaire de la commune

L'association « Solillers » est une structure polyvalente et multifonction, qui s'appuie sur un réseau partenarial dense et varié. Ces quatre dernières années, elle a bénéficié de nombreux soutiens institutionnels et financiers, notamment dans le cadre des appels à projet de la politique de la ville³⁸. Elle perçoit des subventions publiques s'élevant, en moyenne, à 625 000 € par an, au titre desquelles la ville de Lillers et la CAF interviennent à plus de 80 %.

La part de la subvention communale – qui, jusqu'en mars 2021, participait au financement des emplois communaux mis à la disposition de l'association – a doublé depuis 2018. Celle issue du financement de la CAF a progressé de 1,9 %, correspondant notamment à la prise en charge de la rémunération du coordonnateur parentalité et aux prestations versées dans le cadre de l'animation globale ou l'animation collective famille.

³⁶ Un espace de vie sociale est un lieu équipé pour l'animation de la vie locale, de rencontre et d'échanges intergénérationnels mêlant convivialité, créativité, participation citoyenne et initiatives. L'EVS est soumis à l'agrément des espaces de vie sociale. Convention entre la CAF du Pas-de-Calais et l'association Solillers dans le cadre de prestation de service « Animation locale des espaces de vie sociale » à destination de l'espace de vie sociale intitulé « Oasis 2 vies ».

³⁷ Cf. circulaire de la CNAF n° 2016-005 du 16 mars 2016 portant sur l'agrément des structures d'animation de la vie sociale.

³⁸ Convention en date du 18 février 2020 entre la CAF du Pas-de-Calais et l'association Solillers permettant l'accompagnement à la création d'une structure AVS sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Au vu du budget primitif 2022, la progression du financement de la commune connaît pour la première fois une inversion de tendance, la part communale devant diminuer d'environ 160 000 € cette année (cf. annexe n° 5). La délibération du conseil municipal du 11 mai 2022 fixe la subvention annuelle versée à l'association « Solillers », au titre du contrat de projet 2019-2022, à un montant de 449 131 €, décomposé de la manière suivante :

- 262 664 € de subvention communale ;
- 166 467 € correspondants aux prestations CAF³⁹ ;
- 20 000 € de subvention complémentaire à destination de l'espace de vie sociale.

4.2.3 Une information insuffisante du conseil municipal

« Solillers » est une association bénéficiant d'aides publiques dont le montant annuel cumulé est supérieur à 153 000 € et qui est financée par une collectivité territoriale pour plus de 50 % de son budget. En application de l'article L. 612-4 du code de commerce, elle doit, dès lors, établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe.

Conformément aux règlements des 16 février 1999⁴⁰ et 5 décembre 2018⁴¹, « Solillers » établit chaque année ses comptes annuels et nomme un commissaire aux comptes. Au cours de la période examinée, ces comptes ont été présentés en assemblée générale et ont été certifiés conformes, sans qu'aucune observation ne soit formulée.

La commune exerce un contrôle de l'association « en participant au conseil de maison auquel siègent les représentants communaux ».

La commune a signé une première convention d'objectifs et de moyens⁴² le 18 avril 2017 avec l'association⁴³. La deuxième convention du 18 décembre 2018⁴⁴, couvrant la période 2019 à 2022, prévoit dans son article 6⁴⁵ qu'en matière de contrôle, la commune exige de l'association « *la production du bilan, du compte résultat ainsi que le rapport du commissaire aux comptes, pièces à produire dans un délai de six mois après clôture* ».

³⁹ Coordonnateur parentalité : 52 000 € ; prestations de service « animation globale et coordination (PS-AGC) : 70 785 € ; prestation de service « animation collective de famille » : 23 682 € ; aide complémentaire : 20 000 €.

⁴⁰ Le règlement du 16 février 1999 a force obligatoire pour toutes les associations soumises, par des dispositions législatives ou réglementaires, à l'obligation d'établir des comptes annuels, conformément à l'arrêté du 8 avril 1999 portant homologation dudit règlement du comité de la réglementation comptable relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations.

⁴¹ Le règlement n° 2018-06 du 5 décembre 2018 a abrogé le règlement du comité de la réglementation comptable n°99-01. Il s'applique aux comptes afférents aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2020.

⁴² Convention consentie et acceptée pour une durée d'un an et huit mois, soit du 1^{er} mai 2017 au 31 décembre 2018.

⁴³ Il est précisé « *que la ville est gestionnaire du centre social en tant qu'entité juridique. L'association quant à elle, et porteuse et gestionnaire du projet pédagogique et de la communication du centre social. La ville s'engage à soutenir financièrement, humainement, structurellement et matériellement la réalisation des missions de l'association* ».

⁴⁴ Convention consentie et acceptée pour une durée de quatre ans, soit du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2022.

⁴⁵ « *En contrepartie de la subvention, l'association devra communiquer à la commune, au plus tard 6 mois après la date de clôture de leur exercice comptable : - son bilan et son compte de résultat, - le rapport du commissaire aux comptes. L'association s'engage à tenir une comptabilité en conformité aux normes en vigueur et à la rendre accessible à un contrôle de la commune* ».

La chambre invite la commune à formaliser davantage les contrôles des fonds versés à l'association et à être attentive au respect par cette dernière des obligations prévues au contrat.

Par ailleurs, pour la période 2018 à 2020, les rapports d'activité annuels de l'association révèlent un nombre croissant d'actions qui, de 49 en 2018, seraient au nombre de 166 en 2020. Parallèlement, la chambre observe qu'en dépit d'une progression du nombre d'adhérents, celui-ci est en 2021 au nombre de 1 132, soit à peine 9 % de la population communale⁴⁶.

En outre, les rapports d'activité, s'ils présentent une description des principales actions menées ainsi que des données et des moyens dont l'association dispose, ne comportent toutefois pas la liste des activités mises en œuvre avec l'indication des financements associés et de leur coût. Cette précision serait, pourtant, de nature à éclairer le conseil municipal sur le montant de la subvention annuelle à octroyer. De fait, la chambre constate l'absence de vision explicite sur la juste adéquation entre les nécessités financières de l'organisme et le montant qui est versé chaque année par la commune pour son fonctionnement.

S'agissant, enfin, du caractère financier des activités, aucun objectif ni indicateur chiffré n'est mentionné, ce qui ne permet pas d'apprécier pleinement l'efficacité de son action.

Recommandation n° 3 : se doter de procédures permettant de conditionner les versements des fonds accordés à l'association « Solillers » à l'atteinte d'objectifs davantage formalisés pour pouvoir mieux évaluer leur degré de réalisation.

Par délibération du 17 novembre 2022, le conseil municipal a décidé de mettre fin à la « cogestion Ville/Association » et de formaliser, dans le cadre d'une nouvelle convention d'objectifs et de moyens entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, de nouveaux objectifs de partenariat entre les parties.

4.2.4 Des données en partie non cohérentes

La chambre relève l'absence de cohérence entre les montants reportés aux rapports d'activité de l'association et les données transmises par la commune s'agissant des prestations et des subventions reversées par la caisse d'allocations familiales. Si les données disponibles attestent d'une part significative du financement assumé par la commune, leur fiabilité gagnerait à être renforcée (cf. annexe n°6).

⁴⁶ Source : extrait du rapport d'activité 2021.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Lillers verse d'importantes subventions aux associations. L'association « Solillers », qui gère le centre social « La maison pour tous », en est le premier destinataire. Elle bénéficie également de la mise à disposition de locaux, sans toutefois que ces prestations en nature soient valorisées dans les documents budgétaires communaux.

Pour une information complète du citoyen, la chambre invite la commune à mettre en ligne la convention la liant à l'association « Solillers ».

Le montant élevé de la subvention octroyée et la nature des activités menées doivent conduire la collectivité à clarifier ses relations avec cette association. Les nouveaux objectifs assignés à cette dernière, par voie de convention, depuis le 1^{er} janvier 2023 doivent lui permettre d'être mieux informée de l'usage des fonds versés.

5 LA TRAJECTOIRE FINANCIÈRE

Dans un contexte marqué en 2020 par la crise sanitaire liée à la Covid-19 et les incertitudes subséquentes en 2021, la situation financière de la commune se caractérise, depuis 2018, par une dégradation continue.

En 2021, celle-ci dispose d'un budget principal prépondérant, dont le montant des recettes réelles de fonctionnement s'élève à 12,3 M€, ainsi que de cinq budgets annexes, pour un total de 0,64 M€ (soit 5,19 % du montant de ces recettes). Par conséquent, la chambre a centré ses analyses sur les données du budget principal.

La trajectoire financière de la commune est marquée par une forte diminution de sa capacité d'autofinancement (CAF) nette⁴⁷, qui devient négative à partir de l'exercice 2019 et se dégrade fortement en 2021 (à - 1 186 579 €). Dans sa réponse, le précédent ordonnateur précise que s'il avait « conscience d'une situation financière délicate, [il n'a] été informé d'une CAF négative, au CA 2019, que lors de la remise des documents budgétaires une quinzaine de jours avant la réunion du Conseil Municipal du 5 mars 2020 ».

Cette situation tendue doit conduire la collectivité à rationaliser certains postes de charges de gestion, afin de s'assurer de disposer des ressources de financement suffisantes pour lui permettre de mener à bien ses projets d'investissement, qui, le cas échéant, pourraient exiger la souscription de nouveaux emprunts.

5.1 Les performances financières de la commune

Sauf mention particulière, les comparaisons effectuées par rapport aux données nationales concernent les communes de la même strate démographique. Celle de Lillers se situe en limite inférieure de la strate retenue par la chambre (communes de 10 000 à 20 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé)⁴⁸. Les comparaisons avec les communes appartenant à la strate démographique inférieure (5 000 à 10 000 habitants) aboutissent à des constats identiques.

⁴⁷ La CAF nette représente l'excédent résultant du fonctionnement (CAF brute) après remboursement des dettes en capital.

⁴⁸ Ces données sont disponibles sur le portail commun aux ministères de l'économie et des finances et de l'intérieur (finances publiques et direction générale des collectivités locales) : <https://www.impots.gouv.fr>.

5.1.1 Les capacités financières de la commune

Sur l'ensemble de la période contrôlée, la commune a perdu 1,5 M€ au titre de sa CAF brute⁴⁹, principalement en raison de la progression plus forte de ses dépenses de gestion courantes (+ 7,3 % soit + 2,4 M€) par rapport à ses produits de même nature (+ 2,2 % soit 0,8 M€). Alors que la CAF nette était positive en 2018, elle se dégrade fortement à partir de 2019, passant de - 108 462 € à - 1 186 579 € en 2021.

Sur l'ensemble de la période, à l'exception de l'exercice 2018, la capacité financière de la commune ne lui permet donc plus de disposer de ressources suffisantes pour rembourser le capital de ses emprunts. Cette situation est de nature à la placer en difficulté au regard de ses partenaires financiers et de rendre problématique son accès au crédit, dans l'attente de la reconstitution de ses marges financières. La CAF nette disponible cumulée sur la période 2018-2021 s'établit, en effet, à - 1 910 706 €. La mobilisation de ressources propres d'investissement (FCTVA et subventions d'équipement principalement) joue dans ces conditions un rôle déterminant, non seulement dans le financement de ses investissements, mais également dans la capacité de remboursement de la dette.

Alors que la commune de Lillers investit⁵⁰, proportionnellement à sa population, nettement moins que la moyenne des communes de sa strate en 2020⁵¹ (95 € par habitant contre 309 € et 167 € pour les communes de taille comparables du Pas-de-Calais), ses ressources propres pour en assurer le financement restent insuffisantes. Les recettes d'investissement hors emprunt, d'un montant de 2 058 279 €, ajoutées au montant cumulé de la CAF nette (- 1 910 706 €) n'ont engendré un financement disponible global que de 147 573 €, alors que le montant des dépenses d'équipement s'est porté à 4 259 862 € sur l'ensemble de la période.

Il en résulte un besoin de financement cumulé de 3 326 068 € qui, outre les emprunts contractés, a donné lieu à une forte mobilisation du fonds de roulement, à hauteur de 1 121 803 €. L'insuffisance de ses ressources propres a également conduit la commune à recourir à de nouveaux emprunts, en 2019 pour 1 340 000 € et en 2021 pour 1 027 900 €.

Les recettes d'investissement cumulées sur la période 2018-2021, hors emprunt, se sont élevées à 2,06 M€. Elles proviennent, principalement, des subventions d'investissement reçues (0,9 M€), du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (0,6 M€), des fonds affectés à l'équipement (notamment les amendes de police) (0,34 M€) et de la taxe locale d'équipement et la taxe d'aménagement (0,1 M€). Les produits de cession y concourent dans une moindre mesure (72 080 €).

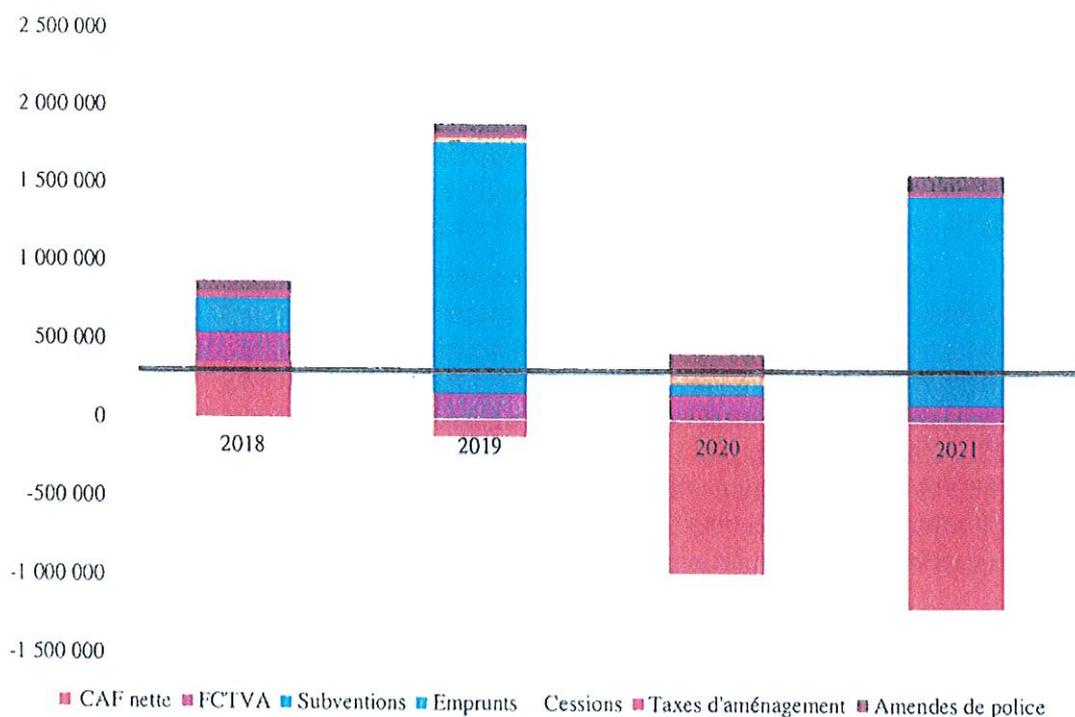
Au 31 décembre 2021, le fonds de roulement s'établit à 504 763 €, en forte diminution, de 58,1 %, par rapport à 2018 (1 205 596 €).

⁴⁹ La CAF brute correspond à la somme des produits courants, financiers et exceptionnels encaissés, plus les éventuels transferts de charges neutralisant les charges à répartir sur plusieurs exercices, moins les charges courantes, financières et exceptionnelles décaissées.

⁵⁰ En 2021, plus de 44,7 % des dépenses d'équipement correspondent à des travaux de constructions, 12,7 % à des dépenses d'installation de matériel et outillage techniques. Les dépenses d'équipement représentent globalement un cumul de 4 259 862 € en hausse de 0,75 % par an en moyenne sur la période contrôlée.

⁵¹ Source : Direction générale des collectivités locales, 2020 dernière année disponible.

Graphique n° 3 : Financement des investissements de la commune entre 2018 et 2021 (en €)



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

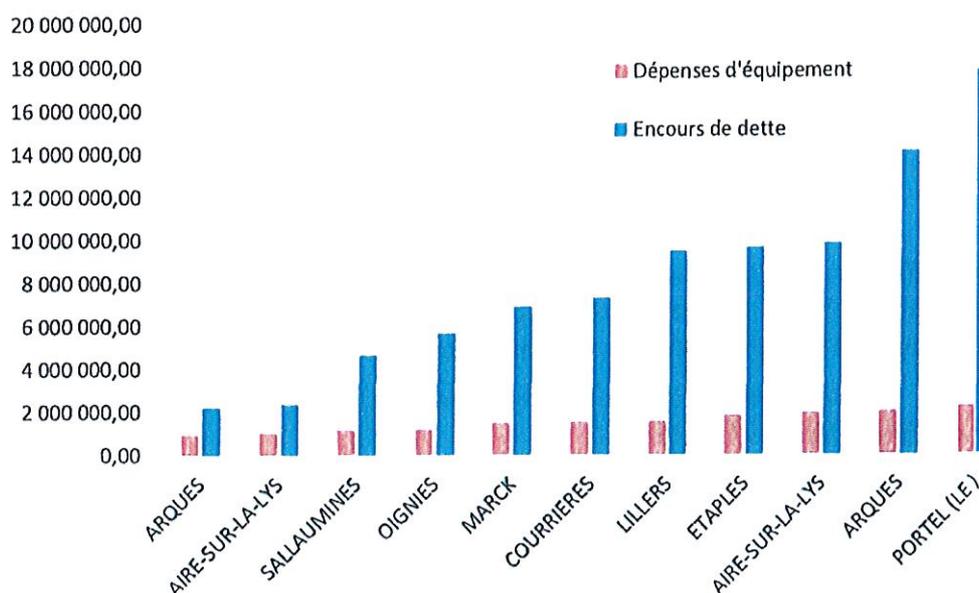
5.1.2 La solvabilité de la dette

La CAF nette mesure l'aptitude de la collectivité à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge obligatoire de la dette.

La commune a eu, au cas d'espèce, recours à l'emprunt pour un montant cumulé de 2 367 900 €, sa CAF nette étant déficitaire de 1 910 706 € sur la période (cf. *supra*). Les recettes d'investissement hors emprunt, d'un montant total de 2 058 279 € (taxes d'aménagement, FCTVA et subventions moins la CAF nette) ne financent que 48,3 % des dépenses d'équipement. Compte tenu du remboursement, par le budget principal, de l'avance faite au budget annexe du lotissement « Armada » d'un montant de 807 755 €, et du transfert du résultat du budget annexe de l'eau à la communauté d'agglomération pour un montant de 163 635 € en 2021, le besoin de financement global se porte à 3 489 703 €. Il a été financé par les nouveaux emprunts souscrits par la commune à hauteur de 68 % et par un prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de 32 % (soit 1 121 803 €).

Sur la base des données du budget primitif de 2022, malgré une légère amélioration, la CAF nette resterait fortement négative cette année avec un montant de - 384 730 €, soit le solde entre une CAF brute de 595 797 € et un capital de la dette à rembourser de 980 526 €.

Graphique n° 4 : Encours de dette et dépenses d'équipement de la commune en 2021 (en €)



Source : retraitement chambre régionale des comptes, à partir des données de l'OFGL. Communes du département du Pas-de-Calais dont la population est comprise entre 9 000 et 11 000 habitants.

Si l'encours de la dette, rapporté au nombre d'habitants et aux produits annuels de gestion, se situe dans la moyenne des communes comparables (en 2020, respectivement 786 € contre 833 €⁵² et 65,98 % contre 66,10 %), en revanche, la capacité de désendettement de Lillers révèle d'une situation atypique.

Ce dernier ratio permet de mesurer le nombre d'années d'autofinancement nécessaires pour rembourser le capital de la dette. Il se calcule en rapportant l'épargne brute au stock de dettes. En raison de la dégradation de sa CAF nette, notamment due au capital des emprunts restant à rembourser, et de la souscription de nouveaux emprunts, cet indicateur est en moyenne de 83 années sur la période 2018-2021, bien au-delà du plafond national de référence de 12 ans⁵³, qui correspond déjà à une situation critique.

L'insuffisance de sa CAF doit donc conduire la commune à la prudence dans la conduite de ses projets. Dans ces conditions, alors qu'elle envisage la souscription d'un nouvel emprunt, de 1 M€ en 2022, la chambre invite la collectivité, d'une part, à veiller à n'engager ses dépenses d'investissement que conditionnellement à la disponibilité de ressources propres pour leur financement et, d'autre part, à limiter le recours à l'emprunt.

⁵² Communes dont la population est comprise entre 9 000 et 11 000 habitants et appartenant à un groupement fiscalité au niveau national.

⁵³ Article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

À cet égard, le précédent ordonnateur rappelle la renégociation, en 2017, d'un emprunt ayant selon lui permis de ramener son taux d'intérêt nominal de 5,10 % à 1,12 % et la souscription d'un second, en 2019, afin de réaliser des travaux, différés à plusieurs reprises par le passé et devenus selon lui incontournables.

5.2 Les principales recettes

Entre 2018 et 2021, les recettes réelles de fonctionnement sont stationnaires, pour s'établir à 12 287 055 € en 2021. Dans cet ensemble, les ressources institutionnelles ont progressé de 4,7 %, soit 641 426 €. Les produits issus de la fiscalité reversée par l'État et la communauté d'agglomération sont relativement stables (+ 1 % soit 52 778 €).

Les ressources fiscales propres et les recettes d'exploitation diminuent respectivement de 124 070 € et de 71 849 €.

Les ressources fiscales propres nettes des restitutions ont diminué de 124 070 €, avec une baisse plus marquée en 2021 (- 413 152 €), notamment en raison de la faible progression des bases d'imposition (+ 1 % en moyenne annuelle), les taux votés étant restés stables jusqu'en 2020.

Les ressources fiscales sont composées à 91 % par les impôts locaux en 2021 (4,6 M€). S'y ajoutent les taxes sur les activités industrielles et les activités de service et du domaine (434 567 €).

Les contributions directes locales ont diminué de 1,2 % par an en moyenne entre 2018 et 2021⁵⁴. En 2020, les impôts locaux acquittés sont inférieurs à ceux payés par les contribuables dans les communes de même strate⁵⁵ (556 € par habitant contre 576 €), notamment en raison de bases nettement inférieures alors que dans le même temps l'ensemble des taux votés par la commune sont supérieurs à la moyenne de la strate.

La loi de finances pour 2020 a décidé de supprimer la taxe d'habitation sur les résidences principales. Un mécanisme de compensation a été mis en place pour les communes qui bénéficieront désormais de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, éventuellement abondée par une participation de l'État pour assurer un montant de produits à taux constant (c'est dans ce cadre que le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties est passé de 42,96 % à 65,22 % pour l'exercice 2021). Les produits fiscaux ne devraient ainsi plus évoluer que sous l'effet de la progression des bases des taxes foncières, moins dynamiques que celles de la taxe d'habitation. Elles progressent jusque 2020 au rythme annuel moyen de 0,09 %⁵⁶ contre 2,14 % pour la taxe d'habitation.

⁵⁴ Les impôts locaux nets des restitutions sont de 4,8 M€ en 2018 et de 4,6 M€ en 2021.

⁵⁵ Communes de 10 000 à 20 000 habitants membres d'un E.P.C.I. à F.P.U. 2020 dernière année de comparaison nationale disponible.

⁵⁶ Soit 8 118 416 € de bases pour le foncier bâti et non bâti en 2018 pour 8 609 876 € en 2020.

La dotation globale de fonctionnement (DGF), qui représente 66,5 % des produits institutionnels⁵⁷ en 2021, progresse de 0,8 % sur la période (soit + 79 272 €). La hausse des dotations d'aménagement (+ 109 396 €) est en partie compensée par une baisse de la part forfaitaire (- 30 124 €).

Ainsi, les recettes de fonctionnement ont globalement stagné en dépit, s'agissant de la seule DGF, de montants perçus en 2020 nettement supérieurs à ceux des communes de la même strate démographique (327 € par habitant contre 176 €).

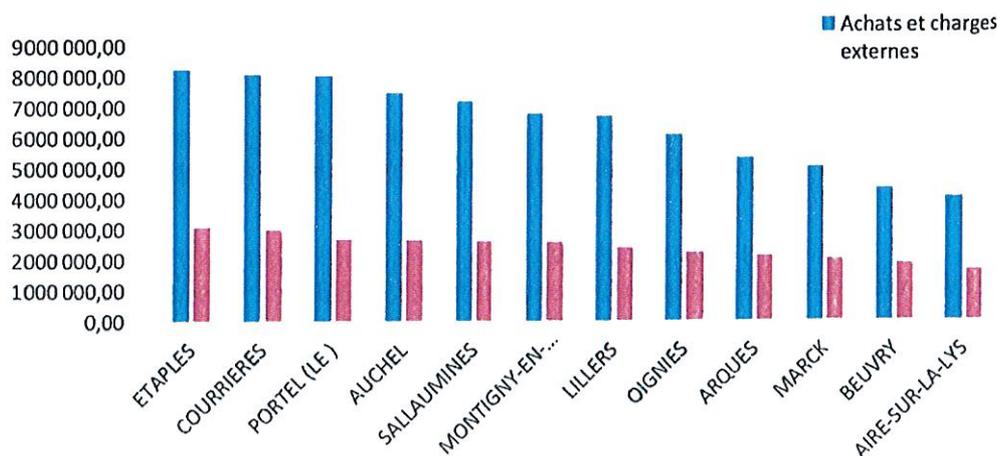
Les ressources d'exploitation sont, quant à elles, composées des ventes des produits du domaine, des revenus locatifs et des prestations offertes à la population. Elles diminuent globalement de 7,4 % (notamment en raison des effets de la crise sanitaire de la Covid-19) mais progressent de 44 219 € en 2021, pour atteindre 277 292 €.

5.3 Les principaux postes de dépenses

Entre 2018 et 2021, les dépenses réelles de fonctionnement, qui regroupent les charges de gestion, les charges financières et les dépenses exceptionnelles, ont augmenté au rythme annuel moyen de 6,8 %, passant de 10 683 240 € à 12 841 783 €. Cette hausse est principalement due à la forte progression des subventions de fonctionnement versées (+ 23,9 % équivalent à + 975 766 €). Ce seul poste représente 16,8 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2021.

Sur cette période, les autres charges de gestion, les charges à caractère général ainsi que les charges de personnel augmentent respectivement de 623 182 €, 472 473 € et 258 343 €.

Graphique n° 5 : Évolution des frais de personnel et des achats et charges externes en 2020 (en €).



Source : retraitement chambre régionale des comptes, à partir des données de l'OFGL (communes du Pas-de-Calais dont la population est comprise entre 9 000 et 11 000 habitants).

⁵⁷ Les ressources institutionnelles sont composées de la DGF (66,5 %), des participations versées par l'État, le département et divers groupements (13 %) et des dotations de compensation et de péréquation (20,5 %).

Malgré une progression des charges à caractère général estimée à 0,5 M€, le budget primitif 2022 prévoit une baisse des dépenses réelles de fonctionnement de 68 969,50 € en raison d'une diminution des subventions versées aux associations et des autres charges de gestion courantes.

5.3.1 Les charges de personnel

5.3.1.1 Cadre général

Les charges de personnel progressent de 1,6 % en quatre ans. Elles représentent ainsi une masse financière de 6 850 110 € en 2021, contre 6 538 871 € en 2018. Dans cet ensemble, la part liée aux rémunérations progresse de 1,8 %, passant de 4 716 746 € en 2018 à 4 975 089 € en 2021. Cette progression est moindre que celle du nombre d'équivalents temps pleins travaillés qui évolue de 2,8 %⁵⁸.

Les dépenses de personnel représentent 56 % des dépenses concourant à la formation de la CAF de la commune en 2021. Toutefois, cette masse financière est supérieure de 11,3 % (+ 487 931 €) à la moyenne des communes du département du Pas-de-Calais dont la population est de même importance.

La part du régime indemnitaire dans la rémunération des agents augmente. Il représentait 27,6 % de la rémunération mensuelle en 2018, pour 29,7 % en 2021.

5.3.1.2 Une prime de fin d'année irrégulière et coûteuse pour la commune

Conformément au décret du 20 mai 2014⁵⁹, la commune de Lillers a mis en place le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), par délibération du 14 décembre 2017 dont les dispositions ont pris effet au 1^{er} janvier 2018⁶⁰. Ce dispositif est destiné à tenir compte de l'engagement professionnel et est exclusif de toute autre indemnité existante liée aux fonctions et à la manière de servir.

Le régime indemnitaire de la commune comporte également le versement d'une prime de fin d'année (dite du 13^{ème} mois), justifiée par le fait que son attribution serait antérieure à 1984.

À cet égard et par délibération du conseil municipal du 1^{er} avril 1986, la collectivité avait retiré à l'amicale du personnel communal la charge du versement du 13^{ème} mois, pour la reprendre à son compte. Cependant, aucune délibération n'a été produite afin de justifier l'existence de cet avantage avant 1984, alors susceptible d'être conservé au titre des droits acquis, en application de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

⁵⁸ La commune comptait 177,62 ETPT en 2021 contre 163,38 en 2018. Source : bulletins de paie transmis par la commune.

⁵⁹ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 instaurant dans la fonction publique de l'État un régime indemnitaire de référence tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

⁶⁰ Complété par les délibérations des 18 septembre 2018, 12 décembre 2019 et 1^{er} octobre 2020.

Il a d'ailleurs été précisé à la chambre « *qu'il n'existe pas d'autres délibérations que celle du 1^{er} avril 1986 relative au 13^{ème} mois.* »⁶¹. Et, dans le cadre de la contradiction, l'ordonnatrice en fonctions a confirmé que la mise en place du RIFSEEP⁶² n'avait pas conduit à la suppression de la prime de fin d'année.

L'article 2 de la délibération du 1^{er} avril 1986 susmentionnée précise que « *ce complément de rémunération sera basé sur la valeur du point indiciaire de décembre de l'année en cours et payée en deux fois* ». Son article 3 indique que : « *cet avantage sera comme précédemment versé* :

- *Aux personnes prenant leur retraite au cours de l'année ;*
- *Au conjoint d'un agent décédé ;*
- *Au personnel embauché au cours de l'année au prorata des mois de présence arrêté au 31/12. »*

La chambre constate que le montant de cette prime comprend l'ensemble des émoluments, qu'il s'agisse des éléments rémunératifs obligatoires⁶³ et facultatifs⁶⁴ mais également d'autres éléments⁶⁵ n'ayant pas vocation à être intégré dans le calcul de la prime de fin d'année.

Depuis sa mise en place en 1986, cette dernière a ainsi non seulement évolué compte tenu du fait qu'elle était indexée sur la valeur du point d'indice mais aussi consécutivement à l'introduction du RIFSEEP.

Au vu des états liquidatifs de 2018⁶⁶, 2019⁶⁷ et 2020⁶⁸, la chambre constate que, globalement, les personnels ont bénéficié d'un montant de prime de fin d'année, respectivement, de 336 925,25 €, 300 518,68 € et 343 657,90 €.

Par ailleurs, la chambre observe que le montant de ce complément indemnitaire a évolué fréquemment, alors même que les modalités de son calcul et de son versement ne sont précisées par aucun support les fondant en vigueur au sein de la commune.

⁶¹ L'absence de délibération postérieure à celle susmentionnée a été confirmée par la maire en réponse au questionnaire n° 2.

⁶² Par délibération du 14 décembre 2017.

⁶³ Traitement brut indiciaire, l'indemnité de résidence, supplément familial de traitement, nouvelle bonification indiciaire ;

⁶⁴ Régime indemnitaire.

⁶⁵ Par exemple indemnité compensatrice de hausse de CSG et transfert prime points.

⁶⁶ 8 mars 2018 (809,25 € + 5 808,06, soit un total de 6 617,31 €) ; 22 mai 2018 (272 349,05 € + 13 390,77 € + 5 306,71 €, soit un total de 291 046,53 €) ; 24 juillet 2018 (13 390,77 € + 71,73 €, soit un total de 13 462,50 €) ; 10 septembre 2018 (2 069,26 € + 108,91 €, soit un total de 2 178,17 €) ; 28 novembre 2018 (20 579,36 € + 390,59 € + 2 650,82 €, soit un total de 23 620,74 €.

⁶⁷ 11 février 2019 (4 107,07 €) ; 21 mai 2019 (284 571,41 € + 5 828,09 € + 6 012,11 €, soit un total de 296 411,61 €.

⁶⁸ 14 janvier 2020 (2 444,67 €) ; 9 mars 2020 (7 826,01 €) ; 26 mai 2020 (284 982,41 € + 9 532,20 € + 6 005,22 €, soit un total de 300 519,83 €) ; 30 juillet 2020 (4 350,05 €) ; 2 octobre 2020 (3 362,41 € + 176,97 €, soit un total de 3 539,38 €) ; 24 novembre 2020 (20 819,20 € + 1 159,74 € + 2 999,02 €, soit un total de 24 977,96 €).

Les états produits mentionnent en effet pour chaque bénéficiaire son indice majoré, le total brut versé, ainsi que, le cas échéant, une majoration de 10,85 %. Le versement de cette majoration à certains personnels, sans distinction de statut⁶⁹, n'est prévue par aucune délibération. Elle entre également pourtant dans le calcul du montant de la prime de fin d'année.

Sur la base des informations contenues dans les bulletins de paie, la chambre évalue le montant irrégulièrement versé à ce titre à 1 319 458 € sur la période 2018-2021.

Tableau n° 1 : Montant brut de la prime de fin d'année versé au cours de la période

2018	2019	2020	2021	Total
321 198 €	322 693 €	340 203 €	335 364 €	1 319 458 €

Source : chambre régionale des comptes, à partir des fiches de paie des agents (DGFIP).

Rappel au droit n° 3 : mettre fin au versement irrégulier de la prime de fin d'année.

5.3.2 Les charges à caractère général

Les charges à caractère général correspondent aux achats divers effectués par la commune pour assurer son fonctionnement courant. Y figurent notamment les achats d'énergie-électricité, de combustibles, de carburants, de fournitures scolaires, d'entretien de matériel et terrains.

Au cours de la période contrôlée, elles ont progressé de 472 473 €, soit de 6,3 % par an en moyenne.

Les entretiens et réparations évoluent significativement (+ 31,6 %) entre 2018 et 2021, passant de 161 237 € à 270 061 €. Les assurances et frais bancaires connaissent également une forte hausse, passant de 167 408 € à 351 935 €.

5.3.3 Les autres charges de gestion

Elles sont constituées des contingents et participations obligatoires, des frais relatifs aux élus, le cas échéant, de la prise en charge des déficits des budgets annexes à caractère administratif, et des pertes sur créances irrécouvrables. Elles augmentent fortement entre 2018 et 2021 essentiellement en raison de la prise en charge par le budget principal du déficit du budget annexe du lotissement de la zone « RD 943 » (205 017 € en 2018 contre 828 199 € en 2021).

La maire a d'ailleurs précisé à la chambre que « le déficit du budget annexe « lot zone RD 943 » est repris sur l'exercice 2021 pour un montant de 572 530,91 € en dépense de fonctionnement du budget général au compte 6521 ».

⁶⁹ Titulaire, non-titulaire, contrat-aidé.

Par délibération du 15 avril 2021, le conseil municipal s'est prononcé pour la dissolution, à compter du 31 décembre 2021, du budget annexe « *Lotissement Zone RD 943* », préalablement créé pour la création d'un lotissement. Ses résultats ont été affectés de la manière suivante :

- remboursement de l'avance au budget principal d'un montant de 807 764,64 €⁷⁰ ;
- prise en charge du déficit de fonctionnement du budget annexe d'un montant de 572 530,91 €⁷¹.

5.4 Les principales dépenses d'équipement

Les principales dépenses d'équipement de 2021 correspondent à des dépenses en matière de constructions pour 63,6 %⁷², et des charges relatives aux installations générales et équipements divers pour 19,5 %⁷³.

La chambre, dans son précédent rapport, avait recommandé à la commune de se doter d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI).

Si le précédent ordonnateur indique, dans le cadre de la contradiction que « [...] *lors de l'élaboration de chaque budget, le responsable du service comptabilité préparait un tableau synthétisant l'ensemble des besoins d'investissements chiffrés par les services après concertation avec les adjoints. Ce tableau était présenté et soumis à l'arbitrage du bureau municipal, pour la définition des priorités.* », un tel support ne pouvait valoir PPI approuvé par l'assemblée délibérante.

Une ébauche de PPI, portant sur la période 2022-2026, a néanmoins été transmise à la chambre par la commune mais ce n'est que dans le cadre de la contradiction que cette dernière a été en mesure d'indiquer les travaux réalisés au cours des exercices 2018 à 2021⁷⁴.

La commune convient d'ailleurs des progrès qui lui restent à faire en la matière et précise que son PPI « *concernera notamment les dépenses d'entretien du patrimoine communal, du renouvellement du matériel des services et de la défense incendie.* »

⁷⁰ Mandat de dépenses compte 168741 sur le BA contre titre de recettes 27638 « créances sur autres établissements publics » sur le BP.

⁷¹ Titre de recettes au compte 7552 du BA contre mandat de dépenses au compte 6521 au BP.

⁷² Comptes 23 : 516 420 € par rapport à 811 885 €.

⁷³ Comptes 218 : 158 138 € par rapport à 811 885 €.

⁷⁴ Passage d'une partie de l'éclairage public en LED et travaux de rénovation de l'école Delehaye (en 2018), réfection de la place Jean Jaurès, mise en sécurité de la chapelle Notre-Dame de la Miséricorde et réalisation d'un giratoire rue de Verdun (en 2019), passage d'une partie de l'éclairage public en LED et réalisation d'un club house au complexe sportif (en 2020) et travaux de rénovation de l'école Prévert et de l'école Perrault (en 2021).

La chambre observe que, pour 10 % de leur montant en moyenne sur la période 2018-2021, la commune de Lillers a recours à ses propres services pour la réalisation de ses dépenses d'équipement. Or, bien que l'annexe prévue à cet effet au compte administratif⁷⁵ mentionne ces dépenses s'agissant du compte administratif de 2020, tel n'est pas le cas en 2021.

Il appartient donc à la commune de procéder à cette comptabilisation, afin de présenter une image fidèle de ses comptes, ce que l'ordonnatrice confirme en réponse avoir fait.

5.5 Les engagements hors bilan

Au vu du compte administratif 2021, la commune a garanti des emprunts pour des organismes de logement social, dont le capital restant dû au 31 décembre 2021 s'élève à 26 474 754,16 €.

La chambre souligne l'importance des montants en jeu, eu égard notamment à l'absence de capacité d'autofinancement de la collectivité. Dans le cadre de la contradiction, la maire précise toutefois que la commune a instauré un mécanisme prudentiel de plafonnement des garanties qu'elle octroie dans ce domaine.

5.6 Les grandes tendances de l'exercice 2022

Selon les informations contenues dans les documents budgétaires⁷⁶, les prévisions des recettes et des dépenses de fonctionnement s'équilibreraient à hauteur de 13 517 538,71 € grâce à un excédent reporté de 14 989,71 €.

Par rapport à 2021, les recettes réelles de fonctionnement augmenteraient de 677 394 €, essentiellement en raison de la hausse des dotations et participations (384 263 €), des impôts et taxes (285 642 € – en particulier la hausse de deux points du taux de la taxe foncière) et des produits des services (196 314 €).

Les dépenses réelles de fonctionnement progresseraient de 95 755 €, principalement en raison de la hausse des charges à caractère général (+ 341 968 €) et des charges de personnels (+ 222 696 €), qui résultent notamment – selon l'ordonnatrice – de l'augmentation du forfait communal de dotation aux écoles privées et de la valeur du point d'indice, malgré une baisse des autres charges de gestion de - 469 315 €, résultant pour une part de la diminution du montant de la subvention versée à l'association « Solillers » (cf. *supra*).

⁷⁵ Annexe n° IV-A11 du document.

⁷⁶ Budget primitif 2022.

Les dépenses de la section d'investissement passeraient, hors restes à réaliser, de 1,9 M€ en 2021 à 2,02 M€⁷⁷ en 2022. Bien que les dépenses d'équipement augmentent⁷⁸ de 54 000€, le remboursement du capital des emprunts de 980 526 € (soit - 47 374 €) maintient les dépenses à un niveau comparable à 2021.

L'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement d'un montant de 14 989 € permettrait d'équilibrer la section d'investissement dont les dépenses attendues (3,4 M€), sont supérieures aux recettes (3,04 M€), après prise en compte du solde d'exécution reporté (0,49 M€).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au cours de la période 2018-2021, les recettes de fonctionnement ont augmenté à un rythme annuel moyen de 2,2 %, et les dépenses de 7,3 %. Cette situation n'a pas permis à la commune de dégager un autofinancement suffisant, lequel n'a cessé de diminuer pour atteindre un important déficit de 244 213 € en 2021.

En quatre ans, la commune a réalisé des dépenses cumulées d'investissement pour 4,3 M€, tout en disposant d'un financement propre disponible de seulement 147 573 €. Dans le même temps, son encours de dette de 7,9 M€ a diminué de 2 % malgré un nouvel emprunt en 2021 de plus de 1 M€.

La commune de Lillers doit donc mener des efforts de gestion en matière de dépenses de fonctionnement. Les investissements prévus pour les années à venir ne doivent être effectués qu'au vu d'une capacité d'autofinancement nette redevenue positive.

⁷⁷ En prenant en compte les restes à réaliser (392 810 €), les dépenses d'investissement s'élèvent, au total, à 2,412 M€.

⁷⁸ 818 968€ en 2021 contre 2 019 982 € en 2022.

ANNEXES

Annexe n° 1. Le suivi des rappels au droit et recommandations pour les exercices 2009 à 2014	35
Annexe n° 2. Taux de réalisation budgétaire entre 2018 et 2021.....	37
Annexe n° 3. Principales durées d'amortissement en vigueur dans la commune	38
Annexe n° 4. Évolution et répartition des subventions versées entre 2018 et 2021	39
Annexe n° 5. Coût final supporté par la commune dans les subventions versées à l'association « Solillers ».	40
Annexe n° 6. Montant des subventions CAF retracés par la commune et l'association « Solillers. »	41
Annexe n° 7. Tableau synthétique de la situation financière 2018-2021	42

Annexe n° 1. Le suivi des rappels au droit et recommandations pour les exercices 2009 à 2014

	Rappels au droit	Statut	Observations
1	Respecter les dispositions de l'instruction comptable M14 sur la tenue des annexes du compte administratif. Sont particulièrement concernés la présence des ratios moyens en comparaison, les cessions d'actif, les garanties d'emprunt, les mises à disposition et le tableau des emplois	Mis en œuvre	Les annexes du compte administratifs présentent les ratios moyens, les cessions d'actif, les garanties d'emprunts, les mises à disposition et le tableau des emplois.
2	Finaliser les opérations de réconciliation entre l'état de l'actif et l'inventaire afin de fiabiliser les comptes, conformément aux dispositions de l'instruction comptable M14.	Mis en œuvre en cours	L'état de l'actif et l'inventaire de la commune présentent toujours des discordances. En effet, dans l'état de l'actif, certains libellés paraissent imprécis. Pour les comptes 2111 ⁷⁹ , 21311 et 2181 pour un total de 446 851,19 € le terme de « Migration » est employé. De plus, Plusieurs biens comportent des numérotations différentes alors qu'il s'agit de la même immobilisation ou du même ouvrage ⁸⁰ .
3	Mettre en place un suivi horaire automatisé du temps de travail, démarche obligatoire avant tout paiement d'heures supplémentaires, conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.	Mis en œuvre	La commune a établi une note de cadrage en octobre 2016 relative au suivi automatisé du temps de travail et s'est équipée du logiciel « Horoquartz » (e-temptation). De plus, le conseil municipal a, par délibération du 16 décembre 2021, mis en place les 1 607 heures conformément au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001.
4	Réévaluer l'ensemble du dispositif des congés et autorisations d'absence afin de respecter la durée légale du temps de travail, conformément au 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	Mis en œuvre	Les documents transmis par la commune (règlement de services et ses annexes) ne permettent pas toutefois de vérifier la légalité des autorisations d'absence compte-tenu du fait qu'aucune nouvelle délibération modificative n'ait été prise depuis 2015 à l'exception de la gestion des arrêts de travail modifiant l'article 6 du précédent règlement. L'ordonnateur a précisé que la commune a réduit le nombre de jours accordés au personnel au titre d'autorisation d'absence sans pour autant atteindre les bases réglementaires.
5	En matière de commande publique, en application du code des marchés publics et son article 86 notamment, revoir la forme et les délais des opérations de clôture des marchés et établir le décompte global et définitif par la personne responsable des marchés, comme précisé par l'article 13 du cahier des clauses administratives générales – Travaux	Mis en œuvre en cours	L'examen des décomptes généraux définitifs (DGD) et des procès-verbaux de réception des travaux (Exe 6) pour l'ensemble des lots a permis d'identifier des irrégularités. Même si la commune a amélioré ses procédures d'exécution des marchés publics en termes d'établissement des DGD, l'équipe de contrôle pourrait lui rappeler d'être vigilante en la matière et respecter la procédure de rédaction des DGD intervenant uniquement après la réception des travaux.

⁷⁹ 2111 : 90000060240542 ; MIGRATION COMPTE 2111 pour 1 560 € ; 21311 : 90000060241242 : MIGRATION COMPTE 21311 pour 135 164,37 € ; 2181 : 90000060242442 : MIGRATION COMPTE 2181 : 310 126,82 €, soit un total de 446 851,19 €.

⁸⁰ À titre d'exemple : achat palace (2115) ; agrandissement cimetière ouest (2116) ; extension cuisine Monnet (2132).

	Recommandation	Statut	Observations
1	Produire un tableau des emplois pourvus, conforme à la situation réelle des personnels.	Mis en œuvre	
2	Définir une politique d'investissement pluriannuelle.	Non mis en œuvre	La maire n'a pas encore mis en place de plan pluriannuel d'investissement. Cependant elle a transmis une ébauche pour les exercices 2022 et suivants se limitant à l'ouverture de crédits budgétaires au budget de la commune.
3	Développer les mutualisations des services avec la CCAL.	Mis en œuvre	Par délibération du 24 janvier 2019, la commune de Lillers a adhéré aux services mutualisés en lien avec la CABBLR : - Instruction des autorisations des sols ; - Point information jeunesse et centre ado intercommunal ; - Prestation de voiries (éclairage public – fauchage des accotements).
4	Mettre en place un système d'alerte garantissant le respect des seuils d'engagement des marchés publics.	Mis en œuvre	La commune a mis en place un guide des procédures internes pour ses marchés publics applicable à compter du 1 ^{er} janvier 2020 pour elle et son CCAS. Joint à ce guide un tableau synthétique fixe par seuil les règles en matière de publicité, procédure, attribution et circuit.

Annexe n° 2. Taux de réalisation budgétaire entre 2018 et 2021

Tableau n° 2 : Taux de réalisation de la section de fonctionnement

		(en €)	2018	2019	2020	2021
Dépenses réelles	Prévisions (BP + DM)*		11 317 513,40	12 045 399,55	12 396 659,54	13 161 570,92
	Réalisé		10 513 191,88	11 399 132,73	12 074 376,48	12 847 001,39
	Taux de réalisation		92,89	94,63	97,40	97,61
Recettes réelles	Prévisions (BP + DM)		11 827 912,40	12 071 412,00	11 907 431,50	12 848 759,94
	Réalisé		11 995 773,07	12 188 618,67	12 133 021,97	12 287 055,02
	Taux de réalisation		101,42	100,97	101,89	95,62

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

* Budget primitif + décisions modificatives.

Tableau n° 3 : Taux de réalisation de la section d'investissement

		(en €)	2018	2019	2020	2021
Dépenses réelles	Prévisions (BP + DM)*		2 849 802,88	3 227 038,09	2 609 550,00	4 217 686,00
	Réalisé		2 007 146,84	1 946 212,64	1 935 880,04	1 924 979,13
	Taux de réalisation (hors RAR N)		70,43	60,31	74,18	45,64
	RAR		647 310	1 084 150	253 606	392 810
	Taux de réalisation (avec RAR N)		93,14	94,46	83,90	54,95
Recettes réelles	Prévisions (BP + DM)*		2 714 008,13	3 176 995,30	1 384 666,62	3 944 609,16
	Réalisé		2 108 795,54	3 054 038,74	580 346,21	2 403 955,26
	Taux de réalisation (hors RAR N)		77,70	96,13	41,91	60,94
	RAR		190 600	125 700	233 250	298 450
	Taux de réalisation (avec RAR N)		84,72	100,09	58,75	68,31

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion (direction générale des finances publiques) et des comptes administratifs de la commune.

* Budget primitif + décisions modificatives.

Annexe n° 3. Principales durées d'amortissement en vigueur dans la commune

Nature du bien	Durée préconisée (instruction M-14)	Durée votée*	Durée appliquée ⁸¹
Plantations	15 à 20 ans	20 ans	N.C.
Aménagement de terrains	15 à 30 ans	20 ans	N.C.
Agencements de bâtiments	15 à 20 ans	20 ans	N.C.
Mobilier, équipements sportifs	10 à 15 ans	15 ans	N.C.
Agencements de voirie	20 à 30 ans	20 ans	N.C.
Matériel et outillage de voirie	6 à 10 ans	8 ans	N.C.
Équipements technique atelier	10 à 15 ans	10 ans	N.C.
Matériels de transports, équipements urbains	5 à 10 ans	8 ans	N.C.
Logiciels	2 ans	2 ans	N.C.
Matériel informatique	2 à 5 ans	4 ans	N.C.
Matériel de bureau	5 à 10 ans	5 ans	N.C.

Source : chambre régionale des comptes, à partir de l'état d'actif du comptable.

* durée votée par délibération du 23 décembre 1996.

⁸¹ À partir de l'inventaire communal transmis à la clôture de l'exercice 2020 (édité le 25 mars 2021).

Annexe n° 4. Évolution et répartition des subventions versées entre 2018 et 2021

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022 prévisions du budget primitif	Var. annuelle moyenne 2018-2021
Subventions totales de fonctionnement aux organismes privés	333 552	789 042	795 046	765 998	646 050	23,9 %
<i>dont Solillers – Centre social « Maison pour tous »</i>	140 000 ⁸²	594 600	646 100	577 000	449 131 ⁸³	60,33 %
Subventions totales de fonctionnement aux organismes publics	750 000	900 000	1 170 000	1 293 320	1 293 320	19,9 %
<i>dont CCAS</i>	750 000	900 000	1 170 000	1 293 320	1 293 320	19,99 %
TOTAL	1 083 552	1 689 042	1 965 046	2 059 318	1 939 370	34,7 %
Charges de gestion	10 163 418	10 889 491	11 648 780	12 546 078	12 611 973	7,3 %
Montant des subventions/dépenses réelles de fonctionnement en %	10,14 %	14,82 %	16,27 %	16,41 %	15,38 %	17,40 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

⁸² Avenant à la convention du 20 février 2017

⁸³ Délibération du 11 mai 2022

Annexe n° 5. Coût final supporté par la commune dans les subventions versées à l'association « Solillers ».

(en €)	2018	2019	2020	2021	2022*	Variation 2018-2022
Part communale nette des reversements CAF	140 000	469 259	458 915	438 159	282 664	102 %
Subventions et prestation de la CAF du Pas-de-Calais	163 356	145 341	187 185	138 841	166 467	1,9 %
Total versé par la commune	140 000	614 600	646 100	577 000	449 131	N.C.
Montant délibéré par le Conseil municipal.	140 000 ⁸⁴	614 600	646 100	577 000	449 131	221 %

Source : chambre régionale des comptes, à partir des documents transmis par la commune.

* à partir de la délibération du 11 mai 2022 du conseil municipal.

⁸⁴ Versement en trois fois : 60 000 € en janvier 2018 – 60 000 € en avril 2018 – 20 000 € en septembre 2018

**Annexe n° 6. Montants des subventions CAF retracés par la commune et
l'association « Solillers. »**

(en €)	2018	2019	2020	2021
Données issues des rapports d'activité	4 303 ⁸⁵	221 933	207 799	97 375
Données recensées dans les documents de la commune	163 356	145 341	187 185	138 841

Source : chambre régionale des comptes, à partir des rapports d'activités de l'association et des données transmises par la commune.

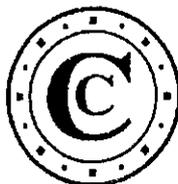
⁸⁵ 2 % des produits (215 139 €) issus du compte de résultat, soit 4 303 €.

Annexe n° 7. Tableau synthétique de la situation financière 2018-2021

	(en €)	2018	2019	2020	2021
1	Recettes réelles de fonctionnement	12 169 663	12 188 619	12 133 022	12 287 055
2	dont recettes de la fiscalité locale	5 186 738	5 296 997	5 475 820	5 062 668
3	dont autres recettes fiscales (TEOM, taxes de séjour, etc.)	349 141	339 189	233 073	277 292
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	3 236 857	3 253 298	3 276 981	3 316 129
5	Dépenses réelles de fonctionnement	10 683 240	11 399 133	12 074 376	12 841 783
6	dont charges à caractère général	2 335 978	2 361 241	2 680 033	2 808 451
7	dont charges de personnel	4 716 746	4 750 339	4 835 301	4 975 089
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	1 083 552	1 689 042	1 965 046	2 059 318
9	dont autres charges de gestion	205 017	277 244	325 520	828 199
10	dont intérêts de la dette	293 655	270 226	246 195	214 780
11	Capacité d'autofinancement brute	1 274 741	827 315	22 670	- 244 213
12	Annuité en capital de la dette	918 922	935 777	994 153	942 366
13	Capacité d'autofinancement nette (= 11 - 12)	355 819	-108 462	-971 483	- 1 186 579
14	Recettes d'investissement hors emprunt	541 907	548 919	421 217	546 236
15	Financement propre disponible (=12 + 13)	897 726	440 456	- 550 267	- 640 343
16	Dépenses d'équipement	1 106 165	1 068 680	953 933	1 131 085
17	<i>dont travaux en régie, effectués par le personnel de la commune</i>	35 450	60 829	12 266	312 117
18	Nouveaux emprunts de l'année	0	1 340 000	0	1 027 900
19	Encours de dette du budget principal au 31/12	8 459 920	8 864 083	7 870 009	7 955 564
20	Capacité de désendettement BP en année (dette/CAF brute du BP)	6,6	10,7	347,2	- 32,6

Source : chambre régionale des comptes, à partir des comptes de gestion de la collectivité (direction générale des finances publiques).

* 2022 : données du budget primitif et en fonction de la disponibilité des données.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE LILLERS

(Département du Pas-de-Calais)

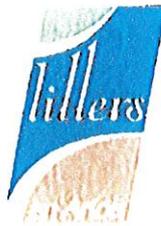
Exercices 2018 et suivants

1 réponse reçue :

- Mme Carole Dubois, maire de la commune de Lillers

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

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



LILLERS, le 27/03/2023

Carole DUBOIS
Maire

A

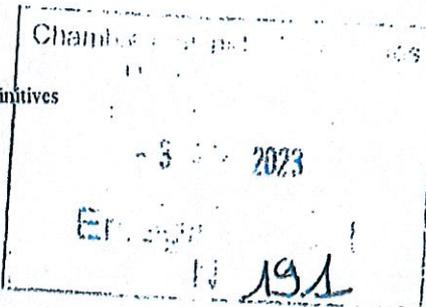
Monsieur Frédéric ADVIELLE
Président de la Chambre Régionale
des Comptes Hauts-de-France
Hôtel Dubois de Fosseux
14, rue du Marché au Filé
62012 ARRAS Cedex

**Direction Générale
des Services**

Tél. 03.21.61.64.64

Fax. 03.21.61.64.69

Objet : rapport d'observations définitives



Monsieur le Président,

Par courrier recommandé reçu le 02 mars courant, vous m'avez fait parvenir le Rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune.

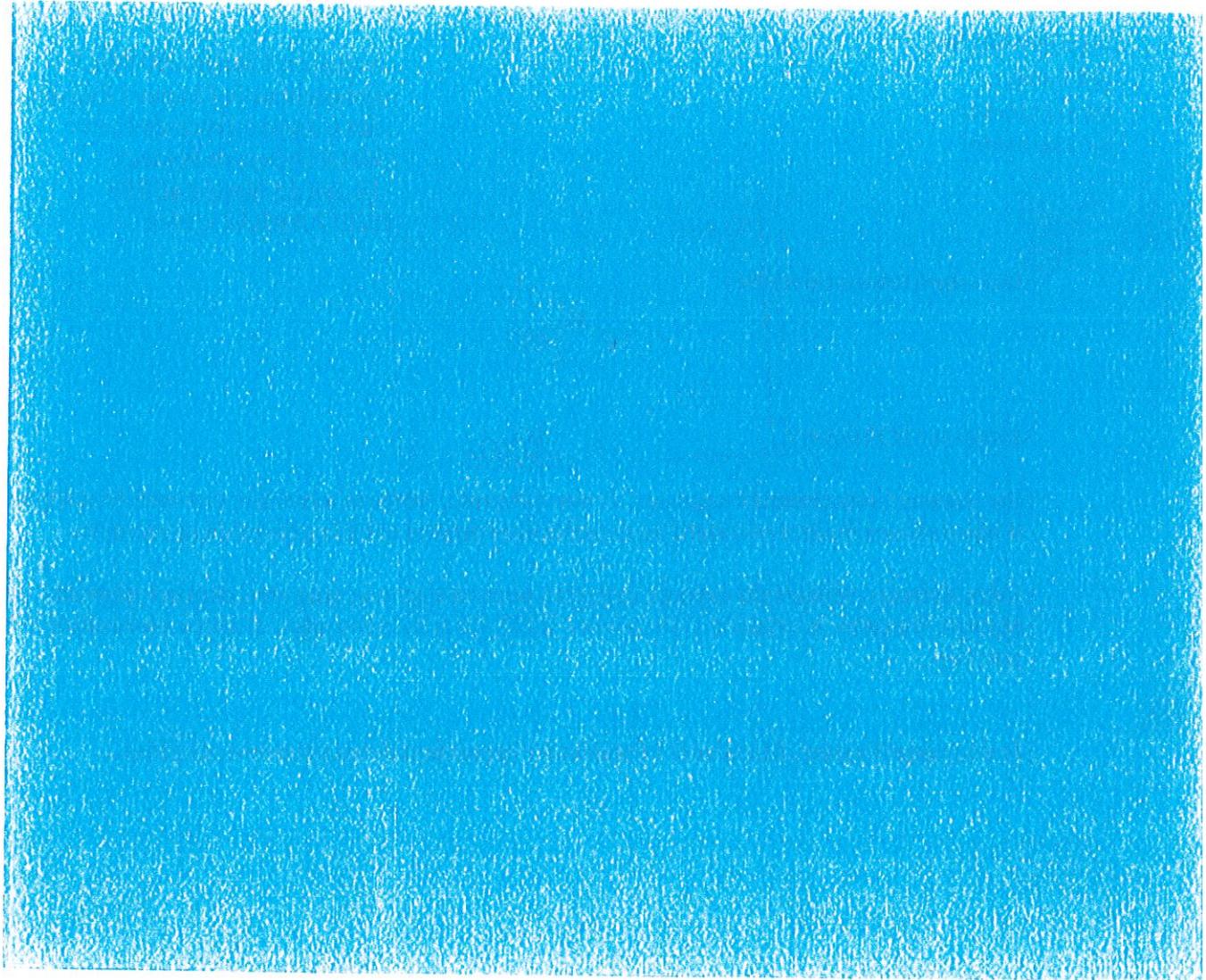
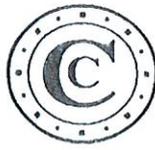
Cette dernière version du rapport intégrant pour une grande part mes derniers éléments de réponse transmis en date du 16 janvier 2023, je n'ai donc plus d'autres observations à formuler.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sincères salutations.

Madame Le Maire,

C. DUBOIS





Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14 rue du Marché au Filé - 62012 Arras cedex

Adresse mél : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr

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