



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LILLE  
(Département du Nord)

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 12 mars 2018.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	7
PRÉSENTATION .....	8
<b>PARTIE I : LA SITUATION FINANCIÈRE.....</b>	<b>9</b>
1 CADRE FINANCIER ET COMPTABLE .....	9
1.1 L'architecture et l'information budgétaires et comptables .....	9
1.1.1 Les orientations budgétaires .....	9
1.1.2 Les prévisions budgétaires et les restes à réaliser.....	9
1.1.3 L'organisation financière.....	10
1.2 Le diagnostic comptable .....	11
1.2.1 Le suivi du patrimoine .....	11
1.2.2 Les provisions.....	12
1.2.3 Les créances.....	12
2 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	14
2.1 L'évolution des charges de fonctionnement .....	15
2.1.1 Les achats courants.....	16
2.1.2 Les dépenses de personnel.....	17
2.2 Les subventions de fonctionnement.....	20
2.2.1 Les centres sociaux.....	20
2.2.2 Les associations sportives.....	21
2.2.3 Le secteur culturel.....	22
2.3 L'évolution des ressources.....	23
2.3.1 Les dotations et participations .....	24
2.3.2 La mobilisation des produits fiscaux et des ressources d'exploitation .....	25
2.4 Les investissements et leur financement.....	28
2.4.1 Des investissements soutenus .....	28
2.4.2 L'endettement.....	30
2.4.3 La trésorerie.....	31
2.5 Les perspectives financières .....	31
2.5.1 Le plan pluriannuel d'investissement .....	31
2.5.2 Les conditions de maintien des équilibres financiers .....	32
3 RISQUES ET MARGES DE MANŒUVRE.....	33
3.1 Les risques financiers externes .....	33
3.1.1 Les participations au capital de sociétés .....	33
3.1.2 Les garanties d'emprunt .....	34
3.1.3 Les relations avec les centres communaux d'action sociale.....	34
3.2 La répartition des interventions entre la commune et la métropole.....	35
3.2.1 La compétence dans les domaines de la culture et du sport .....	35
3.2.2 La réalisation des opérations d'aménagement.....	36
3.2.3 La voirie.....	38

3.3	L'organisation du travail et les rémunérations.....	40
3.3.1	Le temps de travail.....	40
3.3.2	L'organisation des services affectés aux communes associées .....	42
3.3.3	Les primes annuelles.....	44
<b>PARTIE II : L'EXERCICE DES COMPÉTENCES SCOLAIRES ET PÉRISCOLAIRES .....</b>		<b>47</b>
1	L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE SCOLAIRE SUR LE TERRITOIRE .....	47
1.1	Le cadre du projet éducatif global .....	47
1.2	Les responsabilités propres des communes associées .....	48
1.3	L'organisation du service chargé des affaires scolaires.....	48
1.3.1	Trois organisations administratives .....	48
1.3.2	Des procédures de marché intégrées.....	49
2	LA GESTION DES ÉCOLES PUBLIQUES .....	49
2.1	La population scolaire.....	50
2.1.1	Les inscriptions scolaires .....	50
2.1.2	Le nombre d'élèves accueillis dans les écoles publiques .....	52
2.2	Les écoles.....	54
2.2.1	La typologie des écoles et leur répartition .....	54
2.2.2	La gestion du patrimoine .....	55
3	LE FINANCEMENT DES ÉCOLES PRIVÉES SOUS CONTRAT.....	57
3.1	Le calcul des contributions .....	57
3.2	Les modalités d'attribution et de contrôle des fonds versés .....	58
4	LES MODES D'ORGANISATION ET DE GESTION DES COMPÉTENCES SCOLAIRES ET PÉRISCOLAIRES .....	59
4.1	Les personnels dédiés .....	59
4.1.1	Ratios de personnels .....	60
4.1.2	Organisation du travail .....	60
4.2	Les autres acteurs intervenant dans le domaine périscolaire .....	62
4.3	Les modes de gestion des compétences facultatives.....	63
4.3.1	Les activités périscolaires (hors NAP).....	64
4.3.2	La restauration scolaire.....	64
5	LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES .....	66
5.1	Les modalités de mise en œuvre de la réforme.....	66
5.1.1	Les objectifs et les activités mises en place .....	66
5.1.2	L'intégration des nouvelles activités périscolaires dans la semaine scolaire.....	67
5.1.3	Le choix du samedi matin, sur une partie du territoire .....	68
5.1.4	Le bilan du dispositif .....	68
5.2	L'impact financier de la réforme .....	69
6	LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES SCOLAIRES ET PÉRISCOLAIRES.....	70
ANNEXES .....		72

## SYNTHÈSE

La commune de Lille (Nord) comprend 238 000 habitants en 2016. Ville centre de la Métropole Européenne de Lille, elle compte en son sein deux communes associées, celle d'Hellemmes depuis 1977 et celle de Lomme depuis 2000. Son budget s'élève à 494 M€ de dépenses totales inscrites au budget principal en 2016.

### *Situation financière*

Depuis 2012, la situation financière de la commune de Lille s'est sensiblement redressée, puis stabilisée en 2016-2017. Outre une meilleure maîtrise des charges, surtout en matière d'achats courants, cette amélioration a été permise grâce à la mobilisation des ressources d'exploitation et par le recours au levier fiscal en 2015, qui a généré 14 M€ de produit fiscal supplémentaire. La capacité d'autofinancement brute est passée de 31 M€ en 2012 à 55 M€ en 2016. La commune a parallèlement poursuivi un effort d'investissement très soutenu de 429 M€ cumulés entre 2012 et 2016, destiné pour partie à contribuer au renouvellement de l'image de la ville. Cet effort s'est traduit par une hausse de l'endettement jusqu'à un niveau de 426 M€ en 2015, avant qu'il ne se rétracte sensiblement en 2016 et 2017, conduisant à une capacité de désendettement de huit ans.

Malgré la meilleure maîtrise des charges, le niveau de dépenses de fonctionnement reste nettement supérieur aux collectivités de taille comparable. En particulier, même si une diminution, limitée, des effectifs a été constatée sur la période, des marges de manœuvre conséquentes existent s'agissant de la gestion des ressources humaines, eu égard au temps de travail insuffisant accompli par les agents, aux revalorisations indues des primes annuelles, ainsi qu'à la faible intégration des services des communes associées dans l'administration de la collectivité.

Le niveau élevé de dépenses, renvoie également au degré d'intégration métropolitain, certaines compétences étant encore mal définies ou à consolider, notamment dans le secteur des événements culturels et sportifs et dans celui de l'aménagement, tandis que le nettoyage de la voirie est resté à tort à la charge de la commune. Une meilleure répartition des charges dans les domaines de compétences partagées avec la Métropole Européenne de Lille serait donc à rechercher.

L'amélioration constatée des équilibres financiers permet d'accréditer la soutenabilité de la trajectoire financière de la commune, même si celle-ci reste conditionnée à l'usage effectif des marges de manœuvre dont elle dispose.

Des améliorations sont relevées dans la qualité de l'information financière et la tenue des comptes d'immobilisation. Toutefois, des progrès restent à accomplir sur plusieurs aspects et notamment sur la comptabilisation des restes à réaliser qui permettent de mesurer les engagements futurs pris par la collectivité.

### *Compétences scolaires et périscolaires*

L'exercice des compétences scolaires et périscolaires par la commune occupe une place importante dans son budget, tant en fonctionnement qu'en investissement. Le niveau de dépenses nettes par élève qui en résulte, doit être apprécié à l'aune du niveau de service public élevé, organisé autour de l'enfant à travers un parcours éducatif global. Les réorganisations qui ont accompagné la mise en place de la réforme des rythmes scolaires ont permis d'en limiter l'impact budgétaire.

La commune de Lille a accueilli dans ses écoles un nombre croissant d'élèves au cours des dernières années, dans le cadre d'une gestion souple des inscriptions scolaires. Le nombre d'élèves fréquentant les écoles privées a également augmenté. La scolarisation dans ces dernières représente une charge conséquente pour la commune, dont une partie relève du domaine de la subvention et devrait donner lieu, à ce titre, à délibération du conseil municipal.

## RECOMMANDATIONS

### Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
<i>Situation financière</i>					
<b>Rappel au droit n° 1 :</b> mettre en œuvre avec la Métropole Européenne de Lille le transfert à celle-ci de l'entretien de voirie, conformément à l'article L. 5217-2 du code général des collectivités territoriales.				X	40
<b>Rappel au droit n° 2 :</b> ramener la prime annuelle à son niveau d'origine en application de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui prévoit le seul maintien des avantages acquis et mettre un terme aux modalités irrégulières d'attribution de la prime d'accord salariale au regard des cadres réglementaires des indemnités sur lesquelles elle s'appuie.		X			46
<i>Compétences scolaires et périscolaires</i>					
<b>Rappel au droit n° 3 :</b> définir par délibération les cycles de travail auxquels peuvent avoir recours les services, notamment pour le travail des ATSEM, en référence à l'article 4 du 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.		X			61

## Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
<b>Situation financière</b>					
<b>Recommandation n° 1 :</b> renforcer l'intégration du système d'information financière de façon à sécuriser la chaîne d'engagement des dépenses et à disposer d'une comptabilité d'engagement centralisée.				X	11
<b>Recommandation n° 2 :</b> poursuivre la démarche d'inventaire physique exhaustif du patrimoine afin de garantir la fiabilité de l'actif immobilisé.		X			12
<b>Recommandation n° 3 :</b> constituer des provisions à hauteur du risque d'irrecouvrabilité des créances.				X	12
<b>Recommandation n° 4 :</b> poursuivre la démarche visant à un plan d'apurement des créances irrécouvrables.		X			13
<b>Recommandation n° 5 :</b> mettre un terme à l'octroi de jours supplémentaires qui ne procèdent pas d'un régime de travail mis en place antérieurement à la loi du 3 janvier 2001.				X	42
<b>Recommandation n° 6 :</b> poursuivre la démarche d'intégration des deux administrations communales associées, afin de permettre une meilleure mise en commun des moyens et une unité de gestion du personnel.				X	43
<b>Compétences scolaires et périscolaires</b>					
<b>Recommandation n° 7 :</b> solliciter l'accord des maires des communes concernées lors des demandes de scolarisation d'enfants résidant à l'extérieur, en vue d'obtenir une contribution aux frais de scolarisation.				X	51

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Lille (Nord) a été ouvert le 18 janvier 2017, par lettre du président de la chambre adressée à Mme Martine Aubry, maire et ordonnateur en fonctions sur toute la période.

La chambre a particulièrement examiné la situation financière de la collectivité, ainsi que son exercice des compétences scolaires et périscolaires. Ce dernier contrôle a été mené dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières.

Par ailleurs, une autre enquête nationale, portant sur la gestion des opérations funéraires, s'est déroulée concomitamment au présent contrôle et donne lieu à un rapport d'observations distinct.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 15 septembre 2017 avec Mme Aubry.

Lors de sa séance du 28 septembre 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur. Des extraits ont été communiqués aux tiers concernés.

Après avoir examiné leurs réponses, la chambre, dans sa séance du 12 mars 2018, a arrêté les observations définitives suivantes.

La chambre relève que la commune a mis en œuvre l'ensemble des recommandations formulées dans son précédent rapport publié en 2013<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir tableau en annexe.

## PRÉSENTATION

La commune de Lille compte 238 000 habitants en 2016<sup>2</sup>. Sa population est en légère progression depuis 2012. Elle se rapproche aujourd'hui du niveau qu'elle avait atteint à la fin des années 1960. La fusion-association avec Hellemmes en 1977, puis Lomme en 2000, avait apporté respectivement 17 000 et 28 000 habitants supplémentaires. Sa situation sociale est marquée par un taux de chômage élevé et un revenu médian inférieur de 12 % à la moyenne nationale<sup>3</sup>.

*Cette fusion-association de Lille, Hellemmes et Lomme a donné lieu à la constitution d'une nouvelle entité juridique. Depuis, la commune de Lille présente une unicité juridique dans la prise de décision et en conséquence une gestion unique des personnels, des finances et des biens.*

*Les fusions-associations permettent, cependant, à chaque entité de conserver des particularismes de gestion sur les équipements de proximité, au travers de moyens humains et financiers dédiés. Les conseils communaux constituent alors des instances consultatives préalables aux décisions prises par le conseil municipal de la nouvelle entité créée.*

La commune est membre de la Métropole Européenne de Lille (MEL), créée au 1<sup>er</sup> janvier 2015, par transformation de la communauté urbaine de Lille<sup>4</sup>, instaurée en 1968. Bien que ville centre, elle représente une part limitée de la population de l'agglomération, qui compte plus d'1 million d'habitants.

---

<sup>2</sup> Population légale en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

<sup>3</sup> Revenu disponible médian par unité de consommation (INSEE, 2014).

<sup>4</sup> Dans l'ensemble du rapport, seule l'appellation MEL est utilisée, même pour les périodes au cours desquelles le statut antérieur de Lille Métropole Communauté Urbaine était en vigueur.

# **PARTIE I : LA SITUATION FINANCIÈRE**

## **1 CADRE FINANCIER ET COMPTABLE**

### **1.1 L'architecture et l'information budgétaires et comptables**

#### **1.1.1 Les orientations budgétaires**

Suite au précédent contrôle de la chambre, à partir de l'exercice 2015, la commune a ajouté à ses rapports de présentation du débat d'orientations budgétaires, une partie sur la prospective financière. En application de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), elle a présenté, pour 2017, la structure et l'évolution des dépenses de personnel et des effectifs dans une perspective pluriannuelle. Elle s'est également conformée à l'obligation de présenter un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Le détail du plan pluriannuel d'investissement, cependant, ne figure pas dans ces rapports, qui se limitent à une programmation d'enveloppes annuelles d'investissement.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que le conseil municipal délibère, en début d'exercice, sur les autorisations de programme, qui constituent l'essentiel de son plan pluriannuel d'investissement.

#### **1.1.2 Les prévisions budgétaires et les restes à réaliser**

Entre 2012 et 2016, les taux de réalisation des prévisions budgétaires en section de fonctionnement avoisinent 98 %, les recettes réelles étant particulièrement proches des recettes prévues. En investissement, les réalisations sont de l'ordre de 80 % des prévisions, le ratio d'exécution des recettes d'investissement étant en baisse depuis 2012.

La prévision des produits de cession d'immobilisations présente plus d'écart avec l'exécution. La réalisation, en 2016, de 15 M€ de produits de cession, traduit l'effort de la collectivité visant à réorganiser le pilotage de son patrimoine immobilier, pour optimiser son usage, ainsi que pour mieux le valoriser par des cessions dont les produits contribuent au financement de l'investissement.

Les restes à réaliser traduisent les engagements juridiques pris par la collectivité, qui pèseront sur le budget de l'année suivante. Il s'agit donc de s'assurer de la fiabilité et de la sincérité des comptes présentés à l'assemblée délibérante ainsi que des conditions d'affectation du résultat qui doit couvrir, en priorité, le besoin de financement de la section d'investissement apparu à la clôture de l'exercice précédent. Ce besoin de financement correspond au solde d'exécution corrigé des restes à réaliser. Seul le solde de ce résultat peut, ensuite, être reporté en section de fonctionnement.

Les comptes administratifs relatifs aux exercices 2012 à 2016, ne présentent aucun reste à réaliser en dépenses. La commune ne comptabilise pas les dépenses d'investissement engagées non mandatées en fin d'exercice, ni pour les opérations suivies sous la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement, ni pour les autres dépenses d'investissement.

Or, contrairement à ce que l'ordonnateur indique dans sa réponse aux observations provisoires, sur le fondement de l'interprétation donnée par un cabinet d'expertise financière, la constatation des restes à réaliser constitue une obligation pour déterminer le résultat de l'exercice et l'affectation des excédents. En application 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 (...)*. » Il n'est pas prévu d'exception à cette règle pour les dépenses engagées sur des crédits de paiement ouverts sur l'exercice mais non mandatées. En fin d'exercice, les crédits de paiement ayant donné lieu à un engagement comptable, notamment du fait de l'engagement juridique lié à un marché public, ne doivent pas être annulés puis réouverts l'exercice suivant, mais doivent être considérés comme des restes à réaliser.

De plus, un montant estimé par l'ordonnateur à 0,7 M€ devrait également figurer en restes à réaliser, en tant que dépenses engagées non mandatées, résultant des investissements hors autorisations de programme.

### **1.1.3 L'organisation financière**

La commune dispose, depuis 2008, d'un règlement financier régulièrement mis à jour. Il présente l'architecture budgétaire des politiques publiques conduites par la collectivité et fixe les règles de l'exécution budgétaire. La gestion financière, déconcentrée dans les services gestionnaires, est placée sous le contrôle hiérarchique de chaque direction et sous le visa de la direction des finances qui a le pouvoir de validation finale. La direction de la commande publique, intervient également sur le volet achats et procédures, en validant les engagements. Un réseau de référents comptables et financiers a été déployé au sein des différentes directions. La commune associée de Lomme a, quant à elle, conservé sa propre cellule comptable et son service des marchés.

La ville de Lille a signé, avec la direction générale des finances publiques, des conventions de services comptables et financiers. Le bilan de la convention 2013-2016 relève des améliorations dans la gestion comptable et budgétaire, notamment sur la qualité des titres de recettes ou encore sur l'actif immobilisé. La convention pour la période 2017-2019, porte notamment sur la dématérialisation complète des pièces et des échanges, avec un objectif fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Elle n'a pas développé de comptabilité analytique à proprement parler mais possède une architecture comptable fonctionnelle développée, associée à une présentation des politiques publiques en missions et programmes.

En dépit de cette organisation, la direction des finances ne dispose pas d'une vision complète et centralisée des engagements. Sont en cause ici, l'absence d'intégration des bons de commande dans le système d'information financière et comptable, ainsi que l'absence de logiciel automatisant le suivi comptable et financier des marchés. Dans ces conditions, la direction des finances ne peut pas s'assurer que l'engagement comptable précède l'engagement juridique ou lui soit concomitant, quand bien même son logiciel lui permet de distinguer l'engagement comptable et l'engagement juridique. De la même manière, le système d'information financière ne garantit pas la prise en compte exhaustive des engagements pris, tant pour le rattachement des charges que pour la computation des restes à réaliser. Les marchés à bons de commande ne sont pas, selon la réponse apportée par l'ordonnateur aux observations provisoires de la chambre, engagés à hauteur de l'engagement juridique – le montant minimum annuel pour les marchés concernés – mais au fur et à mesure lors de l'émission des bons de commande.

La réception des factures ne donne pas lieu, non plus, à une procédure d'enregistrement centralisée. De ce fait, la direction des finances n'a pas la connaissance précise et actualisée des factures en instance ; or, la computation du délai de paiement reste conditionnée à la date enregistrée dans les services opérationnels.

Il résulte, de ce qui précède, le constat d'une faiblesse dans la fiabilité de la comptabilité d'engagement.

**Recommandation n° 1 : renforcer l'intégration du système d'information financière, de façon à sécuriser la chaîne d'engagement des dépenses et disposer d'une comptabilité d'engagement centralisée des marchés à bons de commande.**

## 1.2 Le diagnostic comptable

### 1.2.1 Le suivi du patrimoine

La connaissance du patrimoine par une collectivité est une condition nécessaire à sa bonne gestion et à sa valorisation.

Le bilan de la commune de Lille présente un patrimoine de 1 645 M€ bruts au 31 décembre 2016. Un travail de rapprochement des données sur le patrimoine a été opéré entre les services de l'ordonnateur et le comptable public au cours de la période de contrôle, permettant une correspondance à plus de 96 %.

L'état tenu par l'ordonnateur, qui est une succession d'enregistrement des opérations, ne s'appuie pas sur un inventaire physique généralisé, permettant d'attester en totalité de la réalité du patrimoine inscrit au bilan.

Comme l'indique l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a engagé, en 2016, un recensement quantitatif et qualitatif des biens, selon une approche juridique, « physique » (état de santé du bien et occupation) et financière (évaluation de la valeur, des dépenses et recettes liées ainsi que du profil fiscal).

Certains services municipaux tiennent un inventaire des biens qu'ils utilisent, de leur entrée jusqu'à leur sortie. Pour les biens mobiliers, dont il n'est pas tenu d'inventaire physique avec lequel un rapprochement de l'inventaire comptable soit possible, la commune pratique une politique de réformes régulières des biens totalement amortis, afin d'améliorer la sincérité comptable de son patrimoine.

Au final, l'actif immobilisé de la commune est suivi comptablement avec rigueur, mais le défaut d'inventaire physique généralisé ne permet pas encore d'en attester la fiabilité complète, ni l'exactitude. La démarche initiée devrait être poursuivie pour arriver à une connaissance complète du patrimoine.

**Recommandation n° 2 : poursuivre la démarche d'inventaire physique exhaustif du patrimoine, afin de garantir la fiabilité de l'actif immobilisé.**

### 1.2.2 Les provisions

Les provisions constituées s'élèvent à 8,5 M€ au 31 décembre 2016, dont 3,6 M€ pour risques, 0,5 M€ pour litiges et contentieux et 4,3 M€ pour frais de gros entretien.

Cependant, alors qu'elle en avait comptabilisé une à hauteur de 0,5 M€, la commune a supprimé toute provision pour dépréciation des comptes de tiers en 2013. Or, elle détient un stock de créances dont le recouvrement n'est pas nécessairement compromis, mais dont l'antériorité devrait conduire à une dépréciation partielle. En application des dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT, une provision doit, en effet, être constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé. Cette méthode d'évaluation reste à définir par la collectivité.

**Recommandation n° 3 : constituer des provisions à hauteur du risque d'irrecouvrabilité des créances.**

### 1.2.3 Les créances

Le volume des recettes enregistrées dans les comptes de la commune mais non encore encaissées, tel que constaté au bilan de fin d'exercice, est passé de 25,6 M€ en 2012 à 30,2 M€ en 2016. Dans cet ensemble, les créances d'exploitation des services représentent en moyenne l'équivalent de trois mois des produits d'activité correspondants.

Les restes à recouvrer comportent plusieurs créances d'un montant significatif de 0,9 M€, dont le recouvrement semble compromis. À leur sujet, ont été relevées notamment des erreurs sur la dénomination du redevable pour deux séries de titres de 2011, d'un montant total de 0,2 M€. Comme cela est engagé, notamment dans le cadre de la démarche partenariale menée avec le comptable public, une plus grande attention devrait être portée à la qualité des titres de recettes émis.

En outre, de nombreuses créances, de montant faible, figurent encore à l'actif, alors qu'elles datent de plus de 10 ans. Une partie de ces créances anciennes, qui ont fait l'objet de diligences des comptables publics successifs, est aujourd'hui manifestement devenue irrécouvrable. Une opération d'apurement des créances paraît donc nécessaire. Une partie d'entre elles a d'ailleurs fait l'objet de demandes d'admission en non-valeur par le comptable public, qui n'ont pas encore été acceptées par la commune, du fait d'une limitation des moyens budgétaires qui y sont consacrés.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur souligne que la commune a renforcé ses échanges avec le comptable public, pour améliorer le recouvrement selon la nature des impayés, y compris en ayant recours aux oppositions à tiers détenteur auprès des caisses d'allocations familiales. L'ordonnateur indique, par ailleurs, ne pas renouveler les autorisations d'occupation du domaine public pour les professionnels ayant une dette vis-à-vis de la commune. Il précise, enfin, que la commune a engagé un plan d'apurement des créances en augmentant de 0,15 M€ au budget 2018 les crédits consacrés aux admissions en non-valeur.

<b>Recommandation n° 4 : poursuivre la démarche visant à l'apurement des créances irrécouvrables.</b>
---

---

#### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Des améliorations sont relevées dans la qualité de l'information financière et la tenue des comptes d'immobilisation. Pour renforcer la qualité des comptes, la chambre identifie plusieurs axes de progrès, consistant à sécuriser et centraliser le processus d'engagement, prendre en compte les restes à réaliser des opérations d'investissement en fin d'exercice, fiabiliser l'actif immobilisé par un inventaire physique exhaustif, compléter le provisionnement et apurer les créances devenues irrécouvrables.*

---

## 2 LA SITUATION FINANCIÈRE

Le budget de la commune de Lille s'élève, en 2016, à 494 M€ de dépenses totales sur le budget principal. Il comporte plusieurs budgets annexes (lycée hôtelier, restaurant municipal et pompes funèbres), ainsi que deux budgets dédiés au fonctionnement des communes associées de Lomme et Hellemmes. Ces dernières gèrent, en effet, des dépenses de fonctionnement, constituées de charges à caractère général et de subventions aux associations, grâce à une dotation de fonctionnement prélevée sur le budget principal. L'analyse financière a été ainsi réalisée sur la base d'une consolidation du budget principal et des budgets annexes des communes associées<sup>5</sup>, ce qui représente 99 % des masses financières totales. Les résultats provisoires de l'exercice 2017, arrêtés à la date du présent rapport, ont été pris en compte dans les projections financières.

### *Le cas du lycée hôtelier*

La commune a créé, en 2010, un budget annexe pour retracer l'opération de construction du « grand lycée hôtelier », réalisée dans le cadre de l'aménagement du quartier Fives-Cail-Babcock. Cette construction est assurée pour le compte de la région, aux termes d'une convention signée le 22 octobre 2010, conjointement avec la création d'une salle de sports. Les dépenses d'investissement réalisées dans ce cadre, ainsi que l'emprunt contracté, n'ont pas été traités en opération sous mandat, mais budgétisés.

Pour le financement de la construction du lycée, la commune de Lille a contracté, sur le budget annexe dédié à cet établissement scolaire, un total de 53,2 M€ d'emprunts. Le règlement par la région a été prévu en trois échéances, de la livraison du lycée en 2016 jusqu'à 2018, la dette contractée par la commune étant parallèlement remboursée à chaque échéance. Cette dette restait ainsi inscrite, fin 2016, pour 30 M€ dans les comptes de la commune, permettant à la région de reporter en partie son inscription dans ses propres comptes.

Le lycée, en tant qu'actif immobilisé, ainsi que la dette constituée ont été écartés du périmètre de l'analyse financière de la commune.

Les charges constituées par les frais de gestion facturés par la commune et les frais financiers, s'élevant au total à 1,4 M€ fin 2016, ont été prises en charge pour moitié par la commune, comme cela était prévu par la convention. Cette modalité de répartition des frais ne correspond pas strictement au partage de compétences entre collectivités.

---

<sup>5</sup> Les charges portées par le budget annexe de la commune associée d'Hellemmes représente 1,2 % des charges de gestion inscrites au budget principal. Le ratio s'élève à 2,3 % pour la commune associée de Lomme, soit au total 3,5 % pour les deux communes associées.

## 2.1 L'évolution des charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement courant de la commune ont suivi une évolution modérée, passant de 301 M€ en 2012 à 317 M€ en 2016, soit une progression totale de 5 % correspondant à une variation annuelle moyenne d'1 %.

Les charges courantes municipales sont constituées, à 59 %, des charges de personnel. Leur structure est similaire à celles constatées en moyenne parmi les communes de plus de 200 000 habitants<sup>6</sup>. Mais le niveau de charges de gestion par habitant, d'environ 1 330 € en 2016, est supérieur de 200 € au même ratio calculé pour l'ensemble des communes de plus de 200 000 habitants. L'analyse qui suit se penche sur les facteurs explicatifs de cet écart.

**Tableau n° 1 : Les charges consolidées de gestion courante**

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016
Charges à caractère général	68,4	71,2	70,0	72,0	72,1
Charges de personnel	177,7	180,2	184,9	188,5	191,4
Subventions de fonctionnement	38,4	38,0	39,4	38,7	38,0
Autres charges de gestion	7,0	6,5	6,5	6,5	6,1
Charges de gestion	291,5	296,0	300,7	305,6	307,6
Charges d'intérêt et pertes de change	10,3	11,5	11,3	10,2	9,6
Charges courantes	301,8	307,5	312,0	315,8	317,2

Source : comptes de gestion retraités par la chambre régionale des comptes.

La ventilation des charges et produits réels par fonction montre que la commune consacre, en fonctionnement, en moyenne 30 % des charges nettes aux services généraux de son administration. Quatre domaines de politiques publiques sont particulièrement concernés : l'éducation (16 %) ; la culture (15 %) ; l'aménagement et les services urbains (14 %) ; le sport et la jeunesse (10 %).

Plusieurs secteurs apparaissent en progression plus marquée entre 2012 et 2016. Il s'agit notamment des interventions sociales, compte tenu de l'augmentation de la subvention accordée au centre communal d'action sociale. Les dépenses nettes de fonctionnement dans le secteur de l'animation et des loisirs augmentent en raison de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires à partir de septembre 2014 (voir la partie sur l'exercice des compétences scolaires et périscolaires). Dans le secteur de l'aménagement et des services urbains, les dépenses croissent entre 2012 et 2015 notamment pour la propreté urbaine, l'éclairage public et l'entretien des espaces verts ; en 2016, ce secteur bénéficie de l'augmentation forte des produits de voirie.

<sup>6</sup> Les communes de plus de 200 000 habitants (hors Paris), au nombre de dix (Marseille, Lyon, Toulouse, Nice, Nantes, Strasbourg, Montpellier, Bordeaux, Lille et Rennes), présentent toutes les caractéristiques de principales villes centres de leur métropole. Les ratios de comparaison ont été construits sur la base des comptes de gestion des budgets principaux de ces dix collectivités.

Le domaine de la culture a subi une baisse sensible des dépenses en 2015-2016, suite à la baisse des subventions aux associations (musique, danse, action culturelle, divers) à hauteur de - 1,2 M€ et à la diminution des dépenses des personnels contractuels.

## 2.1.1 Les achats courants

### 2.1.1.1 Une tendance à la baisse

Les charges à caractère général apparaissent en augmentation, de 68,4 M€ en 2012 à 72,1 M€ en 2016. Mais, en neutralisant l'impact des 6 M€ de dépenses supplémentaires provenant du paiement de prestations de propreté remboursées par la MEL<sup>7</sup>, ces dépenses d'achat courant ont diminué entre 2012 et 2016 de 3,5 % (- 5 % hors inflation). Cette évolution est plus favorable que celle constatée sur les communes de plus de 200 000 habitants, dont les mêmes dépenses baissent de 2,5 % sur la période.

De nombreux postes de dépenses courantes ont connu une diminution conséquente, à l'image des dépenses de carburant (- 31 %), d'eau (- 14 %), de fournitures administratives (- 31 %), scolaires (- 17 %) ou d'entretien (- 14 %), de transport (- 57 %) ou encore celles liées à la communication (- 31 %). Au sein de cette tendance, les dépenses relatives aux études, frais de gardiennage et de nettoyage des locaux, ainsi qu'à l'électricité<sup>8</sup> connaissent, *a contrario*, des hausses significatives au cours de la période.

### 2.1.1.2 La politique d'achat mise en place par la collectivité

En 2009, la commune a engagé un projet d'optimisation de ses achats. La direction de la commande publique, instituée en 2011, regroupe trois services : la centrale d'achats, chargée de la gestion des approvisionnements, le service achats, chargé de l'optimisation économique, et le service des marchés publics, responsable de la régularité des procédures. Cette direction a d'abord concentré ses travaux sur les achats courants, puis a élargi son périmètre en 2014 aux dépenses d'investissement et aux projets transversaux.

La commune a mis en place des procédures de programmation des marchés, de recensement des besoins par famille, de demande d'achats, ainsi que des guides et notes à destination des services, tous actualisés au regard des évolutions réglementaires récentes en matière de commande publique. Selon la collectivité, la centralisation d'une part plus importante de l'achat et le recrutement de professionnels de l'achat ont permis des économies en termes de consommation et sur les prix : elle en évalue le gain à 0,5 M€.

---

<sup>7</sup> Cf. plus loin développement sur l'entretien de voirie.

<sup>8</sup> Selon la commune, l'augmentation des dépenses de fluides a été engendrée notamment par l'ouverture de nouveaux équipements (Salle du grand sud, bourse du travail, groupe scolaire Malot Painlevé La Bruyère...).

## 2.1.2 Les dépenses de personnel

Les évolutions ci-dessous présentées, ne sont pas impactées par les transferts de compétences réalisés en 2015 relatives au tourisme et aux concessions énergétiques, celles-ci n'ayant eu aucune incidence sur les personnels.

La mutualisation des moyens encouragée aux niveaux des intercommunalités, n'a connu, à ce jour, qu'une traduction limitée entre la commune et la MEL. Au vu de la délibération du 13 avril 2015, sur le schéma de mutualisation proposé par la métropole, la commune ne l'envisage, en effet, que sur des fonctions délimitées (développement d'achats groupés, système d'information géographique partagé, mise en réseau des bibliothèques et expertise juridique et financière).

### 2.1.2.1 Des effectifs en baisse limitée

La commune présente des effectifs en baisse d'1,6 % entre 2012 et 2016, passant d'un total de 4 941 ETPT<sup>9</sup> à 4 862 ETPT. Malgré un mouvement de titularisation des agents contractuels, entraînant une diminution de 85 ETPT de ceux-ci, et faisant passer leur part dans l'effectif global de 20,4 % en 2012, à 19 % en 2016, le nombre d'agents titulaires s'est maintenu.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que la commune a réalisé cette baisse d'effectif dans un contexte marqué par les besoins issus de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires (voir partie 2 du rapport), la création de 55 postes entre 2014 et 2016, pour l'ouverture de plusieurs équipements (maisons folies/Flow, crèche, piscine) ainsi que le renforcement de la police municipale.

Des titularisations sont intervenues particulièrement sur les emplois de catégories A<sup>10</sup> et B. Pour la catégorie A, cela s'est traduit par un renforcement global de leurs effectifs (+ 15 ETPT, soit + 2,5 %). Les agents de catégorie A représentent ainsi, en part relative, 12 % de l'effectif global en 2016, en augmentation d'un demi-point par rapport à 2012.

La contraction des effectifs a porté sur la catégorie C, avec une baisse de 234 ETPT permanents, compensée en partie seulement par l'augmentation de 137 ETPT d'emplois non permanents à partir de 2014, soit un solde négatif de 97 ETPT sur la période. En 2016, ils constituent 73 % de l'effectif total, soit un point de moins qu'en 2012.

Dans une première période entre 2012 et 2014, la commune a réduit ses effectifs globaux de 117 ETPT. Puis dans un second temps, entre 2014 et 2016, elle a constaté l'augmentation due à la mise en place de la réforme des rythmes scolaires, qui s'est traduite par un solde positif de 38 ETPT.

---

<sup>9</sup> ETPT : équivalents temps plein travaillés sur l'année.

<sup>10</sup> Catégorie A : encadrement supérieur ; catégorie B : encadrement intermédiaire ; catégorie C : fonctions d'exécution.

### 2.1.2.2 Un absentéisme en hausse parmi les agents permanents

Entre 2012 et 2016, le taux global d'absentéisme<sup>11</sup> a évolué à la hausse, passant de 10,3 % à 11,4 %. Cette progression est due à l'augmentation forte des arrêts de travail pour maladie ordinaire, en hausse de 26 % malgré la baisse de l'effectif. Le nombre moyen annuel de jours d'arrêt pour maladie ordinaire est ainsi passé de 14 jours par ETP en 2012 à 18,5 en 2016. L'absence pour maladie ordinaire représente 50 % des absences pour raisons de santé en 2016, soit sensiblement plus que le ratio moyen national compris entre 41 % et 47 % selon les années<sup>12</sup>. Cette donnée est un facteur de hausse des dépenses de personnel, dans la mesure où elle est susceptible de générer des besoins pour remplacer les agents absents.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique avoir engagé, depuis quatre ans, une démarche générale de lutte contre l'absentéisme, en impliquant les personnels encadrants par la diffusion d'indicateurs de suivi et par l'accompagnement des pratiques managériales adaptées. Il précise, par ailleurs, que la collectivité s'est dotée d'un réseau de médiateurs internes pour la résolution de conflits, qu'une action a été menée visant au maintien dans l'emploi d'agents concernés par un accident, une maladie chronique ou un handicap, et qu'un dispositif rénové de contrôle médical a été mis en place.

### 2.1.2.3 Des dépenses de personnel<sup>13</sup> en hausse

Les dépenses de personnel, de 191,4 M€ en 2016, ont connu une croissance d'1,9 % par an en moyenne, soit plus de 7,5 % depuis 2012 (+ 13,4 M€). Cette augmentation est sensiblement plus élevée que celle de la strate de comparaison des communes de plus de 200 000 habitants, dont la progression s'est limitée à 1,1 % par an en moyenne<sup>14</sup>. En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise qu'à son sens, le différentiel de croissance est notamment lié à la politique de mutualisation conduite par les différentes communes avec leur métropole.

Une partie de la hausse des dépenses de personnel est due à l'augmentation relative des charges sociales, en conséquence de mesures nationales portant sur les cotisations patronales et la fiscalité sur les salaires : ce facteur commun à l'ensemble des collectivités, explique un quart de la progression de la masse salariale.

En neutralisant cet élément, la croissance des dépenses de rémunération brute est ramenée à 5,7 % sur la période, soit 1,4 % par an en moyenne, passant de 127,8 M€ en 2012 à 135,2 M€ en 2016. Corrélativement avec l'évolution des effectifs, ces dépenses ont diminué de - 7,8 % pour les agents contractuels. En revanche, elles ont augmenté pour les agents titulaires de 8,3 % en cinq ans, à effectif stable.

---

<sup>11</sup> Taux d'absentéisme (nb total de jours d'absence par ETP) en jours calendaires.

<sup>12</sup> Relevé par l'étude Sofaxis parue en novembre 2016.

<sup>13</sup> Les dépenses de personnel sont comptablement mal imputées par la commune, une partie du régime indemnitaire étant enregistré sur les comptes dédiés au traitement de base des agents.

<sup>14</sup> Plusieurs communes de l'échantillon de comparaison ont effectué, notamment entre 2015 et 2016, des transferts de compétences à leur métropole. Ces derniers ont contribué à faire diminuer les dépenses de personnel en 2016 des communes de l'échantillon, alors qu'elles suivaient un rythme d'augmentation de 2,4 % par an entre 2012 et 2015.

Selon les calculs effectués par la commune, les dépenses de rémunération des agents permanents<sup>15</sup> évoluent globalement à hauteur de 7,6 % entre 2012 et 2016. La baisse de 5 % des effectifs<sup>16</sup>, s'est traduite par un effet à la baisse des rémunérations, dans une proportion cependant moindre, de - 3,3 %, en raison de la part plus importante prise par des agents d'encadrement de catégorie A, en moyenne plus rémunérés. Cet effort de gestion a permis de neutraliser les effets à la hausse du glissement vieillesse technicité (GVT)<sup>17</sup>.

Les rémunérations des agents permanents ont augmenté de + 4 % en raison des mesures générales et catégorielles. Parmi celles-ci figure notamment la titularisation des contractuels, par application de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique. Les agents titularisés ont bénéficié d'un surcroît de rémunération, dû au bénéfice des primes prévues spécifiquement pour les agents titulaires et de l'application des grilles de régimes indemnitaires des agents titulaires.

Pour une part presque équivalente aux mesures générales et catégorielles, soit + 3,7 %, l'augmentation des dépenses de rémunération des agents permanents est aussi due à des mesures spécifiques mises en œuvre par la collectivité. Le régime indemnitaire, qui comporte une part de primes annuelles irrégulières tel que cela est précisé plus loin, a été pourtant stabilisé sur la période. Selon la délibération du 28 mars 2011, la dernière revalorisation de l'indemnité dite de « protocole » avait représenté un coût de 0,31 M€ en année pleine. Au cours des exercices suivants, les montants ainsi réévalués ont été reconduits. En 2013, un effort financier supplémentaire s'est traduit par une augmentation de cette prime annuelle de 45 € pour les agents de catégorie C, soit un coût de 0,16 M€ au vu du nombre d'ETP. Il s'agit donc principalement de l'impact de mesures salariales individuelles.

En conclusion, la commune a mis en place une organisation et des procédures pour « freiner » l'évolution de ses dépenses courantes. Ses efforts d'économie sont sensibles, surtout pour les achats courants. Cependant, en dépit de la baisse des effectifs, qui est restée limitée, les dépenses de personnel ont continué à progresser. Le niveau élevé de dépenses de fonctionnement, dont les principaux déterminants sont analysés dans le présent rapport au vu des éléments communiqués à la chambre, demeure une caractéristique de la commune, ce qui n'est pas sans conséquence sur ses équilibres financiers.

---

<sup>15</sup> Agents titulaires et agents contractuels sur postes permanents.

<sup>16</sup> Il s'agit des effectifs permanents : les effectifs totaux tiennent compte de la hausse des agents non permanents.

<sup>17</sup> Le GVT positif de 4 % sur la période rend compte de l'avancement automatique d'échelons par l'ancienneté des agents. Le GVT négatif de - 0,8 % traduit l'effet de remplacement des agents partant en retraite par des agents ayant moins d'ancienneté.

## 2.2 Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement s'élèvent à 38 M€ en 2016 contre 38,4 M€ en 2012.

Les subventions versées aux trois centres communaux d'action sociale (CCAS)<sup>18</sup> et à la caisse des écoles<sup>19</sup> ont fortement progressé, représentant 24 % des subventions de fonctionnement versées en 2016, soit 7 points de plus qu'en 2012. Les concours, attribués aux CCAS en particulier, sont passés en cinq ans de 6,7 M€ à 9,1 M€. Pour expliquer cette hausse, la commune met en avant la situation socio-économique des bénéficiaires des prestations sociales, ainsi que le déficit structurel des établissements médico-sociaux gérés par les CCAS.

Les subventions octroyées aux associations sont, pour leur part, en diminution de 9,7 % entre 2012 et 2016, représentant 27,8 M€ la dernière année.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique avoir fait le choix de maintenir un niveau élevé de soutien au tissu associatif.

La commune a adopté, en 2016, un règlement financier destiné à encadrer ses relations avec le secteur associatif subventionné, notamment grâce à des procédures simplifiées et à des règles d'instruction homogènes et transparentes. La procédure d'attribution des subventions, informatisée depuis 2010, est complétée, depuis janvier 2017, par un extranet permettant aux associations de saisir et déposer leurs demandes de subventions de façon dématérialisée. La direction du contrôle de gestion analyse la situation financière des associations bénéficiant d'une subvention supérieure à 23 000 €, seuil à partir duquel la signature d'une convention est obligatoire. La valorisation des mises à disposition des locaux et matériels est opérée avec son soutien, ainsi que, le cas échéant, les concours apportés par les services municipaux. La mise à disposition d'agents est, pour sa part, facturée.

La chambre a examiné plus particulièrement les subventions versées aux centres sociaux et aux associations culturelles et sportives.

### 2.2.1 Les centres sociaux

Les 12 centres sociaux et maisons de quartier sont subventionnés à hauteur de 5,1 M€ en 2016, concentrant 18 % des subventions de fonctionnement versées aux organismes de droit privé. L'ensemble de ce secteur a été encadré entre 2011 et 2014 par une convention liant les centres sociaux, la commune, la caisse d'allocations familiales et le département du Nord. La commune a mené, en 2012, une étude financière sur les associations concernées, permettant un ajustement à la baisse des subventions lorsque leur situation financière présentait des réserves, y compris des actifs immobiliers. Ce travail a permis de réduire le montant des subventions qui leur sont allouées à 4,5 M€ en 2013.

En 2013, la commune a également revu ses critères d'analyse en vue de l'attribution de subvention. Ces derniers permettent de déterminer un nombre de points à chaque association, selon le personnel de direction (avec un plafond de rémunération éligible), le nombre d'adhérents, le nombre de salariés, l'ouverture le samedi, l'organisation des locaux, le territoire d'intervention, la typologie des familles des adhérents, etc.

---

<sup>18</sup> Les communes associées ont chacune un CCAS propre.

<sup>19</sup> Pour le dispositif de réussite éducative à partir de 2014.

## 2.2.2 Les associations sportives

Les subventions de fonctionnement accordées aux associations sportives représentent un total de 2,1 M€ par an, en croissance modérée de moins de 4 % entre 2012 et 2016.

**Tableau n° 2 : Principales associations sportives subventionnées par la commune**

(en M€)	2016	Total 2012-2016	Évolution 2012-2016
<i>Lille université club</i>	0,36	1,84	- 3 %
<i>ASPTT Lille Métropole</i>	0,14	0,8	- 25 %
<i>Lille Métropole hockey club</i>	0,11	0,71	- 35 %
<i>Tennis club lillois Lille métropole</i>	0,09	0,56	- 22 %
<i>Omnisport Fives football</i>	0,08	0,4	1,3 %
<i>Union sport Lille Moulins Carrel</i>	0,06	0,25	48 %

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

Le soutien aux associations sportives s'opère par l'intermédiaire de l'office municipal des sports (OMS) ; statutairement, cette association, qui est présidée par la maire, représentée par l'adjoint aux sports, regroupe la commune et les associations sportives. La répartition des rôles laisse à la collectivité la définition des grandes orientations et le pouvoir de décision, tandis que l'OMS émet des propositions et contribue techniquement à l'instruction des subventions. Les dossiers et l'activité sportive des clubs sont analysés par l'OMS, sur la base d'une grille de cotation unique, ciblant des critères de mise en œuvre des orientations municipales<sup>20</sup>. Cette grille de cotation, qui a fait l'objet d'une refonte, au sein de groupes de travail en 2015-2016, permet désormais à l'office municipal de calculer un nombre de points par club, transformés en subvention par la commune, avec une marge d'arbitrage sur le montant proposé au conseil municipal. L'organisation d'une concertation formalisée des acteurs sportifs a vocation à apporter à la commune un éclairage utile sur les activités sportives qu'elle subventionne et sur l'atteinte des objectifs qu'elle a définis pour la pratique sportive.

En revanche, l'attribution de subventions municipales est conditionnée, de fait, à l'affiliation des associations sportives à l'OMS. Celle-ci donne lieu à une procédure de validation du projet sportif et de vérification du fonctionnement associatif, par une commission émanant du comité directeur de l'office. Même si elle ne préjuge pas de l'octroi d'une subvention, l'affiliation préalable limite le plein exercice des prérogatives du conseil municipal.

La chambre ne partage pas l'analyse de l'ordonnateur développée en réponse à ses observations provisoires, selon laquelle l'affiliation à l'OMS serait comparable à celle des associations sportives aux fédérations ; cette dernière s'inscrit, en effet, dans un cadre légal auprès d'organismes participant à l'exécution d'une mission de service public et ne peut être transposée au cas d'espèce.

<sup>20</sup> Sport et éducation, sport féminin, sport et handicap, sport loisirs, sport compétition et haut niveau, qualité de l'encadrement, dimension sociale.

### 2.2.3 Le secteur culturel

S'agissant du soutien aux associations culturelles, la commune a revu à la baisse le montant total de subventions attribuées, de 8,8 M€ en 2012 à 7,7 M€ en 2016 (soit - 12,5 %). Est concernée, principalement, la subvention versée à l'association Lille 3000 passée de 3,25 M€ à 2,35 M€ en cinq ans. En 2017, celle-ci a perçu 2,75 M€.

Dans le secteur culturel, la commune intervient pour partie sur le contenu du programme d'activité de l'association, en s'appuyant sur des critères d'impact sur le territoire lillois (rayonnement, animation des quartiers, emploi...), de présence dans la durée et de réponse aux objectifs de la politique culturelle municipale. Elle subventionne également sur projet, selon des thématiques qu'elle détermine.

Dans la stratégie municipale, il est, pour partie, assigné à la culture un objectif de changement de l'image du territoire au travers des actions de valorisation du patrimoine et de manifestations événementielles. Depuis 2004, année où Lille a été capitale européenne de la culture, la commune a organisé son intervention dans le domaine de l'événementiel autour de l'association Lille 3000, qui est, de loin, la structure culturelle qu'elle subventionne le plus, avec 14 M€ perçus en cinq ans.

**Tableau n° 3 : Principales associations culturelles subventionnées par la commune**

(en M€)	2016	Total 2012-2016	Évolution 2012-2016
Lille3000	2,35	14,05	- 28 %
Orchestre national de Lille	0,78	3,8	4 %
Théâtre du Nord	0,51	2,54	1,2 %
Aéronef	0,21	1,49	- 50 %
École supérieure de musique et de danse	0,17	1,04	- 35 %
Théâtre le Prato	0,17	0,9	- 5 %

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

L'examen de deux dossiers de subvention atteste d'un suivi certain, par la commune, d'opérateurs dont elle n'est pas le principal financeur. L'étude d'un troisième dossier, celui de l'association Lille 3000, soulève, pour sa part, une question juridique liée au site de la gare Saint-Sauveur.

La commune signe chaque année une convention d'objectifs et de moyens avec Lille3000. Les subventions qu'elle accorde dans ce cadre portent, d'une part, pour 1,3 M€ en 2016, sur les « activités générales » de l'association (*ie* le fonctionnement interne, la préparation et la réalisation de la triennale et des événements sur l'année) et, d'autre part, pour 1,05 M€ en 2016, sur l'animation de la gare Saint-Sauveur.

La commune met gratuitement<sup>21</sup> le site de la gare Saint-Sauveur à disposition de Lille 3000, d'avril à novembre ; la subvention accordée est destinée à financer l'animation du lieu, sur la base d'un programme d'animations élaboré par l'association, selon des principes fixés par la commune. En 2016, selon les bilans produits, la subvention municipale a constitué la seule ressource de l'activité, couvrant à 57 % le coût total d'1,7 M€ HT.

<sup>21</sup> Incluant les charges, la gestion et l'entretien principal.

La convention de mise à disposition précise les jours et horaires d'ouverture du lieu au public, dans le cadre des plages d'ouverture définies dans le règlement intérieur, arrêté par le conseil municipal, et comporte, en annexe, un programme d'activités, ainsi qu'une liste des associations y participant, qui sont chacune rémunérées pour leurs interventions. Comme l'ordonnateur en convient dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, certaines stipulations de la convention de mise à disposition, en particulier celles concernant les conditions d'ouverture et d'animations du lieu, mériteraient d'être clarifiées. La chambre estime que cette convention nécessiterait une analyse juridique sur les risques liés à l'application éventuelle du droit de la concurrence.

En conclusion et d'une manière générale, la commune a fait des efforts de rationalisation et d'encadrement dans les modalités d'attribution de subventions aux associations, notamment pour les centres sociaux et dans le secteur du sport.

### 2.3 L'évolution des ressources

Les produits de gestion de la commune progressent de près de 12 % entre 2012 et 2016 (+ 39,2 M€). Cette évolution est principalement le résultat de l'augmentation de 27,4 M€ des recettes fiscales (+ 17 %), ainsi que, dans une moindre mesure, des produits liés à l'activité de ses services, en hausse de 5,7 M€ (+ 22 %). En 2016, les produits de gestion reposent à 49 % sur les ressources fiscales et à 26 % sur les ressources institutionnelles, la fiscalité reversée représentant 16 % et les ressources d'exploitation 8 % de ces produits.

**Tableau n° 4 : La structure des produits consolidés de gestion courante**

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	156,8	159,3	161,6	182,8	184,2
Ressources d'exploitation	26,0	27,6	28,1	29,3	31,7
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	93,6	95,6	100,9	100,6	97,4
Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	57,7	58,7	59,3	58,3	59,9
Produits de gestion	334,2	341,4	350,0	371,2	373,5

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

La commune perçoit des ressources de gestion équivalant à 1 613 € par habitant en 2016, soit 280 € de plus que la moyenne des villes de plus de 200 000 habitants.

### 2.3.1 Les dotations et participations

Entre 2012 et 2016, la commune a enregistré une diminution de 15,5 M€ de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Parallèlement, elle a bénéficié d'une hausse de la dotation de solidarité urbaine (DSU) de 9,3 M€, de la dotation générale de décentralisation (DGD) de 0,2 M€, ainsi que de la dotation nationale de péréquation de 0,2 M€. Pour 2017, le montant des dotations de l'État, hors DGD, est de 59 M€, soit une diminution de 4,8 % par rapport à 2016.

**Tableau n° 5 : Les principales dotations**

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016
Dotation globale de fonctionnement	66,6	68,4	66,8	63,7	60,4
dont dotation forfaitaire	50,1	50,1	47,5	41,1	34,6
dont dotation de solidarité urbaine	16,5	18,4	19,4	22,6	25,7
Dotation générale de décentralisation	1,4	1,4	1,4	1,1	1,6
Dotation nationale de péréquation	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Total des dotations	68,2	70,1	68,5	65	62,1
Fonds de péréquation intercommunal	0,4	1,3	2,0	2,7	3,4

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

La situation défavorable de la ville de Lille, qui présente notamment un potentiel financier de 10 % inférieur à la moyenne des communes de plus de 10 000 habitants et un revenu par habitant inférieur de 21 % à la moyenne, a conduit à ce qu'elle bénéficie, depuis 2013, d'un versement complémentaire de DSU de 0,8 M€. La hausse de la dotation résulte pour le reste du renforcement de ce mécanisme de péréquation et d'une évolution des critères de calcul.

De même, la commune bénéficie de la part de l'État d'une dotation politique de la ville complémentaire. D'un montant d'1 M€ jusqu'en 2012, elle est passée à 3 M€ en 2014 puis à 3,5 M€ en 2015 et 2016.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur estime que ces dotations interviennent « en contrepartie de charges ou de dépenses supplémentaires, par ailleurs assumées, du fait du degré de pauvreté du territoire et des nombreuses actions mises en place en faveur des publics défavorisés, notamment en matière de politique de la ville ».

Le déploiement progressif du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a permis à la commune de percevoir 3 M€ de ressources supplémentaires en 2016 par rapport à 2012. Ce mécanisme redistributif a participé à compenser la baisse des dotations de l'État.

La baisse des dites dotations, globalement de 11,2 % entre 2013 et 2016, est nettement inférieure à celle qu'a enregistré la moyenne des communes de plus de 200 000 habitants, qui est de l'ordre de - 21 %. La part forfaitaire reste sensiblement inférieure à la moyenne, tandis que le niveau de DSU par habitant est plus de deux fois supérieur à la moyenne.

Concernant les reversements de l'intercommunalité, l'attribution de compensation a légèrement diminué en 2015 (- 1,5 M€), en raison du transfert des compétences « promotion du tourisme » et « concessions énergétiques »<sup>22</sup>. Elle s'établit, en 2016, à 51,5 M€, soit 223 € par habitant, niveau nettement plus élevé que les communes de plus de 200 000 habitants (132 €). La commune bénéficie d'un fonds de concours d'1,1 M€ pour le conservatoire, de 0,2 M€ pour les Maisons Folie et de 0,3 M€ pour les piscines. Les ressources dont elle dispose de la part de la MEL (hors FPIC abordé ci-dessus) peuvent être considérées comme stables sur la période, malgré l'augmentation apparente des participations<sup>23</sup>.

La diminution de la part forfaitaire de la DGF, évoquée ci-dessus, a été atténuée par le bénéfice d'une DSU supplémentaire et par la mise en place du FPIC. Au final, la commune a bénéficié de dotations et participations intercommunales qui restent stables sur la période.

## **2.3.2 La mobilisation des produits fiscaux et des ressources d'exploitation**

### 2.3.2.1 Les produits de la fiscalité locale

En 2015, la commune a perçu 18 M€ de fiscalité locale supplémentaire par rapport à 2014, sous l'effet, essentiellement, de la hausse de 23 % du taux de taxe foncière sur le bâti, passé de 23,56 % à 29,06 %, qui a généré 14,3 M€ de produit fiscal supplémentaire. Le taux de taxe d'habitation est quant à lui resté à 33,55 %.

#### 2.3.2.1.1 Les facteurs d'évolution des produits fiscaux

Alors que les bases fiscales de la commune sont nettement plus faibles que celles de la moyenne de la strate<sup>24</sup>, les produits des impôts locaux présentent, pour la taxe d'habitation, à un niveau moyen par habitant légèrement supérieur (en 2016<sup>25</sup>, le produit de taxe d'habitation est de 319 € par habitant à Lille contre 302 € pour la strate), du fait de l'application de taux plus élevés<sup>26</sup>.

---

<sup>22</sup> En conséquence de la loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et de l'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014.

<sup>23</sup> L'augmentation est due à des remboursements de la MEL pour des prestations de collecte des déchets (dépense neutralisée parmi les achats courants).

<sup>24</sup> Strate : communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé.

<sup>25</sup> Selon les données publiées par la Direction générale des collectivités locales.

<sup>26</sup> La réponse de l'ordonnateur aux observations provisoires de la chambre compare ces données à des calculs simulant la taxe d'habitation due par un couple aux revenus moyens avec deux enfants et dont le logement a une valeur locative cadastrale égale à une fois et demie la valeur locative moyenne : le résultat obtenu à Lille serait inférieur à la médiane des communes de plus de 100 000 habitants.

Les produits des impôts locaux connaissent une variation annuelle moyenne de 4,4 % entre 2012 et 2016, due pour moitié à l'augmentation du taux sur le foncier bâti. La revalorisation forfaitaire des bases, ainsi que l'évolution physique de celles-ci, comme indiqué dans le tableau ci-dessous, expliquent aussi cette situation.

**Tableau n° 6 : Facteurs d'évolution des produits fiscaux**

Produit des impôts locaux perçus par la commune (en M€)	2012	2013	2014	2015	2016
Taxe d'habitation	70,2	71,9	72,4	75,0	76,0
Foncier bâti	57,9	59,6	60,4	75,7	76,2
Foncier non bâti	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4
Total	128,5	131,8	133,1	151,0	152,5
Variation pdt total des impôts locaux en %	3,3 %	2,6 %	1,0 %	13,4 %	1,0 %
dont effet taux (y c. abattements en %)	0,0 %	0,0 %	0,0 %	10,9 %	0,0 %
dont effet physique des var. de base en %	1,5 %	0,9 %	0,0 %	1,5 %	0,0 %
dont effet forfaitaire des var. de base en %	1,8 %	1,8 %	1,0 %	1,0 %	1,0 %

Source : chambre régionale des comptes.

La commune applique des abattements sur les bases. La majoration de 5 points des abattements pour charge de famille par rapport au taux minimum décidé par l'État exonère ainsi, en 2016, un total de 4,5 M€ de bases. L'abattement général de 5 % réduit les bases de 10,5 M€ en 2016. Ces mesures correspondent à 5 M€ de taxe d'habitation en moins.

#### 2.3.2.1.2 La révision des bases fiscales

Face à la faiblesse des bases de taxe d'habitation et de taxe foncière, la commune a engagé, entre 2012 et 2014, en partenariat avec les services fiscaux, un travail tendant à les revaloriser, avec pour objectif d'améliorer leur fiabilité et de renforcer l'équité entre contribuables.

Elle a identifié des logements sur lesquels des mutations sont intervenues après 1980 et pour lesquels des équivalences superficielles<sup>27</sup> anormalement faibles<sup>28</sup> sont appliquées. Selon la commune, cette vérification a permis d'obtenir, sur 2012-2013, une évolution positive des bases fiscales d'1,1 M€, soit un produit supplémentaire estimé de 0,13 M€ de taxe foncière et de 0,36 M€ de taxe d'habitation. L'opération a été reconduite en 2013 sur 970 logements répartis dans cinq quartiers différents, permettant une évolution positive des bases fiscales de 0,5 M€, soit un produit supplémentaire estimé de 0,06 M€ de taxe foncière et de 0,16 M€ de taxe d'habitation.

<sup>27</sup> Les équivalences superficielles sont la représentation en m<sup>2</sup> des éléments de confort qui entrent dans le calcul de la surface pondérée totale du bien.

<sup>28</sup> Inférieures à 20 m<sup>2</sup>.

Par ailleurs, en 2015, la collectivité a obtenu des services fiscaux des vérifications portant sur la situation de certains immeubles non affectés à l'habitation mais non soumis à la cotisation foncière des entreprises et, par conséquent, susceptibles d'être soumis à la taxe d'habitation. Le bénéfice des régularisations effectuées, est estimé entre 0,7 M€ et 1 M€ de produits supplémentaires de taxe d'habitation.

Au-delà des corrections réalisées, la commune estime disposer de données supplémentaires qui justifieraient une réévaluation de 5 M€ de ses bases fiscales, susceptible de générer une augmentation d'1,5 M€ de taxe foncière et d'1,7 M€ de taxe d'habitation. Cette démarche devrait se poursuivre ; les bases d'environ 10 000 locaux ne correspondraient pas à la réalité, notamment les logements encore classés en catégories 7 et 8<sup>29</sup>.

### 2.3.2.2 Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation consolidées passent de 26 M€ en 2012 à 31,7 M€ en 2016, soit une hausse de près de 22 %. Les communes de plus de 200 000 habitants ont augmenté ces produits en moyenne deux fois moins vite sur la même période (9,6 %). En 2016, leur niveau est de 20 % plus élevé à Lille.

Parmi eux, les produits du domaine ont progressé de 34 %, constitués pour plus de 8 M€ des droits de stationnement et d'occupation du domaine public : en 2015, la commune a modifié sa politique de stationnement et la tarification associée, dont les effets se sont faits sentir à partir de l'exercice 2016. La commune a également augmenté de 58 % ses revenus locatifs, formés en grande partie de loyers perçus auprès de personnes morales occupant des locaux municipaux. Les excédents sur les services publics industriels et commerciaux passent de 5 M€ en 2012 à plus de 6 M€ en 2016 : il s'agit des redevances versées dans le cadre des contrats de gestion déléguée d'équipements municipaux, le Grand Palais et le casino.

Concernant le contrat d'affermage de Lille Grand Palais, conclu avec la société d'économie mixte éponyme au 1<sup>er</sup> janvier 1999, et devant être remis en concurrence en 2017, la commune a perçu de son délégataire près de 2,8 M€ de redevances en 2015, dont 2,2 M€ de part fixe.

Pour le casino, elle a conclu, en 2006, une convention de délégation de service public pour la conception, la construction<sup>30</sup>, le financement et l'exploitation d'un casino avec la SLAT<sup>31</sup>, pour une durée de 18 ans à compter de la date d'autorisation d'ouverture des jeux. La commune en tire des recettes composées de plusieurs éléments<sup>32</sup>, dont le total s'élève en 2015 à 10,9 M€.

---

<sup>29</sup> Catégories cadastrale : 7 = « médiocre » ; 8 = « taudis ».

<sup>30</sup> Environ 90 M€ HT.

<sup>31</sup> Société lilloise d'animation touristique.

<sup>32</sup> Deux parts fixes pour un total d'1,5 M€ avec indexation annuelle, une part variable de 10 % du chiffre d'affaires total net annuel, ainsi que la taxe de prélèvement sur les produits des jeux dans les casinos.

### 2.3.2.3 Les résultats et la capacité d'autofinancement

En 2012, la commune présentait un excédent brut d'exploitation de 42,7 M€, soit 12,8 % de ses produits de gestion. Ce niveau, qui peut paraître satisfaisant, reste cependant faible par rapport à ses besoins de financement de l'investissement et aux annuités d'emprunt à couvrir. Une fois déduits les charges financières de 10,3 M€ et le résultat exceptionnel de - 1,3 M€<sup>33</sup>, la capacité d'autofinancement (CAF) dégagée en 2012, à hauteur de 31 M€, n'était, en effet, que légèrement supérieure à l'annuité en capital d'emprunt de 28,9 M€.

Les efforts de gestion de la commune lui permettent d'augmenter son excédent brut d'exploitation de 6,2 % en 2013 puis de 8,6 % en 2014. Il s'élève ainsi à 45,4 M€ en 2013 puis à 49,3 M€ en 2014, soit 14,1 % des produits de gestion. Cette amélioration est restée cependant insuffisante par rapport aux investissements menés.

Sur les exercices 2015-2016, l'augmentation de la fiscalité, associée à la poursuite des efforts de gestion, ont permis de rehausser l'excédent brut d'exploitation à 65,6 M€, puis 65,9 M€, soit 17,6 % des produits de gestion. La capacité d'autofinancement brute atteint ainsi 54,8 M€ en 2016, permettant à la commune, après remboursement de l'annuité en capital de la dette, de disposer d'une CAF nette de 21,4 M€, disponible pour l'investissement.

Sur toute la période, le niveau de CAF brute a permis, après déduction d'environ 11 M€ de dotations aux amortissements et l'intervention des dotations et reprises sur provisions, de conserver un résultat comptable de fonctionnement excédentaire.

Au final, pour accroître sa capacité d'autofinancement, la commune a mobilisé de façon soutenue ses ressources d'exploitation, liées notamment à la gestion de son domaine, ainsi que son levier fiscal, à travers la hausse du taux de la taxe sur le foncier bâti, associé à une revalorisation de ses bases.

## 2.4 Les investissements et leur financement

### 2.4.1 Des investissements soutenus

Entre 2012 et 2016, la commune a consacré 390 M€ cumulés aux dépenses d'équipement, soit 78 M€ par an en moyenne, ainsi que 40 M€ en subventions d'investissement versées. Au cours de la période, elle a sensiblement ralenti ses investissements, passant d'un volume total de 92 M€ en 2012 à 83 M€ en 2015 et 2016<sup>34</sup>.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise que la décélération progressive des investissements depuis 2014 résulte d'un engagement pris par la municipalité lors du mandat précédent. Il en ressort une moyenne annuelle de dépenses entre 60 et 70 M€, alors que le niveau d'investissement annuel avait été porté jusqu'à 90 M€ durant le mandat 2008-2014.

---

<sup>33</sup> Dont 1,6 M€ payés pour la 2<sup>nde</sup> tranche d'indemnisation du groupement des écoles privées suite au protocole transactionnel signé en 2011 (cf. *infra* partie sur le financement des écoles privées).

<sup>34</sup> Dont 11 M€ de subventions d'équipement en 2012, et en moyenne 5 M€ en 2015 et 2016.

En 2016, le niveau de dépenses d'équipement (hors subventions versées) de 77,2 M€ correspond à une dépense de 334 € par habitant, ce qui est significativement supérieur au niveau de 184 € par habitant des communes de plus de 200 000 habitants.

Les investissements ont concerné, pour 26 % des dépenses nettes<sup>35</sup>, les opérations d'aménagement urbain, d'éclairage public et d'espaces verts et, pour 23 %, des dépenses portant sur les services généraux, comprenant notamment les programmes transversaux d'amélioration du patrimoine.

Les moyens consacrés à l'éducation sont également significatifs, comprenant des opérations sur les écoles et les restaurants scolaires. Les investissements dans le secteur culturel, qui représentent en moyenne 11 % des dépenses nettes, sont, pour leur part, passés de 12 M€ en 2012 à 4 M€ en 2016, tandis que l'effort se poursuit sur des équipements sportifs.

La CAF nette ne contribuait qu'à hauteur de 3 % aux dépenses d'équipement de la commune en 2012. Le redressement de la situation financière, sous l'effet notamment de l'augmentation de fiscalité, lui permet, depuis 2015, de contribuer désormais à hauteur de 30 % aux dépenses d'équipement.

Des produits de cession importants, ont en effet, été enregistrés au cours de la période, contribuant au financement de l'investissement pour un montant total de 31,6 M€, dont 15 M€ enregistrés en 2016. Une recette foncière de plus de 21 M€ est également attendue en 2017.

Pour compléter le financement de son programme d'investissement de 429 M€ entre 2012 et 2016, la commune s'est appuyée sur un financement propre disponible cumulé de 201 M€, composé de près de 60 M€ d'autofinancement net, de 31 M€ de produits de cession et de 110 M€ de fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et autres subventions reçues. Elle a complété ces financements avec un total de 247 M€ d'emprunts nouveaux cumulés sur la période, contribuant également à reconstituer son fonds de roulement : le montant annuel de 64 M€ d'emprunts en 2012, a été progressivement ramené à 29 M€ en 2016.

**Tableau n° 7 : Tableau de financement de l'investissement**

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul 2012-2016
CAF brute	31,0	29,8	37,4	58,3	54,8	<b>211,4</b>
Annuité en capital de la dette	28,9	26,1	31,3	31,7	33,4	<b>151,5</b>
CAF nette	2,1	3,7	6,0	26,6	21,4	<b>59,8</b>
Fonds de compensation de la TVA et TLE	11,6	11,2	13,3	12,0	11,9	<b>60,0</b>
Subventions d'investissement reçues	12,8	12,8	12,1	5,6	6,4	<b>49,7</b>
Produits de cession et autres	4,8	6,1	4,3	1,4	15,1	<b>31,7</b>
Financement propre disponible	31,2	33,8	35,7	45,6	54,9	<b>201,2</b>
Dépenses d'équipement	80,4	78,7	75,1	78,4	77,2	<b>389,8</b>
Subventions d'équipement versées	11,3	9,6	8,9	4,3	5,5	<b>39,6</b>
Nouveaux emprunts de l'année	63,8	57,5	50,7	46,1	29,1	<b>247,2</b>

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

<sup>35</sup> Dépenses d'équipement ventilées par fonction, nettes de produits reçus, hors opérations non ventilables.

La commune a réalisé des investissements soutenus tout au long de la période 2012-2016. Afin de les financer, outre l'augmentation de la fiscalité, elle est parvenue, en fin de période, à mobiliser également des ressources de cession immobilière.

## 2.4.2 L'endettement

La commune était endettée à hauteur de 324,2 M€ début 2012. Au cours des quatre exercices suivants, la dette a augmenté de plus de 100 M€ pour atteindre 425,7 M€ fin 2015<sup>36</sup>. L'endettement s'établit à 422,1 M€ fin 2016. Malgré cette évolution, l'amélioration de la CAF a permis de ramener la capacité de désendettement de 12 ans à moins de 8 ans.

L'encours de dette représente, en 2016, plus de 115 % des produits de gestion de la commune. Le ratio de dette par habitant, qui s'élève à 1 810 € en 2016, est de 34 % supérieur à celui des communes de plus de 200 000 habitants.

La commune comptait dans sa dette, début 2012, un volume de 50,4 M€ d'emprunts avec option de tirage de trésorerie, dont 12 M€ ont été consolidés en dette bancaire classique au cours de l'exercice. À l'exception de 2013, ces financements de long terme s'élèvent à 22,3 M€ fin 2016. La dette en devises, dont le capital s'élevait à 8,6 M€ début 2012, a été totalement remboursée.

Elle a également eu recours à des émissions obligataires. Début 2012, elle détenait 12,7 M€ d'emprunt obligataire, qu'elle rembourse par échéance annuelle d'1,6 M€. En novembre 2012, la commune a émis une obligation de 7,9 M€ à remboursement *in fine* en 2022, avec un taux d'intérêt de 4,3 %. Cet emprunt obligataire a été levé dans le cadre d'une émission groupée avec d'autres collectivités locales de 610 M€. Elle met en œuvre le mécanisme prudentiel de constatation par anticipation des annuités annuelles.

Des contrats de couverture ont, par ailleurs, été conclus pour neutraliser le risque de volatilité des taux de trois emprunts (dont l'obligation citée ci-dessus). Cette protection présente, au cours des exercices 2012 à 2016, une charge financière nette moyenne de 0,8 M€ par an. En 2016, la commune a par ailleurs refinancé deux emprunts de la Caisse des dépôts et consignations, constituant un capital de 12,7 M€, afin de diminuer leur charge d'intérêt.

Le taux d'intérêt moyen a diminué progressivement depuis 2012, passant de 2,9 % à 2,3 % en 2016. Les charges financières ont augmenté de 10,3 M€ à 11,5 M€ entre 2012 et 2013, puis ont diminué de façon continue jusqu'à 9,6 M€, soit 3 % des charges courantes.

La commune présente une structure de la dette sans emprunt à risque particulier. Le profil d'extinction de celle-ci montre une diminution rapide et linéaire du capital restant dû, hors emprunts nouveaux. Les annuités en capital, autour de 35 M€ jusqu'en 2019, diminueraient ensuite autour de 30 M€, puis de 20 M€ à partir de 2027.

---

<sup>36</sup> Hors endettement constitué pour le compte de la région dans l'opération du lycée hôtelier.

### 2.4.3 La trésorerie

En 2012, malgré le niveau élevé de la dette de long terme, la commune ne parvenait pas à dégager un fonds de roulement net global positif. Ce dernier s'établissait à - 1,1 M€ fin 2012 et, compte-tenu d'un besoin en fonds de roulement de 14,2 M€, générait une trésorerie négative de 15,3 M€. Dans un contexte de difficulté d'accès au crédit, la collectivité dépendait d'une ligne de trésorerie de 13,1 M€ en fin d'exercice. Elle était ainsi exposée à un risque de liquidité.

En 2016, le niveau de trésorerie négative s'est réduit, en partie grâce à des excédents de fonctionnement. La situation financière en ressort plus solide.

## 2.5 Les perspectives financières

Les résultats provisoires d'exécution de l'exercice 2017 font état d'une diminution de la CAF brute qui s'établirait à 49,5 M€ en 2017 contre 54,8 M€ en 2016. Les recettes de fonctionnement courant enregistreraient une baisse de 10 M€ pour les dotations mais une hausse de 4,1 M€ des produits de fiscalité et de 6,9 M€ des recettes d'exploitation. Les dépenses de fonctionnement augmenteraient sensiblement, avec une hausse de 5,9 M€ des charges de personnel et d'1,7 M€ des subventions, malgré une baisse de 0,6 M€ des charges à caractère général.

Les dépenses d'équipement seraient de 63 M€ et les emprunts nouveaux de 10 M€. L'investissement a été financé également pour 24,5 M€ par des produits de cession (ancienne maternité Salengro, ancienne faculté de pharmacie). La baisse de l'endettement permettrait de maintenir la capacité de désendettement à 8 ans.

La dette poursuivrait sa diminution avec 397 M€ de capital restant dû, réparti entre 56 contrats d'emprunt. Le taux d'intérêt moyen descendrait à 2 % en 2017 : les charges financières seraient de 8,2 M€, soit moins de 3 % des charges courantes.

### 2.5.1 Le plan pluriannuel d'investissement

Revu en 2014 et actualisé chaque année, le plan pluriannuel d'investissement fait état de 523,4 M€ d'investissement sur la période 2014-2020, dont un solde de 265,4 M€ restant à financer entre 2017 et 2020.

Les opérations les plus significatives de ce plan portent sur le domaine scolaire (au moins 65 M€) et le domaine sportif (au moins 39 M€). L'aménagement de l'espace et des quartiers occupe également une place majeure : solde de l'opération de renouvellement urbain de Lille sud pour environ 4 M€, travaux des espaces publics Porte de Valenciennes pour 18 M€, soutien à la production de logements et à la réhabilitation de l'habitat pour au moins 27 M€, participations aux zones d'aménagement concerté (ZAC) de Fives Cail Babcock pour 11,2 M€ et de la Porte de Valenciennes pour 5,8 M€. Une dépense de 9,5 M€ est prévue pour l'accompagnement des travaux de voirie de la MEL.

La commune a minoré ses participations aux ZAC par rapports aux bilans financiers prévisionnels des opérations, pour mieux correspondre au rythme réel d'avancement de la concession d'aménagement.

## 2.5.2 Les conditions de maintien des équilibres financiers

La commune de Lille a construit ses prévisions financières autour de trois objectifs : une épargne nette supérieure à 10 M€, une capacité de désendettement de 10 années maximum et des taux de fiscalité inchangés jusqu'à la fin du mandat. S'agissant des recettes de fonctionnement, la collectivité se fonde sur les paramètres suivants : hausse du produit fiscal de 0,9 % par an en moyenne de 2017 à 2020, dont 0,4 % au titre de la revalorisation forfaitaire annuelle ; stabilisation des dotations de l'État au niveau issu de la loi de finances 2017 ; pour les autres recettes de fonctionnement, reconduction à l'identique, hormis la recette dynamique des droits de stationnement.

Sur cette base, permettant d'envisager une progression des recettes de fonctionnement d'1 % par an en moyenne entre 2017 et 2020, la commune se donne, comme contrainte, la maîtrise des dépenses de fonctionnement à hauteur de + 1,3 % par an en moyenne entre 2017 et 2020, et une décélération progressive des dépenses d'investissement réalisées par exercice, de 71 M€ en 2017 à 53 M€ en 2020. Celles-ci, seraient financées en partie par des produits de cessions d'immobilisations dont la commune attend une recette annuelle moyenne de 5 M€ (après plus de 20 M€ en 2017), grâce à l'amélioration de sa gestion du patrimoine.

Pour les dépenses de fonctionnement, il est prévu une augmentation d'1,3 % par an en moyenne. Le respect de cette trajectoire suppose un ralentissement de la progression de la masse salariale, enjeu majeur pour les prochaines années. Pour atteindre cet objectif, la commune s'appuie principalement sur des hypothèses d'optimisation de la gestion, accompagnée de redéploiement de postes.

Concernant les subventions, les projections tablent sur une augmentation d'1,7 %. Au vu de l'évolution constatée depuis 2012, la commune pourrait se fixer un objectif de poursuite de leur stabilisation, une fois prise en compte la dotation exceptionnelle prévue pour le centre communal d'action sociale.

Dans ces conditions, la CAF brute reculerait de 8 M€ entre 2016 et 2020, s'établissant à 12 % des produits de gestion en 2020. Cette diminution s'accorde avec la baisse prévue de l'investissement, même réévalué. Pour financer les investissements, le recours à l'emprunt demeure important, surtout sur les exercices 2018 et 2019 où il représente près de 60 % des investissements prévus, mais l'annuité de la dette reste relativement stable. La capacité de désendettement de la commune remonterait à 8,5 années en 2020, ce qui reste un niveau mesuré.

Ces éléments prospectifs soulignent que la maîtrise des charges courantes, notamment celles des personnels, mais aussi des subventions aux associations, constitue une exigence forte pour la collectivité si elle souhaite poursuivre sa politique d'investissement tout en maintenant ses équilibres financiers. Sous ces conditions, la trajectoire financière qu'elle s'est fixée paraît soutenable.

Les marges possibles en matière de gestion des ressources humaines, l'organisation interne concernant les services affectés aux communes associées et les transferts de compétences à la MEL, trois thèmes qui sont développés dans la partie suivante, représentent autant de potentialités pour réduire les dépenses de la commune de l'ordre de 18 M€. Selon les modalités de transfert de la voirie à la MEL, ces baisses de dépenses pourraient représenter l'équivalent de quatre points de fiscalité.

---

### ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

---

*La situation financière de la ville de Lille, délicate la première année, s'est nettement redressée sur la période 2012-2016. Outre une meilleure maîtrise de ses charges, surtout en matière d'achats courants, cette amélioration a été permise par la mobilisation des ressources d'exploitation et le recours au levier fiscal. Il demeure que le niveau de dépenses est très nettement supérieur aux autres collectivités de taille comparable. La trajectoire financière de la commune paraît soutenable, notamment au vu des résultats provisoires de 2017, mais les équilibres financiers restent conditionnés notamment à l'évolution maîtrisée des dépenses de personnel.*

---

## **3 RISQUES ET MARGES DE MANŒUVRE**

### **3.1 Les risques financiers externes**

#### **3.1.1 Les participations au capital de sociétés**

La commune est actionnaire de neuf sociétés, pour un montant total de 3 M€ : trois sociétés d'économie mixte (SEM), trois sociétés publiques locales (SPL), dont une d'aménagement, et trois sociétés coopératives d'intérêt collectif. La collectivité détient en particulier : 62 % du capital de la SEM Lille Grand Palais, soit pour 1,7 M€ d'actions ; 31,5 % de la SEM SORELI, soit 0,5 M€ ; 30 % de la SPL Euralille, soit 0,4 M€ ; et 2 % de la SEM Ville Renouvelée, soit 0,2 M€.

Elle assure un suivi de l'exposition au risque de défaillance de ces sociétés, qui est au demeurant limité au regard des enjeux financiers.

### 3.1.2 Les garanties d'emprunt

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>37</sup>, l'encours de la dette garantie par la commune s'élève à 14,7 M€, dont 2,5 M€ pour des organismes de logement social, 3 M€ pour l'Institut Pasteur de Lille et 9 M€ pour le Groupement des Hôpitaux de l'Institut Catholique de Lille (construction de l'hôpital Saint-Vincent). Ces montants respectent les limites posées par l'article L. 2252-1 du CGCT<sup>38</sup>. En l'état actuel, selon les informations communiquées par l'ordonnateur, ces garanties d'emprunt ne présenteraient pas de risque avéré.

### 3.1.3 Les relations avec les centres communaux d'action sociale

La commune soutient de façon croissante les CCAS de Lille, Lomme et Hellemmes. Les subventions qui leur sont attribuées ont atteint 9,1 M€ en 2016. La majeure partie finance l'action sociale mise en œuvre pour la commune-centre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur et la présidente du CCAS de Lille soulignent qu'a été engagée une stratégie de réduction des charges et de valorisation du patrimoine du CCAS, dans le cadre de relations financières formalisées.

Ces subventions, comportent aussi des contributions au fonctionnement des établissements médico-sociaux gérés par les CCAS, et en particulier des EHPAD. Les fonds octroyés ont connu une hausse sensible, alors que ces budgets devraient être, en principe, équilibrés. Cette évolution est notamment due à la baisse, en 2015, de l'ordre de 3 % de certaines recettes de tarification, dans une situation où les établissements qu'ils gèrent étaient déjà déficitaires, en raison notamment des coûts fixes liés à la transformation d'une partie des anciens foyers-logements en EHPAD<sup>39</sup> de petite taille.

Sans mesure de restructuration de l'offre, le poids sur le budget municipal pourrait s'accroître dans les prochaines années en conséquence de la récente réforme tarifaire, dont la mise en œuvre se traduit par une diminution sur plusieurs années des dotations des EHPAD qui sont au-dessus des tarifs moyens. Ce risque est d'ailleurs intégré dans la prospective financière de la collectivité, sous la forme d'une ligne spécifique d'1,9 M€.

La commune supporte, ainsi, directement l'organisation structurellement déficitaire des établissements médico-sociaux gérés par les CCAS. Cette situation fait l'objet d'une attention soutenue de la commune, qui a réorganisé ses relations financières avec les CCAS et s'attache à mettre en place avec eux une stratégie de retour à l'équilibre, en l'absence, à court terme, d'un accord avec le centre hospitalier régional universitaire pour une éventuelle reprise des EHPAD.

---

<sup>37</sup> Source : budget primitif 2018.

<sup>38</sup> Le montant total des annuités garanties à échoir au cours d'un exercice ne peut excéder 50 % des recettes réelles de la section de fonctionnement du budget communal.

<sup>39</sup> EHPAD : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes.

## 3.2 La répartition des interventions entre la commune et la métropole

En 2011, la commune de Lille avait réalisé une étude sur les charges de centralité qu'elle estimait supporter. Dans les domaines de la culture et des loisirs, l'étude ciblait 11 structures considérées comme « emblématiques des équipements de centralité, d'utilisation métropolitaine » : Aéronef, Zoo, Musée d'Histoire Naturelle, Halle de Glisse, Conservatoire, Opéra, Palais des Beaux-Arts, Théâtre du Nord, les trois Maisons Folie (Wazemmes, Moulins et Lomme). Les budgets de fonctionnement de ces 11 structures représentaient 37,6 M€ en 2010, dont 19,7 M€ assumés par la commune, avec un apport de la MEL de 3,2 M€. Sur des équipements tels que le zoo, et plus récemment le conservatoire, la commune a mis en place une tarification différenciée entre résidents lillois et non-lillois.

### 3.2.1 La compétence dans les domaines de la culture et du sport

La commune a conservé l'intégralité des compétences dans les domaines de la culture et du sport. Elle y consacre d'ailleurs des moyens conséquents (cf. *supra*). Aucun transfert n'a été opéré à ce titre en direction de la métropole.

La MEL a une compétence sur les équipements culturels et sportifs d'intérêt métropolitain. La définition qu'elle donne à cette compétence se limite à une liste d'équipements considérés d'intérêt métropolitain, qui n'établit pas de critère objectif, comme pourrait l'être par exemple le rayonnement desdits équipements. Cette liste ne comprend pas d'équipement lillois<sup>40</sup>. La commune en assure le financement, bénéficiant pour certains, de fonds de concours : fonds de concours annuel en fonctionnement d'environ 1 M€ pour le conservatoire à rayonnement régional (soutien au 3<sup>ème</sup> cycle), fonds de concours aux travaux de restauration de la toiture du Palais des Beaux-Arts (8 M€ au total), fonds de concours au réseau des fabriques culturelles qui bénéficient aux Maisons Folie (0,1 M€ par an), ainsi que fonds de concours pour les piscines, destiné à couvrir les dépenses liées à l'accueil des scolaires pour l'apprentissage de la natation, à hauteur de 2,50 € par entrée, soit un total de 0,4 M€ pour la commune de Lille.

Par ailleurs, la MEL exerce une compétence de « soutien et promotion d'événements métropolitains », rappelée par l'article 4 du décret du 23 décembre 2014 l'instituant comme métropole.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la MEL indique que celle-ci intervient « sur les projets, dès lors qu'ils ont un rayonnement métropolitain ou favorisent le travail en commun des structures ». La chambre relève qu'il s'agit d'une compétence qui a été exercée, jusqu'à présent, sans définition précise du caractère métropolitain des événements concernés et qui n'a donné lieu à aucun transfert ; cette situation est contraire aux principes de l'intercommunalité, fondés sur la substitution entre personnes morales dans le périmètre de la compétence prise.

---

<sup>40</sup> Toutefois, dans le domaine du sport, le stade Grimonprez-Jooris avait été transféré, avant qu'il ne soit finalement détruit, et la future piscine olympique prévue sur le site de Saint-Sauveur sera considérée d'intérêt métropolitain.

Contrairement à ce que soutiennent l'ordonnateur de la commune et le président de la MEL dans leurs réponses respectives, l'article L. 1111-4 du CGCT, qui institue la culture et le sport au nombre des « compétences partagées », ne peut être interprété comme autorisant le cumul d'intervention entre une commune et son intercommunalité, caractérisé par un développement de compétence de cette dernière en-dehors de tout transfert.

Au sein du partage de compétences entre la commune et la MEL en matière culturelle et sportive, la première a conservé la totalité des compétences sur son territoire en l'absence de tout transfert à la seconde. Le périmètre d'intervention de la commune concernant les événements culturels et sportifs doit être clarifié par une définition de sa compétence par la métropole.

### **3.2.2 La réalisation des opérations d'aménagement**

#### **3.2.2.1 L'évolution de la compétence**

Suite à son changement de statut au 1<sup>er</sup> janvier 2015, la MEL a acquis une compétence sur l'ensemble des opérations d'aménagement d'intérêt métropolitain. Son assemblée délibérante a décidé, le 2 décembre 2016, de reconnaître l'intérêt métropolitain à toutes les opérations d'aménagement sur son territoire.

Cette prise de responsabilité pleine et entière devrait s'accompagner d'une redéfinition stricte des modalités de participation de la commune. Si le président de la MEL estime, à juste titre, que les collectivités peuvent apporter des subventions aux opérations d'aménagement en vertu de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme, en revanche, cette possibilité ne peut s'exercer en-dehors de l'exercice de compétences desdites collectivités : en l'espèce, la commune de Lille ne peut participer à l'équilibre d'une opération d'aménagement alors qu'il s'agit d'une compétence transférée à la MEL.

Jusqu'à la transformation de la communauté urbaine de Lille en métropole en 2015, la commune est restée compétente sur les opérations d'aménagement hors zones d'aménagement concerté (ZAC), définies par l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme. Le partage de compétences s'est ainsi opéré en fonction du choix de recourir à la modalité particulière d'aménagement que constituent les ZAC, encadrées par l'article L. 311-1 du code de l'urbanisme ; ce partage se détermine avec un certain pouvoir discrétionnaire, sur un périmètre et avec un programme délibéré.

La commune a consacré 52,5 M€, soit 12,2 % de son effort d'investissement sur l'ensemble de la période 2012-2016, aux aménagements urbains, retracés dans les fonctions 814 « Éclairage public », 820 « Aménagement », 821 « Voirie » et 822 « Équipements de voirie ». Cela correspond, en 2016, à 58 € par habitant.

À titre de comparaison, dans l'ensemble des communes de plus de 200 000 habitants (hors Paris), cet effort s'est limité à 6,3 % des dépenses et subventions d'équipement, correspondant, en 2016, à 16 € par habitant.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la MEL estime que le poids de ces dépenses est intrinsèquement lié à la nature physique des opérations et au nombre d'opérations réalisées. Selon lui, les opérations d'aménagement menées simultanément sur le territoire de Lille représentent un renouvellement bien plus important que ne peuvent connaître la plupart des communes, ayant permis de restructurer durablement et favorablement une partie significative des quartiers lillois en fragilité.

### 3.2.2.2 Les opérations d'aménagement portées par la commune

Sont concernées deux opérations d'aménagement depuis 2012. La concession d'aménagement Exide-Europe, concédée à la SORELI en 1997 pour 25 ans, avait pour objet l'aménagement de 26 725 m<sup>2</sup> de terrains et la réhabilitation d'un bâtiment industriel, en vue d'accueil des activités, économique à Lille-Sud. La convention d'aménagement a été résiliée de façon anticipée en 2015. Le montant total prévisionnel de participation de la commune à l'opération s'élève à 0,3 M€. Une partie des terrains concernés (5 926 m<sup>2</sup>) a été transférée à la ZAC Arras-Europe.

La concession d'aménagement Margueritois s'inscrit dans les opérations de renouvellement urbain. La participation de la commune, hors participation aux ouvrages (en l'occurrence d'1,1 M€ de la commune, de 2,3 M€ de la MEL et d'1,2 M€ de l'ANRU<sup>41</sup>), s'élève à 1,3 M€. La participation de la MEL aux équipements publics correspond à la voirie, hors mobilier urbain, éclairage public et espaces verts.

### 3.2.2.3 La participation de la commune aux ZAC métropolitaines

La commune a contribué financièrement, à niveau élevé, aux opérations portées par la MEL sur son territoire. Dans plusieurs d'entre elles, ses participations recouvrent des charges qui auraient dû relever de la métropole.

La ZAC Fives Cail Babcock présente un montant total d'opération prévisionnel de 140,4 M€, dont la majeure partie reste à réaliser d'ici 2023. Le projet d'aménagement du site de 17 hectares comprend notamment l'implantation d'un lycée international d'hôtellerie et de la bourse du travail, la création de 850 logements, d'activités tertiaires et d'équipements et l'aménagement de 7 hectares d'espaces verts et d'espaces publics en réseaux.

Le montant des participations de la commune a été contractualisé à hauteur de 32,2 M€, soit 23 % du total des dépenses hors taxes de l'opération. La délibération prise par le conseil municipal le 17 décembre 2012, indique que sa participation porte sur les « équipements publics (...) correspondant à ses compétences en matière d'espaces publics (mobilier urbain, éclairage public, espaces verts...) ». Toutefois, le montant de participation aux ouvrages n'est présenté que globalement dans le bilan financier prévisionnel de la ZAC, sans détail pour chaque opération.

---

<sup>41</sup> ANRU : agence nationale de rénovation urbaine.

La ZAC faubourg d'Arras-rue de l'Europe, quant à elle, a été lancée en janvier 2008, dans le cadre du projet de rénovation urbaine du quartier de Lille-sud. La participation de la commune à l'opération, destinée au financement des équipements publics inclus dans le programme et relevant de sa compétence (parc, éclairage public, espaces verts et mobilier urbain), s'élève à 14,7 M€, dont 6,1 M€ pour le parc et 8,6 M€ pour les réalisations qualifiées « d'accompagnement de voirie », soit 21 % du montant total des dépenses HT de l'opération estimée à 68,7 M€.

Selon les bilans financiers prévisionnels de la ZAC, les participations de la commune incluent une « quote-part de frais généraux » appliquée aux opérations qui lui sont affectées, dont le taux a augmenté par avenant pour atteindre 28 %, soit 4,6 M€ pour 16,4 M€ de « dépenses directement affectables ». Or, les frais généraux, sont des dépenses relevant de la responsabilité de la collectivité concédante, c'est-à-dire la MEL.

La ZAC des rives de la haute Deûle est arrivée à échéance fin 2017. Le bilan prévisionnel de l'opération a inscrit 2,4 M€ de participation de la commune aux ouvrages MEL et 0,7 M€ de contribution à la participation MEL hors ouvrages, pour un montant total d'opération de 75,5 M€.

Pour plusieurs opérations, par exemple pour la ZAC Saint-Sauveur (1,8 M€ d'études préalables), il a également été constaté que les études préalables au lancement d'opérations d'aménagement ont été cofinancées par la commune et la métropole. Or, ces études ne sont pas détachables de la compétence de création des ZAC : elles auraient, dès lors, dû être prises en charge intégralement par la MEL.

### 3.2.3 La voirie

Dans le domaine de la voirie, la commune exerce les compétences de nettoyage, ainsi que sur l'éclairage public, le mobilier urbain et les espaces verts. Quoiqu'elle dispose d'une compétence en matière de nettoyage des espaces publics en tant que garante de la salubrité publique et de la sûreté et de la commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publiques, conformément aux dispositions de l'article L. 2212-2 du CGCT, cet état de fait est en partie injustifié au regard des compétences dévolues à la métropole.

La MEL a, en effet, compétence en matière de voirie depuis son origine, par application de l'article 4 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines et du décret n° 67-1053 du 2 décembre 1967. Cette compétence porte sur la voirie et ses dépendances, c'est-à-dire les éléments nécessaires à la conservation et à l'exploitation de la route ainsi qu'à la sécurité des usagers, lesquels ne peuvent pas être dissociés de la chaussée pour cette raison. Ne font pas partie des dépendances les espaces verts sans lien fonctionnel avec la voirie ainsi que les réseaux d'assainissement, d'eau, d'énergie et de télécommunications.

Les éléments de mobilier urbain constituant des équipements destinés à la sécurité des usagers de la route<sup>42</sup>, ainsi que les plantations de voirie, sont en principe<sup>43</sup> considérés comme des dépendances de voirie.

---

<sup>42</sup> Pour lesquels le maire peut être prescripteur en vertu de ses pouvoirs de police.

<sup>43</sup> Cf. circulaire DGCL/DGUHC du 20 février 2006.

Comme l'indique le président de la MEL, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, ce morcellement des compétences est un facteur de complexité dans la gestion de la voirie et de manque de lisibilité des interventions pour les habitants.

La compétence relative à la voirie, outre sa création et son aménagement, inclut dès l'origine son entretien. L'article 7 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines implique, en effet, que le transfert de l'entretien des voies est inclus dans celui de la voirie, tandis que son article 34, portant sur l'institution d'une taxe de balayage, implique, quant à lui, que la communauté urbaine soit compétente, à travers l'entretien de la voirie, sur son nettoyage. La décision du Conseil d'État du 18 mai 1988<sup>44</sup> a confirmé que le transfert des compétences des communes à une communauté urbaine dans le domaine de la voirie a « *pour conséquence de mettre à la charge exclusive de la communauté l'entretien des voies et notamment leur nettoyage à l'issue des marchés se tenant sur ces voies.* » Cette définition de la compétence a été confirmée pour les métropoles par l'article L. 5217-2 du CGCT.

Contrairement à ce qu'estime le président de la MEL dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la compétence de la commune en matière de salubrité publique n'exonère pas la métropole d'exercer la sienne sur la voirie. Le nettoyage des voies et trottoirs constitue une part indissociable de la compétence relative à la voirie, dont le transfert à la MEL dans sa totalité a été rendu obligatoire dès la loi de 1966. La MEL devrait donc prendre en charge cette activité et ne pas considérer que les interventions spécifiques de la commune pour la salubrité publique justifient le maintien d'une activité complémentaire de nettoyage.

Pour assurer le nettoyage de la voirie, la commune a signé, en 2012, un marché portant sur le nettoyage des espaces publics, dont un ensemble de prestations d'un montant annuel de 6,9 M€ HT, soit 7,35 M€ TTC, relève de la compétence métropolitaine. À l'issue de ce marché, la commune a conclu un marché commun avec Lille Métropole communauté Urbaine<sup>45</sup>, dont l'objet est la collecte des déchets et le nettoyage des espaces publics intramuros de Lille, à compter du 1<sup>er</sup> mai 2014. L'exécution du marché donne lieu à paiement de l'ensemble par la commune et à refacturation à la MEL pour la collecte des déchets.

Dans ce cadre, il conviendrait de revoir précisément la ligne de répartition de leurs compétences respectives. Parmi les prestations effectuées pour la commune, la plus grande partie est rattachable à la compétence d'entretien de voirie relevant de la responsabilité de la métropole : hors modalités d'intéressement à la performance et hors prestations supplémentaires, cela correspond à un coût annuel de 6,9 M€ TTC, selon la décomposition du prix global et forfaitaire. Ces charges seraient ainsi à ajouter au montant refacturé à la MEL.

La commune, par ailleurs, a signé plusieurs marchés d'insertion portant sur le nettoyage d'espaces publics. Il s'agit plus précisément de prestations d'îlotage à l'échelle de quatre quartiers lillois (Bois-Blanc, Lille-Sud, Lille Moulins et Lille Fives), pour un montant annuel limité à 0,1 M€. La MEL devrait être substituée à la commune pour la poursuite de l'exécution des contrats.

---

<sup>44</sup> Conseil d'État, 6 / 2 SSR, du 18 mai 1988, 53575, Communauté urbaine de Lyon.

<sup>45</sup> Devenue depuis la Métropole Européenne de Lille (MEL).

Les dépenses annuelles d'investissement en matériel se sont élevées à 0,7 M€ en 2016, comptabilisées en sous-fonction 813 « propreté urbaine ». Ce niveau de dépense est neuf fois plus élevé par habitant que la moyenne des communes de plus de 200 000 habitants (hors Paris), la majorité des autres communes n'ayant aucune dépense d'investissement dans ce domaine ou des dépenses très faibles.

De plus, la commune compte 112 ETPT (en 2016) d'agents du service propreté affectés au nettoyage de l'espace public, soit 3,56 M€ de masse salariale. Treize agents en contrat aidé complétaient l'effectif jusqu'au 31 décembre 2017. Le fonctionnement du service propreté entraîne également, selon la commune, 0,6 M€ de dépenses récurrentes.

Les dépenses totales de nettoyage de voirie, estimées à un total d'environ 12 M€ par an, devraient peser sur la MEL et non sur la commune. Le transfert des charges concernées, des marchés de prestation, des équipements et des agents, aurait dû intervenir, de droit, dès l'origine de la création de la communauté urbaine.

**Rappel au droit n°1 : mettre en œuvre avec la MEL le transfert à celle-ci de l'entretien de voirie, conformément à l'article L. 5217-2 du CGCT.**

### 3.3 L'organisation du travail et les rémunérations

#### 3.3.1 Le temps de travail

Le décompte du temps de travail dans les collectivités territoriales est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures<sup>46</sup>. Selon une jurisprudence constante, cette durée annuelle de travail constitue non seulement un plafond mais aussi un plancher<sup>47</sup>.

La commune de Lille fonctionne sur une durée annuelle de travail inférieure à cette durée réglementaire. Le régime de temps de travail est issu d'une délibération du 14 décembre 2001, s'appuyant sur le contrat de solidarité conclu avec l'État le 30 novembre 1981, et fixant une durée annuelle de travail de 1 512 heures. Cette durée a été ultérieurement portée à 1 519 heures suite à l'introduction de la journée de solidarité. Elle correspond à 217 jours de travail de 7 h.

En écartant du calcul les jours de fractionnement, qui constituent des jours supplémentaires attribués sous condition<sup>48</sup>, la durée annuelle de travail de référence de la commune s'établit à 1 533 heures, inférieure de 74 heures à la durée réglementaire.

---

<sup>46</sup> Conformément aux dispositions de l'article 1 du 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.

<sup>47</sup> Conseil d'État, 9 octobre 2002, n° 238070, Fédération nationale interco CFDT, n° 238461.

<sup>48</sup> Les jours de fractionnement ne doivent ni être systématiquement octroyés ni être retirés de la durée annuelle de travail de référence.

Selon le règlement intérieur des agents municipaux, ceux-ci bénéficient, en sus des 25 jours de congés légaux, de 3 jours supplémentaires accordés par la collectivité, de 2 jours pour les fêtes locales (lundi des fêtes de Lille et lundi de la braderie) ainsi que « des journées supplémentaires fixées chaque année à sa discrétion dans le respect de la durée annuelle du temps de travail portée à 1 519 h », dont le nombre varie en fonction du nombre de jours fériés tombant un samedi ou un dimanche, avec un maximum de 5 jours<sup>49</sup>. Selon l'ordonnateur, ces jours sont, en moyenne, au nombre de 3 chaque année.

Le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, tel qu'issu de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001, précise que : « *les régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 (...) peuvent être maintenus en application par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement prise après avis du comité technique paritaire (...)* ». Or, le contrat de solidarité de 1981, sur lequel s'appuie le régime de temps de travail, n'apporte une justification au maintien d'un régime antérieur que pour l'octroi de 5 jours de congés supplémentaires.

En effet, « les journées supplémentaires » à la discrétion du maire ne peuvent s'appuyer sur le régime antérieurement mis en place. En l'absence de délibération du conseil municipal, ils sont dépourvus de base juridique. La part de masse salariale annuelle correspondant à trois jours supplémentaires irrégulièrement octroyés équivaut à 2,3 M€<sup>50</sup>. Leur suppression devrait permettre, en relevant la durée annuelle de travail à 1 572 heures, une récupération de près de 100 000 heures de travail par an, soit 65 ETP<sup>51</sup>. En tenant compte des agents qui bénéficient d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (travaillant donc en principe au-delà de leur horaire de base), cette évaluation pourrait être réduite à 55 ETP.

Dans le régime actuel, seuls les trois « jours supplémentaires accordés par la collectivité » et les deux jours pour les fêtes locales (lundi des fêtes de Lille et lundi de la braderie) relèvent, selon les termes de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 citée, d'un régime de travail mis en place antérieurement à la loi du 3 janvier 2001. L'octroi de ces cinq jours de congés supplémentaires, régulièrement maintenus, représente 170 000 heures de travail par an, soit une marge de manœuvre potentielle de 106 ETP à 1 607 h annuelles, équivalant à un montant de 3,8 M€ en 2016.

De la même façon, le nombre de jours de congés dont bénéficient les agents affectés à la commune associée de Lomme correspond à un régime de 1 519 h de travail annuel. Or, là aussi, le régime antérieur qui a pu être justifié est limité à l'octroi de la 6<sup>ème</sup> semaine de congés payés. Pour le reste, rien ne justifie le maintien d'une situation dérogatoire, plus avantageuse, pour une fraction du personnel communal soumis à la même autorité territoriale.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur précise qu'un nombre marginal d'agents affectés à la commune associée de Lomme est concerné par cette pratique et s'engage à travailler à une harmonisation sur le sujet.

---

<sup>49</sup> Ce maximum traduit la limite posée par le temps de travail annuel dans la collectivité.

<sup>50</sup> Par répartition de la masse salariale totale de 191 M€ (2016) sur l'ensemble des jours travaillés et jours de congés.

<sup>51</sup> Nombre d'ETP calculé sur une base de 1 572 h annuelles, compte-tenu de l'effectif total d'agents de la commune en 2016 (4 862 ETPT).

Au-delà de ces congés, les agents bénéficient de congés supplémentaires en fonction de l'ancienneté (entre 1 jour à partir de 10 ans d'ancienneté et 6 jours à partir de 40 ans d'ancienneté) et pour le départ en retraite (5 jours supplémentaires). Ces congés n'apparaissent pas dans le régime de temps de travail défini par la délibération du 14 décembre 2001 et conduisent les agents concernés à avoir une durée de travail inférieure aux 1 519 h indiqués comme durée de référence dans le règlement intérieur. Ils n'apparaissent pas non plus dans le contrat de solidarité en vertu duquel est appliqué le régime de temps de travail. La jurisprudence<sup>52</sup> considère qu'un tel avantage de congés supplémentaires ne peut être assimilé à un régime de travail particulier, ni au titre du 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, ni au titre de l'article 2 du décret du 12 juillet 2001. L'attribution de ces jours de congés supplémentaires présente ainsi un caractère irrégulier.

Le nombre de jours de congés octroyés aux agents est, en partie, dépourvu de base juridique et, par conséquent, irrégulier. Le respect du régime légal du temps de travail permettrait à la commune de dégager des marges de manœuvre en termes d'heures disponibles.

**Recommandation n° 5 : mettre un terme à l'octroi de jours de congés supplémentaires qui ne procèdent pas d'un régime de travail mis en place antérieurement à la loi de 2001.**

### 3.3.2 L'organisation des services affectés aux communes associées

Les fusions-associations ont été actées par arrêté préfectoral du 18 avril 1977, pour Hellemmes et par décret du 22 février 2000, pour Lomme. Ce statut permet à chaque entité de garder des particularismes de gestion sur les équipements de proximité, au travers de moyens humains et financiers dédiés. Il prévoit en revanche une personnalité juridique unique de la commune nouvelle dans les prises de décisions, ainsi qu'en matière de gestion des personnels, des finances et des biens. Les conseils communaux ne constituent que des instances consultatives préalables aux décisions prises par le conseil municipal.

Les dispositions de l'article 36 de la loi du 31 décembre 1982, prévoient que les attributions propres à la commune associée soient réalisées au moyen d'agents affectés ainsi qu'en ayant recours aux services de la commune. Elles ne font pas obstacle à une mutualisation des services entre les communes associées, sous la forme notamment d'affectations partielles des agents. Dans un contexte d'obligation législative à organiser la mutualisation des services entre les communes et intercommunalités, un effort de rationalisation de l'organisation des services au sein d'une commune unique entre ses anciennes entités fusionnées, même sous la forme d'une fusion-association, peut légitimement être attendu.

---

<sup>52</sup> Arrêt de la Cour administrative d'appel de Nantes n° 03NT00614 du 28 mai 2004.

L'organisation des services communaux d'Hellemmes est d'ailleurs plus intégrée que celle de Lomme : les ressources humaines et la commande publique y sont gérées par des services communs. Pour le territoire de Lomme, en revanche, l'ensemble des services supports sont séparés : ressources humaines, finances, commande publique, systèmes d'information. Dans le domaine informatique en particulier, les surcoûts de maintenance de logiciels ont conduit la commune à programmer un regroupement progressif du système d'information.

En 2016, la commune de Lille a établi une « charte de mutualisation », prenant en compte, dans ce cadre, à la fois le management intégré de service, le partenariat et l'échange d'informations. Les enjeux identifiés portent sur l'équité de traitement des usagers sur l'ensemble du territoire de la commune et sur l'intérêt partagé en termes de « taille critique », de capacités d'expertise et d'économies d'échelle. La charte a défini des instances de régulation et de concertation ainsi que des outils et méthodes de travail, mais non des objectifs opérationnels.

Concernant les services supports, le maintien d'entités locales n'a pas de justification, dans la mesure où il ne s'agit pas de prérogatives d'attribution des communes associées. L'effectif des fonctions supports<sup>53</sup> des communes associées s'élève à 37 ETPT, soit une masse salariale d'1,4 M€ en 2016. L'écart d'intégration entre les deux communes associées, évoqué ci-dessus, se caractérise par le fait qu'Hellemmes compte 8 agents (0,3 M€) pour ces fonctions alors que Lomme en dénombre 29 (1,1 M€)<sup>54</sup>.

Les services opérationnels spécifiques aux communes associées se justifient au regard des particularismes de gestion des équipements de proximité. En revanche, ils peuvent être pilotés techniquement par des directions mutualisées, leur permettant de bénéficier d'un haut niveau d'expertise avec une forte économie d'échelle. L'effectif des directions opérationnelles<sup>55</sup> (directeur et équipe de direction) des communes associées, s'élève à 20 ETPT, soit l'équivalent d'une masse salariale d'1,1 M€ en 2016.

Le processus de fusion-association, qui prévoit une représentation et des modes de gestion unifiés entre la commune de Lille et les deux sites désormais associés, est resté inachevé, en particulier concernant les services affectés à Lomme. La charte de mutualisation établie en 2016 n'est pas de nature à modifier une situation dans laquelle les services restent insuffisamment intégrés.

**Recommandation n° 6 : poursuivre la démarche d'intégration des administrations communales associées, afin de permettre une meilleure mise en commun des moyens et une unité de gestion du personnel.**

<sup>53</sup> Ressources humaines, commande publique, finances, informatique.

<sup>54</sup> La persistance de services dédiés notamment aux ressources humaines dans chacune des communes associées entraîne des surcoûts de gestion. Elle implique également une complexité supplémentaire au travers du maintien d'un système d'information du personnel fragmenté.

<sup>55</sup> Communication, culture, éducation, services à la population, sport, solidarité, cadre de vie, services techniques, etc.

### 3.3.3 Les primes annuelles

Le régime indemnitaire local se compose de deux parts.

La commune de Lille s'est dotée d'un régime mensuel modulé par filière, grade et niveaux de fonctions. Les principales primes mensuelles octroyées dans ce cadre sont l'indemnité d'administration et de technicité (IAT, qui représente 4,5 M€ de rémunération brute totale versée en 2016) et l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS, soit 3,3 M€).

Par ailleurs, elle verse annuellement un complément indemnitaire (dit prime d'accord salarial), ainsi qu'un complément annuel de rémunération attribué au titre de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, en deux fois (juin puis décembre). Ces deux compléments sont modulés en fonction de la présence effective (sur la base des arrêts maladie). La modulation est également prévue pour la prime d'accord salarial.

Le régime indemnitaire se fonde sur une délibération du 16 décembre 1996.

Celle-ci a revu l'ensemble des primes, suite au décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ces textes fondent le principe de parité entre fonction publique de l'État et fonction publique territoriale pour le régime indemnitaire. Ils ne permettent pas de créer une prime qui n'existerait pas pour les catégories de fonctionnaires équivalentes de la fonction publique de l'État.

#### 3.3.3.1 La prime annuelle et sa part variable complémentaire

La commune a pris une délibération le 22 décembre 1984, pour intégrer à son budget la prime annuelle des agents communaux. La délibération ne précise pas le montant individuel de la prime. Elle ne comporte pas de mécanisme de revalorisation. Elle statue sur le montant global budgété, soit 1,85 M€, dont 1,76 M€ de rémunération brute<sup>56</sup>.

Mais, la délibération précitée du 16 décembre 1996, a ajouté à ce montant un « complément de rémunération », présenté comme « la transposition, au bénéfice des agents territoriaux, d'un complément de rémunération versé par les départements et les régions à certains agents de l'État », dans le cadre de l'article 88 cité précédemment. Il s'agit d'une part variable supplémentaire de 274 €, portant le montant de la prime annuelle à 960 €. Ce total a été revalorisé en 1997 puis en 1999 pour atteindre 1 036,66 €. Ce montant est resté inchangé depuis lors.

L'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale instaure une exception à l'article 88, selon laquelle « *les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales (...) ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement* ».

---

<sup>56</sup> En fonction du nombre d'agents permanents identifié au budget primitif de 1984, ce montant correspondait au montant de prime annuelle de 4 500 FF (686 €) repris par la délibération de 1996.

Les dispositions de la délibération de 1984 permettent d'attester l'existence d'une prime annuelle susceptible d'être maintenue, mais uniquement pour une partie fixe, d'un montant de 686 €, sans modalité de revalorisation. Dès lors, l'ajout d'une partie variable en 1996 sur le fondement de l'article 88 de la même loi, auquel l'article 111 fait justement exception, manque d'assise légale, de même, que les revalorisations ultérieures. Seul le montant de 686 € de prime annuelle reste conforme au regard des dispositions de la loi de 1984. Les revalorisations intervenues ainsi que la création de la partie variable ne peuvent être considérées comme des droits collectivement acquis et sont par conséquent irrégulières.

En 2016, selon les données fournies par la collectivité, la prime annuelle versée s'élève au total à 3,9 M€ de rémunération brute, dont 2,9 M€ pour sa partie fixe et 1 M€ pour sa partie variable. La part de prime annuelle irrégulière s'élève à 1,3 M€ de rémunération brute versée.

### 3.3.3.2 La prime d'accord salarial

La commune a en outre instauré, par délibération du 22 mai 2006, le versement d'un « complément indemnitaire » issu de protocoles d'accord annuels, sous forme d'attribution d'un « bonus » assis sur les différentes primes accessibles selon les catégories d'agents (notamment IAT et IFTS). Ce complément est appelé « prime d'accord salarial » et prend la forme d'une délibération annuelle portant revalorisation généralisée du régime indemnitaire, attribuée de façon ponctuelle (pour une période de référence limitée à l'année échue, avec un caractère rétroactif) ; par conséquent, il n'est pas automatiquement reconductible ; il est versé en une fois pour l'année.

En 2012, ce complément indemnitaire est de 410 € pour les agents de catégorie C (rattaché à l'IAT pour les adjoints administratifs), 475 € pour les agents de catégorie B (rattaché à l'IAT ou à l'IFTS selon l'échelon pour les rédacteurs) et 505 € pour les agents de catégorie A (rattaché à l'IFTS pour les attachés et administrateurs). En 2013, le montant destiné aux agents de catégorie C a été porté à 455 €. Cet abondement annuel a été reconduit ensuite, année par année, dans les mêmes dispositions.

L'attribution collective et le versement annuel de ces compléments indemnitaires ne respectent pas les conditions fixées par les décrets relatifs à l'IFTS et à l'IAT<sup>57</sup>. Ces indemnités doivent, en effet, être attribuées individuellement et versées mensuellement. La prime d'accord salarial, qui représente en 2016 un total d'1,7 M€ de rémunération brute, s'apparente à un complément à la prime annuelle.

La mise en place, au 1<sup>er</sup> janvier 2017, d'un nouveau cadre réglementaire<sup>58</sup> pour le régime indemnitaire serait l'occasion de revoir les conditions d'attribution de la prime d'accord salarial. Son fonctionnement avec une part mensuelle et un complément annuel doit lui permettre de se substituer au régime mis en place.

---

<sup>57</sup> Décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des services déconcentrés, décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité d'administration et de technicité.

<sup>58</sup> Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

La commune a procédé à des revalorisations irrégulières de la prime annuelle qui a continué à être versée au titre des avantages collectivement acquis. La mise en place d'un cadre réglementaire rénové serait l'occasion de réaménager, en le sécurisant juridiquement, le régime indemnitaire, démarche que la commune a engagée en 2017 en vue d'une adoption en 2018.

**Rappel au droit n°2 : mettre fin à l'octroi de montants revalorisés de prime annuelle, en application de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui prévoit le seul maintien des avantages acquis, et aux modalités irrégulières d'attribution de la prime d'accord salarial.**

---

### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*La commune de Lille dispose de marges de manœuvre dans la gestion des ressources humaines, au regard du temps de travail actuel et du caractère partiellement irrégulier des primes annuelles. L'organisation des services avec les communes associées recèle également des possibilités d'amélioration.*

*La répartition des compétences avec la MEL devrait donner lieu à plusieurs ajustements substantiels, en application de la réglementation en vigueur et des définitions prises, ou restant à préciser, sur l'intérêt métropolitain. Ces évolutions sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur le niveau des dépenses de la commune et sa trajectoire financière.*

---

## **PARTIE II : L'EXERCICE DES COMPÉTENCES SCOLAIRES ET PÉRISCOLAIRES**

Cette partie s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

### **1 L'ORGANISATION DE LA POLITIQUE SCOLAIRE SUR LE TERRITOIRE**

La commune de Lille gère l'ensemble des compétences scolaires obligatoires<sup>59</sup> et facultatives. Elle pilote ainsi les activités périscolaires et la restauration scolaire. Il n'y a pas de transferts ou de mutualisations opérés avec la MEL. De même, il n'y a pas de coopérations engagées avec des communes voisines. La caisse des écoles est essentiellement en charge du dispositif de réussite éducative, qui n'est pas examiné dans le cadre du présent contrôle. Les coopératives scolaires jouent leur rôle habituel de soutien aux projets pédagogiques de classes (sorties scolaires, spectacles pour les élèves, intervenants, etc.).

#### **1.1 Le cadre du projet éducatif global**

La commune s'est dotée d'un projet éducatif global depuis 2005. La démarche, qui vise à développer une conception entière et partagée de l'éducation sur un territoire, a fait l'objet d'un renouvellement en 2011, au terme d'une évaluation externe et d'un travail mobilisant l'ensemble de la communauté éducative. Une 3<sup>ème</sup> génération du projet éducatif global a été adoptée en 2016, à l'issue d'une nouvelle concertation.

Le projet 2016 réaffirme des « ambitions communes » : « la réussite éducative pour former les citoyens de demain, la réussite scolaire pour chacun, l'épanouissement des enfants et des jeunes, la coéducation ». Sur la base des sept enjeux qui ont été conjointement définis par la communauté éducative, la commune a retenu les engagements suivants : « proposer et développer des actions de qualité, diversifiées, accessibles et équitables ; innover et adapter les contenus et les pratiques professionnelles ; soutenir et dynamiser le partenariat ; impliquer et associer les familles ; évaluer et ajuster les actions et les pratiques ; communiquer et informer, notamment en direction des familles les plus éloignées de l'offre ; être et rendre éco-responsable ».

---

<sup>59</sup> Les communes sont chargées de la construction, l'entretien et le fonctionnement des écoles maternelles et élémentaires, gèrent les personnels non enseignants et déterminent la sectorisation scolaire. L'État porte la responsabilité de l'enseignement scolaire et gère les enseignants.

L'exercice des compétences scolaires et périscolaires, de même que la politique en direction de la petite enfance, s'inscrit dans ce cadre. Comme le souligne particulièrement le projet éducatif global 2016, les politiques scolaires et périscolaires municipales sont conçues, de façon articulée, avec les responsabilités propres de l'Éducation nationale ainsi qu'avec les autres politiques publiques.

## **1.2 Les responsabilités propres des communes associées**

Dans le cadre de la fusion-association, les communes associées de Lomme et Hellemmes gèrent les équipements publics de proximité, dont font partie les écoles. Au travers des conventions d'association, elles déterminent le ressort des écoles primaires et organisent leur propre politique d'aménagement du temps de l'enfant. Il en résulte un exercice séparé mais pour partie coordonné des compétences scolaires et périscolaires par les communes associées. Ces dernières s'appuient sur des effectifs affectés, ainsi que sur des directions opérationnelles propres.

## **1.3 L'organisation du service chargé des affaires scolaires**

### **1.3.1 Trois organisations administratives**

La commune-centre de Lille et ses deux communes associées ont organisé leurs directions gérant les affaires scolaires et périscolaires de façon différente. La direction de l'éducation lilloise a en effet opté pour une organisation commune des actions éducatives sur les temps scolaires et périscolaires, alliant une direction centrale ressource et des antennes locales opérationnelles. S'y ajoute, un service gérant la restauration et l'entretien des écoles. Cette organisation permettant une gestion intégrée des personnels scolaires et périscolaires a été menée à son terme avec la réforme des rythmes scolaires. Les ATSEM<sup>60</sup> ont été placés, comme les animateurs, sous la responsabilité des référents de site, et non plus sous celle d'un coordonnateur unique.

Les organigrammes de Lomme et d'Hellemmes distinguent, quant à eux, le scolaire et le périscolaire, et de ce fait sont amenés à identifier une fonction de coordination des nouvelles activités périscolaires. Chaque organigramme présente également des fonctions supports.

Selon les données 2016, les directions concernées comprennent 48 ETP pour le territoire de Lille (soit 3,7 ETP pour 1 000 élèves), 6,4 ETP pour le territoire d'Hellemmes (soit 3,7 ETP pour 1 000 élèves) et 8,3 ETP pour le territoire de Lomme (soit 3,6 ETP pour 1 000 élèves).

---

<sup>60</sup> ATSEM : agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

### 1.3.2 Des procédures de marché intégrées

Les achats à destination des écoles et pour les activités périscolaires, qui représentent de l'ordre de 10 M€ par an hors travaux, relèvent de la direction de la commande publique. Il s'agit, pour partie<sup>61</sup>, d'achats dans le cadre de marchés transversaux. Concernant les besoins spécifiques du secteur scolaire et périscolaire, la commune a notamment élaboré, en collaboration avec l'Éducation nationale, un référentiel pour le mobilier de classe<sup>62</sup> et associe les directions d'école à l'analyse technique des offres reçues à l'occasion de la conclusion d'un marché public.

Pour les fournitures éducatives<sup>63</sup>, des marchés spécifiques sont également conclus. Chaque école dispose d'une dotation en fonction de son effectif, qui lui permet de passer commande aux services de la commune *via* un bordereau standardisé. Les services municipaux se chargent de passer commande auprès des différents attributaires des marchés publics et d'organiser la livraison dans les écoles. La commune a recours aux mêmes marchés pour les achats destinés aux activités périscolaires.

La totalité des achats recensés sont gérés par les services municipaux. Les coopératives scolaires restent dans leur rôle complémentaire en réalisant des achats ciblés sur des projets pédagogiques complémentaires (projets culturels ou artistiques en classe, abonnements).

L'exercice des compétences scolaires et périscolaires par la commune, est abordé à travers une démarche et une conception globale de l'éducation sur le territoire. Cela ne se traduit pas encore par une organisation des services totalement intégrée entre commune-centre et communes associées.

## 2 LA GESTION DES ÉCOLES PUBLIQUES

Au titre du service public de l'Éducation nationale, il revient à la commune, la responsabilité de mettre à disposition les moyens nécessaires, notamment en ce qui concerne les bâtiments scolaires. Le conseil municipal a, ainsi, compétence pour la création et la suppression des écoles publiques, ainsi que sur la sectorisation des écoles.

Cette responsabilité impose une gestion annuelle des effectifs scolaires, permettant la scolarisation de tous les enfants en âge de l'être, ainsi qu'une prévision à moyen terme des évolutions et une programmation des investissements nécessaires sur le long terme. L'ensemble de ces phases nécessite une concertation soutenue avec les services de l'Éducation nationale.

---

<sup>61</sup> Par exemple pour les dépenses de fluide des écoles qui se montent à 3 M€ par an.

<sup>62</sup> Les dépenses d'équipements en mobilier et matériel informatique des écoles s'élèvent à environ 1 M€ par an.

<sup>63</sup> Qui représentent globalement plus d'1 M€ par an.

## 2.1 La population scolaire

### 2.1.1 Les inscriptions scolaires

#### 2.1.1.1 La sectorisation

L'article L. 212-7 du code de l'éducation prévoit que « dans les communes qui ont plusieurs écoles publiques, le ressort de chacune de ces écoles est déterminé par délibération du conseil municipal ». Au sein de la commune de Lille, seule la commune associée de Lomme est dotée d'une carte scolaire pour ses huit écoles maternelles et huit écoles élémentaires. Cette sectorisation préexistait à la fusion-association avec Lille et a été maintenue.

La commune-centre et la commune associée d'Hellemmes gèrent les inscriptions sans sectorisation contraignante, en fonction des demandes des familles. Pour Hellemmes, plusieurs comptes-rendus de conseil d'école montrent, cependant, qu'une sectorisation de fait a été perçue dans les écoles.

Selon la commune, malgré l'absence de carte scolaire, la plupart des familles s'orientent naturellement vers l'école de quartier. En l'absence de tension sur l'occupation des écoles, sauf exception, cela lui permet généralement de prendre en compte les souhaits. Le manque de place dans l'école demandée est cependant opposable à la famille (sauf pour les fratries). À défaut de place disponible dans l'école souhaitée, d'autres propositions lui sont faites. La commune estime que ces réorientations sont faites par la négociation, sans conflit.

Depuis la rentrée 2017, en accord avec l'inspection académique, la commune a accru son rôle de décision en matière de demande d'inscription des enfants, qui était, jusqu'à présent, délégué aux directeurs d'école : désormais, c'est elle qui recueille l'ensemble des inscriptions enregistrées en mairie de quartier et statue sur les demandes formulées par les familles.

L'absence de carte scolaire n'a pas entraîné de variabilité forte des effectifs scolaires dans les écoles. La souplesse de gestion s'est accompagnée par une plus grande réactivité des services de l'Éducation nationale dans l'affectation des postes, dans un contexte d'augmentation du nombre de postes. Les ouvertures de classes se sont ajustées aux variations d'effectifs. Cette organisation est facilitée par un réseau communal d'écoles dense.

La commune indique, dans ce cadre, n'avoir aucune difficulté à assurer l'accueil dans les écoles publiques des enfants relevant d'implantations temporaires de population (forains, gens du voyage, mineurs isolés, demandeurs d'asile, migrants).

Elle gagnerait cependant, selon la chambre, à clarifier son organisation de carte scolaire au moyen d'une délibération prise en application de l'article L. 212-7 du code de l'éducation, reprenant les différents modes de sectorisation retenus : précise pour chaque école à Lomme, ouverte à l'ensemble du territoire pour les écoles de Lille et d'Hellemmes.

#### 2.1.1.2 Les dérogations à la carte scolaire

Dans la commune associée de Lomme, les dérogations internes à la sectorisation sont examinées, pour avis, par un comité, institué par délibération du conseil communal, composé d'élus, de représentants de l'Éducation nationale, des écoles des parents d'élèves. Les justifications permettant d'appuyer les demandes comprennent, sans ordre de priorité préétabli, des motifs légalement prévus pour des dérogations externes, à savoir le regroupement de fratrie

et les raisons médicales, ainsi que des motifs habituels que sont : le lieu de garde (par une assistante maternelle ou par un parent proche) et le lieu de travail des parents. Le nombre de demandes de dérogation concerne, en moyenne, entre 4 % et 5 % des élèves, principalement pour des raisons familiales ; chaque année, un peu plus de la moitié de ces demandes est satisfaite.

#### 2.1.1.3 L'accueil d'enfants dont la famille est domiciliée dans une autre commune

En tant que ville-centre, la commune de Lille est concernée par des demandes d'inscription scolaire émanant de parents résidant dans une commune voisine mais proche des limites communales ou travaillant à Lille. Cet accueil porte sur un nombre important : autour de 660 enfants (soit plus de 5 % des élèves) résidant à l'extérieur fréquentaient les écoles lilloises jusqu'à l'année scolaire 2014/2015 incluse ; ce chiffre a diminué depuis lors, avec 532 enfants en 2016/2017, soit 4 % des élèves. Dans certaines écoles, les élèves extérieurs peuvent représenter 4-5 élèves par classe. Les familles sont accueillies en fonction des capacités d'accueil des établissements et également en tenant compte de situations familiales (garde par des grands-parents résidents de la commune...).

La commune ne perçoit aucune recette de participation des communes voisines aux frais de scolarisation des enfants accueillis ; elle considère que son rôle de ville-centre et la configuration urbaine justifient de sa part une certaine souplesse dans la limite des capacités d'accueil. Elle ne met, ainsi, pas en application les dispositions prévues à l'article L. 212-8 du code de l'éducation, qui lui permettrait, sous réserve de l'accord du maire de la commune de résidence à la scolarisation dans la commune voisine, d'obtenir une contribution aux dépenses réalisées. Selon la chambre, cela représenterait un manque à gagner potentiel d'environ 0,4 M€.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur rappelle que cette estimation préjuge de l'accord des maires concernés, qui peuvent s'y opposer en dehors des contraintes prévues par le code de l'éducation. Il se dit prêt néanmoins à engager une réflexion pour mesurer les impacts financiers d'une telle mesure.

#### 2.1.1.4 Les décisions d'ouverture et de fermeture de classes

Selon la commune, le dialogue avec l'Éducation nationale sur les ouvertures et fermetures de classes permet la prise en compte de situations particulières, telles que le maintien du nombre de classes face au caractère temporaire d'une diminution d'effectif pendant une période de travaux de reconstruction, ou la préparation de fermetures d'écoles.

<p><b>Recommandation n° 7 : solliciter l'accord des maires des communes concernées lors des demandes de scolarisation d'enfants résidant à l'extérieur, en vue d'obtenir une contribution aux frais de scolarisation.</b></p>
---

## 2.1.2 Le nombre d'élèves accueillis dans les écoles publiques

### 2.1.2.1 Les évolutions

Dans l'ensemble, les écoles (dont certaines ont été regroupées avec une direction commune) sont au nombre de 55 pour les maternelles et 48 pour les élémentaires. Il y a eu une fermeture d'école maternelle en 2015. Une autre fermeture d'école, maternelle et élémentaire, a eu lieu lors de la rentrée 2017.

Pour les maternelles, le nombre d'élèves a connu, en 2012-2013, une hausse sensible de 3 % avant de redescendre en 2015-2016 à un niveau légèrement inférieur à 2012. Cette évolution s'est accompagnée d'abord d'une stabilité du nombre de classes, entraînant une hausse de l'effectif moyen par classe de 25,1 enfants à 25,8, puis d'une diminution en 2015-2016, dans des proportions permettant une baisse de l'effectif moyen par classe à 25,2 enfants.

Le nombre d'élèves en élémentaire a suivi une hausse continue entre 2012 et 2016, de 6 % au total (+ 540 élèves). Cela s'est accompagné d'une ouverture nette de 18 classes (+ 4,4 %), permettant un maintien du nombre moyen d'élèves par classe en-dessous de 23.

### 2.1.2.2 L'impact du classement en REP/REP+

Près de la moitié des écoles appartiennent à un réseau d'éducation prioritaire (REP), soit 48 écoles au total. Cela concerne 49 % du nombre d'élèves sur la commune. Le nombre moyen d'élèves par classe en 2016 est, en maternelle, de 24,1 en REP/REP+ contre 26,5 hors réseau. En élémentaire, l'écart est du même ordre, entre 21,6 élèves par classe en REP/REP+ et 24,2 élèves par classe hors réseau. La différence entre le nombre moyen d'élèves par classe correspond dans la commune à 14 classes supplémentaires en maternelle et 23 classes supplémentaires en élémentaire.

Le dédoublement des classes de CP en REP+ à la rentrée 2017 aurait dû concerner en principe 15 écoles, mais seules 8<sup>64</sup> ont pu bénéficier du dispositif dès la rentrée, les autres n'ayant pas de locaux disponibles pour dédoubler la totalité des classes. Dans ces dernières écoles, les classes de CP ont deux enseignants par classe. Cette réorganisation s'est ainsi opérée pour la rentrée 2017 à un coût limité (mobilier complémentaire, frais de déménagement, éventuellement travaux plus conséquent pour l'école en recherche de solution). Elle a, cependant, entraîné des aménagements d'espaces (suppression de salles d'arts plastiques ou de musique, relocalisation des espaces occupés par les RASED<sup>65</sup>, déplacement des salles occupées par le périscolaire...). La mise en place du dédoublement dans les 6 ou 7 autres écoles concernées n'est susceptible d'intervenir que dans un second temps, après réalisation de travaux d'extension.

---

<sup>64</sup> Ou 9, car la commune était en août encore en recherche de solution pour une école.

<sup>65</sup> Réseaux d'aides spécialisées aux élèves en difficulté : enseignants spécialisés et psychologues.

### 2.1.2.3 L'accueil des enfants de moins de trois ans

Le taux de scolarisation des enfants de moins de trois ans à Lille est de 19,1 % à la rentrée 2016, alors qu'il serait d'environ 30 % en moyenne dans le Nord<sup>66</sup>. Le niveau de scolarisation précoce est significativement plus élevé dans les secteurs d'éducation prioritaire, conformément aux orientations prises par la commune et l'Éducation nationale. Des efforts sont menés pour l'incitation à la scolarisation précoce, ce qui a eu pour effet, avec l'ouverture de deux classes supplémentaires à Fives et Lille-Sud, de faire augmenter sensiblement le nombre d'enfants préscolarisés lors des deux dernières rentrées scolaires.

Le nombre d'enfants de moins de trois ans scolarisés représente un accueil de 10 % de plus d'élèves en maternelle (entre 9 % et 11 % selon les années). Ce surplus atteint 12 % dans les écoles rattachées à des collèges REP/REP+. Il est nettement moins important dans les écoles hors réseau (7 %).

L'accueil en école des jeunes enfants nécessite davantage de prise en charge, accroissant la charge de travail des ATSEM et impliquant une évolution de leurs fonctions. En estimant que le niveau de scolarisation précoce relevé dans les écoles hors réseaux (7 %) correspond à la souplesse nécessaire pour les enfants nés en début d'année civile, l'effort spécifique de scolarisation précoce porterait dans la commune sur environ 180 jeunes enfants (soit l'équivalent de 7,5 classes). Sur la base du coût net moyen par enfant calculé pour les maternelles (scolaire et périscolaire), cela reviendrait à un coût de 0,4 M€.

### 2.1.2.4 La prospective scolaire

La prospective scolaire est portée par la direction de l'urbanisme, en lien avec la direction de l'éducation. Elle prend, ainsi, notamment en compte l'impact attendu des opérations de logements, en appliquant un taux d'enfants à scolariser par logement. Cette prospective scolaire est actualisée tous les ans en fin d'année civile pour tenir compte de la livraison effective des logements des différentes opérations d'urbanisme et des effectifs scolaires constatés.

Cette prospective fait par ailleurs l'objet d'échanges entre la commune et l'Éducation nationale, mais il ne s'agit pas d'une construction commune, chacun ayant ses propres méthodes.

En conclusion, l'augmentation sensible du nombre d'élèves a été abordée par la commune dans le cadre d'une carte scolaire souple. Le classement en REP/REP+ de la moitié des écoles a un effet notable sur le nombre moyen de classes dans les écoles et sur le nombre d'enfants de moins de trois ans à scolariser.

---

<sup>66</sup> Données calculées par le ministère de l'Éducation nationale (DEPP), Géographie de l'école, édition 2017.

## 2.2 Les écoles

### 2.2.1 La typologie des écoles et leur répartition

L'implantation des écoles traduit un maillage dense du territoire. Chaque quartier compte plusieurs écoles. Au sein des quartiers, la proximité de certains groupes scolaires pose des difficultés de gestion des effectifs (c'est le cas notamment à Fives), mais il s'agit d'exceptions.

Selon les données d'occupation des établissements scolaires, la taille moyenne des écoles élémentaires (ou pour les écoles primaires, de la partie élémentaire) est de 9 classes, avec des écarts entre 4 et 21 classes. Pour les maternelles, la taille moyenne est de 5 classes, avec des écarts entre 3 et 9 classes.

Les surfaces sont utilisées de manière très diverse au regard du référentiel<sup>67</sup> dont s'est dotée la commune pour la construction de nouvelles écoles (un peu moins de 1 000 m<sup>2</sup> pour une maternelle de 4 classes<sup>68</sup> et pour une élémentaire de 5 classes<sup>69</sup>) ; les ratios par classe peuvent être de moins de la moitié ou du plus du double de la référence. La persistance de ces disparités avec le niveau élevé de renouvellement du patrimoine paraît attester de la difficulté de faire évoluer un patrimoine scolaire, dont l'implantation et la structure de base sont anciennes.

L'application du référentiel mentionné ci-dessus à trois opérations, permet d'établir des coûts de construction/réhabilitation à une moyenne de 1 775 €/m<sup>2</sup> HT (avec un écart entre 1 625 €/m<sup>2</sup> et 1 973 €/m<sup>2</sup>), soit un coût total d'1,7 M€ pour une école de taille modeste<sup>70</sup>. Les opérations réalisées ont porté sur des écoles de plus grande taille<sup>71</sup> : le groupe scolaire Briand avec un coût de 8,7 M€ pour 20 classes (5 333 m<sup>2</sup> SHON<sup>72</sup>) et le groupe scolaire Wagner avec un coût de 7,4 M€ pour 17 classes (4 254 m<sup>2</sup> SHON).

---

<sup>67</sup> Dans le référentiel, les salles de classes sont prévues à 70 m<sup>2</sup> pour les maternelles (sauf la grande section à 60 m<sup>2</sup>) et à 60 m<sup>2</sup> pour les élémentaires. Dans une école maternelle de 4 classes, elles représentent au total 270 m<sup>2</sup> sur 483 m<sup>2</sup> d'espaces d'enseignement, le reste étant composé d'un hall d'entrée, d'un dortoir, d'une salle RASED, d'espaces de rangement et de sanitaires. Dans une école élémentaire de 5 classes, les salles de classes représentent 300 m<sup>2</sup> sur 460 m<sup>2</sup> d'espaces d'enseignement ; le référentiel y ajoute un hall, une salle informatique et des sanitaires. Les espaces d'accompagnement à la scolarité (bibliothèque centre documentaire, salle d'activités artistiques, salle de psychomotricité, espaces spécifiques périscolaires), qui sont notés comme pouvant être pour partie mutualisés entre maternelle et élémentaire au sein d'un groupe scolaire, sont estimés à 396 m<sup>2</sup> pour la maternelle et à 355 m<sup>2</sup> pour l'élémentaire. Les locaux dédiés à l'administration de l'école et à son entretien sont estimés sensiblement plus importants en élémentaire (164 m<sup>2</sup>) qu'en maternelle (130 m<sup>2</sup>) et sont en partie mutualisables. Les salles de classes représentent dans ce schéma un gros quart de la surface totale du bâtiment en maternelle et un petit tiers en élémentaire.

<sup>68</sup> 959 m<sup>2</sup>, soit un ratio de 240 m<sup>2</sup> par classe.

<sup>69</sup> 979 m<sup>2</sup>, soit un ratio de 196 m<sup>2</sup> par classe.

<sup>70</sup> Ce montant est calculé en soustrayant les travaux d'adaptation du bâtiment existant (démolition, désamiantage, terrassement).

<sup>71</sup> La 3<sup>ème</sup> opération est une rénovation partielle.

<sup>72</sup> SHON : surface hors-œuvre nette.

## 2.2.2 La gestion du patrimoine

Le patrimoine constitué par les bâtiments scolaires de la commune est valorisé à près de 200 M€ bruts dans l'inventaire fin 2015. Une partie non négligeable remonte à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. Cependant, après correction et sous réserve de la fiabilité des dates enregistrées pour l'entrée dans l'inventaire, le niveau de vétusté global du patrimoine serait faible, à hauteur seulement de 44 %. Le niveau d'amortissement annuel théorique s'élèverait à 6 M€. Les données de l'inventaire permettent ainsi de relever que le renouvellement des bâtiments scolaires est réalisé à niveau élevé, à près de 10 M€ par an en moyenne depuis le début des années 2000.

Il manque, cependant, à la commune un outil de pilotage, qu'elle est en train de constituer, lui donnant une connaissance plus fine de l'état de son patrimoine.

### 2.2.2.1 La programmation des évolutions

La commune a prévu, pour répondre à l'augmentation de la population scolaire, trois opérations d'extension ou de création d'écoles : la réouverture d'une école élémentaire dans le quartier des Bois Blancs, la construction lancée d'une nouvelle école dans le secteur de la Porte de Valenciennes et celle prévue, à partir de 2018, d'un nouveau groupe scolaire maternelle et élémentaire à Hellemmes.

De plus, compte tenu de l'augmentation des effectifs sur Hellemmes et le quartier lillois de Fives limitrophe, des réunions régulières avec les élus et les techniciens des deux communes ont lieu pour assurer un suivi commun des évolutions du territoire.

### 2.2.2.2 Les travaux de maintenance

La commune ne peut s'appuyer sur un recensement de l'historique des interventions réalisées sur chaque bâtiment, mais se donne un objectif de deux ans pour le mettre en place.

Les interventions relevant de l'entretien au quotidien des équipements et des dépannages, sont assurées par des équipes territorialisées sur le budget de maintenance déconcentrée. Pour les travaux réglementaires et de sécurité, comme la mise en accessibilité ou la conformité des ascenseurs, les économies d'énergie ou les travaux clos couvert, le recensement global des besoins permet une programmation annuelle d'intervention.

Un plan d'action pluriannuel regroupe les travaux les plus importants, dont les besoins sont identifiés par des équipes de maintenance, de la direction de l'éducation, ainsi que de la direction des quartiers en termes d'évolution d'usage et de pratique.

Cet entretien courant donne lieu à des travaux en moyenne d'1,1 M€ par an<sup>73</sup>. Les investissements de maintenance et rénovation des bâtiments représentent, sur la période 2008/2014, 28 % du total des dépenses sur les bâtiments scolaires. Dans le plan de maintenance, une attention particulière est portée aux questions d'économies d'énergie : changement de châssis, isolation des combles, éclairage économe... Il fait l'objet d'actualisations régulières et sert ainsi de tableau de bord.

---

<sup>73</sup> Incluant les travaux de mise aux normes de sécurité qui représentent 0,8 M€ de dépenses par an en moyenne, auxquelles peut être ajouté 0,1 M€ de dépenses de fonctionnement liées aux vérifications et contrôles réglementaires.

### 2.2.2.3 L'accessibilité au handicap

Sur la base de diagnostics techniques des conditions d'accessibilité réalisés en 2009-2010 sur l'ensemble des établissements municipaux recevant du public, la commune réalise chaque année des travaux de mise en accessibilité des bâtiments scolaires, qui sont passés de 0,7 M€ en 2012-2013 à près de 2 M€ en 2014-2015. Les dépenses réalisées à ce titre en 2016, ont été ramenées à 1,2 M€.

Jusqu'en 2013, la commune s'était fixée pour objectif de mettre en accessibilité aux enfants handicapés, par l'installation de rampes d'accès et d'ascenseurs, au moins une école par quartier. Sur cette période, 73 % des dépenses d'investissement réalisées pour la mise en accessibilité des établissements publics concernent ainsi des bâtiments scolaires.

Elle a également mis en place, en 2016, un agenda d'accessibilité programmée, fixant les interventions de mise en accessibilité pour une durée de neuf ans (sur trois périodes de trois ans), dont la première phase concerne principalement les écoles. Sont ainsi prévus autour de 3,1 M€ à 3,6 M€ de travaux par an entre 2017 et 2022.

### 2.2.2.4 Les logements de fonction des instituteurs

Les logements de fonction que la commune doit encore mettre à disposition des instituteurs<sup>74</sup>, en application des lois du 30 octobre 1886 et du 19 juillet 1889, sont réaffectés pour certains en espaces périscolaires. D'autres logements vacants sont proposés à des professeurs des écoles qui en font la demande, en contrepartie du versement d'un loyer.

La commune cherche à optimiser la gestion de son patrimoine immobilier en travaillant à un ajustement progressif du montant des loyers à la valeur des biens (le loyer est actuellement unique pour tous les logements et calculé au regard de l'indemnité perçue par les enseignants) et à une meilleure utilisation des logements de fonction vacants.

Pour les logements qui pourraient être désaffectés et déclassés, une politique de cession est engagée.

Le patrimoine constitué par les bâtiments scolaires est particulièrement dense. La commune assume un niveau élevé d'investissements pour renouveler, améliorer, adapter et entretenir ce patrimoine. Elle met progressivement en place des outils pour affiner sa connaissance de l'état de ce patrimoine.

---

<sup>74</sup> Le droit au logement existait pour les instituteurs. Il a disparu avec la création du corps des professeurs des écoles en 1990, à l'exception des anciens instituteurs intégrés, qui ont pu conserver le logement de fonction dont ils bénéficiaient.

### 3 LE FINANCEMENT DES ÉCOLES PRIVÉES SOUS CONTRAT

Les enfants scolarisés dans les 34 écoles privées lilloises, représentent près de 5 000 élèves. À la rentrée 2015, 3 671 d'entre eux (soit 75 % des élèves fréquentant les écoles privées lilloises) sont domiciliés à Lille et donnent lieu à contribution de la commune : ils représentent 18 % de la population scolaire. À titre de comparaison, la part des élèves du 1<sup>er</sup> degré relevant de l'enseignement privé s'élève à 21,5 % en 2016/2017 dans le département du Nord. C'est une proportion nettement plus élevée que la moyenne nationale qui était de 13,8 % à la rentrée 2016<sup>75</sup>.

Le nombre d'élèves dans les écoles privées, a augmenté de 7 % entre 2012 et 2016, soit à un rythme relativement continu. Une école a fermé entre 2012 et 2013, ce qui a entraîné une diminution sensible du nombre de classes et affecté, temporairement, le nombre d'élèves accueillis en maternelle.

#### 3.1 Le calcul des contributions

La commune contribue au financement des écoles privées situées sur son territoire, pour les élèves domiciliés à Lille, en application de l'article L. 442-5 du code de l'éducation.

Les communes voisines ne participent pas au financement des écoles privées sous contrat situées sur le territoire de la commune pour leurs ressortissants ; la commune, de son côté, ne participe pas au financement d'écoles privées sous contrat situées en dehors de son territoire.

L'article R. 442-44 du code de l'éducation, tel qu'issu du décret du 14 mars 2008, opère une distinction entre les classes élémentaires et les classes maternelles : alors que la contribution est obligatoire pour les premières, elle n'est que facultative pour les secondes, sauf si la commune « a donné son accord à la conclusion du contrat » d'association conclu entre l'école privée et l'État.

La commune de Lille a été attiré en contentieux par les organismes gestionnaires d'écoles privées de son territoire, devant le tribunal administratif en 2008. Suite à une expertise ordonnée par le tribunal, elle a conclu en 2011 un protocole transactionnel avec l'ensemble des organismes, mettant fin audit contentieux avant jugement. Validé par délibération du 16 septembre 2011 du conseil municipal, le protocole a conclu au règlement par la commune de 5 M€ aux différents gestionnaires d'écoles privées, en rattrapage de la sous-évaluation des contributions versées entre 1997/1998 et 2010/2011, et à la réévaluation des contributions annuelles.

La collectivité a déterminé une méthodologie de prise en compte des dépenses pour le calcul du coût moyen d'un élève des classes élémentaires publiques. Le mode de calcul retenu, faisant l'objet d'un accord avec les écoles privées, ne pose pas de difficulté pour la contribution au fonctionnement des écoles élémentaires privées.

---

<sup>75</sup> Selon les données de L'Éducation nationale en chiffres, 2017.

Pour la contribution aux frais de scolarisation en maternelle, la commune ajoute au forfait par élève déterminé pour l'élémentaire un « complément » de 443 €, non revalorisé. Cette approche forfaitaire est autorisée par le caractère facultatif de la contribution. Celle-ci est facultative car, comme le soulignent expressément la délibération du 16 septembre 2011 et le protocole d'accord, la commune n'a pas donné son accord à la conclusion des contrats d'association entre les écoles privées et l'État entre 1979 et 1981. Dès lors que la contribution est facultative, son niveau est librement déterminé et ne doit donc pas obligatoirement s'appuyer sur le calcul du coût moyen par élève.

Dans ces conditions, la contribution a été déterminée pour l'année scolaire 2011/2012 à 540 € par élève en élémentaire et à 983 € par élève en maternelle, soit une contribution totale de 2,48 M€ pour 3 498 élèves. Pour l'année scolaire 2015/2016, la contribution a été établie à 2,47 M€ pour 3 671 élèves, soit un montant par élève de 501 € en élémentaire (diminution de 7 % par rapport à 2011/2012) et de 944 € en maternelle (diminution de 4 %).

### 3.2 Les modalités d'attribution et de contrôle des fonds versés

Les contributions versées par la commune aux écoles privées de son territoire ont pour objet, aux termes de l'article L. 442-5 du code de l'éducation, de prendre en charge les dépenses de fonctionnement des écoles privées. Or, en l'absence de données transmises par les organismes gestionnaires d'écoles privées, la collectivité ne dispose pas d'un compte d'emploi, lui permettant de contrôler l'usage des fonds qu'elle verse.

Concernant le financement des écoles maternelles privées, le caractère facultatif des contributions conduit à les considérer comme des subventions au regard de l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, introduit par l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014, relative à l'économie sociale et solidaire<sup>76</sup>.

L'ordonnateur rappelle, dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, qu'une commune, si elle ne donne pas son accord à la conclusion du contrat d'association, peut néanmoins assurer un financement partiel des dépenses de fonctionnement de ces classes maternelles privées sous contrat. En l'espèce, la décision de financement partiel a été prise par le protocole d'accord signé le 23 septembre 2011. Estimant que la contribution communale aux frais de fonctionnement des classes maternelles privées sous contrat constitue une catégorie de dépenses à part, en tant que contribution prévue par la loi mais soumise à l'accord de la commune, l'ordonnateur considère que les fonds versés ne peuvent être qualifiés de subvention mais qu'ils forment une contribution conventionnelle.

---

<sup>76</sup> « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives (...), justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires ».

La chambre relève, cependant, que l'ordonnateur a inscrit cette dépense au compte 6574 dédié aux subventions et que l'obligation contractuelle issue du protocole signé en 2011 émane de la volonté souveraine de la collectivité. Dans ces conditions, cette dépense ne peut être considérée comme une contribution mais constitue bien une subvention, au même titre que les soutiens financiers accordés aux associations sur le fondement de conventions pluriannuelles, lesquelles s'analysent techniquement, comme des engagements hors bilan.

Dès lors que les fonds versés par la commune aux différents organismes gestionnaires d'écoles privées présentent le caractère de subvention, s'impose à la commune, conformément à l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 précitée, l'obligation de conclure des conventions avec eux, définissant notamment le montant et les conditions d'utilisation de la subvention, et en conséquence de délibérer annuellement sur le montant attribué.

En outre, en application du 6<sup>ème</sup> alinéa de l'article précité, « lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative (...) qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée ». Il convient donc que les organismes gestionnaires d'écoles privées produisent les comptes d'emploi correspondant aux dépenses de fonctionnement des écoles maternelles.

Pour conclure, la contribution de la commune au financement des écoles privées de son territoire a fait l'objet, en 2011, d'un accord entre les parties permettant la définition d'une contribution par élève pour les écoles élémentaires. La contribution facultative à la scolarisation d'élèves de maternelle peut être analysée comme une subvention librement consentie ; à ce titre, la commune est invitée à délibérer sur ce point et à mettre en place les conditions lui permettant d'en contrôler le bon emploi.

## **4 LES MODES D'ORGANISATION ET DE GESTION DES COMPÉTENCES SCOLAIRES ET PÉRISCOLAIRES**

### **4.1 Les personnels dédiés**

L'effectif total recensé par la commune au titre des activités scolaires et périscolaires, tous services concernés, s'élève en 2016 à 1 018 ETP, représentant 37 M€ de dépenses de personnel. Les agents, principalement chargés des enfants (ATSEM<sup>77</sup>, autres agents d'encadrements et intervenants thématiques) représentent 670 ETP, soit les deux tiers de cet effectif et une masse salariale de 23,5 M€. Les personnels techniques, chargés des travaux, de l'entretien, de la restauration scolaire ou de la cuisine centrale, constituent un effectif de 277 ETP, soit un quart de l'effectif total et une masse salariale de 10,1 M€.

---

<sup>77</sup> Les ATSEM (agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles) forment le groupe homogène le plus nombreux avec 245 ETP (masse salariale de 8,1 M€).

#### 4.1.1 Ratios de personnels

Pour les ATSEM, les ratios diffèrent entre la commune-centre et chacune des communes associées. Celle de Lille s'est fixée un ratio d'1 ATSEM pour 1,5 classe, soit 23 h 20 de temps de travail par classe. À Hellemmes, le ratio est légèrement supérieur avec 1 ATSEM par classe pour les classes de très petite section/petite section et moyenne section, et 1 ATSEM pour 2 classes pour les grandes sections. La commune associée de Lomme présente le ratio le plus élevé avec 1 ATSEM par classe, quel que soit le niveau.

Pour les agents d'entretien, la commune a défini un ratio de 100 m<sup>2</sup> par heure de travail, qui est utilisé aussi bien pour mesurer le travail des agents municipaux (agents d'entretien et partie du temps de travail des ATSEM) que pour l'intervention des entreprises en complément. Ce recours au privé est majoritaire à Hellemmes, qui ne compte plus aujourd'hui que 2 agents d'entretien à temps complet, tandis que Lomme reste en régie sur cette fonction avec 3,8 ETP d'agents d'entretien pour les 8 groupes scolaires.

Pour les activités périscolaires avant et après la classe, la commune respecte la norme d'encadrement, à savoir un animateur pour dix mineurs âgés de moins de six ans et un animateur pour quatorze mineurs âgés de six ans ou plus.

Elle n'a pas intégré la pause méridienne au titre de l'accueil périscolaire, ce qui aurait impliqué des conditions de diplôme pour les animateurs. Elle s'est, néanmoins, donnée pour objectif d'appliquer un ratio d'encadrement d'1 adulte pour 10 enfants en maternelle et d'1 adulte pour 14 enfants en élémentaire.

Pour les nouvelles activités périscolaires (NAP), les enfants restent en groupe classe et la commune y affecte systématiquement deux adultes. Un 3<sup>ème</sup> animateur peut être affecté pour les classes maternelles à plus de 28 élèves.

#### 4.1.2 Organisation du travail

##### 4.1.2.1 Organisation horaire des ATSEM

L'organisation horaire des ATSEM repose en principe sur un régime de 35 heures hebdomadaires. Au moment de la réforme des rythmes scolaires, la commune a réorienté en partie les ATSEM des tâches de gros entretien vers les temps d'activités périscolaires éducatives. Cela se traduit<sup>78</sup> par 7 h 10 d'entretien et 2 h 5 de NAP (dont préparation), soit un total de 33 h 15. Cette durée de base est inférieure à 35 heures et laisse 1 h 45 de marge dans l'emploi du temps des personnels.

---

<sup>78</sup> Selon le planning-type des 24 h d'école.

Les ATSEM ne participent pas aux accueils périscolaires avant ou après la classe, mais peuvent participer à l'encadrement des enfants pendant la restauration scolaire. Dans ce cas, les agents effectuent un cycle de 42 heures hebdomadaires<sup>79</sup> sur 36 semaines scolaires (ou 180 jours d'école par an). En pratique, ce temps de travail est comptabilisé en sus, sous forme d'heures supplémentaires récupérées pendant les vacances scolaires.

La commune associée de Lomme procède différemment : les ATSEM sont annualisées sur 36 semaines à 38 heures hebdomadaires, soit une durée de 1 368 heures annuelles. Le reliquat d'heures est affecté sur les périodes de vacances scolaires, pour l'entretien des écoles, ainsi que pour des actions de formation à raison de 6 heures à chaque période de vacances. La participation à la restauration scolaire et aux NAP est incluse dans le planning.

Malgré la réalité d'un fonctionnement en temps de travail annualisé, la commune n'a pas institué d'organisation du travail mettant en place les cycles horaires dérogatoires à la durée de 35 h. La diversité des organisations horaires entre la commune-centre et celle associée de Lomme est contraire à l'unicité de gestion du personnel qu'implique la fusion-association des communes, caractérisée par une autorité territoriale unique.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique que la charte des ATSEM fait l'objet d'un travail d'actualisation qui devrait conduire à la mise en place des cycles horaires dérogatoires à la durée de 35 h à compter de février 2018 et qu'une délibération serait prochainement soumise au conseil municipal en ce sens.

**Rappel au droit n° 3 : définir par délibération les cycles de travail auxquels peuvent avoir recours les services, notamment pour le travail des ATSEM, en référence à l'article 4 du 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.**

#### 4.1.2.2 Organisation du travail des animateurs

La commune emploie comme animateurs près de 200 agents titulaires et environ 950 agents contractuels à temps partiel (hors remplacement) sur les temps liés aux accueils périscolaires (accueil du matin et du soir, ainsi que NAP) et à la restauration scolaire.

Les animateurs titulaires travaillent à temps plein. L'organisation de leur temps de travail est déterminée sur toute l'année afin d'intervenir sur tous les temps de l'enfant (pause méridienne, péri et extrascolaire), avec un lieu principal d'affectation pour l'année scolaire. Ils interviennent de façon fragmentée. Des formations qualifiantes sont organisées pour répondre aux normes de diplôme des animateurs et directeurs en accueil de loisirs.

---

<sup>79</sup> Dans ce cas, la marge d'1h45 laissée dans l'emploi du temps de base des ATSEM est réduit à 45 min, ce qui limite à 7h la comptabilisation d'heures supplémentaires à récupérer par semaine pour les 8h de restauration scolaire.

Les effectifs d'encadrement sont complétés par le recrutement d'adjoints d'animation contractuels. La commune s'efforce de proposer des contrats couvrant plusieurs temps d'animation. Elle prévoit des formations pour les agents non-titulaires, mais s'appuie surtout sur ses animateurs titulaires pour être les relais de formation à la bienveillance des enfants et pour le contrôle de la qualité de leur prise en charge.

Par ailleurs, un nombre résiduel d'agents en contrat aidé intervient dans le secteur scolaire et périscolaire : en 2016, quatre agents ont ainsi été affectés dans le secteur de la restauration scolaire, et un dans le secteur de l'éducation, pour un total de 3,5 ETPT, représentant une masse salariale de 0,065 M€ subventionnée à 80 %.

#### 4.1.2.3 Gestion des absences et des remplacements

Le taux d'absentéisme des personnels scolaires et périscolaires est comparable à celui de l'ensemble des agents de la collectivité.

Face à l'exposition au risque de troubles musculo-squelettiques des ATSEM, des actions préventives ont été conduites, telles que des formations sur les gestes et postures et l'achat de matériel adapté.

Les agents des services scolaires et périscolaires nécessitent des remplacements pour assurer la continuité du service public. À cet égard, tous types d'absences confondues<sup>80</sup>, la question porte, en 2016, sur un total de 24 900 jours. Afin de gérer le remplacement du personnel ATSEM, de restauration et d'entretien des écoles, absent pour une courte durée (moins de 15 jours), la commune dispose d'une équipe volante composée d'agents de profil polyvalent qui sont affectés dans les écoles. Elle a recours également à des agents contractuels. Pour les animateurs, des solutions de redéploiement sont étudiées en fonction de la fréquentation des sites.

#### 4.1.2.4 Service minimum d'accueil

Le service minimum d'accueil est mis en place, en cas de grève de plus de 25 % des enseignants de l'école. L'accueil des enfants est organisé dans les sites scolaires, avec recours aux animateurs et aux ATSEM, affectés avec un objectif d'encadrement d'1 adulte pour 15 enfants. La commune n'a pas établi de coût journalier standard en cas de grève.

## 4.2 Les autres acteurs intervenant dans le domaine périscolaire

Une faible part des accueils périscolaires est gérée à l'initiative d'associations. Plusieurs centres sociaux en organisent dans leurs locaux. Quelques associations, principalement les Francas du Nord, en ont créés dans les locaux scolaires. Ces accueils sont subventionnés par la commune pour un montant total limité à 0,2-0,3 M€ par an, en fonction de l'activité réalisée.

---

<sup>80</sup> Maladie ordinaire, longue maladie, accident du travail, maladie professionnelle, maternité, paternité, exercice du droit syndical, formation, autorisations spéciales d'absence.

Dans le cadre de la réforme des rythmes et de la création des nouvelles activités périscolaires, un appel à projet spécifique a été mis en place et, est renouvelé chaque année. Les associations interviennent en tant qu'animateur thématique. Cette démarche d'appel à projet est restée circonscrite au territoire de la commune-centre.

Depuis 2014 et conventionnellement, la commune associée de Lomme fait intervenir l'association Premiers Pas afin « d'organiser, de mettre en œuvre et de développer le volet "maternelle" de la réforme des rythmes scolaires ». Il s'agit, avec le concours des ATSEM, « d'animer les nouvelles activités périscolaires qui se dérouleront à raison d'1 h 30 par classe, par semaine, en après-midi ». La commune verse pour cette activité une subvention de 0,2 M€ en 2016.

Il n'a pas été procédé, préalablement, à un appel à projet, ni à une mise en concurrence.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur de la ville de Lille considère que la convention d'objectifs et de moyens passée relève d'une proposition de l'association, en suivant les préconisations issues de la concertation avec l'ensemble de la communauté éducative du territoire lommois, et non de la commune. Il estime que, par conséquent, ladite convention s'inscrit dans le cadre d'une subvention qui suppose l'impulsion du projet de la part de celui qui sollicite un soutien financier.

La chambre ne partage pas cette analyse. La commune associée de Lomme n'a pu fournir aucun document d'analyse du projet, ni de demande de subvention. De plus, considérant que le besoin exprimé par la commune de Lille dans la convention de financement caractérise la réalisation d'une prestation de service, il est nécessaire que la commune associée procède à une mise en concurrence. Elle aurait pu s'appuyer, pour ce faire, sur les appels à projet lancés régulièrement pour les NAP de la commune-centre.

En conclusion sur ce point, l'intervention d'acteurs associatifs est minoritaire dans l'organisation lilloise. Pour le recours au secteur associatif dans les domaines scolaires et périscolaires, les services de la commune associée de Lomme devraient, cependant, s'appuyer sur les appels à projet organisés par la commune-centre.

### **4.3 Les modes de gestion des compétences facultatives**

La commune ne propose pas de transport scolaire. Le territoire est desservi par un service de transport urbain de voyageurs, sous la responsabilité de la Métropole Européenne de Lille.

### 4.3.1 Les activités périscolaires (hors NAP)

Les accueils périscolaires organisent la garde des enfants à partir de 7 h le matin et jusqu'à 18 h 30 le soir. Leur durée est passée avec la réforme des rythmes scolaires d'1 h 30 à 1 h 40 le matin et de 2 h à 2 h 15 le soir (y compris les études surveillées pour les élémentaires). Comme ces accueils ne sont pas organisés le mercredi<sup>81</sup>, la durée annuelle de fonctionnement des accueils périscolaires est à calculer sur 4 jours par semaine et sur 36 semaines d'école : elle était de 504 h avant la réforme des rythmes scolaires et est passée à 564 h, soit une augmentation de 12 % de la durée de fonctionnement.

Selon les données de fréquentation partielles recueillies, la fréquentation des accueils du matin a augmenté de 5 %, tandis que celle du soir a augmenté de 14 %. Elle concerne, en 2016, en moyenne 2 % des élèves le matin<sup>82</sup> et 8 % des élèves le soir.

La commune a complété son offre de façon à doter chaque groupe scolaire d'un accueil avant et après l'école, ce qui a entraîné l'ouverture, depuis 2012, de deux accueils périscolaires dans des écoles qui n'en disposaient pas (une maternelle et un groupe scolaire).

Parallèlement à la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, la commune a procédé à un regroupement des accueils périscolaires du matin par groupe scolaire (au lieu d'un par école). Cette décision a permis de diminuer le nombre d'animateurs nécessaires pour les accueils périscolaires du matin de 44 agents non-titulaires, soit une économie d'environ 130 000 € par an. La commune indique, également, avoir mis en place un système de réservation destiné à fiabiliser l'anticipation des besoins en personnel et suivre les taux d'encadrement site par site afin d'optimiser les coûts du personnel d'animation.

### 4.3.2 La restauration scolaire

La restauration scolaire a été en partie réorganisée à l'occasion de la construction de la nouvelle cuisine centrale, ce qui s'est notamment traduit par une uniformisation du processus de production-livraison des repas au sein de la commune et une harmonisation de l'organisation dans la commune associée de Lomme avec celle de la commune-centre.

La nouvelle cuisine centrale, gérée en régie et entrée en production progressivement entre septembre 2016 et avril 2017, assure désormais la production de repas, en liaison froide, pour l'ensemble de la restauration scolaire. La livraison est assurée par un prestataire externe. Les 61 sites de restauration sont installés dans chaque groupe scolaire, avec réchauffe, service et surveillance des enfants en régie. Leur capacité rend nécessaire l'organisation de plusieurs services pour accueillir un nombre total moyen de plus de 10 800 enfants (soit près des deux tiers des élèves) chacun des 140 jours d'école<sup>83</sup>.

Précédemment, un tiers des restaurants scolaires (20 sites) disposait de son unité de production propre. Les sites ont été transformés pour accueillir les repas en liaison froide, et le personnel dédié (17 agents) a été reconverti.

---

<sup>81</sup> Le mercredi donne lieu à des accueils extrascolaires – sauf à Lomme qui a placé une demi-journée d'école le mercredi matin.

<sup>82</sup> En moyenne sur la plage horaire d'accueil.

<sup>83</sup> Il n'y a pas de restauration scolaire le mercredi ni le samedi.

Dans la commune associée de Lomme, les repas étaient achetés à l'extérieur en liaison chaude jusqu'en 2013, puis ont été pris en charge progressivement par la cuisine centrale provisoire dans l'attente de la construction du nouvel équipement. L'organisation autour d'un site unique de restauration où étaient acheminés les enfants par autobus a été parallèlement modifiée avec l'ouverture de 10 sites permettant une restauration sur place dans l'ensemble des groupes scolaires à la rentrée 2017.

Le nombre total de repas servis dans l'année, s'élève à 1,5 million en 2016, en augmentation de plus de 8 % par rapport à 2012<sup>84</sup>, soit une hausse sensiblement plus importante que celle du nombre d'élèves. La restauration scolaire à Lomme présente une fréquentation en hausse marquée de 14 % entre 2015 et 2016.

La dépense totale de restauration scolaire s'élève à 15,5 M€ en 2016, dont 2,8 M€ pour l'achat de denrées alimentaires (18 %), 8,7 M€ de personnel de cuisine et de service (56 %) et 3,3 M€ de personnel de surveillance (21 %). Sur la base des données 2016, pendant laquelle la nouvelle cuisine centrale n'a pas fonctionné toute l'année, le coût brut du repas est limité à 10,14 €, stable par rapport à 2012 (+ 0,4 %).

Les recettes issues de la participation des familles représentent 3,8 M€ en 2016, soit 24 % du coût. Ces produits suivent une tendance à la baisse en raison d'une augmentation progressive du nombre de familles bénéficiant de la tranche de quotient familial la plus faible. Pour compenser cet effet, la commune a créé, en 2015, cinq tranches tarifaires supplémentaires pour les quotients familiaux les plus élevés. Le coût net par repas en 2016, se monte ainsi à 7,68 €, compte-tenu de la participation moyenne des familles à hauteur de 2,46 €.

La commune a cherché, au cours des dernières années, à optimiser l'organisation de ses services périscolaires et de restauration. Cela s'est notamment traduit par un mode de fonctionnement de la restauration uniforme au sein de la commune, autour de la nouvelle cuisine centrale.

---

<sup>84</sup> En tenant compte de la différence de nombre de jours de fonctionnement (139 en 2016, 141 en 2012).

## **5 LA RÉFORME DES RYTHMES SCOLAIRES**

### **5.1 Les modalités de mise en œuvre de la réforme**

La commune a mis en place la réforme des rythmes scolaires lors de la rentrée 2014.

#### **5.1.1 Les objectifs et les activités mises en place**

La commune a élaboré un projet éducatif de territoire (PEDT), dans la continuité de son plan éducatif global. Le PEDT présente les objectifs du projet lillois en plaçant le périscolaire dans une optique d'apprentissages chez l'enfant, non seulement par l'acquisition de compétences sociales, mais aussi par des apports complémentaires à l'enseignement scolaire. Il s'agit du développement de compétences transversales (« attention, assiduité, motivation, curiosité, réceptivité... mais aussi capacité à travailler en groupe, amélioration de l'expression écrite et orale, méthodologie, etc. »), ainsi que de « l'initiation à de nombreux savoirs disciplinaires, à des savoir-faire techniques, des savoir-faire de la vie quotidienne ».

La commune a, ainsi, organisé les nouvelles activités périscolaires (NAP) avec un contenu éducatif revendiqué et travaillé avec l'Éducation nationale, ainsi qu'avec des « partenaires reconnus pour leur expertise ». Les objectifs de la mise en œuvre des rythmes scolaires mettent ainsi en avant la réussite scolaire, en cherchant à faciliter l'entrée dans les apprentissages et enrichir l'action de l'école. Cet axe se décline dans le PEDT autour d'activités contribuant à l'acquisition du socle commun de connaissances de compétences et de culture (activités langagières, lien avec le parcours artistique de l'élève, modules d'initiation scientifiques et mathématiques) et travaillant le langage et l'expression orale.

Les autres objectifs, visent le partage de valeurs éducatives, notamment au travers du jeu et par l'attitude demandée aux intervenants dans les interactions avec le groupe d'enfants, et consacrent un principe de découverte guidée, dans le cadre de parcours éducatifs qui ne laissent pas la place au choix des enfants.

Les NAP donnent lieu à une activité suivie par trimestre. L'un des domaines d'activités, l'accompagnement à l'entrée dans les apprentissages, qui paraît particulièrement ambitieux, confine avec les prérogatives qui ressortent du programme de l'Éducation nationale. En particulier, la commune a mis en place un plan d'aide à l'apprentissage du langage (modules lecture et langage en maternelle). Les méthodes et contenus pédagogiques sont, cependant, tout-à-fait différents, l'objectif étant précisément d'être dans une démarche complémentaire au travail effectué par les enseignants.

La commune a organisé des formations d'adaptation pour ses agents en 2013-2014, en préparation à la mise en place de la réforme des rythmes scolaires. Cet effort de formation s'est poursuivi en 2014-2015 et en 2015-2016, sur la méthode d'organisation des activités, sur les attitudes professionnelles, ainsi que sur les activités mises en place.

### 5.1.2 L'intégration des nouvelles activités périscolaires dans la semaine scolaire

Pour mettre en place les activités éducatives, la commune a dégagé un créneau un après-midi par semaine. Ces activités sont gratuites ; les enfants y sont inscrits automatiquement, sauf décision contraire des parents.

Dans la commune-centre, cela a conduit à avoir trois journées d'enseignement de 5 h 35, pour lesquelles la commune a demandé, dans le cadre du décret n° 2014-457 du 7 mai 2014, une autorisation pour le dépassement de la durée maximale prévue pour la journée scolaire de 5 h 30. Les matinées sont de 3 h<sup>85</sup> et les après-midis de 2 h 35, hors jour de NAP. Un après-midi par semaine, commun sur une même école, est réduit pour dégager un créneau d'1 h 35 pour les NAP.

Dans la commune associée d'Hellemmes, l'organisation est similaire, avec des différences limitées à 5 mn sur la durée des différentes demi-journées.

Dans celle de Lomme, les matinées sont étendues à 3h30, y compris le mercredi matin. Trois après-midi présentent du temps scolaire, à hauteur de 2h10, et un après-midi est en totalité sous forme de NAP. Ceux-ci sont ainsi sensiblement plus longs que dans le reste de la commune. La journée d'enseignement, trois jours par semaine, atteint 5h40.

L'intégration des NAP dans la semaine scolaire, avec tous les enfants, a conduit à utiliser non seulement les espaces scolaires annexes (bibliothèques centres documentaires, salles informatiques, salles de psychomotricité), mais aussi les salles de classe. Pour ce faire, la commune a travaillé à l'élaboration d'une charte avec les enseignants qui définit les règles de partage des classes.

Elle a aussi mobilisé ses équipements sportifs et a dû revoir l'ensemble de ses plannings pour permettre l'accueil des groupes scolaires et des groupes de NAP dans les salles de sport municipales (2 996 heures d'utilisation).

Les activités mises en place sur le créneau d'1h35 sans enseignant sont encadrées par deux agents. La commune, a pris le principe d'affecter dans chaque NAP un ATSEM ou un animateur déjà bien connu des enfants, de façon à assurer une continuité de prise en charge dans la journée scolaire, en maternelle en particulier.

Le second agent, est le plus fréquemment un intervenant extérieur. Il s'agit, pour partie, d'agents municipaux des services sport, culture (musique, théâtre, danse, lecture) et parcs et jardins, qui ont été redéployés sur le temps des nouvelles activités périscolaires. Pour les éducateurs sportifs, ces dernières peuvent représenter un quart du temps d'intervention disponible dans les écoles.

---

<sup>85</sup> Sauf le samedi matin, de 3h15.

### 5.1.3 Le choix du samedi matin, sur une partie du territoire

La commune-centre et la commune associée d'Hellemmes, ont remis en place une demi-journée d'école le samedi matin. La commune lilloise a demandé, dans le cadre du décret n° 2014-457 du 7 mai 2014, une autorisation à cet effet. Cette organisation est renouvelée par période de trois ans. Pour la rentrée 2017, la commune a annoncé demander une prolongation d'un an lui permettant de réaliser l'évaluation de la réforme, en cours de formalisation, avant de statuer sur un renouvellement de la demande de dérogation pour trois ans. La commune associée d'Hellemmes a toutefois annoncé, devant une mobilisation de parents d'élèves, qu'elle acceptait de déplacer cette demi-journée au mercredi matin.

Le choix du samedi matin est justifié selon la commune de Lille par la volonté de privilégier le respect des rythmes chronobiologiques des enfants, qui sont au fondement de cette réforme. Il s'agit aussi de renforcer le lien entre l'école et les parents, en permettant des temps de rencontre facilités le samedi matin. De plus, selon la commune, le maintien d'une journée complète libre le mercredi facilite l'organisation d'activités extrascolaires mieux construites pour les enfants.

Ces motivations n'ont cependant pas été retenues pour la commune associée de Lomme, ni plus récemment pour celle d'Hellemmes : la semaine scolaire a été réorganisée du lundi au vendredi, en plaçant une demi-journée scolaire le mercredi matin.

### 5.1.4 Le bilan du dispositif

Les appréciations qui ressortent des comptes-rendus des conseils d'écoles sont contrastées. La concertation sur le projet avait suscité peu de réticences. Après la mise en œuvre, les critiques sont centrées sur la fatigue plus grande des enfants et sur l'absentéisme le samedi matin. La fatigue des enfants, qui serait due à un allongement du temps des enfants en collectivité (avec la fréquentation du centre de loisirs le mercredi), apparaît comme la justification donnée par les parents dont les enfants manquent l'école le samedi matin. La réforme est différemment acceptée selon les écoles.

Les NAP en elles-mêmes, font l'objet de remarques globalement favorables. Leur complémentarité avec le travail en classe est parfois soulignée et elles sont fréquentées par la quasi-totalité des élèves. Le partage des locaux scolaires ne pose guère de difficulté.

Les services de l'Éducation nationale ont, pour leur part, une appréciation favorable de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires par la commune, notamment pour la continuité organisée entre les projets d'école et les activités organisées à ce titre.

La commune a lancé, comme elle l'avait prévu, une évaluation du dispositif au bout de trois ans. Elle a sollicité, en janvier 2017, l'Éducation nationale dans ce sens. Cette évaluation porte sur l'ensemble des modalités retenues pour la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires, et en particulier sur le choix du samedi matin. Les services de l'Éducation nationale ont, début octobre 2017, élaboré le protocole d'évaluation. Celui-ci se propose d'interroger des enseignants sur les différents éléments ayant trait à la réforme des rythmes scolaires, deux échantillons permettant de comparer des enseignants de Lille et des enseignants d'autres communes où l'école est ouverte le mercredi matin. Une enquête en ligne, par ailleurs, s'adresse aux parents d'élèves. Enfin, des mesures étaient prévues en novembre 2017, avec un échantillon de 300 élèves de différents niveaux et de différentes écoles lilloises, portant notamment sur la performance des enfants avec des tests d'attention, ainsi que sur le sommeil et la fatigue.

La décision récente de passer du samedi matin au mercredi matin dans la commune associée d'Hellemmes dès la rentrée 2017, sans attendre les résultats de l'évaluation, apparaît peu cohérente avec l'objet même de cette démarche.

Pour conclure, prenant appui sur une politique éducative développée et intégrée, la commune de Lille a mis en place la réforme des rythmes scolaires en privilégiant diverses options qui mettent l'accent sur la dimension éducative. La démarche d'évaluation qui a été lancée avant toute modification du dispositif est à relever.

## 5.2 L'impact financier de la réforme

La réforme des rythmes scolaires a généré des dépenses nouvelles pour un montant de 2,3 M€ en 2015, porté à 2,7 M€ en 2016, soit un surcroît de 5,4 % par rapport au total des dépenses relatives aux compétences scolaires et périscolaires de 2014. L'ouverture des locaux scolaires une demi-journée supplémentaire le samedi matin (sauf à Lomme) a eu un impact financier estimé à 0,2 M€<sup>86</sup>.

Les aides reçues pour accompagner la réforme se sont élevées, en 2015 et 2016, à 1,9 M€ (0,4 M€ de la caisse d'allocations familiales et 1,5 M€ du fonds national d'amorçage), soit un taux de couverture des dépenses nouvelles de 81 % en 2015 et de 71 % en 2016.

La commune n'a pas perçu de ressources auprès des familles. Elle n'a pas eu de charges supplémentaires de restauration scolaire.

**Tableau n° 8 : Impact financier de la réforme des rythmes scolaires**

	2015	2016
Dépenses nouvelles liées à la réforme des rythmes	2,33	2,67
Aides de la caisse d'allocations familiales	0,36	0,39
Fonds d'amorçage	1,53	1,51
Dépenses nettes totales (en M€)	0,44	0,77
Nombre d'élèves	16 799	16 835
Coût net par élève (en €)	26,2	45,5

Source : commune.

Les dépenses nettes par élève, de 26 € en 2015, sont passées à 45 € en 2016.

<sup>86</sup> 3/5 fluides, 2/5 entretien.

## 6 LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES SCOLAIRES ET PÉRISCOLAIRES

Entre 2012 et 2016, la commune a dépensé, en moyenne, 55,9 M€ par an pour l'exercice de ses compétences scolaires et périscolaires, net des recettes perçues, dont presque un tiers d'investissements.

Les dépenses d'investissement se sont élevées à un total cumulé de 93,8 M€ sur la période 2012-2016 (soit 18,8 M€ par an), financées en moyenne à hauteur de 4-5 % par des subventions. Cela représente un quart des dépenses d'équipement de la commune<sup>87</sup>. Outre les travaux évoqués précédemment, qui incluent notamment la reconstruction de deux groupes scolaires (Briand Buisson et Wagner) et la construction et la rénovation de restaurants scolaires notamment à Lomme, la commune a également réalisé un plan d'équipement numérique des écoles, avec l'installation de tableaux numériques interactifs pour 50 % des classes et le renouvellement du parc informatique.

En fonctionnement, les dépenses du secteur sont passées de 41,8 M€ en 2012 à 45,6 M€ en 2016<sup>88</sup>, soit un taux d'évolution annuel de + 2,2 %. Leur part dans les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité est passée, sur la période, de 13,6 % à 14,2 %. Les charges de personnel de l'ensemble du secteur scolaire et périscolaire, compte-tenu de la réforme des rythmes scolaires, ont augmenté de 27,4 M€ à 31,9 M€, soit une croissance annuelle moyenne de 3,9 %.

Hors charges nouvelles liées à la réforme des rythmes scolaires, l'augmentation des dépenses serait limitée à 1,5 M€, soit moins de + 1 % par an. Les frais relatifs aux fournitures, petits matériels et achats divers servant au fonctionnement des classes maternelles (0,6 M€) et élémentaires (0,7 M€) sont restés stables sur la période, malgré la croissance de la population scolaire. Les locations immobilières, qui étaient de 0,6 M€ en 2012, ont baissé à 0,2 M€ en 2016. Les dépenses de fluides suivent entre 2012 et 2015<sup>89</sup>, en-dehors de l'exercice 2013, une tendance à la baisse de 4,5 % par an.

Pour les accueils périscolaires, les dépenses de fournitures et petits matériels ont nettement augmenté en 2015-2016 pour atteindre 0,2 M€, de même que les subventions versées, qui s'établissent à 0,7 M€. Cette évolution est liée, d'une part, à l'ouverture, depuis 2012, de deux accueils périscolaires dans des écoles qui n'en disposaient pas et, d'autre part, à la mise en place des NAP.

Les aides d'accompagnement à la mise en place des rythmes scolaires (1,9 M€), ont permis aux recettes de fonctionnement de ce secteur d'atteindre 6,5 M€ en 2016, soit 1,7 % des produits réels de fonctionnement.

---

<sup>87</sup> Un cinquième en prenant en compte les subventions d'équipement versées.

<sup>88</sup> Sous réserve des dépenses de fluides des bâtiments scolaires, estimées dans la continuité des dépenses des exercices précédents (hors 2013).

<sup>89</sup> À la date de rédaction du rapport, les dépenses de fluides rattachées aux bâtiments scolaires en 2016 ne sont pas encore connues.

En conclusion, l'évolution des dépenses de fonctionnement paraît maîtrisée dans le domaine scolaire et périscolaire. Le coût net moyen par élève est estimé pour 2016 à 2 351 € en maternelle et à 2 305 € en élémentaire, en progression annuelle moyenne respective de 0,8 % et de 0,9 % entre 2012 et 2016.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*L'exercice des compétences scolaires et périscolaires par la commune occupe une place importante dans son budget, tant en fonctionnement qu'en investissement. Le niveau de dépenses nettes par élève qui en résulte, doit être relié avec le niveau de service public élevé, organisé autour de l'enfant, à travers un parcours éducatif global. Les réorganisations qui ont été mises en place dans le cadre de la réforme des rythmes scolaires, ont permis d'en limiter l'impact budgétaire.*

---

\*

\* \*

## ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire .....	73
Annexe n° 2. Synthèse du suivi des recommandations.....	74
Annexe n° 3. Le personnel d'encadrement des enfants rattaché au service des affaires scolaires et périscolaires .....	75
Annexe n° 4. Les effectifs dans les écoles.....	76
Annexe n° 5. Contributions aux écoles privées .....	77
Annexe n° 6. Coût net par élève des compétences scolaires et périscolaires (en fonctionnement) .....	78

**Annexe n° 1. Glossaire**

CGCT :	code général des collectivités territoriales
MEL :	Métropole Européenne de Lille
CCAS :	centre communal d'action sociale
ETPT :	équivalent temps plein travaillé
DGF :	dotation globale de fonctionnement
DSU :	dotation de solidarité urbaine
FPIC :	fonds de péréquation intercommunal
CAF :	capacité d'autofinancement
PEG :	projet éducatif global
PEDT :	projet éducatif de territoire
REP :	réseau éducatif prioritaire
ERP :	établissement recevant du public
NAP :	nouvelles activités pédagogiques
ATSEM :	agent territorial spécialisé des écoles maternelles

**Annexe n° 2. Synthèse du suivi des recommandations**

<b>Finances publiques locales</b>	
Mener à leur terme les régularisations entreprises en matière d'inventaire et d'amortissements.	Mis en œuvre
Fiabiliser les arrêtés de création de régies et de nominations des régisseurs et mandataires suppléants.	Mis en œuvre
Liquider systématiquement les intérêts moratoires dus, dès lors que le délai global de paiement est dépassé.	Mis en œuvre
Faire figurer la subvention versée au restaurant municipal au compte 67441 et non au compte 657.	Mis en œuvre
Organiser au sein de l'assemblée délibérante un débat plus documenté quant à la détermination des différentes hypothèses retenues pour construire les équilibres budgétaires futurs.	Mis en œuvre
Développer les contrôles « ordonnateurs » ciblés des régies et favoriser l'utilisation de comptes rendus formalisés.	Mis en œuvre
Établir, pour l'avenir, une cartographie des risques permettant d'élaborer des plans annuels de contrôle ainsi qu'une stratégie de progrès en matière de qualité comptable (par exemple, s'agissant de l'application du principe de prudence).	Mis en œuvre
Mener à son terme le processus de documentation des différentes procédures existantes et spécialiser les organigrammes fonctionnels nominatifs par processus.	Mis en œuvre
Poursuivre la rationalisation et la réduction du nombre de régies et mener à son terme l'harmonisation des outils de gestion qu'elles utilisent (SAGA).	Mis en œuvre
Mener à son terme la réforme budgétaire et financière engagée en complétant les outils de pilotage de la performance (objectifs, indicateurs) encore manquants.	Mis en œuvre
<b>Accueil de la petite enfance</b>	
Consolider, dans le règlement intérieur des EAJE et les différents projets d'établissement, les conditions d'accueil des enfants dont les parents sont en parcours de réinsertion socioprofessionnel.	Mis en œuvre
Souscrire avec l'association « Premier Pas » une convention qui détaille mieux les objectifs pour lesquels des subventions sont versées et définisse des indicateurs permettant d'en mesurer l'efficacité.	Mis en œuvre
Associer plus étroitement les parents à l'élaboration des projets d'établissement, comme le suggère le guide méthodologique « CAF – conseil général du Nord ».	Mis en œuvre
Mettre en place des outils de fiabilisation permettant de disposer des données de pilotage indispensables, en particulier s'agissant des domaines stratégiques (par exemple, la préscolarisation).	Mis en œuvre
S'assurer, à l'occasion de révisions périodiques, de l'absence de contradictions entre règlement intérieur et projets d'établissement des établissements d'accueil de la jeune enfance.	Mis en œuvre
Étoffer les outils de suivi de la formation continue des agents intervenant dans l'accueil de la petite enfance, dans un souci d'amélioration constante de la qualité.	Mis en œuvre

**Annexe n° 3. Le personnel d'encadrement des enfants rattaché au service des affaires scolaires et périscolaires**

<b>Lille</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Nombre d'ETP	407,5	405,7	433,3	433,1
Effectif	446	436	466	463
Coût total (en M€)	14,0	14,3	15,8	15,5
<b>Lomme</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Nombre d'ETP	24,6	28,6	31,5	31,9
Effectif	25	29	32	32
Coût total (en M€)	0,8	0,9	1,0	1,1
<b>Hellemmes</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
Nombre d'ETP	61,8	60,5	59,2	56,2
Effectif	65	63	62	60
Coût total (en M€)	2,0	2,0	2,0	2,0

*Source : commune.*

## Annexe n° 4. Les effectifs dans les écoles

	Sept-12	Sept-13	Sept-14	Sept-15	Sept-16
<b>PUBLIC</b>					
<b>Écoles maternelles publiques<sup>90</sup></b>					
Nombre d'écoles	56	56	56	55	55
Nombre de classes	288	288	287	284	282
Nombre d'élèves	7 215	7 441	7 401	7 179	7 114
<i>Nombre moyen d'élèves par classe</i>	25,1	25,8	25,8	25,3	25,2
<b>Écoles élémentaires publiques</b>					
Nombre d'écoles	48	48	48	48	48
Nombre de classes	406	410	412	419	424
Nombre d'élèves	9 182	9 289	9 532	9 620	9 721
<i>Nombre moyen d'élèves par classe</i>	22,6	22,7	23,1	23,0	22,9
<b>PRIVÉ</b>					
<b>Écoles maternelles privées</b>					
Nombre d'écoles	21	20	19	19	19
Nombre de classes	91	85	86	87	87
Nombre d'élèves	2 311	2 289	2 401	2 488	2 492
<i>Nombre moyen d'élèves par classe</i>	25,4	26,9	27,9	28,6	28,6
<b>Écoles élémentaires privées</b>					
Nombre d'écoles	16	15	15	15	15
Nombre de classes	101	93	93	94	99
Nombre d'élèves	2 298	2 311	2 341	2 389	2 464
<i>Nombre moyen d'élèves par classe</i>	22,8	24,8	25,2	25,4	24,9

Source : données produites par l'ordonnateur pour les territoires de Lille et des communes associées, compilées par la chambre.

<sup>90</sup> Les écoles primaires ont été comptées en séparant la partie maternelle et de la partie élémentaire.

## Annexe n° 5. Contributions aux écoles privées

Année scolaire	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Base de calcul	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016
Date de calcul	Jun 2013	Jun 2014	Jun 2015	Jun 2016	En cours d'évaluation
Dépenses retenues conformément à l'expertise - Elémentaires	4 976 298 €	5 151 484 €	4 881 833 €	4 834 916 €	
Nombre d'élèves des classes élémentaires publiques	9 211	9 444	9 638	9 647	
<b>Dépenses retenues par élève</b>	<b>540 €</b>	<b>545 €</b>	<b>507 €</b>	<b>501 €</b>	
Dépenses retenues conformément à l'expertise - Maternelles	7 345 587 €	7 529 553 €	7 137 512 €	7 451 399 €	
Nombre d'élèves des classes maternelles publiques	7 201	7 410	7 395	7 240	
<i>Dépenses par élève</i>	<i>1 020 €</i>	<i>1 016 €</i>	<i>965 €</i>	<i>1 029 €</i>	
<b>Dépenses retenues (plafonnement du complément maternelles à 443 €)</b>	<b>983 €</b>	<b>988 €</b>	<b>950 €</b>	<b>944 €</b>	
Montant du forfait par élève de classe élémentaire	540 €	545 €	507 €	501 €	
Montant du forfait par élève de classe maternelle	983 €	988 €	950 €	944 €	
<b>Montant moyen du forfait par élève</b>	<b>707 €</b>	<b>710 €</b>	<b>676 €</b>	<b>674 €</b>	
Nombre d'élèves éligibles classes élémentaires	2 179	2 172	2 186	2 237	
Nombre d'élèves éligibles classes maternelles	1 313	1 293	1 350	1 434	
<b>Nombre d'élèves éligibles dans les OGEC</b>	<b>3492</b>	<b>3465</b>	<b>3536</b>	<b>3671</b>	
Montant total du forfait pour les classes élémentaires	1 176 660 €	1 183 740 €	1 108 302 €	1 120 737 €	
Montant total du forfait pour les classes maternelles	1 290 679 €	1 277 484 €	1 282 500 €	1 353 696 €	
<b>Montant total du forfait versé aux OGEC</b>	<b>2 467 339 €</b>	<b>2 461 224 €</b>	<b>2 390 802 €</b>	<b>2 474 433 €</b>	

Source : données fournies par la commune.

**Annexe n° 6. Coût net par élève des compétences scolaires et périscolaires  
(en fonctionnement)**

	2012	2013	2014	2015	2016	Variation annuelle
<b>MATERNELLE</b>						
Recettes totales	2,16	2,26	2,44	2,81	2,68	5,6 %
Dépenses totales	18,58	19,06	19,09	19,55	19,40	1,1 %
<b>Dépenses nettes (en M€)</b>	<b>16,42</b>	<b>16,80</b>	<b>16,65</b>	<b>16,74</b>	<b>16,73</b>	<b>0,5 %</b>
<i>dont dépenses nettes de réforme des rythmes scolaires</i>				0,19	0,32	
Nombre d'élèves	7 215	7 441	7 401	7 179	7 114	- 0,4 %
<b>Coût net moyen par élève (€)</b>	<b>2 276</b>	<b>2 257</b>	<b>2 249</b>	<b>2 332</b>	<b>2 351</b>	<b>0,8 %</b>
<b>ÉLEMENTAIRE</b>						
Recettes totales	2,82	2,89	3,16	3,88	3,81	7,8 %
Dépenses totales	23,22	23,39	24,15	26,15	26,22	3,1 %
<b>Dépenses nettes (en M€)</b>	<b>20,40</b>	<b>20,49</b>	<b>20,99</b>	<b>22,28</b>	<b>22,41</b>	<b>2,4 %</b>
<i>dont dépenses nettes de réforme des rythmes scolaires</i>				0,25	0,44	
Nombre d'élèves	9 182	9 289	9 532	9 620	9 721	1,4 %
<b>Coût net moyen par élève (en €)</b>	<b>2 222</b>	<b>2 206</b>	<b>2 203</b>	<b>2 316</b>	<b>2 305</b>	<b>0,9 %</b>

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



# RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE LILLE  
(Département du Nord)

Exercices 2012 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- Mme Martine Aubry : réponse de 10 pages + annexe (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).



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

**Chambre régionale des comptes Hauts-de-France**

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

Mél. : [hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr](mailto:hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr)