



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

## COMMUNE DE BAILLEUL

*dont enquête nationale sur l'investissement  
du bloc communal et  
enquête régionale sur la propreté urbaine*

(Département du Nord)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 28 juin 2021.



## **TABLE DES MATIÈRES**

SYNTHÈSE .....	2
RECOMMANDATIONS* .....	3
INTRODUCTION.....	4
<b>1 UN DEFAUT DE PILOTAGE ET D'IMPORTANTES DYSFONCTIONNEMENTS A L'ORIGINE D'UNE DEGRADATION RAPIDE DE LA SITUATION FINANCIERE .....</b>	<b>6</b>
1.1 Des carences dans la gestion communale .....	6
1.1.1 Un suivi des ressources humaines défaillant .....	6
1.1.2 Des comptes qui ne traduisent pas la situation financière réelle de la commune .....	6
1.1.3 Des carences dans le respect des règles de la commande publique et la gestion des achats .....	10
1.2 La dégradation rapide de la situation financière exige une gestion plus rigoureuse ....	13
1.2.1 Une dégradation rapide de la trajectoire financière depuis 2016.....	13
1.2.2 L'année 2020, un exercice en trompe l'œil .....	15
<b>2 LA NECESSITE D'AMELIORER LA CONNAISSANCE DU PATRIMOINE, PREALABLE A UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES INVESTISSEMENTS .....</b>	<b>19</b>
2.1 Des investissements diversifiés mais peu documentés .....	19
2.1.1 Des domaines d'intervention variés.....	19
2.1.2 Des investissements financés par la mobilisation du fonds de roulement .....	20
2.1.3 Une information incomplète .....	21
2.2 Des investissements qui ne s'inscrivent pas dans une stratégie.....	22
2.2.1 Une politique d'investissement définie au fil de l'eau.....	22
2.2.2 Une mauvaise connaissance de l'état du patrimoine .....	22
2.2.3 Un pilotage insuffisant.....	23
<b>3 LA PROPETE URBAINE : UNE PREOCCUPATION CROISSANTE AUX RESULTATS MAL EVALUES .....</b>	<b>25</b>
3.1 La définition d'un nouveau cadre d'actions.....	25
3.1.1 Un nouveau cadre réglementaire plus complet.....	25
3.1.2 Une nouvelle organisation .....	26
3.2 Une connaissance lacunaire de l'activité .....	27
3.2.1 Une estimation partielle des coûts .....	27
3.2.2 Un service rendu non évalué.....	28
ANNEXES .....	30

## SYNTHÈSE

La commune de Bailleul (Nord), membre de la communauté de communes de Flandre Intérieure, compte plus de 15 000 habitants et a connu une croissance démographique importante ces dernières années.

Sa gestion est caractérisée, entre 2014 et 2020, par d'importants dysfonctionnements et un préjudiciable défaut de pilotage. En l'absence de comptabilité d'engagement, la collectivité ne connaît pas le montant précis des dettes qu'elle doit honorer. Chaque exercice, des impayés sont accumulés, atteignant 0,7 M€ en 2019. Les délais réglementaires de paiement aux fournisseurs ne sont pas respectés, sans que la commune ne leur verse les intérêts moratoires obligatoires. Dans ces conditions, les résultats des exercices sous revue ne sont pas comptablement sincères, les rattachements de charges n'étant pas constatés à leur juste niveau.

À ces défaillances de gestion se sont conjugués les effets de la baisse des taux d'imposition et de l'absence de maîtrise des charges de fonctionnement, à l'origine d'une dégradation rapide de la situation financière. De 2016 à 2019, l'épargne brute est ainsi en net recul, de 0,8 M€. L'endettement augmente de 2 M€. Les investissements d'environ 18 M€ sur la période, faute d'une programmation pluriannuelle, dépassent les capacités financières de la collectivité. En conséquence des risques pris, la solvabilité financière, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement, se dégrade significativement jusqu'à atteindre 61,9 ans en 2019. La situation est d'autant plus préoccupante que ces résultats sont pour partie obtenus dans un contexte où les dépenses courantes ont été financées par des recettes liées à des opérations exceptionnelles non reconductibles (cessions d'actifs, notamment).

En 2020, la situation est moins critique, la capacité de désendettement se redressant à un peu plus de 15 ans, ce qui reste cependant trop élevé. Cette amélioration, en partie liée aux conséquences de la crise sanitaire, est principalement imputable à un montant de dépenses moindres qu'anticipées, en particulier en dépenses réelles d'investissement (1 M€), mais surtout à la réalisation d'une opération comptable exceptionnelle d'un montant d'1,68 M€, autorisée à titre dérogatoire par les ministres de l'Intérieur et des Finances, qui permet de rétablir conjoncturellement le résultat de fonctionnement.

Aussi, pour la chambre, la fragilité financière structurelle des comptes de la commune demeure. Pour les rétablir, elle doit en priorité maîtriser ses charges de gestion, instaurer un suivi rigoureux de ses engagements comptables et définir sa politique d'investissement en fonction de ses capacités réelles, en assurant en priorité le renouvellement et l'entretien de son patrimoine immobilier.

**RECOMMANDATIONS\****(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)***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>
<b>Rappel au droit n° 1</b> : mettre en place une comptabilité d'engagement des dépenses, conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.				X	8
<b>Rappel au droit n° 2</b> : respecter les délais de paiement, conformément aux articles L. 2192-10 à L. 2192-13 du code de la commande publique.		X			8

**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>Recommandation n° 1</b> : compléter le règlement interne de la commande publique et le diffuser.				X	12
<b>Recommandation n° 2</b> : mettre en place un plan pluriannuel d'investissement en dépenses et en recettes.				X	24

\* Voir notice de lecture en bas de page.

<b>NOTICE DE LECTURE</b> <b>SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS</b>	
<i>Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.</i>	
<b>Totalement mise en œuvre</b>	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
<b>Mise en œuvre en cours</b>	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
<b>Mise en œuvre incomplète</b>	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
<b>Non mise en œuvre</b>	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bailleul (Nord) de 2014 à la période la plus récente a été ouvert par lettres du président de la chambre, adressées le 8 juillet 2020 aux anciens maires, M. Michel Gilloen, jusqu'au 5 avril 2014, et M. Marc Deneuche, jusqu'au 2 juillet 2020, et le 6 juillet 2020 à M. Antony Gautier, maire et ordonnateur en fonctions depuis le 3 juillet 2020.

L'entretien de fin de contrôle prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 1<sup>er</sup> décembre 2020 avec M. Gautier. Il a également été organisé avec ses prédécesseurs, M. Gilloen le 25 novembre 2020 et M. Deneuche le 30 novembre 2020.

Le contrôle a porté sur la fiabilité des comptes, la situation financière et son évolution, notamment au regard des conséquences de la crise sanitaire liée à la Covid-19.

La politique d'investissement a été examinée au titre d'une enquête nationale des juridictions financières et la politique de propreté urbaine dans le cadre d'une enquête régionale.

La chambre, dans sa séance du 17 décembre 2020, a arrêté ses observations provisoires, qui ont été notifiées à MM. Gautier et Deneuche, lesquels ont sollicité un délai supplémentaire pour apporter leurs réponses. Une lettre de clôture du contrôle a été envoyée à M. Gilloen.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 28 juin 2021, a arrêté les observations définitives suivantes.

### AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé durant l'entrée en vigueur des mesures prescrites par les décrets n° 2020-293 du 23 mars 2020, n° 2020-423 du 14 avril 2020 et n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, prorogé jusqu'au 16 février 2021 par la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020. De telles mesures affectent la situation financière de la commune depuis l'année 2020.

La chambre, à partir des éléments qui lui ont été communiqués au cours de son contrôle, a cherché à en apprécier l'effet.

### **La commune de Bailleul**

Située dans le département du Nord, entre Lille et Dunkerque, la commune de Bailleul est membre, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, de la communauté de communes de Flandre Intérieure, qui regroupe cinquante communes et 104 198 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

#### **Des indicateurs socio-économiques<sup>1</sup> favorables**

Au dernier recensement, la population compte 15 019 habitants en 2018 et connaît une hausse importante depuis 2013 (+ 4,4 %). Plus de la moitié des Bailleulois ont moins de 45 ans (52,5 %).

Le revenu médian disponible de 21 730 € par unité de consommation, ainsi que la part des ménages fiscaux imposés de 51 % sont supérieurs aux moyennes départementales, respectivement de 20 040 € et de 45,5 %<sup>2</sup>. Les taux de pauvreté de 11 % et de chômage<sup>3</sup> de 8,3 % sont inférieurs aux moyennes départementales, de 19,1 % et 10,9 %.

Les niveaux de ces indicateurs témoignent d'un dynamisme à l'origine d'un besoin plus élevé de services publics mais qui permet également à la commune de disposer de marges de manœuvre.

---

<sup>1</sup> Le **revenu disponible** est le revenu à la disposition du ménage pour consommer et épargner. La **médiane** du revenu disponible correspond au niveau au-dessous duquel se situent 50 % de ces revenus et, de manière équivalente, à celui au-dessus duquel se situent 50 % des revenus (source : Observatoire des territoires).

Pour comparer les niveaux de vie de ménages de taille ou composition différente, on divise le revenu par le nombre **d'unités de consommation** (UC), généralement calculées de la manière suivante : 1 UC pour le premier adulte du ménage, 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus, 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans (source : INSEE). Le **taux de pauvreté** correspond au pourcentage de personnes dont le revenu est inférieur à un seuil fixé par rapport à la médiane du revenu de l'ensemble de la population (source : <http://geoconfluences.ens-lyon.fr>).

<sup>2</sup> Le revenu médian disponible moyen régional est de 20 110 € et le taux de pauvreté régional de 18 % (sources INSEE, 2018).

<sup>3</sup> Taux de chômage de la zone d'emploi (Lille), en moyennes annuelles en 2019.

# 1 UN DEFAUT DE PILOTAGE ET D'IMPORTANTS DYSFONCTIONNEMENTS A L'ORIGINE D'UNE DEGRADATION RAPIDE DE LA SITUATION FINANCIERE

## 1.1 Des carences dans la gestion communale

Associés à une organisation marquée par la faiblesse et la fragilité des fonctions support (finances, ressources humaines et marchés publics), les défauts de pilotage relevés sont à l'origine d'importants dysfonctionnements, dont les retards de paiements et l'accumulation des factures impayées en sont l'illustration principale.

### 1.1.1 Un suivi des ressources humaines défaillant

Les agents n'ont pas tous bénéficié chaque année de l'entretien professionnel prévu à l'article 76 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, qui prévoit que « *L'appréciation, par l'autorité territoriale, de la valeur professionnelle des fonctionnaires se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct qui donne lieu à l'établissement d'un compte rendu* ». En effet, la chambre a constaté que tous les comptes rendus n'étaient plus établis depuis 2018 et que certains agents n'avaient d'ailleurs pas été évalués depuis 2013.

L'ordonnateur en fonctions indique, en réponse aux observations provisoires, qu'une stratégie des ressources humaines a été initiée.

### 1.1.2 Des comptes qui ne traduisent pas la situation financière réelle de la commune

La fiabilité des comptes des administrations publiques est un principe constitutionnel depuis 2008 (article 47-2 de la Constitution). Les citoyens doivent disposer d'une information générale, complète, lisible et fiable concernant les actions et les décisions engageant les finances locales.

La sincérité des comptes publics locaux participe également de la recherche d'une allocation optimale des ressources. Sans sincérité comptable, le niveau de performance de l'action publique ne peut être mesuré.

À l'occasion de son contrôle, la chambre a relevé des manquements significatifs dans la tenue de la comptabilité et la transparence de l'information délivrée par les comptes, tout particulièrement l'absence de comptabilité d'engagement en fonctionnement, des insuffisances dans le respect des règles de rattachement des charges et produits à l'exercice, ainsi que de celles de tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif.

### 1.1.2.1 Une absence de comptabilité d'engagement en fonctionnement aux conséquences financières hors du commun

#### **La comptabilité d'engagement des dépenses**

Selon l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), « *le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses* ». L'arrêté d'application du 26 avril 1996 précise que « *l'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité ou l'établissement public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans les limites des autorisations budgétaires. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique* ».

Selon l'article D. 2342-10 du même code: « *Les opérations d'engagement, d'ordonnancement [de mandatement] et de liquidation des dépenses sont consignées dans la comptabilité administrative, selon les modalités fixées par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre des finances.* »

Sur la base des éléments établis par la commune début 2020, la chambre a comptabilisé 295 factures impayées au titre de l'exercice 2019 pour un montant total de 744 224 €, soit l'équivalent de 5 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Pour l'ancien maire, la date de réception des factures expliquerait que celles-ci n'ont pas été payées en 2019. Cependant, la chambre rappelle que c'est la date du service fait qui devait déterminer l'exercice au titre duquel ces montants étaient dus. Au surplus, elles n'ont pas toutes été réglées avant fin mars 2020.

Cette situation résulte de carences lourdes dans l'organisation de la chaîne comptable. Même s'il ne revêt pas un caractère obligatoire, un guide décrivant les procédures et les étapes à suivre la sécuriserait et en faciliterait le contrôle interne. Une soixantaine d'agents, sur les 280 que compte la commune, peuvent réaliser des opérations dans le logiciel financier, ce qui accroît les risques. À chaque étape, de l'engagement de la commande auprès du fournisseur à la liquidation de la dépense, il ne peut être garanti que les personnes les réalisant disposent d'une délégation formelle et sont habilitées à engager financièrement la commune. La vérification de la disponibilité des crédits n'est pas faite, en méconnaissance de l'article L. 2342-2 précité.

De ce fait, les comptes ne retracent pas la réalité des dettes contractées par la collectivité et ne délivrent pas, en conséquence, des résultats sincères.

Ces dysfonctionnements lui font prendre des risques financiers importants et non maîtrisés. La commune ne peut ainsi savoir, à tout moment, si elle sera en mesure d'honorer ses dettes.

Ces constats caractérisent les conséquences de l'absence de tenue d'une comptabilité d'engagement. Aussi, la chambre rappelle à la commune l'obligation de la mettre en place sans délai, ce qu'elle avait déjà mentionné dans son avis budgétaire n° 2020-0227 du 12 octobre 2020.

**Rappel au droit n° 1 : mettre en place une comptabilité d'engagement des dépenses, conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.**

En application des dispositions de l'article L. 2192-13 du code de la commande publique « *dès le lendemain de l'expiration du délai de paiement ou de l'échéance prévue par le marché, le retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires dont le taux est fixé par voie réglementaire* », la commune s'expose à devoir régler des intérêts moratoires.

Aux termes de l'article R. 2192-10 du même code, le délai global de paiement d'un marché public, qui court entre la date de réception de la facture et son paiement, ne peut excéder, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2010, 30 jours pour les collectivités territoriales, répartis entre 20 jours pour l'ordonnateur et 10 jours pour le comptable public.

En accumulant les factures impayées (cf. *supra*), la commune de Bailleul ne respecte pas la réglementation sur ce point. Le délai global de paiement dépasse la limite des 30 jours, sur toute la période. Entre 2016 et 2020, il est en moyenne de 47 jours. S'il a connu une amélioration jusqu'en 2018, il se dégrade à partir de 2019. La détérioration observée en 2020 est toutefois non significative compte-tenu de la crise sanitaire.

**Tableau n° 1 : Délai global de paiement (DGP) de la commune entre 2016 et 2020**

(en jours)	2016	2017	2018	2019	2020
DGP	56,39	45,11	35,93	40,68	54,84
dont ordonnateur	44,42	38,26	32,11	36,9	49,70
dont comptable	11,97	6,85	3,82	3,78	5,14

*Source : chambre régionale des comptes sur la base des informations communiquées par le comptable public.*

D'après les projections du comptable public, le montant des intérêts moratoires dus par la commune s'élèverait à environ 140 000 € en 2020.

Cette situation atypique engendre inévitablement des difficultés de trésorerie pour les entreprises créancières.

La chambre rappelle à la commune son obligation de respecter les règles en matière de délais de paiement.

**Rappel au droit n° 2 : respecter des délais de paiement, conformément aux articles L. 2192-10 à L. 2192-13 du code de la commande publique.**

Le maire en fonctions précise, dans sa réponse, que le délai de 20 jours est désormais respecté, ce que confirment les données du comptable public du premier trimestre 2021.

## 1.1.2.2 Des résultats comptables non sincères

**Les rattachements de charges et de produits à l'exercice**

En application du principe d'indépendance des exercices, l'instruction budgétaire et comptable M14 (tome II) rend obligatoire, pour les communes de plus de 3 500 habitants le rattachement des charges et des produits à l'exercice. Ceci a pour finalité de faire apparaître, dans le résultat de l'exercice, l'intégralité des charges et des produits ayant donné lieu à service fait, même si les pièces comptables nécessaires n'ont pas encore été reçues ou émises.

Entre 2016 et 2019, les rattachements de charges de 190 000 € à 386 000 €, retracés dans les comptes, représentent 1,4 % à 3 % des dépenses de gestion de la commune. Leur montant est en réalité très nettement sous-estimé. En effet, en fonctionnement, le total des mandats de paiement émis sur un exercice postérieur à celui auquel les prestations se rattachent, varie de 279 000 € à 814 000 €.

En prenant en compte ces données, les rattachements de charges auraient dû atteindre, selon les années, de 5,2 % à 8 % des charges de gestion (voir annexe n° 1). La sincérité des résultats des exercices en question a, en conséquence, été significativement affectée, ainsi que le montre le tableau n° 2 ci-dessous.

**Tableau n° 2 : Les résultats de la section de fonctionnement corrigés de la totalité des rattachements**

(en €)	2016	2017	2018	2019
Résultat de clôture figurant au compte de gestion	3 550 100	1 922 886	47 167	- 378 859
Résultat de clôture corrigé des rattachements qui auraient dû être effectués	3 670 633	1 461 524	269 685	- 675 732

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et données transmises par la commune.

La chambre demande à la commune de procéder aux rattachements des charges et des produits conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

## 1.1.2.3 Des informations patrimoniales incomplètes

En 2015, la commune a procédé à un rapprochement des données de son inventaire comptable et de celles de l'état de l'actif du comptable public. Au 31 décembre 2019, les montants respectifs de ces deux documents faisaient apparaître une différence non significative.

Toutefois, leur complétude n'est pas assurée. En effet, certaines cessions récentes montrent que les immobilisations concernées ne sont pas toujours identifiées dans l'état de l'actif.

À l'inverse, des biens, notamment des véhicules, sont toujours portés dans ce document ainsi qu'à l'inventaire de l'ordonnateur, alors que la commune n'en dispose plus.

#### 1.1.2.4 Une information financière insuffisante

Dans son rapport d'observations définitives d'avril 2014, la chambre régionale des comptes avait constaté que « *Le débat d'orientations budgétaires 2013 ne répond pas aux prescriptions de l'article L. 2312-1 du CGCT, puisqu'il ne présente pas les engagements pluriannuels de la commune. Même si l'ordonnateur a produit un état de programmation, celui-ci ne prévoit pas les modalités relatives au financement prévisionnel des équipements en arbitrant entre les réserves de la commune et l'emprunt.* » Elle recommandait à la commune de présenter « *à l'appui du débat d'orientations budgétaires, une analyse prospective qui exposerait, par exemple sur trois ans, les recettes et les dépenses futures ainsi que les arbitrages retenus (autofinancement ou emprunts) pour financer les investissements* ».

En 2015, le rapport sur les orientations budgétaires faisait état d'une stratégie financière qui, répondant à la demande de la chambre, présentait les modalités de financement des investissements et comportait des éléments de prospective. Cependant, en dépit d'améliorations que l'ancien maire considère dans sa réponse comme étant significatives, ces rapports sont, depuis, mis à jour *a minima*, sans présentation systématique des prévisions de recettes d'investissement. En fonctionnement, alors que le plafond de dépenses prévu est dépassé à partir de 2017, il n'a pas été modifié dans les rapports des exercices suivants.

La commune ne satisfait donc toujours pas aux dispositions de l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales en ne présentant pas systématiquement les prévisions de recettes d'investissement dans le rapport sur les orientations budgétaires. La chambre lui demande d'y remédier.

Les prévisions budgétaires ne sont pas mises en perspective avec les moyens financiers de la collectivité. Elles ne correspondent pas à la consommation réelle des crédits.

La chambre constate que ces manquements dans la transparence de l'information et ces défauts de prospective ont contribué aux difficultés financières de la collectivité et à la dégradation de ses comptes. Elle relève qu'à la suite du contrôle, les documents présentés lors du vote du budget primitif 2021 comportent des améliorations.

### 1.1.3 Des carences dans le respect des règles de la commande publique et la gestion des achats

La chambre a examiné un échantillon comprenant des marchés à bons de commande de prestations récurrentes en fonctionnement et des marchés intéressant les investissements les plus importants.

Près de 75 % des achats sont faits hors procédure de marché public adaptée ou formalisée.

Pour renforcer son expertise, la commune recourt à des conseils de prestataires et à de l'assistance à maîtrise d'ouvrage, ce qui, compte tenu de la faiblesse de son organisation, est plutôt de bonne pratique. Toutefois, au vu des montants engagés pour ces prestations extérieures (41 600 € en 2018), elle devrait identifier plus avant ses besoins réels.

Le suivi financier, comptable et administratif des marchés est effectué par les services opérationnels. L'archivage des documents est souvent incomplet, ce qui expose la commune à ne pas pouvoir justifier les mises en concurrence et le respect du principe de libre accès à la commande publique. Certains actes d'engagement ne sont pas correctement remplis, comme celui relatif au marché de prestations de services notifié en juin 2019.

De même, la commune n'a pas de vision transversale et consolidée des catégories homogènes de fournitures et services qu'elle commande. Plusieurs consultations pour des besoins identiques peuvent être lancées et faire, ainsi, perdre le bénéfice de la commande groupée en interne. Des groupements de commandes ont été mis en place avec le centre communal d'action sociale (CCAS) de Bailleul et la commune d'Hazebrouck. Toutefois, certains marchés groupés, comme celui de la restauration dans les écoles et la résidence autonomie Pharaon de Winter, sont certes allotés, mais, en l'espèce, la constitution de lots par pouvoir adjudicateur remet en cause l'intérêt de la mutualisation.

La commune s'expose également au risque juridique de ne pas recourir à la procédure de passation adéquate et, ainsi, d'enfreindre le principe de libre accès à la commande publique, ce qui est potentiellement le cas, par exemple, pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Ainsi, si la sous-estimation des délais de réalisation des travaux dans le marché de maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation des écoles maternelle et élémentaire Pasteur, par exemple, « fait référence à des difficultés d'exécution que rencontrent toutes les collectivités territoriales » d'après l'ancien ordonnateur. Elle a toutefois conduit à d'importantes modifications programmatiques, au risque de susciter des recours de la part des entreprises écartées.

Les conditions de la mise en concurrence peuvent être biaisées. Ainsi, le cahier des clauses techniques particulières de l'achat d'une balayeuse, prévu en 2021, est élaboré à partir de la fiche technique du produit d'une entreprise du secteur, sans assurance qu'un équipement équivalent puisse être proposé par d'autres opérateurs. Dans deux autres exemples, les dates de visite des sites concernés par le marché d'entretien des espaces verts (772 076,32 € TTC, tous lots confondus) et celui de démolition du terrain des serres (48 540 € TTC) sont prévues quelques jours seulement après la publication des avis d'appel public à concurrence en avril 2019, ce qui a pour conséquence de réduire le nombre de candidats.

Par défaut d'anticipation, la commune recourt à la prolongation de certains marchés par voie d'avenant. À titre d'exemples, celui de restauration collective attribué en 2016 l'a été deux fois, en janvier et février 2020 ; le contrat d'entretien du linge, arrivé à échéance le 31 mars 2020, a fait l'objet de trois avenants jusqu'au 30 novembre 2020. Cette pratique n'est pas interdite, mais elle peut entraîner un bouleversement des conditions économiques du marché initial, et donc, là aussi, rompre le principe d'égalité de traitement des candidats.

Ce même défaut d'anticipation la conduit à négliger la définition de ses besoins et à se priver potentiellement d'une meilleure offre. En 2019 et début 2020, après la déclaration de l'infructuosité des différents marchés relatifs au nettoyage urbain, la commune a fait appel, sans mise en concurrence, au prestataire avec lequel elle travaille depuis 2018. Le montant total des dépenses effectuées dans ce cadre s'élève à 48 871 € en 2019 et à 6 897 € en 2020.

Par ailleurs, les procédures manquent de transparence quant au choix des attributaires. Ainsi, par exemple, les critères de sélection des offres et leur pondération sont absents du règlement de la deuxième consultation du marché de prestations de services<sup>4</sup>, publié à partir d'avril 2019.

Dans ses procédures de marchés, la collectivité recourt fréquemment à la négociation, ce qui peut constituer un levier de performance de l'achat. Cependant, le formalisme qui s'y rattache n'est pas toujours respecté. Dans le cadre du marché de démolition des serres, attribué en janvier 2020, la négociation est intervenue avec un seul candidat, ce qui n'est pas autorisé.

Au vu des risques mis en évidence, la chambre recommande à la commune de formaliser et de diffuser ses procédures internes au sein des services afin de sécuriser l'ensemble de la chaîne de la commande publique.

**Recommandation n° 1 : compléter le règlement interne de la commande publique et le diffuser.**

En réponse, le maire actuel indique qu'un travail est engagé pour « compléter et diffuser un règlement interne de la commande publique d'ici à la fin du troisième trimestre de l'exercice 2021. »

---

### **CONCLUSION INTERMEDIAIRE**

---

*Depuis 2016, la gestion de la commune de Bailleul est caractérisée par la faiblesse des fonctions support et par une insuffisance de pilotage.*

*Ce constat est à l'origine d'importants dysfonctionnements, induisant des prises de risque aux lourdes conséquences financières.*

*Ainsi principalement, l'absence de comptabilité d'engagement et le nombre trop important d'intervenants sur la chaîne comptable ont provoqué, à chaque exercice, une accumulation de factures impayées, s'élevant par exemple en 2019 à 0,7 M€. La commune ne connaît pas le montant exact des dettes qu'elle doit honorer. Elle ne respecte pas les délais réglementaires de paiement à ses fournisseurs, ne leur verse pas les intérêts moratoires subséquents et ne constate pas les rattachements de charges à leur juste niveau. Il en découle des résultats insincères sur toute la période.*

*La commune n'a pas mis en place de règlement interne de la commande publique. La définition préalable de ses besoins et la mise en place des procédures de marchés publics manquent, respectivement, d'exhaustivité et d'anticipation, ce qui nuit à l'efficacité de l'achat.*

---

---

<sup>4</sup> Les prestations sont les suivantes : conciergerie, signaleurs, nettoyage de certains bâtiments de la ville, sécurité, mise à disposition du personnel de réception.

## 1.2 La dégradation rapide de la situation financière exige une gestion plus rigoureuse

### Une situation budgétaire sous tension

En 2020, le préfet du Nord a saisi, à deux reprises, la chambre régionale des comptes pour la situation budgétaire de la commune de Bailleul :

- pour défaut d'adoption du compte administratif dans les délais requis (article L. 1612-12 du CGCT). Dans son avis du 30 juin 2020, la chambre conclut à sa conformité au compte de gestion 2019 du comptable public ;

- pour vote du budget primitif 2020 en déséquilibre (article L. 1612-5 du CGCT).

La chambre a également été saisie par le préfet du Nord du budget primitif 2020 du centre communal d'action sociale (CCAS), dont le budget annexe de « la résidence autonomie Pharaon de Winter » n'avait pas été voté en équilibre réel.

Eu égard à l'importance des déficits de fonctionnement constatés, la chambre a proposé à la commune et à son CCAS d'adopter leur budget 2020 respectif en déséquilibre

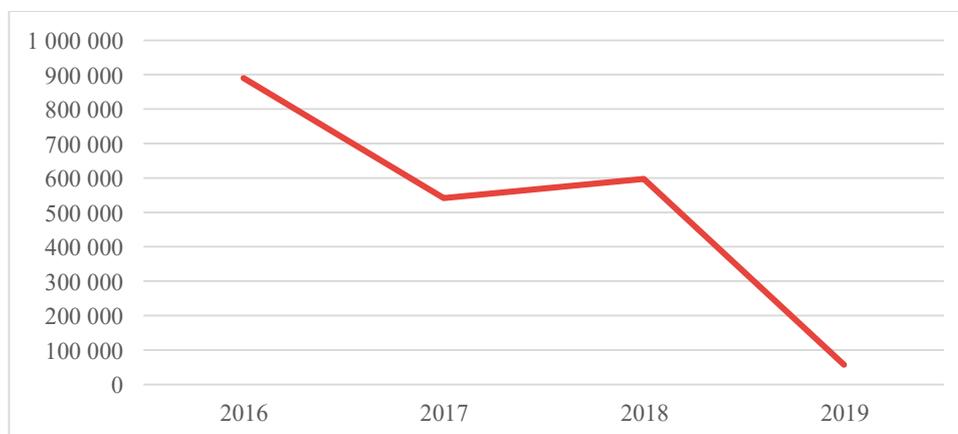
En 2019, le budget de la commune est constitué d'un budget principal (15,3 M€ de recettes de fonctionnement) et d'un budget annexe « cinéma Le Flandria » (0,2 M€ de recettes de fonctionnement). Compte tenu des enjeux, l'analyse de la situation financière a été conduite à partir du seul budget principal.

Le tableau en annexe n° 2 présente l'évolution des principaux indicateurs financiers depuis 2016. S'agissant de l'année 2020, l'analyse est conduite en neutralisant l'incidence des recettes exceptionnelles d'ordre.

### 1.2.1 Une dégradation rapide de la trajectoire financière depuis 2016

Entre 2016 et 2019, la commune connaît une détérioration rapide de sa situation financière. Les dépenses réelles de fonctionnement, d'un montant de 14,6 M€ en 2019, et les recettes réelles, d'un montant de 15,3 M€, ont augmenté respectivement d'1,6 M€ et d'1,5 M€.

**Graphique n° 1 : Évolution de l'épargne brute entre 2014 et 2019 (en €)**



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

Cette dégradation rapide a pour facteurs principaux :

- la multiplication par 2,8 des rémunérations des personnels contractuels, pour l'essentiel liée à leur prise en charge directe par le budget de la commune en septembre 2018. Elles l'étaient auparavant par celui du CCAS et financées par une subvention municipale. L'ancien maire souligne à juste titre, dans sa réponse, que ce transfert « consistait à présenter les charges réelles en intégrant la masse salariale, ce qui n'avait jamais été réalisé auparavant ». La chambre observe toutefois qu'il ne s'est pas accompagné d'une diminution équivalente de la subvention d'équilibre au CCAS ;
- la hausse de 0,7 M€ des charges à caractère général, en particulier des contrats de prestations de services (+ 249 000 €) et des transports collectifs (+ 190 000 €) ;
- l'augmentation de 30 000 € des subventions aux associations et de 80 000 € du forfait versé aux écoles privées pour les dépenses de fonctionnement des classes maternelles et élémentaires ;
- l'atonie des dotations étatiques, qui augmentent seulement de 0,5 % en quatre ans ;
- les décisions de baisse des taux d'imposition<sup>5</sup>, en particulier celui de la taxe d'habitation d'1 % en 2016, qui a pour conséquence une diminution de 436 000 € des recettes cumulées entre 2016 et 2019 ;
- des dépenses d'équipement de 3,1 M€ en 2018, nécessitant la souscription d'un emprunt de 2,7 M€<sup>6</sup> ;
- des négligences entraînant des retards pour les demandes de remboursement du fonds de compensation de la TVA par l'État, ou des erreurs dans les décisions d'investissement.

Cette évolution n'est pas seulement non maîtrisée mais risquée, car la commune finance ses dépenses courantes avec des recettes exceptionnelles de cessions de 0,8 M€, en retardant significativement le paiement de ses charges (voir *supra*) et en empruntant *in extremis* 2 M€ en 2019, alors que sa trésorerie nette s'effondre. Entre 2016 et 2018, celle-ci est passée de 4,1 M€ à 0,2 M€, ne représentant alors plus que 4,5 jours de charges courantes. La collectivité conduit aussi un programme d'investissements qui excède ses capacités. Elle ne s'acquitte pas, comme déjà indiqué, des intérêts moratoires dus au titre de ses retards de paiement. Elle n'a pas davantage pris en compte la nécessité de combler le déficit de son CCAS.

La situation a singulièrement changé depuis le début des années 2010. Dans son rapport, en effet, la chambre avait relevé une « épargne élevée sans emploi immédiat » et un endettement limité, ainsi qu'un « fonds de roulement important et une trésorerie élevée ». Fin 2019, la trajectoire financière est toute autre.

Si l'endettement a d'abord diminué de 2,6 M€ entre 2014 et 2018, il atteint 3,6 M€<sup>7</sup> en 2019, progressant de 2 M€ cette année-là, pour financer un programme d'investissements important de 10 M€ (voir *infra* point 2.1). Au cours de la même période, l'épargne brute s'est

<sup>5</sup> Les taux d'imposition sont les suivants en 2019 : TH : 25,91 % ; TFB : 19,02 % ; TFNB : 46,56 %.

<sup>6</sup> Le contrat de prêt est signé fin 2018, pour un montant total de 2,7 M€, versé en plusieurs fois : 2 M€ en 2019 et 0,7 M€ en 2020.

<sup>7</sup> La dette est composée de huit emprunts. Elle ne présente pas de risque particulier. Son taux d'intérêt moyen de 3,4 % est un peu élevé compte tenu de l'ancienneté des contrats et pourrait justifier une étude sur les possibilités de renégociation éventuelles.

dégradée de 0,9 M€ à seulement 57 500 €. La solvabilité financière de la collectivité, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement<sup>8</sup>, était, en conséquence, significativement menacée, passant de 3,3 ans à 61,9 ans, et la commune a donc abordé l'année 2020 dans une situation particulièrement tendue.

### 1.2.2 L'année 2020, un exercice en trompe l'œil

Les effets de la crise sanitaire et économique sur les comptes 2020 sont finalement plus modérés que prévus. La commune présente un profil financier moins obéré, en particulier grâce à une mesure exceptionnelle de reprise des réserves d'investissement autorisée, fin novembre, par le ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des finances et de la relance, chargé des comptes publics, et grâce à un niveau de cessions d'actifs encore élevé.

#### **Des contrôles budgétaires révélateurs des risques de la trajectoire financière de la commune**

Dans son avis du 12 octobre 2020 (voir *supra*), la chambre constate :

- que les prévisions du budget voté ne présentent pas un caractère sincère, au vu de l'exécution budgétaire au 15 septembre 2020 et des informations communiquées par la commune ;
- qu'au vu de l'ampleur de 1 692 292 € du déficit prévisionnel de la section de fonctionnement et de la période tardive de son intervention, aucune mesure de redressement ne permettra de rétablir l'équilibre réel du budget.

Elle propose donc :

- que la commune adopte le budget 2020 proposé en déséquilibre ;
- qu'à l'occasion du vote du budget primitif 2021, elle recherche en priorité la résorption de son déficit.

Lors de son conseil municipal du 23 novembre 2020, la commune, reprenant les propositions de la chambre, a adopté son budget primitif 2020 sur cette base.

De même, eu égard à l'ampleur du déficit de fonctionnement du budget annexe du CCAS s'élevant à 311 125 €, la chambre a proposé à l'établissement public administratif d'adopter son budget 2020 en déséquilibre.

---

<sup>8</sup> Cet indicateur permet d'apprécier le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut. Pour le budget principal, ce ratio doit être inférieur à 12 ans pour les communes et EPCI (source : Loi de programmation des finances publiques 2018 à 2022).

En comparaison de celles de 2019, les dépenses réelles de fonctionnement s'élèvent à 14,2 M€, en recul de 0,4 M€, et les recettes réelles à 15,7 M€ en augmentation de 0,4 M€. Hors recettes exceptionnelles d'ordre, l'épargne brute s'apprécie à 0,2 M€, l'endettement progresse de 0,4 M€. La solvabilité financière de la collectivité, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement, est de 15 ans.

Ces résultats plus favorables s'expliquent par les facteurs suivants :

- la commune a, certes, connu des baisses de recettes liées à la fermeture ou au fonctionnement limité de ses services publics pendant la crise sanitaire<sup>9</sup>, ou encore à ses décisions propres. Elles sont évaluées à 167 000 €, dont 110 000 € de redevances liées aux activités d'animation et de restauration scolaire, 22 000 € de participations, 12 000 € pour la réduction de taxe locale sur la publicité extérieure et l'exonération des droits de place des terrasses et des marchés, et 22 000 € pour les revenus des immeubles ;
- cependant, elle a concomitamment réalisé des économies en fonctionnement<sup>10</sup> pour des raisons identiques. La crise sanitaire, malgré des dépenses nouvelles, a permis de réduire de 45 000 € les charges de la collectivité. Ainsi, celles liées aux transports ont diminué de 138 000 €, celles des « fêtes et cérémonies » de 52 000 €. Le moindre recours aux contrats de prestations de services a généré une baisse de 35 000 € sur la restauration scolaire. Il est tout à fait probable, par ailleurs, que la perte de pouvoir budgétaire de la commune à la suite de la saisine de la chambre ait aussi limité les vellétés de dépenses. La collectivité a toutefois pris en charge 137 000 € d'achat de masques, dont une partie l'a été par l'État (46 116 €), et 31 000 € pour le versement de la prime exceptionnelle aux agents instaurée par le décret du 14 mai 2020<sup>11</sup>. La baisse des recettes sur le budget annexe du cinéma a entraîné une augmentation de 40 000 € de la subvention d'équilibre versée par le budget principal ;
- ensuite, la commune n'a suivi que pour partie les mesures préconisées par la chambre. Elle a moins recouru aux personnels remplaçants en fin d'exercice. Elle n'a versé que 90 % du montant du forfait dû aux écoles privées et n'a pas réglé les intérêts moratoires ;
- par ailleurs, les dépenses d'équipement reculent à 0,8 M€, pour une moyenne de 2,5 M€ au cours des quatre exercices précédents, ce qui a pour effet de réduire les besoins de financement, bien que la commune ait encaissé 0,7 M€ d'emprunt ;
- enfin, depuis le contrôle budgétaire de la chambre, la commune a bénéficié d'une recette supplémentaire en fonctionnement d'1,68 M€ (dont 1,2 M€ de cessions), autorisée à titre exceptionnel le 26 novembre 2020 conjointement par les ministres chargés du budget et des collectivités locales.

---

<sup>9</sup> Cf. annexe n° 3.

<sup>10</sup> Cf. annexe n° 3.

<sup>11</sup> Décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

### **Reprise de l'excédent d'investissement en section de fonctionnement**

Ce mécanisme dérogatoire est prévu par les articles L. 2311-6 et D. 2311-14 du CGCT.

L'article L. 2311-6 du CGCT dispose que : « *Lorsque la section d'investissement du budget présente un excédent après reprise des résultats, le conseil municipal peut reprendre les crédits correspondant à cet excédent en recette de fonctionnement dans les cas et conditions définis par décret.* »

L'article D. 2311-14 du CGCT prévoit les dispositions suivantes : « *Pour l'application de l'article L. 2311-6, lorsque la section d'investissement du budget présente un excédent, peuvent être repris en section de fonctionnement :*

- *le produit de la cession d'une immobilisation reçue au titre d'un don ou d'un legs, à condition que celui-ci ne soit pas expressément affecté à l'investissement ;*
- *le produit de la vente d'un placement budgétaire.*

*La reprise de ce produit est limitée à la part du placement financée initialement par une recette de la section de fonctionnement. En outre, l'excédent de la section d'investissement résultant de la dotation complémentaire en réserves prévue par le 2° de l'article R. 2311-12 et constaté au compte administratif au titre de deux exercices consécutifs peut être repris en section de fonctionnement afin de contribuer à son équilibre. **Lorsque les conditions prévues aux alinéas précédents ne sont pas réunies, et en raison de circonstances exceptionnelles et motivées, la collectivité peut solliciter une décision conjointe des ministres chargés du budget et des collectivités locales, qui peut porter sur un ou plusieurs exercices, afin de reprendre l'excédent prévisionnel de la section d'investissement en section de fonctionnement dès le vote du budget primitif.***

*Dans tous les cas, la reprise est accompagnée d'une délibération du conseil municipal précisant l'origine de l'excédent et les conditions d'évaluation de son montant. »*

Dans le cas de la commune de Bailleul, l'excédent d'investissement repris en fonctionnement est issu à 70 % de produits de cessions. Cette opération améliore conjoncturellement et significativement le résultat de la section de fonctionnement de l'exercice.

Depuis 2016, si la commune parvient à maintenir un équilibre financier précaire avec des recettes exceptionnelles et des reports de charges, la fragilité financière structurelle de ses comptes demeure.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*De 2016 à 2019, la trajectoire financière de la collectivité s'est rapidement et sérieusement dégradée. Les dépenses réelles de fonctionnement, d'un montant de 14,6 M€ en 2019, et les recettes réelles, d'un montant de 15,3 M€, ont augmenté respectivement d'1,6 M€ et de 1,5 M€ sur la période. Des recettes exceptionnelles et une hausse de la dette ont un peu atténué la tendance. Accompagnant un recul très significatif de l'épargne brute de 0,9 M€ à 57 500 €, l'endettement a cru de 2 M€. La solvabilité financière de la collectivité, mesurée à l'aune de la capacité de désendettement, a été significativement menacée, passant de 3,3 ans à 61,9 ans.*

*En 2020, les effets de la crise liée à la pandémie sont moins importants qu'anticipés. L'épargne brute se redresse et la capacité de désendettement se situe à 15 ans, ce qui reste cependant encore trop élevé. L'amélioration du résultat de sa section de fonctionnement est toutefois due principalement à une opération comptable exceptionnellement autorisée par les ministres de l'Intérieur et des Finances (1,68 M€), à l'encaissement de 0,7 M€ d'emprunt qui limite ses difficultés de trésorerie, au report indu de règlement de charges et à l'ample recul de ses dépenses d'équipement.*

*Aussi, pour la chambre, la fragilité financière structurelle des comptes de la commune demeure. Pour les rétablir, elle doit en priorité maîtriser ses charges de gestion, instaurer un suivi rigoureux de ses engagements comptables et définir sa politique d'investissement en fonction de ses capacités réelles, en assurant en priorité le renouvellement et l'entretien de son patrimoine immobilier (cf. infra).*

---

## **2 LA NECESSITE D'AMELIORER LA CONNAISSANCE DU PATRIMOINE, PREALABLE A UNE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES INVESTISSEMENTS**

Les développements suivants s'inscrivent dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières sur la politique d'investissement du bloc communal.

### **2.1 Des investissements diversifiés mais peu documentés**

Le montant cumulé des dépenses réelles d'investissement (DRI) de 2014 à 2020 s'élève à 18,9 M€. En leur sein, les dépenses d'équipement en représentent 78 % et les remboursements d'emprunt 21 % (3,9 M€)<sup>12</sup>.

#### **2.1.1 Des domaines d'intervention variés**

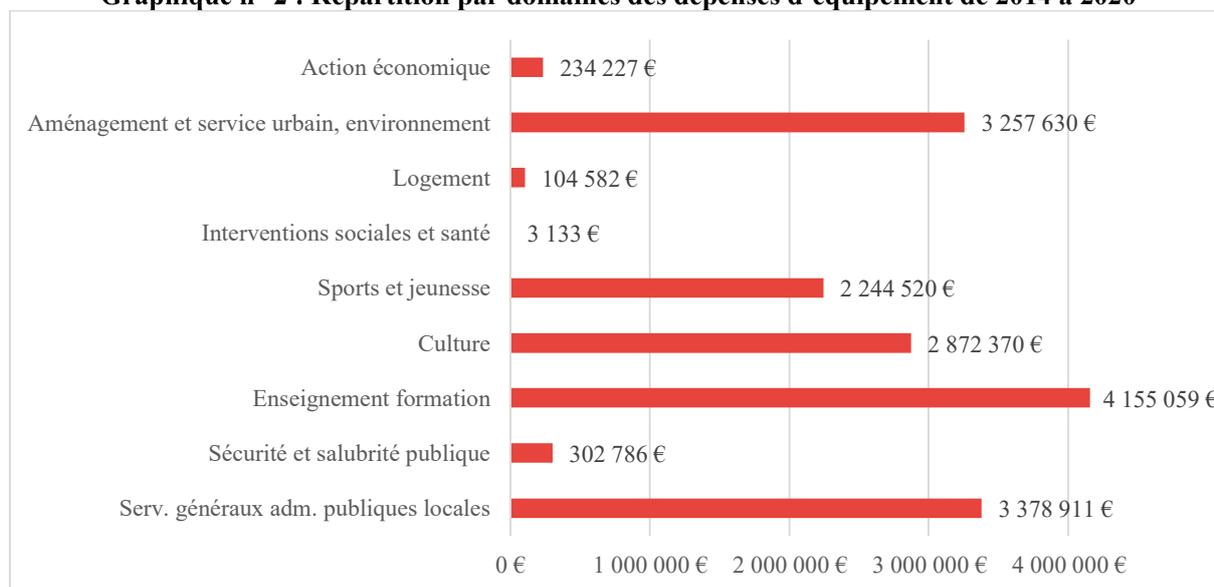
Entre 2014 et 2020, les dépenses d'équipement se sont élevées à 14,7 M€.

L'ancien maire, dans sa réponse, précise que celles-ci « reposai[en]t sur 3 socles : -1) S'engager dans une démarche de développement durable ; -2) Faire de Bailleul une ville d'Art et d'Histoire ; -3) Sécuriser la ville afin d'augmenter son attractivité auprès des familles, des touristes et des investisseurs. » Les comptes administratifs montrent que les dépenses d'équipement ont essentiellement concerné les domaines suivants :

- « enseignement et formation » (25,1 %) avec la construction d'un restaurant scolaire et des travaux dans des écoles (Pasteur, Prévert) ;
- « aménagement et service urbain, environnement » (20,6 %), avec la réfection de voiries, les investissements en matière de propreté urbaine, des acquisitions de bâtiments ;
- « services généraux, administrations publiques locales » (20,4 %), avec la construction du centre technique municipal, le réaménagement de certains services comprenant l'acquisition de locaux (centre équestre pour les espaces verts), le déploiement de nouveaux logiciels ;
- « culture » (17,4 %) avec la réhabilitation de la salle des fêtes et les travaux d'aménagement de la médiathèque et de l'école de musique ;
- « sports et jeunesse » (13,6 %) avec la construction d'un terrain synthétique, l'aménagement d'un parcours sportif, la réalisation d'un nouveau club house rugby.

---

<sup>12</sup> Cf. annexe n° 4.

**Graphique n° 2 : Répartition par domaines des dépenses d'équipement de 2014 à 2020**

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

La commune acquiert pour 2,7 M€ des terrains et des bâtiments, dont la librairie « La Bailleuloise » (620 000 €) et « Les Dentellières » (370 000 €) pour la nouvelle école de musique.

En 2020, les dépenses d'équipement s'élèvent à 746 000 €. Cette baisse par rapport à l'année précédente s'explique par des changements d'orientation de la nouvelle équipe municipale.

### 2.1.2 Des investissements financés par la mobilisation du fonds de roulement

Jusqu'en 2019, la commune a pu financer ses investissements grâce à son fonds de roulement, la capacité d'autofinancement (CAF) nette ne représentant que 7,1 % des dépenses réelles d'investissement (DRI). Le fonds de roulement a été mobilisé à quatre reprises pour un montant total de 6 M€, soit près du tiers des DRI<sup>13</sup>.

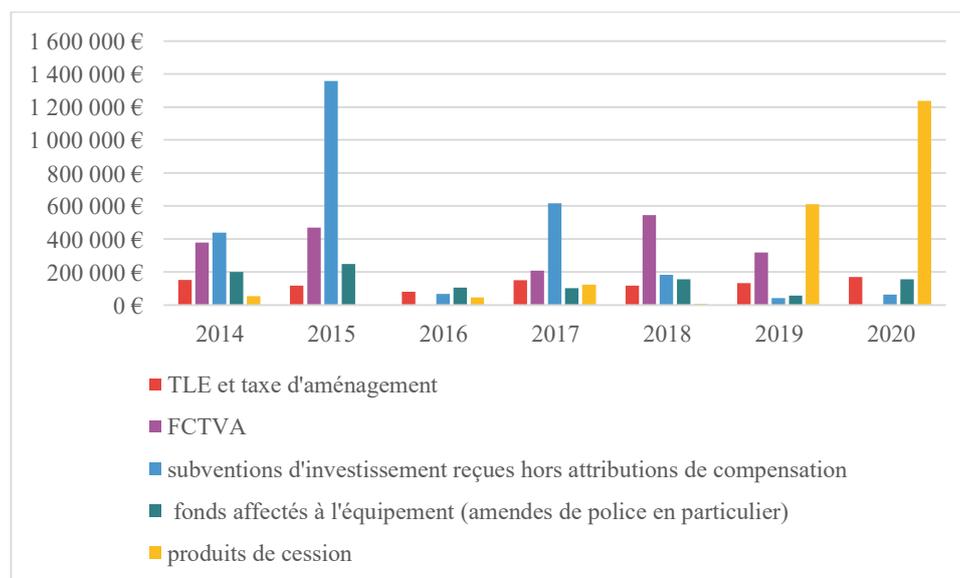
Pour l'ancien maire, ce recours au fonds de roulement est intervenu pour répondre aux observations du précédent contrôle de la chambre.

Moins de 40 % des dépenses d'investissement sont couvertes par des recettes hors emprunts entre 2014 et 2019, le faible niveau des investissements en 2020 faisant remonter ce taux à 46,2 % en moyenne sur la période. Les subventions (2,8 M€) et le fonds de compensation de la TVA (FCTVA, 1,9 M€) sont les plus importantes, mais sont peu élevées. La commune doit veiller à solliciter rapidement et régulièrement ces recettes auprès de l'État. En effet, le FCTVA connaît des décalages de perception. Le montant dû au titre de 2016 est perçu en 2017, alors que celui dû au titre de 2020 sera perçu en 2021, faute de demandes transmises dans les délais.

<sup>13</sup> Cf. annexe n° 5.

En recettes d'investissement, les subventions baissent du fait de l'abandon de certains projets. Surtout, les produits de cessions (2,1 M€) constituent une recette importante, ponctuelle, à l'origine de l'excédent exceptionnellement repris en section de fonctionnement.

**Graphique n° 3 : Évolution des recettes d'investissement hors emprunt de 2014 à 2020**



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

### 2.1.3 Une information incomplète

Le souci d'associer les Bailleulois aux projets d'investissement s'est traduit par la mise en place d'un budget participatif. Pour l'ancien maire, « cette délégation aux citoyens leur a permis de se prononcer sur des projets proches de leur vie quotidienne et de les intégrer dans le processus de décision publique ».

La communication prend surtout la forme d'une présentation des projets les plus importants dans le journal de la commune, sur les réseaux sociaux ou encore lors des cérémonies des vœux.

Dans sa réponse, l'ancien maire fait valoir que l'information était également assurée par « l'importance donnée aux conseils municipaux et la possibilité offerte à l'ensemble des élus de pouvoir s'y exprimer librement sans limitation de la durée ni de la fréquence des prises de parole ». La chambre constate cependant, à la lecture des documents budgétaires, que peu d'éléments chiffrés sont donnés et que le coût des opérations, leur financement et leur état d'avancement sont rarement évoqués. Au surplus, les présentations évoluent au cours de la période, ce qui ne donne pas une vision claire des projets, ni ne permet de rapprocher les réalisations des prévisions. Des opérations connaissent des décalages temporels, les crédits étant reportés sur différents exercices, tandis que d'autres sont abandonnés, sans explication à l'appui.

## 2.2 Des investissements qui ne s'inscrivent pas dans une stratégie

### 2.2.1 Une politique d'investissement définie au fil de l'eau

La politique d'investissement a fait l'objet de plusieurs cadrages financiers reposant sur des hypothèses imprécises de financement et une analyse insuffisante des besoins.

Tout d'abord, le projet municipal « Bailleul 2020 » comporte des projets d'investissement (construction d'une nouvelle école, programme de travaux concernant les cimetières ou encore remise en état de trottoirs et chaussées), mais ce document a une portée très générale et ne formalise pas de véritable stratégie d'investissement, ni d'objectifs en la matière.

Ensuite, la stratégie financière présentée lors du débat d'orientations budgétaires en mars 2015, fixe un volume d'investissements à 9 M€, répartis entre 6,5 M€ pour l'aménagement de nouveaux équipements et 2,5 M€ pour l'entretien du patrimoine, en fonction du niveau attendu de l'autofinancement et de celui des excédents cumulés. Cependant, l'épargne prévisionnelle repose sur une hypothèse, peu réaliste, de quasi-stabilité des dépenses et des recettes de fonctionnement.

Enfin, en 2017, d'autres objectifs chiffrés sont annoncés, dont certains avec une dimension pluriannuelle (0,6 M€ par an pour les travaux dans les écoles, 0,6 M€ jusqu'en 2020 pour la réhabilitation du musée, 0,5 M€ pour des opérations de réserves foncières...). Mais ces différents montants sont peu étayés et ne sont pas présentés en référence à des besoins précisément identifiés et estimés.

L'ancien maire justifie, dans sa réponse, la manière dont la politique d'investissement a été menée par la rareté de la « ressource qualifiée », l'ayant conduit à « arbitrer en permanence sur les affectations de ces ressources ». Concernant « l'exemple particulier des travaux dans les écoles », il indique que « le choix a été fait en conscience de mobiliser les ingénieurs et techniciens des services techniques sur la réalisation de chantiers de réparation et de réhabilitation urgents et non sur un état des lieux chiffrés des travaux à réaliser sur les bâtiments », ce qui confirme les observations de la chambre.

### 2.2.2 Une mauvaise connaissance de l'état du patrimoine

La commune tient uniquement un inventaire comptable, lequel doit être fiabilisé (cf. *infra*). En l'absence d'inventaire physique, elle ne se réfère pas à une détermination préalable précise des besoins. Leur méconnaissance conduit au dépassement des crédits prévus initialement. Par exemple, pour l'école Pasteur, le montant des travaux s'est révélé être plus de deux fois supérieur à l'estimation initiale<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> 420 000 € HT figurent dans le cahier des charges du marché de maîtrise d'œuvre, contre 911 000 € HT dans le montant prévisionnel affecté aux travaux à l'avant-projet définitif.

Dans ces conditions, la chambre l'invite à se doter d'un inventaire physique afin d'évaluer ses besoins à partir d'un diagnostic de l'existant et de hiérarchiser ses projets d'investissement.

### **2.2.3 Un pilotage insuffisant**

Le défaut de pilotage des investissements a engendré l'émergence de projets non prévus ou qui ont été redéfinis.

#### **2.2.3.1 Des investissements peu maîtrisés**

Les décisions budgétaires modificatives représentent, en moyenne, 29,1 % du total des prévisions initiales de dépenses et 41,6 % des prévisions de recettes, soit des adaptations conséquentes.

En l'absence de cadrage préalable, certains projets font l'objet de réévaluations importantes. Alors que le montant envisagé pour l'aménagement de « la friche industrielle Nordlys » est de 9 M€, une étude de programmation l'estime à 21 M€. De plus, il fait l'objet de redéfinitions conduisant à des dépenses de différentes natures (attribution d'un fonds associatif, recrutement d'un chargé de mission, études pour la création d'une SCIC<sup>15</sup> ou l'installation d'un cinéma), et les premiers travaux ne sont entamés que quatre ans après l'acquisition du site.

À l'inverse, des projets sont entrepris, mais faute de programmation ou d'estimation financière fiable et préalable, ne sont pas finalisés. Le regroupement des trois écoles du centre-ville du groupe scolaire Jan de Belle en est l'illustration. Une première étude de programmation en 2016 est restée sans suite, conduisant à une nouvelle assistance à maîtrise d'ouvrage en 2020.

#### **2.2.3.2 L'absence de dimension pluriannuelle**

Les documents élaborés en 2015, tenant lieu de plan pluriannuel d'investissement (PPI) et listant les projets d'équipement, ne mentionnent pas les recettes attendues et n'ont jamais été actualisés. Si comme le relève l'ancien maire dans sa réponse, l'élaboration d'un PPI repose inévitablement sur des hypothèses, cet exercice aurait été d'autant plus nécessaire au cas d'espèce et le plan, une fois adopté, devra, en tout état de cause, faire l'objet de mises à jour régulières.

À titre d'illustration, les différentes phases de la rénovation de la médiathèque sont envisagées sur plusieurs exercices, mais le coût global de l'opération n'est pas estimé.

---

<sup>15</sup> SCIC : société coopérative d'intérêt collectif.

Dans ces conditions, la chambre invite la commune à se doter d'un véritable programme pluriannuel d'investissement en dépenses et en recettes, dont elle assurera la mise à jour régulière.

**Recommandation n° 2 : mettre en place un véritable plan pluriannuel d'investissement, en dépenses et en recettes.**

En réponse, le maire en fonctions a fait part de l'élaboration en cours d'un PPI depuis avril 2021, qui « sera notamment piloté sous la forme d'autorisations de programme (AP) et de crédits de paiement (CP), avec un suivi pluriannuel des consommations des engagements ».

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*De 2014 à 2020, le montant total des dépenses réelles d'investissement s'élève à 18,9 M€. Elles ont concerné, principalement, les domaines de l'enseignement et de la formation, de l'aménagement urbain, de la culture, des sports et de la jeunesse et les services municipaux.*

*Jusqu'en 2019, les investissements sont essentiellement financés par la mobilisation du fonds de roulement, les recettes d'investissement étant peu élevées.*

*Alors que la collectivité s'attache à l'entretien et à la réhabilitation des bâtiments, sa mauvaise connaissance de l'état de son patrimoine, en l'absence d'inventaire physique, ne lui permet pas d'évaluer ses besoins ni de hiérarchiser ses projets.*

*La commune ne pilote pas correctement ses opérations d'investissement. Elle doit mettre en place un plan pluriannuel pour mieux en suivre l'exécution et le financement.*

---

### **3 LA PROPETE URBAINE : UNE PREOCCUPATION CROISSANTE AUX RESULTATS MAL EVALUES**

Les développements suivants s'inscrivent dans le cadre d'une enquête régionale de la chambre sur la propreté urbaine. Le projet municipal « Bailleul 2020 » de 2015 évoque comme une priorité cette politique.

Notion subjective<sup>16</sup>, la propreté urbaine peut être définie comme étant l'ensemble des mesures visant à garantir, dans l'espace public, un niveau satisfaisant de propreté, soit par des actions de nettoyage, soit par des actions de prévention ou de répression de la salissure.

#### **3.1 La définition d'un nouveau cadre d'actions**

La mise en œuvre d'actions municipales en faveur de la propreté urbaine s'est traduite par la définition d'un nouveau cadre organisationnel et réglementaire.

##### **3.1.1 Un nouveau cadre règlementaire plus complet**

Une évolution réglementaire importante intervient en 2019 avec la prise d'un arrêté sur le respect du cadre de vie, la propreté et la salubrité de la voie publique, qui abroge celui en vigueur depuis 2004 et qui illustre l'importance accordée par la commune de Bailleul à ce sujet.

Cet arrêté est beaucoup plus complet que le précédent. Les thèmes déjà abordés en 2004 y sont davantage développés. Sont ainsi précisées les responsabilités de la commune et du syndicat mixte en matière de collecte, les obligations de nettoyage du fil d'eau, des trottoirs et voiries selon le type d'habitation et la qualité de son occupant, ainsi que les dispositions relatives à la viabilité hivernale. De nouveaux domaines sont évoqués (échardonnage, brûlage, élagage, collecte des encombrants, dépôts sauvages) et le sujet est élargi à des questions relatives au cadre de vie (lutte contre les bruits de voisinage).

Parmi les actions menées en matière de propreté urbaine, l'une concerne la lutte contre les déjections canines. Avec la mise à disposition de sacs et l'installation de distributeurs, de nouveaux arrêtés municipaux sont pris à partir de 2018. En cas de non-respect de l'obligation de ramassage, une amende forfaitaire est prévue. Le rappel à la loi est toutefois privilégié à la verbalisation. De même, l'installation de 21 distributeurs de sacs est actée dans les arrêtés pris en 2019, qui listent leurs emplacements.

La communication en matière de propreté urbaine est assurée sur le site internet de la commune.

---

<sup>16</sup> Termes utilisés dans l'ouvrage « *Mettre en œuvre la propreté urbaine. Pour une gestion différenciée de l'espace public* » (Dossier d'experts, territorial éditions, 2014) : « *La propreté urbaine, notion subjective, est difficile à définir : ce qui est propre pour un individu ne l'est pas forcément pour un autre. (...) La propreté est obtenue en nettoyant. Une rue est propre lorsqu'elle est débarrassée des déchets divers tels que papiers d'emballage, feuilles mortes, taches d'huiles, détritrus de toutes sortes, boues, déjections canines et autres. Le nettoyage des espaces publics est une action indispensable à une bonne hygiène ainsi qu'à la pérennité des ouvrages publics afin de maintenir un cadre de vie agréable pour les habitants.* »

### 3.1.2 Une nouvelle organisation

Les agents qui interviennent en matière de propreté urbaine assurent l'entretien de 120 kilomètres de voiries et des trottoirs et le vidage de 180 corbeilles de rues (hors hameaux).

#### 3.1.2.1 Au sein des services municipaux

Les agents en charge des missions de propreté travaillent au sein du pôle « cadre de vie », créé en 2015. Celui-ci regroupe, d'un côté, le service « urbanisme » totalement indépendant, et de l'autre, le service « espaces verts – embellissement », en charge également de l'ornementation florale, des marchés hebdomadaires et du cimetière et dont le fonctionnement repose sur la polyvalence des agents. En septembre 2020, 2 ETP<sup>17</sup> sont consacrés à la propreté urbaine. Deux agents de la section « espaces verts » interviennent régulièrement en renfort.

En 2016, l'intérêt porté à la propreté urbaine s'est traduit par la création du service « tranquillité », qui doit, entre autres missions, faire respecter « les règles sanitaires relatives à la propreté des espaces publics ». Il regroupe les agents en charge de la surveillance de la voie publique et ceux de la police municipale. Depuis 2018, un agent dispose de l'agrément de garde particulier du domaine public routier. Il constate, notamment, les infractions constituées par les dépôts sauvages.

Toutefois, le fonctionnement des services municipaux se heurte à plusieurs difficultés. Les deux agents en charge de la propreté sont employés dans le cadre de contrats à durée déterminée. Au regard de la pénibilité des tâches à effectuer, la problématique du vieillissement doit conduire la commune à s'interroger sur les missions à confier aux agents.

Au surplus, l'absence de modalités communes d'organisation du temps de travail au sein des services<sup>18</sup> complexifie les interventions effectuées au titre d'autres missions.

Enfin, alors que l'ancien maire indique, dans sa réponse, s'être « efforcé avec succès au cours de [s]on mandat à mettre un terme à ces pratiques », la réalisation d'heures supplémentaires, qui pourraient donner droit à indemnisation, constituait toujours en 2020 un point de fragilité, en l'absence de tout contrôle par le service des ressources humaines.

En réponse, le maire en fonctions indique prévoir des actions consacrées à « une nouvelle gestion des heures de travail et une réflexion sur les horaires des agents ».

#### 3.1.2.2 Le recours à des prestataires extérieurs

En matière de propreté urbaine, la commune recourt à des prestataires extérieurs depuis plusieurs années. Entre 2016 et 2018, ceux-ci interviennent pour l'entretien du centre-ville le vendredi après-midi, celui des caniveaux (91,4 km), le ramassage d'ordures et le nettoyage après un marché hebdomadaire.

---

<sup>17</sup> ETP : équivalents temps plein, qui correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel et temps non complet, notamment).

<sup>18</sup> Les agents en charge de la propreté effectuent 35 heures hebdomadaires tandis que ceux des espaces verts, alternativement, 33 heures une semaine et 37 heures la suivante.

Une entreprise réalise également le nettoyage des rues à l'aide d'une balayeuse. En 2020, deux campagnes ont été réalisées.

À partir de 2018, la baisse des effectifs, liée notamment à la fin du dispositif des contrats aidés, conduit la commune à accentuer le recours aux prestations extérieures et à envisager le changement du mode de gestion de la propreté urbaine.

Dans ce contexte, sont préparés des marchés publics de prestations de services. Le classement sans suite des procédures successives conduit la commune à élargir les missions de la société, qui intervient depuis l'automne 2018 pour des actions de nettoyage ponctuelles (ramassage des poubelles, nettoyage des marchés et des monuments aux morts). Cette dernière procède, jusqu'en février 2020, à des nettoyages plus réguliers (trottoirs, chemins, « friche Nordlys »), des missions de désherbage et de ramassage de feuilles et d'ordures.

Les responsables du service « embellissement propreté » assurent le contrôle du service fait. Si les contrats successifs avec l'entreprise en charge des actions de propreté urbaine prévoient la mise à la disposition du prestataire du matériel nécessaire (location de bennes, pinces, sacs poubelle, véhicules de service de la commune), le prêt de matériel est intervenu sans convention de mise à disposition ou d'inventaire écrit et contradictoire, privant éventuellement la commune de tout recours en cas de perte ou dégradation.

## **3.2 Une connaissance lacunaire de l'activité**

### **3.2.1 Une estimation partielle des coûts**

Les dépenses de propreté urbaine<sup>19</sup> s'élèvent, en moyenne, à 180 000 € par an entre 2016 et 2019. Les dépenses de fonctionnement en représentent en moyenne 95 %.

Ces données sont toutefois à considérer avec prudence. D'une part, les dépenses de personnel ne sont pas estimées avant 2016 et l'intervention ponctuelle de certains agents d'autres services n'est pas prise en compte. D'autre part, les investissements ne sont pas comptabilisés chaque année (en 2014, 2016 et 2018).

Ainsi, la commune acquiert des dispositifs de nettoyage et de déblaiement : achat d'un aspirateur de voirie (16 000 €) et de lames de déneigement (17 000 €) en 2014, ainsi que du matériel technique en 2015 (10 000 €). Ces acquisitions s'inscrivent dans une démarche d'arrêt de recours aux pesticides, conformément à la loi Labbé<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Cf. annexe n° 6.

<sup>20</sup> Loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national, applicable aux collectivités territoriales depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Des aménagements sont aussi entrepris, avec notamment la construction de toilettes publiques (47 000 €) en 2015 et l'installation de nouveaux mobiliers urbains dont des poubelles en 2015 (13 000 €) et en 2018.

Enfin, le changement du mode de gestion souhaité fin 2018 n'a pas été précédé d'une estimation comparative des coûts. L'étude réalisée en juillet 2020 ne concerne que l'entretien des bâtiments et des équipements municipaux.

Pour l'ancien maire, le « lancement d'un marché permet dans le cadre de son écriture de définir les besoins communaux et les réponses apportées par les entreprises nous permettent de connaître le coût des prestations et de choisir de garder le travail en régie ou de le confier à une entreprise privée ». La chambre rappelle cependant que la définition du besoin, qui permet une estimation fiable du montant du marché, est un préalable au lancement de tout marché public<sup>21</sup>.

### 3.2.2 Un service rendu non évalué

La commune n'adhère pas actuellement à l'association des villes pour la propreté urbaine (AVPU). Elle ne s'est pas dotée d'indicateurs objectifs en la matière qui lui permettraient, d'une part, d'identifier les salissures les plus importantes et de définir des plans d'actions adaptés et, d'autre part, de mesurer l'évolution du niveau de propreté dans le temps, et donc d'évaluer l'efficacité des actions entreprises.

Elle ne dispose pas non plus d'outils de suivi de l'activité. Si le nombre de kilomètres de voirie a pu être antérieurement utilisé pour la programmation des interventions, il ne l'est plus aujourd'hui. La plupart des indicateurs de propreté urbaine ne sont pas recensés: si la longueur des caniveaux est connue, le linéaire de trottoirs, les superficies des places et des marchés ou des cours d'école ne sont pas répertoriés.

Un recensement des dépôts sauvages est intervenu récemment, à l'automne 2020, les services ne procédant pas précédemment à des bilans qui leur auraient permis de mieux connaître et caractériser le problème.

Enfin, la commune ne mesure pas le degré de satisfaction ni les attentes de la population. Aucune enquête sur la propreté urbaine n'a été réalisée à ce jour, ni aucun bilan sur les actions engagées.

---

<sup>21</sup> Selon l'article 30 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics en vigueur en 2018 : « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant le lancement de la consultation en prenant en compte des objectifs de développement durable dans leurs dimensions économique, sociale et environnementale.* » Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019, l'article L. 1 du code de la commande publique dispose que « *Les acheteurs et les autorités concédantes choisissent librement, pour répondre à leurs besoins, d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique.* »

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*L'importance accordée à la propreté urbaine par la ville de Bailleul s'est traduite par la définition d'un cadre réglementaire rénové et la mise en place d'une nouvelle organisation.*

*Depuis 2018, l'exercice des missions est partagé de façon croissante entre les services municipaux et des prestataires extérieurs.*

*La commune a une connaissance incomplète des coûts liés à la propreté urbaine. La qualité du service rendu n'est pas mesurée, ni la satisfaction des usagers évaluée.*

---

\*

\* \*

## ANNEXES

Annexe n° 1. Rattachement des charges entre 2016 et 2019 .....	31
Annexe n° 2. Principaux indicateurs financiers .....	32
Annexe n° 3. Impact financier prévisionnel de la crise sanitaire sur l'exécution 2020 .....	33
Annexe n° 4. Évolution des dépenses réelles d'investissement entre 2014 et 2020 .....	34
Annexe n° 5. Le financement des investissements entre 2014 et 2020 .....	35
Annexe n° 6. Evolution des dépenses de propreté urbaine entre 2014 et 2020 .....	36

**Annexe n° 1. Rattachement des charges entre 2016 et 2019**

(en €)	2016	2017	2018	2019
Charges rattachées	386 061	333 946	189 984	286 518
Charges de l'année n imputées en année n+1	278 642	740 005	517 487	814 360
Total des charges qui auraient dû faire l'objet d'un rattachement	664 703	1 073 950	707 471	1 100 878
Charges de gestion	12 735 949	13 401 542	13 570 138	14 421 532
Charges rattachées en % des charges de gestion	3,0 %	2,5 %	1,4 %	2,0 %
Total des charges qui auraient dû faire l'objet d'un rattachement en % des charges de gestion	5,2 %	8,0 %	5,2 %	7,6 %

*Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion et des données de la commune de Bailleul.*

**Annexe n° 2. Principaux indicateurs financiers**

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020*
<b>Recettes réelles de fonctionnement</b>	<b>13 794 315</b>	<b>14 270 009</b>	<b>14 270 461</b>	<b>15 254 720</b>	<b>15 703 364</b>
dont recettes de la fiscalité locale	5 786 585	5 901 538	6 174 432	6 370 563	6 424 619
dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	2 606 168	2 612 167	2 695 549	2 695 586	2 703 746
dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	3 773 802	3 716 643	3 734 277	3 791 868	3 915 201
dont recettes exceptionnelles	73 087	281 754	44 095	624 718	1 276 562*
<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>	<b>13 000 219</b>	<b>13 691 927</b>	<b>13 759 927</b>	<b>14 630 899</b>	<b>14 241 428</b>
dont charges à caractère général (011)	2 923 950	3 136 826	3 201 482	3 590 174	3 750 837
dont charges brutes de personnel (012)	7 217 112	7 284 456	7 558 417	8 441 674	8 174 907
dont subventions de fonctionnement aux associations	197 453	197 382	205 956	227 395	114 370
dont intérêts de la dette	95 140	78 563	65 740	62 094	60 312
<b>Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>1 002 223</b>	<b>558 249</b>	<b>697 516</b>	<b>192 785</b>	<b>322 331</b>
<b>Capacité d'autofinancement brute (A)</b>	<b>890 199</b>	<b>541 601</b>	<b>596 669</b>	<b>57 477</b>	<b>263 087*</b>
Annuité en capital de la dette (B)	618 621	603 330	477 185	296 227	309 023
<b>Capacité d'autofinancement nette (C = A-B)</b>	<b>271 578</b>	<b>- 61 728</b>	<b>119 484</b>	<b>- 238 750</b>	<b>- 45 936*</b>
Recettes d'investissement hors emprunt (D)	301 790	1 200 771	1 009 315	1 161 333	1 628 379
<b>Financement propre disponible (E = C+D)</b>	<b>573 368</b>	<b>1 139 042</b>	<b>1 128 799</b>	<b>922 584</b>	<b>1 582 443*</b>
Dépenses d'équipement (y compris trvx en régie)	1 928 552	2 538 364	3 116 392	2 426 154	785 219
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	2 000 000	700 000
Encours de dette du budget principal au 31/12	2 941 384	2 335 151	1 855 063	3 556 933	3 945 007
<b>Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)</b>	<b>3,3</b>	<b>4,3</b>	<b>3,1</b>	<b>61,9</b>	<b>15,0*</b>

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

\* hors recettes exceptionnelles d'ordre issues de la reprise de l'excédent d'investissement en fonctionnement autorisée par décision ministérielle.

### Annexe n° 3. Impact financier prévisionnel de la crise sanitaire sur l'exécution 2020

(en €)	Compte administratif 2019	Impact de l'état d'urgence sanitaire montants en + ou -	2020
<b>Produits des services, du domaine et ventes diverses (70)</b>			
redevances et droits des services à caractère de loisirs (70632)	35 647	- 18 620	17 027
redevances des services périscolaires et enseignement (7067)	371 794	- 92 180	223 413
<b>Impôts et taxes (73)</b>			
taxes locales sur la publicité extérieure (7368)	35 629	- 6 081	29 548
droits de place (7336)	30 624	- 6 032	14 290
<b>Participations (74)</b>			
autres participations (74718)	37 856	46 116	90 703
autres organismes (7478)	521 788	- 67 813	368 597
<b>Autres produits de gestion courante (75)</b>			
revenus des immeubles (752)	127 595	- 22 225	85 408
<b>Total des produits</b>		<b>-166 835</b>	
<b>Charges à caractère général (011)</b>			
vêtements de travail (60636)	17 580	17 819	35 399
autres matières et fournitures (6068)	254 241	119 000	301 279
contrats de prestations de services (611)	665 074	- 35 190	827 993
fêtes et cérémonies (6232)	80 852	- 51 648	29 204
divers (6238)	34 192	- 25 000	9 292
transports administratifs (6244) et transports collectifs (6247)	237 811	- 137 936	99 875
voyages et déplacements (6251)	4 610	- 2 873	1 737
<b>Charges de personnel (012)</b>			
prime exceptionnelle (64118 et 64131)		31 422	
<b>Autres charges de gestion (65)</b>			
subventions de fonctionnement versées aux autres établissements publics locaux (65737)	70 000	39 696	109 696
<b>Total des charges</b>		<b>- 44 711</b>	

Source : chambre régionale des comptes à partir des données transmises par la commune et du compte de gestion 2020.

**Annexe n° 4. Évolution des dépenses réelles d'investissement entre 2014 et 2020**

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
DRI	3 601 240	2 292 229	2 662 659	3 202 750	3 522 016	2 551 746	1 057 994	18 890 634
dont dépenses d'équipement (hors travaux en régie)	2 991 523	1 278 449	1 785 449	2 451 606	3 023 257	2 381 911	746 068	14 658 702
dont subventions d'équipement versées	0	79 277	21 879	144 911	18 671	0	0	264 738
dont remboursements d'emprunts	599 564	933 929	621 524	606 233	480 088	299 130	311 926	3 852 394

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

**Annexe n° 5. Le financement des investissements entre 2014 et 2020**

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
DRI	3 601 240	2 292 229	2 662 659	3 202 750	3 522 016	2 551 746	1 057 994
CAF brute	1 391 403	1 305 149	890 199	541 601	596 669	57 477	263 087*
CAF nette (A)	794 742	374 123	271 578	- 61 728	119 484	- 238 750	- 45 936*
CAF nette / DRI	22,1 %	16,3 %	10,2 %	- 1,9 %	3,4 %	- 9,4 %	3,4 %
Recettes d'investissement hors emprunt (B)	1 224 679	2 195 343	301 790	1 200 771	1 009 315	1 161 333	1 628 379
dont TLE et taxe d'aménagement	151 843	118 331	81 883	151 197	117 873	132 665	169 728
dont FCTVA	379 504	469 212	0	208 696	544 160	319 284	0
dont subventions d'investissement reçues	437 890	1 358 762	67 575	616 057	183 557	41 682	64 247
dont fonds affectés à l'équipement (amendes de police)	201 578	249 038	105 333	101 583	156 725	57 115	156 403
dont produits de cessions	53 863	0	47 000	123 238	7 000	610 587	1 238 001
Recettes d'investissement hors emprunt / DRI	34,0 %	95,8 %	11,3 %	37,5 %	28,7 %	45,5 %	153,9%
Financement propre disponible (A+B)	2 019 420	2 569 466	573 368	1 139 042	1 128 799	922 584	1 582 443*
Nouveaux emprunts	500 000	0	0	0	0	2 000 000	700 000
Nouveaux emprunts / DRI	13,9 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	78,4 %	66,2 %
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 542 428	1 059 142	- 1 377 722	- 1 855 861	- 2 009 168	494 526	- 185 680*

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

\* Hors recettes exceptionnelles d'ordre issues de la reprise de l'excédent d'investissement en fonctionnement autorisée par décision ministérielle.

**Annexe n° 6. Evolution des dépenses de propreté urbaine entre 2014 et 2020**

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dépenses de fonctionnement	20 882	13 907	139 149	227 179	224 917	90 594	254 555
dont charges à caractères général (chap. 011)	20 882	13 907	17 193	12 420	12 676	11 927	16 247
dont charges de personnel (chap. 012)	0	0	121 956	214 758,66	212 240,80	78 666,73	238 308,48
Dépenses d'investissement	0	0	18 671	0	18 671	0	0
Total	20 882	13 907	157 820	227 179	243 588	90 594	254 555
Part dépenses de fonctionnement dans total	100 %	100 %	88,2 %	100 %	92,3 %	100 %	100 %
DRF	12 815 127	13 157 820	13 000 219	13 691 927	13 759 927	14 630 899	14 241 428
Part dépenses de fonctionnement de propreté urbaine/DRF	0,2 %	0,1 %	1,1 %	1,7 %	1,6 %	0,6 %	1,8 %
DRI	3 601 240	2 292 229	2 662 659	3 202 750	3 522 016	2 551 746	1 057 994
Part dépenses d'investissement de propreté urbaine/DRI	0 %	0 %	0,1 %	0 %	0,1 %	0 %	0 %

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



# RÉPONSES AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

## COMMUNE DE BAILLEUL

*dont enquête nationale sur l'investissement  
du bloc communal et  
enquête régionale sur la propreté urbaine*

(Département du Nord)

Exercices 2014 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Antony Gautier : réponse de 3 pages.
- M. Marc Deneuche : réponse de 18 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 n° 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

Adresse méI : [hautsdefrance@ccomptes.fr](mailto:hautsdefrance@ccomptes.fr)