



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

## COMMUNE DE TRITH-SAINT-LÉGER (Département du Nord)

Exercices 2013 et suivants

**Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires,  
le présent document est confidentiel.**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 20 avril 2020.



## TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE .....	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	5
<b>1 LA COMMUNE ET SON ENVIRONNEMENT .....</b>	<b>6</b>
1.1 Présentation de la commune .....	6
1.2 La gouvernance.....	6
1.3 L'exercice des compétences .....	7
1.4 Les relations avec l'intercommunalité .....	9
<b>2 LES FINANCES .....</b>	<b>11</b>
2.1 L'information financière disponible .....	11
2.2 La fiabilité des comptes .....	11
2.2.1 Le principe de sincérité.....	12
2.2.2 Le principe d'indépendance des exercices.....	14
2.3 L'analyse financière.....	18
2.3.1 Les performances financières d'ensemble : une situation financière confortable .....	18
2.3.2 Des produits de gestion impactés par la baisse des dotations de l'État .....	20
2.3.3 Des charges de gestion en diminution .....	21
2.3.4 Le financement des investissements .....	22
2.3.5 Une dette réduite.....	23
2.3.6 Une trésorerie abondante .....	23
2.3.7 Les perspectives.....	23
<b>3 LES RESSOURCES HUMAINES.....</b>	<b>25</b>
3.1 L'évolution des effectifs .....	25
3.2 Le temps de travail.....	26
3.3 Les rémunérations .....	27
3.3.1 Le régime indemnitaire.....	27
3.3.2 Les avantages en nature .....	28
3.3.3 Une illustration de dysfonctionnements en matière de rémunération.....	29
3.4 L'action sociale.....	30
3.5 La gestion des déplacements professionnels.....	31
<b>4 LA COMMANDE PUBLIQUE .....</b>	<b>32</b>
4.1 Une organisation interne insuffisamment sécurisée .....	32
4.2 Des risques juridiques illustrés par le contrôle d'un échantillon de marchés .....	33
4.2.1 Le respect de la liberté d'accès à la commande publique.....	33
4.2.2 Le respect de l'égalité de traitement des candidats.....	34
4.2.3 Le respect de la transparence des procédures .....	35
4.2.4 La légalité externe des actes de la commune .....	36
ANNEXES .....	39

## SYNTHÈSE

Trith-Saint-Léger est une commune du département du Nord qui compte 6 351 habitants<sup>1</sup>, dispose d'un budget de plus de 20 M€<sup>2</sup> et emploie plus de 218 agents<sup>3</sup>.

Le revenu moyen modeste des habitants contraste avec une situation financière confortable de la commune sur la période 2013 à 2019.

Elle bénéficie, en effet, d'importantes recettes provenant de l'implantation de plusieurs grands groupes industriels sur son territoire<sup>4</sup>. Ces ressources lui permettent de couvrir un niveau de dépenses (2 577 € par habitant) et d'effectifs (34,3 agents pour 1 000 habitants) très largement supérieur à celui des communes de la même strate de population (respectivement 1 030 € par habitant<sup>5</sup> et 14,8 agents pour 1 000 habitants<sup>6</sup>).

Pour faire face à la baisse des dotations de l'État, la commune a réalisé de significatives économies de gestion. La progression de l'autofinancement (3,9 M€ fin 2019) qui en a résulté lui a permis de maintenir un effort d'investissement élevé sans contracter de nouvel emprunt depuis 2013, ni augmenter les impôts depuis 2015. Son endettement a été réduit de plus de la moitié, et sa capacité de désendettement est inférieure à une année.

Cependant, la fiabilité des comptes est caractérisée par une insuffisante maîtrise de la réglementation. D'une part, les prévisions budgétaires sont peu réalistes au regard des taux d'exécution constatés. D'autre part, les restes à réaliser ne correspondent pas à la définition réglementaire. Enfin, la commune ne dispose pas d'un inventaire fiable et exhaustif de son patrimoine. Suite aux observations de la chambre, la collectivité a entrepris les démarches pour améliorer la tenue de sa comptabilité.

Certaines pratiques relatives aux ressources humaines doivent également être améliorées. La commune ne respecte pas la réglementation relative à la durée légale du temps de travail de ses agents. De plus, les modalités d'attribution des primes et indemnités ne sont pas toujours suffisamment précises et sont même parfois non régulières. À la suite des observations de la chambre, la commune a commencé à rectifier la situation.

Enfin, en matière de commande publique, il n'existe pas de contrôle interne des procédures de mise en concurrence, chaque service pilotant ses marchés. Cette situation expose la commune à des risques juridiques, ce que le contrôle d'un échantillon de marchés publics a permis de confirmer. Elle doit donc mettre en place une organisation interne assurant une plus grande sécurité des procédures.

---

<sup>1</sup> Chiffre INSEE 2016.

<sup>2</sup> Budget principal 2019, produits réels de fonctionnement.

<sup>3</sup> Au 31 décembre 2019.

<sup>4</sup> Peugeot, Valdunes, LME.

<sup>5</sup> Chiffres provisoires 2019.

<sup>6</sup> Source : « *Les collectivités locales en chiffres 2019* », la direction générale des collectivités locales.

## RECOMMANDATIONS<sup>7</sup>

### Rappels au droit (régularité) – 1/2

	<i>Totalement mis en œuvre<sup>8</sup></i>	<i>Mise en œuvre en cours<sup>9</sup></i>	<i>Mise en œuvre incomplète<sup>10</sup></i>	<i>Non mise en œuvre<sup>11</sup></i>	<i>Page</i>
<b>Rappel au droit n° 1 :</b> mettre à disposition, sur le site internet de la commune, les rapports sur les orientations budgétaires, ainsi que les notes explicatives de synthèse annexées aux budgets primitifs et aux comptes administratifs, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.	X				11
<b>Rappel au droit n° 2 :</b> établir un inventaire physique et comptable, conformément aux dispositions de l'arrêté du 23 décembre 2019 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, Titre 4, Chapitre 3.		X			14
<b>Rappel au droit n° 3 :</b> corriger la pratique des restes à réaliser en se conformant à la définition fournie par l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales.		X			16

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

<sup>9</sup> L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

<sup>10</sup> L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

<sup>11</sup> L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires, ou précise ne pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ou ne fait pas référence dans sa réponse à la recommandation formulée par la chambre.

### Rappels au droit (régularité) – 2/2

	<i>Totalement mis 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>Rappel au droit n° 4 :</b> mettre fin au régime dérogatoire de temps de travail, conformément à l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.				X	26
<b>Rappel au droit n° 5 :</b> évaluer et déclarer l'avantage en nature relatif au logement d'un agent, conformément au Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts (BOFIP, BOI-RSA-CHAMP-20-30-50).	X				28

### 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 unique :</b> se rapprocher de la communauté d'agglomération pour organiser le transfert obligatoire des personnels de la médiathèque.				X	9

## INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Trith-Saint-Léger (Nord) sur les exercices 2013 et suivants a été ouvert le 3 juillet 2019 par lettre du président de la chambre adressée à M. Norbert Jesus, maire et ordonnateur en fonctions sur toute la période.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 6 décembre 2019 avec l'ordonnateur.

La chambre, dans sa séance du 7 janvier 2020, a arrêté ses observations provisoires et les a notifiées par courrier du 30 janvier au maire de la commune. La réponse de ce dernier a été enregistrée au greffe le 23 mars 2020.

Des extraits ont été communiqués à M. Alain Bocquet en sa qualité de président de la communauté d'agglomération de la porte du Hainaut et à un tiers mis en cause. Leurs réponses ont été enregistrées respectivement les 3 et 11 mars 2020.

Après les avoir examinées, la chambre, lors de sa séance du 20 avril 2020, a arrêté les observations définitives contenues dans ce rapport.

Celles-ci portent sur les suites données au précédent rapport de la chambre – en particulier concernant la commande publique –, la fiabilité des comptes, la situation financière, la gouvernance, l'exercice des compétences et les ressources humaines.

### AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes a été effectué avant l'entrée en vigueur des mesures prescrites par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, complété par le décret n° 2020-423 du 14 avril 2020, pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. De telles mesures sont susceptibles d'affecter la situation financière de la commune sur les exercices 2020 et suivants.

# 1 LA COMMUNE ET SON ENVIRONNEMENT

## 1.1 Présentation de la commune

Trith-Saint-Léger est une commune du département du Nord, limitrophe de Valenciennes, dont la population est de 6 351 habitants<sup>12</sup>. Elle est membre de la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut.

La configuration de la commune est fortement marquée à la fois par ses caractéristiques naturelles et par l'exploitation minière et sidérurgique. Le fleuve l'Escaut la coupe en effet en deux. Les liaisons entre le centre-ville, à l'ouest du canal, et le quartier du Poirier, à l'est, s'effectuent en passant par la commune voisine. Le Poirier est principalement constitué d'un important patrimoine immobilier hérité de l'entreprise Usinor, fermée dans les années 80.

Ces contraintes ont conduit à dédoubler les services mis à disposition de la population de part et d'autres du canal : sites administratifs communaux (mairie annexe), agence postale, équipements publics (sportifs, bibliothèque annexe, salle des fêtes, *etc.*).

Malgré la crise qui a frappé le bassin valenciennois, d'importantes entreprises demeurent implantées sur le territoire communal, comme l'entreprise LME<sup>13</sup> (laminés marchands européens), Valdunes<sup>14</sup> et PSA (Peugeot Citroën), qui possède une usine sur Trith, spécialisée dans la fabrication des boîtes de vitesse.

Le taux de chômage de la zone d'emploi de Valenciennes s'élevait au 4<sup>ème</sup> trimestre 2019 à 13,7 %, contre 10 % au niveau régional et 8,1 % au niveau national<sup>15</sup>. La population dispose de revenus modestes (19 027 € par foyer en 2018 contre 26 746 € pour la moyenne nationale et 22 637 € pour la moyenne départementale)<sup>16</sup>.

## 1.2 La gouvernance

Le conseil municipal, conformément à l'article L. 2121-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), se compose du maire, de 8 adjoints et 20 conseillers. Le règlement intérieur a été pris par délibération du 18 juin 2014, conformément à l'article L. 2121-8 du CGCT. Dix commissions thématiques<sup>17</sup> ont été créées.

---

<sup>12</sup> Source INSEE : population légale 2016.

<sup>13</sup> En 1988, Laminés Marchands Européens voit le jour suite à l'association d'Usinor avec deux autres fabricants. Privatisé en 1994, son actionnaire majoritaire est le groupe italien Beltrame.

<sup>14</sup> Fournisseur de roues, d'axes et d'essieux pour l'industrie ferroviaire.

<sup>15</sup> Source : INSEE.

<sup>16</sup> Source : direction générale des finances publiques.

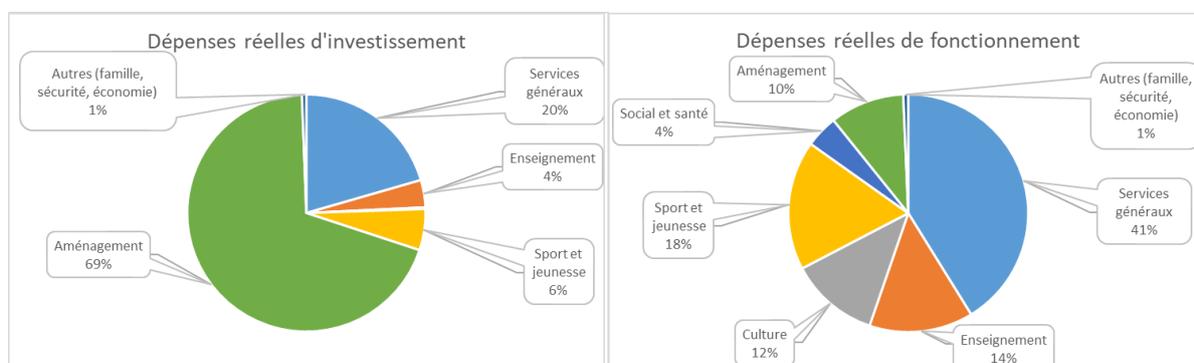
<sup>17</sup> Finances ; formation, insertion et quotidien ; promotion de la ville, communication, information ; petite-enfance, jeunesse ; enseignement et affaires culturelles ; développement du commerce et de l'artisanat, fêtes et cérémonies ; œuvres sociales, 3ème âge ; travaux, urbanisme ; environnement, cadre de vie, développement durable ; sports et activités physiques.

Les indemnités versées aux élus n'appellent pas d'observations ; elles respectent les articles L. 2123-21-1, L. 2123-23 et L. 2123-24 du CGCT.

Le conseil municipal a accordé des délégations de compétences et de signature au maire, dont une concernant la commande publique qui a été annulée par le préfet (*cf. infra*, chapitre IV). En revanche, celles octroyées à des agents sont peu nombreuses (état civil par exemple) et ne portent pas sur l'engagement de crédits ou les bons de commande, à l'exception du responsable de la cuisine centrale.

### 1.3 L'exercice des compétences

**Graphique n° 1 : Dépenses 2013-2018 par fonctions (hors dépenses non ventilables, dont remboursement de la dette)**



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

En fonctionnement, l'effort budgétaire de la commune (hors services généraux) a principalement porté, de 2013 à 2018, sur le sport et la jeunesse (18 %), l'enseignement (15 %) et la culture (13 %).

En investissement, l'essentiel de l'action municipale s'est concentré sur l'aménagement (69 %), devant les équipements sportifs (6 %) et les écoles (4 %).

En matière d'urbanisme, la commune poursuit la mise en œuvre du schéma d'aménagement de son centre-ville, élaboré en 2008. Elle réalise principalement des opérations de réfection de voirie et trottoirs, et en profite systématiquement pour renouveler les réseaux à cette occasion (électricité, gaz, eau, assainissement, télécommunications, *etc.*).

En matière d'éducation, elle compte trois écoles primaires accueillant plus de 250 élèves au total. Une cuisine centrale prépare tous leurs repas, ainsi que ceux du collège. Cet équipement avait fait l'objet d'observations lors du précédent rapport de la chambre, en 2013, qui pointait notamment son surdimensionnement au regard des besoins communaux. La remarque reste d'actualité, la fréquentation du restaurant scolaire étant plutôt en baisse (92 105 repas en 2013 à 78 671 repas en 2018).

Les centres aérés accueillent les enfants de 3 à 14 ans. Ils étaient 953 inscrits en 2018, tous séjours confondus (hiver, Pâques, été).

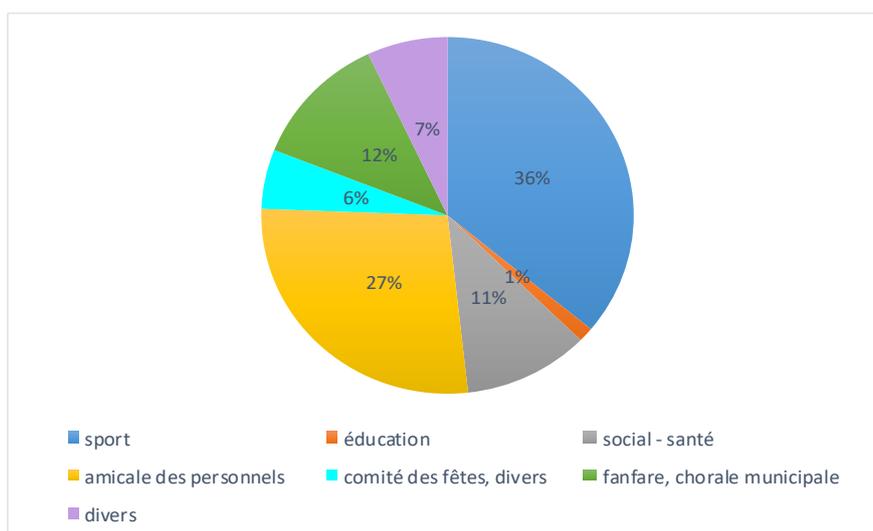
Dans le domaine culturel, la commune dispose d'un service de cinq personnes. Elle compte, parmi les équipements municipaux, un théâtre qui a assuré 31 représentations en 2018, une école de musique, qui comptait 165 élèves pour la saison 2018-2019, une école de danse (169 élèves), et une école d'arts plastiques (109 élèves).

S'agissant de la compétence « sport et jeunesse », la commune gère de nombreux équipements, qu'elle met à disposition des associations locales : une piscine<sup>18</sup>, 3 gymnases, 2 salles de sport, 3 terrains de foot, un tennis couvert, un terrain de pétanque, un terrain de boule lyonnaise, un stand de tir, 3 aires de jeux d'enfants.

En matière de logement, elle enregistre les demandes qu'elle transmet aux bailleurs.

La commune verse environ 0,5 M€ de subventions par an à plus d'une soixantaine d'associations (514 528 € versés en 2018), en particulier dans le domaine du sport.

**Graphique n° 2 : Répartition des subventions aux organismes de droit privé en 2018**



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

Toutes les subventions supérieures à 23 000 € ont donné lieu à la signature d'une convention, conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

<sup>18</sup> Fermée pour réhabilitation, elle devrait rouvrir ses portes en 2020, après 2 années de travaux. En 2016, dernière année d'ouverture, il y a eu 97 661 entrées à la piscine dont près de la moitié sont des entrées pour les centres aérés, les écoles primaires et secondaires.

## 1.4 Les relations avec l'intercommunalité

La commune dispose de trois sièges (sur 89) au sein du conseil communautaire de la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut, qui regroupe 47 communes et 160 130 habitants.

En dehors des compétences obligatoires prévues par l'article L. 5216-5-I du CGCT, l'ensemble intercommunal s'est doté d'un certain nombre d'attributions optionnelles et facultatives, en particulier en matière culturelle (gestion de 10 médiathèques – dont celle de Trith-Saint-Léger – et de 3 salles de spectacles), sportive (soutien aux actions sportives, suivi médical des sportifs, école des sports), de soutien aux zones rurales, *etc.*

Le champ d'action communautaire s'est récemment enrichi des compétences portant sur les réseaux de communications électroniques et l'aménagement numérique (2016), la promotion du tourisme (2017), la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI, 2018). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'intercommunalité exerce, à la place des communes membres, les compétences « eau » et « assainissement », précédemment exercées pour le compte de la commune de Trith-Saint-Léger par le syndicat intercommunal d'assainissement de Prouvy, Thiant, Haulchin et Trith-Saint-Léger, auquel elle versait une cotisation annuelle de 825 621 € (2018).

La commune perçoit une attribution en compensation des recettes transférées à l'ensemble intercommunal, qui atteint 13,97 M€ en 2018. La communauté d'agglomération lui verse également une dotation de solidarité communautaire, qui s'est élevée, la même année, à 74 923 €, et des fonds de concours pour ses opérations d'investissement (0,4 M€ de 2013 à 2018).

La médiathèque de Trith-Saint-Léger a été transférée à l'intercommunalité en 2010. En revanche, les agents qui y travaillent demeurent communaux. Cette situation est contraire à la réglementation. En effet, l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales dispose que les personnels exerçant en totalité leurs fonctions dans le service ou partie de service concerné par une compétence communautaire sont transférés de plein droit à l'établissement public de coopération intercommunale. Cette obligation avait déjà été rappelée à l'ordonnateur dans le précédent rapport de la chambre.

La chambre réitère donc sa recommandation de procéder au transfert de ces personnels à la communauté d'agglomération.

**Recommandation unique: se rapprocher de la communauté d'agglomération pour organiser le transfert obligatoire des personnels de la médiathèque.**

Dans sa réponse à un extrait des observations provisoires de la chambre, le président de la communauté d'agglomération a précisé que l'absence de transfert de ces personnels résulte de la volonté réaffirmée des maires des communes concernées de maintenir « une politique de lecture publique communale et de ne pas transférer le personnel afin de garantir une gestion de proximité ». Il indique que le nouvel exécutif élu en 2020 prendra en considération l'observation de la chambre.

La chambre demande à la commune de mettre fin à cette situation, contraire à la réglementation.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La gouvernance et l'exercice des compétences n'appellent pas d'observations particulières.*

*La commune doit, toutefois, régulariser, en lien avec la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut, la situation des agents de la médiathèque transférée à cette intercommunalité, qui sont toujours communaux contrairement aux dispositions de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales.*

---

## 2 LES FINANCES

### 2.1 L'information financière disponible

En application des articles L. 2313-1, R. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT, l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes dispose que des annexes obligatoires doivent être répertoriées dans le sommaire du document budgétaire et être jointes au budget primitif, au budget supplémentaire et au compte administratif. En l'absence d'éléments particuliers à intégrer, la mention « état néant » doit apparaître.

La qualité de l'information figurant dans les documents budgétaires pourrait être améliorée. Certaines données sont, en effet, manquantes ou erronées.

Les rapports sur les orientations budgétaires et la présentation synthétique jointe au budget primitif et au compte administratif ne sont pas mis en ligne sur le site internet de la commune dans le délai d'un mois suivant leur adoption. La chambre rappelle à la commune qu'elle y est contrainte par les articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales.

**Rappel au droit n° 1 : mettre à disposition, sur le site internet de la commune, les rapports sur les orientations budgétaires, ainsi que les notes explicatives de synthèse annexées aux budgets primitifs et aux comptes administratifs, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.**

À la suite des observations provisoires de la chambre, la commune a rectifié la situation en mettant à disposition sur son site internet les documents financiers prévus par le CGCT.

### 2.2 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes des administrations publiques est un principe constitutionnel depuis 2008 (article 47-2 de la Constitution : « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* »). Elle contribue au bon fonctionnement de la démocratie locale. Les citoyens doivent disposer d'une information générale, complète, lisible et fiable concernant les actions et les décisions engageant les finances locales.

Pour être fiable, l'information comptable doit répondre à plusieurs critères<sup>19</sup> : elle doit présenter une image fidèle des transactions et autres événements qu'elle vise à présenter ; elle doit être neutre, c'est-à-dire sans parti pris ; elle doit être prudente, appréciant raisonnablement les faits de manière à ce que les actifs ou les produits ne soient pas surévalués et que les passifs ou les charges ne soient pas sous-évalués ; elle doit être exhaustive.

<sup>19</sup> Ces critères sont énoncés aux articles 53 et 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

La pratique communale des amortissements, des provisions et des rattachements de charges et de produits a été examinée et n'appelle pas d'observations. En revanche, l'application d'autres principes comptables et budgétaires révèle des dysfonctionnements.

### 2.2.1 Le principe de sincérité

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

Le principe comptable de sincérité est l'application de bonne foi des règles et principes comptables. Il vise à assurer l'exactitude des comptes.

En matière budgétaire, la sincérité implique l'exhaustivité, la cohérence et l'exactitude des informations financières fournies, compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

#### 2.2.1.1 Les prévisions budgétaires

La commune affiche des taux d'exécution budgétaire faibles en dépenses. En fonctionnement, ils sont inférieurs à 90 % (*cf.* tableau en annexe n° 1), alors que la prévisibilité et la récurrence d'une grande partie de ce type de charges (rémunération du personnel, entretien, maintenance, fluides, assurances, subventions, *etc.*) permet généralement aux collectivités d'atteindre un niveau minimal de 93 à 95 %.

En investissement, hors restes à réaliser<sup>20</sup>, les taux d'exécution sont régulièrement inférieurs à 50 %, leur plus haut niveau étant en 2014 (69 %).

Même les crédits de paiement relatifs aux autorisations de programme<sup>21</sup> présentent une sous-consommation (moins de 40 % de réalisation de 2013 à 2018, *cf.* annexe n° 1), alors que, précisément, cet outil a, entre autres, pour finalité de permettre une inscription annuelle de crédits au plus près des besoins, afin de réduire les reports d'une année sur l'autre.

---

<sup>20</sup> Les restes à réaliser comptabilisés par la commune ne répondant pas à la définition qu'en donne la nomenclature comptable, la chambre n'a pu les retenir pour calculer les taux de réalisation en investissement.

<sup>21</sup> Les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. Cette procédure permet de ne pas faire supporter au budget l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, mais les seules dépenses à régler au cours de l'exercice. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des investissements. Les crédits de paiement correspondent à la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées durant l'exercice, pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes. L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement.

La commune fait valoir que ses recettes de fonctionnement excèdent largement ses dépenses, ce qui la contraint à majorer les prévisions pour ces dernières afin de présenter un budget équilibré, comme le prévoit la réglementation<sup>22</sup>. Dès lors, l'intégralité des dépenses votées ne correspondant pas à des projets concrets, l'exécution budgétaire se révèle chaque année sensiblement inférieure aux prévisions initiales.

La chambre rappelle que le principe constitutionnel de fiabilité des comptes impose à la commune de présenter à son assemblée délibérante des budgets comprenant des prévisions de recettes et de dépenses évaluées avec sincérité et retraçant une image fidèle de sa gestion et de sa situation financière.

À cette fin, la commune doit se fonder sur l'état de consommation des crédits des derniers exercices, qu'elle peut ajuster en fonction des projets prévus au cours de l'exercice considéré. Si une marge de sécurité peut être ajoutée, une majoration excessive des prévisions budgétaires altère la sincérité de ces dernières.

La chambre souligne également qu'aux termes de l'article L. 1612-7 du CGCT, un budget présentant un excédent de recettes sur les dépenses n'est pas considéré en déséquilibre. Elle estime que l'affichage d'un suréquilibre budgétaire prévisionnel refléterait plus fidèlement et sincèrement la situation financière communale que l'inscription de dépenses artificiellement majorées.

Elle invite, en conséquence, la commune à corriger ses pratiques en ce sens, dès l'élaboration du prochain budget primitif.

Enfin, en exécution, l'excédent de recettes sur les dépenses étant significatif et récurrent, la chambre considère que la situation financière de la collectivité lui permettrait d'envisager une réduction des taux d'imposition (cf. analyse financière *infra*).

#### 2.2.1.2 Le suivi patrimonial

*« Le patrimoine d'une collectivité figure à son bilan. Celui-ci doit donner une image fidèle, complète et sincère de la situation patrimoniale de la collectivité.*

*L'ordonnateur, qui a connaissance de l'ensemble des opérations de nature patrimoniale dès leur conception, doit être en mesure de fournir toutes les informations nécessaires à leur correct enregistrement comptable (exhaustivité, valorisation notamment).*

*Cette démarche a pour ambition de permettre à la collectivité de répondre parfaitement aux exigences de régularité et d'image fidèle des comptes. Une tenue rigoureuse de l'inventaire permet donc de fiabiliser un élément important du bilan des collectivités et constitue un des préalables à la démarche de certification des comptes. »<sup>23</sup>*

<sup>22</sup> Article L. 1612-4 du CGCT : « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice ».

<sup>23</sup> Extrait du Guide des opérations d'inventaire, Comité national de fiabilité des comptes locaux – juin 2014.

L'ordonnateur est chargé du recensement des biens et de leur identification. Il tient l'inventaire, alors que le comptable public est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan. L'inventaire et l'état de l'actif doivent correspondre.

La commune ne dispose pas d'inventaire physique, ni d'inventaire comptable, exhaustifs et régulièrement mis à jour. Les démarches mises en œuvre pour suivre le patrimoine communal sont embryonnaires et ne permettent pas de regrouper l'intégralité des informations nécessaires (date d'acquisition, amortissements, cessions, *etc.*). De ce fait, il n'est pas possible de comparer le suivi patrimonial effectué par la collectivité avec l'état de l'actif tenu par le comptable public.

L'état de l'actif 2018 comporte d'ailleurs certaines incohérences : des valeurs négatives, l'année de mise en service non systématiquement renseignée, pas plus que les durées d'amortissement, des biens figurant au compte 23 alors que leur réalisation est vraisemblablement infra-annuelle (remplacement de chaudière, insertions d'annonce). La commune doit se rapprocher du comptable public pour rectifier ces anomalies en vue de fiabiliser le suivi patrimonial.

Elle pourra, à cette fin, s'appuyer sur le recensement des immeubles communaux effectué dans le cadre de la mise en concurrence pour le marché d'assurances, qui ne contient toutefois pas l'intégralité des informations nécessaires à la tenue d'un inventaire. Elle pourra également se référer au guide des opérations d'inventaire élaboré par le comité national de fiabilité des comptes locaux.

**Rappel au droit n° 2 : établir un inventaire physique et comptable, conformément aux dispositions de l'arrêté du 23 décembre 2019 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, Titre 4, Chapitre 3.**

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire précise qu'un travail est actuellement en cours avec les services du comptable public pour mettre à jour l'état de l'actif avec l'antériorité.

## 2.2.2 Le principe d'indépendance des exercices

Le principe d'indépendance implique que chaque produit encaissé et chaque charge supportée doivent être rattachés comptablement à l'exercice comptable auquel ils se rapportent.

Si les rattachements de charges et de produits à l'exercice n'appellent pas de remarques de la chambre, il n'en va pas de même de la pratique de la commune en matière de restes à réaliser.

Les restes à réaliser en investissement correspondent :

- en dépenses, aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice. Il s'agit des engagements juridiques donnés à des tiers qui découlent de la signature de marchés, de contrats ou de conventions conclus sur l'exercice N qui vient de s'achever ou antérieurement et qui n'ont pas encore fait l'objet d'un mandatement mais qui donneront lieu à un début de paiement sur le prochain exercice N+1 ;

- en recettes, aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes (justifiées par des arrêtés attributifs de subvention, des contrats d'emprunts ou de réservation de crédits).

Les restes à réaliser sont repris (sans vote) dans le budget de l'exercice suivant. En outre, ils sont pris en compte dans l'affectation des résultats. En effet, le besoin de financement de la section d'investissement est corrigé des restes à réaliser en dépenses et en recettes.

Les restes à réaliser ne donnent pas lieu à une ouverture de crédit au titre de l'exercice en cours et ne constituent donc pas une dépense prévisionnelle (3<sup>ème</sup> alinéa de l'article R. 2311-11 du CGCT). Par conséquent, leur montant ne peut être retenu dans le calcul du total des dépenses réelles prévisionnelles de chaque section, par exemple pour le calcul de la ligne dédiée aux dépenses imprévues.

Un contrôle exhaustif des restes à réaliser 2016, 2017 et 2018 a été opéré. Il révèle une pratique défailante de la part de la commune.

En premier lieu, le montant de certains restes à réaliser est arrondi<sup>24</sup>, ce qui n'est pas orthodoxe du point de vue comptable. Les restes à réaliser doivent correspondre au montant de l'engagement de dépense justifié.

En dépenses, beaucoup d'entre eux ne sont pas justifiés par un engagement en cours (signature de marchés, de contrats ou de conventions). D'autres correspondent à des factures reçues en cours d'année, qui auraient dû être réglées avant la clôture de l'exercice et ne pas figurer parmi les restes à réaliser<sup>25</sup>.

Plus étonnamment, un grand nombre d'entre eux correspondent à des dépenses qui ne sont engagées qu'au cours de l'exercice suivant, matérialisées par des bons de commande, des ordres de service ou des marchés datés de l'exercice N+1. Ils ne devraient, dès lors, aucunement être pris en compte parmi les restes à réaliser de l'année N<sup>26</sup>.

La commune indique procéder ainsi afin de pouvoir financer les investissements en début d'exercice suivant. Elle utilise donc la pratique comptable des restes à réaliser comme une « enveloppe » pour couvrir le financement des investissements à venir, dans l'attente du vote du budget primitif par l'assemblée délibérante.

<sup>24</sup> Exemples : bon de commande de 1 238,95 € TTC arrondi à 1 300 € ; bon de commande de 475 € arrondi à 500 €, etc.

<sup>25</sup> Exemples : facture datée du 31 août 2016, reçue le 6 septembre 2016, qui est comptabilisée en reste à réaliser 2016 pour un montant de 436,80 € ; facture du 29 novembre 2016 reçue le 5 décembre 2016 par les services municipaux pour un montant de 3 992 €, etc. ...

<sup>26</sup> Exemples : pour les restes à réaliser de l'exercice 2016, bon de commande de 24 207,60 € daté du 27 avril 2017 ; report de 28 810 € de travaux d'accessibilité dans les écoles, justifié par des ordres de service datés de 2017. Parmi les restes à réaliser 2018 : deux opérations dont les marchés n'ont été signés qu'en 2019.

Cette pratique nuit sérieusement à la fiabilité et à la sincérité des comptes de la commune. La chambre souligne qu'il ne s'agit, en aucun cas, de la bonne méthode pour satisfaire cet objectif.

L'article L. 1612-1 du CGCT permet, en effet, à l'ordonnateur, dès le 1<sup>er</sup> janvier et jusqu'à l'adoption du budget, de liquider et mandater, sur autorisation de l'organe délibérant, les dépenses d'investissement dans la limite du quart des crédits ouverts au budget précédent, hors crédits afférents au remboursement de la dette. Pour les dépenses à caractère pluriannuel incluses dans une autorisation de programme votée sur des exercices antérieurs, l'exécutif peut les liquider et les mandater dans la limite des crédits de paiement prévus au titre de l'exercice par la délibération d'ouverture de l'autorisation de programme.

Suite aux remarques faites en cours de contrôle, le conseil municipal a, par délibération du 19 décembre 2019, mis en œuvre cette disposition pour autoriser l'engagement du quart des crédits d'investissement de l'exercice précédent.

Les restes à réaliser en recettes sont, en revanche, sous-évalués. Les montants inscrits ne correspondent pas à ceux mentionnés dans les documents attributifs, auxquels il faut retrancher les sommes d'ores et déjà perçues le cas échéant (le détail des restes à réaliser en recettes recalculés par la chambre figure en annexe n° 2).

La conséquence de restes à réaliser inexacts est de fausser le calcul du besoin de financement de la section d'investissement et donc l'affectation du résultat au budget suivant.

La chambre invite donc la commune à mettre un terme, sans délai, à cette pratique erronée des restes à réaliser et à se conformer à la définition qui en est fournie par l'article R. 2311-11 du CGCT ainsi qu'aux instructions détaillées dans la nomenclature comptable M14, volume 1, tome 2, titre 4, chapitre 1.

**Rappel au droit n° 3 : corriger la pratique des restes à réaliser en se conformant à la définition fournie par l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales.**

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur précise avoir corrigé la pratique des restes à réaliser à l'occasion de la clôture comptable de l'exercice 2019. La chambre en prend acte, bien qu'elle n'ait pu s'en assurer, en l'absence de transmission des pièces justificatives s'y rapportant.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La qualité de l'information financière de la commune est perfectible. Les annexes aux budgets et aux comptes administratifs ne sont pas toujours bien complétées et les données financières que la commune doit obligatoirement mettre à disposition sur son site internet n'y figuraient pas. Suite au contrôle de la chambre, la commune y a remédié.*

*La fiabilité des comptes est actuellement sérieusement compromise par plusieurs anomalies significatives qui doivent être rapidement corrigées.*

*Tout d'abord, les prévisions de dépenses figurant aux budgets primitifs et présentées au conseil municipal doivent mieux refléter la réalité des projets. Actuellement, la commune majore indûment les dépenses pour équilibrer les importantes recettes dont elle bénéficie.*

*La commune doit également faire une juste application de la notion de restes à réaliser, qui doivent correspondre à des engagements réellement formalisés au cours de l'année à laquelle ils se rapportent. Elle indique s'y être conformée à l'occasion de la clôture de l'exercice 2019, postérieurement au contrôle de la chambre.*

*Enfin, elle doit initier rapidement une démarche lui permettant de se doter d'un inventaire fiable de son patrimoine, qu'elle devra rapprocher de l'état de l'actif du comptable public. L'ordonnateur précise que ce travail est en cours.*

---

## 2.3 L'analyse financière

La commune dispose d'un budget principal et d'un budget annexe consacré aux pompes funèbres. Compte tenu de la faible importance de ce dernier (0,12 % des recettes de fonctionnement du budget consolidé), l'analyse financière qui suit porte sur le seul budget principal.

Le niveau du budget principal est bien supérieur à celui de la moyenne des communes de la même strate de population (5 000 à 10 000 habitants). Les produits de fonctionnement représentaient ainsi, en 2019, 3 141 € par habitant contre 1 173 € pour la moyenne de la strate<sup>27</sup> (+ 168 %) et les charges de fonctionnement 2 577 € par habitant contre 1 030 € (+ 150 %).

Cette situation est notamment la conséquence, d'une part, de l'importance des produits hérités de la fiscalité professionnelle sur le territoire communal et, d'autre part, de la configuration topographique de la commune, coupée en deux quartiers par l'Escaut, qui l'a conduit à doubler certains services publics (mairie annexe, équipements sportifs et culturels, écoles, relais postal, etc.).

### 2.3.1 Les performances financières d'ensemble : une situation financière confortable

Tableau n° 1 : Principaux indicateurs financiers 2013-2019

	(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 Chiffres provisoires
<b>1</b>	<b>Produits réels de fonctionnement</b>	<b>22 340 051</b>	<b>21 290 242</b>	<b>21 442 075</b>	<b>21 454 323</b>	<b>21 410 937</b>	<b>20 679 525</b>	<b>20 774 431</b>
2	dont recettes de la fiscalité locale	4 374 938	4 391 812	4 550 389	4 638 722	4 653 228	4 776 564	4 313 386
3	dont autres recettes fiscales	105 549	145 836	240 599	243 323	238 429	242 333	293 586
4	dont fiscalité reversée (AC, DSC, FNGIR)	14 735 993	14 171 333	14 293 032	14 476 312	13 843 940	13 526 188	14 082 546
5	dont dotations et participations	1 034 730	895 575	394 057	413 897	537 242	378 857	352 043
<b>6</b>	<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>	<b>18 398 179</b>	<b>19 112 911</b>	<b>18 416 181</b>	<b>18 358 612</b>	<b>16 998 179</b>	<b>16 214 127</b>	<b>16 870 614</b>
7	dont charges à caractère général	5 862 944	5 571 574	5 030 577	4 752 624	4 180 598	4 109 719	4 755 700
8	dont charges de personnel	9 835 542	10 060 891	10 027 193	9 778 993	9 722 013	9 282 031	9 421 344
9	dont subventions de fonctionnement	599 387	581 646	494 471	524 952	494 280	514 528	459 095
10	dont autres charges	1 135 230	1 182 154	1 169 140	1 190 519	1 200 695	1 211 991	1 223 276
11	dont intérêts de la dette	317 627	289 127	260 418	253 874	229 535	172 961	148 787
<b>12</b>	<b>Capacité d'autofinancement brute</b>	<b>3 508 144</b>	<b>2 176 781</b>	<b>2 910 184</b>	<b>3 095 711</b>	<b>4 282 758</b>	<b>4 464 647</b>	<b>3 903 817</b>
13	Annuité en capital de la dette	768 486	772 738	777 183	781 750	786 685	791 764	797 074
<b>14</b>	<b>Capacité d'autofinancement nette (= 12 - 13)</b>	<b>2 739 657</b>	<b>1 404 043</b>	<b>2 133 001</b>	<b>2 313 961</b>	<b>3 496 073</b>	<b>3 672 883</b>	<b>3 106 743</b>
15	Recettes d'investissement hors emprunt	1 310 250	624 065	590 046	767 209	734 200	522 236	428 642
<b>16</b>	<b>Financement propre disponible (= 14 + 15)</b>	<b>4 049 907</b>	<b>2 028 108</b>	<b>2 723 048</b>	<b>3 081 171</b>	<b>4 230 273</b>	<b>4 195 119</b>	<b>3 535 384</b>
17	Dépenses d'équipement	2 937 310	3 052 433	2 243 055	2 571 455	2 650 430	3 240 032	6 376 526
18	Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0	0
19	Encours de dette au 31/12	7 993 260	7 220 839	6 443 449	5 661 806	4 875 396	4 084 037	3 287 077
<b>20</b>	<b>Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)</b>	<b>2,3</b>	<b>3,3</b>	<b>2,2</b>	<b>1,8</b>	<b>1,1</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>

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

<sup>27</sup> Les moyennes de la strate pour l'année 2019 sont fournies par la direction générale des finances publiques à partir des comptes des communes définitivement arrêtés au 1<sup>er</sup> avril 2020, soit environ 85 % du total des comptes au 1<sup>er</sup> avril 2020.

La commune de Trith-Saint-Léger dispose de conséquentes recettes, provenant directement (fiscalité foncière) ou indirectement (*via* l'attribution de compensation) de l'implantation de grandes entreprises sur son territoire.

Sous l'effet de la baisse des dotations de l'État, le total des produits de fonctionnement diminue cependant de 7 % de 2013 à 2019, année au cours de laquelle il s'élève à 20,77 M€.

En parallèle, la commune a fait l'effort, notable, de maîtriser ses charges sur la même période (- 8,3 %), qui s'établissent à 16,87 M€ en 2019.

#### **L'objectif national d'évolution de la dépense locale**

Compte tenu de dépenses réelles de fonctionnement 2017 inférieures à 60 M€, la commune de Trith-Saint-Léger ne fait pas partie des collectivités soumises à une obligation de contractualisation avec l'État de l'évolution de ses dépenses de fonctionnement et de son besoin de financement.

Toutefois, l'objectif d'évolution plafonné à 1,2 % par an de ses dépenses réelles de fonctionnement prévu par l'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 lui est applicable.

En 2018 et 2019, la commune a respecté ce plafond d'évolution.

Le résultat de la section de fonctionnement a toujours été positif depuis 2013 et a oscillé, selon les années, entre 1,75 M€ (2014) au minimum et 4,12 M€ au maximum (2018), soit un total de 21,7 M€ d'excédent cumulé sur la période de contrôle.

La collectivité n'a donc eu aucune difficulté à préserver et même améliorer sa capacité d'autofinancement (CAF) brute<sup>28</sup>, qui a progressé de 27,3 % en six ans pour s'établir à près de 4,5 M€ en 2018. Avec 700 € par habitant, elle est nettement supérieure à la moyenne nationale (192 €)<sup>29</sup>. La capacité d'autofinancement nette<sup>30</sup> suit une progression comparable (+ 34 %) et s'élève, en 2018, à environ 3,7 M€.

Malgré un recul, en 2019, de l'épargne brute (3,9 M€) et nette (3,1 M€), en raison de l'augmentation des charges pour la première fois depuis 2014, la commune a pu financer ses investissements sans recourir à l'emprunt sur l'ensemble de la période.

Son niveau d'endettement a, par là même, diminué de plus de la moitié (3,2 M€ d'encours fin 2019), en dépit d'investissements importants au regard de sa strate de population.

<sup>28</sup> La capacité d'autofinancement (CAF) correspond à la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Elle correspond à la marge de gestion dégagée pour financer le remboursement de l'annuité de la dette en capital et les investissements.

<sup>29</sup> Source : direction générale des finances publiques.

<sup>30</sup> La capacité d'autofinancement nette correspond à la CAF brute moins le remboursement du capital de la dette. Elle représente la capacité de la collectivité à financer ses investissements.

## 2.3.2 Des produits de gestion impactés par la baisse des dotations de l'État

### 2.3.2.1 Des recettes fiscales portées par la fiscalité foncière

En dépit de caractéristiques socio-économiques défavorables, la commune dispose de ressources fiscales confortables. Les recettes issues des impôts locaux (700 € par habitant en 2019) sont significativement supérieures à la moyenne des communes de la même strate (483 €)<sup>31</sup>.

Les taux de fiscalité directe locale sont restés stables sur la période contrôlée, à l'exception d'une hausse de 2 % en 2015. Ils sont toutefois supérieurs à ceux de la strate, en particulier sur la taxe foncière (*cf.* annexe n° 3).

L'effort fiscal se concentre sur la propriété foncière, notamment celle des entreprises implantées sur le territoire, dont de grands groupes (Peugeot PSA, LME, Valdunes). En la matière, la commune dispose de taux élevés, appliqués à des bases fiscales elles-mêmes supérieures à la moyenne (1 865 € par habitant contre 1 277 € pour la moyenne de la strate, *cf.* annexe n° 3). Les bâtiments industriels représentent 63,7 % des bases communales imposées, contre 32 % pour la moyenne départementale et 13,7 % pour la moyenne nationale<sup>32</sup>.

Les ménages sont davantage préservés par la politique fiscale communale. Le taux de taxe d'habitation est, ainsi, inférieur à la moyenne départementale et proche de la moyenne nationale (*cf.* annexe n° 3) et le conseil municipal a voté des abattements qui représentent 144 € par habitant contre 90 € pour la moyenne des communes comparables<sup>33</sup>.

La réforme fiscale à l'œuvre au niveau national conduira progressivement à la disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales d'ici 2023. Pour la commune, elle représentait 12,1 % des recettes fiscales directes communales en 2018 et 2,9 % du total de ses produits de fonctionnement.

En contrepartie, elle percevra une partie de la part départementale de la taxe foncière. Au vu de la nature de ses produits de gestion, principalement alimentés par l'attribution de compensation provenant de l'intercommunalité, et du niveau élevé de ses bases foncières, la commune devrait moins pâtir de ces évolutions que d'autres collectivités.

### 2.3.2.2 L'importance des produits tirés de la redistribution

La commune perçoit de la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut une attribution de compensation très conséquente, héritée des importantes recettes de fiscalité professionnelle transférée à l'intercommunalité en 2000. Cette attribution s'élève à 13,96 M€ en 2019, ce qui représente 70 % de ses produits de gestion.

Les finances communales sont donc fortement dépendantes de cette ressource, ce qui pourrait mettre la collectivité en difficulté dans l'hypothèse d'une révision du pacte communautaire fondée sur un autre mode de répartition de ces attributions.

---

<sup>31</sup> Source : direction générale des finances publiques, chiffres 2018.

<sup>32</sup> Source : direction générale des finances publiques, chiffres 2018.

<sup>33</sup> Source : direction générale des finances publiques, chiffres 2018.

Entre 2014 et 2016, des reversements d'attribution de compensation sont intervenus au profit de la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut pour régulariser le coût du transfert de la médiathèque communale, à hauteur de 0,77 M€ sur chacun de ces trois exercices.

### 2.3.2.3 Des produits d'exploitation en baisse

Les ressources d'exploitation sont principalement constituées des redevances acquittées par les usagers des services publics (0,24 M€ en 2019), notamment culturels et sportifs, ainsi que du remboursement du personnel municipal mis à disposition de l'ensemble intercommunal pour gérer la médiathèque, désormais communautaire (0,47 M€ en 2019).

Elles sont en diminution de 40 % de 2013 à 2019, en raison de la baisse des inscriptions à la cantine, de celle de la fréquentation des équipements publics et de la fermeture de 2017 à 2020 de la piscine pour travaux.

### 2.3.2.4 Des dotations et participations restreintes

Compte tenu de l'importance de ses ressources fiscales et de redistribution, la commune ne percevait pas d'importantes dotations de l'État : 0,6 M€ en 2013, soit 93 € par habitant contre 203 € pour la moyenne de la strate.

Depuis 2015, elle n'en perçoit plus, en raison de la réduction de ces dernières de 2013 à 2017 au titre de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics. Depuis 2016, la commune subit, à ce titre, un prélèvement sur ses recettes fiscales de 0,56 M€ chaque année.

## 2.3.3 Des charges de gestion en diminution

Tableau n° 2 : Evolution des charges de gestion 2013-2019

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 Chiffres provisoires	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	5 862 944	5 571 574	5 030 577	4 752 624	4 180 598	4 109 719	4 755 700	- 3,4 %
Charges de personnel	9 835 542	10 060 891	10 027 193	9 778 993	9 722 013	9 282 031	9 421 344	- 0,7 %
Subventions de fonctionnement	599 387	581 646	494 471	524 952	494 280	514 528	459 095	- 4,3 %
Autres charges de gestion	1 135 230	1 182 154	1 169 140	1 190 519	1 200 695	1 211 991	1 223 276	1,3 %
<b>Charges de gestion</b>	<b>17 433 104</b>	<b>17 396 265</b>	<b>16 721 381</b>	<b>16 247 088</b>	<b>15 597 586</b>	<b>15 118 269</b>	<b>15 859 413</b>	<b>- 1,6 %</b>

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

Les charges à caractère général ont diminué de près de 30 % de 2013 à 2018, soit d'1,75 M€. Cette réduction, régulière, a concerné la plupart des postes de dépenses, notamment les achats, les déplacements, les assurances, l'entretien et les réparations, *etc.* En 2019, elles augmentent cependant pour s'élever à 4,75 M€ (+ 15,7 %).

La commune a également fait l'effort de maîtriser ses charges de personnel qui se sont réduites de 4,2 % de 2013 à 2019. Elles demeurent cependant très élevées avec 1 483 € par habitant, soit 174 % au-dessus de la moyenne de la strate (530 €)<sup>34</sup>. Elles représentent 59,5 % des charges de fonctionnement contre 56,46 % pour la moyenne de la strate.

Elle attribue, en moyenne, 0,52 M€ de subventions par an à des associations, somme en régression de 23,4 % entre 2013 et 2019, y compris pour son centre communal d'action sociale (CCAS, 80 000 € en 2019, en baisse de 20 % depuis 2013). Le total des subventions représente 3 % des charges de gestion en 2019.

Enfin, la commune verse plus d'1 M€ à des organismes de regroupement, dont 0,82 M€ au syndicat d'assainissement<sup>35</sup> et 0,27 M€ au syndicat intercommunal « Comité des âges », en charge de la gestion des équipements sociaux et médico-sociaux.

### 2.3.4 Le financement des investissements

Tableau n° 3 : Financement des investissements 2013-2019

(en €)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 Chiffres provisoires	Cumul
<b>CAF brute</b>	<b>3 508 144</b>	<b>2 176 781</b>	<b>2 910 184</b>	<b>3 095 711</b>	<b>4 282 758</b>	<b>4 464 647</b>	<b>3 903 817</b>	<b>24 342 042</b>
- Annuité en capital de la dette	768 486	772 738	777 183	781 750	786 685	791 764	797 074	5 475 680
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>2 739 657</b>	<b>1 404 043</b>	<b>2 133 001</b>	<b>2 313 961</b>	<b>3 496 073</b>	<b>3 672 883</b>	<b>3 106 743</b>	<b>18 866 361</b>
+ Recettes d'investissement hors emprunt (D)	1 310 250	624 065	590 046	767 209	734 200	522 236	428 642	4 976 648
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>4 049 907</b>	<b>2 028 108</b>	<b>2 723 048</b>	<b>3 081 171</b>	<b>4 230 273</b>	<b>4 195 119</b>	<b>3 535 384</b>	<b>23 843 010</b>
- Dépenses d'équipement	2 840 849	3 048 630	2 033 696	2 424 451	2 627 327	3 043 980	6 376 526	23 071 241
- Subventions d'équipement	96 461	3 804	180 808	147 004	23 103	196 052		647 232
- Participations et inv. financiers nets	- 4 987	- 13 543	- 7 259	- 4 341	- 168	- 18 757	- 10 406	- 59 461
+/- Variation autres dettes et cautionnements	229	- 317	208	- 107	- 275	- 405	- 114	- 780
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>1 117 355</b>	<b>- 1 010 465</b>	<b>515 595</b>	<b>514 164</b>	<b>1 580 286</b>	<b>974 249</b>	<b>- 2 830 622</b>	<b>860 560</b>
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	0	0	0	0	0	0
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	1 117 355	-1 010 465	515 595	514 164	1 580 286	974 249	- 2 830 622	860 561

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

<sup>34</sup> Source : direction générale des finances publiques.

<sup>35</sup> Le syndicat intercommunal d'assainissement de Prouvy, Thiant, Haulchin et Trith-Saint-Léger. À partir de 2020, cette compétence est transférée à la communauté d'agglomération. Cette charge ne sera plus assumée par la commune qui supportera en contrepartie une réduction de son attribution de compensation à due proportion.

En préambule, la chambre constate que malgré sa recommandation émise à l'occasion de son précédent rapport de 2013, la commune n'a pas établi de plan pluriannuel d'investissement. Les tableaux d'autorisations de programme et crédits de paiement transmis durant l'instruction ne peuvent en tenir lieu.

Les dépenses cumulées d'investissement, hors remboursement de la dette, atteignent 23 M€ de 2013 à 2019, soit une moyenne annuelle de 3,3 M€.

Les principaux investissements sur la période concernent des opérations d'aménagement de voirie, de trottoirs, d'enfouissement de réseaux, d'éclairage public, des travaux de mise en accessibilité et en sécurité des bâtiments. L'année 2019 a constitué un pic (6,4 M€) avec, principalement, les travaux de réaménagement du centre-ville.

Pour les financer, la commune n'a pas eu besoin de recourir à l'emprunt, l'épargne nette suffisant quasiment à elle seule, avec 18,9 M€ cumulés (82 % des investissements). Les autres ressources propres d'investissement (principalement le FCTVA) se sont élevées à 5 M€.

L'excédent de financement propre disponible au regard des dépenses d'investissement a permis d'abonder le fonds de roulement d'un montant de 0,8 M€ sur la période contrôlée.

### **2.3.5 Une dette réduite**

Compte tenu de l'absence de souscription d'emprunts nouveaux depuis 2013, l'encours de dette a diminué pour s'établir à 3,29 M€ fin 2019, soit 518 € par habitant contre 821 € en moyenne pour les communes comparables.

La capacité<sup>36</sup> de désendettement de la commune s'est abaissée à 0,8 année en 2019 contre 2,3 ans en 2013 (la moyenne des communes de moins de 10 000 habitants est de 4,2 ans).

### **2.3.6 Une trésorerie abondante**

Au regard des importants excédents dégagés sur la période de contrôle, la trésorerie au 31 décembre de chaque année est abondante et en progression. Fin 2019, elle s'élève à 5 M€, représentant 113,7 jours de charges courantes.

### **2.3.7 Les perspectives**

La commune n'établit pas de prospective financière pour apprécier l'évolution de ses ratios financiers sur les années à venir.

---

<sup>36</sup> Ce ratio (dette/CAF brute) permet d'apprécier le nombre d'années qui serait nécessaire à une collectivité pour rembourser l'intégralité du capital de sa dette si elle devait y consacrer la totalité de son autofinancement brut. Un seuil de dix à douze années est considéré comme critique.

À la date du contrôle de la chambre, la collectivité n'avait pas encore adopté son budget primitif pour l'exercice 2020.

Au regard de la situation provoquée par la pandémie du Coronavirus désigné « Covid 19 » et du report de l'installation du conseil municipal et de l'élection du maire, le budget sera voté exceptionnellement tardivement.

Cette crise sanitaire et les mesures qu'elle a entraînées, notamment le confinement de la population à partir de mi-mars 2020, auront nécessairement des répercussions sur les recettes et les dépenses communales, affectant l'équilibre budgétaire de cette année. Celles-ci ne pouvaient être estimées au moment du dépôt du rapport de la chambre.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Le budget communal profite d'abondantes recettes tirées de l'implantation de grandes entreprises sur son territoire, soit sous forme de fiscalité directe, soit par le biais de l'attribution de compensation versée par la communauté d'agglomération, en contrepartie du transfert à celle-ci de la fiscalité économique.*

*Cependant, les produits de fonctionnement ont baissé sous l'effet de la réduction des dotations de l'État au titre de la contribution des collectivités locales à la réduction des déficits publics.*

*Pour y faire face, la commune a engagé, depuis plusieurs années, une démarche de réduction de ses dépenses, y compris en matière de personnel.*

*Cela lui a permis de conserver une situation financière très confortable et de maintenir un niveau important d'investissement sans recourir à l'emprunt. Elle s'est, en conséquence, largement désendettée sur la période.*

---

### 3 LES RESSOURCES HUMAINES

#### 3.1 L'évolution des effectifs

Les effectifs communaux ont régulièrement baissé (*cf.* tableau en annexe n° 4), passant de 255 agents en 2013 (représentant 243,7 équivalents temps plein travaillés, ETPT<sup>37</sup>) à 218 en 2019 (pour 203,2 ETPT), soit une diminution de 19 %. Pour y parvenir, la commune a principalement saisi l'opportunité des départs en retraite, non systématiquement remplacés.

Le taux d'administration<sup>38</sup> demeure toutefois élevé, 34,3 ‰<sup>39</sup> en 2019, soit plus du double du taux moyen constaté pour cette strate de communes (14,8 ‰<sup>40</sup>).

Les départs en retraite intervenus sont significatifs (53 de 2013 à 2018, soit près du quart des effectifs) et devraient s'accroître du fait de l'âge moyen du personnel (52 ans en 2017 d'après le bilan social établi par la commune<sup>41</sup>). En effet, 53 agents atteindront les 62 ans dans les cinq prochaines années. Pourtant, la commune ne fait pas de recensement des agents susceptibles de partir en retraite dans les années à venir. Elle estime que la taille de l'effectif lui permet d'avoir une connaissance suffisante des situations individuelles sans nécessiter un suivi formalisé.

La collectivité fait le choix, chaque fois que possible, de recruter en interne en promouvant les agents. Les cadres communaux présentent donc une très forte ancienneté. Cette démarche louable permet d'offrir des évolutions de carrière et de fidéliser les agents.

Elle comporte toutefois des limites. Le contrôle de la chambre a ainsi permis de constater une insuffisante expertise juridique dans un certain nombre de domaines, notamment les finances, les ressources humaines et les marchés publics, à l'origine de la plupart des observations du présent rapport.

Enfin, la chambre a relevé de nombreuses incohérences ou inexactitudes dans les bilans sociaux<sup>42</sup> élaborés par la commune. En particulier, malgré la recommandation de la chambre à l'occasion de son précédent rapport, un écart significatif demeure entre les emplois budgétaires ouverts et ceux effectivement pourvus.

---

<sup>37</sup> Les ETPT résultent des effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents (temps partiel à 50 %, 80 %...).

<sup>38</sup> Nombre d'agents pour 1 000 habitants.

<sup>39</sup> Chiffre calculé comme suit : 214 agents en 2018 et population DGF de 6 416 habitants.

<sup>40</sup> Source : « *Les collectivités locales en chiffres 2019* », la direction générale des collectivités locales.

<sup>41</sup> L'âge moyen dans la fonction publique territoriale est de 45,2 ans en 2018 (source : DGAFP – Fonction publique – chiffres clés 2018).

<sup>42</sup> Rapports sur l'état de la collectivité, présentés tous les deux ans au comité technique, en application de l'article 33 de la loi statutaire du 26 janvier 1984.

### 3.2 Le temps de travail

Le temps de travail est défini par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable aux agents territoriaux par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001. La quotité annuelle s'établit à 1 607 heures.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique met un terme au maintien, à titre dérogatoire, des régimes de travail mis en place antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 relative au temps de travail dans la fonction publique territoriale. En conséquence, les collectivités territoriales et établissements publics ayant maintenu un régime de travail dérogatoire disposent d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leur assemblée délibérante pour définir, dans les conditions fixées à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, les règles relatives au temps de travail de leurs agents. Ces règles entrent en application au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier suivant leur définition.

Les règles communales en matière de congés ne sont pas formalisées dans une délibération ou un règlement intérieur. Dans une note du cabinet du maire, il apparaît que les agents bénéficient de 30 jours de congés auxquels sont ajoutés 5 journées au titre de diverses fêtes<sup>43</sup> et des jours supplémentaires en fonction de l'ancienneté de l'agent : de 1 jour pour 10 années d'ancienneté à 5 jours au-delà de 35 années.

Le nombre total de congés par agent oscille donc entre 35 et 39 jours, soit au-delà de la réglementation en vigueur (25 jours<sup>44</sup> + 2 jours de fractionnement<sup>45</sup>).

Le temps de travail annuel correspondant, sur la base de la durée hebdomadaire de 35 heures en vigueur dans la commune, varie donc entre 1 491 heures et 1 519 heures, selon l'ancienneté des agents. L'écart avec la durée légale représente l'équivalent de 11 à 14,5 agents à temps complet.

La chambre rappelle à la commune son obligation de respecter les dispositions légales portant sur le temps de travail.

**Rappel au droit n° 4 : mettre fin au régime dérogatoire de temps de travail, conformément à l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.**

<sup>43</sup> Pour le mardi gras, la Pentecôte, deux jours de fêtes communales et la Saint-Eloi.

<sup>44</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

<sup>45</sup> Lorsque 8 jours ou plus de congés ont été pris en dehors de la période du 1<sup>er</sup> mai et du 31 octobre.

### 3.3 Les rémunérations

À titre liminaire, la chambre a constaté de nombreuses erreurs parmi les informations contenues dans les bulletins de paie : mauvaise dénomination d'une indemnité, mention de la qualité de non-titulaires pour des agents titulaires, erreurs dans l'affichage de l'échelon ou de l'indice de l'agent, mention de l'absence d'enfants pour des agents percevant le supplément familial de traitement, *etc.*

Bien que mineures et sans incidence sur le montant du traitement des agents concernés, ces erreurs témoignent d'une rigueur et d'un contrôle insuffisants dans le processus de l'élaboration de la paie.

D'autres irrégularités, plus significatives, ont été observées. Elles portent sur le cumul de certaines primes et indemnités, la rémunération d'un agent et les avantages en nature.

#### 3.3.1 Le régime indemnitaire

Depuis 2017, la commune a instauré le système prévu par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État (dénommé RIFSEEP)<sup>46</sup>.

Il prévoit le versement de deux parts distinctes : l'indemnité de fonctions, de sujétion et d'expertise (IFSE), versée mensuellement, qui tient compte des fonctions exercées par les agents, et le complément indemnitaire annuel (CIA), facultatif, qui permet de valoriser la manière de servir des personnels.

S'agissant de l'IFSE, les montants attribués individuellement aux agents ont été déterminés par référence à ceux qu'ils percevaient préalablement à l'instauration de ce nouveau régime, afin de leur garantir la continuité de leur rémunération.

S'il est légitime que la commune ait veillé à ce qu'aucun agent ne perde de rémunération à cette occasion, elle n'a pas défini de groupes de fonctions, ni de démarche de cotation de postes, en rapport avec les spécificités des responsabilités exercées par chaque agent. L'esprit de ce système incite pourtant les collectivités en ce sens, afin d'assurer la transparence des décisions de rémunérations et l'égalité entre les agents, en objectivant le montant de prime qui leur est attribué selon les responsabilités, missions, fonctions qu'ils exercent et leur niveau d'expertise.

La chambre encourage la collectivité à initier une telle démarche afin de faire du régime indemnitaire un véritable outil de management.

---

<sup>46</sup> Ce dispositif s'applique à tous les cadres d'emplois, sauf à celui des ingénieurs, pour lesquels le décret de transposition n'a pas encore été publié.

Par ailleurs, la commune a maintenu le versement de certaines primes, en complément de l'IFSE, alors que les textes prévoient que ce dernier a vocation à se substituer à toutes celles liées aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise<sup>47</sup>. La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur précisant que la commune a régularisé ces situations à la suite de ses observations, en intégrant ces primes au nouveau régime indemnitaire en vigueur.

Enfin, les conditions dans lesquelles la commune institue et attribue certaines primes ne permettent pas toujours de s'assurer avec précision des modes de calcul des montants attribués individuellement. Lorsque les modalités de liquidation des attributions individuelles d'une indemnité ne peuvent être déterminées par la délibération qui l'a créée, des arrêtés doivent être pris en complément, ce qui n'est pas toujours le cas.

Suite aux observations de la chambre, le conseil municipal a précisé les dispositions applicables, notamment en ce qui concerne la prime forfaitaire pour les élections.

### 3.3.2 Les avantages en nature

Le Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts (BOFIP, BOI-RSA-CHAMP-20-30-50) précise que le montant des avantages en argent ou en nature imposables doit être porté à la connaissance de l'administration fiscale, soit dans la déclaration annuelle des données sociales (DADS), soit dans la déclaration sociale nominative (DSN), soit, si le salarié ne relève pas du régime général de sécurité sociale, dans la déclaration salaires et/ou honoraires et/ou actionnariat salarié.

En 2019, un seul agent bénéficie d'un logement de fonction par nécessité absolue de service.

Or, aucune déclaration de cet avantage en nature n'est réalisée auprès de l'administration fiscale, ni par le biais des bulletins de salaire, ni par celui de la déclaration annuelle des données sociales.

La chambre rappelle à la commune son obligation de porter à la connaissance des services fiscaux les avantages en nature accordés à ses agents, afin qu'ils soient intégrés dans l'assiette de l'impôt sur le revenu de l'agent concerné.

**Rappel au droit n° 5 : évaluer et déclarer l'avantage en nature relatif au logement d'un agent, conformément au Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts (BOFIP, BOI-RSA-CHAMP-20-30-50).**

Suite aux observations de la chambre, la commune a déclaré cet avantage en nature au titre de l'année 2019.

---

<sup>47</sup> Seules certaines, listées dans un arrêté du 27 août 2015, peuvent être cumulées.

### 3.3.3 Une illustration de dysfonctionnements en matière de rémunération

La situation individuelle d'un agent est emblématique des irrégularités et/ou erreurs commises par la commune dans la mise en œuvre du cadre réglementaire des primes et rémunérations.

D'une part, son traitement indiciaire ne respectait pas le plafond applicable à sa fonction<sup>48</sup>.

D'autre part, jusqu'en 2018, une nouvelle bonification indiciaire<sup>49</sup> de 50 points lui a été versée, alors qu'en tant que personnel non-titulaire, cet agent ne pouvait en bénéficier.

En outre, une indemnité de régisseur lui avait également été attribuée alors qu'elle n'était pas cumulable avec le régime indemnitaire dont elle bénéficiait (prime de fonctions et de résultats, puis RIFSEEP).

Cette situation a pris fin suite à l'intervention du comptable public signalant à l'exécutif, par courrier du 14 mai 2018, les irrégularités susmentionnées. La commune a alors procédé à des régularisations pour recouvrer une partie des 26 806,84 € perçus en trop par l'agent de 2013 à 2018. En raison des règles de prescription, les sommes récupérées se sont limitées aux deux dernières années, soit 13 049,65 €.

Dans sa réponse à un extrait des observations de la chambre, cet agent déplore les nombreuses erreurs commises par les services communaux dans le calcul de sa rémunération, y compris parfois à son détriment. Il considère cependant que sa rémunération n'a jamais été excessive et qu'elle a suivi l'évolution de sa carrière en restant dans le cadre réglementaire des grilles indiciaires de la fonction publique. Il estime, enfin, comme l'ordonnateur, que les salaires perçus ont constitué la reconnaissance de son travail et de son investissement professionnel.

Au vu des irrégularités relevées en matière de rémunérations, la chambre encourage la collectivité à mettre en œuvre avec davantage de rigueur le cadre réglementaire applicable à ses agents.

---

<sup>48</sup> Fixé, par l'article 7 du décret du 16 décembre 1987, à 90 % de la rémunération correspondant à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité (au cas d'espèce, il s'agissait de l'indice terminal de la grille d'attaché principal).

<sup>49</sup> La NBI est un complément de rémunération attribué sous forme de points d'indice majoré supplémentaires. Elle est réservée à certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulières, selon des modalités fixées, dans chaque fonction publique, par décrets. Seuls les fonctionnaires titulaires peuvent la percevoir.

### 3.4 L'action sociale

La commune de Trith-Saint-Léger propose à ses agents une grande diversité de prestations d'action sociale, assurées directement par ses soins, par l'intermédiaire de l'amicale des personnels ou encore par un prestataire externe.

Le coût de cette politique, en baisse depuis 2013, s'élevait à 201 312 € en 2018, représentant une dépense moyenne annuelle de 941 € par agent.

Les modalités de calcul et d'évolution de certaines aides accordées ne sont pas suffisamment précises dans les délibérations les instituant.

C'est le cas, notamment, pour la participation de la commune à la souscription d'une complémentaire santé, dont les modalités de revalorisation ne sont pas définies dans la délibération du 12 décembre 2012.

De même, la délibération du 3 octobre 1989, qui encadre la contribution de la commune aux frais de séjours des enfants de ses agents, n'est pas suffisamment explicite sur le calcul des aides accordées à ce titre et vise une circulaire qui n'est plus d'actualité.

À la suite des observations de la chambre, l'ordonnateur lui a transmis la nouvelle délibération prise par le conseil municipal pour préciser les modalités de participation de la commune à la complémentaire santé. Il fait part de son intention d'en soumettre également une au conseil municipal concernant les frais de séjours des enfants du personnel.

Par ailleurs, la collectivité accorde des prêts sans conditions et sans intérêts à ses agents pour l'amélioration de l'habitat ou l'aide à l'acquisition immobilière. Dans son rapport précédent, la chambre considérait que ces prêts n'étant soumis à aucune condition de ressources, ils étaient assimilables à des compléments de rémunération. Or, ils sont toujours délivrés sans critères sociaux. La chambre réitère son observation et invite la commune à y mettre fin ou à définir des critères précis d'éligibilité.

Enfin, il existe une amicale des personnels municipaux, constituée en association loi de 1901. La collectivité prélève la cotisation des agents sur leur bulletin de paie et la reverse à l'amicale. Cette pratique porte atteinte à l'indépendance de l'association, qui est une structure distincte de la commune. Cette dernière ne doit pas interférer dans le recouvrement des recettes associatives. Suite au contrôle de la chambre, la commune a décidé de mettre fin à ce prélèvement dès la paie de décembre 2019. Un certificat du maire a été établi en ce sens, en date du 14 novembre 2019.

### 3.5 La gestion des déplacements professionnels

La commune ne procède pas au contrôle des déclarations effectuées par ses agents à l'appui de leurs demandes de remboursement de frais de déplacements. Or, la chambre a pu constater que la distance mentionnée par certains agents pour leurs déplacements était majorée, parfois significativement<sup>50</sup>.

Par ailleurs, la collectivité n'a pas non plus mis en place de contrôle formalisé de l'utilisation faite des véhicules de services<sup>51</sup>, notamment au moyen de carnets de bord vérifiés périodiquement. Il n'existe pas davantage de règlement d'utilisation de ces véhicules, rappelant le cadre et la réglementation applicable.

La chambre invite, en conséquence, la commune à mieux contrôler les déplacements professionnels de ses agents.

---

#### *CONCLUSION INTERMÉDIAIRE*

---

*La commune a entrepris, depuis plusieurs années, une démarche de maîtrise de ses effectifs, qui sont passés de 243,68 ETP en 2013 à 203,2 ETP en 2019.*

*Cependant, il lui reste à se conformer à la réglementation en matière de temps de travail, comme l'y oblige l'article 47 de la loi du n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.*

*La chambre a également constaté un certain manque d'expertise interne et de rigueur dans l'administration du personnel, qui s'exprime, notamment, par de nombreuses erreurs dans la tenue des bulletins de paie, l'absence de déclaration fiscale d'un logement de fonction, ou encore l'attribution de primes irrégulières ou insuffisamment justifiées. Suite aux observations de la chambre, la commune a rectifié ces erreurs.*

---



---

<sup>50</sup> Exemples de kilométrages majorés : Trith-Saint-Léger/Wallers 60 kilomètres alors que les calculateurs d'itinéraires sur internet mentionnent au maximum 22,2 km et au minimum 21,6 km. Trith-Saint-Léger/Lille 120 km au lieu de 105,6 km. Hergnies/Lille 120 km au lieu de 104 km.

<sup>51</sup> La commune dispose d'un parc de 24 véhicules légers.

## 4 LA COMMANDE PUBLIQUE

### 4.1 Une organisation interne insuffisamment sécurisée

La commune ne dispose pas de service dédié, ni d'expertise interne en matière de commande publique. Chaque direction pilote ses propres procédures dans son domaine d'activités, sans contrôle interne ni harmonisation autre que le visa du directeur général des services (DGS) et la signature du maire aux grandes étapes de la passation, qui n'interviennent pas avant le stade de l'ouverture des candidatures.

Toutes les phases successives de la commande publique que sont l'expression et la définition du besoin, le choix de la procédure, la rédaction des pièces du marché, la mise en concurrence, l'analyse des offres, l'information des candidats, la notification du contrat puis l'exécution des prestations sont donc intégralement effectués par les techniciens et responsables des services opérationnels qui sont à l'initiative du besoin et qui se chargent eux-mêmes d'assurer le respect de la réglementation des marchés publics à chacune de ces étapes.

Les principaux acheteurs sont les services techniques, les affaires générales (prestations communes : séjours, produits d'entretien, fournitures administratives et de bureau, transport routier, copieurs, *etc.*) et la cuisine centrale (denrées alimentaires).

Le recensement des besoins se fait essentiellement à partir des demandes de crédits dans le cadre de la procédure budgétaire. Il n'existe pas de programmation, ni de planification des achats.

Les consultations sont lancées sans validation centralisée. Les services indiquent que le DGS est informé des procédures en cours. Ils considèrent que l'attribution des crédits budgétaires vaut approbation du besoin. Une confusion existe donc entre la validation des travaux ou prestations (notamment par les commissions d'élus) et celle des procédures d'achat, considérant à tort que les premières valent également pour les secondes.

La commune dispose d'un guide de la commande publique datant de 2015, qui n'est pas à jour des évolutions réglementaires<sup>52</sup>. La notion d'opération (en matière de travaux) n'y est pas définie. Certaines bonnes pratiques y sont mentionnées (retour d'expérience sur l'exécution des marchés par des fiches d'évaluation) mais n'ont jamais été appliquées. Il semble que ce guide ait été rédigé à partir d'exemples recueillis dans d'autres collectivités. Il y est, par exemple, indiqué (§ II.2 et II.3) que les procédures sont coordonnées et centralisées, ce qui n'est pas le cas au sein de la commune.

Celle-ci n'utilise pas de logiciel spécifique en matière de marchés. Le système d'information financière permet de saisir les principales caractéristiques des marchés et d'assurer un suivi de leur consommation, avec une fonction bloquante en cas de dépassement du montant, mais cette dernière n'est pas mise en œuvre. Le service des finances assure donc le suivi de la consommation des marchés sur un simple tableau Excel et opère un contrôle au moment de l'engagement (bons de commande).

---

<sup>52</sup> Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et ses décrets d'application n° 2016-360 (marchés publics) et n° 2016-361 (marchés de défense ou de sécurité) du 25 mars 2016 entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2016 ; code de la commande publique depuis le 1<sup>er</sup> avril 2019.

De même, aucun suivi de la computation des seuils par famille de nomenclature n'est effectué, bien qu'un numéro de nomenclature soit saisi dans l'application pour chaque marché. Les services assurent cependant que le faible nombre de procédures, ainsi que le contrôle du service financier, la validation par le DGS et la signature par le maire de chaque marché permettent d'éviter les risques de dépassement de seuil sur des prestations de même nature.

La chambre considère que l'absence d'expertise interne et de validation des étapes de procédure par une autorité distincte de celle conduisant l'opération ou la prestation constitue un point de fragilité de l'organisation et du fonctionnement de la collectivité en matière de marchés publics.

Elle l'invite à sécuriser cette fonction en assurant une séparation entre la responsabilité de l'opération ou de la prestation et celle de la procédure juridique de mise en concurrence. Cette dernière doit être dotée des qualifications adéquates en matière de marchés publics, et investie de la mission de viser, voire valider, le choix de la procédure, les pièces de la consultation, les rapports d'analyse des offres, les projets d'avenants, les commissions d'ouverture et de choix des offres, la notification et l'information des candidats évincés.

## **4.2 Des risques juridiques illustrés par le contrôle d'un échantillon de marchés**

L'insuffisante sécurisation des procédures a pu être constatée au travers du contrôle d'un échantillon représentatif de marchés.

Les services opérationnels s'efforcent d'asseoir leurs pratiques sur la base de comparaisons effectuées avec d'autres collectivités (allotissement, critères d'analyse des offres, *etc.*) ou de bonnes pratiques imaginées en interne (comparaison des offres avec les prestations des marchés précédents). Ils les appliquent, toutefois, de manière empirique et sans expertise juridique suffisante en matière de commande publique.

Il en résulte des dysfonctionnements, dont l'instruction de la chambre n'a pas permis d'établir qu'ils auraient eu une incidence sur l'attribution des marchés contrôlés. Ils n'en constituent pas moins des atteintes aux grands principes de la commande publique : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats, transparence des procédures.

La répétition de semblables erreurs dans d'autres circonstances serait susceptible d'exposer la collectivité à des risques juridiques. Un effort de rigueur dans la conduite des procédures, la motivation de l'analyse des offres, la transparence des critères et leur respect doit donc être réalisé.

### **4.2.1 Le respect de la liberté d'accès à la commande publique**

Afin de coordonner des travaux d'aménagement avec le syndicat intercommunal d'assainissement, la commune a constitué avec ce dernier un groupement d'achat et organisé, en tant que mandataire, la mise en concurrence en 2016.

Celle-ci a porté sur deux marchés distincts, l'un conclu avec la commune pour les travaux de voirie, l'autre avec le syndicat pour ceux relatifs à l'assainissement.

Le règlement de la consultation imposait toutefois aux candidats de soumissionner aux deux marchés et ceux-ci ont été attribués à un prestataire unique sur la base d'une note globale portant sur l'ensemble des prestations.

Cette obligation est contraire au code des marchés publics. Le Conseil d'Etat a jugé, dans un cas d'espèce similaire<sup>53</sup>, qu'elle contrevenait à la liberté d'accès à la commande publique et au principe d'égalité entre les candidats.

## 4.2.2 Le respect de l'égalité de traitement des candidats

### 4.2.2.1 La préférence locale

Au cours de la mise en concurrence pour l'achat de denrées alimentaires en 2018, passée selon la procédure de l'appel d'offres ouvert, le choix du titulaire d'un des lots est ainsi justifié dans le procès-verbal de la commission d'appel d'offres : « *[le candidat X] se présente comme le moins cher, cette société vient de la Drôme, nous ne la connaissons pas avant la réponse au marché. Il serait préférable de sélectionner la société [Y] qui est un fournisseur local, qui met en avant des produits de la région avec l'estampille "Saveurs en Or". Ils sont bien placés au niveau des prix et ça favorisera les circuits courts.* »

Or, le critère de la préférence locale est interdit en tant que tel dans les marchés publics, car il est discriminatoire. En conséquence, la collectivité ne pouvait justifier la notation par le caractère local des produits ou du fournisseur.

Une telle pratique est constitutive d'une restriction d'accès à la commande publique et d'une rupture d'égalité de traitement entre les candidats, susceptible d'être sanctionnée dans le cadre d'un référé précontractuel (article L. 551-1 du code de justice administrative). Elle expose également les acteurs de la procédure à un risque de nature pénale sur le délit d'octroi d'avantage injustifié (délict de favoritisme).

### 4.2.2.2 Le non-respect d'une visite obligatoire

L'un des candidats à un marché de travaux n'a pas souscrit à l'obligation mentionnée dans le règlement de consultation d'opérer une visite sur place et un reportage photo, préalablement à la remise des offres.

Pourtant, la commission d'ouverture des plis a décidé de ne pas rejeter son offre « *dans un premier temps, dans l'attente du résultat et des conclusions du rapport d'analyse (...) et de renvoyer à une prochaine commission le classement de ces offres* ».

---

<sup>53</sup> Conseil d'Etat, 3 décembre 2012, syndicat mixte de Besançon et de sa région pour le traitement des ordures ménagères – SYBERT –, req. n° 360333.

Cette candidature aurait pourtant dû être écartée, ce que l'ordonnateur admet dans sa réponse. Cette décision n'a pas eu de conséquence sur le choix final, le marché n'ayant pas été attribué à cette société. Cependant, si son offre s'était avérée être la plus compétitive, le fait de lui attribuer le marché aurait pu exposer la commune, à ce titre, à un recours du candidat évincé.

### 4.2.3 Le respect de la transparence des procédures

Des difficultés ont également été identifiées par la chambre concernant les éléments à partir desquels sont analysées les offres (critères, sous-critères, pondération, méthodes de notation). Dans un certain nombre de marchés, ils apparaissent insuffisamment détaillés, mal formulés ou inopérants. Parfois, ils changent au cours de la procédure.

#### 4.2.3.1 L'analyse des offres fondée sur des critères imprécis

D'une part, la dénomination et la description du critère « prix » retenu pour le jugement des offres de plusieurs marchés sont imprécises. En effet, la commune recourt parfois, en matière de travaux, à des sous-critères vagues et non définis dans les pièces de la consultation : « prix les plus usuellement utilisés » et « autres prix ». Or, le juge administratif peut annuler un marché au motif que l'acheteur ne porte pas suffisamment à la connaissance des candidats les modalités de mise en œuvre des critères d'attribution, lorsqu'un critère n'est pas assez précis<sup>54</sup>.

D'autre part, le critère « valeur technique » n'est pas détaillé dans les documents de la consultation des marchés passés en 2015 pour la location, l'installation et la maintenance de copieurs.

Or, la jurisprudence a depuis longtemps précisé que l'indication du seul critère « valeur technique » n'est pas en soi suffisante. Le Conseil d'État, par sa décision, commune de Toulouse, en date du 28 avril 2006, a posé le principe que le contenu d'un critère doit être précisé, sous peine de conférer au pouvoir adjudicateur une liberté de choix discrétionnaire ne permettant pas d'assurer l'égalité de traitement des candidats et la transparence de la procédure.

#### 4.2.3.2 L'analyse des offres fondée sur des éléments évolutifs

Les critères, sous-critères ou méthodes de notation utilisés au cours de l'analyse des offres diffèrent parfois de ceux annoncés dans les pièces de la consultation.

L'analyse du critère « valeur technique » du marché de location de copieurs a porté sur des caractéristiques (vitesse copies, temps première copie, nombre de cassettes, capacité du disque dur, résolution, grammage, *etc.*) différentes de celles exprimant le besoin de la collectivité dans les pièces du marché (chargeur de documents, recto/verso automatique, réduction/agrandissement, scanner, agrafage, clé USB-format PDF, connexion imprimante).

---

<sup>54</sup> Cour administrative d'appel de Bordeaux, 8 novembre 2016, société Guyanet.

Or, dans l'arrêt du 8 novembre 2016, Société Guyanet, la Cour administrative d'appel de Bordeaux rappelle que le pouvoir adjudicateur ne peut se référer à des éléments qui n'étaient pas mentionnés dans le règlement de la consultation pour apprécier les offres, ni apprécier un critère relatif à la valeur technique au regard de sous-critères différents de ceux mentionnés dans le règlement de la consultation.

Dans le cas du groupement d'achat susmentionné avec le syndicat pour les travaux de voirie et d'assainissement, la pondération des critères d'analyse des offres utilisée au cours de la procédure a différé de celle qui avait été retenue par les deux entités adjudicatrices dans la convention constitutive du groupement.

L'ordonnateur indique, dans sa réponse, que cette évolution a été nécessitée par la complexité du chantier. La chambre observe cependant qu'elle aurait dû donner lieu à une modification de la convention de groupement, approuvée par chacun de ses membres.

#### 4.2.3.3 L'analyse des offres fondée sur une motivation insuffisante

Dans certains marchés (location de copieurs, achats de denrées alimentaires), les tableaux d'analyse ne permettent pas de faire le lien entre les caractéristiques des offres et les notes qui leur sont attribuées pour certains critères. Il en résulte que la note finale n'est pas suffisamment motivée dans les documents d'analyse des offres.

Or, la chambre souligne qu'en cas de recours contentieux, la collectivité doit pouvoir justifier au juge des motivations détaillées expliquant les notes attribuées pour chacun des critères annoncés dans la mise en concurrence (Conseil d'État, 8 avril 2019, SAS Réunicable ; Cour de justice de l'Union européenne, 3 mai 2008, European dynamics).

La commune doit donc clarifier ses pratiques en matière de transparence et de respect des éléments fondant son analyse des offres.

## 4.2.4 La légalité externe des actes de la commune

### 4.2.4.1 La signature des marchés à procédure adaptée

À l'occasion d'un marché portant sur des travaux d'éclairage public et d'effacement des réseaux en 2018, le préfet du Nord a engagé un recours gracieux auprès de la commune au motif que le maire n'était pas compétent pour procéder à son attribution.

En effet, la délégation de signature accordée au maire par délibération du 8 juillet 2014 portait sur « *toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres d'un montant inférieur à un seuil défini par décret* ». Le seuil en question était fixé, par le décret n° 2008-171 du 22 février 2008, à 206 000 € HT.

En conséquence, la délégation de signature du maire en matière de marchés publics ne lui permettait pas d'attribuer les marchés supérieurs à ce montant sans une validation du conseil municipal.

Une nouvelle délégation du conseil municipal a été prise le 15 mars 2018 pour l'autoriser à procéder, sans restriction de montant, à l'attribution de tous les marchés à procédure adaptée.

Cependant, tous ceux d'un montant supérieur à 206 000 € HT attribués directement par le maire de 2014 à cette nouvelle délibération sont entachés de cette irrégularité. Cela représente, sur cette période, au moins 12 marchés pour un montant cumulé de 7,8 M€ minimum.

#### 4.2.4.2 La signature des bons de commande

La validité juridique des bons de commande des marchés de travaux de la commune est sujette à caution.

En effet, dans ce type de marchés, le coût final supporté par la commune n'est jamais connu au moment de leur passation. La nature et la quantité des prestations sont en effet déterminées en cours d'exécution par l'émission de bons de commande, au fur et à mesure de l'émergence des besoins de l'acheteur.

À défaut de pouvoir déterminer à l'avance un prix, certains de ces marchés comportent donc des seuils maximum et minimum de dépenses, d'autres seulement un minimum ou un maximum, d'autres encore ne prévoient ni l'un ni l'autre.

En conséquence, la signature initiale de tels marchés ne permet pas l'engagement des crédits sur leur durée. Les commandes émises ultérieurement, qui engagent financièrement la collectivité, doivent donc être signées par une personne disposant d'une délégation à cet effet.

Or, les marchés de travaux à bons de commande de la commune de Trith-Saint-Léger ne donnent lieu qu'à l'émission d'ordres de service signés par le directeur des services techniques. Ce dernier est désigné comme maître d'œuvre par les pièces du marché. Cependant, cette fonction ne l'autorise pas à engager les crédits budgétaires de la commune, faute d'une délégation de signature nominative par arrêté du maire<sup>55</sup>.

En l'absence de bons de commande signés par une autorité dûment habilitée, la chambre estime que les engagements financiers de la commune dans ces marchés pourraient être considérés comme altérés par un vice de forme.

---

<sup>55</sup> Article L. 2122-19 du CGCT.

---

**CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La commune de Trith-Saint-Léger ne dispose pas de service ni d'expertise dédiés en interne à la commande publique. La responsabilité des procédures incombe à chaque service à l'origine du besoin d'achat, sans aucun contrôle interne sur leur conduite. Cette organisation n'offre pas de garantie suffisante quant à la bonne exécution des procédures de marchés publics.*

*L'analyse d'un échantillon de marchés a confirmé un manque de rigueur concernant, notamment, la formalisation de l'estimation initiale des prestations, la transparence des critères d'analyse des offres et leur respect, la motivation de l'analyse des offres, la signature des marchés ou des bons de commande.*

*La collectivité devra mettre en place une organisation interne assurant un contrôle suffisant des procédures de mise en concurrence, par une autorité distincte de celle conduisant l'opération ou la prestation.*

---

\*  
\* \*

## ANNEXES

Annexe n° 1. Taux d'exécution budgétaire.....	40
Annexe n° 2. Les restes à réaliser .....	41
Annexe n° 3. Fiscalité communale .....	42
Annexe n° 4. Effectifs communaux .....	43

## Annexe n° 1. Taux d'exécution budgétaire

### Global (hors restes à réaliser)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>FONCTIONNEMENT</b>							
Dépenses	93,20 %	91,00 %	89,30 %	86,00 %	86,60 %	87,20 %	89,53 %
Recettes	106,40 %	101,60 %	103,80 %	101,50 %	101,20 %	101,00 %	88,55 %
<b>INVESTISSEMENT</b>							
Dépenses	48,80 %	69,20 %	64,70 %	62,30 %	48,10 %	45,30 %	61,68 %
Recettes	71,10 %	97,80 %	81,80 %	83,90 %	94,50 %	99,00 %	43,12 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs (opérations réelles uniquement, rattachements compris), sauf 2019 : à partir du compte de gestion.

### Crédits de paiement des autorisations de programme

(en €)	Montants ouverts en CP pour l'exercice	Réalisé sur l'exercice	Taux d'exécution
2013	1 163 174	503 211	43,26 %
2014	561 470	351 715	62,64 %
2015	673 400	149 377	22,18 %
2016	1 262 875	953 934	75,54 %
2017	347 345	57 020	16,42 %
2018	1 569 810	183 495	11,69 %
<b>TOTAL</b>	<b>5 578 074</b>	<b>2 198 751</b>	<b>39,42 %</b>

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

**Annexe n° 2. Les restes à réaliser****Restes à réaliser justifiés en dépenses**

<b>Restes à réaliser dépenses d'investissement (en €)</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Montant des RAR selon la commune	1 765 380	3 518 800	4 576 370
Montants justifiés selon la chambre	593 830	766 713	1 266 438
Ratio	33,64 %	21,79 %	27,67 %
Ecart	1 171 550	2 752 087	3 309 932

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

**Restes à réaliser justifiés en recettes**

<b>Restes à réaliser recettes d'investissement (en €)</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Montant des RAR selon la commune	239 585	51 640	43 800
Montants justifiés selon la chambre	247 585	59 644	63 995
Ratio	103,34 %	115,50	146,11
Différence	- 8 000	- 8 004	- 20 195

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

### Annexe n° 3. Fiscalité communale

#### Taux des impôts directs locaux 2018

	Taux commune	Taux moyen de la strate	Moyenne départementale
Taxe d'habitation	16,85 %	15,21 %	23,98 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	34,84 %	20,88 %	25,93 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	87,69 %	52,82 %	63,09 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la direction générale des finances publiques.

#### Bases nettes de la commune 2018

	En milliers d'euros	En €/habitant	Moyenne de la strate
Taxe d'habitation	3 427	537	1 360
Taxe foncière sur les propriétés bâties	11 900	1 865	1 277
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	19	3	17

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la direction générale des finances publiques.

#### Produit des impôts locaux 2018

(en €/habitant)	(en €/habitant)	Moyenne de la strate	Moyenne départementale
Taxe d'habitation	90	207	164
Taxe foncière sur les propriétés bâties	650	267	244
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	3	9	8

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la direction générale des finances publiques.

**Annexe n° 4. Effectifs communaux**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2019/2013
<i>En nombre d'agents</i>								
Titulaires	231	232	224	213	207	198	200	- 13,42 %
Non-titulaires	24	19	21	15	17	16	18	- 25,00 %
Total	255	251	245	228	224	214	218	- 14,51 %
<i>En équivalents temps plein travaillés</i>								
Titulaires	219,68	220,09	212,77	203	197,1	184,33	190,5	- 13,28 %
Non-titulaires	24	19	21	15	17	16	13,27	- 44,71 %
Total	243,68	239,09	233,77	218	214,1	200,33	203,32	- 16,56 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la commune de Trith-Saint-Léger.





# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

## COMMUNE DE TRITH-SAINT-LÉGER (Département du Nord)

Exercices 2013 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Norbert Jessus :

pas de réponse.

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