



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE TOURCOING (Département du Nord)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 septembre 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS*	4
INTRODUCTION.....	6
1 PRESENTATION GENERALE	7
1.1 Présentation de la commune	7
1.2 Les relations avec la Métropole Européenne de Lille.....	8
2 LE PILOTAGE DES SERVICES ET LE CONTROLE INTERNE DES RISQUES.....	9
2.1 L’organisation des services et l’adaptation face à la crise sanitaire	9
2.2 La commande publique.....	10
2.2.1 Le pilotage de la commande publique	10
2.2.2 La qualité du mandatement et le respect du délai de paiement.....	10
2.3 Les ressources humaines.....	12
2.3.1 Le pilotage des ressources humaines, la masse salariale et les effectifs.....	12
2.3.2 Le temps de travail et l’absentéisme.....	14
2.4 Les engagements financiers extérieurs	16
2.4.1 Les subventions attribuées aux tiers et les mises à disposition de personnel	16
2.4.2 Les délégations de service public	18
2.5 Le contrôle interne des risques	21
3 LA SITUATION COMPTABLE ET BUDGETAIRE.....	23
3.1 La qualité de l’information budgétaire et la fiabilité des comptes.....	23
3.1.1 La qualité des informations budgétaires	23
3.1.2 La fiabilité des comptes	25
3.2 La situation financière rétrospective 2016-2019.....	27
3.2.1 La situation générale.....	27
3.2.2 L’évolution des produits et des charges.....	29
3.2.3 La capacité d’autofinancement, la dette, le fonds de roulement.....	31
3.3 L’impact de la crise sanitaire et l’exécution du budget 2020	33
3.3.1 L’impact de la crise sanitaire.....	33
3.3.2 L’exécution du budget 2020	34
3.4 Les tendances pour 2021-2024	36
3.4.1 Le budget 2021	36
3.4.2 Les projections 2022-2024	36
4 L’INVESTISSEMENT PUBLIC COMMUNAL.....	40
4.1 Le pilotage stratégique de l’investissement	40
4.1.1 La stratégie patrimoniale	40
4.1.2 La programmation pluriannuelle des investissements	40

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

4.2 Le pilotage administratif et technique de l'investissement.....	41
4.3 L'évolution et le financement des investissements.....	42
4.3.1 L'évolution des dépenses d'équipement et les principaux secteurs concernés.....	42
4.3.2 Le financement et la soutenabilité des dépenses d'équipement.....	43
ANNEXES	46

SYNTHÈSE

Membre de la Métropole Européenne de Lille, la commune de Tourcoing (Nord), qui compte 98 126 habitants en 2021, dispose d'un budget de près de 112,4 M€ en dépenses de fonctionnement¹. Sa population, relativement jeune (45 % ont moins de 30 ans), a augmenté de 5 % en dix ans, signe d'un dynamisme démographique retrouvé. Les grands projets en cours visent à renforcer la mixité et l'attractivité de la ville².

Alors qu'elle s'était améliorée de manière continue entre 2016 et 2018, la situation financière se tend à nouveau, depuis 2019, avec pour conséquence une baisse de la capacité d'autofinancement brute et une augmentation de la dette, destinée à financer des dépenses d'équipement croissantes visant, majoritairement, à assurer l'entretien du patrimoine communal. En 2020, alors que l'impact financier de la crise sanitaire reste relativement limité, l'épargne a continué à diminuer du fait, principalement, d'une hausse des charges de fonctionnement. Les dépenses d'équipement ont atteint 20,4 M€, financées par des emprunts à hauteur de 16,5 M€, somme souscrite la plus élevée depuis 2016. L'encours de dette s'en est trouvé accru, à près de 147 M€, portant la capacité de désendettement à 13,7 ans, fin 2020.

Dans ces conditions, le maintien d'un effort d'investissement très soutenu conduirait à dégrader un équilibre financier fragile. Son épargne nette, négative en 2019 et 2020 en raison de la hausse des annuités en capital des emprunts, le resterait alors de manière durable. Afin de retrouver une trajectoire financière plus équilibrée dans les prochaines années, la commune ne peut qu'être incitée, dès 2021, à renforcer ses efforts de maîtrise des charges de fonctionnement et adapter ses dépenses d'équipement à ses capacités d'épargne. À cet effet, elle est invitée à compléter son plan prévisionnel d'investissement de juillet 2020 par des estimations chiffrées pluriannuelles, qu'elle pourrait soumettre à l'approbation de son conseil municipal.

Elle dispose, en outre, de marges de progrès dans plusieurs domaines tels que les ressources humaines (pilotage des effectifs, temps de travail), même si les efforts de maîtrise de la masse salariale sont réels depuis 2016.

De même, le suivi des relations avec certains tiers et des subventions qui leur sont versées mériterait d'être renforcé et mieux encadré (centre communal d'action sociale, associations, délégataires de service public, en particulier du centre aquatique « Tourcoing les Bains »). Enfin, des pistes d'amélioration subsistent en matière de qualité comptable et financière.

Pour appréhender l'ensemble de ces sujets, elle a d'ores et déjà engagé des démarches, que la chambre encourage, visant à renforcer ses actions en matière de contrôle de gestion, d'audit et d'évaluation des politiques publiques.

¹ Budgets consolidés. Comptes administratifs et de gestion 2020.

² Peuvent être cités la rénovation urbaine du quartier de la Bourgogne, le nouveau quartier de « Quadrilatère des piscines » dans le centre-ville, l'aménagement de la gare et le projet « d'éco-quartier de l'Union ».

RECOMMANDATIONS*

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

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : mandater les intérêts moratoires, conformément aux articles L. 2192-13 et L. 2192-14 du code de la commande publique.				X	11
Rappel au droit n° 2 : redéfinir le temps de travail afin de respecter la durée annuelle légale de 1 607 heures, conformément à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 tel que modifié par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.		X			14

*Voir notice de lecture en bas de page.

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

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>
Recommandation n° 1 : établir une convention-cadre avec le centre communal d'action sociale afin de définir la répartition des missions et les modalités d'intervention des services municipaux dans la gestion de l'établissement.				X	16
Recommandation n° 2 : renforcer le contrôle et la transparence sur la délégation de service public relative à la gestion de l'équipement aquatique « Tourcoing les Bains ».				X	21
Recommandation n° 3 : fiabiliser l'inventaire physique et comptable en cohérence avec l'état de l'actif tenu par le comptable public de manière à permettre une gestion active du patrimoine de la commune.		X			25
Recommandation n° 4 : dès l'apparition d'un risque avéré, en particulier lors de l'ouverture d'un contentieux en première instance, évaluer la charge financière qui pourrait en résulter afin de constituer, si besoin, une provision budgétaire.				X	26
Recommandation n° 5 : soumettre au vote du conseil municipal le plan prévisionnel d'investissement complété et actualisé par des estimations financières permettant d'apprécier, par exercice et de manière pluriannuelle, la soutenabilité budgétaire des opérations.				X	41

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Tourcoing (Nord), à compter de l'exercice 2016, a été ouvert le 7 janvier 2021 par lettres du président de la chambre adressées, respectivement, à Mme Doriane Bécue, maire et ordonnateur en fonctions, ainsi qu'à ses prédécesseurs concernés sur la période, MM. Gérald Darmanin et Jean-Marie Vuylsteker³.

Celui-ci a porté, principalement, sur le pilotage des services et la maîtrise des risques, et la situation comptable et financière, avec un focus sur la politique en matière d'investissement. Une attention a également été accordée, dans les parties concernées du présent rapport, au suivi du contrôle précédent de la chambre de 2015.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés avec MM. Darmanin et Vuylsteker, le 16 avril 2021, et avec Mme Bécue, le 29 avril 2021.

Lors de sa séance du 18 mai 2021, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui ont été transmises à Mme Bécue ainsi qu'à MM. Darmanin et Vuylsteker par courriers du 15 juin 2021. Des extraits ont également été adressés à des tiers concernés.

Mme Bécue a transmis ses réponses par courrier enregistré au greffe le 2 août 2021, établies aussi au nom de MM. Darmanin et Vuylsteker, comme cela a été confirmé par ces derniers par lettres enregistrées au greffe le même jour.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, en sa séance du 7 septembre 2021, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, prorogé jusqu'au 31 décembre 2021 par la loi n° 2021-160 du 15 février 2021. De telles mesures affectent la situation financière de la commune depuis l'exercice 2020 et engendrent des incertitudes sur les perspectives à venir.

La chambre, à partir des éléments qui lui ont été communiqués au cours de son contrôle, a toutefois cherché à en apprécier les effets.

³ M. Gérald Darmanin a été maire de la commune entre avril 2014 et septembre 2017. M. Didier Droart lui a succédé jusqu'en janvier 2019, date de son décès. Après un intérim de M. Darmanin, assuré en tant que premier adjoint, M. Jean-Marie Vuylsteker a été élu maire en février 2019 jusqu'à la fin du mandat. À la suite des dernières élections municipales, M. Darmanin a été réélu maire en mai 2020. Mme Doriane Bécue lui a succédé en septembre 2020.

1 PRESENTATION GENERALE

1.1 Présentation de la commune

Située dans le département du Nord et limitrophe de la Belgique, membre de la Métropole Européenne de Lille, la commune de Tourcoing compte 98 126 habitants au 1^{er} janvier 2021, ce qui en fait la quatrième ville la plus peuplée des Hauts-de-France⁴. Sa population, relativement jeune (45 % a moins de 30 ans), a augmenté de 5 % en dix ans, signe d'un dynamisme démographique. Elle dépassait, cependant, les 100 000 habitants en 1975.

La ville, qui a connu un important essor économique durant la révolution industrielle au 19^{ème} siècle, a été fortement touchée par la désindustrialisation des années 1970. Elle a cherché à développer ou appuyer des projets d'envergure depuis les années 1990⁵ et de nombreux équipements éducatifs, sportifs, culturels et de loisirs sont présents sur son territoire⁶. Ses grands projets en cours visent à renforcer l'attractivité et la mixité de l'agglomération. Ils concernent, notamment, la rénovation urbaine du quartier de la Bourgogne⁷, la redynamisation du centre-ville (« quadrilatère des piscines »), l'aménagement du pôle d'échanges multimodal de la gare, ou encore le projet « d'éco-quartier de l'Union ».

Le contexte socio-économique reste peu favorable ; les taux de chômage de 12 %⁸ et de pauvreté de 28 %⁹ sont supérieurs aux moyennes régionales, respectivement de 9,4 % et de 18 %, et le niveau de vie médian annuel, qui s'élève à 17 210 €, est inférieur à celui de la région (20 110 €) et à la moyenne nationale (21 730 €). Comme le relève l'ordonnateur dans sa réponse, ces données illustrent la vulnérabilité de la population à laquelle les services publics communaux doivent faire face.

⁴ Derrière Lille, Amiens, et Roubaix (source : Insee – Population légale 2018 en vigueur au 1^{er} janvier 2021).

⁵ Restructuration du musée des beaux-arts Eugène Leroy (MUba, 1994), fondation du studio national des arts contemporains Le Fresnoy (1997), prolongation du métro jusqu'à l'hôpital Dron (2000), installation de l'école nationale des douanes (2004), nouvelle piscine « Tourcoing les Bains » (2008), réhabilitation de l'ancienne usine Vanoutryve en « Imaginarium-Plaine Images » (2012), création d'une antenne de l'Institut du Monde Arabe (2016), agrandissement de la salle de concert « Le Grand Mix » (2019)...

⁶ Près d'une centaine d'établissements scolaires, plus d'une dizaine de parcs et jardins, près d'une trentaine d'équipements sportifs et d'une quinzaine de structures culturelles (bibliothèques, cinémas, théâtres, musées), huit centre sociaux et maisons de quartier...

⁷ Un rapport de la Cour des comptes (cf. Cour des comptes, *L'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires*, décembre 2020) montre, cependant, que malgré les nombreuses interventions menées dans le quartier de la Bourgogne sur 2008-2018, celui-ci reste marqué par d'importantes difficultés (population fragile, difficultés scolaires, persistance d'une image négative, activité économique à restructurer). Un nouveau programme de rénovation urbaine est, aujourd'hui, en cours.

⁸ Source : Insee. Zone d'emploi Roubaix-Tourcoing, 1^{er} trimestre 2021.

⁹ Source : Insee. Données 2021.

1.2 Les relations avec la Métropole Européenne de Lille

Entre 2016 et 2020, des compétences ont été transférées à la Métropole Européenne de Lille (MEL) telles que la voirie, le tourisme et la politique de la ville¹⁰. Par ailleurs, la commune participe à près d'une vingtaine d'actions identifiées dans le schéma de mutualisation de la métropole¹¹. Dans le cadre du programme de rénovation du quartier de la Bourgogne, elle s'est engagée, en 2018, en groupement de commandes avec la MEL pour les marchés relatifs aux études pré-opérationnelles et la mission d'urbaniste en chef. Elle a également adhéré, en 2019, à la centrale d'achat métropolitaine. En revanche, elle a gardé la compétence de plusieurs équipements (musées, piscine...).

La commune bénéficie d'environ 18,7 M€ de dotations annuelles versées par la MEL¹², dont 80 % proviennent de l'attribution de compensation.

Enfin, elle reçoit des aides pour le financement de certains de ses équipements et projets, notamment par voie de fonds de concours (conservatoire et piscine en fonctionnement, écoles, équipements sportifs et culturels en investissement tels que la salle de spectacle « Le Grand Mix » ou encore le nouveau groupe scolaire du quartier des « Quadrilatère des piscines »). Leur montant, qui varie selon les années, s'élève, au total, à près de 5,5 M€ sur la période 2016-2020¹³.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si les indicateurs socio-économiques demeurent peu favorables, des projets structurants ont été initiés afin de renforcer l'attractivité et la mixité de la commune. Sa population, qui est de plus de 98 100 habitants en 2021, a augmenté de 5 % en dix ans, signe d'un nouvel élan démographique.

Les dotations reversées par la Métropole Européenne de Lille sont stables entre 2016 et 2020 (plus de 18 M€ par an). La commune bénéficie également d'aides sur projets, notamment par voie de fonds de concours (5,5 M€ au total sur la même période).

¹⁰ Au titre de la loi n° 2014-57 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « MAPTAM ») et de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « NOTRe »).

¹¹ Mise en place d'un réseau d'expertise juridique, d'un achat groupé en matière de téléphonie, de vidéo-protection, d'un observatoire fiscal partagé, d'un plan d'actions sur le patrimoine arboré, d'un dispositif mutualisé de valorisation des certificats d'économie d'énergie, etc.

¹² Attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire versées par la MEL, et fonds de péréquation et de solidarité versé par l'État au titre de commune membre de la métropole.

¹³ Il est d'1,2 M€ en 2016, de 0,6 M€ en 2017, de 0,9 M€ en 2018, d'1,9 M€ en 2019 et de 0,8 M€ en 2020.

2 LE PILOTAGE DES SERVICES ET LE CONTROLE INTERNE DES RISQUES

Cette partie aborde, sous l'angle de la maîtrise des risques juridiques et financiers, l'organisation et le pilotage des services, de la commande publique, des ressources humaines, ainsi que les engagements financiers extérieurs.

2.1 L'organisation des services et l'adaptation face à la crise sanitaire

La commune a réorganisé ses services à plusieurs reprises depuis 2016, notamment en regroupant des directions. En mars 2021, celles-ci sont réparties dans quatre directions générales adjointes¹⁴, rattachées à la directrice générale des services. Des services sont, également, placés directement sous la responsabilité de cette dernière¹⁵.

Si la collectivité ne dispose pas de projet de direction ou d'administration¹⁶, une démarche a été initiée en ce sens (« Horizon 2026 »).

Face à la crise sanitaire liée à la Covid-19 apparue en 2020, la commune a adapté son organisation dans le cadre d'un plan de continuité de l'activité. Plusieurs services en relation directe avec la population sont, ainsi, restés ouverts¹⁷. Les contrôles et les actions de propreté ont été renforcés. Des campagnes de communication ont été menées. Durant le premier confinement (du 17 mars au 11 mai 2020), près d'un millier d'agents sont restés mobilisés, en présentiel et/ou télétravail, auxquels une prime exceptionnelle a été accordée (cf. infra, partie « ressources humaines »). Un plan de reprise d'activité a été établi au moment du déconfinement.

¹⁴ Une direction générale adjointe (DGA) « ressources internes et modernisation » (finances et contrôle de gestion, commande publique et affaires juridiques et immobilières, systèmes d'information et numérique, logistique), une DGA « population » (petite enfance et parentalité, rayonnement culturel, démarches administratives et citoyenneté, jeunesse, sports et territoires), une DGA « éducation » (écoles, familles, restauration), et une direction générale des services techniques « aménagement » (grands projets, architecture et ateliers municipaux, parcs et jardins et développement durable, aménagement de l'habitat et développement économique, propreté).

¹⁵ Administration générale, ressources humaines, relations avec les habitants, communication et événementiel, et sécurité publique, prévention et accès aux droits.

¹⁶ Il s'agit d'une démarche fédératrice, élaborée le plus souvent selon une méthode participative, ayant pour but de donner un socle commun à l'ensemble des services en fixant les valeurs qui fondent leur action, les missions à entreprendre, les méthodes et les moyens pour les réaliser.

¹⁷ Exemple des écoles pour accueillir les enfants de personnels travaillant dans les secteurs sociaux et médico-sociaux.

2.2 La commande publique

2.2.1 Le pilotage de la commande publique

La commune dispose d'une direction de la commande publique et des affaires juridiques et immobilières rattachée à la direction générale adjointe (DGA) « ressources internes et modernisation ». Le pilotage des marchés publics repose sur des outils formalisés (« profil acheteur »¹⁸, notes de service, fiches, tableaux de suivi, règlement intérieur). Un nouveau logiciel de gestion a été acquis en 2020. La collectivité a le projet d'élaborer un guide de procédure. Environ 200 marchés sont passés, chaque année, pour plus de 20 M€ de mandats.

La ville participe à plusieurs groupements de commandes¹⁹ et mutualisations d'achats, en particulier avec son centre communal d'action sociale.

Enfin, elle a connu une dizaine de contentieux depuis 2016, soit un nombre limité.

2.2.2 La qualité du mandatement et le respect du délai de paiement

Selon les données de la trésorerie, la qualité du mandatement, mesurée par un « taux d'erreurs patrimoniales significatives », reste un point d'attention²⁰. En 2018, les marchés « à forts enjeux »²¹ ont constitué la catégorie de dépenses faisant ressortir le plus grand nombre d'erreurs significatives (43 sur un total de 71), les motifs les plus fréquents portant sur la liquidation erronée des factures et l'absence totale ou l'invalidité des pièces justificatives à l'appui. Dans sa réponse, l'ordonnateur souligne que ces erreurs sont, parfois, imputables aux fournisseurs qui ne transmettent pas les documents nécessaires dans les délais.

Par ailleurs, à partir d'une analyse des mandats de plus de 25 000 € HT pour lesquels la passation d'un marché à procédure adaptée était nécessaire²², la chambre a relevé que plusieurs d'entre eux, d'un montant cumulé de près de 0,5 M€ sur 2016-2019, n'avaient pas été imputés correctement sur les marchés correspondants.

¹⁸ Plateforme numérique par laquelle la commune publie ses « données essentielles », conformément à l'article R. 2196-1 du code de la commande publique : titulaire du marché, objet, durée, montant, données relatives aux modifications...

¹⁹ Avec le centre de gestion du Nord (restauration et reliure des actes administratifs), l'union des groupements d'achats publics (fourniture de gaz) ou encore la Métropole Européenne de Lille.

²⁰ Dans le cadre de son contrôlé hiérarchisé de la dépense, le comptable public, à partir des mandats transmis par une collectivité sur un exercice, recense les erreurs relevées, dont les « erreurs patrimoniales significatives » dès lors que leur montant est supérieur à 100 €. Entre 2016 et 2018, le ratio est passé de 0,16 % à 1,93 %, proche de son seuil d'alerte de 2 %, pour s'améliorer ensuite à 1,59 % en 2020.

²¹ Marchés à procédure formalisée, marchés de travaux avec acompte et/ou avance. Les comptes de gestion de la commune font état, en 2018, de 1 348 lignes de mandats de marché à fort enjeux pour un montant de 12,7 M€.

²² Le seuil a été rehaussé à 40 000 € HT depuis le 1^{er} janvier 2020. Dans le contexte de la crise sanitaire, il a été porté à 100 000 € HT pour les marchés de travaux, jusqu'au 31 décembre 2022.

Si le délai global de paiement s'est dégradé entre 2016 et 2018, passant de 60 jours à 84 jours, il s'est amélioré depuis, atteignant 33 jours en 2020 (dont 27 jours pour la seule partie relevant de l'ordonnateur)²³.

Le délai de paiement et les intérêts moratoires

Au titre de la loi n° 2013-100 du 28 janvier 2013 et du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013, les collectivités locales sont soumises à une obligation de respect du délai global de paiement de 30 jours comprenant le délai octroyé à l'ordonnateur (20 jours) et celui du comptable (10 jours). Ce délai court entre la date de réception de la facture et son paiement. Il est, aujourd'hui, fixé aux articles L. 2192-10 à L. 2192-13 et R. 2192-10 du code de la commande publique.

En cas de dépassement du délai de paiement, des intérêts moratoires sont dus au fournisseur, en sus de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement de 40 €. Les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement doivent être payés dans un délai de quarante-cinq jours suivant la mise en paiement du principal. Les intérêts sont de droit, sans possibilité d'y renoncer (articles L. 2192-13 et L. 2192-14 du code précité).

Pour autant, alors que les retards auraient dû donner lieu à versement d'importants intérêts moratoires aux entreprises concernées, leur nombre et leur montant s'avèrent faibles sur la période examinée²⁴. Si la commune s'est accordée avec ses fournisseurs pour éviter leur paiement, la chambre rappelle que ces intérêts sont de droit, sans possibilité d'y renoncer, en application du code de la commande publique (cf. encadré ci-dessus).

Rappel au droit n° 1 : mandater les intérêts moratoires, conformément aux articles L. 2192-13 et L. 2192-14 du code de la commande publique.

²³ Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que le délai global atteint 32 jours à la date de mai 2021 (dont 24 jours pour la partie qui la concerne).

²⁴ Les comptes font état de 321 € d'intérêts moratoires payés à deux entreprises en 2016, 25 573 € payés en 2018 à neuf entreprises, 559 € payés à une entreprise en 2019, et 1 660 € payés à trois entreprises en 2020. Aucun intérêt moratoire n'a été payé en 2017.

2.3 Les ressources humaines

2.3.1 Le pilotage des ressources humaines, la masse salariale et les effectifs

La commune est dotée d'une direction des ressources humaines rattachée à la directrice générale des services. Elle dispose, depuis 2019, d'un nouveau logiciel de gestion du personnel. Son pilotage s'appuie sur des tableaux de suivi des emplois, des situations individuelles ainsi que de l'absentéisme. Elle a mis en place un plan pluriannuel de formation. Conformément à la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, elle a arrêté ses « lignes directrices de gestion »²⁵ pour 2021-2023.

Tableau n° 1 : Évolution des charges de personnel

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020
Charges totales de personnel nettes (y compris les atténuations de charges)	66 406 512	68 880 454	66 976 073	68 675 443	69 192 512

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

Si les efforts de maîtrise de la masse salariale sont réels, ils demeurent un sujet d'attention. En effet, les dépenses de personnel progressent de 66,4 M€ en 2016 à près de 69,2 M€ en 2020. Leur poids dans les charges courantes de la commune croît de près de deux points et atteint 62 % en 2020, un niveau légèrement supérieur à la moyenne de strate de 59 %²⁶. Cette progression s'explique, principalement, par les effets du « GVT »²⁷ et des réformes nationales telles que le protocole « PPCR »²⁸, mais aussi par la gestion en régie²⁹ de nombreux services dans les domaines socio-éducatifs, culturels, sportifs et de loisirs afin de répondre aux besoins de la population. La reprise des activités de la caisse des écoles par la ville, en 2017, en constitue un exemple qui explique, en grande partie, la hausse des dépenses de personnel cette année-là. Par ailleurs, en tendance, l'augmentation du nombre d'agents permanents est due, aussi, à la titularisation de contractuels, notamment les contrats aidés antérieurs.

²⁵ Relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et aux orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels. Les « LDG » de Tourcoing identifient plusieurs enjeux : développer la politique de recrutement, accompagner l'évolution professionnelle et le perfectionnement des connaissances, des compétences et des parcours, affirmer la culture managériale et initier un mode de management innovant, accompagner les agents qui rencontrent des difficultés (maintien dans l'emploi, santé au travail), poursuivre et renforcer les actions pour améliorer la qualité de vie au travail, renforcer le dialogue social, et poursuivre les actions et être exemplaire en matière d'égalité femmes-hommes.

²⁶ Source de la strate : direction générale des finances publiques (DGFIP).

²⁷ Le « GVT » (glissement vieillesse technicité) correspond à l'augmentation annuelle de la masse salariale découlant du déroulement de carrière (avancements, promotions...) et du vieillissement des agents.

²⁸ Le protocole d'accord relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (dit « PPCR ») date de 2016 et a connu une application progressive à partir de 2017.

²⁹ Mode de gestion consistant en la prise en charge directe du fonctionnement d'un service public par la personne publique qui l'a créé, avec ses propres moyens et agents. Elle s'oppose à la délégation de service public à une personne privée.

Tel qu'il ressort de ses documents de référence³⁰, le suivi des effectifs se fait, principalement, en unités physiques³¹. La chambre relève, en outre, que l'annexe du compte administratif relative au personnel n'a pas été correctement complétée, alors qu'elle en avait fait la remarque lors de son précédent contrôle³².

Tableau n° 2 : Effectifs physiques

Agents	2016	2017	2018	2019	2020
Permanents	1 564	1 532	1 475	1 623	1 672
Non-permanents	161	179	236	189	155
Emplois aidés	287	228	96	23	3
Apprentis	2	6	8	6	6
Total	2 014	1 955	1 815	1 841	1 836

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

La chambre invite donc la commune à suivre, précisément, ses effectifs en équivalents temps plein travaillé (ETPT)³³ afin de renforcer le pilotage de sa masse salariale.

En 2020, dans le contexte de la crise sanitaire, la commune a versé une prime exceptionnelle à près d'un millier d'agents, dont le coût total s'est élevé à 0,3 M€³⁴.

Enfin, la collectivité a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), mais à compter du 1^{er} janvier 2021 seulement³⁵. Les modalités de sa mise en œuvre devraient se traduire par une augmentation de la masse salariale de 2 M€, étalée jusqu'en 2026.

³⁰ Bilans sociaux, rapports sur les orientations budgétaires, tableaux annuels des emplois transmis à la chambre.

³¹ Les effectifs physiques correspondent aux agents rémunérés sur une année donnée, quelles que soient leur quotité de travail et leur période d'activité sur cette année.

³² La comptabilisation des agents titulaires, censée être faite en équivalents temps plein travaillé, présente des incohérences. De plus, la partie informative sur les non-titulaires (20 % des effectifs) n'a été renseignée qu'à partir de 2019.

³³ Les équivalents temps plein travaillé (ETPT) correspondent aux effectifs présents à une date donnée, corrigés de leur quotité de travail (temps partiel, notamment), et prennent en compte la durée de travail sur l'année civile, en fonction des arrivées et des départs. Selon des estimations de la chambre faites à partir des fichiers de paie de la commune, le nombre d'agents en ETPT est passé de 1 812,2 en 2016 à 1 899,1 en 2017 avant de diminuer à 1 763,3 en 2018, et d'être relativement stable depuis (1769,3 en 2019 et 1 756,3 en 2020).

³⁴ Au titre du décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

³⁵ Alors que la création du RIFSEEP remonte au décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. Conformément à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 2 janvier 1984, les collectivités territoriales sont tenues de le mettre en application pour les cadres d'emplois dont les corps équivalents de la fonction publique d'État en bénéficient. Le calendrier initial de mise en œuvre prévoyait une entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2017, avant d'être assoupli par la notion de « délai raisonnable » (introduite par la direction générale des collectivités locales), au regard du calendrier de parution des différents arrêtés identifiant les corps et emplois concernés.

2.3.2 Le temps de travail et l'absentéisme

2.3.2.1 Le respect de la durée légale du temps de travail

La durée légale du temps de travail dans les collectivités territoriales

Avant la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les règles relatives au temps de travail étaient régies par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 telle que modifiée par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale. Ces règles stipulaient que les collectivités ne pouvaient décider de faire travailler leurs agents moins de 35 heures par semaine, soit 1 607 heures par an, sauf dérogation par validation des droits acquis préexistants en application d'une délibération.

L'article 47 de la loi du 6 août 2019 a supprimé cette dérogation et prévoit, désormais, que les collectivités disposent d'un délai d'un an, à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes, pour définir les règles de temps de travail, celles-ci devant entrer en application au plus tard le 1^{er} janvier suivant leur définition (soit le 1^{er} janvier 2022 pour les communes).

Dans son rapport précédent de 2015, la chambre avait estimé la durée annuelle du temps de travail des agents de Tourcoing à 1 570,5 heures et rappelé qu'elle devait appliquer les 1 607 heures prévues par les textes. La commune a, cependant, maintenu son régime tel quel. Ainsi, chaque année, le volume total « d'heures non travaillées », par rapport à la durée légale, peut être évalué à 64 579 heures, représentant un effectif théorique de 40 postes, soit l'équivalent d'un coût annuel d'1,6 M€³⁶. La chambre ne peut que renouveler l'obligation de se conformer à la durée légale.

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

En réponse, la maire indique qu'un travail a été engagé avec les représentants du personnel pour une mise en conformité au 1^{er} janvier 2022, en application de la loi précitée du 6 août 2019.

³⁶ Sur la base des données 2019. L'année 2020 n'a pas été retenue pour l'estimation, en raison de l'impact de la crise sanitaire sur l'organisation du travail.

2.3.2.2 Les heures supplémentaires et les comptes épargne-temps

La hausse du nombre et du montant des heures supplémentaires se poursuit, de 26 778 heures en 2016 (0,59 M€) à 34 138 en 2019 (0,8 M€), avant de diminuer à 30 135 heures en 2020 (0,7 M€) sous l'effet de la crise sanitaire. La commune l'explique, en particulier, par les surcoûts engendrés par les dépenses de sécurité lors des événements, et les horaires élargis de la police municipale.

Au regard de cette évolution, la collectivité est invitée à renforcer son contrôle en la matière.

Enfin, la ville a ouvert, en 2006, la possibilité, pour ses agents, de disposer de comptes épargne-temps (CET), dont le nombre de jours épargnés est en forte hausse, de 8 516,5 en 2016 à 15 084 en 2020 (+ 77 %). Leur coût théorique, si elle choisissait de les rendre monétisables, pourrait être estimé à 1,3 M€, soit un montant conséquent.

De manière générale, la chambre souligne que le nécessaire respect de la durée légale du temps de travail serait de nature à limiter tant le recours aux heures supplémentaires que le nombre de jours de CET.

2.3.2.3 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme³⁷ des agents est en baisse, de 14,5 % en 2017 à 11,3 % en 2019. Pour la seule maladie ordinaire, le taux diminue, de 6 % en 2016 à 4,1 % en 2019³⁸, soit un niveau en-deçà de la moyenne des collectivités territoriales.

Ces résultats positifs résultent des nombreuses actions de prévention qui sont menées, parmi lesquelles l'accompagnement des agents (entretiens par la direction des ressources humaines, médiation interne, rôle du médecin et du psychologue du travail) et les aménagements de poste. Le contrôle des absences a, également, été renforcé. Enfin, en 2021, la commune s'est engagée dans un plan pluriannuel d'amélioration des conditions de travail.

³⁷ Il n'existe pas de définition réglementaire de l'absentéisme. Il peut s'entendre au sens large et comprendre toute forme d'absence au travail, y compris les congés maternité-paternité. Il peut également être entendu dans un sens strict et désigner l'absence imprévisible liée aux congés de maladie ordinaire, de longue maladie ou de longue durée (ou de grave maladie), ainsi que les accidents de travail. Selon l'agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT), « l'absentéisme caractérise toute absence qui aurait pu être évitée par une prévention suffisamment précoce des facteurs de dégradation des conditions de travail entendues au sens large ».

³⁸ Le nombre de jours d'absence pour maladie ordinaire passe de 37 839 en 2016 à 27 851 jours en 2019.

2.4 Les engagements financiers extérieurs

2.4.1 Les subventions attribuées aux tiers et les mises à disposition de personnel

Les subventions de fonctionnement versées aux tiers s'élèvent à 14,7 M€ en 2020. Elles sont relativement stables depuis 2017, après avoir connu, cette année-là, une baisse consécutive à l'arrêt du financement à la caisse des écoles (qui recevait environ 2 M€ par an)³⁹.

2.4.1.1 Le centre communal d'action sociale

Chargé d'une action de prévention et de développement social dans la commune, conformément au code de l'action sociale et des familles, le centre communal d'action sociale (CCAS) de Tourcoing est le premier bénéficiaire des concours municipaux, avec 5,3 M€ reçus en 2020.

Pour autant, malgré des liens étroits (mutualisation de services, groupements de commandes, mise à disposition par la ville du bâtiment siège du CCAS...), il n'existe pas de convention-cadre de fonctionnement, alors même que la commune a précisé, lors du contrôle, que le partage entre les différentes attributions n'était pas officiellement clairement établi.

Au regard de l'importance du montant de la subvention versée, la chambre recommande de passer une convention afin de clarifier la répartition des missions entre les deux institutions et conforter ainsi l'autonomie de cet établissement public.

Recommandation n° 1 : établir une convention-cadre avec le centre communal d'action sociale afin de définir la répartition des missions et les modalités d'intervention des services municipaux dans la gestion de l'établissement.

2.4.1.2 Les associations

En 2020, les subventions de fonctionnement allouées aux associations s'élèvent à 8,3 M€. Le traitement des demandes fait l'objet d'une procédure formalisée. Conformément à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les bénéficiaires dont la subvention annuelle est supérieure à 23 000 € font régulièrement l'objet d'une convention⁴⁰.

³⁹ La ville a décidé d'intégrer les activités de la caisse des écoles, en 2017, et de créer une régie autonome pour la gestion d'un dispositif de réussite éducative (qu'elle finance à hauteur de 0,2 M€ par an).

⁴⁰ Plus d'une quarantaine d'associations sont concernées.

Pour autant, le suivi et la transparence des aides pourraient être améliorés. En effet, si elle reçoit bien les comptes, budgets et rapports d'activité des associations qu'elle subventionne, la commune ne leur demande pas les « comptes rendus financiers » réglementaires au titre de l'article 10 de la loi précitée, alors même que cette obligation est précisée dans ses conventions⁴¹. La chambre l'invite donc à s'assurer de la production de ces documents.

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales et des instructions budgétaires et comptables, la commune doit valoriser, dans l'annexe dédiée de ses comptes administratifs, les aides qu'elle apporte en nature. Si elle le fait pour les prêts de locaux et de matériels, les agents mis à disposition ne sont pas retracés, ni leurs coûts valorisés.

Enfin, depuis 2017⁴², la commune doit rendre accessible, en ligne, les données essentielles des conventions de subvention de plus de 23 000 €. En raison de l'importance des sommes consacrées (près de 8 M€ par an, avantages en nature compris), la chambre l'invite à s'y conformer.

2.4.1.3 Le personnel mis à disposition

Les règles de mise à disposition d'agents territoriaux

Ces règles figurent aux articles 61 à 63 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et sont précisées dans le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales.

En vertu de celles-ci, « *la mise à disposition est prononcée par arrêté de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination (...) dans les conditions définies par la convention de mise à disposition* ». Par ailleurs, « *l'organisme d'accueil rembourse à la collectivité (...) la rémunération du fonctionnaire mis à disposition* ».

Sur la période de contrôle, la commune a mis sept agents communaux à disposition de l'établissement public de coopération culturelle « école supérieure d'art des Hauts-de-France Dunkerque – Tourcoing », quatre agents auprès du comité des œuvres sociales (COS), deux agents auprès du groupement d'intérêt public « institut du monde arabe », un agent auprès de l'association de gestion d'un centre social, ainsi qu'un agent, en mutualisation du CCAS, de la ville de Roubaix et du CCAS de cette dernière⁴³.

⁴¹ En vertu de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et de l'arrêté afférent du Premier Ministre du 11 octobre 2006, lorsqu'une subvention d'une autorité administrative est affectée à une dépense déterminée, l'organisme bénéficiaire de droit privé doit produire, dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée, un compte-rendu financier attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Un modèle a été établi au plan national.

⁴² En vertu de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 telle que modifiée par la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique, et du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

⁴³ Mutualisation dans le domaine informatique.

Le coût de la mise à disposition des intéressés mériterait d'être mentionné en annexe des comptes administratifs de la commune. De plus, le remboursement de leur rémunération n'a pas été complet sur la période de contrôle⁴⁴.

2.4.2 Les délégations de service public

2.4.2.1 Le suivi général

Les dispositions réglementaires applicables aux collectivités délégantes

Une convention délégation de service public constitue un contrat de concession par lequel la gestion d'un service est confiée à un opérateur économique à qui est transféré un risque lié à l'exploitation. Le délégataire a l'obligation de produire, chaque année, un rapport comportant les comptes et une analyse de la qualité de service, permettant d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

Dès communication de ce rapport, son examen doit être mis à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée délibérante qui en prend acte (article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales), et il doit être joint au compte administratif (article R. 1411-8 dudit code). De plus, les documents budgétaires de la collectivité doivent être assortis, en annexe, de la liste des délégataires (article L. 2313-1 du code précité).

Enfin, dans le cas de services publics industriels et commerciaux, la participation financière versée par l'autorité délégante au délégataire doit faire l'objet d'une délibération motivée de l'assemblée délibérante (article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales). Ces dispositions ont été rappelées par la Cour des comptes, notamment dans le tome qu'elle a consacré aux piscines et centres aquatiques dans son rapport public annuel de 2018⁴⁵.

Sur la période examinée, la commune dispose de trois conventions de délégation de service public relatives à la construction et la gestion de l'équipement aquatique « Tourcoing les Bains » (2005), l'exploitation des marchés d'approvisionnement et autres occupations commerciales du domaine public (2006)⁴⁶, et la gestion du bar du théâtre municipal (2006, avec renouvellement tous les trois ans environ).

⁴⁴ Ainsi, concernant le COS, le remboursement des agents mis à disposition en 2019 a été effectué fin mars 2021, à la suite du contrôle de la chambre. Le coût de l'agent mis à disposition de l'association de gestion d'un centre social n'a pas été refacturé ; sur ce sujet, la maire précise, dans sa réponse, qu'une régularisation serait réalisée. Elle indique, par ailleurs, qu'il n'y a plus de personnel mis à disposition, à ce jour, au GIP « institut du monde arabe ».

⁴⁵ Cour des comptes, *rapport public annuel 2018*. Tome 1, partie consacrée aux piscines et centres aquatiques publics.

⁴⁶ La convention, d'une durée de 13 ans à partir de 2007, a pris fin en 2019.

Au regard des dispositions réglementaires précitées, la chambre relève, tout d'abord, que les comptes administratifs 2019 et 2020 de la commune ne font pas mention, en annexe, de l'existence de ces délégations de service public. Ensuite, si le rapport de l'exploitant de la piscine a bien été présenté, chaque année, au conseil municipal, cela n'a pas été le cas concernant les deux autres concessions. Enfin, aucun rapport n'est joint au compte administratif. La commune est donc invitée à corriger ces points.

Concernant l'exploitation des marchés d'approvisionnement, la commune et son délégataire, qui ont été en contentieux à partir de 2018, ont conclu un protocole transactionnel en janvier 2020 par lequel la ville a accepté de verser une indemnité de près de 0,4 M€ et renoncé aux redevances contractuelles dues par l'exploitant sur la période 2015-2018 (environ 0,1 M€ au total), en échange de l'abandon, par ce dernier, de ses griefs qu'il estimait représenter plus de 2,4 M€⁴⁷.

2.4.2.2 L'équipement aquatique « Tourcoing les Bains »

2.4.2.2.1 L'équilibre du contrat

En 2005, la commune a conclu une convention de délégation de service public portant sur la conception, la construction et l'exploitation d'une piscine de loisirs (« Tourcoing les Bains »), pour une durée de 25 ans à compter de son ouverture en 2008.

D'après les rapports annuels du délégataire, sur la période examinée, son résultat comptable n'a été à l'équilibre qu'en 2019, à hauteur de 0,084 M€⁴⁸. Au 31 décembre 2019, il affiche un déficit cumulé, depuis l'ouverture de l'équipement, de 1,95 M€. Cette situation financière appelle plusieurs remarques.

D'après la convention de 2005, le coût de construction était de 19,5 M€ HT auquel la commune a contribué, par le biais d'une subvention d'équipement, à hauteur de 7 M€, soit plus du tiers du coût en investissement⁴⁹.

En 2019, sur 3,86 M€ de produits perçus, 2,6 M€ proviennent de versements de la commune, dont 2,45 M€ (soit 63 %) sont des subventions d'exploitation⁵⁰. Ces dernières sont contractuelles et justifiées par les « *contraintes particulières imposées au concessionnaire et inhérentes au service public concédé* »⁵¹, conformément à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales. Leur montant équivaut à 22 % de l'épargne brute de la commune.

⁴⁷ Le délégataire contestait, notamment, une réduction du périmètre de la concession opérée par la commune.

⁴⁸ En 2019, le total des produits de l'exploitant est de 3,86 M€. Ses charges directes s'élèvent à 2,9 M€ auxquelles s'ajoutent 0,86 M€ d'amortissements et de frais financiers.

⁴⁹ Dans le rapport 2017 du délégataire, il est même indiqué un montant de subventions d'équipement reçues pour la construction de 9,14 M€, représentant presque la moitié du montant brut des immobilisations (21,9 M€).

⁵⁰ Ces subventions comprennent 2,37 M€ de « subvention forfaitaire d'exploitation » et 76 079 € de subvention « ENT » (scolaires). Le reste des participations correspond à la prise en charge, prévue au contrat, des entrées des scolaires et d'associations.

⁵¹ Article 5.1 du contrat.

La chambre relève que ces subventions ne sont mentionnées nulle part dans les annexes des comptes administratifs. De plus, si le conseil municipal vote, chaque année, les tarifs de l'équipement, aucune délibération motivée n'est prise concernant l'attribution de ces subventions alors que les dispositions de l'article L. 2224-2 précité l'imposent.

L'importance du poids des subventions municipales dans les produits du délégataire s'explique par la faiblesse relative de ses recettes commerciales. En effet, en termes de fréquentation, alors que celui-ci avait élaboré son compte d'exploitation prévisionnel en se fondant sur un objectif de 400 000 à 500 000 visiteurs par an, les résultats obtenus tournent autour de 300 000, ce qui ne lui permet pas d'atteindre ses objectifs de chiffre d'affaires annuels. Selon une estimation de la chambre, sur la seule période 2015-2019, les recettes commerciales du délégataire sont inférieures de plus d'1,2 M€ en cumulé par rapport à ses prévisions⁵². Afin d'apprécier pleinement ces écarts, la commune gagnerait à demander au délégataire à ce qu'une comparaison avec le plan d'affaires prévisionnel figure dans son rapport annuel. Il peut également être noté que la commune s'est opposée, sur la période examinée, à la revalorisation des tarifs d'entrée. Pour autant, même réévaluées, les recettes supplémentaires générées resteraient limitées (0,16 M€⁵³).

Par ailleurs, sont imputées sur le résultat comptable de la délégation des charges directes au titre de « services communs de la société », correspondant, notamment, à des frais de siège de la maison-mère. Représentant 0,44 M€ en 2019, soit 15 % des 2,5 M€ du total des charges, la commune est en droit de demander à son délégataire des précisions sur leur détail et leurs modalités de calcul.

Enfin, de manière régulière, la ville a fait le choix de ne pas demander le paiement d'une redevance pour la mise à disposition de l'exploitant des terrains dont elle est propriétaire.

2.4.2.2.2 L'impact de la crise sanitaire de 2020

Dans le contexte de la crise sanitaire, l'équipement a dû fermer ses portes, avec des réouvertures partielles, en particulier pour les scolaires. En décembre 2020, l'exploitant estimait ses pertes de chiffre d'affaires à 0,8 M€ par rapport à 2019, soit une chute d'environ 54 % de ses recettes commerciales⁵⁴. Il fait valoir, par ailleurs, que la mise en place de mesures de sécurité, non prévues au contrat, a eu « *une incidence significative sur l'équilibre économique de l'exploitation* »⁵⁵. Néanmoins, la chambre considère que la fermeture de la piscine a, aussi, entraîné des économies de gestion qui mériteraient d'être évaluées au titre des fluides, du personnel pris en charge dans le cadre du dispositif de chômage partiel. En outre, elle note que les subventions d'exploitation, au titre de 2020, ont été intégralement versées par la commune (2,49 M€).

⁵² Cf. annexe n° 3.

⁵³ Estimation du délégataire, dans son rapport annuel 2019, de sa « perte » totale de recettes au 31 décembre 2019 du fait de la non-revalorisation des tarifs.

⁵⁴ D'après une estimation nationale faite par les acteurs du secteur, les délégataires de service public de piscines et centres aquatiques ont enregistré, en 2020, une perte de 60 % de leur chiffre d'affaires par rapport à 2019.

⁵⁵ Source : rapport annuel 2019.

Pour autant, le délégataire a sollicité cette dernière pour engager des discussions afin d'apprécier l'impact financier de la pandémie sur l'économie du contrat. Elles étaient en cours au moment du contrôle. La ville a, néanmoins, inscrit une provision de 0,15 M€ dans son budget 2021, en vue de prévenir une éventuelle demande d'indemnisation de l'exploitant. La chambre rappelle que cette dernière devra être appréciée dans le respect de l'ordonnance n° 2020-319 du 25 mars 2020⁵⁶.

Au regard de l'ensemble des éléments précités, en particulier du montant annuel des subventions d'exploitation versées, elle recommande à la commune de renforcer son contrôle sur la délégation (écarts constatés par rapport aux prévisions initiales, frais de siège imputés par le délégataire, délibération du conseil municipal sur les subventions d'exploitation versées, et information en annexe du compte administratif).

Recommandation n° 2 : renforcer le contrôle et la transparence sur la délégation de service public relative à la gestion de l'équipement aquatique « Tourcoing les Bains ».

Dans sa réponse, la maire indique sa volonté d'améliorer le pilotage de cette concession et le service public rendu aux usagers.

2.5 Le contrôle interne des risques⁵⁷

Si la commune dispose d'outils de pilotage, déjà évoqués, des risques existent dans les domaines de la commande publique, des ressources humaines, et des relations financières avec les tiers. Pourtant, elle peut s'appuyer, depuis plusieurs années, sur une mission chargée du contrôle de gestion visant à élaborer des tableaux de bord et analyser, mesurer et contrôler les activités des services et des organismes « satellites »⁵⁸. Mais celle-ci ne parvient pas à réaliser l'ensemble des tâches assignées, notamment en raison de son effectif réduit de deux agents.

Au sein de la nouvelle équipe municipale installée en 2020, une adjointe au maire s'est vue attribuer une délégation « audit et contrôles de gestion ». À cet effet, la commune a créé, en 2021, une direction en charge de l'audit et de l'évaluation des politiques publiques, dont la mission est, d'une part, de contribuer à l'amélioration de l'organisation des services de la ville et de l'action publique en analysant, au regard des objectifs fixés, les résultats et impacts des politiques menées et, d'autre part, de développer, au sein de la collectivité, une culture partagée

⁵⁶ Ordonnance portant diverses mesures d'adaptation des règles de passation, de procédure ou d'exécution des contrats soumis au code de la commande publique et des contrats publics qui n'en relèvent pas pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de Covid-19. En particulier, dans le cas où l'autorité délégante n'aurait pas suspendu le contrat mais qu'elle aurait modifié significativement ses modalités d'exécution, avec pour conséquence, la mise en œuvre de moyens supplémentaires qui n'étaient pas prévus au contrat initial, le concessionnaire aurait droit à l'indemnisation de la charge « manifestation excessive » au regard de sa situation financière, à condition que celle-ci soit justifiée et évaluée.

⁵⁷ Le « contrôle interne » fait référence à un dispositif organisé, permanent et documenté qui vise à maîtriser le fonctionnement et les activités d'une structure, à s'assurer de la réalisation et de l'optimisation de ses opérations, à garantir la protection de ses actifs et de ses ressources financières, ainsi que la qualité des informations qu'elle produit, en particulier comptables, tout en veillant à la conformité des lois et règlements.

⁵⁸ Associations, délégataires de service public...

de l'évaluation, ainsi qu'une démarche de performance. La chambre appuie la commune dans cette initiative, en ce qu'elle vise à renforcer la maîtrise des risques et optimiser le pilotage des services et de leurs actions, tout en soulignant la nécessité que le partage des tâches soit clairement établi avec celles de la mission « contrôle de gestion ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Des marges d'amélioration existent dans la gestion des ressources humaines (pilotage des effectifs, temps de travail). Ce sujet est d'autant plus important que les dépenses de personnel représentent, en 2020, 62 % des charges courantes de la commune, même si les efforts de maîtrise de la masse salariale sont réels depuis 2016.

En matière de marchés publics, la collectivité doit veiller à la qualité du mandatement et au versement des intérêts moratoires dus en cas de retard de paiement. La chambre relève, néanmoins, une amélioration des délais de paiement depuis 2019.

Enfin, la transparence et le suivi des relations avec certains tiers (centre communal d'action sociale, associations, concessionnaires) mériteraient d'être améliorés. La commune est invitée, également, à renforcer son contrôle sur l'équipement aquatique « Tourcoing les Bains », dont l'exploitation est assurée en délégation de service public. Elle s'y est engagée.

Sur ces différents sujets, la chambre souscrit aux démarches engagées visant à renforcer les actions municipales en matière de contrôle de gestion, d'audit et d'évaluation des politiques publiques.

3 LA SITUATION COMPTABLE ET BUDGETAIRE

3.1 La qualité de l'information budgétaire et la fiabilité des comptes

3.1.1 La qualité des informations budgétaires

3.1.1.1 Le cadre budgétaire et comptable

La commune de Tourcoing est dotée d'un budget principal et de deux budgets annexes⁵⁹. Elle a également créé, en 2017, une régie pour la gestion du dispositif de réussite éducative, dotée de la seule autonomie financière.

La ville a été admise, en 2019, à participer à l'expérimentation du compte financier unique pour trois ans⁶⁰. Ce dernier a vocation à se substituer au compte administratif de l'ordonnateur et au compte de gestion du comptable public, dans un objectif de transparence et de lisibilité de l'information financière. Il implique, notamment, un changement de nomenclature budgétaire, avec application de la M57 en lieu et place de la M14. À cet effet, dans le cadre de cette expérimentation, le conseil municipal a adopté, en 2020, un nouveau règlement budgétaire et financier, afin d'assurer la permanence des méthodes et la sécurisation des procédures. Pour autant, il mériterait d'être complété sur certains sujets, tels que les restes à réaliser⁶¹ et la programmation pluriannuelle des investissements, qui ne sont pas du tout évoqués.

3.1.1.2 Le débat d'orientation budgétaire

Conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, la commune organise, chaque année, un débat d'orientation budgétaire dans le délai des deux mois précédant le vote du budget, sur la base d'un rapport détaillé. L'article précité mentionne que « *dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport (...) comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* ». Si les rapports portant sur les orientations budgétaires 2020 et 2021 comportent une partie consacrée aux charges de personnel, celle-ci ne donne que peu d'informations sur l'évolution des effectifs (catégorie, statut), les rémunérations, les avantages en nature, et le temps de travail. La chambre invite donc la commune à développer davantage ces éléments.

⁵⁹ « Locations des immobilisations », relatif à des opérations commerciales, et « restauration municipale » concernant la restauration des agents communaux et du centre communal d'action sociale.

⁶⁰ Conformément à la loi modifiée n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019. Si la commune a initié la démarche dans le cadre de son budget 2020, la mise en œuvre a été repoussée, au plan national, en 2021 en raison de la crise sanitaire.

⁶¹ Les restes à réaliser arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Par ailleurs, le rapport doit, également, comprendre les engagements pluriannuels envisagés, notamment les orientations en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Ce sujet, sur lequel la chambre estime que la commune dispose de marges d'amélioration, est abordé dans la dernière partie du présent rapport, consacrée à l'investissement public local.

Enfin, les articles L. 2311-1-1 et L. 2311-1-2 du code précité prévoient, préalablement aux débats sur le projet de budget, la présentation d'un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant le fonctionnement de la collectivité⁶², et d'un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes⁶³. La commune a présenté ces documents, pour la première fois, lors du conseil municipal de février 2021.

3.1.1.3 Les documents budgétaires

En vertu des articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales, les états annexés au budget doivent être complétés et conformes aux maquettes prévues par les instructions comptables. En l'espèce, comme vu précédemment, les annexes sur les concours attribués aux tiers et relatives au personnel n'ont pas été renseignées de manière cohérente, homogène et complète sur la période de contrôle. Les autres états n'appellent pas de remarque.

Par ailleurs, si les documents budgétaires sont bien mis en ligne, une présentation brève et synthétique retraçant les données financières essentielles « *afin de permettre aux citoyens d'en saisir les enjeux* », mériterait d'être jointe au budget primitif et au compte administratif et publiée, comme le prévoient les textes⁶⁴, et ceci, indépendamment des informations données dans le magazine municipal.

3.1.1.4 L'exécution budgétaire

Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales. Sur la période 2016-2020, pour la section de fonctionnement, les taux annuels de réalisation sont, en moyenne, de 99,9 % pour les recettes et 96,4 % pour les dépenses du budget principal. La commune procède, chaque année, aux rattachements de charges et de produits nécessaires.

Concernant la section d'investissement, en incluant les restes à réaliser, les taux de d'exécution sur 2016-2020 sont satisfaisants, à hauteur de 79,6 % pour les recettes et 82,9 % pour les dépenses. La part des restes à réaliser est, en moyenne, de 28 % pour les recettes et de 25 % pour les dépenses. Leur inscription est justifiée et conforme à la définition donnée à l'article R. 2311-11 du même code.

⁶² Disposition existant depuis 2010 pour les communes de plus 50 000 habitants.

⁶³ Disposition existant depuis 2014 pour les communes de plus 20 000 habitants.

⁶⁴ Cf. article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales.

3.1.2 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes est garante de l'image fidèle de la situation financière et patrimoniale d'une collectivité. La commune de Tourcoing présente des marges d'amélioration en la matière, en particulier concernant la connaissance précise de son patrimoine.

3.1.2.1 L'actif patrimonial

Les instructions comptables prévoient que les comptes « frais d'études et de recherche » doivent être apurés par amortissement ou réintégration dans un compte d'actif. Au 31 décembre 2020, ils présentent un solde débiteur de près d'1,3 M€. Il est néanmoins en retrait par rapport à 2016 (3 M€), à la suite de plusieurs régularisations.

Les comptes font, également, apparaître des soldes créditeurs de 3,4 M€ en matière d'avances et d'acomptes. Ceux-ci concernent, principalement, des fonds avancés par le département du Nord pour la construction d'une salle de sport dont la maîtrise d'ouvrage a été déléguée par la ville, en vertu d'une convention de 2010, dans le cadre de la reconstruction d'un collège. Les travaux étant achevés depuis plusieurs années, ces comptes mériteraient d'être apurés.

De plus, alors que la commune est engagée dans de nombreux projets d'investissement, les immobilisations corporelles « en cours » (compte 231) ne sont créditées qu'à hauteur de 0,39 M€ en 2020⁶⁵. Elles doivent normalement être comptabilisées au compte définitif concerné (compte 21) à leur achèvement, afin d'être intégrées à l'actif patrimonial et être prises en considération, le cas échéant, pour le calcul des amortissements.

Enfin, l'inventaire communiqué à la chambre par la commune et l'état de l'actif transmis par le comptable public présentaient, au moment du contrôle, un important écart de plus de 22 M€ en valeur nette, fin 2020⁶⁶.

La chambre rappelle que le suivi du patrimoine est une responsabilité conjointe de l'ordonnateur et du comptable public puisque le premier est chargé de la tenue de l'inventaire des biens, indispensable à la mise à jour de l'état de l'actif, produit tous les deux ans par le second. Elle recommande donc à la commune de fiabiliser l'état de son patrimoine, en lien avec la trésorerie municipale.

Recommandation n° 3 : fiabiliser l'inventaire physique et comptable en cohérence avec l'état de l'actif tenu par le comptable public de manière à permettre une gestion active du patrimoine de la commune.

⁶⁵ Depuis 2016, seul l'exercice 2017 a donné lieu à un mouvement créditeur sur le compte des « immobilisations corporelles en cours » (compte 231), pour un montant limité d'environ 51 000 €.

⁶⁶ État de l'actif 2020 : 598,96 M€ ; inventaire 2020 : 576,56 M€ (données au moment du contrôle). En outre, la transmission de l'inventaire communal a pris la forme de 33 extractions comme si celui-ci était éclaté, rendant son suivi difficile. La commune a indiqué avoir rencontré un problème de paramétrage de son logiciel dédié. Pour mémoire, le rapport précédent de la chambre avait souligné que l'état des immobilisations ainsi que le bilan de leurs variations, tels qu'ils figuraient en annexe des comptes administratifs, n'étaient pas en cohérence avec l'état de l'actif.

Dans sa réponse, la maire indique qu'à la suite des observations provisoires de la chambre, une première étude a été menée avec les services de la direction régionale des finances publiques permettant de réduire l'écart entre l'inventaire et l'état de l'actif à moins de 0,9 M€. De plus, une démarche visant à procéder à un inventaire physique et comptable du patrimoine communal de manière à en permettre la gestion active devrait être engagée avant la fin 2021, sous l'impulsion de l'adjointe au maire en charge de l'audit et de l'évaluation.

3.1.2.2 Les retenues de garanties

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait constaté que les opérations de retenues de garanties effectuées, notamment, lorsque la commune passe un marché public, n'étaient pas régulièrement soldées. Elle lui avait recommandé de les régulariser, soit en procédant à leur remboursement aux entreprises concernées après parfait achèvement ou levée des réserves, soit en les intégrant dans ses comptes quand cela était justifié.

Sur les 0,29 M€ de retenues de garanties présentes dans les comptes de la commune en 2020, 0,12 M€ (soit environ 41 %) concernent des opérations anciennes remontant aux années 2008-2014. La collectivité est donc invitée à les régulariser.

3.1.2.3 Les provisions

Conformément aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, les dotations aux provisions font partie des dépenses obligatoires. En dehors de cas bien définis, notamment dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre elle, il appartient à la commune d'évaluer chaque risque au regard du degré de probabilité de sa survenance et, sur la base du montant estimé, de comptabiliser, le cas échéant, des provisions.

Sur la période 2016-2020, les comptes font apparaître deux provisions, d'un montant limité, d'environ 0,12 M€. Elles concernent des engagements financiers dans deux clubs sportifs. Au regard de leur ancienneté⁶⁷, la chambre invite la commune à reprendre ces provisions si le risque n'est plus avéré.

En revanche, aucune provision n'a été inscrite concernant des contentieux ouverts sur la période, dont certains ont donné lieu au versement d'indemnités transactionnelles. L'une, portant sur la délégation de service public relative à l'exploitation des marchés d'approvisionnement de la ville, a représenté un montant de près de 0,4 M€ alors que le concessionnaire réclamait, initialement, une indemnité de plus de 2 M€ pour préjudices⁶⁸. La chambre recommande à la commune de bien évaluer le risque financier, en particulier en matière de contentieux en première instance, pour constituer, le cas échéant, une provision budgétaire.

Recommandation n° 4 : dès l'apparition d'un risque avéré, en particulier lors de l'ouverture d'un contentieux en première instance, évaluer la charge financière qui pourrait en résulter afin de constituer, si besoin, une provision budgétaire.

⁶⁷ Une des provisions a trait à une garantie sur des emprunts contractés par un club sportif en 1981.

⁶⁸ Cf. *supra*, partie « délégations de service public ».

3.1.2.4 Les imputations comptables

Comme vu précédemment, les immobilisations corporelles en cours ne paraissent pas correctement imputées, de même que les remboursements d'agents mis à disposition.

De plus, alors que les agents non-titulaires bénéficient d'un régime indemnitaire, celui-ci n'est pas clairement identifié dans les comptes. En effet, il est globalisé avec l'ensemble de leur rémunération, ce qui ne permet pas de connaître le montant précis du régime indemnitaire accordé aux contractuels, et donc à l'ensemble des agents, et ce alors même que la rémunération totale des agents non-titulaires est passée de 3,9 M€ en 2016 à 7,6 M€ en 2020.

3.2 La situation financière rétrospective 2016-2019

3.2.1 La situation générale

L'analyse financière de la commune a été appréciée à partir de ses comptes administratifs et de gestion, principalement de manière consolidée⁶⁹.

Tourcoing fait partie des communes ayant contractualisé avec l'État au titre de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Celle-ci a modifié les relations financières de l'État avec les collectivités en substituant à la diminution des dotations, opérée entre 2014 et 2017, une approche partenariale reposant sur la stabilité de celles-ci en contrepartie d'une maîtrise renforcée des dépenses de fonctionnement. Ainsi, dans le cadre de son contrat signé en 2018, la commune de Tourcoing s'est engagée sur trois objectifs, au titre de son budget principal : limiter la hausse annuelle des dépenses réelles de fonctionnement à 1 % (le taux national étant fixé à 1,2 %), maintenir une situation annuelle de « capacité de financement » visant à limiter le recours à l'emprunt, et retrouver, en 2022, une capacité de désendettement inférieure au plafond national de 12 ans⁷⁰.

Tableau n° 3 : Objectif de réduction de la capacité de désendettement (budget principal)

(en années)	2018	2019	2020	2021	2022
Capacité de désendettement prévisionnelle	14	13,7	13,4	13	12

Source : chambre régionale des comptes à partir du contrat financier conclu avec l'État en 2018.

⁶⁹ Budget principal et budgets annexes « locations des immobilisations » et « restauration », mais hors budget « régie dispositif de réussite éducative », créé en 2017 (à laquelle la ville contribue à hauteur d'environ 0,2 M€ par an), afin de garder un périmètre constant.

⁷⁰ Capacité de désendettement : ce ratio de l'encours de la dette sur l'épargne 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.

Tableau n° 4 : Analyse financière synthétique 2016-2019 – budgets consolidés⁷¹

	(en €)	2016	2017	2018	2019
1	Recettes réelles de fonctionnement	122 305 671	121 630 106	121 036 332	122 106 353
2	Dont recettes de la fiscalité locale	43 081 049	43 210 717	44 184 372	45 511 339
3	Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	18 649 780	18 559 543	19 020 016	18 657 461
4	Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	37 210 431	37 605 647	38 740 071	39 589 231
5	Dépenses réelles de fonctionnement	110 988 328	110 550 313	109 627 882	110 940 041
6	Dont charges à caractère général	17 588 393	17 888 128	19 127 644	18 503 178
7	Dont charges brutes de personnel (hors atténuations de charges)	66 602 052	69 128 353	67 111 095	68 813 179
8	Dont subventions de fonctionnement aux associations	8 344 419	7 981 596	8 113 551	8 166 609
9	Dont intérêts de la dette	3 772 622	3 681 372	3 618 777	3 566 579
10	Capacité d'autofinancement brute	9 404 583	10 662 668	11 881 849	10 886 133
11	Annuité en capital de la dette	8 787 135	9 625 454	10 200 968	10 973 188
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	617 448	1 037 214	1 680 881	- 87 055
13	Recettes d'investissement hors emprunt	7 600 395	5 427 494	5 466 241	8 099 737
14	Financement propre disponible (= 12 + 13)	8 217 843	6 464 708	7 147 122	8 012 682
15	Dépenses d'équipement réelles nettes (y compris travaux en régie mais hors subventions d'équipement versées)	13 759 749	15 121 852	12 722 243	16 232 718
16	Subventions d'équipement versées	116 042	47 301	3 168 223	2 980 614
17	Nouveaux emprunts de l'année	6 713 747	10 912 501	10 516 250	10 809 167
18	Encours de dette du budget principal au 31/12	139 648 459	140 934 195	141 249 250	141 085 230
19	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	14,8	13,2	11,9	13,0

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

De manière générale, la commune a atteint son objectif contractuel de désendettement, avec un ratio de 13 ans en 2019 (12,6 ans pour le seul budget principal⁷²).

⁷¹ L'annuité en capital de la dette ne comprend pas celle des trois emprunts obligataires *in fine* qui ne sera remboursée qu'à leur échéance (soit respectivement en 2022, 2030 et 2031, cf. *infra*). La chambre n'inclut pas, dans la détermination de la capacité d'autofinancement (CAF) brute, les charges et produits non décaissables, tels que les provisions et reprises de provisions qui impactent le fonds de roulement par le bilan comptable. Concernant les produits de cessions, elle les neutralise dans le calcul de la CAF et les compte dans les recettes d'investissement hors emprunt. Ces modalités sont conformes aux règles et normes comptables (cf. article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et article 2 du décret n° 2018-309 du 27 avril 2018 pris pour l'application des articles 13 et 29 de la loi précitée). Elles sont appliquées par la direction générale des collectivités locales, à partir des flux financiers suivis par la direction générale des finances publiques (cf. son tableau d'analyse des équilibres financiers fondamentaux de la commune sur le site <https://www.impots.gouv.fr/portail/collectivite>).

⁷² Cf. tableau de la situation financière 2016-2019 pour le seul budget principal en annexe n° 1.

3.2.2 L'évolution des produits et des charges

3.2.2.1 Les produits

Les produits de gestion atteignent 121,1 M€ en 2019 et sont constitués de 42 % de dotations et participations, 36,5 % de ressources fiscales propres, 15,5 % de fiscalité reversée par l'État et la métropole et 5 % de ressources d'exploitation. Ils augmentent légèrement depuis 2016 (+ 0,4 % en moyenne annuelle).

Concernant les produits dits « institutionnels », ceux-ci progressent notablement entre 2016 et 2019. En particulier, la dotation globale de fonctionnement croît de 6 % et s'élève à 39,6 M€ en fin de période, soit un ratio de 403 € par habitant, un montant presque deux fois supérieur à la moyenne de strate démographique, qui est de 211 €⁷³. Plus précisément, en dépit de la baisse de la dotation forfaitaire intervenue, notamment, dans le cadre du plan national de redressement des comptes publics, la commune a bénéficié d'une hausse de la dotation d'aménagement au titre de la péréquation de l'État.

Comme le précise la maire dans sa réponse, celle-ci comprend, principalement, une dotation de solidarité urbaine directement liée à la vulnérabilité et à la précarité particulière de la population.

Les produits dits « flexibles »⁷⁴, sur lesquels la commune dispose de marges de manœuvre, sont en augmentation d'1,6 % entre 2016 et 2019. Elles sont tirées par les ressources fiscales qui connaissent une hausse de 5,6 % et atteignent 45,5 M€ la dernière année. Leur progression s'explique, principalement, par la revalorisation des bases fiscales (« effet base »)⁷⁵ et la croissance de la population, en dépit de valeurs locatives qui restent faibles. Malgré une diminution opérée en 2016 et 2017, le maintien de taux relativement élevés participe, également, à l'obtention de recettes fiscales élevées⁷⁶. Les droits de mutation ont vu, par ailleurs, leur produit augmenter de 36 % en quatre ans, à 2,82 M€ en 2019.

Enfin, les recettes d'exploitation⁷⁷ connaissent une baisse conséquente de 24 % sur la période, à 5,17 M€ en 2019. Les redevances versées par les concessionnaires présentent même un solde déficitaire en 2019 (- 0,18 M€), du fait d'un contentieux avec le titulaire du contrat de délégation de service public d'exploitation des marchés d'approvisionnement de la ville.

⁷³ Source des données de la strate (communes de 50 000 à 100 000 habitants) : direction générale des finances publiques (DGFIP).

⁷⁴ Les ressources « flexibles » sont celles liées à la fiscalité ou aux produits des services et du domaine.

⁷⁵ Les bases locatives ont fait l'objet d'une revalorisation en loi de finances (+ 0,4 % en 2017). Depuis 2018, elles sont indexées sur un coefficient forfaitaire : + 1,1 % en 2018, + 2,2 % en 2019.

⁷⁶ Le taux de taxe d'habitation, qui était de 34,67 %, a été abaissé en 2015, 2016 et 2017 et est resté stable, depuis, à 32,30 %. Pour autant, en 2019, il est supérieur au taux moyen des communes de même taille (20,85 %). Concernant la taxe sur le foncier bâti, son taux (31,70 %) n'a pas varié sur la période. Il est également supérieur au taux moyen des communes de la strate (21,25 %).

⁷⁷ Produits du domaine, redevances des services périscolaires et d'enseignement et des services à caractère social notamment.

3.2.2.2 Les charges

Les charges courantes demeurent stables sur la période, à 110 M€ en moyenne par exercice.

Pour autant, les dépenses de personnel connaissent une augmentation, passant de 66,4 M€ en 2016 à 68,7 M€ en 2019.

Les charges à caractère général progressent de 5,2 % et s'élèvent à 18,5 M€ en 2019. Elles incluent, notamment, les subventions accordées au délégataire de l'exploitation du centre aquatique « Tourcoing les Bains » (2,6 M€ en 2019).

Les autres charges de gestion baissent fortement (- 13 %), en raison, principalement, de la diminution de subventions versées (caisse des écoles, CCAS, associations⁷⁸).

Tableau n° 5 : Contrat financier avec l'État – objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (budget principal)

(en €)	2017	2018	2019
Plafond des dépenses réelles de fonctionnement (1,2 % par an selon la loi, base 2017)	110 453 976	111 779 424	113 120 777
Plafond des dépenses réelles de fonctionnement (1 % par an selon le contrat, base 2017)		111 558 516	112 674 101
Dépenses réelles de fonctionnement réalisées (atténuations de charges déduites)		109 380 679	110 652 442
<i>Évolution en % par rapport à 2017</i>	<i>Sans objet</i>	<i>- 1 %</i>	<i>+ 0,2 %</i>

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

Au regard de la norme d'évolution maximale des dépenses réelles de fonctionnement découlant de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (plafond annuel d'1,2 % sur la base du compte administratif 2017 du seul budget principal) et de celle fixée dans le contrat financier conclu avec l'État (1 % dans le cas de Tourcoing), les objectifs de la commune ont été atteints (- 1 % en 2018 et + 0,2 % en 2019).

⁷⁸ La caisse des écoles percevait une subvention d'environ 2 M€ par an, qui a été supprimée en 2017 dans le cadre de la reprise de ses activités par la ville (ce qui explique, en partie, l'accroissement des dépenses de personnel sur la période) et la création, en 2017, de la régie autonome pour la gestion du dispositif de réussite éducative (cf. *supra*, partie « subventions attribuées aux tiers »). La subvention versée au CCAS est passée de 5,72 M€ en 2016 à 5,29 M€ en 2019.

3.2.3 La capacité d'autofinancement, la dette, le fonds de roulement

3.2.3.1 La capacité d'autofinancement et le besoin de financement⁷⁹

Entre 2016 et 2019, les produits de gestion augmentent d'1,1 % à un rythme supérieur à celui des charges de gestion qui sont stables (+ 0,1 %). Il en résulte un niveau de capacité d'autofinancement (CAF) brute en progression, à près de 10,9 M€ en 2019. Pour autant, elle est en baisse d'1 M€ par rapport à 2018, notamment en raison d'une hausse notable des dépenses de personnel, et ne représente que 9 % des produits de gestion, un niveau inférieur à la moyenne de strate de 14 %⁸⁰.

La CAF nette, qui correspond à la CAF brute diminuée des remboursements d'emprunts en capital, mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge obligatoire de la dette. Dans le cas de Tourcoing, l'accroissement de l'endettement sur la période a généré une augmentation continue des annuités, si bien qu'après avoir connu une amélioration en 2017 et 2018, la CAF nette se dégrade et devient négative en 2019. Cette année-là, l'épargne brute dégagée par la commune n'a pas permis de couvrir entièrement l'annuité en capital de la dette.

Tableau n° 6 : Évolution de la capacité d'autofinancement (budgets consolidés)

(en €)	2016	2017	2018	2019
CAF brute	9 404 583	10 662 668	11 881 849	10 886 133
- Annuité en capital de la dette	8 787 135	9 625 454	10 200 968	10 973 188
= CAF nette ou disponible	617 448	1 037 214	1 680 881	- 87 055

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

La commune demeure dans une situation où, pour financer ses investissements, ses ressources propres (CAF nette et autres recettes d'investissement) ne suffisent pas. Elle doit donc souscrire à cette fin, chaque année, de nouveaux emprunts. Compte tenu de l'augmentation des dépenses d'équipement (cf. *infra*, partie « investissement public communal »), ce besoin s'accroît sur la période et atteint près de 10,9 M€ en 2019.

Tableau n° 7 : Évolution du besoin de financement de l'investissement par l'emprunt

(en €)	2016	2017	2018	2019
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 5 700 270	- 8 406 903	- 8 434 755	- 10 873 658
Nouveaux emprunts de l'année	6 713 747	10 912 501	10 516 250	10 809 167

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

⁷⁹ Cf. *infra*, partie « investissement public communal » pour le détail du financement de l'investissement.

⁸⁰ Source sur les données de la strate : DGFIP. Les juridictions financières estiment qu'un bon niveau de CAF brute dans une collectivité se situe à 15 % de ses produits de gestion.

3.2.3.2 La dette et la capacité de désendettement

Conséquence des nouveaux emprunts contractés, l'encours total de dette augmente, de 139,6 M€ en 2016 à 141,1 M€ en 2019⁸¹. Sa progression sur la période est, cependant, moindre, comparée à celle observée lors des années antérieures⁸².

Tableau n° 8 : Évolution de la dette et de la capacité de désendettement

(en €)	2016	2017	2018	2019
Encours de dette au 31 décembre	139 648 459	140 934 195	141 249 250	141 085 230
CAF brute	9 404 583	10 662 668	11 881 849	10 886 133
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	14,8	13,2	11,9	13,0

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

La capacité de désendettement de la commune atteint 13 ans, fin 2019, et 12,6 ans pour le seul budget principal, ce qui est conforme au contrat conclu avec l'État. Elle est en amélioration par rapport à 2016 (près de 15 ans) et aux années précédentes (21 ans, en moyenne, entre 2010 et 2015). Cependant, elle s'est dégradée par rapport à 2018, en raison du maintien d'un encours élevé de dette et d'une diminution de la CAF brute. En outre, elle se situe au-dessus du ratio moyen de désendettement des communes de plus de 10 000 habitants, d'environ sept ans en 2019. La dette totale par habitant s'élève, à Tourcoing, à 1 437 € en 2019, contre 1 368 € pour la moyenne de strate.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la maire nuance l'augmentation de l'encours de dette et souligne que la commune travaille, depuis 2014, à assainir sa situation financière.

Enfin, si elle apparaît sécurisée à près de 70 % (taux fixe ou variable simple), la dette repose sur plus de 80 contrats, dont trois sont des emprunts obligataires « *in fine* » présentant la particularité de ne donner lieu au remboursement du capital qu'à leur échéance. Le premier, de 9,8 M€, a été souscrit en 2012 pour une durée de dix ans (échéance en 2022). Les deux autres, de 7 M€ chacun, ont été souscrits en 2013 pour des durées respectives de 17 ans et 18 ans (soit des échéances en 2030 et 2031). Ces emprunts nécessitent que la commune constitue, chaque année, une réserve budgétaire pour couvrir les annuités correspondantes mais sans pouvoir les rembourser, ce qui ne peut se faire qu'à leur terme.

⁸¹ L'encours de la dette correspond au montant du capital des emprunts restant à rembourser par la commune. Dans le cas de Tourcoing, il est majoritairement porté par le budget principal (137,6 M€ contre 3,5 M€ au budget annexe « location des immobilisations »).

⁸² Pour le seul budget principal, l'encours de dette était passé de 83 M€ en 2009 à 136,7 M€ en 2014 (cf. rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Nord-Pas-de-Calais-Picardie de 2015 sur la commune).

3.2.3.3 Le fonds de roulement

Tableau n° 9 : Évolution du fonds de roulement

(en €)	2016	2017	2018	2019
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	1 013 477	2 505 598	2 081 495	- 64 491
Fonds de roulement net global	6 781 280	9 286 500	11 367 995	11 308 091
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	22,4	30,7	37,9	37,3

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

Le cumul des nouveaux emprunts sur 2016-2019 (38,9 M€) est supérieur au besoin de financement (33,4 M€), ce qui permet de reconstituer le fonds de roulement⁸³. Alors qu'il n'était que de 6,8 M€ en 2016, soit l'équivalent de seulement 22,4 jours de charges courantes, il augmente à 11,3 M€ en 2019, soit plus de 37 jours. Pour autant, son niveau demeure relativement faible.

3.3 L'impact de la crise sanitaire et l'exécution du budget 2020

3.3.1 L'impact de la crise sanitaire

Le conseil municipal a adopté le budget primitif en juillet 2020, c'est-à-dire après le début de la pandémie de Covid-19. Son élaboration a donc pris directement en compte des estimations d'impact.

Ainsi, les achats nets liés à la crise ont été estimés à environ 0,46 M€ (acquisition de masques, de matériels, de produits)⁸⁴. De plus, durant le premier confinement, près d'un millier d'agents sont restés mobilisés, pour lesquels une prime exceptionnelle a été versée, dont le coût s'est élevé à 0,3 M€. Ces dépenses ont été contrebalancées, en partie, par des économies de gestion de 0,675 M€ (fluides, communication, alimentation...).

Concernant l'impact de la crise sur ses recettes, la commune a chiffré la perte de ressources d'exploitation à 0,66 M€ (tarifs de services, redevances...). En particulier, plusieurs commerces et entreprises ont bénéficié d'exonérations en matière de loyers, droits de place et de taxe foncière⁸⁵. Des subventions ont également été perdues à hauteur de 0,14 M€.

⁸³ Le fonds de roulement net global (FRNG) correspond au surplus des ressources durables après financement de l'actif immobilisé. La doctrine des juridictions financières estime qu'un FRNG se situe à un bon niveau lorsqu'il est au-dessus de 60 jours de charges courantes (le seuil « plancher » en deçà duquel le fonctionnement de la collectivité est compromis étant de 30 jours), mais en dessous de 90 jours (seuil « plafond » au-delà duquel il est permis de s'interroger sur un excès de ressources prélevées).

⁸⁴ En tenant compte de la prise en charge par l'État de 50 % du coût des achats effectués entre avril et juin 2020, soit une somme de 0,13 M€ pour Tourcoing.

⁸⁵ Ces exonérations s'inscrivent également dans le cadre du « plan commerce » dont s'est doté la ville en 2015, en accord avec la région, compétente en matière de développement économique.

Tableau n° 10 : Impact financier de la crise sanitaire en fonctionnement

(en €)	En moins	En plus
Dépenses	675 000 (économies)	760 000 (surcoûts)
Recettes	807 000 (pertes)	
Impact net de la crise sanitaire	892 000 (pertes + surcoûts nets)	

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

L'impact financier net de la crise sanitaire peut donc être estimé à 0,89 M€ en fonctionnement, un montant relativement limité au regard du budget de la commune. De plus, environ un tiers de ce coût (0,34 M€), correspondant aux achats, a été rendu éligible, par une délibération de décembre 2020, au dispositif réglementaire d'étalement de charges pour une durée maximale de cinq ans, soit jusqu'en 2024, réduisant l'impact direct sur le budget 2020⁸⁶.

3.3.2 L'exécution du budget 2020

Tel qu'adopté, le budget primitif de juillet 2020 prévoyait des dépenses de fonctionnement de plus de 116 M€ et des recettes de fonctionnement d'environ 124 M€. S'il avait été entièrement exécuté, la CAF brute aurait diminué à 7,1 M€, fin 2020, soit une contraction d'épargne de 3,7 M€ par rapport à 2019.

Or, d'après les données d'exécution du budget 2020⁸⁷, les recettes de fonctionnement se sont élevées à 125,2 M€, bénéficiant, notamment, de produits institutionnels et fiscaux plus importants que prévus, et les dépenses, à 112,2 M€, toutes les charges prévisionnelles n'ayant pas été réalisées. Pour autant, par rapport à 2019, l'augmentation des dépenses de fonctionnement atteint 1,26 % pour le seul budget principal⁸⁸, soit un taux supérieur à la norme fixée dans le contrat conclu avec l'État. Elle résulte de la hausse des charges de personnel et à caractère général. Mais dans le contexte de la crise sanitaire, le dispositif national de pilotage financier des collectivités a été suspendu pour 2020⁸⁹.

⁸⁶ Conformément à la circulaire du 24 août 2020 sur le traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités territoriales liées à la gestion de la crise. Les coûts éligibles au dispositif d'étalement (0,34 M€ dans le cas de Tourcoing) sont considérés comme une dépense d'investissement, étalée sur cinq ans, que la commune finance, chaque année entre 2020 et 2024, par une dotation aux amortissements (d'environ 68 000 € dans le cas présent).

⁸⁷ Les comptes administratifs et de gestion 2020 ont été approuvés lors du conseil municipal de juin 2021.

⁸⁸ Cf. tableau de l'exécution du budget principal 2020 en annexe n° 1.

⁸⁹ Conformément à la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

Tableau n° 11 : Exécution du budget 2020 – budgets consolidés

	(en €)	2019 (rappel)	2020
1	Recettes réelles de fonctionnement	122 106 353	125 417 230
2	Dont recettes de la fiscalité locale	45 511 339	45 688 367
3	Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	18 657 461	18 766 055
4	Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	39 589 231	40 314 027
5	Dépenses réelles de fonctionnement	110 940 041	112 396 488
6	Dont charges à caractère général	18 503 178	19 060 212
7	Dont charges brutes de personnel (hors atténuations de charges)	68 813 179	69 384 215
8	Dont subventions de fonctionnement aux associations	8 166 609	8 262 562
9	Dont intérêts de la dette	3 566 579	3 349 485
10	Capacité d'autofinancement brute	10 886 133	10 723 430
11	Annuité en capital de la dette	10 973 188	10 838 405
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	- 87 055	- 114 974
13	Recettes d'investissement hors emprunt	8 099 737	9 176 025
14	Financement propre disponible (= 12 + 13)	8 012 682	9 061 051
15	Dépenses d'équipement réelles nettes (y compris travaux en régie mais hors subventions d'équipement versées)	16 232 718	12 284 536
16	Subventions d'équipement versées	2 980 614	8 073 858
17	Nouveaux emprunts de l'année	10 809 167	16 517 500
18	Encours de dette du budget principal au 31/12	141 085 230	146 765 242
19	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	13,0	13,7

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et de gestion 2019 et 2020.

Au final, la CAF brute (budgets consolidés) s'élève à 10,7 M€, fin 2020, en diminution de seulement 0,16 M€ par rapport à 2019⁹⁰. Mais déduction faite des annuités d'emprunts, la CAF nette demeure, en 2020, déficitaire, à - 0,11 M€. Ainsi, pour la seconde année consécutive, la commune n'a pas été en mesure de dégager une épargne nette destinée à financer l'investissement.

Or, en 2020, ses dépenses totales d'équipement se sont élevées à 20,4 M€ (dont 8 M€ de subventions versées). Comme les années précédentes, les recettes d'investissement ne suffisant pas à les couvrir entièrement, la commune a dû souscrire de nouveaux emprunts, à hauteur de 16,5 M€, soit la somme la plus élevée de toute la période 2016-2020. Parallèlement, son fonds de roulement a augmenté, à plus de 16,8 M€, soit l'équivalent de 55 jours de charges courantes.

Ainsi, la collectivité a maintenu, en 2020, un niveau soutenu d'investissement, au regard de ses capacités financières, financé très majoritairement par de la nouvelle dette.

Les nouveaux emprunts souscrits entraînent une augmentation de l'encours de dette, à plus de 146,7 M€, fin 2020, portant la capacité de désendettement à 13,7 ans (13,4 ans pour le seul budget principal).

Malgré l'amélioration constatée depuis 2016, avec notamment une capacité à se désendetter qui, en 2020, est meilleure qu'en début de période, la situation financière reste fragile.

⁹⁰ Le dispositif d'étalement de charges liées à la crise sanitaire est pris en compte.

3.4 Les tendances pour 2021-2024

3.4.1 Le budget 2021

La commune de Tourcoing a adopté son budget primitif lors de son conseil municipal de mars 2021. Celui-ci prévoit des recettes de fonctionnement de 122,8 M€, et des dépenses de fonctionnement de 113,4 M€⁹¹. Les dépenses d'équipement (subventions comprises, mais hors restes à réaliser) ont été inscrites à 17,5 M€, un montant que la commune justifie par sa participation au plan national de relance. Pour les financer, elle prévoit des recettes d'investissement de 7,6 M€ (dont plus de 2 M€ de produits de cessions) et des nouveaux emprunts de près de 13 M€.

Si le budget 2021 devait être entièrement réalisé, l'encours total de dette s'élèverait à 147,3 M€. Avec une CAF brute projetée à environ 9,4 M€, la capacité de désendettement de la commune grimperait alors à 15,7 ans (budgets consolidés).

Cependant, en se basant sur les taux moyens d'exécution des années antérieures, la CAF brute dégagée pourrait être de 9,9 M€, fin 2021, et permettrait de stabiliser la dette à 146,7 M€, soit le même encours qu'en 2020. Pour autant, la situation financière de la commune serait toujours aussi tendue, avec une CAF nette déficitaire de plus de 2 M€ et un ratio de désendettement de 14,8 ans, fin 2021.

3.4.2 Les projections 2022-2024

En l'absence de présentation en conseil municipal d'éléments sur les années à venir, la chambre a réalisé une projection financière à horizon 2024. Cette simulation est à prendre avec la précaution d'usage, surtout au regard d'un contexte incertain lié aux effets à moyen et long termes de la crise sanitaire. Elle n'a pas d'autre objet que de permettre d'engager la réflexion sur la soutenabilité budgétaire de la commune.

À partir de 2022, en se fondant sur les taux annuels moyens constatés entre 2016 et 2019, la chambre a retenu, comme hypothèses d'évolution, une progression de 0,9 % par an des charges de gestion, et de 0,6 % par an concernant les produits de gestion⁹². Les montants annuels moyens des dépenses et recettes d'équipement observés entre 2016 et 2020 ont été pris en considération, soit 16,5 M€ en dépenses⁹³ et 7,2 M€ en recettes.

⁹¹ Budgets consolidés, avec neutralisation des flux entre le budget principal et les budgets annexes, et prise en compte du mécanisme d'étalement des charges liées à la Covid-19.

⁹² Concernant les charges de gestion, les hypothèses sont les suivantes : dépenses de personnel : + 1 % par an ; charges à caractère général : + 1,7 % par an. En revanche, l'évolution des autres charges (subventions de fonctionnement notamment) resterait stable. Concernant les produits de gestion, les hypothèses sont les suivantes : ressources fiscales propres : + 1,2 % par an (à partir d'un montant 2021 en hausse de plus de 8 % par rapport à 2020) ; et produits institutionnels : + 0,4 % par an. Concernant la population, une hypothèse de + 0,9 % a été retenue à partir de 2022, correspondant à l'évolution moyenne annuelle constatée entre 2016 et 2020. La chambre relève, néanmoins, une faible progression de la population entre 2020 et 2021.

⁹³ Subventions d'équipement comprises mais hors travaux en régie.

La poursuite, jusqu'en 2024, de l'étalement des charges liées à la crise sanitaire a été prise en compte, de même que le remboursement intégral de l'un des emprunts obligataires *in fine* arrivant à échéance en 2022 (9,8 M€), ce qui explique la baisse de l'encours de dette à partir de cet exercice, à 137,3 M€.

Sur ces bases, la CAF brute se situerait à 10,2 M€ en 2024. Sans recours à son fonds de roulement, la commune devrait emprunter 33,9 M€ entre 2022 et 2024 pour financer des dépenses d'équipement d'un montant cumulé de 49,5 M€. La capacité de désendettement atteindrait 13,2 ans en 2024, soit un niveau toujours supérieur au seuil d'alerte des 12 ans.

En outre, sa CAF nette, déficitaire depuis 2019, continuerait à l'être, à des montants conséquents (plus d'1 M€ en 2024), signifiant que la commune ne serait plus en mesure, de manière durable, de couvrir ses remboursements d'emprunts par son épargne brute et qu'elle aurait besoin, pour y parvenir, de puiser sur une partie de ses recettes propres destinées, normalement, à l'investissement.

Tableau n° 12 : Prospective 2021-2024 (budgets consolidés)

(en milliers d'euros)	2020 (rappel)	2021	2022 ⁹⁴	2023	2024
Produits de gestion (a)	122 562	122 738	123 529	124 327	125 134
Charges de gestion (b)	108 483	108 958	109 974	111 003	112 045
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a - b)	14 079	13 780	13 554	13 324	13 089
+ Résultat financier	- 3 349	- 3 734	- 3 406	- 2 924	- 2 890
+ Autres produits et charges exceptionnels réels (hors cessions)	- 6	- 3	0	0	0
= CAF brute	10 723	9 921	10 148	10 400	10 198
- Remboursement de la dette en capital ancienne	10 838	12 378	22 205	10 604	9 973
- Remboursement de la dette en capital nouvelle	0	0	503	1 056	1 498
= CAF nette (c)	- 115	- 2 457	- 12 560	- 1 260	- 1 273
Recettes d'investissement hors emprunt (d)	9 176	7 571	15 609	7 236	7 236
Financement propre disponible (c - d)	9 061	5 114	3 049	5 976	5 963
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	12 285	11 275	14 000	14 000	14 000
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	8 074	6 249	2 500	2 500	2 500
- Participations et investissements financiers nets	- 330	- 341	- 330	- 330	- 330
- Charges à répartir	339	272	204	136	68
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immobilisations	- 1	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 11 284	- 12 340	- 13 325	- 10 330	- 10 274
Nouveaux emprunts de l'année	16 518	12 340	13 325	10 330	10 274
Fonds de roulement net global (FRNG)	16 815	16 815	16 815	16 815	16 815
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	54,9	54,5	54,2	53,9	53,4

Encours de dette	146 765	146 726	137 343	136 013	134 817
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	13,7	14,8	13,5	13,1	13,2
Nombre d'habitants	98 028	98 126	99 009	99 900	100 799
Encours de dette par habitant (en €)	1 497	1 495	1 387	1 361	1 337

Source : chambre régionale des comptes à partir du budget prévisionnel 2021 de la commune.

Dans ces conditions, afin de retrouver la trajectoire d'une situation financière plus équilibrée sur les prochaines années, la chambre ne peut qu'inviter la commune à renforcer la maîtrise de ses charges de fonctionnement et adapter ses dépenses d'équipement à ses capacités d'épargne.

⁹⁴ En 2022, le remboursement de dette en capital ancienne inclut le capital de l'emprunt obligataire *in fine* de 9,8 M€. Les recettes d'investissement hors emprunts prennent en compte les réserves budgétaires accumulées entre 2013 et 2021 (8,82 M€, à raison de 0,98 M€ par an) pour rembourser l'emprunt obligataire *in fine* précité.

Dans sa réponse, la maire indique que les efforts de gestion, engagés depuis 2014, se poursuivront sur la période 2022-2024, la bonne gestion restant une priorité pour l'équipe municipale. Elle souligne, pour autant, que la commune doit continuer à assurer ses compétences obligatoires, en particulier en matière d'entretien du patrimoine (cf. *infra*, partie investissement public local).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité des documents budgétaires et comptables peut être améliorée sur plusieurs points tels que la complétude de certaines annexes, l'évaluation du risque, en particulier contentieux, pouvant donner lieu à une provision, et la fiabilisation du patrimoine communal. Sur ce dernier sujet, une démarche a été engagée.

Si la situation financière s'est améliorée entre 2016 et 2018, elle se tend depuis 2019 sous l'effet conjugué de la diminution de la capacité d'autofinancement (CAF) brute et de l'augmentation de l'encours de dette, nécessaire à l'investissement. Alors que la crise sanitaire a eu un impact financier relativement limité en 2020, grâce en particulier au mécanisme d'étalement des charges instauré par l'État, la CAF brute a poursuivi sa baisse en raison d'une hausse des charges de fonctionnement. La commune a, par ailleurs, contracté de nouveaux emprunts, à hauteur de 16,5 M€, soit le montant le plus élevé depuis 2016, afin de financer des dépenses d'équipement de 20,4 M€.

Il en est résulté un encours de dette de près de 147 M€ et une capacité de désendettement portée à 13,7 ans. Si ce ratio se situe en-deçà de celui de 2016 (15 ans) et des années antérieures (21 ans en moyenne entre 2010 et 2015), il reste au-dessus du seuil d'alerte des 12 ans admis pour les communes et pourrait dépasser les 14 ans en 2021. De plus, en raison de la hausse des annuités d'emprunts, l'épargne nette est devenue négative en 2019 et 2020, et continuerait à l'être durablement par la suite.

Dans ces conditions, afin de retrouver la trajectoire d'une situation financière plus équilibrée dans les prochaines années, la commune est invitée, dès 2021, à renforcer la maîtrise de ses charges de fonctionnement et adapter ses dépenses d'équipement à ses capacités d'épargne.

Selon la maire, les efforts de gestion initiés depuis 2014 se poursuivront sur les années 2022-2024, mais la commune doit, néanmoins, pouvoir continuer à assurer les compétences obligatoires qui lui incombent.

4 L'INVESTISSEMENT PUBLIC COMMUNAL

4.1 Le pilotage stratégique de l'investissement

4.1.1 La stratégie patrimoniale

Dans son « plan prévisionnel d'investissement » adopté en juillet 2020, la commune détaille ses grands projets portés depuis 2014, au cœur de sa politique d'investissement : nouveau quartier du « quadrilatère des piscines » et redynamisation du centre-ville, rénovation urbaine du quartier de la Bourgogne, transformation de la gare et de ses abords, redéfinition de « l'éco-quartier de l'Union ». Ces opérations visent à « renforcer l'offre de services aux habitants, consolider son centre-ville, comme point d'appui pour son attractivité économique et résidentielle, et agir toujours pour un développement territorial équilibré, en sortant le quartier sensible de la Bourgogne des radars de la politique de la ville ». Beaucoup de projets concernent, également, l'entretien et la rénovation du patrimoine communal.

Pour autant, comme vu précédemment, la collectivité ne dispose pas d'un véritable inventaire physique et comptable fiable, cohérent avec l'état de l'actif du comptable public. Il n'existe pas de document formalisé relatif à une stratégie patrimoniale pluriannuelle, de type « schéma directeur » ou « immobilier », bien qu'une démarche ait été initiée en ce sens. Elle a ainsi mis en place, en 2021, un groupe de travail avec l'objectif d'élaborer une cartographie recensant l'ensemble de ses locaux immobiliers. La chambre ne peut qu'encourager la commune à formaliser une stratégie patrimoniale.

4.1.2 La programmation pluriannuelle des investissements

Le pilotage des investissements nécessite, également, de s'appuyer sur une programmation pluriannuelle. En particulier, en vertu des articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales, le rapport annuel sur les orientations budgétaires doit comporter « *la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant, les orientations en matière d'autorisation de programme* ». Ces dispositions sont à mettre en relation avec celles de l'article L. 2311-2 dudit code qui stipulent que, dans le cadre du budget, « *le conseil municipal détermine l'ordre de priorité des travaux à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité. La délibération intervenue comporte une évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution de ces travaux, ainsi qu'une répartition de cette dépense par exercice si la durée des travaux doit excéder une année, et l'indication des ressources envisagées pour y faire face* ». Ainsi, le conseil municipal doit pouvoir disposer d'une vue pluriannuelle d'ensemble des projets d'investissement, avec des estimations financières par exercice.

Concernant Tourcoing, si le rapport annuel sur les orientations budgétaires présente bien la liste des autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP), et que celle-ci est régulièrement actualisée par le conseil municipal, ce dernier ne s'est jamais prononcé sur les engagements pluriannuels en matière de programmation d'investissement, dont les AP/CP ne constituent qu'une partie et l'un des outils possibles de mise en œuvre.

Certes, il a délibéré sur un « plan prévisionnel d'investissement » lors de sa séance de juillet 2020, mais ce dernier se contente de lister une cinquantaine de projets par secteur⁹⁵, sans en estimer le coût par exercice, ni les recettes prévisionnelles, ni les impacts éventuels en fonctionnement. Aucune donnée prospective permettant d'évaluer la soutenabilité budgétaire des opérations aux capacités financières de la collectivité n'y est adossée.

En conséquence, la chambre recommande à la commune de compléter son plan prévisionnel d'investissement avec des estimations chiffrées de dépenses et de recettes par exercice permettant d'apprécier, de manière pluriannuelle, la soutenabilité budgétaire des opérations, et de le soumettre à l'approbation de son conseil municipal.

Recommandation n° 5 : soumettre au vote du conseil municipal le plan prévisionnel d'investissement complété et actualisé par des estimations financières permettant d'apprécier, par exercice et de manière pluriannuelle, la soutenabilité budgétaire des opérations.

4.2 Le pilotage administratif et technique de l'investissement

Selon la commune, les projets émanent des orientations des élus, de demandes d'habitants, ou des services dans le cadre de l'entretien courant. Leur pilotage administratif et technique (évaluation de la faisabilité et des coûts) est assuré par la direction de l'architecture et des ateliers municipaux, en lien avec les services concernés (sports, éducation, culture...).

Les projets sont présentés et concertés avec les usagers au travers de réunions publiques et/ou des conseils de quartier. Ils font l'objet d'arbitrages budgétaires et sont inscrits dans les tableaux de suivi tenus par les services. Une fois validées, les opérations peuvent s'engager, en interne ou avec l'aide d'une équipe extérieure.

Cette démarche de projet gagnerait, néanmoins, à être complétée par des dispositifs d'évaluation en termes de délais de réalisation, de coûts, de taux d'occupation, d'utilité socio-économique, ou encore de retombées pour le territoire. Sur la base des données existantes, une dynamique de population peut être observée depuis 2014, la commune ayant gagné plus de 5 500 habitants en huit ans, signe d'une certaine attractivité, même si elle n'est pas le seul indicateur. Cependant, les résultats apparaissent plus contrastés concernant les interventions urbaines dans le quartier de la Bourgogne⁹⁶.

La maire précise, dans sa réponse, qu'un nouveau programme de rénovation urbaine concerne ce quartier.

⁹⁵ Culture, patrimoine ; éducation et cuisines scolaires ; sécurité, propreté ; environnement ; commerce ; petite enfance ; associations, jeunesse, social ; sports ; handicap ; administration générale.

⁹⁶ Cf. *supra*, partie « présentation générale », et notamment la mention du rapport de la Cour des comptes de 2020 sur l'évaluation de l'attractivité des quartiers prioritaires.

4.3 L'évolution et le financement des investissements

4.3.1 L'évolution des dépenses d'équipement et les principaux secteurs concernés

4.3.1.1 L'évolution des dépenses d'équipement

Les dépenses totales d'équipement (subventions versées et travaux en régie compris) sont en progression sur la période, de 13,9 M€ en 2016 à 20,4 M€ en 2020, soit une moyenne annuelle de 16,9 M€. Pour mémoire, elles s'élevaient à 21,6 M€ par an, en moyenne, entre 2009 et 2014. L'objectif de « redresser » la situation financière de la commune a donc conduit cette dernière, à partir de 2015, à réduire le niveau de ses investissements, même si elle s'était laissée la possibilité d'atteindre une enveloppe annuelle de dépenses de 15 M€ sur 2015-2020⁹⁷, montant qui a été dépassé à partir de 2017.

Tableau n° 13 : Évolution des dépenses d'équipement réalisées (budgets consolidés)

(en M€)	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul 2016-2020
Total dépenses d'équipement*	13,87	15,17	15,89	19,21	20,36	84,51
Dont subventions d'équipement versées	0,12	0,05	3,17	2,98	8,07	14,39

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

* Y compris les travaux en régie et subventions d'équipement versées.

Comme vu précédemment, malgré le contexte de la pandémie et des capacités budgétaires contraintes, la commune a maintenu, en 2020, un niveau soutenu d'investissements, alors qu'une diminution de 5,8 % des dépenses des collectivités en la matière était constatée au plan national, et même de 11,7 % pour le seul bloc communal⁹⁸.

Ainsi, le montant total de dépenses d'équipement par habitant augmente à Tourcoing, de 147 € en 2016 à 196 € en 2019, et dépasse les 207 € en 2020. Pour autant, il demeure très inférieur à la moyenne de strate, de 406 € en 2019⁹⁹.

En 2021, la commune a inscrit 17,5 M€ de dépenses nouvelles dans son budget¹⁰⁰, un montant qu'elle justifie par sa volonté de bénéficier des aides de l'État dans le cadre du plan national « France relance »¹⁰¹.

⁹⁷ Cf. rapport d'observations définitives de la chambre sur la commune de Tourcoing de 2015.

⁹⁸ Sources : Banque postale et baromètre n° 3 sur l'impact de la crise de la Covid-19 sur les finances locales (février 2021) de M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur spécial de la mission budgétaire « relations avec les collectivités territoriales » à l'Assemblée nationale.

⁹⁹ Cette situation est confirmée dans le rapport d'audit interne de la commune de 2020 qui mentionne que « sur la période 2014-2019, la ville a consacré 94 M€ (mandats émis) au financement de ses dépenses d'équipement. Un montant conséquent qui pour autant, rapporté à la population de la ville, reste bien en-deçà de la moyenne de la strate ».

¹⁰⁰ En plus de restes à réaliser d'un montant de 11,5 M€.

¹⁰¹ Ainsi, son rapport de présentation du budget 2021 mentionne « un programme d'investissement ambitieux calibré aux capacités de financement de la commune et qui participera à la relance tout en bénéficiant des aides financières de l'État ».

4.3.1.2 Les principaux secteurs concernés

D'après la présentation croisée des comptes administratifs par fonction budgétaire sur la période 2016-2020¹⁰², les dépenses d'investissement se concentrent, principalement, dans les secteurs de l'aménagement du territoire, du logement et des transports (29,5 M€ en cumulé, soit 34 % des dépenses), l'enseignement, la formation et l'apprentissage (22,9 M€, 27 %), la culture, la jeunesse, les sports et les loisirs (17,3 M€, 20 %), et la sécurité (6,9 M€, 8 %).

Parmi les grands chantiers programmés peuvent être cités les travaux dans les écoles (13 M€), le nouvel hôtel de police (6,1 M€), la salle de spectacle « Le Grand Mix » (3,4 M€), les équipements du « Quadrilatère des piscines » tels qu'une nouvelle école (3,2 M€), la rénovation de l'éclairage public (3 M€), ou encore la vidéo-surveillance (2 M€).

Concernant les subventions d'équipement versées, une grande partie concerne la société d'économie mixte « Ville Renouvelée » dans le cadre de ses opérations d'aménagement.

4.3.2 Le financement et la soutenabilité des dépenses d'équipement

Le « financement propre disponible » correspond aux ressources, hors emprunt, dont dispose une collectivité pour financer ses dépenses d'équipement. Dans le cas de Tourcoing, il comprend, principalement, les subventions reçues (près de 50 % des ressources), le fonds de compensation de la TVA¹⁰³ (plus du quart des ressources), les produits de cessions et la CAF nette.

Tableau n° 14 : Évolution du financement propre disponible (budgets consolidés)

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020
CAF nette disponible	617 448	1 037 214	1 680 881	- 87 055	- 114 974
+ TLE et taxe d'aménagement	28 472	38 746	116 948	121 944	31 362
+ FCTVA	1 519 487	1 860 955	2 282 342	1 878 440	2 424 482
+ Subventions d'investissement reçues	4 999 395	2 435 467	2 850 055	4 968 874	3 960 985
+ Produits de cessions	1 053 041	1 092 326	216 896	969 143	2 627 752
+ Fonds affectés à l'équipement				161 336	131 444
= Financement propre disponible	8 217 843	6 464 708	7 147 122	8 012 682	9 061 051
Dépenses d'équipement réelles (y compris subventions et travaux en régie)	13 875 791	15 169 153	15 890 466	19 213 332	20 358 394
<i>Financement propre disponible / Dépenses d'équipement</i>	<i>59,2 %</i>	<i>42,6 %</i>	<i>45,0 %</i>	<i>41,7 %</i>	<i>44,5 %</i>

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

¹⁰² Cf. annexe n° 2, à partir des comptes administratifs 2016-2020.

¹⁰³ Le FCTVA est une dotation versée, deux ans après, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, destinée à assurer une compensation, à un taux forfaitaire, de la charge de TVA qu'ils supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement.

Le ratio financement propre disponible / dépenses d'équipement permet d'évaluer la soutenabilité budgétaire du volume annuel d'investissement ; ce dernier peut être considéré comme n'étant pas soutenable si le taux est durablement inférieur à 45 %¹⁰⁴. À Tourcoing, hormis l'année 2016 et, dans une moindre mesure, 2018, il se situe en dessous des 45 %, et ce, malgré un niveau de dépenses d'équipement relativement bas par rapport à la moyenne de strate.

Le cumul de CAF nette sur 2016-2020 ne permet de financer que 3,7 % des dépenses totales d'équipement. Comme vu précédemment, si la commune a réussi à maintenir un niveau de CAF brute de plus de 10 M€ par an depuis 2017, celle-ci est fortement amputée par les annuités d'emprunts. Il en est résulté, en 2019 et 2020, une CAF nette négative, signifiant que la commune n'a dégagé aucune épargne pour investir.

Les produits de FCTVA augmentent, passant d'1,5 M€ en 2016 à 2,4 M€ en 2020, consécutivement à la hausse des dépenses d'équipement.

La commune bénéficie, également, de subventions d'investissement (État, métropole, région, département...), dont le montant cumulé sur 2016-2020 (19,5 M€) permet de couvrir plus de 23 % des dépenses. Leur montant est variable selon les années¹⁰⁵.

Enfin, le reste du financement de l'investissement comprend des produits de cessions, autour d'1 M€ par an sur 2016-2019¹⁰⁶. En 2020, ils s'élèvent à plus de 2,6 M€.

Au final, le financement propre disponible ne suffit pas à couvrir les dépenses d'équipement, ce qui nécessite, pour la commune, de recourir à l'emprunt. Ce dernier constitue, en réalité, la principale source de financement des investissements. Depuis 2017, son montant annuel, de plus de 10 M€ (16,5 M€ en 2020), dépasse le niveau de financement propre disponible. Il équivaut, en 2020, à plus de 80 % des dépenses d'équipement réalisées cette année-là. Ce faisant, il contribue à maintenir un encours de dette relativement élevé (cf. *supra*, partie « situation financière »).

Dans sa réponse aux observations provisoires, la maire fait valoir que la majeure partie des investissements mis en œuvre depuis 2014 sont des dépenses nécessaires, liées à l'entretien du patrimoine communal, en particulier scolaire.

¹⁰⁴ À l'inverse, au-delà de 90 %, cette situation peut être le signe d'un excès des ressources prélevées, au regard des investissements réalisés.

¹⁰⁵ Il est de 3 M€ en 2017 et 2018, d'environ 5 M€ en 2016 et 2019, et de plus de 4 M€ en 2020. Cf. annexe n° 2.

¹⁰⁶ Mise à part 2018 où ils n'atteignent que 0,2 M€.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la commune de Tourcoing n'a pas encore formalisé de stratégie patrimoniale, une démarche a été engagée en ce sens. Elle dispose d'un plan prévisionnel d'investissement adopté par son conseil municipal en juillet 2020 mais sans estimations financières chiffrées, ce qui ne permet pas d'apprécier la soutenabilité budgétaire des opérations prévues. Elle est donc invitée à le compléter en ce sens et à le soumettre à son assemblée délibérante.

Tout en restant très en-deçà de la moyenne des communes de même taille en euros par habitant (environ 200 € contre 400 € pour la strate), les dépenses totales d'équipement sont en nette augmentation, passant de 13,9 M€ en 2016 à 20,4 M€ en 2020. Elles visent à renouveler le patrimoine de la commune tout en cherchant à renforcer son attractivité ainsi que sa mixité.

Pour les financer, ses seules ressources propres ne sont pas suffisantes ; elle doit souscrire, chaque année, de nouveaux emprunts, à des montants croissants (16,5 M€ en 2020 contre 6,7 M€ en 2016), mais qui paraissent difficilement soutenables au regard de sa situation budgétaire qui reste tendue en fin de période.

Le pilotage administratif et technique des opérations s'appuie sur une « méthodologie de projet », associant habitants et usagers, portée par les services techniques de la commune, qui gagnerait à être complétée par une démarche d'évaluation des retombées sur le territoire.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Situation financière du budget principal	47
Annexe n° 2. Dépenses annuelles d'investissement et subventions d'investissement reçues	48
Annexe n° 3. Délégation de service public « Tourcoing les Bains » - Situation financière 2016-2019	49

Annexe n° 1. Situation financière du budget principal

Tableau n° 15 : Analyse financière synthétique 2016-2019 – budget principal

	(en €)	2016	2017	2018	2019
1	Recettes réelles de fonctionnement	121 804 754	121 505 518	121 102 015	121 970 732
2	Dont recettes de la fiscalité locale	43 081 049	43 210 717	44 184 372	45 511 339
3	Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	18 649 780	18 559 543	19 020 016	18 657 461
4	Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	37 210 431	37 605 647	38 740 071	39 589 231
5	Dépenses réelles de fonctionnement	110 454 593	110 701 875	109 515 701	110 790 179
6	Dont charges à caractère général	17 303 216	17 822 196	19 040 995	18 361 475
7	Dont charges brutes de personnel (<i>hors atténuations de charges</i>)	66 602 052	69 128 353	67 111 095	68 813 179
8	Dont subventions de fonctionnement aux associations	8 344 419	7 981 596	8 113 551	8 166 609
9	Dont intérêts de la dette	3 581 426	3 500 475	3 448 946	3 408 541
10	Capacité d'autofinancement brute	9 437 401	10 386 519	12 059 715	10 900 374
11	Annuité en capital de la dette	8 563 682	9 392 036	9 957 179	10 718 551
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	873 718	994 483	2 102 536	181 823
13	Recettes d'investissement hors emprunt	7 600 395	5 427 494	5 466 241	8 099 737
14	Financement propre disponible (= 12 + 13)	8 474 114	6 421 977	7 568 777	8 281 560
15	Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie mais hors subventions d'équipement versées)	14 026 019	15 094 358	12 722 066	16 229 609
16	Subventions d'équipement versées	116 042	47 301	3 168 223	2 980 614
17	Nouveaux emprunts de l'année	6 713 747	10 912 501	10 516 250	10 809 167
18	Encours de dette du budget principal au 31/12	135 423 615	136 942 769	137 501 613	137 592 229
19	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	14,4	13,2	11,4	12,6

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

Tableau n° 16 : Exécution du budget 2020 – budget principal

	(en €)	2019 (rappel)	2020
1	Recettes réelles de fonctionnement	121 970 732	125 173 424
2	Dont recettes de la fiscalité locale	45 511 339	45 688 367
3	Dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	18 657 461	18 766 055
4	Dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	39 589 231	40 314 027
5	Dépenses réelles de fonctionnement	110 790 179	112 182 172
6	Dont charges à caractère général	18 361 475	18 992 321
7	Dont charges brutes de personnel (<i>hors atténuations de charges</i>)	68 813 179	69 384 215
8	Dont subventions de fonctionnement aux associations	8 166 609	8 262 562
9	Dont intérêts de la dette	3 408 541	3 203 093
10	Capacité d'autofinancement brute	10 900 374	10 693 940
11	Annuité en capital de la dette	10 718 551	10 572 468
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	181 823	121 473
13	Recettes d'investissement hors emprunt	8 099 737	9 176 025
14	Financement propre disponible (= 12 + 13)	8 281 560	9 297 498
15	Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie mais hors subventions d'équipement versées)	16 229 609	12 270 333
16	Subventions d'équipement versées	2 980 614	8 073 858
17	Nouveaux emprunts de l'année	10 809 167	16 517 500
18	Encours de dette du budget principal au 31/12	137 592 229	143 537 262
19	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	12,6	13,4

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs et de gestion 2019 et 2020.

Annexe n° 2. Dépenses annuelles d'investissement et subventions d'investissement reçues

Tableau n° 17 : Dépenses annuelles d'investissement par fonction comptable* - 2016-2020

	Cumulé (en €)	En %
Administration générale de la collectivité	6 429 004	7,4 %
Administration générale de l'État	27 122	0,0 %
Information, communication, publicité	53 560	0,1 %
Fêtes et cérémonies	151 352	0,2 %
Aides aux associations	616 422	0,7 %
Cimetières et pompes funèbres	439 857	0,5 %
Sécurité (sécurité, salubrité publique, justice)	6 907 660	8,0 %
Enseignement, formation prof., apprentissage	22 911 607	26,6 %
Culture, jeunesse, sports, loisirs	17 310 672	20,1 %
Santé, action sociale, famille	927 043	1,1 %
Aménagement du territoire, logement, transports	29 530 921	34,2 %
Action économique	943 772	1,1 %
Total	86 248 992	100,0 %

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

* Hors opérations non ventilables (fonction 01). Les opérations non ventilables de la section d'investissement se composent essentiellement des opérations d'ordre et du remboursement en capital de la dette. La prise en compte des données 2020 a nécessité des retraitements en raison d'une nomenclature différente par rapport aux années précédentes.

Tableau n° 18 : Aides en investissement perçues par tiers (fonds affectés compris) – 2016-2020

(en €)	2016	2017	2018	2019	2020	Total général
ADEME	18 400					18 400
CAF	11 310	96 405	23 265	2 227	32 765	165 972
CCAS				9 000		9 000
Communes (Roncq et Neuville-en-Ferrain)		35 837		33 383		69 220
Département du Nord	1 582 708	126 972	792 110	22 997	988 920	3 513 707
Région Hauts-de-France	967 207	975 838	77 161	523 947	254 910	2 799 063
Divers (associations, fondation...)	250 311	68 136		100 000	36 299	431 202
État et établissements nationaux	1 678 100	955 304	1 597 536	3 040 624	2 317 793	9 589 356
Métropole Européenne de Lille	491 359	176 975	359 982	1 398 033	461 743	2 888 091
Total général	4 999 395	2 435 467	2 850 055	5 130 210	4 092 429	19 507 556

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

Annexe n° 3. Délégation de service public « Tourcoing les Bains » - Situation financière 2016-2019

(en €)	Année n° 8			Année n° 9			Année n° 10			Année n° 11			Année n° 12			Écart totaux entre prévisions et réalisations
	2015			2016			2017			2018			2019			
	Prév.	Réalis.	Écart													
Produits d'exploitation (A)	3 856 703	3 776 856	- 79 847	3 933 837	3 707 914	- 225 923	4 012 514	3 767 148	- 245 366	4 092 764	3 751 555	- 341 209	4 174 620	3 859 047	- 315 573	- 1 207 918
Recettes hors subv. (entrées...)	1 668 608	1 529 834	- 138 774	1 701 980	1 458 852	- 243 128	1 736 020	1 496 663	- 239 357	1 770 741	1 435 534	- 335 207	1 806 155	1 484 781	- 321 374	- 1 277 840
Subvention forfaitaire d'expl.	2 188 095	2 247 021	58 926	2 231 857	2 249 062	17 205	2 276 494	2 270 486	- 6 008	2 322 024	2 316 021	- 6 003	2 368 464	2 374 266	5 802	69 922
Charges d'exploitation (B)	2 702 976	2 958 296	255 320	2 757 036	2 872 207	115 171	2 812 177	2 988 859	176 682	2 868 420	2 868 167	- 253	2 925 789	2 914 371	- 11 418	535 502
Exploitation de l'équipement	2 283 341	2 515 109	231 768	2 329 008	2 440 387	111 379	2 375 588	2 541 706	166 118	2 423 100	2 436 679	13 579	2 471 562	2 474 985	3 423	526 267
Frais de la société	419 635	443 187	23 552	428 028	431 820	3 792	436 589	447 153	10 564	445 320	431 488	- 13 832	454 227	439 386	- 14 841	9 235
Reversement à la ville			0			0						0			0	0
EBE(C)=(A-B)	1 153 727	818 560	- 335 167	1 176 801	835 707	- 341 094	1 200 337	778 289	- 422 048	1 224 344	883 388	- 340 956	1 248 831	944 676	- 304 155	- 1 743 420
Frais financiers emprunts bancaires	- 386 539	- 438 850	- 52 311	- 364 013	- 414 620	- 50 607	- 340 474	- 387 972	- 47 498	- 315 875	- 360 795	- 44 920	- 290 170	- 332 616	- 42 446	- 237 782
Produits/frais trésorerie	2 564		- 2 564	2 564		- 2 564	2 564		- 2 564	2 564		- 2 564	2 564		- 2 564	- 12 820
Amortissements	501 579	515 789	14 210	501 579	515 580	14 001	501 579	600 430	98 851	501 579	528 143	26 564	501 579	528 143	26 564	180 190
Renouvellements	110 408		- 110 408	112 616		- 112 616	114 869		- 114 869	117 166		- 117 166	119 509		- 119 509	- 574 568
Résultat brut	157 765	- 135 870	- 293 844	201 157	- 94 493	- 295 650	245 979	- 210 113	- 456 092	292 288	- 5 550	- 297 838	340 137	83 917	- 256 220	- 1 599 644
Résultat fiscal	157 765	- 135 870	- 293 844	201 157	- 94 493	- 295 650	245 979	- 210 113	- 456 092	292 288	- 5 550	- 297 838	340 137	83 917	- 256 220	- 1 599 644
Impôt sur les sociétés			0	73 744	0	- 73 744	90 176	0	- 90 176	107 153	0	- 107 153	124 694	0	- 124 694	- 395 767
Résultat net	157 765	- 135 870	- 293 844	127 413	- 94 493	- 221 906	155 803	- 210 113	- 365 916	185 135	- 5 550	- 190 685	215 443	83 917	- 131 526	- 1 203 877

Source : chambre régionale des comptes à partir des rapports annuels du délégataire et de son compte d'exploitation prévisionnel.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE TOURCOING (Département du Nord)

Exercices 2016 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- Mme Doriane Bécue : réponse de 2 pages.
- M. Gérald Darmanin : pas de réponse.
- M. Jean-Marie Vuylsteker : 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

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

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

Adresse mél. : hautsdefrance@ccomptes.fr