



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNE DE DOULLENS (Département de la Somme)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 mars 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	7
2 QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE.....	7
2.1 Qualité de l'information financière à destination de l'assemblée délibérante et des citoyens	8
2.1.1 Le débat d'orientation budgétaire et le budget principal	8
2.1.2 Le compte administratif.....	8
2.2 Organisation de la fonction financière	9
2.3 Fiabilité des comptes.....	10
2.3.1 Principe de sincérité.....	10
2.3.2 Principe de prudence.....	10
2.3.3 Principe d'image fidèle du patrimoine.....	10
2.3.4 Principe d'indépendance des exercices.....	12
3 SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	14
3.1 Analyse financière rétrospective.....	14
3.1.1 La formation de la capacité d'autofinancement brute.....	14
3.1.2 Le financement des investissements	17
3.1.3 L'endettement et la trésorerie	18
3.2 Analyse financière prospective	18
4 LA GESTION DU PERSONNEL ET DE LA MASSE SALARIALE.....	20
4.1 Les effectifs (cf. annexe n° 5).....	20
4.2 La politique de gestion des ressources humaines	20
4.2.1 Un faible taux d'encadrement.....	21
4.2.2 Une mutualisation avec l'intercommunalité à explorer	21
4.2.3 Un recours important aux contrats aidés, gérés par le CCAS.....	21
4.2.4 La mise à disposition d'agents aux associations.....	22
4.3 Le temps de travail.....	22
4.3.1 Organisation du temps de travail	22
4.3.2 Heures supplémentaires	24
4.3.3 Comptes épargne-temps.....	24
4.3.4 Absentéisme.....	24
4.4 Le régime indemnitaire	25
4.4.1 L'indemnité spéciale de fonctions	25
4.4.2 La prime de fin d'année.....	25
5 LE RESPECT DES PRINCIPES DE LA COMMANDE PUBLIQUE	26
5.1 L'organisation de la commande publique.....	26
5.1.1 Volumes.....	26

5.1.2 Organisation administrative de l'achat public	27
5.1.3 Stratégie d'achat	27
5.2 Observations relatives à la passation et à l'exécution d'un échantillon de marchés	28
5.2.1 Lancement des procédures et élaboration	28
5.2.2 Attribution des marchés	29
6 LA GESTION DES OPÉRATIONS FUNÉRAIRES.....	30
6.1 La gestion des formalités de décès.....	31
6.2 L'information des familles.....	31
6.3 Les liens avec l'environnement institutionnel	31
6.4 Les taxes funéraires.....	32
ANNEXES	33

SYNTHÈSE

À mi-chemin entre Arras et Amiens, la commune de Doullens (Somme) compte plus de 6 300 habitants, population stable depuis 15 ans. Elle est la ville-centre de la communauté de communes Territoire Nord Picardie qui regroupe, depuis le 1^{er} janvier 2017, 70 communes pour une population de 34 482 habitants.

Elle dispose d'un budget de 7,8 M€ (2016) dont 6 M€ de dépenses de fonctionnement et 1,8 M€ de dépenses d'investissement. Sa situation financière est équilibrée avec un endettement très modéré. Les taux de fiscalité locale sont dans les moyennes du département et de la strate démographique. Le faible dynamisme des bases fiscales ne permet cependant pas d'envisager une hausse future des recettes. Pour l'avenir, les seuls leviers d'action budgétaires seront la maîtrise des dépenses et le recours à l'emprunt.

La qualité des comptes reste perfectible. La comptabilité d'engagement n'est plus tenue depuis 2016. Il en découle des incertitudes affectant tout autant les opérations de rattachement des charges à payer, que les restes à réaliser. L'inventaire des biens présente d'importantes discordances avec la comptabilité patrimoniale. Enfin, la commune doit mieux renseigner ses documents budgétaires et améliorer l'information financière à destination du conseil municipal et des citoyens.

Pour la période sous revue, la commune est parvenue à contenir l'évolution tant de ses effectifs que de sa masse salariale, ce qui est particulièrement notable. Des anomalies subsistent cependant sur certaines primes. De même, le régime de temps de travail n'est pas en conformité avec les lois et règlements en vigueur, notamment en ce qui concerne la « journée du maire » et les journées pour ancienneté.

L'organisation de la commande publique présente des risques potentiels qui pourraient affecter la gestion municipale. Un seul agent est chargé de l'ensemble des procédures de passation des marchés publics. Si ceux passés sur la période respectent globalement la réglementation, des anomalies ont pu être relevées qui s'expliquent, notamment, par l'absence de dispositif de contrôle interne.

Enfin, la commune de Doullens et le centre communal d'action sociale doivent clarifier la répartition de leurs compétences et formaliser leurs relations, notamment dans la gestion des biens qu'ils partagent.

RECOMMANDATIONS

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : tenir la comptabilité d'engagement, conformément à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.				X	12
Rappel au droit n° 2 : mettre fin aux mises à disposition à titre gratuit d'agents communaux aux associations, conformément à l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.				X	22
Rappel au droit n° 3 : respecter le régime du temps de travail de 1 607 heures annuelles fixé par les dispositions des décrets n° 2000-815 du 25 août 2000 et n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatifs à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.				X	23
Rappel au droit n° 4 : régulariser les modalités de calcul et d'attribution de la prime de fin d'année et l'indemnité spéciale de fonctions, conformément à l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.				X	26
Rappel au droit n° 5 : rendre le régime des opérations funéraires conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales.				X	32

Recommandations (performance)

	<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>
Recommandation n° 1 : ajuster l'inventaire avec l'état de l'actif du comptable public.				X	11
Recommandation n° 2 : clarifier la répartition et l'utilisation des biens avec le centre communal d'action sociale.				X	11
Recommandation n° 3 : en lien avec l'analyse prospective de la situation financière de la commune, élaborer un programme pluriannuel d'investissement.				X	19
Recommandation n° 4 : formaliser la politique d'achat dans un règlement de la commande publique, notamment concernant les modalités de mise en concurrence.				X	28
Recommandation n° 5 : améliorer l'organisation de la commande publique et son efficacité notamment en recourant davantage aux appels d'offres et aux achats groupés pour les dépenses de fonctionnement courant.				X	28

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Doullens (Somme) pour les exercices 2013 et suivants a été ouvert le 24 juillet 2017 par lettre du président de la chambre adressée à M. Christian Vlaeminck, maire et ordonnateur pendant toute la période sous revue.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 23 novembre 2017 avec l'ordonnateur.

Le contrôle a porté sur l'information budgétaire, la fiabilité des comptes, l'analyse de la situation financière, la gestion des ressources humaines, les relations avec les associations et les marchés publics. Dans le cadre d'une enquête nationale conduite par les juridictions financières, la chambre a examiné la gestion des opérations funéraires sur le territoire communal.

La chambre, dans sa séance du 7 décembre 2017, a décidé de l'envoi d'un rapport d'observations provisoires à M. Christian Vlaeminck.

À la suite de sa réponse du 19 février 2018, la chambre, dans sa séance du 21 mars 2018, a arrêté les observations définitives suivantes.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Doullens est localisée dans la partie nord du département de la Somme. Elle se situe à 30 kilomètres d'Amiens, 36 kilomètres d'Arras et 93 kilomètres de Lille.

De 6 279 habitants en 1999, sa population légale est passée à 6 351 habitants en 2014¹ : la ville connaît donc une relative stabilité démographique depuis 15 ans.

La commune de Doullens est dans une situation sociale difficile. Selon les données de l'INSEE, elle se situe en périphérie du bassin d'emploi d'Amiens, dont le taux de chômage s'élève, pour le 3^{ème} trimestre 2017, à 11,7 % contre 9,3 % en France métropolitaine. Le taux d'activité était de 66,6 % en 2014², soit quatre points inférieur à la moyenne nationale. Le taux de pauvreté est de 27,1 % la même année, contre 14,1 % au niveau national. Seuls 41,5 % des ménages y sont imposables (2014) et 46,7 % sont propriétaires de leur résidence principale.

La ville bénéficie d'une certaine attractivité touristique avec la salle du Commandement unique, localisée dans l'hôtel de ville, un musée, une citadelle et un beffroi classé au Patrimoine mondial de l'UNESCO.

La commune de Doullens est membre de la communauté de communes du Territoire Nord Picardie. Cet établissement public de coopération intercommunale à fiscalité professionnelle unique, dont le siège est à Doullens, regroupe, depuis le 1^{er} janvier 2017, 70 communes pour une population de 34 482 habitants. Elle est issue de la fusion de trois communautés de communes (Bernavillois, Doullennais, Bocage-Hallue). Jusqu'alors, Doullens appartenait à la communauté de communes du Doullennais.

2 QUALITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE ET COMPTABLE

Sur les exercices 2013 à 2016, la commune de Doullens a voté un budget principal (7,8 M€ en 2016 dont 6 M€ de dépenses de fonctionnement et 1,8 M€ de dépenses d'investissement) et un budget annexe (93 000 € de dépenses en 2016) pour la régie des transports. Ce dernier est utilisé pour la gestion de deux bus scolaires opérant sur le territoire de Doullens et de ses hameaux, ainsi que, par délégation du département de la Somme, pour le ramassage des collégiens domiciliés dans des communes voisines et scolarisés dans les établissements de Doullens.

¹ Population municipale, chiffres INSEE, dernière année disponible. La population totale (y compris la population comptée à part) s'élevait en 2014 à 6 707 personnes contre 7 167 en 2009.

² Dernière année disponible.

2.1 Qualité de l'information financière à destination de l'assemblée délibérante et des citoyens

2.1.1 Le débat d'orientation budgétaire et le budget principal

Le conseil municipal tient le débat d'orientation budgétaire dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget. Une note explicative sur les orientations budgétaires est présentée aux conseillers municipaux. Si celle-ci comporte des données relatives au contexte économique général et les choix effectués par la collectivité, les informations relatives à la structure et la gestion de la dette³ sont trop succinctes, la note se contentant de mentionner l'évolution du montant des annuités. Par ailleurs les données relatives aux charges de personnel sont laconiques, bien qu'il s'agisse du principal poste de dépenses de fonctionnement de la collectivité. La commune devrait renforcer la qualité des informations qui accompagnent le débat d'orientation budgétaire.

La ville n'élabore pas de plan pluriannuel d'investissement. Jusqu'en 2017, elle n'avait jamais établi de prospective financière jusqu'en novembre 2017.

Elle a, par ailleurs, l'obligation de publier sur son site internet, les documents budgétaires mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2313-3 du code général des collectivités territoriales⁴ : « *le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif* ». Au cours de l'instruction, la chambre a constaté l'absence, sur le site municipal, de ces documents relatifs aux exercices 2016 et 2017.

2.1.2 Le compte administratif

L'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes dispose que le compte administratif doit être accompagné d'annexes, qui ont pour objectif de renseigner l'assemblée délibérante et les citoyens sur l'exécution du budget de la collectivité.

Si certains états en annexes jusque-là non renseignés le sont désormais (méthodes utilisées pour les amortissements), d'autres font toujours défaut ou ne sont pas présentés de façon systématique :

- les emprunts garantis (état B 1.1) ; les concours attribués à des tiers en nature ou en subventions, notamment aux associations (état B 1.7) ;
- l'information sur les personnels non-titulaires dans l'état du personnel (état C 1.1).

³ Informations obligatoires au débat d'orientation budgétaire depuis la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014.

⁴ Article R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales, tel que modifié par le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières.

Le renseignement de ces états est obligatoire, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales. La chambre invite donc la collectivité à renseigner systématiquement les états annexes du compte administratif afin d'améliorer l'information de l'assemblée délibérante et des citoyens.

2.2 Organisation de la fonction financière

Au sein de la commune, le service comptabilité est actuellement constitué de deux personnes. Il n'y a pas de règlement financier.

Toutes les factures passent par le directeur des services techniques, puis par le directeur général des services, avant leur enregistrement par le service comptabilité. Le pourcentage de mandats rejetés par la trésorerie était de 3,4 % en 2014, 0,4 % en 2015 et 1,6 % en 2016. Le délai global moyen de paiement était de 20 jours en 2014, 15 en 2015 et 24 en 2016, ce qui reste dans la moyenne nationale⁵ et en-dessous du délai de 30 jours imposé par la réglementation⁶.

La structure des systèmes d'information et des applicatifs métiers utilisés au sein du pôle comptabilité et des différents services, en relation directe avec celui-ci (marchés, ressources humaines), est perfectible. Si le logiciel financier est interfacé avec l'application Hélios⁷, les applicatifs pour les finances, les ressources humaines et les marchés publics ne sont pas interfacés entre eux, ce qui génère une redondance des saisies de données et un risque potentiel sur leur exhaustivité et leur intégrité. La commune a recours à un prestataire de services informatiques pour l'organisation de son parc informatique et de ses applicatifs. Elle ne dispose pas de cartographie de ses applications.

La chambre invite la collectivité à réfléchir à une organisation informatique optimisée lui permettant de centraliser les informations gérées par les différents services et de les exploiter plus rapidement, offrant par là-même, en temps réel, de véritables tableaux de bord pour les gestionnaires et dispensant des données synthétiques de suivi pour les élus.

⁵ Selon le rapport annuel 2016 de l'Observatoire des délais de paiement, la moyenne était de 23,6 jours pour les communes de 4 000 à 9 999 habitants au 31 novembre 2016.

⁶ Décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

⁷ Hélios est l'application unique de gestion du secteur public local de la direction générale des finances publiques.

2.3 Fiabilité des comptes

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

2.3.1 Principe de sincérité

Le taux d'exécution de la section de fonctionnement, en dépenses, comme en recettes, est systématiquement au-dessus de 90 %.

En ce qui concerne la section d'investissement, ce taux, restes à réaliser compris, est par contre faible au cours de la période sous revue, tant pour les recettes que pour les dépenses, avec seulement 60 % des dépenses réalisées en 2014 ; et seulement 36 % de recettes d'investissement réalisées en 2015. La mise en place d'un programme pluriannuel d'investissement serait de nature à faciliter une meilleure évaluation des crédits budgétaires à inscrire en début d'exercice.

2.3.2 Principe de prudence

La commune a fait le choix de la méthode linéaire pour l'ensemble des biens qu'elle amortit sur une période allant au-delà d'un an. La durée d'amortissement de chacune des catégories de biens s'inscrit dans la fourchette indicative présentée dans l'instruction budgétaire et comptable M14.

L'effort annuel d'amortissement⁸ est compris entre 1,0 % et 1,2 % entre 2013 et 2016, soit un niveau faible pour permettre, dans de bonnes conditions, l'entretien courant et le renouvellement du patrimoine immobilier communal.

2.3.3 Principe d'image fidèle du patrimoine

2.3.3.1 L'inventaire communal

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe tant à l'ordonnateur qu'au comptable public. L'ajustement entre l'état de l'actif, à la charge du comptable public, et l'inventaire, à la charge de l'ordonnateur, se fait de façon annuelle : l'ordonnateur enregistre les biens au fur et à mesure de leurs entrées à l'actif de la commune. Avec le comptable, ils pointent ensuite les écarts entre leurs deux états.

⁸ Ratio entre les dotations aux amortissements des immobilisations propres et la somme des immobilisations propres.

Un écart particulièrement important existe entre l'état de l'actif et l'inventaire de la commune. L'état de l'actif recense un montant total d'actifs immobilisés de 48 499 011,93 € au 31 décembre 2016, quand, à la même date, l'inventaire ne recense que 15 763 293,59 €. L'essentiel des éléments manquants à l'inventaire est constitué de bâtiments publics (15 215 088,39 € de différences aux comptes 21318) et des immobilisations mises à disposition de la communauté de communes (15 010 437,92 € au compte 2423).

En revanche, un certain nombre de matériels et d'outils obsolètes ou mis au rebus – dont la sortie de l'inventaire correspond à des opérations d'ordre non budgétaires – figurent toujours à l'inventaire, comme des tondeuses ou des débroussailleuses. La collectivité n'a pas entrepris ce travail exhaustif de recensement et de mise à jour. Le référencement et l'apposition de code-barres sur le mobilier pourraient l'y aider.

Il appartient à la collectivité de procéder à la mise à jour de son inventaire, conformément à l'instruction interministérielle NOR INTB1501664J du 27 mars 2015 relative à la tenue de l'inventaire et de l'état de l'actif.

Recommandation n° 1 : ajuster l'inventaire avec l'état de l'actif du comptable public.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à procéder à l'ajustement entre l'état de l'actif et l'inventaire, et à entreprendre un travail de recensement et de mise à jour des biens mobiliers et immobiliers de la commune.

2.3.3.2 Les biens gérés avec le centre communal d'action sociale

La ville et le centre communal d'action sociale (CCAS), établissement public local autonome, entretiennent des relations confuses quant à la gestion de leurs biens. La commune possède ainsi un bâtiment que le CCAS occupe, y ayant installé son restaurant social « Chez Florimond », et ce sans convention de mise à disposition, ni facturation des fluides. À l'inverse, le CCAS possède la salle des Acacias, que la commune occupe sans autorisation et sans convention, pour y tenir des activités périscolaires.

Par ailleurs, les services municipaux se sont appropriés des biens du CCAS, un four et deux chambres froides d'une valeur de 11 932 € HT, afin de les installer à la cuisine centrale communale. Si le CCAS n'avait plus l'utilité de ces biens, il n'a, néanmoins, pas été informé de cette démarche par la commune.

Il est recommandé à la commune de se rapprocher du CCAS afin d'organiser la mise à disposition ou la cession du restaurant social « Chez Florimond » et de la salle des Acacias, ce que l'ordonnateur, dans sa réponse, s'engage à faire.

Recommandation n° 2 : clarifier la répartition et l'utilisation des biens avec le centre communal d'action sociale.
--

2.3.3.3 La mise à disposition des biens aux associations

Les collectivités territoriales ont la liberté de mettre à disposition leurs biens relevant du domaine public aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général. Le maire détermine les conditions de cette mise à disposition⁹.

À la suite de l'observation formulée dans le rapport de la chambre régionale des comptes de Picardie publié en juin 2010, la commune de Doullens a mentionné, dans les conventions signées avec deux associations recevant une subvention municipale supérieure à 23 000 €, les biens mis à disposition. Le maire n'a cependant pas pris d'arrêté municipal mettant à disposition ces locaux, notamment l'utilisation du Florimond pour les repas des associations ; elle ne mentionne pas non plus les subventions en nature au compte administratif.

2.3.4 Principe d'indépendance des exercices

2.3.4.1 Comptabilité d'engagement

La tenue de la comptabilité d'engagement¹⁰ reposait, jusqu'en 2016, sur deux agents.

Depuis le départ en retraite en 2016 de l'agent chargé des services faits, la collectivité ne tient plus de comptabilité d'engagement. Cette carence ne permet pas de vérifier la disponibilité des crédits à l'occasion de chaque engagement juridique, de procéder au rattachement des charges à payer en fin d'exercice, de constater les restes à réaliser, ni de produire un arrêté des comptes au 31 décembre qui présente le montant de l'ensemble des dépenses engagées non mandatées.

La chambre rappelle que la tenue de la comptabilité d'engagement est une obligation, conformément à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales. Dans son précédent rapport, la chambre avait déjà identifié des carences sur ce sujet.

Rappel au droit n° 1 : tenir la comptabilité d'engagement, conformément à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à tenir une comptabilité d'engagement.

⁹ Article L. 2144-3 du code général des collectivités territoriales.

¹⁰ Aux termes des articles L. 2342-2 et D. 2342-10 du CGCT, « le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses [...] » et « les opérations d'engagement, d'ordonnancement et de liquidation des dépenses sont consignées dans la comptabilité administrative [...] ».

2.3.4.2 Rattachement des charges à payer

En vertu du principe d'annualité budgétaire et de son corollaire comptable, celui de l'indépendance des exercices, le compte administratif doit recenser de façon exhaustive les charges et produits qui se rattachent à son exercice¹¹. Lors du contrôle précédent, la chambre avait mis en évidence l'absence de pratique du rattachement de charges.

La comptabilité de la commune dispose d'un compte 408 « Fournisseurs – factures non parvenues » pour l'ensemble des exercices dont le solde, au 31 décembre 2016, était de 30 678,82 €, soit 0,6 % des charges de gestion.

Le rattachement des charges est perfectible. Sur la base d'un échantillon examiné par la chambre (février et mars 2015), 10 929,30 € supplémentaires auraient dû être rattachés à l'année 2014.

2.3.4.3 Restes à réaliser en investissement

Aux termes de l'article R. 2311-11 A. 3° du code général des collectivités territoriales, les restes à réaliser de la section d'investissement « correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre »¹².

La présentation des restes à réaliser dans les comptes administratifs est perfectible. Une même appellation et un même numéro de nomenclature sont utilisés pour des opérations et des engagements successifs (par exemple, concernant la défense contre l'incendie : opération n° 414 avec des restes à réaliser sur quatre ans alors qu'il s'agit des bons de commande de poteaux incendie qui ne font pas l'objet d'un marché), ce qui nuit à la qualité de l'information délivrée.

Pour la période antérieure à 2015, la commune n'a pu produire toutes les pièces justifiant les restes à réaliser en dépenses, ce qui ne signifie pas forcément un manque d'engagement, la pratique consistant, à chaque exercice, à prendre l'attache du comptable public pour la prise en compte ou non de restes à réaliser. Cependant, elle devra veiller à ce que les restes à réaliser inscrits correspondent bien à de véritables engagements : ainsi, plusieurs devis estimatifs de facture établis par des entreprises différentes en avril, juin et juillet 2015 et dont l'offre de validité était de deux mois, ont été inscrits en restes à réaliser en décembre de l'année ; à l'inverse, des factures après des devis datés de novembre 2014, reçues en décembre de la même année, ont été inscrites en restes à réaliser.

¹¹ Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M14, « le rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent [...] vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné les charges et les produits qui s'y rapportent, et ceux-là seulement ».

¹² Il s'agit de mesurer les engagements juridiques pris par la collectivité et qui pèseront sur le budget de l'année suivante. Il s'agit donc de s'assurer de la fiabilité et de la sincérité des comptes présentés à l'assemblée délibérante et des conditions d'affectation du résultat qui en découlent.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information financière délivrée par les services de la commune de Doullens est perfectible. L'absence de comptabilité d'engagement l'empêche d'évaluer de façon précise les opérations de rattachement de charges à payer et les restes à réaliser. Par ailleurs, l'inventaire doit être mis à jour et corrélé avec l'état de l'actif tenu par le comptable public.

3 SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

3.1 Analyse financière rétrospective

L'analyse financière a porté sur le budget principal et sur le budget annexe relatif à la régie des transports. Depuis 2013, tant les produits et charges de fonctionnement que les ressources et dépenses d'investissement, ramenés à l'habitant, sont systématiquement inférieurs à la moyenne de la strate démographique¹³. Néanmoins, la capacité d'autofinancement brute en 2016, reste stable alors que l'encours de la dette par habitant est inférieur à la moyenne.

3.1.1 La formation de la capacité d'autofinancement brute

L'effet conjoint de la stabilité des produits de gestion (+ 0,1 % sur la période) et de la légère diminution des charges de gestion (- 2,1 %) conduit à une amélioration de l'excédent brut de fonctionnement (+ 9,2 %) qui s'élève à 1,5 M€ fin 2016 (cf. annexe n° 2).

3.1.1.1 Les produits de gestion

En 2016, les produits de gestion d'un montant de 6,9 M€, proviennent pour l'essentiel de ressources fiscales propres (47,6 %, soit 3,3 M€) et de dotations et de participations (43,2 %, soit 3 M€). Les ressources d'exploitation représentent 6,2 % des produits de gestion (0,4 M€) mais sont en hausse sur la période (+ 5,3 % par an en moyenne). La fiscalité reversée par la communauté de communes et l'État est également en hausse constante, en moyenne de 15,6 % par an.

¹³ Communes appartenant à un groupement fiscalisé dont la population est comprise entre 5 000 et 10 000 habitants, cf. annexe n° 1.

Les produits « flexibles » (ressources fiscales propres et ressources d'exploitation) représentent 53,9 % des produits de gestion en 2016. Cette part est en hausse, du fait de la réduction des produits « rigides »¹⁴ (diminution des dotations nationales aux collectivités locales).

3.1.1.1.1 Les ressources fiscales

Les ressources fiscales propres sont stables (+ 0,9 % par an sur la période étudiée). Les taux de fiscalité n'ont pas évolué depuis 14 ans.

En 2016, les taux de la taxe d'habitation et de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties se situent dans la moyenne des taux pratiqués dans les communes similaires de la région (cf. annexe n° 4), ce qui n'est pas le cas du taux de la contribution foncière des entreprises (de 4 points supérieur à la moyenne de l'échantillon retenu).

La fiscalité reversée est en hausse continue depuis 2013 (+ 55 % en quatre ans). Elle est constituée du versement au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources et du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales.

3.1.1.1.2 Les ressources institutionnelles

Les dotations et participations de l'État connaissent une baisse continue depuis 2014. Ces ressources institutionnelles sont fortement affectées par la baisse de la dotation globale de fonctionnement (- 12 %), passant de 2,5 M€ en 2013 à 2,2 M€ en 2016.

3.1.1.2 Les charges de gestion

Au cours de la période sous revue, la collectivité s'est engagée dans une maîtrise des charges de gestion. Celles-ci augmentent entre 2013 et 2015 (5,7 M€), avant de diminuer significativement au cours de l'exercice 2016 (à 5,4 M€) grâce aux efforts réalisés sur les dépenses de personnel et sur les subventions de fonctionnement (- 5,3 % par rapport à 2015). Après avoir connu un sommet en 2014 (3 M€), les dépenses de personnel ont diminué de 9 % jusqu'en 2016.

3.1.1.2.1 Charges à caractère général

Les charges à caractère général augmentent modérément de + 2,1 % au cours de la période, tandis que l'inflation cumulée s'établissait à + 1,6 %. Sans constater d'anomalies, la chambre note que les marges de réduction des dépenses sont encore nombreuses. La commune s'est déjà engagée dans cette voie, en ayant recours à partir de 2016 aux services de la fédération départementale de l'énergie pour ses dépenses d'électricité (près du quart de ses charges générales) ou encore en passant des marchés pour remplacer les contrats de gré à gré pour la

¹⁴ Ressources dont l'évolution ne dépend pas de la collectivité, comme les concours de l'Etat, la fiscalité reversée, la production immobilisée et les travaux en régie.

location des photocopieurs. Les achats groupés (comme par exemple les centrales d'achat, auxquelles la commune a peu recours), les accords-cadres à bons de commande (notamment pour les fournitures, le fioul ou le carburant) ou les contrats collectifs (comme pour les télécommunications) constituent d'autres possibilités à explorer.

3.1.1.2.2 Charges de personnel

À effectifs quasiment constants, le niveau de la masse salariale se situe dans la moyenne de la strate nationale. Son augmentation résulte principalement du glissement vieillesse technicité¹⁵ (38 avancements d'échelon en 2015) et des mesures réglementaires (revalorisation liée à l'application du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations », 86 % des agents de la commune étant de catégorie C¹⁶). Les logiciels de gestion des ressources humaines qu'utilisent les services ne permettent pas de calculer le poids respectif des différents facteurs exogènes et endogènes dans l'évolution de la masse salariale.

3.1.1.2.3 Subventions aux associations

La commune de Doullens compte 80 associations. Elle affiche comme priorité le soutien à celles qui participent à la vie du territoire. L'enveloppe totale des subventions versées à ce titre varie de façon importante d'une année sur l'autre, avec un sommet en 2014. Elle reste néanmoins comprise entre 2,7 % et 3,6 % des dépenses de fonctionnement.

3.1.1.2.4 Subvention versée au centre communal d'action sociale

Pour la période sous revue, la commune a inscrit à son budget une subvention de 240 300,00 € au centre communal d'action sociale (CCAS), à l'exception de l'exercice 2016 (230 000 €).

Depuis 2013, l'établissement a accumulé une trésorerie conséquente qui a atteint quatre mois de charges courantes au 31 décembre 2016. Or, la subvention de fonctionnement versée par une commune à un centre communal d'action sociale n'a pas vocation à permettre à ce dernier de générer des réserves financières.

Le montant de la subvention ne donne lieu à aucune discussion ni échange entre les deux entités. La chambre invite la commune à procéder sans tarder à l'instauration d'un tel dialogue. À partir de l'exercice 2018, le budget du CCAS devrait, en effet, être fortement déséquilibré par le transfert à la communauté de communes de services qui, jusque-là, étaient excédentaires (service d'aide à domicile, secrétariat pour le portage de repas du centre hospitalier et gestion du service départemental de téléalarme).

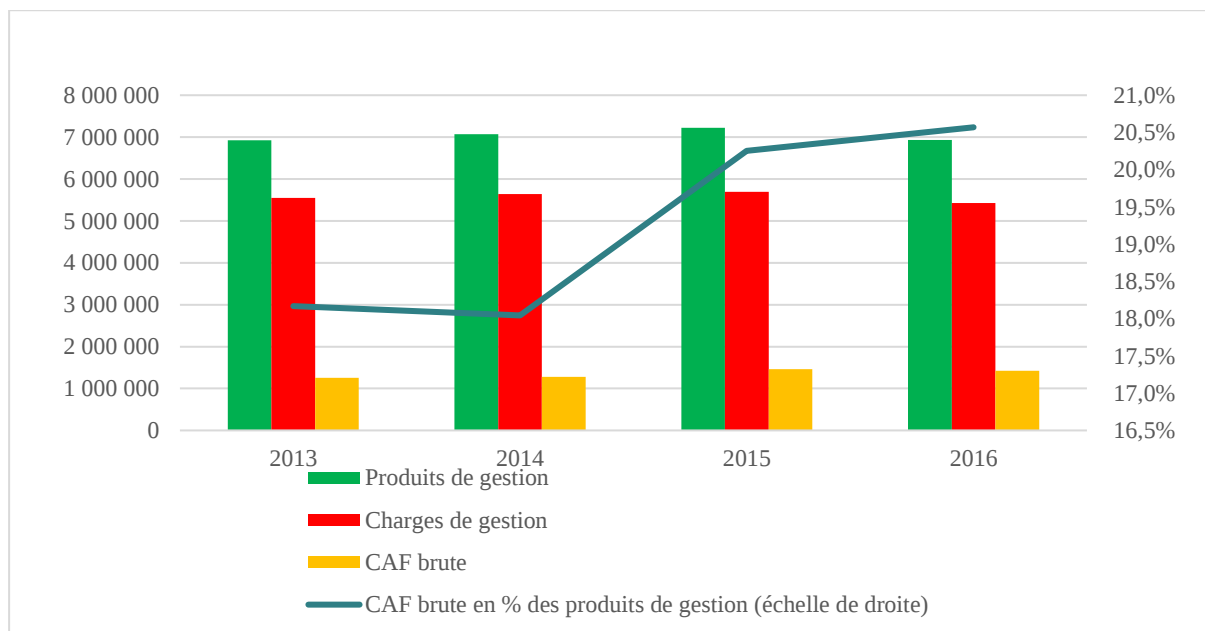
¹⁵ Le glissement vieillesse technicité (GVT) positif retrace l'incidence sur la masse salariale des avancements (à l'ancienneté, aux choix, par concours interne, etc.) et de l'acquisition d'une technicité.

¹⁶ Catégorie A : fonctions d'encadrement supérieur et de conception ; catégorie B : fonctions d'encadrement intermédiaire et de rédaction ; catégorie C : fonctions d'exécution.

3.1.1.3 Formation de la capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute évolue à la hausse entre 2013 et 2015 avant de diminuer légèrement en 2016, à 1,4 M€. Représentant 20 % des produits de fonctionnement en 2016, elle traduit la capacité de la collectivité à financer, par elle-même, ses opérations d'investissement.

Graphique n° 1 : Évolution de la CAF brute



Source : comptes de gestion.

3.1.2 Le financement des investissements

Les exercices 2012 et 2013 ont donné lieu à d'importants travaux sur l'église et le gymnase. Le niveau d'investissement diminue sensiblement les années suivantes, comme en témoigne la quasi-absence de recours à l'emprunt. Les travaux du reste de la période concernent essentiellement l'aménagement urbain avec l'éclairage, la mise en place de la vidéo-surveillance et la restauration du patrimoine communal, notamment les écoles.

L'autofinancement net a financé à 67 % l'ensemble des investissements réalisés au cours de la période sous revue. Les autres ressources sont le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (14 %) et les subventions reçues (17 %). Le besoin de financement propre était de 303 312 € sur la période cumulée, celui-ci a été totalement couvert par les emprunts contractés (913 800 €), ce qui a permis de reconstituer le fonds de roulement net global. La collectivité a ainsi fait le choix de mobiliser des ressources de court terme afin de financer des infrastructures dont l'utilité s'inscrit essentiellement sur le long terme.

La commune de Doullens n'établit pas de programme pluriannuel d'investissement. Un document *ad hoc* est présenté chaque année à l'assemblée délibérante au moment du vote du budget, présentant les principales opérations d'investissement et les crédits qui leur seront affectés. La chambre encourage la collectivité à préparer, en amont d'un cycle d'investissement, un programme présentant la stratégie d'investissement de la commune, sa déclinaison en opérations et les crédits à engager pour leur réalisation.

3.1.3 L'endettement et la trésorerie

L'encours de dette est en nette diminution au cours de la période sous revue. La structure même des emprunts ne présente pas de risques pour la collectivité. L'ensemble des contrats est classé au niveau de risque *a priori* minimal (A-1) selon la typologie de la charte « Gissler¹⁷ ». Seuls deux contrats, souscrits respectivement en 1999 et 2002, relèvent de taux variables, et seront amortis d'ici trois ans.

Le niveau d'endettement de la commune, 2,7 M€ en 2016, est limité. L'encours total de la dette représente seulement 435 € par habitant en 2015 à Doullens, contre 1 109 € dans la moyenne de la strate nationale. Avec une capacité de désendettement inférieure à trois ans depuis 2014 et de seulement 1,9 année en 2016, la collectivité est loin du niveau critique de 10 ans généralement admis.

Au regard de l'échantillon retenu *supra* pour la comparaison des bases fiscales, son endettement par habitant est le plus faible au 31 décembre 2016. En juin 2017, la commune a contracté un emprunt de 900 000 €.

Avec environ deux mois de charges courantes couverts par la trésorerie depuis 2014, la situation financière de court terme n'appelle pas de commentaires.

3.2 Analyse financière prospective

La commune de Doullens a bénéficié des services d'analyse financière prospective d'Amiens Métropole, à titre gracieux. L'analyse réalisée à la demande du maire repose cependant sur des hypothèses optimistes, notamment pour les produits fiscaux¹⁸.

¹⁷ La charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales (et leurs établissements publics) dite « charte Gissler » impose à ses signataires pour les produits autorisés (nouveaux prêts et opérations d'échange de taux ainsi que leur renégociation) l'utilisation d'une grille de lecture des risques. Cette charte permet aux collectivités territoriales ainsi qu'aux établissements publics de comparer les offres en appréhendant, selon les indices sous-jacents (classés de 1 à 5) et la nature des structures (entre A et E), le plus ou moins grand degré de complexité et de risque encouru des produits concernés. Voir circulaire NOR IOCB1015077C du 25 juin 2010 relative aux produits financiers offerts aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

¹⁸ Masse salariale : + 2 %/an ; charges à caractère général : + 1 %/an ; bases fiscales : + 2 %/an.

La chambre a considéré utile de procéder à une analyse prospective à partir de ses propres outils (cf. annexe n° 3). Elle estime, avec la prudence qui s'attache à toute projection, à partir d'hypothèses basées sur la trajectoire actuelle de la collectivité et l'environnement macroéconomique¹⁹, que le maintien du niveau de dépenses d'équipement à 1 M€ par an – correspondant à la volonté de l'équipe municipale – reste soutenable, avec un recours à la dette limité. Le transfert de la charge de la piscine à l'intercommunalité devrait, au surplus, s'accompagner d'une réduction des dépenses de la section de fonctionnement, mais aussi de l'attribution de compensation dont bénéficie la commune.

L'évolution de l'environnement institutionnel peut influencer de façon négative comme positive sur l'équilibre financier de la commune. Parmi ces facteurs, la commune devra tenir compte du poids croissant de l'intercommunalité dans l'investissement local, à l'image du projet de centre nautique, ainsi que des probables évolutions de la nature et du niveau des concours financiers accordés par l'État aux collectivités locales.

Le travail d'analyse prospective, engagé par la collectivité, doit donner au conseil municipal une meilleure visibilité sur les possibilités financières futures de la commune, notamment en termes de réalisation d'investissements. Ce travail devra conduire à une évaluation des projets d'investissements sur une base pluriannuelle, afin de mieux cerner les besoins de la collectivité, ses contraintes financières et l'échelonnement des réalisations.

Recommandation n° 3 : en lien avec l'analyse prospective de la situation financière de la commune, élaborer un programme pluriannuel d'investissement.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'engage à élaborer un programme pluriannuel d'investissement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion financière de la commune n'appelle pas d'observations. La collectivité est parvenue à contenir l'évolution de ses charges courantes et notamment de la rémunération de son personnel.

Des pistes d'économies, identifiées par la commune, existent et devraient permettre la poursuite de la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

L'analyse prospective à court terme permet d'estimer que la commune devrait pouvoir maintenir sa capacité d'investissement ; cette projection doit toutefois tenir compte de l'évolution des concours financiers attribuées par l'État aux collectivités, du transfert de compétences jusque-là exercées par le CCAS auquel la commune accorde une subvention importante, et du poids croissant occupé par l'intercommunalité dans l'investissement local.

¹⁹ Masse salariale : + 2 %/an ; charges à caractère général : + 1,5 %/an ; bases fiscales : + 0,2 %/an ; financement par emprunt à taux fixe de 0,5 % sur 15 ans.

4 LA GESTION DU PERSONNEL ET DE LA MASSE SALARIALE

4.1 Les effectifs (cf. annexe n° 5)

En 2016, 76 agents travaillent à la commune de Doullens. Depuis 2013, l'effectif permanent en équivalents temps plein a diminué de 5 %, soit quatre agents. Cette diminution porte exclusivement sur les effectifs titulaires. La collectivité ne dispose pas de délibération ni de document formalisant sa politique de recrutement. Elle n'applique pas de taux de non-remplacement des départs en retraite et choisit de pourvoir les postes au cas par cas. L'examen des flux d'entrées et de sorties fait apparaître que le principal motif de départ de la collectivité est la liquidation des droits à la retraite. La maîtrise de l'effectif observée sur plusieurs années est satisfaisante.

Un écart de 30 % s'observe entre les effectifs pourvus et les emplois budgétaires en 2016. Les crédits de personnel ouverts en début d'année ne permettent cependant pas de pourvoir l'ensemble des postes budgétaires prévus, puisque le pourcentage de crédits annulés par rapport aux crédits ouverts n'est que de 2 %. La commune indique que cet écart entre emplois budgétaires et emplois occupés permet une plus grande souplesse de gestion en cas d'embauche d'agents. Le tableau des effectifs n'a, cependant, pas vocation à être une réserve de postes à libre disposition de l'exécutif mais de refléter au mieux l'état des personnels effectivement rémunérés et les nécessités de court terme de la collectivité. La chambre rappelle, à cette occasion, que la définition des emplois budgétaires doit se faire de façon sincère.

Les comptes administratifs indiquent le nombre de contractuels ; néanmoins, l'état spécifique relatif à la rémunération de ceux-ci n'est pas renseigné. Au cours de la période sous revue, 17 personnes ont fait l'objet d'un contrat lié à un remplacement, à un accroissement temporaire d'activité ou à une vacance. Annuellement, le nombre d'agents non-titulaires (hors contrats aidés) est stable, avec quatre postes.

Le rapport sur l'état de la collectivité (bilan social) de 2015 indique que 52 % des agents titulaires ont plus de 50 ans. La moyenne d'âge, au plan national, de la fonction publique territoriale est de 44,6 ans. La collectivité fera face ces prochaines années à une vague importante de départs à la retraite.

4.2 La politique de gestion des ressources humaines

La politique de recrutement n'est pas formalisée dans une délibération de cadrage ou un document interne. La commune n'a pas non plus élaboré de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, se privant d'un outil utile pour évaluer ses besoins à moyen terme en personnel et anticiper ses recrutements.

Depuis 2015, chaque agent dispose cependant d'une fiche de poste. La commune a également mis en place, dès 2011, un plan de formation annuel, en coordination avec le centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale.

4.2.1 Un faible taux d'encadrement

Comme de nombreuses collectivités de sa catégorie, la commune de Doullens se caractérise par un taux d'encadrement faible. Le directeur général des services est titulaire du grade de rédacteur principal 2^e classe, et sa rémunération est calculée sur cette base – l'agent n'occupe donc pas un emploi fonctionnel²⁰, mais en exerce de fait les responsabilités. Il encadre les services municipaux depuis 2011, après avoir été adjoint de la directrice générale précédente pendant six années.

Une délibération lui attribue une délégation de signature « pour toutes pièces administratives et comptables ». Une note de service, signée par ce dernier et affichée dans les locaux des services techniques, indique nominativement les responsables de services habilités à signer les bons de commande. Cette note de service ne respecte pas l'article L. 2122-9 du code général des collectivités territoriales, disposant que la délégation de signature attribuée aux responsables de services ne peut se faire que par arrêté du maire.

4.2.2 Une mutualisation avec l'intercommunalité à explorer

La commune de Doullens n'a pas mutualisé de services avec son intercommunalité de rattachement. La mutualisation de services a pourtant pour avantage, outre les synergies et d'éventuelles sources d'économies, de permettre aux agents de diversifier les possibilités de mobilité professionnelle, tout en demeurant dans leur bassin de vie. Un schéma de mutualisation avait été élaboré par l'ancienne communauté de communes du Doullennais, notamment au niveau des fonctions support. Il n'a jamais été mis en œuvre.

Il est recommandé à la commune de Doullens d'explorer, en lien avec la communauté de communes Territoire Nord Picardie, les possibilités de mutualisation et de mise à disposition d'agents – en particulier dans les services ressources.

4.2.3 Un recours important aux contrats aidés, gérés par le CCAS

La collectivité effectue un recours important aux contrats aidés, notamment dans les services de garderie, de la cantine scolaire et des activités périscolaires²¹. Ainsi, 27 contrats uniques d'insertion ont été signés en 2013, 45 en 2014, 32 en 2015 et 41 en 2016. Ils représentaient 18 % des rémunérations de personnel en fin de période.

La réduction du nombre de contrats aidés décidée à l'automne 2017 par le Gouvernement, conduit la commune à proposer des contrats à durée déterminée de six mois à l'ensemble des agents concernés, arrivant au terme de leur contrat, afin de permettre la continuité des missions de service public jugées essentielles (accueil et activités périscolaires)

²⁰ Les états du personnel annexés aux comptes administratifs des exercices 2013, 2014 et 2015 mentionnent un emploi de directeur général des services ouvert mais non pourvu

²¹ A la suite du décret n°2017-1108 du 27 juin 2017 relatif aux dérogations à l'organisation de la semaine scolaire, la commune de Doullens a choisi de garder la semaine de quatre jours et demie.

mais aussi dans un souci social. Il est relevé, à cette occasion, que c'est le centre communal d'action sociale qui était chargé du recrutement et de l'organisation de la formation des personnes en contrats aidés, sans que ce service ait fait l'objet d'une convention avec la mairie.

4.2.4 La mise à disposition d'agents aux associations

Depuis 2013, deux agents communaux sont mis à disposition du secteur associatif doullennais : une adjointe technique travaillant à la crèche pour 89,75 % de son temps de travail et un éducateur des activités physiques et sportives auprès du Racing club de Foot de Doullens pour 12,90 %. Les conventions avaient été élaborées mais pas signées. Ces deux mises à disposition se sont faites sans contrepartie financière, ce qui est prohibé pour les associations²².

Il est rappelé que la mise à disposition d'agents à des associations à titre gratuit est interdite. Ce principe a pour vocation de limiter les subventions déguisées.

Rappel au droit n° 2 : mettre fin aux mises à disposition à titre gratuit d'agents communaux aux associations, conformément à l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à mettre fin aux mises à disposition à titre gratuit d'agents communaux aux associations.

4.3 Le temps de travail

4.3.1 Organisation du temps de travail

La fixation de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale doit s'effectuer sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 607 heures²³ qui constitue à la fois une norme « plancher » et « plafond »²⁴.

La délibération du conseil municipal du 4 décembre 2001 fixe le temps de travail hebdomadaire à 39 heures, qui n'est pas annualisé.

²² Article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, qui fixe limitativement la liste des entités pouvant se voir mettre à disposition des agents titulaires de la fonction publique.

²³ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, applicable par parité à la fonction publique territoriale.

²⁴ CE, 9 oct. 2002, n° 238070, Féd. personnels services dpts et régions CGT-FO, Synd. agents conseil général Saône-et-Loire – CE, 9 oct. 2002, n° 238461, n° 238850, Féd. nat. interco CFDT Pyrénées Atlantiques.

La commune n'a pu fournir de délibération justifiant ce régime de congés avant l'entrée en vigueur le 4 janvier 2001 des dispositions légales sur la prolongation des régimes de congés les plus avantageux²⁵.

Celui appliqué *de facto* est le suivant : 27 jours annuels, auxquels s'ajoutent 19 jours d'ARTT et la journée de solidarité.

Les 27 jours incluent :

- cinq fois les obligations hebdomadaires de travail (soit 25 jours pour la commune, avec un régime de travail du lundi au vendredi)²⁶ ;
- deux journées supplémentaires, qui correspondent aux deux jours (maximum) de fractionnement ;

S'ajoutent aux 27 jours de congés et 19 jours d'ARTT mentionnés précédemment :

- une « journée pour ancienneté », accordée tous les cinq ans (avec un maximum de cinq congés cumulés par an) ;
- une journée, accordée pour la foire de la Saint-Martin (mardi suivant le 11 novembre), que les agents doivent prendre ce jour-là.

Pour un agent à temps complet, les droits à congés varient ainsi de 28 jours à 28,2 jours en moyenne. En comparaison de la durée légale annuelle du travail, qui est de 1 607 heures, cela représente 2,3 % du temps de travail soit, rapporté aux dépenses de personnel de la commune en 2016, entre un et deux équivalents temps plein.

La chambre rappelle à la commune qu'elle doit conformer son organisation du temps de travail au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Rappel au droit n° 3 : respecter le régime du temps de travail de 1 607 heures annuelles fixé par les dispositions des décrets n° 2000-815 du 25 août 2000 et n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatifs à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à corriger le régime du temps de travail de ses agents municipaux.

²⁵ Une délibération d'un conseil général conservant les jours de congés accordés antérieurement aux agents en plus des jours de congés légaux, sans définir une organisation des cycles de travail, excédant le cas échéant 35 heures par semaine ou la durée légale annuelle du temps de travail, a ainsi été jugée illégale (Cour administrative d'appel de Paris, 31 déc. 2004, n° 03PA03671, n° 00PA03672, *Département des Hauts-de-Seine*).

²⁶ Article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, fixant les jours de congés légaux et les jours de fractionnement.

4.3.2 Heures supplémentaires

La commune a recours aux heures supplémentaires de façon modérée. Au cours de la période sous revue, aucun agent n'a effectué plus de 25 heures supplémentaires par mois.

Il existe d'importantes variations selon les périodes dans le recours aux heures supplémentaires. Elles s'expliquent par des accroissements temporaires d'activité, notamment du fait d'absences prolongées d'agents et de la périodicité des élections (quatre dimanches en 2014, deux en 2015 et quatre en 2017).

La mise en place d'un contrôle automatisé du temps de travail en 2017 (pointeuses) n'a pas eu d'impact majeur sur le nombre d'heures supplémentaires. L'objectif de l'ordonnateur d'une amélioration et d'une simplification dans le processus de comptabilisation des heures supplémentaires et du temps de travail des agents de la commune est donc atteint.

4.3.3 Comptes épargne-temps

La délibération du conseil municipal du 8 décembre 2009 précise que les jours pouvant être épargnés sont les jours de congés annuels et ceux de réduction du temps de travail, dans la limite de 22 jours par an. Conformément aux options ouvertes par la réglementation²⁷, le conseil municipal a fait le choix de ne pas retenir la possibilité pour les agents de monétiser ces jours de congés.

Au 31 décembre 2016, 45 agents avaient ouvert un compte épargne-temps, et le nombre de jours cumulés atteignait 1 611 jours.

4.3.4 Absentéisme

L'absentéisme augmente fortement entre 2013 et 2015, passant de 16,6 journées par agent à 23 journées. L'évolution est pour l'essentiel imputable à la forte augmentation des journées d'absence pour maladie ordinaire (+ 127 %). Si en 2013 le taux d'absentéisme des agents de Doullens se situait en-dessous de la moyenne nationale (7,5 % contre 8,7 % en moyenne nationale²⁸), il se situe en 2015 au-dessus (10,4 % contre 9,3 %).

L'important taux d'absentéisme pour raisons médicales est à rapprocher de la pyramide d'âge de la population des agents municipaux, dont plus de 52 % ont plus de 50 ans. Il est constaté au niveau national que plus les agents avancent en âge, plus la durée moyenne d'absentéisme tend à s'allonger.

²⁷ Articles 3-1 et 4 du décret n°2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

²⁸ SOFAXIS, « Panorama des absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales », éditions de 2013 et 2015.

4.4 Le régime indemnitaire

Le précédent rapport de la chambre, recommandait à la commune de rassembler l'ensemble des régimes indemnitaires dans une seule délibération de cadrage. Le conseil municipal a mis en application cette recommandation par délibération du 8 décembre 2009.

Deux primes présentent des anomalies : l'indemnité spéciale de fonctions et la prime de fin d'année.

4.4.1 L'indemnité spéciale de fonctions

La délibération du conseil municipal du 4 décembre 1978 institue la « prime spéciale pour les personnels techniques communaux ». Elle en définit le montant de façon imprécise : la prime est « payable, mensuellement, en appliquant au montant du traitement, un taux individuel fixé dans la limite de certains taux maximums ».

Les irrégularités déjà relevées par le précédent rapport de la chambre concernant cette « indemnité spéciale de fonctions », versée à 11 agents des services techniques en 2016 (12 en 2013), subsistent :

- l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, relative à la fonction publique territoriale, conduit à l'abrogation de l'indemnité spéciale pour les personnels techniques communaux, du fait de l'absence d'équivalence dans le régime indemnitaire de la fonction publique d'État ;
- alors que l'indemnité spéciale de fonctions relève des avantages collectivement acquis²⁹, le conseil municipal n'a jamais délibéré sur cette prime.

Par ailleurs, il n'existe aucun arrêté individuel d'attribution, fixant les taux mentionnés par la délibération instituant la prime.

Le montant total versé au titre de cette indemnité spéciale de fonctions était de 9 837,15 € en 2016, soit environ 894 € par agent en moyenne.

4.4.2 La prime de fin d'année

La « prime de fin d'année » a été instituée pour la commune par la délibération du 15 novembre 1985. Elle était auparavant versée par l'amicale du personnel, alors financée par une subvention de la commune. Si l'institution de la prime constitue un avantage collectivement acquis au sens de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, les modalités de révision de son montant doivent être identiques à celles instituées par des dispositions votées antérieurement à l'entrée en vigueur de ladite loi.

²⁹ Le principe des « avantages collectivement acquis » dispose que les primes votées par l'organe délibérant d'une collectivité avant l'entrée en vigueur de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984, et ne trouvant pas leur équivalent dans le régime indemnitaire de la fonction publique d'État peuvent être conservées, sous réserve d'une délibération dûment votée en ce sens.

Or, une délibération du 15 décembre 1994 avait prévu un changement de modalité de calcul de la prime : depuis, « la prime est calculée à partir du salaire de base de chaque agent et non à partir d'une somme fixe pour l'ensemble des agents ». Cette délibération, postérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, ne peut servir de base aux versements afférents.

Le montant total versé à l'ensemble des agents au titre de la prime de fin d'année en 2016 était de 95 803,20 €, en diminution progressive (- 8,2 % entre 2013 et 2016).

Rappel au droit n° 4 : régulariser les modalités de calcul et d'attribution de la prime de fin d'année et l'indemnité spéciale de fonctions, conformément à l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'engage à régulariser les modalités de calcul et d'attribution de la prime de fin d'année et l'indemnité spéciale de fonctions.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Pour la période sous revue, la commune est parvenue à contenir l'évolution tant de ses effectifs que de sa masse salariale, ce qui est particulièrement notable. Des anomalies subsistent cependant quant au régime indemnitaire. La collectivité est encouragée à explorer les pistes de mutualisation de ses services avec ceux l'intercommunalité.

5 LE RESPECT DES PRINCIPES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

5.1 L'organisation de la commande publique

5.1.1 Volumes

En ce qui concerne l'investissement, la commune a dépensé 4,5 M€ en quatre ans (dont 0,112 M€ en régie), passant 28 marchés publics pour un montant d'1,6 M€. Seulement trois marchés dépassaient le seuil de 90 000 € HT.

5.1.2 Organisation administrative de l'achat public

À la suite du départ en retraite de deux agents entre 2014 et 2016, la fonction « commande publique » repose uniquement sur le directeur des services techniques. Un agent serait toutefois volontaire pour être formé sur les sujets relatifs aux marchés publics. La chambre attire l'attention sur la fragilité de l'organisation actuelle, en particulier en cas d'empêchement de l'unique personne chargée de la commande publique. Le positionnement d'agents supplémentaires dans ce service, ainsi que la montée en compétences de ceux-ci, permettraient de diminuer les risques pesant sur les achats.

Il n'existe pas de dispositif de contrôle interne des marchés publics.

En 2015, la ville de Doullens a choisi de changer l'applicatif métier utilisé pour la rédaction, la passation et le suivi de l'exécution des marchés. La migration a eu lieu début 2016, du fait d'une augmentation annoncée du coût de la licence du logiciel utilisé jusqu'alors. La ville a alors eu recours à une solution moins chère, mais avec une ergonomie moins accessible et des documents de moindre qualité formelle. L'agent chargé des marchés rencontre, par ailleurs, des difficultés ponctuelles pour accéder aux procédures passées à l'aide de l'ancien logiciel.

Rejoignant les points de vigilance sur les systèmes d'information précédemment évoqués, la chambre invite la collectivité à réfléchir à un renouvellement de ses applicatifs dont le coût initial sera compensé par une meilleure qualité de travail et une moindre redondance des tâches.

5.1.3 Stratégie d'achat

Il n'existe pas de délibération, ni de note de service détaillant la stratégie globale d'achat et l'organisation des procédures au sein de la collectivité. La délibération autorisant le maire et les adjoints à signer les marchés passés selon la procédure adaptée n'en détaille pas les modalités retenues.

Au cours de la période sous revue, la commune n'a passé que des marchés à procédure adaptée.

Lorsque le montant de l'achat est inférieur à 25 000 €³⁰, le pouvoir adjudicateur est dispensé de procédure – ce qui ne doit pas remettre en cause le principe général de mise en concurrence dès le premier euro. La collectivité a tout de même publié des avis d'appels public à concurrence pour certains marchés dont l'estimation des besoins et le montant notifié étaient inférieurs à ces seuils au cours de la période sous revue, ce qui constitue une bonne pratique.

À l'inverse, les dépenses relatives au chauffage et aux combustibles (plus de 100 000 € pendant la période sous contrôle), toutes réglées à la même société, auraient dû faire l'objet d'appels publics à la concurrence.

³⁰ Depuis le décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015, modifiant certains seuils relatifs aux marchés publics. Ce seuil était jusqu'alors de 15 000 €, en vertu du décret n°2011-1853 du 9 décembre 2011.

Depuis peu, la commune a entamé un réexamen de l'ensemble des marchés présentant des risques de surcoûts importants. Ainsi les marchés de gré à gré des photocopieurs, faisant l'objet de contrats à durée longue (jusqu'à 63 mois), ont donné lieu à une mise en concurrence en 2014, en partenariat avec le CCAS, qui a permis de réduire le coût de façon importante. La chambre encourage la collectivité à poursuivre dans cette voie sur d'autres secteurs. Les fournitures de bureau pourraient ainsi faire l'objet d'accords-cadres à bons de commande.

Recommandation n° 4 : formaliser la politique d'achat dans un règlement de la commande publique, notamment concernant les modalités de mise en concurrence.

Recommandation n° 5 : améliorer l'organisation de la commande publique et son efficacité notamment en recourant davantage aux appels d'offres et aux achats groupés pour les dépenses de fonctionnement courant.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à rédiger un règlement de la commande publique et à recourir davantage aux appels d'offres et aux achats groupés pour les dépenses de fonctionnement courant.

5.2 Observations relatives à la passation et à l'exécution d'un échantillon de marchés

La chambre a contrôlé une sélection de marchés publics passés entre 2013 et 2017, sur la base des recensements prévus par l'ancien article 133 du code des marchés publics, et complétés par les informations fournies par la collectivité³¹.

5.2.1 Lancement des procédures et élaboration

La totalité des marchés passés durant la période sous revue correspond à des marchés à procédure adaptée. Seuls deux marchés ont été allotés sur la période, la ville justifiant le refus d'allotir par la cohérence de la prestation exigée.

³¹ L'échantillon des marchés sélectionnés (trois de travaux, un de fournitures, pour un total de plus de 2 M€) a été constitué de manière à être représentatif du volume des prestations et des priorités de la commune en matière d'investissements.

L'avis d'appel public à la concurrence a été systématiquement publié, notamment dans la presse locale, et contient les informations requises. Les critères d'attribution y sont cependant reportés de façon lacunaire, en ne mentionnant pas leur nature précise ni leur pondération³². Ils sont, par contre, bien présents et détaillés dans le règlement de consultation. Les marchés sont publiés sur la plateforme numérique proposée par Somme numérique, syndicat mixte accompagnant les collectivités du département sur leurs projets relatifs aux télécommunications.

5.2.2 Attribution des marchés

Les délais accordés aux soumissionnaires pour la proposition de dossiers sont compris entre un et deux mois. Les critères retenus sont relativement conventionnels (prix et valeur technique) avec des pondérations homogènes d'un marché à l'autre. Le critère de la valeur technique est systématiquement subdivisé en trois sous-critères – également pondérés :

- la « qualité », sans que celle-ci soit définie de façon plus précise ;
- la « performance en matière de protection de l'environnement » – pour laquelle le pouvoir adjudicateur accorde presque toujours la note maximale – tant sur la manière dont les offres sont déposées (de façon dématérialisée) que sur l'aspect qualitatif des prestations proposées ;
- la « cohérence avec les attentes du pouvoir adjudicateur exprimées dans le CCTP³³ », sous-critère pouvant être redondant avec celui relatif à la qualité et conférant au pouvoir adjudicateur un large pouvoir d'appréciation.

Pour l'attribution des marchés, la commune réunit sa commission d'appels d'offres. Sa composition respecte les règles de l'article L. 1411-5 du code général des collectivités territoriales³⁴. Chaque membre de la commission se voit remis un dossier complet contenant les dossiers des soumissionnaires et le rapport d'analyse des offres.

L'examen de l'attribution du marché de la rénovation du gymnase de l'Authie a révélé plusieurs anomalies pour les lots n° 3 « menuiseries » et n° 6 « sols sportifs ». La chambre a ainsi constaté qu'un candidat avait été écarté pour ne pas avoir présenté un mémoire technique alors que son offre en comportait un. Le lot n° 3 a été attribué sur la base d'un montant qui a été modifié de façon peu rigoureuse plusieurs fois pendant la procédure, sans qu'il soit possible de déterminer si le montant finalement payé par la commune correspond bien à l'offre qui a fondé son choix. Les modalités d'examen des offres reçues pour le lot n° 6 n'ont pas été les mêmes pour tous les candidats, constat qui nourrit des interrogations sur la régularité du choix opéré par la commission d'appel d'offres.

³² « Offre économiquement la plus avantageuse appréciée en fonction des critères énoncés avec leur pondération ».

³³ Cahier des clauses techniques particulières.

³⁴ « La commission [d'appels d'offres] est composée : lorsqu'il s'agit [...] d'une commune de 3 500 habitants et plus et d'un établissement public, par l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou son représentant, président, et par cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste ».

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique municipale d'achats est perfectible. Il existe une volonté de réaliser des économies, avec le recours aux achats groupés, aux centrales d'achat et avec une éligibilité accrue des postes de dépenses à une mise en concurrence. La fiabilité des procédures est globalement assurée.

La commune doit s'attacher, néanmoins, à améliorer l'efficacité de sa fonction achats, en y positionnant au besoin un agent supplémentaire et en poursuivant le recours élargi aux procédures d'appels d'offres.

6 LA GESTION DES OPÉRATIONS FUNÉRAIRES

La chambre a examiné cette compétence dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières.

Les pompes funèbres furent assurées par les corporations et confréries sous l'Ancien régime. Le décret impérial du 23 prairial an XII (12 juin 1804) confie ce service aux fabriques d'église et aux consistoires.

Les communes récupèrent le monopole du service extérieur par la loi du 29 décembre 1904. Celui-ci comprend, notamment, le transport des corps avant et après mise en bière, l'organisation des obsèques et les prestations qui leur sont nécessaires, telles que les inhumations, les exhumations et les crémations³⁵.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 93-23 du 8 janvier 1993 relative à la législation dans le domaine funéraire, mettant fin au monopole communal en la matière, nombre de collectivités ont supprimé les services relatifs à la gestion des opérations funéraires. Tel est le cas de la commune de Doullens.

Certaines obligations législatives restent à respecter, comme la gestion de l'état-civil³⁶, l'affichage de la liste des opérateurs habilités, la mise à disposition des devis-types, la rédaction des actes de décès, les autorisations administratives nécessaires à la mise en bière et à la fermeture du cercueil et les vacations qui y sont associées. Les communes doivent également prendre en charge les funérailles des indigents décédés sur leur territoire³⁷.

³⁵ Article L. 2223-19 du code général des collectivités territoriales.

³⁶ Articles 78 et suivants du Code civil.

³⁷ Article L. 2223-27 du code général des collectivités territoriales.

6.1 La gestion des formalités de décès

La ville n'a jamais géré de service extérieur de pompes funèbres (funérarium, columbarium). Elle emploie un gardien au cimetière, pour l'accueil des familles et des entreprises et la surveillance des lieux. Elle n'emploie pas de fossoyeur.

Deux agents équivalents temps plein sont affectés au service état-civil et recensement, sous l'autorité directe du directeur général des services. Les formalités liées aux décès ne représentent qu'une fraction de leur quotidien, estimable à un dixième de leur temps de travail. Le nombre moyen de décès sur la période est de 199 par an auxquels s'ajoutent une moyenne de 18 transcriptions³⁸.

6.2 L'information des familles

La liste des opérateurs et des chambres funéraires est affichée en mairie. Deux sociétés de pompes funèbres existent à Doullens. La ville ne tient pas à disposition du public les devis-types des deux sociétés, contrairement à ce qu'exige la réglementation. Les usagers de ce service public ne sont, de ce fait, pas en mesure de faire leur choix entre les deux différents opérateurs habilités. La chambre invite la commune à solliciter les sociétés habilitées afin d'élaborer les devis-types³⁹, ce que l'ordonnateur, dans sa réponse, s'engage à faire.

Les obsèques pour les « personnes dépourvues de ressources suffisantes » sont prises en charge par la commune, comme il se doit lorsqu'elle n'assure pas le service extérieur. Le centre communal d'action sociale fournit, en l'espèce, une aide aux obsèques des indigents, directement perçue par les entreprises de pompes funèbres. Une somme de 300 € a été versée quatre fois au cours de la période sous revue, au titre de la « participation aux frais d'inhumations ». La prise en charge des obsèques étant une compétence de la commune, il conviendrait qu'elle verse cette aide ponctuelle en lieu et place du CCAS.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à verser les aides ponctuelles en lieu et place du CCAS dans les cas où les personnes sont dépourvues de ressources suffisantes pour les frais d'obsèques.

6.3 Les liens avec l'environnement institutionnel

Les données et travaux du conseil national des opérations funéraires, instance consultative remplissant un rôle de conseil des pouvoirs publics dans le domaine funéraire, ne sont pas exploités par la commune.

³⁸ Inscriptions au registre d'état-civil des décès des personnes domiciliées dans la commune, survenues en-dehors de celle-ci (article 80 du Code civil).

³⁹ Article 8 du décret n° 95-653 du 9 mai 1995 relatif au règlement national des pompes funèbres.

Le service municipal de l'état-civil n'intervient pas dans les procédures d'habilitation et de retrait de celle-ci par le préfet.

6.4 Les taxes funéraires

Concernant les opérations funéraires, la loi prévoit limitativement les taxes qu'une commune peut instaurer à cet égard. L'article L. 2223-22 du code général des collectivités territoriales mentionne les opérations de convoi, d'inhumation et de crémation. Toute autre « taxe », notamment sur les exhumations⁴⁰ et les ouvertures de caveau⁴¹, est illégale. Un prélèvement obligatoire sur les exhumations peut exister, mais uniquement sous la forme de redevance pour service rendu lorsque la collectivité fournit un service⁴², en l'occurrence pour l'exhumation avec l'intervention d'un fossoyeur communal.

Pour la période sous revue, les délibérations des 28 mars 2012 et 27 mai 2014 fixent les tarifs du cimetière communal, des redevances pour le columbarium et les droits du cimetière.

La commune a instauré un seul « droit d'inhumation », correspondant à la taxe sur les inhumations. Il n'y a pas de taxes portant sur les convois et les crémations. À l'instar de nombreuses communes, celle de Doullens a instauré un droit d'exhumation et un droit d'ouverture des caveaux. Ces droits, dans la mesure où ils ne correspondent pas à un service rendu par la collectivité, ne peuvent être institués.

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à les supprimer.

Rappel au droit n° 5 : rendre le régime des opérations funéraires conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales.

*

* *

⁴⁰ Rép. Min. JOAN, Q 18 avril 1994 n° 11051.

⁴¹ Rép. Min. JOAN, Q 22 mars 1999.

⁴² CAA Paris, 25 juin 2002, Mme Souici : BJCL 2002, 492, concl. Haïm.

ANNEXES

Annexe n° 1. Situation financière d'ensemble.....	34
Annexe n° 2. Produits et charges	35
Annexe n° 3. Analyse prospective	36
Annexe n° 4. Analyse financière comparative d'un échantillon de communes.....	37
Annexe n° 5. Effectifs de la ville	39

Annexe n° 1. Situation financière d'ensemble

	2013			2014			2015			2016		
	En milliers d'euros	Euros par habitant	Moyenne de la strate en euros par habitant	En milliers d'euros	Euros par habitant	Moyenne de la strate en euros par habitant	En milliers d'euros	Euros par habitant	Moyenne de la strate en euros par habitant	En milliers d'euros	Euros par habitant	Moyenne de la strate en euros par habitant
TOTAL DES PRODUITS DE FONCTIONNEMENT = A	7 018	959	1 348	7 099	974	1 362	7 284	1 026	1 409	6 945	1 006	1 420
TOTAL DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT = B	6 197	847	1 180	6 282	862	1 207	6 296	887	1 233	6 024	873	1 251
RESULTAT COMPTABLE (A - B = R)	820	112	168	817	112	156	988	139	176	921	133	169
TOTAL DES RESSOURCES D'INVESTISSEMENT = C	3 388	463	558	1 616	222	530	861	121	577	2 087	302	566
TOTAL DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT = D	4 055	372	581	1 391	191	495	1 660	234	540	1 768	256	579
Besoin ou capacité de financement de la section d'investissement = E	- 667	- 91	23	- 226	- 31	- 34	799	113	- 38	- 319	- 46	13
Capacité d'autofinancement brute = CAF	1 258	172	223	1 276	175	212	1 463	206	230	1 426	207	213
Encours de la dette au 31/12/N	4 192	573	1 116	3 581	491	1 095	3 089	435	1 109	2 704	392	1 089
FONDS DE ROULEMENT	586	80	310	930	128	342	897	126	394	872	126	389

Source : direction générale des finances publiques.

Annexe n° 2. Produits et charges

(en €)	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	Evol. 2013-2016
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	3 216 712	3 148 665	3 392 600	3 300 328	0,9 %	2,6 %
+ Ressources d'exploitation	370 801	418 820	432 817	432 771	5,3 %	16,7 %
= Produits "flexibles" (a)	3 587 513	3 567 485	3 825 417	3 733 100	1,3 %	4,1 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	3 182 392	3 315 878	3 180 845	2 995 025	- 2,0 %	- 5,9 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	123 014	158 654	177 935	190 062	15,6 %	54,5 %
= Produits "rigides" (b)	3 305 406	3 474 532	3 358 780	3 185 087	- 1,2 %	- 3,6 %
Travaux en régie (c)	29 727	29 796	38 549	14 200	- 21,8 %	- 52,2 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	6 922 646	7 071 813	7 222 746	6 932 386	0,0 %	0,1 %
Charges à caractère général	1 740 634	1 750 937	1 869 032	1 776 439	0,7 %	2,1 %
+ Charges de personnel	2 926 187	3 016 332	2 967 492	2 835 010	- 1,0 %	- 3,1 %
+ Subventions de fonctionnement	459 295	451 654	437 021	414 058	- 3,4 %	- 9,8 %
+ Autres charges de gestion	419 615	421 524	423 860	403 480	- 1,3 %	- 3,8 %
= Charges de gestion (B)	5 545 732	5 640 448	5 697 405	5 428 987	- 0,7 %	- 2,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 376 915	1 431 365	1 525 341	1 503 399	3,0 %	9,2 %
<i>en % des produits de gestion</i>	19,9 %	20,2 %	21,1 %	21,7 %		
+/- Résultat financier (réel seulement)	- 133 102	- 181 281	- 106 982	- 86 908	- 13,2 %	- 34,7 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	14 075	25 952	44 634	9 474	- 12,4 %	- 32,7 %
= Capacité d'autofinancement brute	1 257 828	1 276 037	1 462 992	1 425 965	4,3 %	13,4 %
<i>en % des produits de gestion</i>	18,2 %	18,0 %	20,3 %	20,6 %		

Source : comptes de gestion.

Annexe n° 3. Analyse prospective

L'analyse a été réalisée à partir du dernier exercice clos (2016) et de la trajectoire budgétaire des cinq dernières années.

(en milliers d'euros)	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	3 300	3 307	3 314	3 320	3 327	3 333
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	433	433	433	433	433	433
<i>Dont dotations et participations</i>	2 995	2 995	2 995	2 995	2 995	2 995
<i>Dont fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat</i>	190	190	190	190	190	190
<i>Dont production immobilisée, travaux en régie</i>	14	50	50	50	50	50
= Produits de gestion (a)	6 932	6 975	6 981	6 988	6 995	7 001
Charges à caractère général	1 776	1 794	1 812	1 830	1 849	1 867
+ Charges de personnel	2 835	2 892	2 950	3 009	3 069	3 130
+ Subventions de fonctionnement	414	414	414	414	414	414
+ Autres charges de gestion	403	403	403	403	403	403
= Charges de gestion (b)	5 429	5 503	5 579	5 656	5 735	5 815
Excédent brut de fonctionnement (a-b)	1 503	1 471	1 402	1 332	1 260	1 187
<i>en % des produits de gestion</i>	21,7 %	21,1 %	20,1 %	19,1 %	18,0 %	16,9 %
+ Résultat financier réel	- 87	- 102	- 107	- 113	- 121	- 130
= CAF brute	1 426	1 369	1 295	1 218	1 139	1 057
= CAF nette (c)	953	899	804	739	648	548
<i>en % des produits de gestion</i>	13,8 %	12,9 %	11,5 %	10,6 %	9,3 %	7,8 %
Taxes locales d'équipement	22	22	22	22	22	22
+ FCTVA	126	182	164	164	164	164
+ Subventions d'investissement	76	0	0	0	0	0
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	225	204	186	186	186	186
Financement propre disponible (c-d)	1 178	1 104	990	925	834	734
- Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	1 111	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	180	300	300	300	300	300
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 114	- 196	- 310	- 375	- 466	- 566
Nouveaux emprunts de l'année	89	196	310	375	466	566
Encours de dette	2 704	2 431	2 249	2 145	2 120	2 177
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	1,9	1,8	1,7	1,8	1,9	2,1

Source : comptes de gestion, retraitements CRC.

Annexe n° 4. Analyse financière comparative d'un échantillon de communes

Les communes sélectionnées pour l'analyse comparative sont proches de Doullens (Somme et Pas-de-Calais pour Saint-Pol-sur-Ternoise). Elles relèvent de la même strate démographique et présentent des caractéristiques urbaines (villes centres) et socio-économiques similaires (économie tertiariée, taux de pauvreté supérieur à la moyenne nationale).

Tableau n° 1 : Potentiels et produits fiscaux des communes de l'échantillon

Communes	Population au dernier recensement - 2014	Potentiel fiscal (€/habitant)	Potentiel financier (€/habitant)	Produits de la taxe d'habitation en 2015 (€)
Doullens	6 351	618	790	2 309 456
Saint-Pol-sur-Ternoise	5 056	1 173	1 249	1 110 938
Corbie	6 347	550	688	1 729 197
Montdidier	6 195	566	686	1 907 545
Péronne	7 676	758	887	3 049 966
Roye	6 014	1 279	1 367	1 354 247

Source : Direction générale des collectivités locales, compilées par l'Observatoire des territoires.

Tableau n° 2 : Bases fiscales

Année	Taxe d'habitation	Taxe foncière sur les propriétés bâties	Taxe foncière sur les propriétés non bâties	Taxe additionnelle à la TFPNB	Cotisation foncière des entreprises
2013	5 720 818	5 541 778	221 905	6 605	1 991 005
2014	5 746 140	5 580 403	223 696	6 594	1 912 211
2015	6 166 626	5 694 171	226 071	6 964	1 896 647
2016	5 742 675	5 720 040	228 231	7 007	2 045 074
Évolution 2013-2016	+0,4%	+3,2%	+2,9%	+6,1%	+2,7%

Source : Direction générale des finances publiques – Fiches AEF.

Tableau n° 3 : Taux et produits des taxes locales des communes de l'échantillon (2016)

	TH			TFPB			TFPNB			TFPNB taxe add.			CFE		
	taux	produit en k€	produit par habitant	taux	produit en k€	produit par habitant	taux	produit en k€	produit par habitant	taux	produit en k€	produit par habitant	taux	produit en k€	produit par habitant
Doullens	21,75%	1 249	181	16,07%	919	133	28,13%	64	9	43,74%	3	0	15,35%	314	45
Saint-Pol-sur-Ternoise	12,49%	498	94	14,54%	1 229	232	49,20%	18	3	0,00%	0	0	0,00%	0	0
Corbie	16,54%	941	146	24,38%	1 121	173	48,02%	42	7	0,00%	0	0	0,00%	0	0
Montdidier	26,63%	1 766	280	14,82%	845	134	35,34%	28	4	43,74%	5	1	12,35%	230	36
Péronne	31,18%	2 512	309	19,39%	1 795	220	35,98%	32	4	43,74%	8	1	21,48%	704	86
Roye	23,07%	1 178	191	11,61%	1 199	195	48,04%	54	9	43,74%	5	1	17,85%	1 319	214
Moyenne des communes de l'échantillon	21,94%	719,5	200	16,80%	882	181	40,79%	40	6	29,16%	3,5	1	11,17%	249,6	64
Moyenne strate	19,39%	N/A	276	17,30%	N/A	236	50,74%	N/A	8	37,66%	N/A	2	21,20%	N/A	107

Source : Direction générale des finances publiques (« Bercy Colloc »), retraitement CRC.

Tableau n° 4 : Endettement comparé d'un échantillon local de communes

<i>Ville</i>	CAF brute par habitant en € (2016)	Encours de la dette au 31 décembre 2016 par habitant en €	Annuité de la dette par habitant en €
<i>Doullens</i>	207	392	81
<i>Saint-Pol-sur-Ternoise</i>	140	962	126
<i>Corbie</i>	201	592	68
<i>Montdidier</i>	187	425	103
<i>Péronne</i>	252	1875	187
<i>Roye</i>	170	985	222
<i>Moyenne strate</i>	213	1089	155

Source : comptes de gestion.

Annexe n° 5. Effectifs de la ville

	Catégories	Titulaires	Non-titulaires	Nombre total des agents
2013	A	1	0	1
	B	10	0	10
	C	65	4	69
	Total	76	4	80
2014	A	1	0	1
	B	10	0	10
	C	69	4	73
	Total	80	4	84
2015	A	2	0	2
	B	9	0	9
	C	68	0	68
	Total	79	0	79
2016	A	1	0	1
	B	9	0	9
	C	62	4	66
	Total	72	4	76
Évolution	A	0	0	0
	B	- 1	0	- 1
	C	- 3	0	- 3
	Total	- 4	0	- 4

Source : comptes administratifs.



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNE DE DOULLENS (Département de la Somme)

Exercices 2013 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Christian Vlaeminck :

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 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@crtc.ccomptes.fr