



Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais

Date d'envoi à fin de notification : 16/08/2011

Date de communicabilité : 29/09/2011

ROD.0497

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

– Ville de Denain –

(Département du Nord)

SUIVI DE LA REPOSE DE L'ORDONNATEUR

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	4
I. PROCEDURE	5
II. OBSERVATIONS DEFINITIVES	5
I - LA QUALITE ET LA FIABILITE DES COMPTES.....	5
A - Les restes à réaliser	5
B - La comptabilisation des intérêts courus non échus	6
II - LA SITUATION FINANCIERE.....	7
A - Le résultat d'exécution de la ville de Denain	7
B - La section de fonctionnement.....	7
1 - Les charges de gestion	8
2 - Les produits de gestion.....	8
C - La section d'investissement	9
1 - Les dépenses d'équipement.....	9
2 - Le fonds de roulement.....	9
3 - La dette.....	9
4 - L'investissement et la prévision budgétaire	10
III - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	11
A - Le tableau des effectifs et leur répartition	11
B - L'absentéisme	12
C - Les agents non-titulaires.....	13
D - Les agents contractuels.....	13
E - Le régime indemnitaire	14
1 - L'indemnité versée aux collaborateurs de cabinet	14
2 - La prime annuelle.....	15
3 - La prime informatique.....	15
4 - Les avantages accordés au personnel	16
F - Les relations de la ville avec les tiers	16
IV - LES MARCHES PUBLICS	17
A - Au stade de la consultation.....	17
B - L'engagement juridique a précédé la réservation des crédits	19
C - Des signataires non habilités	20
D - Des avenants bouleversant l'économie du marché.....	21
E - Une rédaction imprécise des pièces du marché	21
F - Les critères d'attribution des offres pas toujours respectés	22
G - L'absence de procès-verbal de réception des travaux et de décompte général et définitif.....	23
V - LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	23
A - Le territoire denaisien.....	23
B - La zone urbaine sensible et la zone de redynamisation	23
C - La Zone Franche Urbaine (ZFU).....	24
VI - LE GRAND PROJET DE VILLE (GPV)	24
1 - Les subventions obtenues.....	25
B - Les dotations exceptionnelles.....	25
VII - LE CONTRAT URBAIN DE COHESION SOCIALE (CUCS).....	26
A - La programmation des actions	26
B - Le pilotage du CUCS	27
C - La programmation du CUCS.....	27
D - Les subventions « CUCS » au profit de la ville de Denain	28
VIII - LA POLITIQUE DE RENOVATION URBAINE	29
A - La convention ANRU : un montant global de plus de 100 M€	29
B - Le contenu du projet urbain du faubourg Duchateau	30
C - L'organisation de la conduite du projet de rénovation urbaine	30
1 - Le pilotage stratégique du projet d'ensemble.....	30
2 - Le pilotage opérationnel du projet	31
D - La maîtrise d'ouvrage : un pilotage partagé entre la commune et le bailleur social.....	31
E - Les subventions ANRU.....	32
RECOMMANDATIONS	33
ANNEXES.....	34

ANNEXE 1 - PART DE LA DGF DANS LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT.....	34
ANNEXE 2 - LES CHARGES DE GESTION.....	34
ANNEXE 3 - LES CHARGES DE PERSONNEL.....	35
ANNEXE 4 - LES SUBVENTIONS.....	35
ANNEXE 5 - LES CHARGES D'INTERETS DES EMPRUNTS	35
ANNEXE 6 - LES PRODUITS DE GESTION.....	35
ANNEXE 7 - LES CONTRIBUTIONS DIRECTES ET LA FISCALITE.....	36
ANNEXE 8 - LA DGF	37
ANNEXE 9 - L'ENSEMBLE DES DOTATIONS.....	38
ANNEXE 10 - LES DEPENSES D'EQUIPEMENT	38
ANNEXE 11 - L'ENCOURS DE LA DETTE.....	40
ANNEXE 12 - CALCUL DE LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT	40
ANNEXE 13 - LA REPARTITION DU PERSONNEL PAR CATEGORIE D'EMPLOIS	40
ANNEXE 14 - LE PILOTAGE OPERATIONNEL DU CUCS.....	41

Synthèse

La situation financière de la ville de Denain peut être qualifiée de globalement satisfaisante, même si la marge de manœuvre est réduite en raison, notamment, d'une faible capacité d'autofinancement. En effet, les faibles ressources fiscales rendent la collectivité largement dépendante des dotations de l'Etat. L'endettement demeure important mais l'encours de la dette, au 31 décembre 2009, est inférieur à celui des villes de population comparable.

Si les charges de gestion sont maîtrisées, l'importance des dépenses d'investissement doit être soulignée. Des débats d'orientation budgétaire incomplets et une prévision budgétaire incertaine ne sont sans doute pas étrangers au dérapage des dépenses d'investissement.

La comptabilisation erronée des restes à réaliser sur l'ensemble de la période contrôlée et l'absence de correction des résultats de fin d'exercice à la suite de la débudgétisation des intérêts courus sont de nature à compromettre sérieusement la fiabilité des comptes.

En matière de gestion du personnel, les procédures de recrutement des agents non titulaires n'ont pas été scrupuleusement respectées, notamment au plan des mesures de publicité. Le taux d'absentéisme est très supérieur à la moyenne. Toutefois, les dernières mesures mises en place pour remédier à cette situation semblent avoir fait preuve d'une efficacité qu'il conviendra de maintenir.

Le régime indemnitaire des agents présente diverses anomalies. Ainsi, certains collaborateurs de cabinet ont reçu une indemnité sans qu'aucune délibération ne l'ait prévue. La prime annuelle versée aux agents a été régulièrement revalorisée, alors que cette possibilité n'avait pas été envisagée avant l'entrée en application de la loi du 26 janvier 1984. Enfin, malgré l'absence de centre informatique à Denain et la mise en garde de la chambre lors du précédent contrôle, une prime informatique a été versée à certains agents. La chambre prend acte des mesures adoptées et des engagements pris par la collectivité pour remédier à cette situation.

Des avantages en nature, tels que l'attribution des véhicules de fonction, des cartes d'essence et des cartes de péage n'ont pas donné lieu à délibération.

Dans ses relations avec les établissements publics de coopération intercommunale dont elle est membre, la collectivité présente une carence d'information résultant de l'absence, trop souvent rencontrée, de la communication de leur rapport d'activité.

Les modalités de passation des marchés publics ont conduit à une hausse significative des coûts, liée à l'absence systématique de définition des besoins. Par ailleurs, des avenants de nature à remettre en cause l'économie du marché ont été signés à différentes reprises. Trop souvent, les pièces des marchés sont d'une rédaction imprécise, voire incomplète. Enfin, en raison de l'absence d'habilitation du signataire, certains actes présentent une valeur juridique contestable. La chambre prend acte des mesures adoptées depuis 2008 et des engagements pris par la collectivité pour remédier à cette situation.

Préoccupée par un contexte socio-économique difficile, la ville de Denain s'est engagée dans un programme de rénovation urbaine ambitieux, dont le coût global est supérieur à 100 M€.

I. PROCEDURE

L'examen de la gestion de la ville de Denain a porté sur la période courant à partir de l'année 2003.

L'entretien préalable prévu aux articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières est intervenu le 14 janvier 2010 avec M. Patrick Roy, maire de la commune, et le 19 janvier 2010 avec son prédécesseur, M. Patrick Leroy, en fonction de mars 2001 à mars 2008.

Lors de sa séance du 10 juin 2010, la chambre a formulé des observations provisoires. Ces observations ont été adressées, conformément aux articles L. 243-3 et R. 241-12 du code des juridictions financières, au maire de la commune, en sa qualité d'ordonnateur, et à son prédécesseur, pour la partie du rapport qui concerne sa gestion.

Un délai de deux mois leur a été accordé pour apporter une réponse écrite ou demander à être entendus par la chambre.

M. Patrick Leroy a répondu à ces observations provisoires, pour la période qui le concerne, par lettre en date du 23 septembre 2010 enregistrée au greffe de la chambre le 28 septembre 2010.

M. Patrick Roy a répondu à ces observations provisoires par lettre en date du 11 octobre 2010 enregistrée au greffe de la chambre le 12 octobre 2010.

Après avoir examiné ces réponses, la chambre a, lors de sa séance du 11 janvier 2011, arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

L'examen de gestion a porté sur les comptes du budget principal pour la période 2003-2009. La commune dispose d'un seul budget annexe : le service de distribution d'eau potable.

Située à une dizaine de kilomètres au sud-ouest de Valenciennes, Denain est la ville-centre de la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut. En 2006, sa population s'élève à 20 339 habitants¹.

I - LA QUALITE ET LA FIABILITE DES COMPTES

A - Les restes à réaliser

Les restes à réaliser (RAR) ont été incorrectement déterminés sur la période de contrôle.

L'instruction budgétaire et comptable M14², applicable aux communes de plus de 3 500 habitants, précise que les résultats de l'exercice budgétaire figurant au compte administratif sont constitués du déficit ou de l'excédent réalisé de chacune des deux sections, mais aussi des restes à réaliser en dépenses et en recettes. Partie intégrante des résultats du compte administratif, ils ne peuvent être assimilés à de simples reports d'ouverture de crédit et leur constatation doit respecter les principes suivants :

- pour la section de fonctionnement, il n'y a lieu de constater des restes à réaliser que pour les dépenses engagées et n'ayant pas donné lieu à service fait au 31 décembre de l'exercice ;

¹ INSEE - Recensement de la population 2006.

² Cf. instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, Chapitre 5, § 2 Les restes à réaliser.

- pour la section d'investissement, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et « *aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* »³ ».

Dans le cas de Denain, les montants des restes à réaliser qui concernent jusqu'en 2007 les deux sections budgétaires sont très élevés, notamment en section d'investissement⁴. Ils ne sont pas tous justifiés et la pratique du report sur l'exercice suivant du crédit ouvert non consommé semble être à l'origine de cette anomalie.

A titre d'exemple, les restes à réaliser en recettes de la section d'investissement comprennent notamment des montants d'emprunts qui ne présentent pas les caractéristiques sus rappelées. En effet, leur rapprochement avec les emprunts réellement souscrits l'année suivante montre, à l'exception de l'année 2008, une surévaluation des restes à réaliser inscrits au compte administratif et concernant les recettes attendues des emprunts :

- de 1 433 080 €, au titre de l'exercice 2003 : seul l'emprunt d'un montant de 797 415 € étant justifié ;

- de 352 500 €, 1 409 500 €, et 953 000 € au titre, respectivement, des exercices 2004, 2005, et 2006, : la totalité des restes à réaliser inscrits en la matière étant injustifiée compte tenu des dates et du niveau de mobilisation des emprunts souscrits sur chacun des exercices suivants ;

- de 808 000 €, au titre de l'exercice 2007 : l'emprunt de 1 800 000 € signé en décembre 2007 et mobilisé en 2008 présentant les caractéristiques d'un reste à réaliser.

Il a pu être observé, à l'inverse, une sous-évaluation des restes à réaliser en recettes. Ainsi et à titre d'exemple, la vente du bâtiment Cail (friche industrielle), inscrite en RAR pour une somme de 160 000 €, est justifiée par une délibération du 30 mai 2008 fixant le montant de la cession à 200 000 €.

Le manque de rigueur et la méconnaissance des règles budgétaires applicables aux restes à réaliser, ainsi que les erreurs constatées, affectent la sincérité des restes à réaliser et la fiabilité des comptes de la collectivité, sur l'ensemble de la période contrôlée.

La chambre, qui n'a pas examiné les restes à réaliser figurant au compte administratif 2009, prend acte des mesures prises pour mettre fin aux errements constatés.

B - La comptabilisation des intérêts courus non échus

La modification intervenue à compter du 1^{er} janvier 2006 dans la comptabilisation des intérêts courus non échus (ICNE) n'a pas été suivie d'effet dans les comptes de la commune.

Cette modification consistait à :

- aligner la procédure de rattachement des ICNE sur celles des autres charges et produits non financiers pour leur traitement en section de fonctionnement ;

- ne plus considérer comme budgétaires les opérations de rattachement affectant la section d'investissement.

³ Cf. instruction comptable et budgétaire M14.

⁴ Source : comptes administratifs 2003 à 2008.

Elle imposait de ne reprendre en 2006 que des résultats 2005 corrigés en section d'investissement « *du solde des rattachements des ICNE à payer (minoration) et des ICNE à recevoir (majoration) au 31/12/2005.*⁵ » et en sens inverse, à due concurrence, pour la section de fonctionnement.

Or, ni le retraitement des ICNE, ni la correction des résultats n'ont été effectués en 2006. En conséquence, le résultat de clôture 2006 est majoré du montant des ICNE inscrits au compte administratif 2005, soit 186 840,33 €, ce qui affecte le calcul du fonds de roulement 2006.

Après retraitement et correction de ces anomalies ICNE, depuis 2006, par minoration du résultat de clôture d'un montant de 186 840,33 €, le résultat est le suivant :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Résultat de clôture corrigé	435 030,33	2 325 130,64	1 465 787,78	1 264 512,0	337,00	266 243,56

Là encore, cette anomalie est de nature à porter atteinte à la fiabilité des comptes.

II - LA SITUATION FINANCIERE

La situation financière a été examinée sur la période sous contrôle à partir des comptes administratifs et des comptes de gestion du budget principal de la ville de Denain et fait l'objet des annexes 1 à 12.

A - Le résultat d'exécution de la ville de Denain

Les résultats budgétaires et comptables du budget principal sont les suivants :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Résultat de la section de fonctionnement	1 530 281,39	1 081 644,40	1 767 559,91	1 727 279,59	1 512 939,20	1 425 897,90	1 341 249,35
Résultat de la section d'investissement	-2 102 428,19	2 429 443,00	-1 049 088,68	148 151,08	-759 791,01	885 695,59	1 080 933,55
Résultat budgétaire de l'exercice	-572 146,80	3 511 087,40	718 471,23	1 875 430,67	753 148,19	2 311 593,49	2 422 182,90
Résultat de clôture	435 030,33	2 325 130,64	1 465 787,78	1 451 151,68	186 977,18	446 430,97	1 599 088,76

Source : Comptes de gestion.

B - La section de fonctionnement

Les charges totales de fonctionnement de la ville de Denain se sont élevées en 2009 à 921 € par habitant contre 1 216 € pour les communes de la même strate géographique.

Les recettes totales de fonctionnement de la ville de Denain se sont élevées en 2009 à 987 € par habitant contre 1 316 € pour les communes de la même strate géographique.

En 2008, elles provenaient principalement :

- des impôts et taxes (39,31 %) ;
- des dotations et participations (51,76 %) ;

⁵ Cf circulaire NOR/MCT/B/05/10036/C du 31 décembre 2005.

- des atténuations de charges (4,64 %) ;
- et des produits des services du domaine (3,20 %).

Sur la période 2003-2009, la part de la DGF dans les recettes de fonctionnement est au minimum de 34 % (cf. annexe 1). La ville de Denain est donc particulièrement dépendante des dotations de l'Etat.

1 - Les charges de gestion

Les charges de gestion s'élèvent, en 2009, à 18 878 000 €. Elles sont nettement inférieures sur l'ensemble de la période contrôlée à la moyenne de la strate avec 921 €/hab. contre 1 216 €/hab.

Les dépenses correspondant aux « Achats et charges externes », d'un montant de 5 830 000 € en 2009, sont les seules à dépasser les moyennes de la strate. Leur part dans les charges de gestion est de 30,88 % contre 21,60 % et par habitant elles s'élèvent à 285 € contre 266 €.

En 2009, les charges de personnel représentent 9 367 000 €, soit 49,62 % des charges de gestion. Elles ont progressé, entre 2003 et 2008, moins vite que la moyenne de la strate ou de l'ensemble des communes (10,25 % contre respectivement 17,94 % et 20 %⁶). La part des dépenses de personnel dans les dépenses réelles de fonctionnement est, en 2007, de 54,69 %, inférieure à celle enregistrée dans la région pour les communes de la même strate.

Sur la période contrôlée, la ville de Denain a su maîtriser l'évolution de ses charges de personnel.

Denain a consacré, en 2009, aux subventions une somme par habitant inférieure à celle de la moyenne de la strate avec 56 € contre 115, soit un total de 1 142 898,52 €. Sur la période contrôlée, la part des subventions versées aux associations représente plus de la moitié du total des subventions allouées ; elle atteint, en 2008, 55 %. Si leur progression globale est de 13 %, celles attribuées aux seules associations augmentent de 19 % pendant que le financement du CCAS reste stable sur l'ensemble de la période.

2 - Les produits de gestion

Comme pour les charges, le total des produits de gestion de Denain est, en moyenne, inférieur de 40 % à la moyenne de la strate.

a - Les contributions directes et la fiscalité

Malgré leur progression de 12,46 % entre 2003 et 2008, les bases de Denain restent sensiblement inférieures à celles des communes de la même strate en région Nord – Pas-de-Calais. L'écart est de 63,5 % pour la taxe d'habitation, 35,15 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et 14,28 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Les taux d'imposition sont supérieurs à ceux des communes de la même strate, au niveau national. Ainsi, en 2009, les taux appliqués à Denain étaient de 24,18 % pour la taxe d'habitation, 26,06 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et 67,22 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties, pour respectivement 18 %, 23,62 % et 57,06 % à l'échelon national.

⁶ Source : DGCL, DGFIP.

Compte tenu du niveau des bases, le potentiel fiscal de Denain, qui correspond au montant des bases des taxes directes locales pondérées par le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes, est faible (525 € par habitant en 2009) et correspond à 70 % de la moyenne de la strate (758 € par habitant).

Ces éléments limitent le produit des impôts locaux à 4 730 000 € en 2009, ce qui représente 231 € par habitant, pour une moyenne de la strate de 480 € par habitant. L'écart du produit par rapport à la moyenne est significatif, quelle que soit la taxe :

	Denain/hab.	Moyenne de la strate/hab.
Taxe d'habitation	101 €	210 €
Taxe foncière sur les propriétés bâties	128 €	267 €
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	2 €	3 €

1) Les dotations

D'un montant de 7 663 000 € en 2009, soit 38 % des produits de fonctionnement (la moyenne de la strate est de 20,23 %), la dotation globale de fonctionnement représente 374 € par habitant alors que la moyenne de la strate est de 266 € par habitant (cf. annexes 8 et 9).

De 2003 à 2009, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale perçue par la ville a progressé de 67,62 %, passant de 1 388 565,00 € en 2003 à 2 327 491,00 € en 2009.

C - La section d'investissement

1 - Les dépenses d'équipement

Pour la période 2003-2008, les dépenses d'équipement, après avoir diminué entre 2003 et 2005, enregistrent une augmentation importante jusqu'en 2007, année pour laquelle elles représentent 8,8 M€, incluant notamment l'achèvement du complexe sportif et de ses extérieurs. Les années 2008 et 2009 connaissent un niveau d'investissement limité respectivement à 4,7 M€ et 5,6 M€ (cf. annexe 10).

2 - Le fonds de roulement

Le besoin de financement, après remboursement de la dette, est permanent sur la période 2003-2008. Son niveau important et le montant des emprunts mobilisés induisent une variation négative du fonds de roulement à l'exception des années 2004 et 2008, avec pour cette dernière année un montant faiblement positif : 318 k€.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses totales d'inv. (hors emp.)	5 951 644	4 846 914	4 925 411	7 705 591	8 822 884	4 734 584
Financement propre disponible	3 191 163	3 116 519	3 521 498	4 886 373	5 756 791	3 252 523
Besoin de financement après remboursement de la dette	2 760 481	1 730 395	1 403 913	2 819 218	3 066 093	1 482 061
Emprunts nouveaux de l'année	660 771	3 620 495	544 570	2 611 089	1 845 600	1 801 001
Variation du fonds de roulement	-2 099 711	1 890 100	-859 343	-208 129	-1 220 493	318 940

Source : retraitement CRC.

3 - La dette

Afin de financer des travaux d'investissement, 16 emprunts ont été contractés par la ville de Denain de 2003 à 2009, d'un montant total de 13 572 844 €.

L'encours de la dette au 31 décembre 2009 s'élève à 16 487 k€, soit, par habitant, 805 €, niveau inférieur à la moyenne de la strate⁷ qui est de 1 041 €. L'extinction totale de la dette sera réalisée en 2029.

L'annuité de la dette par habitant est inférieure à la moyenne de la strate (112 € par habitant à Denain pour une moyenne de la strate de 137 € par habitant). Toutefois, la capacité d'autofinancement disponible est insuffisante pour la couvrir.

Aucune renégociation d'emprunts n'a eu lieu sur la période contrôlée. Conformément aux conventions, la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut (CAPH) a pris en charge la part des emprunts considérée comme affectée aux équipements culturels transférés.

Au 31 décembre 2008, la dette se décompose en :

- 23 emprunts à taux fixes représentant 50,05 % du montant du capital restant dû ;
- 9 emprunts à taux indexés (variables ou révisibles) représentant 12,99 % du montant du capital restant dû ;
- 6 emprunts avec plusieurs tranches de taux représentant 30,75 % du montant du capital restant dû ;
- 1 emprunt avec options représentant 6,21 % du montant du capital restant dû.

Parmi ces emprunts, trois sont susceptibles de présenter un risque pour la collectivité, dont un en particulier.

En effet, cet emprunt souscrit le 11 juillet 2007, d'un montant de 1 000 000 € et pour une durée de 20 ans, comporte une première phase de 9 ans avec, pour la première année, un taux de 3,20 % et, pour les huit années suivantes, un taux post fixé déterminé par application de la formule : $6,44 \% - 3 * (\text{CMS EUR 20 ans} - \text{CMS EUR 2 ans})^8$. En cas de résultat négatif, le taux appliqué est égal à 0 %. Pour la seconde phase de 11 ans, le taux d'intérêt est égal à l'Euribor 12 mois. Qualifié de « produit de pente », cet emprunt est un produit structuré.

Au 31 décembre 2009, le capital restant dû sur cet emprunt s'élève à 931 493 €. Par suite d'inversion des taux, la collectivité n'a pas acquitté d'intérêts en 2009 pour cet emprunt.

En conclusion, la diversification des produits souscrits qui privilégie une majorité d'emprunts à taux fixes, associée à l'existence de conditions de remboursement à risque modéré, devrait permettre à Denain de rester faiblement exposée à une évolution défavorable des marchés financiers.

4 - L'investissement et la prévision budgétaire

En méconnaissance des dispositions de l'article L. 2311-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la commune de Denain n'a pas été en mesure de produire un plan pluriannuel d'investissement pour les travaux engagés sur la période 2003 à 2008.

L'absence de programmation pluriannuelle des investissements, ainsi que l'examen des débats d'orientation budgétaire et des « fiches de comptabilité de programme », montrent que les dépenses d'investissement ont été davantage inscrites en fonction de la recette escomptée au cours de l'exercice à venir.

⁷ Source : les comptes des communes (<http://www.colloc.bercy.gouv.fr/>). La strate de la ville de Denain est celle des communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (TPU).

⁸ CMS = Constant Maturity Swap. Le taux qui est appliqué résulte de la différence entre les taux longs (20 ans) et les taux courts (2 ans). Ce taux est alors multiplié par 3, d'où la notion de produit de « pente ».

Cette méthode affecte la sincérité de la prévision budgétaire et lui fait perdre sa signification. Elle a favorisé des décalages importants entre la prévision et l'exécution budgétaires. C'est, notamment, le cas des opérations relatives au complexe sportif du lycée Mousseron et à la maison de quartier Bellevue.

En application des articles L. 2121-12 et L. 2312-1 du CGCT, une note de synthèse relative aux orientations générales du budget doit être jointe à la convocation au débat d'orientations budgétaires. Du contenu de cette note dépend la qualité de l'information délivrée aux élus pour leur permettre d'exercer effectivement leur pouvoir de décision à l'occasion du vote du budget.

Ainsi, une note explicative insuffisamment détaillée est susceptible de constituer une irrégularité substantielle pouvant justifier l'annulation de la procédure d'adoption du budget primitif (TA Nice, 19 janvier 2007, Commune de Mouans-Sartoux).

A Denain, les notes de présentation venant à l'appui des débats d'orientation budgétaire traduisent un manque de perspective et donnent une information incomplète aux élus, susceptible d'altérer la qualité du vote des budgets primitifs.

Les débats et les précisions apportées lors des nombreuses réunions préparatoires des commissions municipales ne sauraient justifier l'insuffisance de l'information contenue dans ces notes de synthèse.

La prévision budgétaire a été améliorée avec la note accompagnant le débat d'orientation budgétaire préalable au vote du budget pour 2009 et la mise en place, en 2010, d'un plan pluriannuel d'investissement dans le cadre du programme ANRU.

III - LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

A - Le tableau des effectifs et leur répartition

De 2003 à 2008, les effectifs ont augmenté de 6,6 %. Au 31 décembre 2008, la commune de Denain comptait 276 agents.

En 2008, la répartition des personnels par catégorie montre un taux d'encadrement faible avec seulement 6 % de personnel de catégorie A, contre 13 % pour le personnel de catégorie B et 80 % pour le personnel de catégorie C. Ce taux est sensiblement inférieur à celui habituellement rencontré dans les villes appartenant à une strate comparable.

L'augmentation sur la période des effectifs globaux n'a pas concerné le nombre d'agents de catégorie « A » qui a diminué de 10 % sur la période 2003-2008.

Cette situation, qui n'est pas sans conséquence sur le niveau de compétence et d'expertise dont disposent les services de la collectivité, résulte de la volonté de la ville de se doter d'une organisation reposant sur peu d'agents de catégorie A, de privilégier la montée en compétence des agents de catégorie B et C par la formation et de rééquilibrer les effectifs de chaque catégorie à moyen terme.

B - L'absentéisme

La ville de Denain dispose de données précises sur l'absentéisme de son personnel, lui permettant de renseigner ses bilans sociaux. En 2008, le nombre de journées d'absence s'élève à 12 675 :

Répartition des journées d'absence par motif en 2008

Motifs	Nombre de jours	%
Congé maladie ordinaire	3 720	29,35 %
Congé longue maladie Congé longue durée Congé grave maladie	4 868	38,41 %
Accident du travail (travail)	1 779	14,04 %
Accident du travail (trajet)	45	0,36 %
Maladie professionnelle	0	0
Maternité/adoption	1 638	12,92 %
Paternité/adoption	69	0,54 %
Autorisations d'absence	556	4,39 %
Total	12 675	100 %

En données brutes (nombre de jours d'absence), l'absentéisme a augmenté de 30 % sur la période 2003-2008. Le taux d'absentéisme calculé à partir du « nombre de jours travaillés dans l'année pour un agent à temps plein présent toute l'année » est très important. Il s'élève à 17 % :

	Nombre de jours travaillés dans l'année pour un agent à temps plein présent toute l'année ⁹	Nombre d'agents ¹⁰	Nombre de jours travaillés	Nombre de jours d'absence	Taux d'absentéisme ¹¹
2003	216,5	259	56 073,50	9 703	17,30 %
2005	220,56	273	60 212,88	9 839	16,34 %
2007	229	277	63 433	11 122	17,53 %

Selon une étude réalisée par Dexia Sofcap¹² en 2009, le taux d'absentéisme varie entre 5,9 à 8,7 % selon la taille des collectivités territoriales. Pour une collectivité employant de 150 à 349 agents, il est de 8,6 %.

De 2003 à 2008, les absences pour maladie ordinaire ont diminué de 7,55 % mais ont enregistré une augmentation importante de 12 %, entre 2007 et 2008.

L'importance de l'absentéisme à Denain affecte de manière significative les finances de la commune.

La municipalité actuelle a souhaité remédier à cette situation ainsi qu'en attestent les comptes-rendus des comités techniques paritaires. Elle a mis en place des mesures préventives et de reclassement des personnels en congé maladie ordinaire et en arrêt de travail. Elle s'est également attachée à renforcer, à la fois, les contrôles qui sont plus fréquents et les mesures incitatives à la présence par le biais du régime indemnitaire.

Compte tenu du maintien d'un taux élevé d'absentéisme, l'effort devra être maintenu et diversifié.

⁹ Source : rapports sur l'état de la collectivité pour les années 2003, 2005 et 2007.

¹⁰ Source : tableaux des effectifs annexés aux comptes administratifs.

¹¹ Le taux d'absentéisme se calcule par le rapport du nombre de jours d'absence sur le nombre de jours de travail disponibles, le tout multiplié par 100.

¹² Source : « Absences au travail pour raison de santé dans les collectivités territoriales -2008 », *Analyse et conjoncture*, novembre 2009. Site Internet : <http://www.dexia-sofcap-sofcah.com>.

C - Les agents non-titulaires

En 2007, les non-titulaires sur emploi permanent étaient au nombre de 78. Sur la période contrôlée¹³, le nombre de non-titulaires évolue comme suit :

	2003	2005	2007
Personnes physiques	87	81	71
ETP	33,68	nc	nc

Le recours aux agents non titulaires est strictement encadré par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. En effet, l'article 3 de la loi n° 84-53 précise que le recours à des agents non titulaires ne peut s'effectuer que dans des cas limitativement énumérés et pour une durée déterminée.

- L'obligation de déclaration auprès du centre de gestion :

L'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance. Le Conseil d'Etat a précisé que ces dispositions subordonnent tout recrutement effectué par une collectivité territoriale pour pourvoir un emploi vacant à l'accomplissement de cette mesure de publicité. Le non-respect de cette obligation entache d'illégalité la décision de recrutement¹⁴ (CE 11 août 2009 n° 309 132 Mme Rochat).

L'autorité territoriale doit s'assurer que la procédure de déclaration de création ou de vacance d'emploi est mise en œuvre dans des conditions lui permettant, sauf dans le cas où elle établirait l'urgence pour les besoins du service, d'envisager les différents modes de recrutement d'agents titulaires prévus à l'article 41, notamment par le respect d'un délai raisonnable entre la publicité effective de la création ou de la vacance de l'emploi et le recrutement du non-titulaire. Un délai de trois semaines a été estimé insuffisant¹⁵.

Sauf pour le renouvellement de cinq contrats de non-titulaires, la ville de Denain n'a pas omis de procéder à cette déclaration. Toutefois, pour huit agents, le rapprochement entre les arrêtés de recrutement des personnels non-titulaires et les récépissés de déclaration du centre de gestion compétent, met en évidence la brièveté du délai séparant la déclaration de vacance de la date de recrutement. La collectivité ne doit pas ignorer que l'absence d'un délai suffisant entre la publicité effective et la date de recrutement est sanctionnée par la nullité du recrutement (cf. jurisprudence précitée).

La circonstance que trois des huit offres d'emploi aient donné lieu à publicité dans des revues spécifiques n'exonérerait pas du respect des obligations déclaratives auprès du centre de gestion.

La chambre prend acte de la volonté de la commune de Denain de tout mettre en œuvre à l'avenir pour respecter un délai minimum raisonnable entre la publicité effective et le recrutement de l'agent, ainsi que pour effectuer les déclarations de vacance de poste pour le renouvellement des contrats de non-titulaires.

D - Les agents contractuels

La création de postes et le recrutement d'agents contractuels appellent des observations.

¹³ Source : bilans sociaux 2003, 2005 et 2007.

¹⁴ CAA Paris 13 octobre 2009 n° 08PA01647.

¹⁵ CE 16 juin 1997 n° 149088.

Ainsi, les délibérations relatives à la création¹⁶ d'un « *emploi de chargé de mission contractuel pour la direction de la Maison de Quartier de la Bellevue* », en application de l'alinéa 5 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984¹⁷, ne précisent pas « *la nature des fonctions ou les besoins des services* » qui justifient le recrutement d'un agent contractuel.

L'absence d'indication des motifs de ce recrutement ne permet pas d'apprécier le respect des dispositions de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, ce qui rend difficile l'exercice du contrôle de légalité.

De même, si les collectivités peuvent préciser que les emplois permanents créés sont susceptibles d'être occupés par des agents contractuels en fixant les conditions de leur recrutement¹⁸, aucune disposition législative n'autorise à réserver des emplois permanents à des agents contractuels.

Les trois postes « d'agents non-titulaires non permanents » créés¹⁹ dans le cadre de la politique de restructuration urbaine, ont été définis comme des « postes de non-titulaires non permanents » sans qu'aucune mention de la délibération ne précise les dispositions applicables. Or, deux contrats, conclus pour un an renouvelable deux fois, relèvent en réalité des alinéas 4 et 5 de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa rédaction alors applicable et correspondent à des emplois permanents nonobstant la qualification adoptée par la collectivité.

L'hypothèse du recrutement d'un fonctionnaire titulaire dans le cadre d'un contrat à durée déterminée ne peut être écartée d'emblée par l'assemblée délibérante au moment d'une création de poste. Dans les faits, les diffusions d'annonces de création de poste ont également ouvert le recrutement à des fonctionnaires titulaires, l'un d'entre eux ayant d'ailleurs été recruté.

S'agissant des contrats concernant des agents non titulaires, ceux-ci doivent être conclus pour une durée déterminée et ne peuvent être renouvelés que par reconduction expresse²⁰, sauf disposition législative contraire. En contravention avec cette règle, dans deux cas, des arrêtés portant recrutement ont prévu une reconduction tacite.

La ville de Denain s'est engagée à ce qu'au 31 décembre 2009, il n'y ait plus d'agent contractuel susceptible de bénéficier d'un renouvellement par tacite reconduction.

E - Le régime indemnitaire

Le contrôle du régime indemnitaire de la collectivité a été réalisé par l'analyse des bulletins de paye 2007 pour l'ensemble du personnel et ceux de 2008/2009 pour les personnes les mieux rémunérées. Trois primes posent un problème : celle versée aux collaborateurs de cabinet, la prime annuelle et la prime informatique.

1 - L'indemnité versée aux collaborateurs de cabinet

Sur les six collaborateurs présents sur la période de contrôle 2003-2009, deux ont perçu une indemnité, sans que le conseil municipal ait créé cette indemnité au profit des collaborateurs de cabinet.

¹⁶ Cf. délibération n° 10 du 22 mai 2007.

¹⁷ Cf. délibération complémentaire du 4 juillet 2007.

¹⁸ CAA Marseille 3 juin 2008 n° 06MA01407.

¹⁹ Cf. délibération n° 5 en date du 1^{er} juillet 2008.

²⁰ CE 22 novembre 2002 n° 232367.

Si le décret n° 2005-618 du 30 mai 2005²¹ permet d'allouer des indemnités à des collaborateurs de cabinet, il revient à l'organe délibérant de fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux agents de la collectivité, en application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984²².

La chambre prend acte que, depuis le 10 avril 2008, la ville de Denain n'emploie qu'un seul collaborateur de cabinet qui ne perçoit pas cette indemnité.

2 - La prime annuelle

La prime annuelle, créée par la délibération n° 6 du 23 novembre 1984 et antérieurement attribuée par l'amicale du personnel, est versée à tous les agents de la commune en fin d'année.

Cette délibération précise que le montant de la prime annuelle doit être fixé, sous réserve du vote des crédits nécessaires, par simple « certificat administratif ». Toutefois, le « certificat administratif » ne peut en aucun cas constituer un acte créateur de droit.

Pour l'ensemble de la période contrôlée, les certificats administratifs et listes des bénéficiaires fournis montrent une augmentation annuelle de cette prime de 3,23 % de 2003 à 2009, niveau inférieur à la hausse des traitements des fonctionnaires qui est de 5,01 %.

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait rappelé l'impossibilité d'augmenter le montant de cette prime²³, en l'absence de délibération prise en ce sens antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984.

La chambre prend acte de la mise en œuvre de cette recommandation en ne réévaluant pas la prime annuelle de ses agents pour l'année 2010. Elle note également l'intention de la collectivité de fixer désormais cette prime à la somme de 1 342 € bruts pour les années futures.

3 - La prime informatique

Cette prime, instituée par la délibération n° 6 du 12 mars 1984, est encore versée à huit agents en 2007 et six en 2009 malgré l'absence de « centre automatisé de traitement de l'information », condition indispensable et en dépit des observations formulées lors du précédent contrôle. La circonstance qu'un jugement du tribunal administratif de Lille ait rejeté, en 1995, pour caractère tardif la requête préfectorale aux fins d'annulation des arrêtés d'attribution, ne saurait justifier du maintien de la prime informatique aux agents qui ne remplissent pas les conditions réglementaires, quel que soit leur nombre.

Par ailleurs, le versement de cette prime au directeur général des services en fonction jusqu'en octobre 2007 est irrégulier, son cumul avec la prime de responsabilité, instituée par le décret n° 88-631 du 6 mai 1988²⁴ au profit des emplois fonctionnels étant impossible.

La chambre prend acte de la régularisation de la situation et de l'abandon du versement de la prime informatique.

²¹ Décret n° 2005-618 du 30 mai 2005 portant modification de certaines dispositions relatives aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.

²² Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

²³ Lettre d'observations définitives (LOD) du 20 octobre 2000.

²⁴ Décret n°88-631 du 6 mai 1988 relatif à l'attribution d'une prime de responsabilité à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

4 - Les avantages accordés au personnel

Quelle que soit leur qualité, élus, collaborateurs de cabinet ou fonctionnaires territoriaux, l'attribution d'avantages en nature tels que la mise à disposition d'un véhicule, de cartes d'essence ou de péage est subordonnée à une décision préalable de l'organe délibérant de la collectivité territoriale.

En méconnaissance de ce principe, les ordonnateurs, un collaborateur de cabinet, les directeurs généraux, les directeurs et directeurs adjoints des services techniques ont bénéficié de l'un ou l'autre de ces avantages sans qu'aucune délibération ne puisse être produite.

La mise à disposition d'un véhicule de fonction est un avantage en nature qui doit être pris en compte dans le revenu imposable. Or, les bulletins de paie de la ville de Denain ne mentionnent pas cet avantage dans le calcul des sommes imposables²⁵.

La chambre prend acte de la restitution, en septembre 2009, de la carte de péage de la directrice des services techniques ainsi que de l'engagement de la collectivité de se mettre en conformité avec la réglementation concernant les avantages en nature.

F - Les relations de la ville avec les tiers

L'article L. 5211-39 du CGCT énonce que :

« Le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal en séance publique au cours de laquelle les délégués de la commune à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont entendus. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale peut être entendu, à sa demande, par le conseil municipal de chaque commune membre ou à la demande de ce dernier.

Les délégués de la commune rendent compte au moins deux fois par an au conseil municipal de l'activité de l'établissement public de coopération intercommunale. »

Au 31 décembre 2008, la commune de Denain est adhérente des EPCI suivants :

1- le syndicat intercommunal d'assainissement de Denain - Escaudain - Louches - Wavrechain-sous-Denain - Haulchin - Hélesmes (adhésion depuis le 17 mai 1963) ;

2- le syndicat de communes intéressées à la réalisation et à la gestion du parc naturel régional Saint-Amand - Raismes (depuis le 30 octobre 1968) ;

3- le syndicat intercommunal pour la réalisation du programme d'aménagement de la 3^{ème} section autoroute A2 et des échangeurs rattachés (depuis le 30 octobre 1968) ;

4- le syndicat intercommunal de distribution d'énergie électrique et de gaz dans l'arrondissement de Valenciennes (depuis le 16 mars 1970) ;

5- le syndicat intercommunal pour la création et la gestion de la base de loisirs de Wavrechain-sous-Denain (depuis le 27 juin 1977) ;

6- le syndicat intercommunal pour la gestion du centre de vacances « les Grangettes » à Malbuisson (depuis le 13 décembre 1978) ;

25 Ce calcul est pourtant fait pour les agents bénéficiant d'un logement de fonction.

7- le syndicat intercommunal de tourisme et de loisirs (depuis le 30 juin 1982) ;

8- le syndicat mixte aéroport (depuis le 18 janvier 1989) ;

9- la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut (depuis le 30 décembre 2000).

Malgré des relances répétées, la ville de Denain n'obtient pas toujours les documents attendus.

L'application de cette mesure est d'autant plus indispensable qu'elle s'inscrit dans le cadre des prescriptions permettant d'assurer une bonne information du conseil municipal de la collectivité, mais aussi des habitants de la commune qui doivent pouvoir accéder à ces informations en application de l'article L. 1411-14 du CGCT.

L'information complète de ses administrés est un gage de bon fonctionnement de la démocratie locale. C'est pourquoi, la ville de Denain devra veiller à ce que les obligations prévues à l'article L. 5211-39 du CGCT soient mieux respectées.

IV - LES MARCHES PUBLICS

Au cours de la période sous contrôle, la ville de Denain a passé des marchés publics dans différents domaines, dont les plus importants concernent des travaux de construction ou de réhabilitation. L'examen de 12 marchés, de natures différentes, fait apparaître une méconnaissance des règles essentielles régissant les marchés publics aux différents stades de la procédure.

Au stade de la consultation, la définition des besoins a été systématiquement omise et le règlement de consultation n'a pas été toujours respecté.

Au stade de la passation des marchés, l'engagement juridique a précédé l'engagement comptable ; la validité de certaines opérations juridiques apparaît très contestable et la rédaction des pièces du marché a parfois été imprécise.

Au stade de l'exécution, l'absence de procès-verbal de réception des travaux et de décompte général et définitif est quasi systématique.

A - Au stade de la consultation

L'absence systématique de définition des besoins

Etape essentielle préalable à toute procédure, la définition des besoins est une obligation du pouvoir adjudicateur, constamment réaffirmée dans les rédactions successives du code des marchés publics. L'article 5 du code actuel la définit en ces termes : « *La nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées avec précision avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence (...).* »

Au regard des éléments qui ont été présentés à l'appui des marchés examinés, il apparaît que cette étape, bien que déterminante, n'a pas été respectée.

Le manquement à cette obligation a conduit à des écarts importants entre la dépense envisagée et la dépense finalement réalisée, d'autant qu'aucune clause incitative liée aux délais d'exécution, à la recherche d'une meilleure qualité des prestations et à la réduction des coûts de production n'a été insérée dans le marché de maîtrise d'œuvre, comme le permet le code des marchés publics (article 16 du CMP avant 2006 et article 17 du CMP 2006).

On peut en donner plusieurs exemples :

➤ La construction du complexe sportif Mousseron :

Le marché de maîtrise d'œuvre, d'un montant de 394 080,71 € HT, a été signé par la ville de Denain le 14 juin 2002, pour un montant prévu de travaux s'élevant à 3 811 225,40 € HT.

Le décompte général et définitif « au 31 juillet 2007 » a été établi le 14 novembre 2007, pour un montant final de 6 414 191,95 € HT, dont 718 241,60 € HT correspondant au coût des révisions du prix du marché.

En définitive, le marché de travaux aura dépassé de 68,29 % les prévisions initiales (3 811 225,40 € HT/6 414 191,95 € HT), et le coût global de l'opération (travaux + maîtrise d'œuvre) étant supérieur de 63,32 % aux prévisions arrêtées en 002 :

- en 2002 : $3\,811\,225,40 + 394\,080,71 = 4\,205\,306,11$ € HT (5 029 546,10 € TTC) ;

- en 2007 : $6\,414\,191,95 + 453\,968,27 = 6\,868\,160,22$ € HT (8 214 319,62 € TTC).

➤ La réhabilitation de la ferme Thonville :

Le marché de maîtrise d'œuvre a été passé suivant la procédure adaptée et signé le 27 décembre 2004. La rémunération initialement prévue du maître d'œuvre s'élevait à 114 000 € HT (136 344 € TTC), soit 9,5 % du coût prévisionnel des travaux fixé à 1 200 000 € HT (1 435 200 € TTC).

En octobre 2009, à la suite de deux avenants, le montant total de l'opération « réhabilitation de la ferme Thonville » est chiffré à cette date à 3 080 619,98 € TTC (maîtrise d'œuvre + travaux).

Par rapport à l'estimation prévisionnelle de décembre 2004, qui s'élevait à 1 571 544 € TTC (136 344 € TTC + 1 435 200 € TTC), l'écart est de + 96 %.

➤ L'extension et la réhabilitation de l'école Charles Gide :

Le marché de maîtrise d'œuvre a été passé sans formalités préalables (seuil n'excédant pas 90 000 € HT). En juillet 2002, le marché de maîtrise d'œuvre avait prévu un coût prévisionnel des travaux de 850 000 € HT et une rémunération au taux de 10 % (85 000 € HT). Toutefois, une délibération postérieure (du 27 septembre 2002) a évoqué une estimation des travaux à 860 000 € HT.

L'appel à candidatures pour le marché de travaux a été publié au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) le 14 août 2002 et le marché a été finalement signé le 18 juin 2003 pour un montant global de 1 190 052,52 € HT (1 423 302,81 € TTC). Ainsi, entre juillet 2002 et juin 2003, le coût des travaux envisagés a progressé de 40 %.

Dans un courrier en date du 17 juin 2003, dont l'objet est le « compte rendu analyse des offres », le maître d'œuvre soulignait que « l'estimation de l'architecte pour ce projet était de : Base 1 096 774,19 € HT ; Option 179 325,81 € HT [1 276 100 € HT] ».

A la suite de cette évolution, il a fallu modifier le contrat de maîtrise d'œuvre. Un avenant a été conclu le 2 octobre 2003 qui précise (article 2) que « le montant initial du marché de maîtrise d'œuvre n'a pas été modifié » (85 000 € HT). Cependant, le taux de rémunération a été ramené à 7,75 %²⁶ pour un « coût prévisionnel de base P = 1 096 774,19 € HT ».

²⁶ Applicable au coût des travaux de base.

Ainsi, les chiffres ont été aménagés dans le souci de rester dans les limites d'une procédure de passation « *sans formalités préalables* » (seuil n'excédant pas 90 000 € HT).

En outre, les besoins du marché à bons de commande de travaux de rénovation des bâtiments communaux, signé le 25 mars 2005, ont été surestimés :

- le lot n° 4 « Etanchéité » avait été signé avec un minimum annuel de 30 000 € TTC et un maximum annuel de 120 000 € TTC. La réalisation n'a été que de 3 970,72 € TTC en 2006, 23 874,24 € TTC en 2007 et 33 802,67 € TTC en 2008 ;

- le lot n° 11 « Carrelage - revêtements muraux » avait prévu un seuil minimal annuel de 33 000 € TTC et un seuil maximal annuel de 100 000 € TTC. La réalisation n'a été que de 14 222,22 € TTC en 2005-2006, 4 307,53 € TTC en 2006-2007 et 3 977,80 € TTC en 2007-2008.

En pareille situation, le pouvoir adjudicateur n'est pas à l'abri d'une action en réparation. En effet, l'inclusion dans un contrat d'un montant minimal de commande oblige la collectivité à atteindre ce montant en termes de commandes. Dans le cas où la collectivité manque à cette obligation, le cocontractant est en droit de prétendre à la réparation du préjudice subi du fait du non-respect par la collectivité de ses engagements²⁷.

Il importe de noter, en ce qui concerne la définition des besoins, que la collectivité s'attache désormais à recourir davantage à son personnel technique pour effectuer des travaux d'entretien. Comme les marchés à bons de commande évoqués ci-dessus prévoient un montant minimum, il ne doit pas être exclu que la collectivité n'atteigne pas ce montant en termes de commandes, d'autant que les nouveaux marchés souscrits en 2008 présentent, pour les lots 4 et 11, des minima inchangés.

B - L'engagement juridique a précédé la réservation des crédits

L'arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité de l'engagement des dépenses des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics pris pour l'application des articles L. 2342-2, L. 3341-1 et L. 4341-1 du CGCT énonce dans son article 1 :

« L'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité ou l'établissement public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans les limites des autorisations budgétaires. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui est préalable ou concomitant à l'engagement juridique. »

Pour le marché de maîtrise d'œuvre de la ferme Thonville, les crédits correspondants n'étaient pas inscrits au budget de la collectivité lorsque le marché a été passé. L'engagement juridique a précédé l'engagement comptable, en contradiction avec les règles comptables énoncées précédemment. Par conséquent, les conditions permettant l'application de la procédure adaptée n'étaient pas réunies.

Cette procédure requiert, non seulement une délégation préalable de l'assemblée délibérante au maire, mais également que les crédits correspondants soient déjà inscrits au budget de la collectivité concernée. En effet, l'article L. 2122-22 du CGCT disposait, dans sa rédaction alors applicable, que :

« Le maire peut, en outre, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou en partie, et pour la durée de son mandat : 4° De prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés sans formalités préalables en raison de leur montant, lorsque les crédits sont inscrits au budget ».

²⁷ CE 18 janvier 1991 n° 80827 Ville d'Antibes ; CAA Paris n° 06PA02468 Union des Groupements d'Achats Publics (UGAP).

La délibération n° 18 en date du 31 mars 2004 a eu pour objet la « Délégation de signature des marchés de procédure adaptée » pour des montants inférieurs à 230 000 €, « lorsque les crédits sont inscrits au budget ».

Le recours constaté au cours du contrôle au mécanisme des AP-CP n'a concerné que les investissements relatifs au dispositif ANRU. En effet, par délibération du 25 mai 2009, le conseil municipal a décidé l'ouverture d'une autorisation de programme pour financer l'opération de réhabilitation de la ferme Thonville à hauteur de 3 049 762 €, sachant que la réhabilitation de la ferme Thonville correspond au démarrage de la phase opérationnelle du projet ANRU.

En revanche, sur l'ensemble de la période contrôlée, les investissements autres que ceux qui se rapportent au projet ANRU n'ont pas donné lieu à la mise en place d'AP-CP.

La chambre prend acte des améliorations constatées depuis 2009 par la mise en place d'un contrôle plus rigoureux de la disponibilité des crédits avant chaque mise en œuvre de la procédure de passation d'un marché.

C - Des signataires non habilités

Les contrats doivent être signés par des personnes dûment habilitées. A défaut, le contrat concerné est entaché de nullité absolue²⁸, situation aux conséquences importantes. De même, les bons de commande signés par une personne non habilitée n'ont aucune valeur juridique.

En méconnaissance de ces principes, la commune a admis la signature de certains marchés publics souscrits par des sociétés anonymes, mais signés par une personne autre que leur représentant légal²⁹, sans qu'aucun mandat justifiant l'habilitation du signataire ne soit joint ou mentionné dans les documents contractuels.

Par ailleurs, des ordres de service ou des bons de commande ont été signés par des personnes non habilitées, contrairement aux dispositions de l'article L. 2122-19 du CGCT qui limitent les emplois susceptibles d'en bénéficier et exigent l'existence d'un arrêté de délégation du maire.

Ainsi, l'adjoint au directeur des services techniques, qui ne figure pas au nombre des personnes énoncées à l'article L. 2122-19 du CGCT, ou le directeur des services techniques pour lequel aucun arrêté de délégation de signature n'a pu être présenté, ont signé la majorité des ordres de service et les bons de commande des marchés examinés.

Il en est ainsi pour les marchés à bons de commande portant sur les travaux de rénovation et d'intervention dans les bâtiments communaux, signés en mars 2005, ceux de même nature signés en février 2008 ainsi que pour deux marchés de maîtrise d'œuvre, signés en 2004, concernant la réhabilitation d'un bâtiment pour le centre technique municipal et la réhabilitation de la ferme Thonville.

La collectivité a pris note de ces anomalies et s'attache désormais à vérifier l'existence d'un mandat dès lors que le signataire n'est pas le représentant légal de la personne morale co-contractante.

S'agissant des ordres de service et des bons de commande de la ville, la collectivité a engagé une réflexion pour mettre en place une délégation de signature opérante.

²⁸ CE 17 décembre 2008 n° 282178 Office Public d'Habitations de Nice et des Alpes-Maritimes (OPAM).

²⁹ Le représentant légal d'une société anonyme est, soit le président du conseil d'administration, soit le directeur général, aux termes des dispositions des articles L. 225-51-1 et L. 225-56 du code de commerce.

D - Des avenants bouleversant l'économie du marché

L'article 19 du code des marchés publics (CMP), dans sa rédaction alors applicable, indique que « *Sauf sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet.* » (actuellement article 20 du CMP 2006).

Cette règle a été perdue de vue pour deux marchés ayant donné lieu à la signature d'avenants conséquents qui ont bouleversé l'économie du marché. La conclusion de tels avenants affecte les règles de mise en concurrence et pose le problème de leur légalité (CE 8 mars 1996 commune Petit Bourg n° 165075).

❖ Ainsi, l'avenant signé le 3 juin 2008 a porté le montant du marché de maîtrise d'œuvre relatif à la réhabilitation de la ferme Thonville de 114 000 € HT à 190 626,18 € HT, soit un accroissement supérieur de 67 % au prix fixé par le marché initial, sans que les prestations présentent un caractère de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties.

❖ De même, l'avenant au marché relatif au complexe sportif du lycée Mousseron a augmenté la rémunération du maître d'œuvre de 15,20 % en la portant de 394 080,71 € HT (471 320,53 € TTC) à 453 968,27 € HT (542 946,05 € TTC).

Dans ce dernier cas, le rapport de présentation tend à démontrer que les travaux supplémentaires résultaient d'une demande de la municipalité sans rapport avec des sujétions techniques imprévues.

E - Une rédaction imprécise des pièces du marché

La rédaction de certains documents de la procédure de passation des marchés publics, tels que le règlement de consultation, les rapports de présentation ou les procès-verbaux de la commission d'appel d'offres est imprécise.

Ainsi, en 2004, dans le cadre des travaux de rénovation et d'intervention dans les bâtiments communaux, le règlement de consultation des marchés à bons de commande n'indiquait aucun montant minimum et maximum contrairement aux mentions figurant dans l'avis d'appel à la concurrence.

Les rapports de présentation des marchés examinés sont très souvent incomplets, ce qui ne leur permet pas de remplir pleinement leur rôle. Ainsi peut-on constater l'absence :

1°) de définition de la nature et de l'étendue des besoins ainsi que du motif du choix de mode de passation adopté ;

2°) de la motivation de rejet des candidats non retenus, à l'exception du marché « travaux d'entretien des espaces verts » signé le 9 juillet 2008 ;

3°) d'indication des motifs du choix de l'offre du titulaire, exigence mise en place depuis 2006.

La présentation et/ou l'imprécision affectent également la rédaction des procès-verbaux de la commission d'appel d'offres.

Il en est ainsi des procès-verbaux de réunions suivantes de la commission d'appel d'offres :

- réunion du 11 mai 2007 statuant sur l'avenant n° 1 au marché de maîtrise d'œuvre pour la construction du complexe sportif du lycée Mousseron ;

- réunion du 7 avril 2008 relatif à l'avenant n° 1 au marché de maîtrise d'œuvre de l'opération de réhabilitation de la ferme Thonville ;

- réunion du 7 octobre 2009, statuant sur l'avenant n° 2 au marché de travaux concernant la réhabilitation de la ferme Thonville.

Dans ce dernier cas, ce document de deux pages, se borne à reprendre la liste des membres de la commission et à répertorier le sens du vote des personnes présentes, sans indication de l'objet de cette réunion, du contenu des débats ni de la décision en résultant. Si ce n'est le titre « *Procès verbal de C.A.O. avenant supérieur à 5 %* », aucune indication ne permet d'identifier l'opération et le marché concernés.

La collectivité a indiqué qu'elle avait procédé à une refonte de l'ensemble des pièces de marché permettant d'assurer le respect des règles de procédure applicables en matière de marché public.

F - Les critères d'attribution des offres pas toujours respectés

Le respect des critères d'attribution des offres revêt une importance particulière au regard des principes fondamentaux régissant la commande publique que sont la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

La méthode d'analyse des offres n'a pas été conforme aux critères d'attribution définis dans l'avis ou le règlement de consultation des entreprises dans trois des opérations contrôlées.

Pour la construction du complexe sportif près du lycée Mousseron, le rapport d'analyse des offres omet d'apprécier le critère du délai, pourtant classé en seconde position entre la valeur technique de l'offre et le prix de la prestation.

Pour les « travaux de rénovation et d'intervention dans les bâtiments communaux », les critères figurant dans le règlement de la consultation et leur hiérarchisation ont été ignorés. En effet, alors que les critères étaient dans « l'ordre d'importance relative décroissante », le délai d'exécution, les moyens humains mis en œuvre et seulement en troisième position le prix des prestations et qu'il n'existait aucune mention de la série de prix « Batiprix », le rapport d'analyse des offres a exclusivement apprécié le critère prix en analysant les offres :

- a. par rapport au bordereau de prix remis par chaque entreprise ;
- b. en procédant à une estimation des travaux les plus courants ;
- c. pour les lots ne comportant qu'une seule offre, la comparaison est faite par rapport au bordereau des prix Batiprix et au bordereau des prix du marché 2002.

S'agissant de la réhabilitation d'un bâtiment pour le centre technique municipal, les critères d'attribution pour le jugement des offres énoncées dans le règlement de la consultation étaient la valeur technique, le délai d'exécution et le prix des prestations. Bien qu'aucune pondération n'ait été prévue, le rapport d'analyse des offres établi par le maître d'œuvre a pondéré ces trois critères. L'application de cette pondération apparaît très clairement dans l'avis d'attribution publié au BOAMP du 28 avril 2006.

La modification de ces critères, en cours de procédure, sans informations des entreprises concurrentes, est susceptible d'entraîner un contentieux dans l'hypothèse où un candidat évincé s'en trouverait lésé.

La collectivité a fait valoir que, désormais, elle était particulièrement vigilante quant aux critères de sélection qui, d'une part, sont adaptés à chaque marché en fonction de son objet, des caractéristiques et du montant du marché en cause et, d'autre part, ne sont en aucun cas modifiés en cours de procédure.

G - L'absence de procès-verbal de réception des travaux et de décompte général et définitif

Pour le marché à bons de commande portant sur « les travaux de rénovation et d'intervention dans les bâtiments communaux », signé le 25 mars 2005, des régularisations ont été effectuées : l'attestation de service fait de chacun des lots a été établie le 19 mai 2009 pour l'ensemble de la période couverte par le marché (2005 à 2008). Pourtant, le cahier des clauses administratives et particulières, pour chacun des lots, avait prévu (article 9-3) que chaque bon de commande donnerait lieu à réception des travaux effectués.

De même, le décompte général et définitif (DGD) afférent à chacun des 17 lots composant le marché, a été établi rétrospectivement en mai et juin 2009 pour l'ensemble de la période couverte par le marché.

En revanche, s'agissant de la réhabilitation d'un bâtiment pour le centre technique municipal, le DGD pour le marché de maîtrise d'œuvre, d'un montant de 54 000 € HT (64 584 € TTC), souscrit avec le groupement Otton Sanchez et Loïez/CTH/Luc Gaillet, comme celui du marché de travaux souscrit avec la société Ramery, n'ont pu être présentés.

L'ordonnateur a indiqué qu'« *en l'absence de production systématique de ces pièces avant 2008, le service Marchés Publics régularise depuis les dossiers incomplets, à la demande de l'Adjoint au Trésorier Principal : 33 Décomptes Généraux et Définitifs ont ainsi été établis à sa demande depuis 2008, afin de régulariser les marchés de travaux pour lesquels cette pièce n'avait pas été établie.* »

V - LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

A - Le territoire denaisien

La ville de Denain présente une situation économique et sociale fortement dégradée, notamment dans le quartier « Faubourg Duchateau ». La ville est caractérisée par une population jeune (38 % de moins de 25 ans), faiblement qualifiée et fortement marquée par le chômage (36 %). Le niveau des ressources des ménages est bas : en 2005, 63 % des ménages denaisiens ne sont pas imposables sur les revenus.

Le parc de logements sociaux est principalement concentré dans le quartier « Faubourg Duchateau », qui, isolé par l'autoroute A2 et par l'Escaut du reste de la ville de Denain, concentre un ensemble d'immeubles collectifs vieillissants.

B - La zone urbaine sensible et la zone de redynamisation

Le faubourg Duchateau regroupe une population très défavorisée : fort taux de chômage (56 %) et fort taux de bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (41 %). Ce quartier ne détient toutefois pas le monopole de tels indicateurs socio-économiques, ceux-ci concernant une part importante de la population denaisienne.

Ce quartier est classé en zone urbaine sensible (ZUS) depuis le décret n° 96-1156 du 26 décembre 1996 fixant la liste des zones urbaines sensibles. La superficie de la ZUS est de 47 hectares, soit 4 % du territoire denaisien. En 1999, 2 343 personnes vivent dans ce quartier classé ZUS, soit 12 % de la population totale de la ville. En 2006, elles ne sont plus que 2 075 à y vivre, soit 10 %.

Le faubourg Duchateau est également classé en ZRU par décret n° 96-1157 du 26 décembre 1996 fixant la liste des zones de redynamisation urbaine des communes de France métropolitaine.

C - La Zone Franche Urbaine (ZFU)

Divers dispositifs ont été mis en place pour améliorer la situation de la ville de Denain, notamment la création, le 1^{er} août 2006³⁰, de la zone franche urbaine « Denain, Douchy-les-Mines, Louches, Escaudain », également appelée Zone Franche Urbaine de la Porte du Hainaut ou « Denaisis Développement ». Répartie sur 500 hectares, son périmètre a été précisé par le décret n° 2006-1623 du 19 décembre 2006.

Sur le seul territoire de la commune de Denain, la zone franche urbaine concerne les quartiers du faubourg Duchateau et du « Nouveau Monde ». Elle totalise 175 hectares.

Selon le maire, la géographie prioritaire de la politique de la ville ne reflète pas la réalité des difficultés de la ville de Denain dont la totalité du territoire est éligible au contrat urbain de cohésion sociale alors que seul le quartier précité est classé en zone urbaine sensible. Outre l'insalubrité notoire de certains quartiers, la ville de Denain dispose d'un parc de logements HLM, et d'un patrimoine privé de logements fortement dégradés.

La ville de Denain n'est pas intégrée dans le plan « Espoir banlieue » et n'a pas été éligible à la dotation de développement urbain du fait du périmètre limité de la zone urbaine sensible qui comporte moins de 20 % de la population totale et de l'absence de signature de convention ANRU au 1^{er} janvier 2009³¹.

VI - LE GRAND PROJET DE VILLE (GPV)

La politique de la ville à Denain a pris la forme de différents contrats sur la période de contrôle. La chambre s'est particulièrement intéressée au Grand projet de ville, au contrat urbain de cohésion sociale et à la convention ANRU.

La convention GPV a été prise en application du contrat de ville de l'arrondissement de Valenciennes. Ce dernier intitulé « Contrat de Ville - Grand Projet de Ville du Valenciennois » et conclu pour la période 2000-2006, a été signé le 7 décembre 2001 par l'Etat, la Région, le département du Nord, les deux communautés d'agglomération, les communes « GPV », la Caisse d'allocations familiales de Valenciennes, la Caisse des dépôts et consignations, les bailleurs sociaux et la Soginorpa³².

Cette convention qui prenait en compte le potentiel financier des communes concernées et leur capacité contributive restreinte, fixait une modulation des taux de financement en matière d'investissement permettant aux communes concernées de bénéficier d'un taux de financement (subvention) maximum de 75 % majoré de 15 %, soit 90 %, quel que soit le niveau de maîtrise d'ouvrage (communal ou intercommunal).

Pour la ville de Denain, le Grand Projet de Ville concernait les quartiers « Bellevue », « le Nouveau Monde », le faubourg Duchateau et le centre-ville.

³⁰ Décret n° 2006-930 du 28 juillet 2006, portant création de zones franches urbaines en application de l'article 26 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

³¹ En 2009, trois conditions cumulatives devaient être satisfaites pour être susceptibles d'être éligibles à la dotation de développement urbain :

- être éligible à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) en 2009 ;
- avoir une proportion de population située en zone urbaine sensible supérieure à 20 % de la population totale de la commune au 1^{er} janvier 2009 ;
- disposer sur le territoire communal d'au moins une convention pluriannuelle conclue avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (article R. 2334-36 du CGCT).

³² SOGINORPA : Société de gestion immobilière du Nord – Pas-de-Calais.

Qualifié d'opportunité par le maire, la ville a été à l'origine des projets « GPV » sur son territoire et a notamment assuré la maîtrise d'ouvrage du réaménagement du quartier de la gare³³, de la rénovation de la salle des fêtes du Nouveau Monde³⁴ et du centre adapté pour l'enfance par la réhabilitation et l'extension de la Ferme Thonville³⁵.

1 - Les subventions obtenues

Le GPV a effectivement constitué une opportunité de poursuivre et d'amplifier les orientations du contrat de ville. Cependant, les résultats semblent inégaux et décevants en termes de financement. Ainsi, la réalisation du complexe sportif Mousseron (bâtiment et aménagements extérieurs), dont le coût final s'est élevé à 9 191 950,93 €, n'a bénéficié d'un financement « politique de la ville » qu'à hauteur de 194 500,00 €, soit seulement 2,12 %.

A contrario, la réalisation de la maison de quartier Bellevue, d'un coût total de 3 386 096,62 €, a bénéficié de subventions GPV pour un montant de 1 324 010,70 €, soit 39,10 % du total des dépenses.

Ainsi, la part des subventions obtenues dans le financement s'avère inférieure aux taux annoncés dans la convention GPV.

Synthèse des subventions « GPV » reçues à partir de 2003

Exercice	Investissement (en €)	Fonctionnement (en €)	Total (en €)
2003	132 842,10	0	132 842,10
2004	902 378,00	12 500,00	914 878,00
2005	1 131 943,98	0	1 131 943,98
2006	356 397,60	14 401,83	370 799,43
2007	1 272 646,70	0	1 272 646,70
2008	53 244,00	0	53 244,00
2009	2 700,00	0	2 700,00
Total	3 852 152,38	26 901,83	3 879 054,21

B - Les dotations exceptionnelles

Parallèlement, des aides exceptionnelles ont été obtenues par la ville de Denain auprès de la délégation interministérielle à la ville. Ces aides visaient à « *aider [les communes] à faire face aux difficultés financières qu'elles connaissent du fait de la mobilisation des moyens financiers indispensables à la mise en œuvre du grand projet* » (cf. lettre du préfet de la région Nord – Pas-de-Calais au maire de Denain, 20 novembre 2000).

Dotations exceptionnelles perçues au titre du GPV

Exercice	Montant (en €)
2003	97 000
2004	26 000
<i>Total 2003-2004</i>	<i>123 000</i>

Ces sommes ont en partie été utilisées à la réalisation du programme d'investissement.

³³ Cf. délibération n° 10 du 20 juin 2003.

³⁴ Cf. délibération n° 30 du 16 décembre 2003.

³⁵ Cf. délibération n° 14 du 10 février 2004.

Par ailleurs, la ville de Denain a bénéficié, en 2002, d'une dotation exceptionnelle de fonctionnement de 500 000 € au titre du projet éducatif local, « *en sus des moyens déjà prévus dans le cadre du grand projet de ville* » (cf. lettre du ministre délégué à la ville au maire de Denain, 19 avril 2002).

VII - LE CONTRAT URBAIN DE COHESION SOCIALE (CUCS)

Les contrats urbains de cohésion sociale sont les successeurs des contrats de ville de la période 2000-2006. Par circulaires des 24 mai 2006 et 15 septembre 2006, l'Etat a décidé de poursuivre le renouvellement des outils de la politique de la ville par une nouvelle forme de contractualisation. Celle-ci a donc pris la forme des contrats urbains de cohésion sociale qui ont été signés par les communes ou établissements publics de coopération intercommunale et l'Etat en 2007.

La communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut (CAPH), dont Denain est membre, a signé le 8 novembre 2007 un contrat urbain de cohésion sociale avec l'Etat, représenté par le préfet de la région Nord – Pas-de-Calais, et la Caisse d'allocations familiales de Valenciennes. Le CUCS a été considéré comme relevant du ressort de la CAPH dans le cadre de ses compétences obligatoires en matière de politique de la ville (article L. 5216-5 du CGCT), même si, afin de respecter au mieux les particularités communales, il a été décidé d'associer étroitement les villes à la rédaction du futur CUCS communautaire. La ville de Denain n'est donc pas directement signataire du CUCS.

Ce nouveau contrat a été signé pour une durée de trois ans (2007-2009). Il est reconductible après évaluation.

Le CUCS concerne 14 communes de la CAPH sur 39, c'est-à-dire 67 % de la population totale du territoire. Le périmètre de la communauté d'agglomération englobe trois territoires différents : l'Amandinois, l'Ostrevant et le Denaisis, au centre de l'agglomération. Le CUCS prend en compte à la fois les politiques structurelles développées par la communauté d'agglomération en direction des quartiers, et les actions spécifiques conduites au sein même de ces quartiers. Il doit ainsi assurer la cohérence de l'ensemble des dispositifs existant sur le territoire quelle que soit leur échelle d'intervention.

Par rapport au contrat de ville, le CUCS intervient sur une géographie prioritaire redéfinie, mais inchangée pour le territoire denaisien.

A - La programmation des actions

Pour son volet denaisien, le contrat urbain de cohésion sociale prend « *en compte les difficultés liées à la vie quotidienne qui bloquent l'insertion ou la réinsertion vers l'emploi : l'argent, les enfants, la santé, le logement...* ».

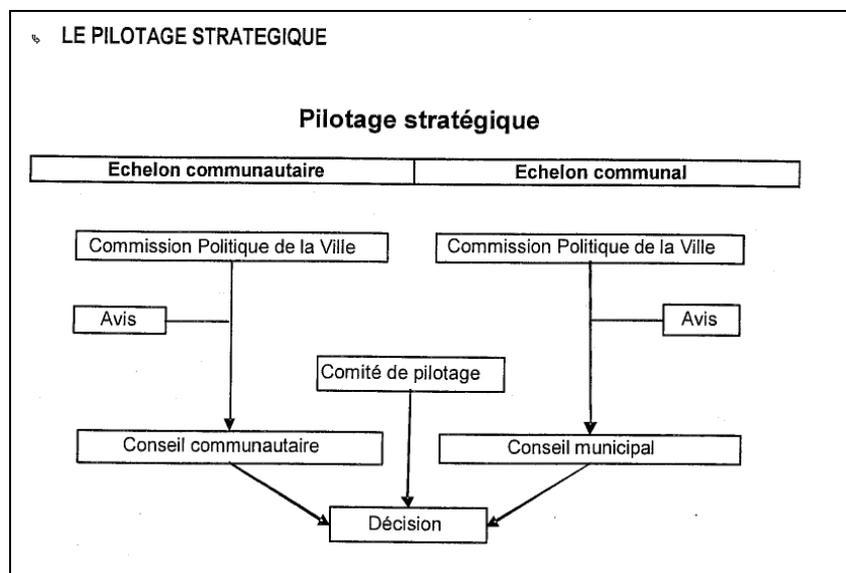
Il s'articule donc autour des axes suivants :

- Habitat et cadre de vie ;
- Accès à l'emploi et développement économique ;
- Action éducative et égalité des chances ;
- Citoyenneté et prévention de la délinquance ;
- Citoyenneté et vie sociale.

B - Le pilotage du CUCS

Conformément aux stipulations du CUCS, la ville de Denain contribue à la définition des orientations et des priorités de la politique de la ville dans le cadre des instances de pilotage prévues, conduit les opérations concernant son territoire et contribue à la remontée des informations nécessaires au suivi et à l'évaluation des actions.

Le pilotage stratégique du CUCS



En effet, conformément aux souhaits du CUCS, le conseil municipal de Denain valide ses engagements : « *le Comité de pilotage arbitre et valide les programmations annuelles, c'est une instance partenariale, chaque signataire devra cependant valider ses engagement par une décision émanant de leurs propres instances respectives* » (CAPH - Contrat de Cohésion Sociale et Urbaine 2007-2009).

Cependant, si le mode de fonctionnement entre la CAPH et la commune est conforme au cadre défini dans le CUCS, il ressort en fait que l'exercice des compétences s'effectue sans confier apparemment à la CAPH un rôle de maître d'ouvrage de l'ensemble des actions de la politique de la ville, même si cette dernière veille à la cohérence des opérations de l'agglomération (cf. annexe 14).

Pour la ville de Denain, « *cette compétence, bien que dévolue à la Communauté d'Agglomération de la Porte du Hainaut, concerne tout particulièrement la commune* » (cf. délibération n° 32 du 15 décembre 2006). Elle précise d'ailleurs que « *la Communauté d'Agglomération de la Porte du Hainaut laissera (...) à compter du 1^{er} Janvier 2007 la gestion du personnel concerné à la commune, tout en continuant d'en assurer le financement* ». Elle a donc créé, à compter du 1^{er} janvier 2007, un poste de non titulaire permanent, du niveau d'un emploi de catégorie A, pour occuper les fonctions de « *chef de projet Développement Urbain de Cohésion Sociale* ».

La chambre prend note de la forte implication de la commune au stade du pilotage du CUCS sur son territoire.

C - La programmation du CUCS

Les actions retenues au titre du dispositif CUCS sur le territoire denaisien ont pour maître d'ouvrage³⁶, soit la ville de Denain, soit des associations partenaires, mais pas la CAPH.

³⁶ Terminologie utilisée dans les délibérations prises par la ville.

Par ailleurs, il est difficile pour l'assemblée délibérante de vérifier la prise en compte des enjeux du CUCS au travers de la programmation des actions. S'agissant de la programmation des actions en 2007, le rattachement des actions au CUCS est clairement énoncé, même si « 2007 est une année transitoire entre les deux dispositifs » [contrat de ville et CUCS].

Il n'en est pas de même pour l'année 2008. Ainsi, la délibération n° 14 du 30 mai 2008 relative à la programmation des actions « politique de la ville » précise que « *Différents dispositifs partenariaux concourent à la réalisation de ces objectifs, notamment le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) sur lequel le Conseil Municipal s'est prononcé favorablement lors de sa séance du 04 Juillet 2007.*

Les actions de fonctionnement (...) ont été proposées par la Commune dans différents dispositifs (Contrat Urbain de Cohésion Sociale, Conseil Régional, Conseil Général, Fonds Interministériel de Prévention de la Délinquance, Jeunesse et Sports, Contrat Educatif Local, Fonds Social Européen, Caisse d'Allocations Familiales, Communauté d'Agglomération de la Porte du Hainaut...). Elles constituent la programmation 2008 de la Commune de Denain, en développement social urbain. »

Si ces actions visent donc à répondre aux problématiques propres à la collectivité dans le domaine de la politique de la ville, le rattachement aux enjeux et axes définis par le CUCS est peu évident, le CUCS étant nommé au milieu d'autres dispositifs mal définis.

De même, le financement des actions projetées en 2008 repose sur des « sollicitations CUCS » et d'« autres sollicitations prévisionnelles » non identifiées (cf. la délibération n° 14 du 30 mai 2008 déjà citée). La programmation 2009, qui a fait l'objet de la délibération n° 31 du 25 mai 2009, présente le même inconvénient.

En conséquence, la chambre relève le manque de lisibilité générale dans la programmation et le financement des actions du CUCS et suggère à la commune de les fixer plus clairement.

D - Les subventions « CUCS » au profit de la ville de Denain

Le total des subventions perçues par la ville de Denain dans le cadre du dispositif CUCS s'élève à plus de 200 000 € en 2007 et 2008 :

Exercice	Nombre d'actions	Montant (en €)
2007	9	105 412,00
2008	8	107 423,00
Total	17	212 835,00

En juillet 2008, la ville de Denain faisait état des difficultés financières rencontrées par la CAPH pour réaliser les projets retenus : « *la dotation disponible pour financer les actions déposées par les Communes, les associations et la CAPH est considérablement réduite : les crédits de l'Etat au titre de l'enveloppe « Egalités des Chances » est divisée par deux, et les crédits FSE amputés de 46 %. Le résultat conduit ainsi à un déséquilibre financier de 248 337 € sur la programmation 2008. Alors que, dans le même temps, la CAPH a augmenté son engagement financier de 33 360 € par rapport à 2007 et finance, en outre, l'ingénierie CLICS des communes à hauteur de 62 %.* » (cf. délibération n° 21 du 1^{er} juillet 2008).

La volonté de la ville de Denain de mener une politique de développement sociale globale, en phase avec les réalités des besoins de la population du territoire est manifeste

VIII - LA POLITIQUE DE RENOVATION URBAINE

Début 2005, au moment où prend fin le GPV, la politique nationale de rénovation urbaine tend à se concentrer autour de l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) identifiée à l'époque comme un guichet unique.

Créée par la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, l'ANRU vise à simplifier et à accélérer les démarches des collectivités et des bailleurs sociaux désireux de mettre en œuvre des projets de rénovation urbaine dans les quartiers prioritaires. Elle s'appuie sur une convention-cadre régionale, signée le 5 avril 2005 pour la région Nord – Pas-de-Calais. Un avenant à cette convention a été signé le 8 juin 2006.

A - La convention ANRU : un montant global de plus de 100 M€

Pour Denain, le projet de rénovation urbaine (PRU) a fait l'objet d'une convention pluriannuelle (2009-2013) signée le 7 septembre 2009, au profit du quartier « faubourg Duchateau » seul quartier à être éligible au nouveau dispositif par son classement en ZUS et sa morphologie d'habitat collectif.

Les signataires de la convention sont, outre la ville de Denain, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), la communauté d'agglomération de la Porte du Hainaut (CAPH), le conseil régional Nord – Pas-de-Calais, Partenord Habitat, la Caisse des dépôts et consignations, l'Association foncière logement, l'Etat et la Caisse d'allocations familiales (CAF).

La signature tardive de la convention denaisienne a eu pour effet de retarder certaines opérations de rénovation, notamment la réhabilitation de la ferme Thonville, selon les explications de la ville : « *Cette opération a d'ailleurs été revisitée par l'actuelle équipe municipale pour diminuer le reste à charge de la commune tout en conservant le bénéfice de l'effet de levier induit par l'engagement dans ce type de politique de renouvellement urbain* »³⁷.

En effet, si le financement prévisionnel du projet de rénovation urbaine à Denain s'élève à 100 106 619 €, la part de la ville est de seulement 3 195 841 €, soit 3 % du montant total, ce qui ne l'empêche d'ailleurs pas d'être porteur du projet.

Les financements, en millions d'euros, sont les suivants :

- Partenord : 45 (dont 37,7 de la Caisse des dépôts)
- ANRU : 22 ;
- Région Nord – Pas-de-Calais : 8,8 ;
- CAPH : 5,1 ;
- Ville de Denain : 3,2 ;
- Autres : 15,2 (dont 10,4 provenant de promoteurs pour les opérations d'accession sociale).

Le conseil général du Nord et la CAF de Valenciennes participent également au financement, mais pour des montants plus modestes, à savoir respectivement 270 000 et 280 000 €.

³⁷ Ville de Denain - Note de présentation de l'opération réhabilitation de la Ferme Thonville (note enregistrée par le greffe de la CRC le 8 janvier 2010 sous le n° 31).

B - Le contenu du projet urbain du faubourg Duchateau

Globalement, le programme du projet de rénovation urbaine prévoit :

- la démolition de 251 logements sociaux ;
- la reconstruction de 177 logements sociaux sur site et 74 en sites associés ;
- la construction de 204 logements « pour diversifier l'offre dans le quartier », dont 72 en accession sociale à la propriété ;
- la réhabilitation de 329 logements ;
- la réhabilitation de la ferme Thonville en lieu pour l'enfance ;
- la construction d'une maison de quartier ;
- la reconstruction d'un groupe scolaire ;
- la création de nouvelles voies est-ouest et nord-sud maillant le quartier et la requalification des voiries existantes ;
- le désenclavement du quartier par le prolongement du boulevard Anatole France ;
- la création d'une zone d'activité économique en entrée de quartier ;
- la mise en place d'un dispositif de concertation tout au long du projet ;
- l'animation d'un projet social : mise en œuvre d'une gestion urbaine de proximité, d'un accompagnement dans la phase de relogement et d'une dynamique d'insertion.

C - L'organisation de la conduite du projet de rénovation urbaine

1 - Le pilotage stratégique du projet d'ensemble

La conduite du projet est partenariale, organisée autour d'un comité de pilotage et d'un comité technique.

Le comité de pilotage, présidé par l'adjoint au maire de Denain, délégué au projet de rénovation urbaine, se réunit au moins deux fois par an et autant que de besoin pour valider les conditions d'engagement du projet. Il est constitué des représentants de chaque institution partenaire officiellement délégués pour y participer. Ses missions sont les suivantes :

- valider les orientations stratégiques du projet tant dans sa conception que dans sa mise en œuvre ;
- garantir la bonne exécution du projet en rappelant le cadre contractuel et en impulsant les ajustements nécessaires ;
- évaluer en continu le projet afin de mesurer le rythme de sa mise en œuvre et d'apprécier les impacts du projet de rénovation urbaine à ces divers stades de réalisation.

Le comité technique permet à chaque partenaire d'être investi dans la conception et la mise en œuvre du projet. Il se réunit au minimum une fois par mois pour préparer les débats et les décisions du comité de pilotage et aboutir à la finalisation du projet. Il a pour mission :

- d'assurer un suivi régulier de l'état d'avancement du projet et de vérifier son adéquation avec le planning prévisionnel ;
- de présenter et de consulter en amont l'ensemble des partenaires sur les déclinaisons opérationnelles du projet (parti d'aménagement, choix architecturaux, dispositif de participation, projet de fonctionnement...)

- de coordonner les différents acteurs intervenant dans la mise en œuvre du projet ;
- de proposer les éventuels ajustements du projet ;
- de préparer les décisions du comité de pilotage.

2 - Le pilotage opérationnel du projet

La ville de Denain assure le pilotage opérationnel du projet, la coordination des maîtres d'ouvrage, le bon déroulement, l'enchaînement des différentes opérations ainsi que l'ordonnancement général du projet à mener. Le projet est placé sous la responsabilité de la direction générale des services de la ville, le directeur du projet étant le directeur général adjoint des services et directeur du pôle « Aménagement et Développement ».

La collectivité a également renforcé ses effectifs physiques en créant, par délibération n° 5 du 1^{er} juillet 2008, trois emplois de chargés de mission concourant spécifiquement à la politique de la ville :

- un responsable de la mise en œuvre du PRU faubourg Duchateau (catégorie A) ;
- un chargé de mission gestion urbaine de proximité (catégorie A) ;
- un chargé du suivi administratif et financier placé sous l'autorité du chef de projet de rénovation urbaine (catégorie B).

Le chef de projet, particulièrement en charge de la coordination de l'ensemble des opérateurs et maîtres d'ouvrage, prestataires techniques et des partenaires financiers du projet, a également pour mission « *de créer les liens fonctionnels au sein des services municipaux pour aboutir à des relations de travail transversales et efficaces* »³⁸.

Le chargé de mission « gestion urbaine de proximité » (GUP) est rattaché au chef de projet, « *Il fonde les bases d'une démarche de gestion urbaine de proximité pour aboutir à une charte dont il assure l'animation et la mise en œuvre. Par ailleurs, il a en charge le dispositif de concertation sur le quartier et suit l'exécution des chartes de relogement et d'insertion. Il a aussi pour mission un rôle d'articulation entre la programmation des actions du CUCS et le déroulement du projet de rénovation urbaine* ».

La ville de Denain a également fait appel, en octobre 2008, à une mission extérieure d'ordonnancement, de pilotage et de coordination urbain (OPCU), confiée au Cabinet Technicity de Wasquehal. Le coût du marché est de 219 580 € TTC. Cette mission a commencé dès les premiers accords de principe donnés par l'ANRU.

Trois directions de Partenord Habitat interviennent dans la mise en œuvre du PRU.

La mise en place de cette organisation révèle une forte implication des deux principaux partenaires du projet de rénovation urbaine, la commune ayant notamment mis en place des moyens humains spécifiques pour la conduite du projet.

D - La maîtrise d'ouvrage : un pilotage partagé entre la commune et le bailleur social

La maîtrise d'ouvrage est assurée conjointement par la ville de Denain et par le bailleur social Partenord Habitat, chacun intervenant en tant que maître d'ouvrage unique pour une action précise.

³⁸ Cf. article 2 de la convention du 7 septembre 2009.

Deux exceptions cependant :

- l'ingénierie et la conduite du projet, menées par la ville de Denain et Partenord Habitat ;

- l'intervention sur l'habitat privé : à l'exception de Partenord Habitat, les opérateurs appelés à intervenir n'étant définitivement connus au moment de la signature, la ville de Denain s'est positionnée par défaut, à la demande de l'ANRU, comme maître d'ouvrage sur l'essentiel de ces opérations (cf. article 4.3 de la convention du 7 septembre 2009).

Maîtrise d'ouvrage du projet de rénovation urbaine

Opérations	Maîtrise d'ouvrage
Démolition	Partenord Habitat
Création de logements sociaux	Partenord Habitat
Réhabilitation	Partenord Habitat
Résidentialisation	Partenord Habitat
Aménagements	Ville de Denain
Equipements et locaux associatifs	Ville de Denain
Intervention sur habitat privé	Ville de Denain – Partenord Habitat
Ingénierie et conduite du projet	Ville de Denain – Partenord Habitat

E - Les subventions ANRU

A ce jour, la ville de Denain a perçu les subventions suivantes au titre de l'ANRU :

Subventions ANRU – Exercice 2009

Objet	Montant (en €)	Organisme de versement	Volet de la politique de la ville
Réhabilitation et extension de la ferme Thonville	33 750,00	Etat	ANRU
OPC Urbain - Faubourg Duchateau	13 200,00	Etat	ANRU
Réhabilitation de la ferme Thonville en lieu d'accueil pour l'enfance	1 080 640,00	Région	Rénovation urbaine
Total	1 127 590,00		

Recommandations

La ville de Denain est invitée à :

1. Veiller à la préservation de la qualité et de la fiabilité de ses comptes ;
2. Développer le contenu des débats d'orientation budgétaire ;
3. Améliorer la prévision budgétaire, au besoin par la mise en place de plans pluriannuels d'investissement ;
4. Poursuivre ses efforts afin de remédier à l'absentéisme constaté ;
5. Améliorer les procédures de recrutement des agents non-titulaires ;
6. Régulariser l'attribution des avantages en nature ;
7. Veiller à obtenir des EPCI auxquels elle appartient les informations dont elle est destinataire de par la loi ;
8. Poursuivre les efforts d'évaluation des besoins préalablement à la conclusion des marchés ;
9. Respecter le code des marchés publics lors de la signature d'avenants susceptibles de bouleverser l'économie du marché.

*

* *

ANNEXES

RAR	Fonctionnement		Investissement	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
2003	327 246,00	45 129,00	4 188 145,00	6 103 291,00
2004	196 273,00	93 168,00	5 474 360,00	5 003 236,00
2005	232 439,00	84 000,00	5 347 376,00	5 613 088,00
2006	245 250,00	84 000,00	5 851 479,00	5 841 784,00
2007	253 230,00	15 000,00	5 279 849,00	5 995 128,00
2008	-	-	4 060 316,00	4 672 514,00-

RAR	Investissement	
	Recettes	Dont emprunts
2003	6 103 291,00	2 220 495,00
2004	5 003 236,00	352 500,00
2005	5 613 088,00	1 409 500,00
2006	5 841 784,00	953 000,00
2007	5 995 128,00	2 608 000,00
2008	4 672 514,00	2 500 000,00

ANNEXE 1 - Part de la DGF dans les recettes de fonctionnement

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evoluti on 2009- 2003
Recettes totales de fonctionnement	18 064 835	19 037 833	18 860 307	19 099 402	19 980 316	20 261 932	20 880 412	15,58 %
<i>dont DGF (compte 741)</i>	6 146 840	6 819 696	6 938 051	7 018 982	7 315 668	7 449 570	7 663 255	24,66 %
Ratio DGF/ Recettes totales de fonct.	34,03 %	35,82 %	36,79 %	36,75 %	36,61 %	36,77 %	36,70 %	-

Source : Comptes de gestion.

ANNEXE 2 - Les charges de gestion

Total des charges de gestion	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009/2003
En euros	15 878 567	17 596 493	16 827 107	17 269 701	18 340 534	17 431 341	18 878 000	18,89 %
Euros par habitant	771	855	817	839	891	847	921	19,45 %
Moyenne de la strate	1 113	1 116	1 149	1 173	1 211	1 230	1 216	9,25 %

Source : Minefi.

Opérations de fonctionnement 2009	En milliers d'euros	Euros par habitant	Moyenne de la strate	Ratios de structure	Moyenne de la strate
Total des charges de gestion	18 878	921	1 216	en % des charges	
Dont :					
→ Charges de personnel	9 367	457	665	49,62	54,71
→ Achats et charges externes	5 830	285	266	30,88	21,86
→ Charges financières	651	32	39	3,45	3,24
→ Contributions (cpté 655)	623	30	28	3,30	2,28
→ Subventions versées	1 143	56	115	6,05	9,43

Source : Minefi.

ANNEXE 3 - Les charges de personnel

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evol. 2008/2003
Charges de personnel (A)	8 022 771	8 543 012	8 843 361	9 183 640	9 373 459	8 847 320	10,28 %
Charges de gestion (B)	15 878 567	17 596 493	16 827 107	17 269 701	18 340 534	17 431 341	9,78 %
Ratio A/B Denain en %	50,53	48,55	52,55	53,18	51,11	50,76	
Moyenne de la strate en %	50,61	51,94	52,26	52,89	53,52	53,94	
Charges de personnel en €/hab.	390	415	430	446	455	430	10,26 %
Moyenne de la strate	563	579	601	620	648	664	17,94 %
Effectifs	259	267	278	280	281	282	8,88 %

Source : Minefi et DGCL.

ANNEXE 4 - Les subventions

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009/2003
Subventions compte 657	894 031,82	914 635,18	935 582,17	935 507,89	928 939,00	1 006 594,28	1 142 898,52	27,83 %
Dont :								
→ CCAS 65736	426 857,00	441 530,00	441 530,00	451 530,00	451 530,00	451 530,00	451 530,00	5,28 %
→ Associations 6574	467 174,82	473 105,18	494 052,17	483 977,89	477 409,00	555 064,28	691 368,52	47,98 %
En €/hab.	43	44	45	45	45	49	56	
Moyenne de la strate	109	110	112	107	112	115	115	

Source : Comptes de gestion – Minefi.

ANNEXE 5 - Les charges d'intérêts des emprunts

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009/2003
Intérêts des emprunts (cpté 6611)	656 552,72	642 150,12	645 278,45	821 579,08	654 812,76	713 048,64	650 311,02	8,60 %
Autres charges financières	139 629,99	3 081,81	2 896,70	2 271,16	607,45	1 232,53	619,45	-99,12 %
Total des charges financières	796 182,71	645 231,93	648 175,15	637 010,00	655 420,21	714 281,17	650 930,47	-10,29 %
Charges financières en €/hab.	39	31	31	31	32	35	32	-10,26 %
Moyenne de la strate	51	43	40	42	45	48	39	-5,88 %

Source : Comptes de gestion - Minefi

ANNEXE 6 - Les produits de gestion

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009/2003
Total des produits de gestion								
En milliers d'Euros	17 409	18 678	18 595	18 997	19 853	18 857	20 219	16,14 %
Euros par habitant	846	907	903	923	965	916	987	16,66 %
Moyenne de la strate	1 229	1 235	1 265	1 284	1 312	1 321	1 316	7,07 %
Ecart	45,27 %	36,16 %	40,08 %	39,11 %	35,95 %	44,21 %	33,33 %	

Source : Minefi.

ANNEXE 7 - Les contributions directes et la fiscalité

L'évolution des bases de 2003 à 2008

Bases nettes imposables	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution 2008/2003
Taxe d'habitation	7 287 000	7 514 000	7 755 000	7 976 000	8 146 000	8 359 000	14,71 %
Foncier bâti	8 695 000	8 877 000	9 224 000	9 520 000	9 661 000	9 621 000	10,65 %
Foncier non bâti	41 700	40 600	41 600	35 300	35 600	40 500	-2,88 %
TOTAL	16 023 700	16 431 600	17 020 600	17 531 300	17 842 600	18 020 500	12,46 %

Source : Comptes administratifs

Comparaison des bases de Denain avec celles des communes de la même strate en région Nord - Pas-de-Calais pour l'année 2007

Territoire	Taxe d'habitation	Taxe foncière sur propriétés bâties	Taxe foncière sur propriétés non bâties
Denain	400	475	1,75
Région NPDC	654	642	2
Ecart en %	63,50	35,15	14,28

Source : Minefi (en €/hab.).

Les taux

Taux d'imposition communaux	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009/2003	Taux moyen de la strate en 2009
Taxe d'habitation	24,11	24,11	24,18	24,18	24,18	24,18	24,18	0,29 %	18,00 %
Foncier bâti	25,98	25,98	26,06	26,06	26,06	26,06	26,06	0,30 %	23,62 %
Foncier non bâti	67,02	67,02	67,22	67,22	67,22	67,22	67,22	0,29 %	57,06 %

Source : Comptes administratifs et Minefi.

Le potentiel fiscal

(Le potentiel fiscal d'une commune est égal au montant des bases des taxes directes locales pondérées par le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes)

Potentiel fiscal	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009/2003
En milliers d'Euros	7 253	7 987	8 104	8 629	9 579	10 781	10 781	48,64 %
Euros par habitant	352	387	393	418	464	525	525	49,14 %
Moyenne de la strate	633	653	687	710	738	752	758	19,74 %

Source : Minefi.

Le produit des trois taxes

En milliers d'euros	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	En €/hab. en 2009	Moyenne de la strate en 2009
Produit foncier bâti	2 267	2 297	2 410	2 467	2 498	2 504	2 619	128	267
Produit foncier non bâti	28	30	28	24	24	29	34	2	3
Produit taxe d'habitation	1 771	1 831	1 876	1 924	1 968	2 059	2 069	101	210
Total	4 066	4 158	4 314	4 415	4 490	4 592	4 722	-	-

Source : Minefi.

L'ensemble des impôts et taxes (compte 73)

Comptes		2003	2004	2005	2005	2007	2008	2009	Evol. 2009- 2003
7311	Contributions directes	4 126 558,00	4 160 201,00	4 320 605,00	4 427 137,00	4 517 012,00	4 605 837,00	4 729 897,00	14,62 %
7321	Fiscalité reversée - Attribution de compensation	2 849 080,09	2 849 080,08	3 268 710,76	3 080 198,56	2 903 374,72	2 439 699,26	2 439 699,26	-14,36 %
7322	Fiscalité reversée - Dotation de solidarité communautaire	470 729,62	521 614,20	156 812,00	210 434,00	229 083,00	312 310,00	1 296 768,00	175,48 %
7336	Droits de place	23 246,40	25 362,99	20 562,65	24 845,71	28 913,01	21 482,86	27 867,75	19,87 %
7338	Autres taxes	81,60	88,80	108,60	118,50	105,90	-		
7343	Taxe sur les pylônes électriques	3 855,00	4 113,00	4 311,00	46 686,00	4 725,00	4 902,00	5 106,00	32,45 %
7351	Taxe sur l'électricité	200 534,32	210 680,82	209 822,12	219 340,20	214 522,91	219 632,33	228 584,07	13,98 %
7361	Droits de licence des débits de boissons	-	60,98	-	-	-	-		
7363	Impôt sur les spectacles	2 270,34	2 419,26	1 855,79	1 440,16	1 440,16	-		
7368	Publicités, Affiches, Réclames...	9 227,96	11 833,40	13 015,40	12 355,40	51 821,05	43 492,93	18 168,10	96,90 %
7381	Taxe additionnelle aux droits de mutation	156 989,50	191 647,89	296 114,16	312 703,75	308 366,42	313 027,02	168 207,35	7,14 %
7388	Autres taxes diverses	-	-	-	-	2 230,00	4 698,00	3 071,00	
Total des impôts et taxes		7 842 572,83	7 977 102,42	8 291 917,48	8 335 259,28	8 261 594,17	7 965 081,40	8 917 368,53	13,70 %

Source : Comptes de gestion.

ANNEXE 8 - La DGF

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009-2003
DGF en milliers d'€ (compte 741)	6 147	6 820	6 938	7 018	7 316	7 450	7 663	24,66 %
Euros par habitant	299	331	337	341	355	362	374	25,08 %
Moyenne de la strate	225	241	251	257	262	268	266	18,22 %

ANNEXE 9 - L'ensemble des dotations

Comptes	Dotations, subventions et participations	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution 2008-2003	
7411	Dotation forfaitaire	4 758 275,00	4 875 870,00	4 924 629,00	4 986 106,00	5 025 225,00	5 058 626,00	6,31 %	
74123	Dotation de solidarité urbaine	1 388 565,00	1 391 917,00	1 461 513,00	1 534 589,00	1 810 805,00	1 994 533,00	43,64 %	
74127	Dotation nationale de péréquation		551 909,00	551 909,00	498 287,00	479 638,00	396 411,00		
745	Dotation spéciale au titre des instituteurs	7 275,00	4 850,00						
746	Dotation générale de décentralisation	195 067,00	198 185,69	200 740,00	214 718,00	209 707,00	211 022,00	8,18 %	
74711	Etat - Emplois jeunes	185 402,60	87 082,08	36 938,96	14 907,19	707,76			
74718	Etat - Autres	115 446,63	66 780,94	60 509,19	98 801,58	155 051,76	122 677,39	6,26 %	
7472	Régions		26 773,00	0	32 053,83	46 132,39	8 698,90		
7473	Départements	51 004,78	62 569,13	44 700,98	50 697,50	53 438,29	56 780,25	11,32 %	
7475	Groupements de collectivités		25 480,00	374 754,20	383 157,38	397 002,96	791 988,61		
7478	Autres organismes	251 428,77	393 573,70	421 647,69	563 327,49	618 874,29	491 321,80	95,41 %	
7482	Compensation pour perte de taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière	719,00	1 408,00			2 254,00	624,00	-13,21 %	
74831	Attribution du fonds national de la taxe professionnelle	70 980,00							
74832	Attribution du fonds départemental de la taxe professionnelle	406 987,09	445 390,46	414 026,95	423 095,06	420 896,60	461 517,82	13,40 %	
74833	Etat - compensation au titre de la taxe professionnelle	428 661,00	411 616,00	366 811,00	332 085,00	293 820,00	242 480,00	-43,43 %	
74834	Etat - compensation au titre des exonérations des taxes foncières	90 618,00	93 336,00	94 241,00	104 898,00	104 017,00	149 797,00	65,31 %	
74835	Etat - compensation au titre des exonérations de taxe d'habitation	455 693,00	460 485,00	471 727,00	474 798,00	494 913,00	496 431,00	8,94 %	
74837	Dotation nationale de péréquation	592 641,00	compte supprimé fin 2003 (remplacé par le compte 74127)						
7484	Dotation de recensement		3 233,00	3 249,00	3 310,00	3 332,00	3 355,00		
7488	Autres attributions et participations						1 440,00		
	Total 74	8 998 763,87	9 100 459,00	9 427 396,97	9 714 831,03	10 115 815,05	10 487 703,77	16,55 %	

Source : Comptes de gestion.

ANNEXE 10 - Les dépenses d'équipement

Par rapport aux communes de la même strate :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses d'équipement	5 942 802,31	4 844 627,23	4 924 191,10	7 701 322,62	8 818 157,89	4 734 584,43	5 604 498,55
En €/hab.	289	235	239	374	428	230	273
Moyenne de la strate	221	246	278	308	343	312	302

Source : Comptes de gestion – Bercy Colloc.

Par chapitre de dépenses et type d'immobilisations :

		2003	2004	2005	2006	2007	2008
20	Immos incorporelles	61 293,79	146 753,62	48 242,11	34 691,03	14 448,17	29 566,78
202	Frais d'études, docs urbanisme		47 457,28	1 554,80	19 147,96		15 715,44
2031	Frais d'études		42 601,52	20 748,21	4 736,16		4 664,40
2033	Frais d'insertion	38 601,07	46 306,26	7 762,13	4 817,92	7 575,13	1 778,92
205	Concessions, brevets...	22 692,72	10 388,56	18 176,97	5 988,99	6 873,04	7 408,02
204	Subv. d'équipement versées						119 728,70
20413	Départements						
20415	Groupements de collectivités						119 728,70
21	Immos corporelles	4 419 109,84	2 209 570,97	2 578 357,84	1 947 625,88	3 498 031,37	2 691 561,57
2111	Terrains nus	8 981,55	8 658,93	9 242,49	46 790,65	28 913,22	516 810,40
2112	Terrains de voirie		831,38	1 333,90	1 889,68		
2115	Terrains bâtis	987 456,20	168 206,12	409 473,13	173 344,38	123 692,54	355 406,68
2116	Cimetières	18 063,12	77 082,30	88 414,30		30 975,34	38 766,53
2121	Plantations d'arbres et d'arbustes					194,12	824,32
2128	Autres agencements de terrains	96 146,72	26 539,86	85 555,23	32 563,86	251 486,41	44 382,92
21311	Hôtel de ville	66 465,28	32 426,85	8 790,17	38 620,48	24 518,47	102 496,66
21312	Bâtiments scolaires	290 096,36	167 779,35	441 433,31	285 230,03	415 697,63	206 859,07
21316	Equipements du cimetière	15 690,24	20 744,83	11 742,57	21 950,00		11 717,18
21318	Autres bâtiments publics	980 067,11	524 272,43	491 767,28	338 375,44	452 345,88	435 665,16
2135	Installations gales... des constructions	449,75					
2138	Autres constructions	218 022,07	314 189,93	70 415,14	69 728,36	118 861,62	203 426,67
2151	Réseaux de voiries	866 742,25	374 365,80	530 275,52	321 728,78	1 184 429,61	312 476,05
2152	Installations de voirie	88 747,95	2 065,81	9 386,39	63 229,88	5 400,90	2 463,76
21531	Réseaux d'adduction d'eau						17 458,91
21534	Réseaux d'électrification	265 997,12	168 593,21	161 751,06	143 026,07	144 637,03	65 586,10
21538	Autres réseaux					355 102,05	49 639,87
21571	Matériel roulant	9 658,77				12 046,85	62 622,56
2158	Autres installations... techniques		13 762,71	1 280,74			
2181	Installations gales, aménagements divers		7 488,16				
2182	Matériel de transport	100 557,35	18 867,43	98 997,77	103 177,42	8 653,06	
2183	Mat.de bureau et mat. informatique	45 071,21	30 741,72	40 422,75	232 984,14	32 459,94	57 926,65
2184	Mobilier	102 044,52	104 423,35	46 711,74	23 487,05	79 741,46	66 684,36
2188	Autres immobilisations corporelles	258 852,27	148 530,80	71 364,35	51 499,66	228 875,24	140 347,72
22	Immos reçues en affectation						
23	Immos en cours	1 462 398,68	2 488 302,64	2 297 591,15	5 719 005,71	5 305 678,35	1 893 727,38
2313	Constructions	1 156 099,99	887 482,58	1 556 792,75	5 496 283,63	5 189 350,43	1 838 111,32
2315	Installations, matériel, outillage	306 298,69	1 600 820,06	740 798,40	222 722,08	116 327,92	55 616,06
Total dépenses d'équipement	5 942 802,31	4 844 627,23	4 924 191,10	7 701 322,62	8 818 157,89	4 734 584,43	

Source : Comptes de gestion.

ANNEXE 11 - L'encours de la dette

En K€	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Evolution 2009-2003
Encours de la dette au 31/12	12 645	14 834	13 978	15 121	15 411	15 630	16 487	+ 30,38 %
Annuité de la dette	2 241	2 073	2 047	2 289	2 211	2 295	2 292	+ 2,27 %

Source : Delphi.

ANNEXE 12 - Calcul de la capacité d'autofinancement

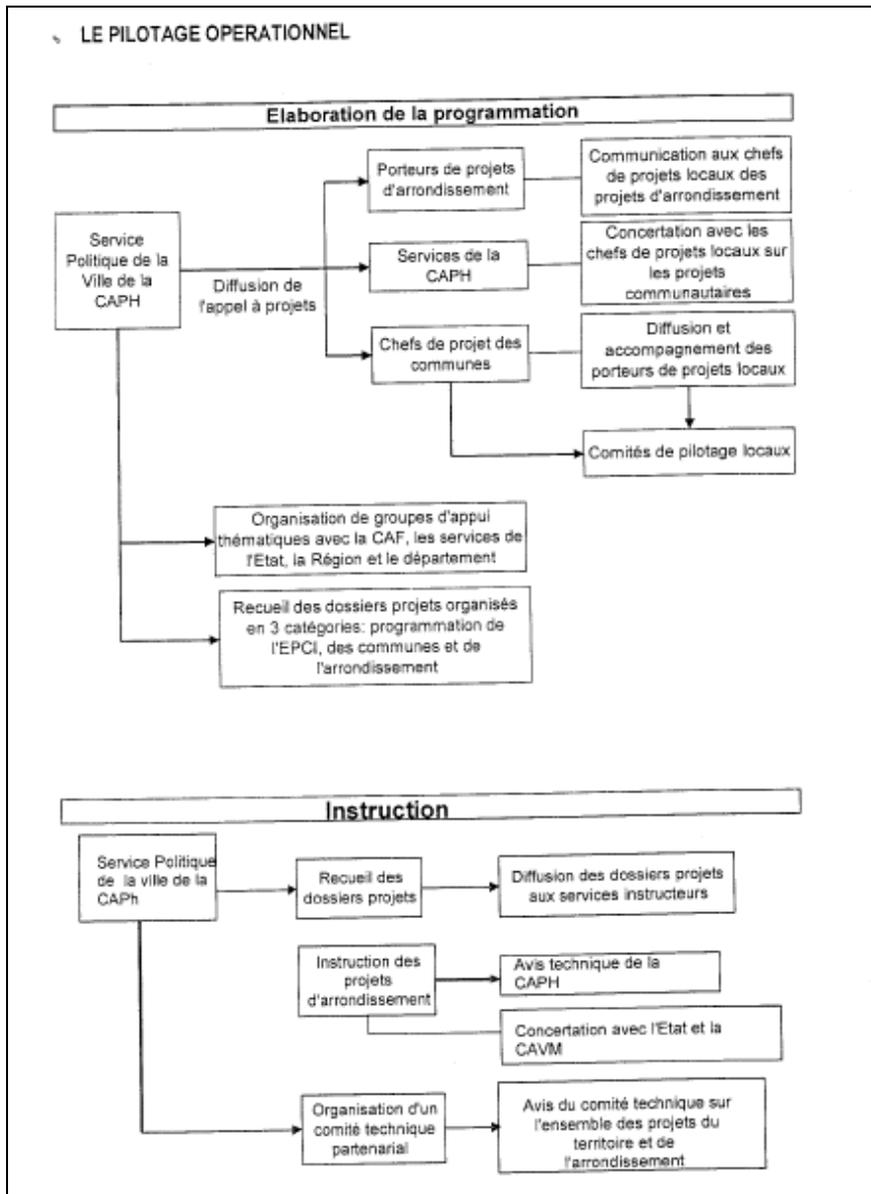
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contributions directes	4 126 558	4 160 201	4 320 605	4 427 137	4 517 012	4 605 837
Autres impôts et taxes	3 335 171	3 719 140	3 970 694	3 907 642	3 744 102	2 895 089
DGF	6 145 840	6 818 696	6 938 051	7 018 982	7 315 668	7 449 570
Autres dotations, subv. et participations	2 851 924	2 280 763	2 489 346	2 695 849	2 800 147	3 038 134
Produits des services et du domaine	612 582	676 446	685 821	664 575	634 385	648 919
Autres recettes	159 910	146 851	153 062	133 477	85 847	85 474
Produits de gestion	17 231 985	17 802 098	18 557 579	18 847 663	19 097 161	18 723 023
Charges de personnel	8 022 771	8 543 012	8 843 361	9 183 640	9 373 459	8 847 320
Charges à caractère général	4 910 176	5 277 067	5 058 280	5 145 014	5 333 966	5 387 193
Subventions	894 032	914 635	935 582	935 508	928 939	1 006 594
Autres charges	799 773	828 941	826 188	822 920	825 951	842 912
Charges de gestion	14 626 752	15 563 655	15 663 410	16 087 081	16 462 314	16 084 020
Excédent brut de fonctionnement	2 605 233	2 238 443	2 894 169	2 760 581	2 634 847	2 639 003
Transferts de charges						
Produits financiers	136 975	2 851	2 845	2 790	3 278	3 067
Charges financières	139 630	3 082	2 897	2 271	607	1 233
Intérêts des emprunts	656 553	642 150	645 278	821 579	654 813	713 049
Produits exceptionnels	39 889	873 189	34 243	146 528	753 034	131 150
Charges exceptionnelles	130 575	1 000 526	117 822	189 710	824 496	176 034
Dotations aux amortissements et aux provisions	325 058	387 081	397 699	355 900	398 303	457 006
Reprises sur amortissements et provisions						
Résultat de fonctionnement	1 530 281	1 081 644	1 767 560	1 540 439	1 512 939	1 425 898
Capacité d'autofinancement brute	1 855 339	1 468 725	2 165 259	1 896 339	1 911 242	1 882 904
Amort. du capital de la dette	1 584 920	1 431 270	1 401 325	1 467 359	1 555 742	1 582 332
Capacité d'autofinancement disponible	270 420	37 456	763 934	428 980	355 501	300 572

Source : Delphi.

ANNEXE 13 - La répartition du personnel par catégorie d'emplois

Répartition par catégorie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	% des catégories en 2008	Evolution 2008-2003
A	19	19	18	19	19	17	6 %	- 10,5 %
B	30	35	35	33	36	37	13 %	+ 23,3 %
C	210	207	220	222	222	222	80 %	+ 5,7 %
Total	259	261	273	274	277	276	100 %	+ 6,6 %

ANNEXE 14 - Le pilotage opérationnel du CUCS





Chambre régionale des comptes
du Nord-Pas-de-Calais

ROD. 0497

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

**- Commune de Denain -
(Département du Nord)**

Ordonnateur en fonction :

Mme Anne-Lise DUFOUR-TONINI réponse : 8 pages

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. **Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs** » (article 42 de la loi 2001-1248 du 21 décembre 2001).