



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

ROD.0411

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Commune de Douai -

(Département du Nord)

SUIVI DE LA REPONSE DE L'ORDONNATEUR

Résumé

Les observations de la chambre portent sur le musée de la Chartreuse, l'action en matière d'urbanisme, d'habitat et de logement ainsi que sur la situation financière de la collectivité.

Le musée de la Chartreuse emploie 22 personnes ainsi que des guides et animateurs vacataires en nombre variable. La juridiction a constaté, en matière de gestion des collections, des discordances entre les documents d'inventaire et les existants physiques. Si des efforts ont été accomplis et s'il est vraisemblable que, dans la plupart des cas, les anomalies relevées trouvent leur origine dans l'incendie survenu en 1944, les travaux de mise à jour auraient dû être finalisés soixante ans après l'évènement. Le récolement des œuvres, qui consiste au-delà du simple inventaire à évaluer notamment leur état, n'avait lors de l'instruction été véritablement entrepris que pour les peintures sans avoir été formalisé dans les règles par un procès-verbal de récolement. Les dépôts reçus en provenance d'autres musées ne sont pas toujours suivis de manière satisfaisante. Le musée n'a recruté un régisseur des œuvres qu'en 2005, et les efforts consentis pour la conservation préventive et la restauration du patrimoine sont demeurés limités. Les conditions de stockage de réserves demeurent insatisfaisantes et ne garantissent pas la préservation de ces actifs. Examinant par ailleurs l'une des principales acquisitions de la période, la « cabane rouge aux miroirs », la chambre a constaté le défaut de maîtrise des conditions administratives et financières de l'opération, qui a conduit la collectivité à payer des intérêts moratoires dans des conditions irrégulières. Dans le domaine des actions à destination des publics, les initiatives sont nombreuses et gagneraient à être valorisées. La fréquentation globale de l'établissement est plutôt en baisse sur la période la plus récente, en dépit d'une politique de tarification mesurée et de gratuité assez large. Le coût de fonctionnement de la structure, qui a dû être estimé en l'absence de comptabilité analytique, varie entre 22,85 et 34,20 € par entrée, et entre 14,71 et 18,93 € par habitant et par an. Les dépenses sont maîtrisées. L'avenir de la section d'histoire naturelle et d'archéologie, enfin, apparaît problématique depuis que le service municipal d'archéologie a été transféré à la communauté d'agglomération. Huit jours par mois en moyenne, il n'y est enregistré aucune entrée.

En matière d'urbanisme, d'habitat et de logement, de nombreuses attributions relèvent aujourd'hui de la compétence de la communauté d'agglomération. La ville de Douai n'intervient, le plus souvent, qu'en appui des actions communautaires. En 2007, la ville n'était pas parvenue au terme de sa démarche d'élaboration d'un plan local d'urbanisme, initiée douze ans auparavant par l'entrée en révision du plan d'occupation des sols. Dans le domaine de l'action foncière, les acquisitions et cessions portent sur des volumes limités, de même que les préemptions qui reçoivent, par ailleurs, rarement l'affectation prévue. Les outils juridiques d'action sur l'offre de logement sont peu utilisés, même si une politique dynamique est menée pour résorber le logement indigne. De longue date, Douai encourage la rénovation des façades de son centre ville en s'appuyant sur les crédits européens. Le traitement administratif et comptable de ces opérations n'a pas été complètement maîtrisé et la ville a mal comptabilisé sa participation à leur financement, altérant ses résultats budgétaires à un niveau significatif.

Dans le cadre de l'examen de la situation financière de la ville, la chambre a vérifié la fiabilité des comptes. Elle a ainsi relevé plusieurs anomalies comptables de nature à altérer l'image que la collectivité peut avoir de son patrimoine et de sa situation financière, notamment en ce qui concerne les résultats budgétaires. Les dépenses et recettes restant à réaliser sont inscrites au compte administratif en méconnaissance de la réglementation, ce qui affecte l'exactitude des résultats affichés. Au demeurant, les dépenses de fonctionnement sont maîtrisées, même si les charges de personnel tendent à augmenter. Les recettes stagnent et les produits de la fiscalité évoluent principalement sous l'effet de la progression des bases fiscales, l'action sur les taux d'imposition étant mesurée. En raison d'une dynamique des dépenses plus importante que celle des recettes, l'excédent dégagé, autrement dit l'autofinancement, se dégrade et la capacité à investir se réduit d'autant. Les dépenses d'investissement passent pourtant de 10,9 M€ par an en moyenne sur la période 2001-2004, à 15 M€ en 2005-2006. Faute d'autofinancement suffisant et malgré le concours, d'ailleurs non pérenne, de financements européens, le recours à l'emprunt s'accroît et la dette passe de 38,27 M€ au 31 décembre 2001 à 54,04 M€ en fin de période. La trésorerie est tendue et n'est restée positive, fin 2005, que grâce à une ligne de trésorerie dont le plafond, ainsi que le coût, sont en augmentation.

I. PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune de Douai a porté sur la période courant à compter de l'exercice 2001.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu le 25 octobre 2007 avec l'ordonnateur en fonction au cours de la période examinée.

Lors de sa séance du 31 janvier 2008, la chambre a formulé les observations provisoires qui ont été adressées au maire en sa qualité d'ordonnateur, conformément aux articles L. 241-9 et R. 241-12 du code des juridictions financières. Ces observations ont aussi été communiquées, sous forme d'extrait, à une personne visée à l'article L. 231-14 du même code.

La réponse du maire est parvenue à la chambre par message électronique du 2 juillet 2008, doublé d'un courrier parvenu le 15 juillet 2008. La personne destinataire d'un extrait au titre de l'article L. 231-14 n'a pas adressé de réponse.

A sa demande, le maire a été entendu par la chambre le 4 juillet 2008.

Après avoir examiné les réponses de l'ordonnateur, la chambre a, lors de sa séance du 30 juillet 2008, arrêté les observations définitives exposées ci-après.

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

Douai dénombrait 44 742 habitants au recensement de 1999. Le territoire du Douaisis, au sens du schéma de cohérence territoriale, dénombre 65 communes et constitue un territoire urbain densément peuplé, avec 515 habitants au km². Celui-ci ne dénombrait pourtant, en 1999, que trois communes de plus de 10 000 habitants. La population est en légère progression depuis 1962 mais moins importante que celle de la région. L'emploi est concentré sur le pôle de Douai, avec 40 % de l'emploi total, fortement marqué par l'activité industrielle mais aussi par la place universitaire et judiciaire que la ville de Douai s'efforce de conforter.

La commune de Douai participe à plusieurs structures de coopération intercommunale, notamment le syndicat intercommunal d'assainissement de la région de Douai, aujourd'hui compétent en matière d'eau potable, et le syndicat mixte des transports du Douaisis, compétent en matière de transports urbains.

Les observations de la chambre portent sur la gestion d'un service culturel, le musée de la Chartreuse (I), sur l'action en matière d'urbanisme, d'habitat et de logement (II) et sur la situation financière de la collectivité (III).

I - LE MUSEE DE LA CHARTREUSE

La chambre a examiné, outre l'organisation générale du musée, les conditions de gestion de ses collections, les actions à destination des publics, ainsi que le coût de l'équipement pour la collectivité. Elle s'est également interrogée sur l'avenir de la section d'archéologie et d'histoire naturelle. Pour situer la structure par rapport à ses homologues, la chambre s'est référée à une étude nationale publiée par la direction des musées de France¹ et à une étude régionale publiée par le comité régional du tourisme².

A - Présentation générale

1 - Origine et collections

A l'origine, le fonds a été constitué des œuvres saisies lors de la Révolution dans les édifices religieux. Le musée a été fortement endommagé par les deux guerres mondiales, notamment en 1944, lorsque les bâtiments et les collections des sections d'ethnographie et d'histoire naturelle ont été détruits au cours d'un bombardement. Implanté rue des Chartreux depuis 1958, l'établissement occupe un ensemble architectural composé de plusieurs bâtiments érigés entre les XVIème et XVIIIème siècles : l'hôtel d'Abancourt, édifié en 1559 ; l'aile Montmorency, en 1608 ; une série de bâtiments sur le modèle cartusien, à partir de 1659 ; une église de style classique enfin, terminée en 1722, rénovée et ré-ouverte au public en 2001.

Le parcours muséographique comprend des collections de peintures classiques, pour certaines très anciennes. L'art contemporain est représenté par une œuvre de Daniel Buren implantée dans le cloître. Dans le petit cloître et la salle capitulaire, sont organisées des expositions temporaires. Le musée de la Chartreuse propose également une photothèque du fonds « Augustin Boutique » constitué par 25 000 clichés de la fin du XIXème et du début du XXème siècle. Une section d'archéologie et d'histoire naturelle est installée dans un immeuble contigu, et à l'étage, des vitrines présentant les principales découvertes régionales et l'histoire du Douaisis.

Le musée n'a pas mis sur pied un site Internet spécifique, mais il s'appuie sur celui de l'association des conservateurs de musées du Nord - Pas-de-Calais, qui ambitionne de mettre en ligne environ 50 000 objets de tous domaines. En mai 2007, le musée de la Chartreuse représentait près de 15 % du total des 24 891 objets recensés, jusqu'à 56 % en archéologie et 77 % en matière d'objets d'art. La région Nord - Pas-de-Calais dénombre 46 musées de France, 31 dans le Nord et 15 dans le Pas-de-Calais.

2 - Cadre juridique et organisation

Le musée est régi par la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, codifiée au code du patrimoine (articles L. 410-1 et suivants) qui a unifié des statuts jusque-là divers. Plusieurs textes d'application ont été pris, notamment le décret n° 2002-852 du 2 mai 2002 qui régit l'inventaire des biens et précise les dispositions relatives à l'accueil des publics et au contrôle scientifique et technique de l'Etat, l'ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004, et un arrêté du 25 mai 2004 fixant les normes techniques relatives à la tenue de l'inventaire, du registre des dépôts et du récolement des œuvres.

¹ Le Département des études, de la prospective et des statistiques (DEPS) de la DMF a mené, en 2004, une enquête nationale exhaustive auprès des 1 173 musées de France. Les principaux résultats ont été publiés sous le titre « Les Musées de France en 2003 - Résultats de l'enquête 2004 ».

² Etude publiée en 2007 par le comité régional du tourisme Nord - Pas-de-Calais sous le titre « étude d'impact économique et socioculturel des musées du Nord - Pas-de-Calais ».

L'établissement employait au total, en mars 2007, 22 personnes titulaires et issues de la filière culturelle. Il est dirigé par une conservatrice du patrimoine secondée par une attachée de conservation non titulaire. A ces 22 agents, s'ajoutent des vacataires auxquels il est fait recours pour les animations. Au cours de la période examinée, jusqu'à quinze personnes différentes ont été employées à ce titre dans un même mois, pour des durées individuelles très variables, pouvant aller de moins de deux heures à près de 100 heures par mois, et un total annuel progressant de 993 heures en 2001 à 3 327,5 heures en 2006. Des membres du personnel, fonctionnaires ou non titulaires, assurent de telles vacations supplémentaires rémunérées, représentant des volumes généralement modestes, exception faite d'un cas où elles se sont élevées à 1 053 heures en 2005 et 721 heures en 2006, alors même que l'agent était employé à temps partiel, sur la base d'un contrat pour des tâches de surveillance du dimanche. Ce dernier cas est critiquable et il est recommandé de mettre fin à cette pratique consistant à faire exécuter de nombreuses vacations par un agent contractuel employé par ailleurs à temps partiel.

B - La gestion des collections

La chambre s'est intéressée à la gestion des collections en examinant ses principaux volets : la tenue de l'inventaire et le récolement, les conditions de stockage des réserves, l'effort consenti en matière de conservation préventive et de restauration, et la gestion des dépôts. Elle a également examiné les modalités de l'une des deux plus importantes acquisitions de la période.

1 - L'inventaire

a - Les règles

L'article L. 451-2 du code du patrimoine indique que les collections des musées de France font l'objet d'une inscription sur un inventaire, et qu'il est procédé à leur récolement tous les dix ans. Le décret n° 2002-852 du 2 mai 2002, principalement, consacre l'un de ses trois titres (titre Ier, articles 1 à 7) à la tenue du document d'inventaire. Il indique (article 2) que « *L'inventaire des biens affectés aux collections d'un musée de France est un document unique, infalsifiable, titré, daté et paraphé par le professionnel responsable des collections, répertoriant tous les biens par ordre d'entrée dans les collections* ». Il précise qu'« *une copie de l'inventaire est déposée dans le service d'archives compétent ; elle est mise à jour une fois par an* » et définit le contenu du document en posant (article 3) qu'« *Un numéro d'inventaire est attribué à chaque bien dès son affectation. Ce numéro, identifiable sur le bien, est utilisé pour toute opération touchant le bien inventorié. Les biens dont le musée est dépositaire sont répertoriés sur un registre distinct. Pour les biens acquis tant à titre onéreux qu'à titre gratuit postérieurement à la publication du présent décret, l'inventaire mentionne l'acte d'acquisition, la date et le sens de l'avis de l'instance scientifique préalablement consultée conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi du 4 janvier 2002 susvisée, ainsi que, le cas échéant, le prix d'achat et les concours publics dont l'acquisition a bénéficié* ». Ces obligations sont précisées par l'arrêté du 25 mai 2004 précité, dont l'annexe définit 18 rubriques à renseigner comportant, outre les informations indiquées ci-dessus, des précisions telles que la description du bien, les matières, les techniques mises en œuvre, l'époque, ou la provenance géographique.

b - La tenue de l'inventaire à la Chartreuse

Le registre présenté, tenu manuellement, n'était ni côté, ni paraphé, et présentait de ce fait des garanties amoindries contre d'éventuelles manipulations ou falsifications. Il n'a pu être justifié au cours de l'instruction d'aucun dépôt d'une copie dans un service d'archives même si la collectivité indique, en réponse aux observations provisoires, avoir déposé courant 2000 une édition d'un suivi informatisé tenu par ailleurs. En cas de sinistre, notamment d'incendie, le musée pourrait donc se trouver privé de son inventaire, qu'elle devrait reconstituer sur une base sans réelle valeur juridique.

En outre, l'examen des douze inscriptions effectuées en 2005 et 2006 révèle de nombreuses anomalies au regard des prescriptions du décret. L'acquisition de deux séries d'articles d'orfèvrerie en 2003 (16 puis 4 pièces appartenant à un même ensemble) paraît avoir été inscrite, au regard de leur place dans le registre, en deux fois à titre de régularisation en 2004 et en 2005. Pour deux des cinq achats, le prix n'est pas mentionné, les concours publics ne sont jamais indiqués. La date d'acquisition n'est mentionnée qu'en référence à la seule année. La date de la commission chargée de prononcer un avis sur l'acquisition est indiquée dans neuf cas sur onze, mais sans que le sens de l'avis soit précisé. A fortiori, le niveau de détail prescrit par l'arrêté est loin d'être atteint. La date d'inscription au registre n'est jamais mentionnée, ni la provenance géographique des œuvres, ni la mention de l'état du bien au moment de l'acquisition. Les mesures (dimensions) ne sont indiquées que dans six cas sur onze. L'ordonnateur indique en réponse aux observations provisoires que le registre sera complété au moyen du suivi informatisé précité.

La chambre observe que les insuffisances dans la tenue de l'inventaire conduisent à une identification incorrecte des éléments constituant le patrimoine et à un défaut d'informations utiles à sa gestion.

2 - Des œuvres manquantes

Il a été procédé à un recensement physique des œuvres par sélection dans l'inventaire, d'une part de manière aléatoire par intervalle, de 34 œuvres du fonds ancien (une inscription sur cent), et vingt œuvres du fonds récent correspondant à quinze inscriptions (une sur dix), d'autre part sur la totalité des 47 œuvres données en dépôt.

Les œuvres les plus récentes ont été vues en totalité, alors que les œuvres du fonds ancien, en revanche, n'ont pas été toutes localisées. Sur les trente-quatre sélectionnées pour le recensement, seize ont été vues, deux se trouvaient en dépôt justifié à l'extérieur, et seize étaient manquantes. Parmi ces manquants, cinq étaient identifiés antérieurement au contrôle, mais onze œuvres manquaient à l'appel sans qu'un document ait pu être produit pour apporter une explication ni même pour démontrer une identification antérieure au contrôle : quatre dessins, deux gravures, trois sculptures ou fragments de sculptures, une aquarelle et un livre. Dans certains cas, ces éléments ont été purement et simplement rayés de l'inventaire sans autre explication. Dans d'autres cas, l'histoire du musée a permis à ses responsables d'avancer une explication plausible, mais pas certaine, le plus souvent tenant à l'incendie consécutif au bombardement du 11 août 1944 (tableau en annexe).

La chambre déplore que plus de soixante ans après l'évènement, une action de mise à jour des inventaires n'ait pas été menée à terme.

3 - Un récolement à peine entrepris

a - Les règles

L'article 12 de la loi n° 2002-5 dispose qu'il est procédé au récolement des collections tous les dix ans. Mais le récolement n'est véritablement défini que par l'arrêté du 25 mai 2004. Il s'agit d'une opération plus large que l'inventaire, qui consiste à vérifier, sur pièce et sur place, et à partir d'un bien ou de son numéro d'inventaire : la présence du bien dans les collections, sa localisation, son état, son marquage, la conformité de l'inscription à l'inventaire avec le bien ainsi que, le cas échéant, avec les différentes sources documentaires, archives, dossiers d'œuvres, catalogues. Le récolement est mené par campagnes planifiées, chacune faisant l'objet d'un procès-verbal conservé par le musée. Lorsqu'il quitte ses fonctions, le responsable remet un état récapitulatif des biens inscrits sur les registres. Le même texte prévoit les normes techniques à mettre en œuvre ainsi que les conséquences du récolement sur l'inventaire.

Les textes sont peu explicites sur la mise en œuvre de la règle nouvelle des 10 ans, mais une circulaire précise la doctrine de la direction des musées de France : « *Le délai de 10 ans, prévu par le code du patrimoine pour achever le récolement, se calcule à compter de la date de publication de l'arrêté du 25 mai 2004 fixant les normes techniques relatives à la tenue de l'inventaire, du registre des biens déposés dans un musée de France et au récolement. Il expire donc le 13 juin 2014* ».

b - Les actions entreprises

A la date des investigations menées par la chambre, près de six ans après la promulgation de la loi, des travaux avaient été entrepris mais il n'existait pas de plan de récolement formalisé sous forme de procès-verbal au musée de la Chartreuse. Un document a néanmoins été établi au cours du contrôle de la chambre, pour dresser les perspectives en la matière selon une double hypothèse : un récolement entrepris dans le cadre actuel des moyens humains et en infrastructure, et un récolement entrepris en cas de déménagement des réserves. La première hypothèse dresse un calendrier sommaire. La deuxième hypothèse n'est en fait développée qu'en quelques lignes se bornant à énoncer que le calendrier se trouverait bouleversé. Dans les faits, le récolement des peintures est le seul qui ait été véritablement accompli à la date de l'instruction, sans toutefois avoir été formalisé. Les autres actions restaient à entreprendre. Au plan des moyens, il est indiqué par la commune que « l'ensemble de ces besoins doit être plus finement évalué, pour être chiffré ».

En définitive, il apparaît que la collectivité ne s'était pas dotée, à la date de l'instruction, d'un plan de récolement précis ni même d'un projet substantiel.

L'ordonnateur a néanmoins indiqué, en réponse aux observations provisoires, que le récolement des peintures sera formalisé en septembre 2008, que celui des estampes a été effectué et reste à formaliser, et qu'enfin celui des dessins se trouve sur le point de débiter.

4 - Les dépôts consentis et reçus

L'arrêté du 25 mai 2005 contient un titre II relatif à la gestion des dépôts. Ce texte prévoit que tout dépôt consenti à un musée de France est inscrit par le dépositaire dans un registre, document distinct de l'inventaire, dont les rubriques sont décrites en annexe. Un dossier est constitué pour chaque bien reçu, rassemblant toutes les pièces relatives au dépôt.

Le musée de la Chartreuse ne dispose pas du registre des dépôts reçus décrit par la réglementation mais un classeur à feuillets mobiles est tenu. Ce classeur contenait, à la date de l'instruction, 111 feuillets correspondant à des dépôts en cours ou restitués. Chaque feuillet comprend 11 à 14 rubriques, selon les cas, incomplètement renseignées mais contenant en général les informations essentielles : origine du dépôt, époque, technique, auteur, dimensions notamment.

Au-delà des aspects formels, la chambre a procédé au contrôle physique de ces dépôts reçus, lesquels ont tous été identifiés, parfois après des recherches. A la date de l'instruction, 47 œuvres étaient recensées comme données en dépôt à l'extérieur du musée, soit dans les services communaux, soit auprès d'autres personnes morales. Dans tous les cas, ces sorties ont pu être justifiées, soit par observation directe, soit par la production d'une convention écrite. Par ailleurs, des œuvres sont régulièrement prêtées pour la durée d'expositions temporaires : jusqu'à 16 prêts, portant sur 34 œuvres.

5 - Les actions de conservation préventive et de restauration

Conservation préventive et restauration sont des obligations juridiques à la charge des musées de France qui ont entre autres missions permanentes, celles de « conserver, restaurer, étudier et enrichir leurs collections... » (article 2 de la loi, codifié à l'article L. 441-2 du code du patrimoine). Il s'agit également d'une obligation de déontologie professionnelle (code de déontologie de l'ICOM³ pour les Musées, 2002, article 2.1). Cette obligation s'étend à chaque professionnel de musée (article 6.3). Selon la définition donnée par le centre de recherche et de restauration des musées de France (C2RMF), la conservation préventive intervient sur l'ensemble des domaines qui ont ou peuvent avoir des incidences sur l'intégrité d'une collection, d'un objet ou d'une œuvre d'art et menacer à terme leur existence. Elle concerne autant l'environnement, les facteurs de déprédation et de risque, la manipulation, les conditions de stockage ou de présentation, que la connaissance matérielle des œuvres. Elle constitue avec les procédures d'inventaire et de récolement une composante essentielle de la gestion des collections.

La collectivité n'a véritablement recruté un régisseur des œuvres qu'à compter du mois de mars 2005. Antérieurement, d'octobre 2001 à octobre 2004, ces fonctions ont été assurées par le titulaire d'un contrat emploi jeune, de fait mis à disposition par une association.

En conservation préventive, les dépenses autres que de personnel se sont élevées à 27 622 € par an en moyenne (tableau en annexe). Les dépenses de transport spécialisé, qui sont engagées lorsque des œuvres doivent être restaurées hors les murs du musée ou lorsque des œuvres sont déplacées pour une exposition temporaire, prédominent nettement. L'effort « net de transport » se limite à 5 739 € par an en moyenne. En dépit de ces faibles moyens, des actions concrètes ont pu être entreprises, notamment dans les réserves Prieuré et Montmorency, avec des actions de nettoyage, confection d'étagères, et la pose de goulottes de protection adaptées aux toiles.

En matière de restauration, l'effort financier est plus limité avec une dépense de 20 605 € par an en moyenne (tableau en annexe). Une œuvre phare du musée, le polyptyque d'Anchin, a concentré plus de 40 % de l'effort consenti sur la période. Le reste de l'effort a porté sur 23 œuvres ou séries d'œuvres, dont par exemple une série de 36 gravures, des pierres tombales et plusieurs peintures. Ont été principalement concernées les peintures (56,3 % du nombre d'œuvres), puis les sculptures (25 %) et enfin les œuvres diverses (pierres tombales, gravures, fonds Augustin boutique (18,8 %)).

En définitive, l'effort en matière de conservation préventive et de restauration est limité en valeur, concentré à quelques œuvres, et récent au plan de la ressource humaine mobilisée.

³ International council for museums, OING associée à l'UNESCO.

6 - Des œuvres stockées dans de mauvaises conditions

Les réserves, autrement dit les œuvres non exposées au public, sont stockées en plusieurs endroits, parfois éloignés du musée. Aucun de ces lieux n'a été spécifiquement pensé pour le stockage d'œuvres d'art et les conditions offertes sont souvent de nature à compromettre leur préservation. Trois de ces lieux, distants de quelques centaines de mètres, sont incomplètement protégés contre l'incendie et contre l'intrusion et deux sont partagés avec d'autres services.

Seules les réserves situées dans l'emprise du musée paraissent bénéficier de conditions acceptables. Réparties en trois sous-ensembles, elles abritent pour les deux premières les peintures majeures, dessins, estampes, objets d'art, orfèvrerie, armes, et pour la troisième des objets archéologiques. Toutes trois situées dans les étages d'un même ensemble, elles sont pourvues de détections feu et fumée, et bénéficient d'une protection contre l'intrusion. Deux concierges assurent par ailleurs une permanence, mais une évacuation des œuvres en cas d'incendie⁴ paraît illusoire.

Plusieurs notes ou rapports ont été établis depuis une quinzaine d'années et des mesures élémentaires ont été prises, notamment depuis le recrutement d'un régisseur des œuvres. Ces actions à coût modéré ne lèvent pas pour autant l'ensemble des difficultés qui tiennent à la dispersion des réserves dans des locaux anciens offrant des conditions générales dégradées.

7 - Une œuvre acquise dans des conditions contestables

A l'occasion d'une exposition dénommée « l'art et la mesure » en 1996, la collectivité a implanté au musée de la Chartreuse une œuvre éphémère de l'artiste Daniel Buren, appartenant à la série dite des Cabanes et réalisée en bois, miroirs et peintures, pour une emprise au sol de quatre mètres de côté. Un prestataire de service a pris en charge l'organisation de cet événement. La collectivité a par la suite décidé de pérenniser l'œuvre en la reconstruisant au moyen de matériaux plus durables. Il a été nécessaire de conclure des marchés de travaux et la collectivité a délibéré sur le choix d'un maître d'œuvre le 2 novembre 2001. Les marchés ont eu pour objet le terrassement du cloître, jusque-là aménagé en jardin, ainsi que la reconstruction de l'œuvre sous la forme d'une structure métallique. Ces marchés n'ont été véritablement notifiés qu'en janvier 2006, après que le conseil municipal en eut délibéré le 4 novembre 2005, un lot relatif au gros œuvre ayant dû faire l'objet de trois consultations successives faute d'offres aux deux premières. L'inauguration a eu lieu en présence de l'artiste le 31 mai 2006.

La chambre a examiné les conditions générales de cette opération, qui représente l'une des deux plus importantes acquisitions de la période. Les investigations n'ont pas été étendues aux modalités détaillées de passation des marchés de travaux. Deux séries d'observations peuvent être formulées.

a - Les relations avec l'artiste : l'absence de contrat et le paiement d'intérêts moratoires

Au stade de l'œuvre provisoire, un devis daté du 21 mars 1998 a été établi par l'artiste pour un prix de 40 208,43 € TTC (250 000 F HT). Le document mentionnait « travail in situ, bois miroirs, peinture, 400 400 x 400 cm, Septembre 1996, 1ère présentation : in 'L'art et la mesure', Musée de la Chartreuse, Douai, Septembre 1996 ». Ce simple devis, postérieur de 18 mois à la première représentation de l'œuvre, ne semble avoir donné lieu à aucune commande ni à aucun paiement. Un bon de commande, ayant plutôt les apparences d'une décision d'achat à usage interne,

⁴ Ce propos ne s'applique qu'aux réserves. L'établissement a reçu un avis favorable de la commission de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP, en date du 13 mars 2007.

a été établi le 20 décembre 2005 et signé par l'ordonnateur. Deux paiements ont été effectués à l'artiste en 2006 pour l'achat de l'œuvre (mandat n° 505/2006 pour 48 530 €) et pour des intérêts moratoires (mandat n° 3190/2006 pour 6 943,11 €).

Il n'a été trouvé trace d'aucun contrat encadrant ces dépenses. Pourtant, le code de la propriété intellectuelle réserve aux artistes des droits moraux et patrimoniaux étendus⁵, le propriétaire n'acquérant en quelque sorte que leur support matériel. Le droit moral, perpétuel, inaliénable et imprescriptible, comporte notamment un droit à la paternité et un droit au respect de l'œuvre ; il permet par exemple de s'opposer à une modification. Le propriétaire doit donc être vigilant sur la nature des mesures prises en matière d'entretien, de maintenance, de restauration, de déplacement éventuel, et les prescriptions techniques de l'artiste peuvent utilement être contractualisées. De la même manière, les droits patrimoniaux (droit de reproduction et de représentation), dont la méconnaissance est sanctionnée civilement et pénalement, méritent d'être précisés contractuellement. La chambre considère que faute d'avoir encadré son acquisition par contrat, la collectivité s'est exposée à des risques juridiques. Même si l'exposition temporaire initiale avait été organisée par l'intermédiaire d'un prestataire sans que la collectivité ait eu à se soucier des relations juridiques avec l'artiste, il demeure que lorsqu'il a été décidé de pérenniser l'œuvre en traitant directement avec l'artiste, aucun document contractuel n'a été établi pour formaliser l'opération. La ville ne s'est pas prémunie au préalable d'un litige qui l'a conduite à accepter des conditions financières fixées unilatéralement.

La facture à l'appui du paiement est datée du 17 mars 2003 mais a été enregistrée dans les services et payée en janvier 2006. Elle a donné lieu à des intérêts moratoires payés par mandat n° 3190/2006 pour 6 943,11 €, après qu'un premier mandat de 4 353,41 € a été annulé suite à l'intervention du comptable. La chambre a examiné les conditions dans lesquelles il a été procédé au paiement de ces intérêts moratoires.

Une correspondance datée du 25 décembre 2005 éclaire sur leur origine. L'artiste y indiquait avoir adressé deux factures à la ville, l'une en 1998, et l'autre, augmentée de quelques 7 000 €, en 2003, toutes deux restées sans suite. Il expliquait que le projet de pérennisation de l'œuvre remontant à 1998 et ne voyant pas le jour, il a fini par renoncer à vendre l'œuvre et envisagé « de la faire exécuter autre part et pour un prix plus proche de la réalité d'aujourd'hui, c'est-à-dire pour plus de 100 000,00 Euros ». Il avait finalement accepté de renvoyer la dernière facture sur l'insistance du musée et après avoir reçu l'assurance d'un démarrage imminent des travaux. Il précisait que la ville devait choisir entre régler avec les intérêts moratoires, la facture envoyée par deux fois qui s'élevait à 46 000 € (HT) soit 48 530 € (TTC), ou bien régler une nouvelle facture récente mais à un prix qui, bien qu'exceptionnellement bas, ne saurait être en dessous de 70 000 € (HT) soit 73 850 € (TTC). La collectivité ayant choisi la première option, les intérêts ont alors été décomptés comme en matière de marchés publics⁶, à compter de mars 2003, alors même qu'aucun contrat de cette nature n'avait été conclu et que la créance a été enregistrée dans les services en janvier 2006.

La ville a indiqué, en réponse aux observations provisoires, que le principe de cette revalorisation lui paraît particulièrement légitime, compte tenu de la notoriété internationale de l'artiste et du prix de ses œuvres sur le marché mondial. La chambre considère qu'une contractualisation mieux maîtrisée aurait été préférable.

⁵ Régis par les articles L. 121-1 à L. 122-12 du code de la propriété intellectuelle.

⁶ Principes posés par la loi « NRE » n° 2001-420 du 15 mai 2001 et le décret n° 2002-232 du 21 février 2002.

b - L'incomplète information de l'assemblée délibérante sur le coût total de l'opération

Les dépenses totales engagées se sont élevées à 257 144,97 € TTC. L'assemblée délibérante n'a été informée que du montant des travaux, soit 122 950,58 € HT, lorsqu'elle a autorisé le maire à signer les marchés le 4 novembre 2005, soit la moitié (tableau en annexe).

Toutefois, la chambre prend acte que, si le conseil n'a pas été informé du coût total de l'opération, celle-ci a néanmoins été portée à la connaissance du public par voie de presse (un article a fait état fin 2005 de cette opération alors légèrement sous-évaluée à 227 000 €).

C - Les publics

1 - La fréquentation

Plus de la moitié des musées de France⁷ (58 %) mènent occasionnellement ou régulièrement des enquêtes de public (public régional pour 41 % des musées et international dans 7 % des cas, ce taux pouvant approcher 22 % pour les grands musées). La chambre a examiné la fréquentation du musée de la Chartreuse en se limitant à la seule section des beaux arts, la section archéologie et histoire naturelle ayant connu des doubles comptages avec la section des beaux arts, qui n'ont permis à l'établissement de produire des éléments fiables que pour l'année 2007.

Sur la fréquentation annuelle totale, on note (graphique en annexe) l'impact de la réouverture de la chapelle fin 2001 après travaux, impact qui se conjugue avec celui des expositions temporaires à succès (cf. ci-après : Le Sidaner, Léon Spilliaert, Au cirque, le peintre et le saltimbanque, Félix Labisse) pour soutenir la fréquentation globale. Il demeure que la tendance sur les trois dernières années est orientée à la baisse, alors que la fréquentation globale des musées nationaux paraît, à l'inverse, durablement orientée à la hausse. L'impact du Louvre Lens, dont l'achèvement est programmé pour 2010, n'est actuellement pas évalué.

Le musée enregistre en moyenne 2 301 entrées par mois (graphique en annexe), avec un fléchissement de la fréquentation aux mois de juin, juillet et août, et d'une manière générale pour les mois ponctués par des vacances scolaires (février, décembre). Par ailleurs, quelques chiffres atypiques correspondent à l'effet d'expositions temporaires à succès.

Le musée ne suivait pas, jusqu'à un passé récent, l'origine de ses visiteurs selon le critère résidents douaisiens et les autres. Ce suivi n'a été mis en place que pendant l'instruction de la chambre et les chiffres communiqués que pour deux mois ; ils doivent de ce fait être lus avec précaution. Il ressort que la fréquentation est à prédominance régionale : 39,7 % en mai 2007 et 48,2 % en juin 2007.

Le musée est visité par 1 259 visiteurs étrangers en moyenne par an. Cette population est répartie en quatre catégories : la Belgique qui prédomine largement (5 038 entrées sur la totalité de la période), la Grande-Bretagne (706), les Pays-Bas (456) et l'Allemagne (355). En définitive, les visiteurs venus des quatre pays voisins représentent 86,8 % de la fréquentation étrangère totale, laquelle ne constitue qu'une faible part des entrées : entre 4 et 6,5 % du total, exception faite de l'année 2006 où la chute est importante : 2,4 %.

⁷ Source : enquête DEPS précitée.

Au plan de la politique tarifaire, la pratique au sein des musées de France est très variée. A côté de la gratuité totale⁸, une large gamme de tarifs réduits et de gratuités partielles est proposée pour certains types de publics (jeunes, étudiants, scolaires, chômeurs...). L'existence d'innombrables formules tarifaires rend donc la lecture et l'analyse des résultats délicates. La gratuité totale (hors expositions temporaires) concerne 15 % des musées de France (plutôt les petits musées), alors qu'un peu plus du cinquième (21 %) offrent un jour de gratuité totale par mois, et qu'à l'opposé, 19 % des musées sont totalement payants et ne proposent aucune formule de gratuité. Les tarifs d'entrée pratiqués par les musées de France sont dans l'ensemble peu élevés. Le plein tarif moyen pour la visite des collections permanentes s'établit à 3,60 € (2,80 € pour les musées enregistrant moins de 2 000 entrées et 5 € pour ceux enregistrant 50 000 entrées et plus). Certains types de publics bénéficient de réductions : 87 % des musées payants proposent des tarifs réduits pour les groupes adultes, 71 % pour les étudiants et 42 % pour les groupes scolaires (1,85 € en moyenne).

Au musée de la Chartreuse, le parti pris en la matière est celui d'une gratuité assez large dont les principes n'ont pas changé au cours de la période. Cette gratuité est proposée aux moins de 18 ans, groupes d'étudiants et leurs accompagnateurs, élèves de l'école d'art de Douai, étudiants en art, professionnels des musées, demandeurs d'emploi et bénéficiaires du RMI, handicapés, journalistes, guides conférenciers et membres du conseil municipal. Le premier dimanche de chaque mois, les visites sont gratuites pour tous les publics. Les étudiants, amis des musées et personnes du troisième âge bénéficient d'un demi-tarif. D'une manière générale, les expositions temporaires sont gratuites, exception faite d'une exposition sur le thème du cirque en 2004.

Pour les entrées payantes la tarification est inchangée depuis le 1er janvier 2002 : le tarif plein est de 3 € pour la Chartreuse, 1 € pour la section archéologie et histoire naturelle, et 3,80 € pour le billet couplé. Pour des opérations ponctuelles (« libres accès », « emmène tes parents au musée », ou encore « Pass libre accès 2005 »), des politiques tarifaires particulières peuvent être mises en œuvre.

Exception faite de l'année 2002, la répartition des entrées varie très peu : 3 entrées gratuites pour une entrée payante, soit un taux de gratuité d'environ trois quarts.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Entrées payantes	6 101	11 352	6 918	7 239	7 642	5 573	44 825
Entrées gratuites	18 230	22 119	18 287	22 405	20 818	18 990	120 849
Total	24 331	33 471	25 205	29 644	28 460	24 563	165 674
% gratuits	74,9	66,1	72,6	75,6	73,1	77,3	72,9

Les entrées payantes sont dominées par les billets plein tarif (44,5 % des billets vendus, soit 61 % des produits) et par les demi tarifs musée (32,6 % des billets, 22,3 % des produits). Les billets couplés (musée et histoire naturelle, individuels ou en groupes), occupent une place marginale (2,3 % des billets, 2,6% des produits). Les groupes représentent 21,8 % des billets et 15,1 % des produits. Les produits moyens totaux, sur 3 ans, s'élèvent à 12 614 € et ne couvrent pas le coût d'un agent. Ils sont modestes comparés aux dépenses et au déficit du budget du musée.

⁸ La question est largement débattue : cf. article du Monde en date du 23 octobre 2007.

2 - Les actions en direction des publics

a - Le service des publics

En application de l'article L. 442-7 du code du patrimoine, chaque musée de France doit disposer d'un service ayant en charge les actions d'accueil du public, de diffusion, d'animation et de médiation culturelles en application du décret n° 2002-852 précité. Selon l'enquête de la DEPS, 40 % des musées de France avaient un service des publics au moment de l'enquête.

Le musée de la Chartreuse est pourvu d'un tel service, dirigé par un agent contractuel assimilé à un attaché de conservation, ayant en charge l'accueil des publics, au sens large, la communication externe et notamment les relations avec la presse, les relations avec les institutions culturelles partenaires, l'encadrement de l'équipe de guides conférenciers et animateurs plasticiens⁹, et la prospection en vue de trouver des mécènes.

b - Les expositions temporaires

Parmi leurs missions, les musées de France doivent mettre en œuvre une politique d'ouverture vers un public de plus en plus large. Ils participent de façon importante aux grandes manifestations nationales pour près d'un sur quatre, ainsi qu'à des événements plus locaux ou portant sur des thématiques particulières. L'impact de ces événements sur la fréquentation serait important le jour même.

Au cours de la période examinée, le musée de la Chartreuse a organisé ou accueilli 3 à 4 expositions temporaires par an en moyenne, totalisant 81 658 visiteurs dénombrés pour 1 474 journées. Ces manifestations sont de nature et d'ampleur diverses. Il peut s'agir d'expositions au sens classique du terme (par exemple, Songes de femme, Edmond Aman Jean en 2004, Félix Labisse en 2005), de manifestations plus ponctuelles (parcours musical A l'écoute du sacré, une journée, 2001). Il peut s'agir également de manifestations qui ne sont ni organisées, ni co-organisées par le musée, mais simplement accueillies dans ses murs. En définitive le nombre de manifestations réellement organisées ou co-organisées par le musée s'élève à deux par an en moyenne (tableau en annexe).

Quatre d'entre elles ont rencontré un succès particulier : Le Sidaner (en 2001, 10 245 visiteurs), Léon Spilliaert (2002-2003, 7 431 visiteurs), Au cirque, le peintre et le saltimbanque (en 2004, 10 890 visiteurs) et enfin Félix Labisse (en 2005, 9 796 visiteurs). Exception faite de ces manifestations, la fréquentation moyenne est de 3 146 visiteurs ; en les incluant, elle s'élève à 4 578 visiteurs. L'examen de deux de ces expositions (Spilliaert, Labisse) montre que le budget moyen (hors frais de personnel) est de 7,74 à 10,23 € par visiteur pour frais de transport, d'édition de catalogue, de communication et de diffusion notamment.

Dans la plupart des cas, ces manifestations donnent lieu à l'édition de catalogues ou d'ouvrages. Chaque cas fait l'objet d'une délibération du conseil municipal dans laquelle sont précisés les prix d'achat, prix de vente et sorties à titre gratuit, les ouvrages ainsi commandés étant en moyenne vendus pour 50,5 %, et distribués gratuitement pour 28,5 %. Les quantités acquises se révèlent en général cohérentes avec les perspectives de vente et de sorties gratuites. Toutefois, pour l'exposition Au cirque, le peintre et le saltimbanque, 594 ouvrages sur 1 000 commandés demeuraient sans emploi 34 mois après le terme de la manifestation. Au prix de vente, ce stock dormant représentait 17 820 €, soit plus d'un an de recettes de billetterie. Dans le passé il est arrivé que le musée solde ces ouvrages, par exemple à l'occasion de l'opération « livres en fête » en 2002, pour éliminer les invendus (délibération du 6 septembre 2002).

⁹ Les seconds, outre la formation d'histoire de l'art qu'ils partagent avec les guides conférenciers, exercent une activité à caractère artistique.

c - Les actions à destination du jeune public

Des enfants, scolarisés depuis la classe de maternelle jusqu'au cours préparatoire généralement, sont accueillis en groupes pour des activités de visite guidée, des ateliers d'art plastique ou des ateliers d'expression corporelle. De 2004 à 2006, douze à seize intervenants ont ainsi accueilli des groupes d'enfants dans les murs du musée pour un total de six à huit mille enfants par an, avec une proportion des enfants douaisiens variant entre les deux tiers et les trois quarts. Au-delà, les « petits amis du musée » se voient proposer les mercredis et vacances des ateliers tout au long de l'année, ainsi que des stages thématiques à l'occasion des vacances scolaires. Le parti pris est celui d'une tarification modérée : 3 € la séance à l'unité, 12 € les cinq séances. Les centres aérés et centres sociaux enfin sont accueillis dans l'établissement, à titre gratuit s'ils sont douaisiens.

d - Les actions à destination des publics spécifiques

Des visites guidées sont proposées les dimanches, exception faite des mois de juillet et août. Certaines visites sont adaptées en langue des signes et aux déficients visuels. Des séries d'ateliers sont proposées aux centres sociaux, de la ville ou extérieurs, et également de nombreuses autres actions comme, par exemple, des partenariats avec des associations, des centres d'aide par le travail ou encore le centre hospitalier de la ville.

La chambre note que ces actions destinées à un public habituellement éloigné des lieux culturels, constituent un point fort du musée, mais que les rapports annuels d'activité ne permettent pas d'appréhender ce volet dans toutes ses dimensions (moyens humains et financiers consacrés, publics atteints, durées), alors qu'ils pourraient être l'occasion de le valoriser. Par ailleurs, le musée n'est jamais formellement identifié comme instrument de la politique de la ville : ni le contrat de ville du Douaisis signé en novembre 2000, ni le contrat urbain de cohésion sociale couvrant la période 2007-2009 ne s'appuient sur cet équipement. Or les deux documents retiennent des thématiques de développement et d'accès à la culture comme moyen de lutte contre les exclusions, et les actions conduites trouveraient à s'inscrire dans ce cadre.

D - L'avenir de la section d'histoire naturelle et d'archéologie

Les données relatives à la fréquentation de la section archéologie et histoire naturelle n'ont pu être exploitées que pour le premier semestre de l'année 2007. Seules les fréquentations sur l'année 2007 ont pu être étudiées. L'examen de ces données montre que la fréquentation est faible, avec 420 entrées par mois en moyenne dont 54 payantes. Rapporté aux jours ouvrés, le nombre des entrées oscille entre 8,4 et 21, pour une moyenne de 16,5 entrées par jour : la réalité est contrastée car chaque mois on constate six à onze jours ouvrés sans aucun visiteur et 5 à 14 jours avec dix visiteurs ou moins (tableau en annexe).

A la date de sa création, au 1^{er} janvier 2002, la communauté d'agglomération ne disposait pas de compétences statutaires en matière d'archéologie. La ville de Douai, de son côté, disposait d'un service archéologie depuis de nombreuses années. Un transfert de compétence a été prononcé par arrêté préfectoral du 13 juin 2002 et une convention de moyens a été conclue le 10 juillet 2003. Trois agents ont été transférés pour l'archéologie, tandis que la ville a mis les locaux gratuitement à la disposition de la communauté, moyennant une participation aux grosses réparations. La communauté a assumé, soit directement soit par remboursement à la ville, les frais de fluides et autres frais divers. Les biens meubles, enfin, ont été gratuitement mis à la disposition de la communauté, à l'exclusion des collections. A l'examen de la délibération communautaire du

24 juin 2006, récapitulant les compétences exercées par la communauté, il ressort que la section archéologique du musée demeure bien de la responsabilité communale. Mais il convient de constater que cette section a pris, depuis le départ des archéologues qui en constituaient l'ossature, le caractère d'une excroissance sur un musée essentiellement orienté vers les beaux arts. La fréquentation est faible, et hors de proportion avec le personnel qui lui est encore consacré ; les actions à destination des publics ne s'appuient pas sur ses collections. Plus généralement, l'archéologie ne constituerait pas une priorité dans l'action globale du musée. Dans ces conditions, la chambre s'interroge sur l'avenir de cette section.

E - Le coût de l'équipement

La collectivité ne dispose pas d'une comptabilité analytique qui lui permettrait de déterminer avec précision le coût de son musée en incluant non seulement les charges directes, mais également les charges indirectes. La présentation fonctionnelle des comptes, en l'occurrence détaillée à un niveau plus fin que la seule fonction 322 « musées », n'a pas permis de déterminer les coûts respectifs des sous-ensembles. Les charges y sont ventilées de manière un peu fruste, le personnel, par exemple, étant imputé à la seule sous rubrique « musée ».

1 - Coût par entrée, coût par habitant

Il a été possible néanmoins à la chambre d'évaluer le coût de la structure dans son ensemble. A cette fin, ont été recensées les dépenses d'investissement et de fonctionnement, lues au compte administratif à la fonction 322. Le poids des dépenses du musée dans les dépenses totales de la collectivité a été calculé et la clé de répartition ainsi obtenue a été appliquée aux dépenses non ventilées. Les coûts directs et indirects ainsi estimés ont été additionnés pour obtenir un coût global. L'année 2001 a été omise car le compte administratif s'est révélé incomplet pour la partie fonctionnement.

Exception faite de l'année 2003 atypique au plan des recettes en raison d'une écriture de régularisation, on constate que le coût de fonctionnement net à la charge de la collectivité, rapporté au nombre des entrées (payantes ou non), oscille entre 22,85 et 34,20 €. Regardée par habitant, la dépense nette à charge varie de 14,71 à 18,93 € par an (tableau en annexe). Le taux de couverture des dépenses de fonctionnement par les recettes de billetterie n'atteint jamais 3 %.

2 - Les recettes et dépenses de fonctionnement

L'examen détaillé des dépenses et recettes montre, à l'image du constat qui peut être fait pour la collectivité dans son ensemble, que les charges à caractère général sont maîtrisées (- 4,1 % entre 2001 et 2006, soit - 11 689 €) et que les dépenses de personnel évoluent sensiblement (+ 31,0 %, soit 136 179 €) pour atteindre en 2006 exactement les deux tiers des dépenses totales de fonctionnement. En recettes, les subventions et participations diverses provenant des partenaires publics ou privés, le plus souvent en liaison avec des expositions temporaires, représentent près des trois quarts des ressources en 2006.

Les produits des activités annexes sont suivis globalement dans le compte 7088 « autres produits d'activités annexes ». Ce dernier enregistre les ventes de la boutique, les recettes liées aux travaux photographiques et prêts d'Ektachromes. Ces recettes s'élèvent à 23 387,12 € en moyenne entre 2001 et 2006, et sont orientées à la baisse pour la part qui concerne le musée des beaux arts. La boutique¹⁰ propose des catalogues, ouvrages, cartes postales et produits dérivés divers. Au total, les produits des activités billetterie et boutique incluses n'atteignent pas le cinquième des recettes de fonctionnement en 2006 et le musée s'avère ainsi fortement dépendant des financements externes.

3 - L'investissement

Les dépenses d'investissement représentent 502 829 € par an en moyenne. Le premier poste est celui des constructions en cours (64,9 % des dépenses totales 2001-2006, soit 1 957 798 €), suivi par les achats d'œuvres d'art (26,7 % du total, soit 804 669 €) et enfin par les restaurations (6,8 %, soit 205 827 €). Le montant employé aux achats d'œuvres est en réalité inférieur au chiffre retracé par le compte dédié (2161) : y sont fréquemment imputés, outre des achats d'œuvres proprement dits, des frais annexes tels que mises en lumières, lettrages, fournitures électriques, études.

Les recettes de subventions totalisent 1 304 940 € entre 2001 et 2006, provenant principalement de l'Etat (42,7 %), du département (38,3 %) et de la région (16 %). Ces subventions ont essentiellement porté sur des aménagements généraux ou des restaurations d'œuvres d'art, et ont couvert, sur la période, 42,25 % de l'effort d'investissement.

La chambre considère que la mise en place d'un budget annexe, qui ne présente pas en l'occurrence un caractère obligatoire, donnerait à la collectivité une connaissance, en lecture directe, du coût de ce service.

II - L'ACTION EN MATIERE D'URBANISME, D'HABITAT ET DE LOGEMENT

La chambre a voulu prendre la mesure, d'abord, des compétences demeurant à la charge de la commune dans le domaine de l'urbanisme, de l'habitat et du logement ainsi que des moyens mis en œuvre. Elle s'est ensuite attachée à appréhender le contexte des documents de planification de l'espace. Puis elle a examiné les différents volets de l'action communale : l'action foncière, l'action sur l'offre de logements, les activités de la collectivité en qualité de bailleur et de preneur, la politique menée localement pour la mise en valeur des façades du centre ville.

A - Les compétences exercées et les moyens mis en œuvre

1 - Les compétences de la communauté et la délégation d'aides à la pierre

Une délibération en date du 24 juin 2006 résume les compétences dévolues à la communauté d'agglomération du Douaisis (CAD).

Des volets majeurs de compétences en matière d'urbanisme, de logement et d'habitat relèvent aujourd'hui de la communauté et cinq séries d'attributions demeurent exercées à l'échelon communal : droit des sols et autorisations de construire, participation aux attributions de logements sociaux, lutte contre l'habitat indigne et insalubre, action foncière, et une politique spécifique de rénovation des façades.

¹⁰ Selon l'enquête DEPS précitée, 79 % des musées de France disposent d'un équipement commercial (comptoir, boutique...), 9 % ont une cafétéria et 5 % un restaurant.

Les compétences de la CAD consistent notamment à élaborer le schéma de cohérence territoriale, créer et réaliser des zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire (par renvoi à la liste définie pour les ZAC), élaborer le programme local de l'habitat, souscrire une délégation de l'Etat d'aides à la pierre, mettre en place un observatoire communautaire de l'habitat, intervenir en foncier et créer les réserves foncières pour la mise en œuvre de la politique communautaire d'équilibre social de l'habitat, mettre en place un programme d'intérêt général sur l'ensemble du territoire communautaire, un programme social thématique (PST), une maîtrise d'œuvre urbaine et sociale insalubrité (MOUS), des opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH) et créer des réserves foncières hors zones d'activités.

La convention de délégation d'aides à la pierre signée le 26 janvier 2006¹¹, couvre les aides à la construction, l'acquisition, la réhabilitation et la démolition des logements locatifs sociaux, des logements foyers, ainsi qu'à la location accession, la rénovation de l'habitat privé, et enfin la création et de l'amélioration de places d'hébergement. Il y est prévu, notamment, que la CAD accompagne les communes dans la mise en place de leurs projets en matière d'habitat, et développe une collaboration étroite avec elles pour favoriser la réalisation d'opérations de logements aidés, constitue des réserves foncières et apporte son soutien aux projets de rénovation urbaine conduits par les communes.

Plus spécialement pour la ville de Douai, les objectifs sont de conduire une action pour tendre vers une bonne répartition de constructions de logements aidés. Douai concentre 30,5 % des logements existants mais 36,7 % des logements aidés. Au cas présent, l'écart est donc de + 6,2 points et il est prévu de l'infléchir en 2006-2008. Sur cette période, 240 logements aidés sont prévus en financement PLUS (165) PLS (45) et PLAI (30). Par ailleurs, une OPAH multi-sites devrait se focaliser sur les centres anciens, notamment celui de la ville de Douai et de plusieurs communes autrefois minières ou industrielles (Sin le Noble, Waziers, Dechy et Aubry). Le centre ville de Douai fait partie des six territoires prioritaires identifiés comme devant faire l'objet d'une OPAH-PCS. Pour le parc locatif privé, la convention de délégation d'aides à la pierre fixe les loyers mensuels intermédiaires, qui devront se situer 20 % en dessous des loyers du marché à la relocation.

2 - Les moyens des services communaux

La direction de l'urbanisme (DiMu), composée de 11 agents, est dirigée par un attaché territorial.

Un service « foncier » de 4 personnes est en charge des cessions et des acquisitions (quel qu'en soit le mode), des baux, des procédures de classement et de déclassement en matière de domanialité publique, et de la mise en œuvre du droit de préemption urbain. Un service « urbanisme », avec 6 personnes dont un ingénieur territorial, est en charge des autorisations d'urbanisme et certificats de conformité, des contentieux, de l'affichage publicitaire, des arrêtés de péril, et des subventions d'aides au ravalement. Deux, puis trois agents ont été affectés à l'instruction des permis de construire depuis que la faculté de recourir aux services de l'Etat a été limitée¹² aux communes de moins de 10 000 habitants. Une convention d'assistance technique et juridique ponctuelle a été conclue en mai 2006 avec la direction départementale de l'équipement, ainsi que le prévoient les articles L. 421-2-6/L. 422-8 du code de l'urbanisme. Une nouvelle convention est en projet

¹¹ Dans le même temps, une convention de délégation des aides à l'habitat privé (ANAH) et une convention de mise à disposition des services de l'Etat ont été signées.

¹² Loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales (article 67) modifiant l'article L. 421-2-6 du code de l'urbanisme, ordonnance 2005-1527 relative aux permis de construire et aux autorisations d'urbanisme, loi n° 2007-209 relative à la fonction publique territoriale (article 72).

Sous l'autorité du maire, un service des affaires sociales et du logement, composé de trois personnes, participe notamment aux commissions d'attribution de logements des bailleurs sociaux. Le SCHS, enfin, emploie un agent (cf. ci-après). Au total, une quinzaine de personnes interviennent donc dans le domaine de l'urbanisme et du logement.

L'observatoire communautaire de l'habitat n'ayant pas vu le jour, les services ne disposent dans bien des domaines que d'informations partielles. La collectivité n'a pas une connaissance précise du parc de logements locatifs sociaux situés sur son territoire, ni de sa capacité en logements étudiants. A la date de l'instruction elle ne connaissait son taux global de logements sociaux, qu'elle indiquait se situer à 29 % hors patrimoine SOGINORPA, que pour en avoir reçu notification par les services de l'Etat (DDE), mais le document n'a pu être produit. Bien que ne disposant pas d'une situation précise des logements vacants sur son territoire, elle indique néanmoins savoir, d'une manière générale, où chercher l'information utile. En revanche, elle dispose d'une connaissance précise, par l'intermédiaire de son centre communal d'action sociale, des capacités d'accueil disponibles au profit des personnes âgées, tant sur son territoire que sur celui des communes voisines. De la même manière, elle connaît précisément ses capacités en hébergement d'urgence.

La collectivité a indiqué en réponse aux observations provisoires qu'elle connaît précisément son taux de logements sociaux grâce aux données du programme local de l'habitat, mais également grâce la notification annuelle de la dotation de solidarité urbaine, ledit taux s'établissant à « environ 37 % de logements sociaux pour 2008 ».

Une mesure de l'activité de la DiMu peut être effectuée au moyen des données SITADEL¹³ montrant que le nombre moyen de logements autorisés augmente sur la période récente (2001-2006), avec 169,8 logements annuels autorisés en moyenne (tableau en annexe). On note que les autorisations de construire en faveur de logements individuels progressent plus que les autorisations pour des logements collectifs, mais les logements individuels sont plus petits, et les logements collectifs plus vastes. Selon cette même base de données, le nombre de logements commencés, lui, recule nettement.

B - Les documents de planification et zonages

Un projet de schéma de cohérence territoriale (SCOT) a été arrêté en mai 2007 et contenait un objectif d'augmentation du nombre des logements compris dans une fourchette de 19 000 à 23 000 à l'horizon 2030, cet objectif devant être atteint pour moitié à l'horizon 2018. Le « pôle » de Douai (13 communes) doit augmenter le nombre de ses logements de 3 600 à 4 000 unités à l'horizon 2018, et de 7 200 à 8 800 unités à l'horizon 2030. Le projet d'éco quartier du Raquet, localisé sur un site d'environ 200 hectares sur les communes de Douai, Sin-le-Noble et Lambres-lez-Douai, doit représenter près de la moitié de cet effort en offrant à terme 3 500 logements. Il est prévu que Douai ouvre 42 hectares à l'urbanisation, dont 21 à l'échéance 2018.

Par ailleurs, un plan de déplacements urbains¹⁴ a été approuvé le 27 juin 2002. Son point marquant réside dans la mise en place d'un transport en commun en site propre (TCSP) en quatre phases, totalisant 374,29 M€ de dépenses prévisionnelles. Une première ligne (12 km, 21 stations) était en travaux, courant 2007, pour relier Guesnain à la cité technique de Douai. En troisième lieu un programme local de l'habitat était en cours de finalisation, le conseil municipal s'étant prononcé favorablement sur le projet dans sa séance du 3 novembre 2006.

¹³ SITADEL est une base de données du ministère chargé de l'équipement, alimentée par les services instructeurs des autorisations de construire.

¹⁴ Document obligatoire élaboré par les autorités organisatrices compétentes en matière de transports publics urbains dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants.

Même si elle est impliquée dans la quasi-totalité des actions du PLH, la commune n'est appelée à y jouer qu'un rôle second en appui des actions communautaires, par son action foncière, le cas échéant par délégation du droit de préemption, pour la lutte contre l'habitat indigne et insalubre sur son territoire, ou encore par son action en matière de droit des sols. Dans le dossier du quartier Raquet, son rôle s'est, jusqu'à présent, limité à la participation à des réunions de travail destinées à affiner les modifications réglementaires à apporter au POS. L'ordonnateur indique, en réponse aux observations provisoires, que la collectivité est associée au projet depuis l'origine et que ses services participent, depuis le printemps 2008, à des travaux d'étude des déplacements dans cet éco-quartier. D'une manière plus générale, il précise que la ville, centre de l'agglomération, s'inscrit pleinement dans le projet de territoire communautaire dont l'un des axes fort est l'instauration d'un urbanisme durable.

La commune dispose d'un plan d'occupation des sols (POS) rendu public le 27 mai 1982, approuvé le 23 septembre 1983, entré en révision le 3 novembre 1995, modifié à plusieurs reprises entre le 29 mars 1985 et le 3 décembre 2004. Une enquête publique a eu lieu en juin 2007 sur une modification en cours. La collectivité s'est engagée dans une procédure d'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) dès avant 2000. Une délibération du 3 novembre 1995 a prescrit la révision du POS, une délibération du 7 mars 1997 a défini les modalités de la concertation, une autre délibération du 7 juin 2002 a réactualisé les modalités de la concertation suite à l'entrée en vigueur de la loi SRU. Le projet d'aménagement et de développement durable a été débattu en conseil municipal le 4 juin 2004. Le projet de PLU (projet d'aménagement et de développement durable, zonage et règlement) a été présenté en 2005 aux services de l'Etat et autres personnes publiques associées. L'« arrêt-projet » du PLU était prévu pour l'automne 2007 et son approbation courant 2008.

Le territoire communal est divisé selon les zones prévues à l'article R. 123-4 du code de l'urbanisme (tableau en annexe). Il demeure près d'un quart de surfaces à vocation agricole (19,6 %, soit - 241,32 ha) ou naturelle protégée (4,9 %, soit - 60,09 ha). Les zones à urbaniser représentent 6,8 % (83,9 ha) auxquelles il convient d'ajouter 2,8 % (34,04 ha) consacrés à la zone du Raquet (160 ha au total).

La collectivité a institué un coefficient d'occupation des sols (COS)¹⁵ différencié suivant les zones et le type de constructions. Le dépassement du COS est autorisé à des conditions propres à chaque zone et ce dépassement est subordonné au versement de la participation prévue par l'article L. 332-1 du code de l'urbanisme. Les recettes provenant des taxes d'urbanisme de toute nature sont indistinctement imputées au compte 10223, ce qui ne permet pas d'isoler les dépassements de COS. Au demeurant, ces produits globaux sont modestes (125 231 €/an en moyenne). La commune a indiqué ne pas avoir choisi d'instaurer le dépassement de COS pour la construction de logements sociaux instituée par la loi diversité de l'habitat de 1995 et figurant aujourd'hui à l'article L. 127-1 du code de l'urbanisme. Une zone franche urbaine (ZFU) à Douai a été créée par décret n° 2006-930 du 28 juillet, puis délimitée par décret n° 2006-1623 du 19 décembre, dont l'emprise s'étend à huit communes.

C - Les actions en matière foncière

La chambre a examiné les actions de la commune dans trois directions : la production de foncier par la mise en œuvre des procédures d'aménagement ; la valorisation du foncier mutable appartenant à l'Etat ou ses établissements publics ; les acquisitions foncières de gré à gré ou par préemption. Il apparaît que l'action foncière communale présente, en général, un caractère assez limité.

¹⁵ Multiplié par la superficie du terrain le COS donne la surface hors œuvre nette susceptible d'être bâtie sur le terrain.

1 - Les opérations d'aménagement foncier

L'aménagement foncier est régi par le livre III du code de l'urbanisme, le titre I définissant les différents outils juridiques dont les principaux sont les zones d'aménagement concerté, les secteurs sauvegardés et opérations de restauration immobilière et les lotissements. La collectivité a indiqué ne pas conduire d'opérations d'aménagements en procédure de zone d'aménagement concerté (ZAC, articles L. 311-1 et suivants du code de l'urbanisme), dans la mesure où cette compétence relève de la communauté d'agglomération du Douaisis. Dans les faits, n'ont été transférées à la CAD que les opérations de « création et réalisation de zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire », ce dernier ayant été défini par référence à une liste limitative de 21 ZAC dont 3, les zones de Frais-Marais, Dorignies et du Raquet, sont en tout ou partie situées sur le territoire communal.

La collectivité n'a donc pas perdu toute compétence en ce domaine mais elle n'en fait pas usage. En réponse aux observations provisoires, la ville indique ne pas avoir l'utilité de cette procédure hors les cas relevant de la CAD.

Elle n'a pas non plus institué de périmètre de restauration immobilière (article L. 313-4 du code de l'urbanisme) car elle utilise d'autres voies pour conduire son action, ni de secteurs sauvegardés (article L. 313-1) car elle juge suffisants les périmètres de protection existants par ailleurs. Elle n'a pas eu à exproprier des immeubles occupés et n'a donc pas eu à mettre en œuvre les mesures de protection des occupants prévues par les dispositions précitées. Elle n'a pas non plus procédé à la création de lotissements. Le seul outil juridique de l'aménagement dont elle a fait usage une fois en 2007, consiste dans une procédure, prévue par l'article L. 318-3 du code de l'urbanisme, permettant le classement dans le domaine public communal, d'office et sans indemnité, des voies privées ouvertes à la circulation publique dans des ensembles d'habitations.

2 - Le foncier mutable appartenant à l'Etat

Dans le cadre de la mise en œuvre du pacte national pour le logement, l'Etat a indiqué vouloir relancer la production de logements par la libération du foncier nécessaire appartenant à l'Etat, ses établissements publics ou entreprises publiques. Fin 2005, des terrains ont été identifiés, devant permettre la mise en chantier de 30 000 logements en trois ans. Une convention a été conclue le 27 avril 2005 entre l'Etat, la Société nationale de chemins de fer et sa filiale la Société immobilière des chemins de fer (SICF). Cet acte définit, au plan national, l'effort de la SICF pour la production de logements et la rénovation de patrimoine dans le cadre du plan de cohésion sociale, et établit les prévisions de cessions de terrains par la SNCF. Trois catégories de biens sont identifiées, dont les biens dits mutables, pour lesquels des études préalables, voire des adaptations des règles d'urbanisme sont nécessaires. L'une des emprises de la troisième catégorie est située à Douai et constitue une partie de la « cour marchandises nord », avec une surface de 10 000 m². Interrogée sur ce point, la ville a indiqué ne pas avoir connaissance de la convention. Elle a néanmoins signalé se trouver sur le point d'acquérir une partie du quartier Caux, récemment libéré par l'armée, une autre partie étant déjà sa nue-propriété.

3 - Les acquisitions foncières et les cessions

Même si la politique de la ville n'est formalisée dans aucun document précis, des principes guident son action. La principale volonté est de lutter dans le centre, selon les termes usités, contre les « marchands de sommeil » et les « chancres urbains ». La ville acquiert des immeubles lorsqu'elle le juge nécessaire, et les revend aux candidats porteurs d'un projet précis assorti d'un calendrier.

A l'examen du bilan des acquisitions annexé aux comptes administratifs, on constate que celles-ci sont en nombre modestes : trois à quatre opérations par an en moyenne. Le gré à gré est très largement privilégié, puisqu'il représente plus de 9 cas sur 10. Pour 50 %, les acquisitions portent sur des terrains, éventuellement en l'état de voirie, pour 25 % sur des immeubles, et pour 25 % sur de la voirie. Dans la moitié des cas, les acquisitions font l'objet d'un aménagement (espace vert, espace de jeu par exemple), sont à usage de voirie ou sont utilisées en l'état. Plus de la moitié de ces acquisitions se font à titre gratuit ou quasi gratuit. Sur six années, l'effort financier total aura été de 2,075 M€, essentiellement concentré sur les années 2002 et 2004.

Les cessions sont opérées soit à la demande de particuliers (par exemple : achat d'un logement de fonctions par son occupant parvenu à l'âge de la retraite ; demande de particuliers riverains pour extension de leur emprise ; cession de garages construits à la demande de riverains ; réalisation d'une opération d'aménagement), soit à la demande d'un opérateur public ou privé pour la réalisation de logements. Elles portent le plus souvent sur des volumes limités, exception faite de quelques opérations significatives : en 2003, une série de terrains totalisant 19 174 m², cédés à un bailleur social ; la même année une autre série de terrains totalisant 144 018 m², cédés à la CAD ; en 2005, une série de terrains totalisant 2 187 m², cédés à un opérateur privé ; en 2006, trois cessions d'immeubles à la CAD, pour 7 437 m². La collectivité ne pratique plus depuis plusieurs années la procédure de l'adjudication à laquelle elle préfère une procédure d'appel d'offres, étant précisé qu'elle entend désormais se séparer des biens immobiliers qui ne sont pas nécessaires à son activité.

4 - Les préemptions

Le droit de préemption urbain (DPU) est régi par les articles L. 211-1 et suivants du code de l'urbanisme. Il permet à une collectivité d'acheter, en priorité sur tout autre acquéreur, des biens mis en vente dans des zones préalablement définies afin d'y réaliser des opérations d'intérêt général. La mise en œuvre du DPU trouve son point de départ dans une déclaration d'intention d'aliéner (DIA) obligatoirement adressée au maire préalablement à une mutation et indiquant le prix ainsi que les conditions de la vente. Réciproquement, un propriétaire peut contraindre le bénéficiaire du droit de préemption à acquérir son bien à tout moment par droit de délaissement.

Le droit de préemption urbain a été institué à Douai par délibération du 6 novembre 1987. Une délibération du 4 juillet 2003 l'a étendu aux cessions visées à l'article L. 211-4 du code de l'urbanisme, instituant ainsi le DPU dit « renforcé ». Cette décision a été motivée par « (...) la volonté de la ville de sauvegarder et de mettre en valeur le patrimoine bâti, au moyen de sa politique incitative en faveur des ravalements de façades par l'octroi de subventions dans certains secteurs (...) ». La zone a été définie par référence à celle du site inscrit correspondant au centre ancien et rives de la Scarpe, étendu aux rues adjacentes.

Dans les faits, le recours aux procédures de préemption porte sur des volumes limités : 21 cas entre 2001 et 2007. Dans la moitié des cas (10), le propriétaire cédant a fait jouer son droit de délaissement. Dans les autres cas (11), la commune a pris l'initiative de préempter pour constituer des réserves foncières (4), pour préserver le patrimoine bâti (2), pour lutter contre l'insalubrité (2), ou a acquis le bien pour le compte d'une autre collectivité (2) ou pour réaliser un équipement public (1). L'effort financier s'est élevé à 0,877 M€ sur six ans. Par délibération du 3 juin 2005, le maire a été autorisé à déléguer ce droit, qui s'est exercé au profit de la CAD (une fois en 2005, trois fois en 2006), et une fois en 2007¹⁶ au profit du SMTD. Globalement, les opérations afférentes sont modestes avec un montant moyen de 100 631 €.

¹⁶ A la date du 15 juin.

Il a pu être constaté, en premier lieu, que la tenue du registre prévu par l'article L. 213-3 du code de l'urbanisme souffre de quelques insuffisances : le document fait mention de deux préemptions qui auraient été effectuées en 2005 mais qui n'ont en fait pas eu lieu. Par ailleurs, l'utilisation effective du bien n'est indiquée que dans deux des onze cas (préemptions effectuées en 2004 pour le compte du centre hospitalier et de la communauté d'agglomération, mention de la cession), en contravention avec l'obligation posée à l'article R. 213-19 du code de l'urbanisme. En réponse aux observations provisoires, la collectivité indique que le registre mentionne désormais l'utilisation effective du bien.

En second lieu, sans porter un jugement sur des motivations dont l'appréciation relève des seuls juges du fond, la chambre a noté plusieurs cas de préemptions dans lesquels la motivation présente un caractère général, à l'image de la motivation retenue pour un acte censuré par le juge en 2005. Elle remarque également qu'à deux exceptions près, les biens préemptés n'ont pas reçu, à la date du contrôle, une affectation définitive conforme aux termes de la décision. Ces deux constatations exposent la collectivité à un risque contentieux.

D - L'action sur l'offre de logement

Plusieurs outils se trouvent à la disposition des communes pour agir sur l'offre de logement, parmi lesquels : la réquisition de logements vacants (articles L. 641-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation) au bénéfice de personnes dépourvues de logement, mal logées ou expulsées ; la taxation des logements vacants dans les conditions prévues par la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (article 1407 bis du code général des impôts) ; le bail à réhabilitation, créé par la loi du 31 mai 1990, permettant la prise à bail d'immeubles appartenant à un propriétaire privé afin d'y procéder à des travaux de réhabilitation, de louer ces logements et de percevoir les loyers ; la servitude consistant à réserver dans les zones urbaines du PLU des emplacements en vue de la réalisation de programmes de logements, dans le respect des objectifs de mixité sociale (article L. 123-2 - alinéa 2 du code de l'urbanisme) ; les interventions en faveur du logement social prévues par le chapitre IV du code général des collectivités territoriales (CGCT). A la date de l'instruction, aucun de ces outils n'était mis en œuvre par la collectivité qui indiquait néanmoins avoir concédé des baux emphytéotiques à des organismes HLM. La commune n'a pas non plus conduit, ni n'a été associée à des actions tendant à favoriser l'accession sociale à la propriété.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique, d'une part, que la collectivité a depuis délibéré à l'effet d'assujettir les logements vacants à la taxe d'habitation. Il précise, d'autre part, ne pas utiliser le bail à réhabilitation car la ville ne souhaite pas, d'une manière générale, avoir à gérer elle-même des logements.

E - La lutte contre le logement indigne

Les articles L. 1422-1 et suivants du code de la santé publique régissent les services communaux d'hygiène et de santé (SCHS) qui sont chargés, sous l'autorité du maire, de l'application de dispositions relatives à la protection générale de la santé publique énumérées. Il s'agit de prévention des maladies transmissibles, de la salubrité des habitations, des agglomérations et de tous les milieux de vie de l'homme, de l'alimentation en eau destinée à la consommation humaine, de l'exercice d'activités non soumises à la législation sur les installations classées, des eaux usées et des déchets, de la lutte contre les bruits de voisinage et la pollution atmosphérique d'origine domestique, et enfin de la préparation, de la distribution, du transport et de la conservation des denrées alimentaires. La liste des SCHS a été fixée par arrêté du 9 septembre 1985¹⁷.

¹⁷ JO du 15 octobre 1985.

L'appartenance à cette liste ouvre droit à une fraction de la dotation générale de décentralisation. Un rapport de l'IGAS¹⁸ a relevé que les missions réellement exercées sont très inégales d'un SCHS à l'autre, et que les dotations versées, déterminées sur une base historique mesurée entre 1981 et 1983, sont aujourd'hui sans lien avec les prestations fournies.

Le SCHS de la ville de Douai n'échappe pas à cette règle car il est loin d'exercer l'ensemble des activités prévues par la loi. Constitué par un agent unique, inspecteur de salubrité, figurant à l'organigramme dans le service « environnement énergie », cellule « hygiène et environnement », le SCHS exerce une activité centrée sur le logement (et le bruit). Il instruit d'abord les plaintes des locataires et assure le suivi des procédures engagées pour infraction aux prescriptions du règlement sanitaire départemental (arrêté préfectoral du 12 avril 1979 modifié). A la date du contrôle, 14 logements situés à 10 adresses différentes et appartenant à 10 propriétaires étaient suivis. Le service assure par ailleurs les visites préalables dans les immeubles suspectés d'insalubrité et prépare les dossiers destinés à la direction départementale de l'action sanitaire et sociale, en vue du prononcé des interdictions d'habiter, remédiables ou irrémédiables. A cette fin, il procède à des visites et cote les logements en application d'une grille déterminée par circulaire du 23 juin 2003. Il tient une liste des immeubles faisant l'objet d'une procédure d'interdiction d'habiter. A la même date, 17 logements, situés à 12 adresses, correspondant à 11 propriétaires, étaient ainsi suivis.

Depuis 2004, ces missions traditionnelles ont été renforcées avec la signature d'une convention tripartite entre la commune, la caisse d'allocations familiales (CAF) et l'agence départementale pour l'information sur le logement (ADIL). La convention vise à mettre en place une action partenariale permettant, d'une part de vérifier le respect des normes techniques relatives au logement décent, et, d'autre part d'apporter aux propriétaires des renseignements utiles sur la réglementation relative au logement. Elle définit un champ d'intervention limité aux logements pour lesquels il existe une suspicion de non respect des critères de décence. Des contrôles sont exercés par le SCHS, soit de sa propre initiative, soit sur signalement de la CAF. L'avis donné ne lie pas la caisse qui reste libre d'attribuer ou non l'aide au logement. L'ADIL de son côté s'engage à informer locataires et propriétaires. En décembre 2005, 88 logements non décents étaient recensés, nombre porté à 102 en mars 2007 : 24 logements étaient sortis de la liste, répondant aux critères de la décence, 38 nouveaux avaient été inscrits sur la liste et 64 demeuraient dans la même situation. La cartographie dressée fin 2005 permet de constater que les situations de logement non décent se trouvent concentrées sur le centre historique.

F - La ville bailleur et preneur

En 2007, la ville donnait à bail 28 appartements ou maisons et logeait des instituteurs et professeurs des écoles, les premiers à titre gratuit conformément aux règles qui leur sont applicables, les seconds à titre onéreux. L'ensemble des produits de cette activité de bailleur s'élève à 122 974 € par an. La collectivité est par ailleurs locataire de 17 locaux ou terrains destinés notamment au logement de concierges, à des services communaux, ou à des équipements publics tels qu'un boulodrome ou un parking. Le loyer total annuel est de 128 230 €.

L'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale autorise les collectivités territoriales à fixer la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. A Douai, une liste a été établie par délibération du conseil municipal du 6 septembre 1996, modifiée six fois entre 1997 à 2003. Selon les termes de cette délibération modifiée, quatre responsables et trente concierges bénéficient à ce jour de logements de fonctions. Il a pu être constaté que certains emplois prévoient un logement

¹⁸ Evaluation des actions confiées par l'Etat aux services communaux d'hygiène et de santé - Rapport de synthèse, rapport n° 2004-146.

pour nécessité absolue de service, dans les faits non attribués, et qu'à l'inverse certains logements de concierges sont occupés pour nécessité de service sans être expressément prévus. Une actualisation de la délibération pourrait utilement être envisagée. En réponse aux observations provisoires, la ville a pris acte de ce constat et informé la chambre qu'il serait procédé à une actualisation.

G - La politique de rénovation des façades de la Croix de Douai

Depuis de longues années, la commune mène une politique active de mise en valeur de son centre ville par deux actions d'aide au ravalement des façades. La première action consiste à verser une aide aux propriétaires privés désireux de procéder à des travaux, dans un périmètre qui inclut le centre ancien et les rives de la Scarpe, jusqu'au boulevard Pasteur au sud. Le propriétaire perçoit, sur justification après travaux, une subvention variable selon leur nature et arrêtée par barème. Selon les chiffres fournis, l'effort financier annuel moyen s'établit à 188 K€ par an sur la période 2001-2006.

Une seconde action consiste non plus seulement à apporter une aide financière mais à prendre en charge la totalité d'une opération de rénovation dans le cadre d'une convention de délégation de maîtrise d'ouvrage. Dans ce schéma, la ville fait son affaire du choix des entreprises, du suivi des travaux, des opérations de réception et de règlement des entreprises, ainsi que de la recherche de financements complémentaires. Le propriétaire apporte une participation financière de l'ordre du tiers du montant total des dépenses. Entre 1994 à 1999, la ville a pu trouver les financements complémentaires dans le cadre de l'objectif 1 du fonds européen de développement régional (FEDER). La période 2000-2006 a correspondu à la fin progressive de ce dispositif. Depuis, la ville a obtenu une aide régionale, mais sa pérennité n'étant pas assurée, elle envisage de poursuivre son action en l'absence de troisième financement.

Cette seconde action a porté sur des volumes financiers plus importants et a mis en œuvre des mécanismes financiers plus complexes. La chambre formule deux séries d'observations, tenant au traitement administratif et comptable de ces opérations et aux conséquences sur l'équilibre des comptes.

1 - Les insuffisances du suivi administratif et comptable

a - Le défaut de suivi d'ensemble des dossiers

L'organisation mise en place au sein de la collectivité conduit à une dispersion des tâches. Si l'on s'en tient aux seules opérations de suivi financier, au moins quatre personnes sont impliquées : une personne pour les dépenses sur marchés relatives aux travaux ; une autre pour le mandatement des dépenses diverses, telles que les honoraires et publications ; une personne chargée des recettes de subventions et participations des propriétaires ; enfin une personne chargée d'établir les récapitulatifs figurant au compte administratif. Les volets autres que financiers sont pris en charge par des services différents, notamment le service des affaires juridiques pour la signature des conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage et le montage des demandes de subventions, ainsi que le service des marchés pour la conclusion des marchés de travaux. Physiquement, il n'existe pas de dossier permettant, pour une façade déterminée, de connaître à la fois le degré d'avancement, les dépenses et recettes effectuées. Pour disposer d'un point exhaustif sur l'une d'entre elles, un travail spécifique est nécessaire et mobilise plusieurs agents du service, chacun pour la part qui le concerne. S'il est aisé de comprendre une nécessaire spécialisation dans les tâches de mandatement, de suivi des marchés ou encore de recettes, ce besoin n'explique pas pour autant que la collectivité

ne se soit pas donné les moyens de centraliser les informations pour disposer d'un suivi individualisé des dossiers. Le mode d'organisation retenu n'est pas sans lien avec les désordres comptables constatés.

b - La succession de méthodes de comptabilisations incorrectement appliquées

De 2001 à 2003, les opérations ont été regardées, au plan comptable, comme des travaux exécutés d'office pour le compte de tiers et suivis dans des subdivisions du compte 454. Le choix ainsi opéré était critiquable dans son principe même, puisque la logique de l'intervention communale relève plus de l'opération sous mandat qui doit être suivie au compte 458, que de l'exécution d'office. Retenu à tort, ce schéma a en outre été incorrectement appliqué. En pareille hypothèse, en effet, il est prévu que les dépenses sont suivies au chapitre 4541 et les recettes au chapitre 4542, chacun suivi d'un numéro unique de mandat, c'est-à-dire d'un numéro d'ordre identifiant chaque opération, identique pour les recettes et les dépenses. Cette règle permet un suivi individualisé, par lecture directe des soldes des deux comptes de tiers considérés. En l'occurrence, la logique a été méconnue, la ville n'a pas subdivisé les comptes par opération, si bien qu'elle s'est privée d'un suivi individualisé.

A partir de la mi-2003, elle a choisi de recourir au principe plus satisfaisant de la comptabilisation en opérations sous mandat. Conformément aux dispositions de l'instruction M14, il s'agit de suivre dans une subdivision du compte 4581 spécifique à chaque opération, l'ensemble des dépenses afférentes, et dans une subdivision du compte 4582, l'ensemble des opérations de recettes. Au terme de l'opération, lorsque le mandant a remboursé au mandataire l'intégralité des sommes avancées, il reste au comptable public à solder ces deux comptes l'un par l'autre, par une écriture d'ordre. Cette méthode permet de connaître en permanence, par différence entre les soldes des deux comptes cités ci-dessus, le montant des sommes avancées par le mandataire et restant à lui rembourser. La particularité réside dans le fait que les opérations ne peuvent être équilibrées que si la collectivité constate, au crédit du compte 4582, le montant de sa participation. Or tel n'a pas toujours été le cas, et la commune a donc vu s'accumuler une différence dans les soldes des comptes de tiers (d'abord 454, puis 458).

c - La tentative inachevée d'apurement des opérations passées

Prenant conscience en 2004 des arriérés à régulariser, la commune a souhaité constater la dépense représentant son financement. Devant un retard accumulé évalué à 2 612 408,15 €, il a été décidé d'opérer un lissage en recourant à une écriture de charge à répartir¹⁹. Cette méthode devait revenir à faire supporter en fonctionnement, sur les exercices 2005 et suivants, la part « ville » des dépenses engagées depuis une dizaine d'années. Un lissage sur cinq ans semble avoir été prévu puisqu'en 2005, une opération d'amortissement de charges à répartir a été constatée pour un cinquième du total. Néanmoins, dès l'année suivante en 2006, l'écriture a été omise. Pour 2007 elle figurait au budget.

¹⁹ Plus précisément, les opérations ont été les suivantes : un recours à l'emprunt, pour 3 000 000,00 €; un crédit du compte 4582 pour 2 612 408,15 € ; des contreparties au compte 6745 subventions de fonctionnement aux personnes privées (deux débits et un mandat de réduction). L'étalement de la charge a été mis en œuvre par un débit du compte 4815 pour 2 612 408,15 €, avec une contrepartie au crédit du compte 7918. Au terme de cette série d'opérations, le résultat 2004 n'a pas été affecté, la somme de 2 612 408,15 € a bien été portée au crédit du compte 4582, constatant le financement « ville », et le compte 4815 a été porté débiteur pour le même montant. Il restait à constater, annuellement, une charge par le débit du compte 6812 et le crédit du compte 4812.

d - Le suivi imparfait des opérations nouvelles

Les opérations récentes ou en cours, dites Croix de Douai n° 2 et Croix de Douai n° 3, font l'objet d'une comptabilisation en logique d'opérations sous mandat (compte 458). La chambre a pu constater que pour chaque série d'opérations, les dépenses jugées difficiles à individualiser sont regroupées dans un compte « racine ». Pour l'opération Croix de Douai n° 3, par exemple, les dépenses de travaux sont suivies dans les comptes 4581xxx et suivants, à l'exception des frais de publicité et d'honoraires, qui sont suivis dans le compte 458. Les recettes, elles, sont suivies au compte 4582xxx, pour la participation du propriétaire, mais les subventions sont portées, selon les cas et sans logique apparente, soit au compte d'opération concerné (4582002, 4582011, 4582013 notamment), soit à un compte « racine » (4582000), soit enfin au compte 1327. Ce mode opératoire interdit, par construction, le suivi individualisé des opérations. Aucune n'a été correctement soldée et la commune n'a pu justifier qu'une seule d'entre elles, pour laquelle des éléments récapitulatifs étaient disponibles et susceptibles de permettre une clôture comptable satisfaisante.

En réponse aux observations provisoires, la collectivité indique ventiler désormais les recettes de subventions par façade, et se trouver sur le point de solder plusieurs opérations.

2 - Les conséquences sur les comptes

Au plan budgétaire, la collectivité a bien constaté les dépenses relatives aux travaux, d'une part, et les recettes correspondant aux participations des particuliers et subventions reçues d'autre part. Mais la différence, qui représente la part à la charge de la commune, a été omise pour les opérations les plus récentes comme elle l'a été pour les opérations passées. La recette d'investissement correspondante fait défaut pour assurer l'équilibre.

En effet, la part globale de dépenses restant à constater résulte de la différence présentée par tous les soldes débiteurs des comptes 4581 (les dépenses) et les soldes créditeurs des comptes 4582 (les recettes). Au 31 décembre 2006, au total, le décalage s'élevait à 2 170 156,60 € (lecture aux balances du compte de gestion). Sur cet ensemble, il convient de déduire les participations des propriétaires restant à recouvrer. Selon une estimation qui aurait été réalisée par la commune mais dont le détail n'a pas été produit, cette masse serait de 8 à 900 000 €. Un étalement du « stock » de contribution communale à constater conduirait donc à comptabiliser une charge annuelle de l'ordre de 260 000 € sur cinq ans. A cette somme, il conviendrait d'ajouter l'apurement des opérations anciennes, en reprenant les dotations aux charges à répartir omises, dont le montant annuel s'élève à 522 481 €. Au total, il y aurait donc lieu de constater en fonctionnement une charge d'environ 780 000 € en année pleine, et le résultat de fonctionnement en serait sensiblement affecté.

En réponse aux observations provisoires, la collectivité a fait savoir que la constatation comptable de la part de la ville pour les opérations IP7, portant sur 12 façades et 74 417,02 €, sera effectuée prochainement.

III - LA SITUATION FINANCIERE

L'examen de la situation financière a été centré sur le budget principal. Les budgets annexes qui enregistrent des flux modestes, sont abordés sur des points particuliers.

A - Le budget principal

Préalablement à l'analyse de la situation financière proprement dite, la chambre a examiné la fiabilité des comptes de la collectivité.

1 - La fiabilité des comptes

a - La présentation du compte administratif

La chambre a noté une discordance entre l'état de la dette joint au compte administratif, d'une part, et le montant figurant au compte administratif et au compte de gestion, d'autre part (23 438,10 € en 2005 et 126 850,32 € en 2006). La collectivité indique que cette erreur, imputable à son prestataire informatique, a été corrigée courant 2007. Il a également été relevé le défaut de production du bilan certifié des organismes bénéficiaires d'une subvention supérieure à 75 000 €²⁰, bilan qui n'a pas pu être produit même sur demande. L'absence de l'état des restes à réaliser, pourtant obligatoire aux termes de l'instruction M14, constitue une carence. La chambre s'étonne, enfin, qu'aucune opération de travaux en régie ne figure au compte administratif. En réponse aux observations provisoires l'ordonnateur a indiqué envisager cette comptabilisation pour 2009 et souligné son faible impact financier.

b - Le suivi des actifs

Aux termes de l'instruction M14, le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre à son débit les dépenses afférentes aux immobilisations en cours de réalisation, et à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, ce compte doit donc faire apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas terminées, et elles seules. Dans le cas de la commune de Douai, le simple examen des balances (cf. tableau en annexe) révèle que les immobilisations en cours ont été irrégulièrement suivies : le compte 23 n'a été crédité pour des montants significatifs qu'en 2004 et en 2006. Les masses sont concentrées sur les comptes 2313 « Constructions » et 2315 « Installations, matériel et outillage techniques ». Même si son impact se limite, en définitive, à la répartition incorrecte de masses internes à la classe 2, cette situation n'en illustre pas moins un suivi imparfait des actifs et constitue une entorse au principe comptable de l'image fidèle.

Par ailleurs, les opérations de contrôle du musée ont permis de constater que la tenue de l'état de l'actif, s'agissant des collections, est lacunaire. Alors que les autres immobilisations y sont suivies individuellement, les œuvres d'art du compte 2161 sont le plus souvent inscrites par groupes sous le libellé « œuvres et objets d'art » ou « diverses œuvres d'art » sans être individualisées. De 2001 à 2003, les inscriptions à l'état de l'actif ont fait l'objet d'une écriture annuelle regroupée au vu de l'ensemble des dépenses et indiquant « divers(es) œuvres d'art » en précisant parfois « sans précisions de la mairie » ou « fiches non fournies » : les inscriptions ont été effectuées à l'initiative du comptable au seul vu du montant cumulé des dépenses. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'une saisie dans l'inventaire comptable a été entreprise pour la plus grosse partie des collections et devrait être achevée rapidement.

²⁰ Production obligatoire dans la rédaction de l'article L. 2313-1 du CGCT applicable jusqu'à l'exercice 2006.

Examinant les préemptions (cf. développements ci-dessus relatifs à l'action foncière), la chambre a rapproché la liste des biens préemptés et l'état des immobilisations produit par les services de l'ordonnateur et arrêté au 31 décembre 2006. Seuls deux des biens préemptés ont bien été inscrits à cet état. Le premier, sis 117 rue des Ferronniers, figure pour un coût d'acquisition erroné, et le second, sis 87 rue Wagon, ne devrait pas figurer sur le document dans la mesure où il a été cédé au centre hospitalier. Les autres biens ont été omis. Cette insuffisance résulte d'une déficience des circuits administratifs entre les directions de l'urbanisme et des services financiers, et se traduit par un défaut de fiabilité des comptes d'immobilisations.

Selon la commune, une action de remise à niveau du fichier des immobilisations était en cours et devait aboutir fin 2007, un agent se consacrant à cette tâche.

c - Les restes à réaliser

Selon les termes de l'instruction comptable M14, 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. Ces derniers font en effet partie intégrante des résultats du compte administratif. Le montant des restes à réaliser en section d'investissement comme en section de fonctionnement, est déterminé à partir de la comptabilité d'engagement dont la tenue est obligatoire et résulte de l'article 51 de la loi du 6 février 1992. En section d'investissement, les restes à réaliser correspondent, d'un côté, aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, et de l'autre, aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. En dépenses, les restes à réaliser sont justifiés par l'état détaillé des dépenses engagées non mandatées établi par l'ordonnateur. En recettes, la justification est apportée par tout document susceptible d'établir la réalité ou le caractère certain du reste (Conseil d'Etat, 1997, commune de Garges-les-Gonesses). La sincérité de ces restes à réaliser constitue une composante du résultat du compte administratif. Le représentant de l'Etat, dans l'exercice du contrôle de la sincérité du compte administratif, est habilité à demander la production de ces justifications (arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité des dépenses engagées ; article D. 2342-11 du code général des collectivités territoriales). La constatation de l'insincérité du compte administratif peut conduire le représentant de l'Etat à saisir la chambre régionale des comptes dans les conditions fixées par l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales. La sincérité des inscriptions comptables portées au compte administratif constitue par ailleurs une condition de la légalité de la délibération approuvant ce compte administratif (TA de Basse-Terre - 1^{er} mars 1994). Un compte administratif insincère peut faire l'objet d'une annulation par le juge administratif.

La chambre a contrôlé, en premier lieu, les restes à réaliser en recettes, selon une approche par taux de couverture afin de sélectionner les principales inscriptions. Il a été demandé de justifier leur caractère certain, autrement dit la légitimité de leur inscription. Il est apparu que, de longue date, la recette d'emprunt est conçue comme une variable d'ajustement de l'équilibre budgétaire et qu'elle n'est appuyée d'aucune perspective réelle d'emprunt. Les tableaux fournis distinguent le « Total report recettes », montant inscrit au compte administratif, d'une part, et les « Recettes réelles », réellement justifiées ou jugées comme telles, d'autre part, l'ajustement se faisant par l'emprunt. En 2005 et en 2006, cet ajustement a même eu pour objet de faire concorder au centime près le montant total des restes en recettes et en dépenses, égalité dépourvue de sens. Ces montants relevés sont significatifs même si leur part diminue avec le temps. Les inscriptions de restes autres que l'emprunt, ne sont également pas exemptes de critiques et au total, il apparaît que les restes à réaliser en recettes d'investissement présentent un caractère insincère²¹ à des niveaux très significatifs, pour un montant moyen de 13,974 M€ entre 2002 et 2006. Ainsi, l'inscription de restes à réaliser insincères en recettes d'investissement n'a pas permis au préfet d'exercer son contrôle budgétaire en pleine connaissance de cause.

²¹ Il est précisé que ce qualificatif est employé ici au sens technique de la comptabilité résultant des dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'équilibre budgétaire des collectivités.

La chambre a examiné, en second lieu, les restes à réaliser en dépenses. Un recensement est mis en œuvre annuellement pour faire un point sur les engagements non soldés et dresser la liste des restes. Cette procédure repose sur une déclaration des services auxquels aucune justification n'est demandée, sans aucun contrôle. L'état des restes en dépenses regroupe une masse importante, d'une cinquantaine de pages, principalement constituée de reports modestes. Ce mécanisme ne garantit donc pas la sincérité des reports de dépenses, le service financier se trouvant dans l'incapacité de prendre la mesure de ceux qui ne sont plus réellement justifiés et faussent, par suite, les résultats de l'exécution budgétaire.

La chambre a préconisé, dans ses observations provisoires, un exercice de toilettage de ces restes à réaliser, cette fiabilisation devant permettre de réduire à concurrence le recours critiquable à une compensation par des recettes budgétaires fictives. Elle prend acte des travaux effectués depuis qui porteraient, selon la réponse aux observations provisoires, les RAR en investissement à 6 747 102,76 € en recettes, et à 9 582 072,16 € en dépenses, au titre de l'exercice 2007.

d - Les résultats de l'exécution budgétaire

A ce qui précède, s'ajoute l'absence chaque année, 2005 exceptée, d'une reprise des résultats antérieurs au compte administratif. Il s'ensuit que le calcul des résultats de l'exécution budgétaire figurant au compte administratif sont sujets à caution, notamment l'étendue réelle du déficit. Selon l'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, le déficit serait de 6,82 %, sans qu'il soit précisé si ce chiffre prend en considération les résultats antérieurs. Ce déficit est supérieur au seuil au-delà duquel la procédure prévue par l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales peut être mise en œuvre. Ce texte prévoit en effet que lorsque l'arrêté des comptes fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et dépenses, un déficit égal ou supérieur à 5 %, la chambre régionale des comptes peut être saisie pour proposer à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Il est rappelé ici, en outre, que les résultats seraient sensiblement affectés par la régularisation des opérations de rénovation de façades de la Croix de Douai : 780 000 € environ de charges supplémentaires à constater en année pleine.

2 - La section de fonctionnement

a - Des dépenses de fonctionnement maîtrisées

Le premier poste de dépenses de fonctionnement réside dans les charges de personnel : 45,85 % des dépenses en 2006. L'évolution est à la hausse sur l'ensemble de la période, au rythme annuel moyen de 3,16 %, soit 20,56 % en cumul (+ 3,904 M€). L'examen du compte administratif montre que l'effectif total pourvu progresse de 5,1 % entre 2001 et 2005, soit 33 postes. Les titulaires (+ 27 postes, soit + 4,7 %) progressent moins rapidement que les non titulaires (+ 6 postes, soit 8,8 %). Les secteurs techniques (+ 17 postes), administratif (+ 16 postes) et sportif (+ 7 postes) constituent l'origine principale de l'augmentation du personnel. Les autres évolutions sont mineures et se compensent. La part de l'effectif technique est plus élevée en comparaison nationale²² : 60,8 % de titulaires et 50 % de non titulaires, contre respectivement 50,3 et 38,7 %. L'effectif administratif, en revanche, est légèrement moins important : 20,5 % de titulaires et 14,5 % de non titulaires, contre respectivement 22,9 et 15,4 %. On note également la part importante prise par la filière culturelle : 11,6 % de titulaires et 27 % de non titulaires, contre respectivement 4,8 et 10,8 % au plan national.

²² Source : Bilans sociaux 2003, synthèse nationale des rapports au CTP sur l'état au 31 décembre 2003 des collectivités territoriales (DGCL, Décembre 2006).

Les charges à caractère général, deuxième poste de dépenses (22,45 % en 2006), sont maîtrisées et reculent même de 2,276 M€ entre 2001 et 2006. Les dépenses de subventions, troisième poste avec 13,23 % en 2006, progressent globalement de 7,5 %. Les charges exceptionnelles progressent de 122,3 % (+ 2,517 M€), principalement sous l'effet de la composante cessions d'immobilisations (même variation en valeur). On relève enfin que les intérêts d'emprunts²³, qui représentent 4,61 % des dépenses de fonctionnement en 2006, reculent sur la période de 19,1 % (- 0,543 M€).

Au total, les dépenses de fonctionnement ne progressent que de 4,0 % (1,934 M€) en euros courants sur cinq ans. Le coefficient de rigidité des charges de structure, qui rapporte le poids des charges de personnel et des intérêts d'emprunts aux recettes réelles de fonctionnement, demeure correct : 47,53 % en 2006 contre 51,51 % en comparaison nationale et 52,38 % en comparaison régionale.

b - Des recettes qui stagnent

Le premier poste de recettes (29,32 %) « autres impôts et taxes » s'élève à 15,511 M€ en 2006. Il reprend essentiellement les attributions de compensations de la perte de la taxe professionnelle au profit de la communauté d'agglomération, et les dotations de solidarité communautaires, reçues d'elle. Ces ressources représentent 13,065 M€ par an en moyenne²⁴. La dernière année où elle a été perçue, en 2001, la taxe professionnelle a rapporté 8,844 M€.

Le produit des contributions directes, avec 13,178 M€ en 2006, représente le second poste de recettes soit 24,91 % des recettes de fonctionnement, dans un contexte où le potentiel fiscal est moins élevé que celui des autres communes de la strate (563 € à Douai contre 590 en comparaison régionale et 676 en comparaison nationale). Le produit diminue de 6,598 M€ par rapport en 2001, en raison de la perte de la ressource de la taxe professionnelle au profit de la CAD. L'analyse limitée aux années 2002 et suivantes (pour neutraliser l'effet de la perte de taxe professionnelle perçue sous forme d'attribution de compensation), montre que les produits varient annuellement de 1,96 à 3,21 %. Le produit des 3 taxes (taxe d'habitation, foncier bâti, foncier non bâti) représente l'essentiel avec 12,698 M€ en 2005. La taxe sur le foncier bâti (TFB) constitue le premier d'entre eux (51,49 % en 2005, soit 6,576 M€), suivie par la taxe d'habitation (47,84 %, soit 6,039 M€) et la taxe sur le foncier non bâti (0,68 %, soit 0,084 M€). L'action sur les taux est mesurée car, exception faite de l'année 2002 où des ajustements ont été opérés (+ 1,48 point sur la TH et la TFB, + 3 points sur la TFNB), les augmentations annuelles n'excèdent jamais 0,3 point. Les taux ont été maintenus pour 2007. Dans ces conditions, les produits évoluent essentiellement sous l'effet de la progression naturelle des bases.

En 2004, dernière année pour laquelle des chiffres de comparaison étaient disponibles, le taux communal de la TFB était de 21,74 %, contre 23,41 % pour la moyenne nationale de la strate et 29,03 % pour la moyenne régionale. En matière de taxe d'habitation, avec 21,74 % en 2004, la pression fiscale était supérieure à la moyenne nationale de la strate (17,82 %) mais demeurait inférieure à la moyenne régionale (27,68 %). Les compensations reçues de l'Etat au titre de la TH sont relativement stables avec 0,845 M€ par an en moyenne. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal des 3 taxes²⁵ s'élève à 123,3 %, contre 60,08 en comparaison régionale et 63,37 % en comparaison nationale.

²³ Y compris les rattachements d'ICNE.

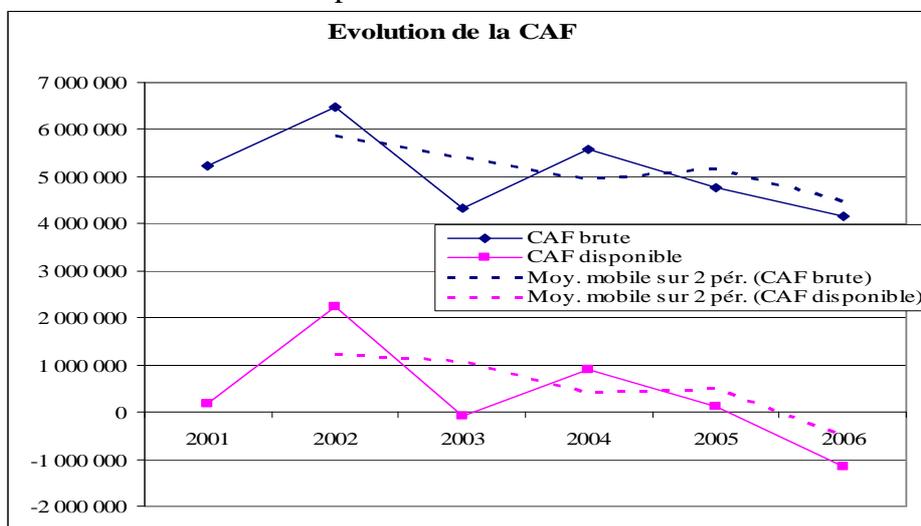
²⁴ Trois derniers exercices clos à la date du contrôle.

²⁵ Produit/potentiel fiscal.

Les dotations reçues de l'Etat, troisième poste de recettes (24,59 %) avec 13,007 M€ en 2006, progressent continûment sur la période : 1,975 M€, soit 17,91 % entre 2001 et 2006. En définitive, les recettes totales de fonctionnement progressent de 0,891 K€ (+ 1,71 %) entre 2001 et 2006, moins vite que les dépenses.

c - La formation de l'autofinancement

Entre 2002 et 2006, la tendance n'est pas favorable, car si l'excédent brut de fonctionnement demeure, il s'érode. Le résultat de fonctionnement ne varie positivement, entre 2003 et 2006, qu'au cours de l'exercice 2004, mais à la faveur d'une opération de transfert de charges de 2,612 M€ correspondant à une régularisation des opérations de la Croix de Douai (cf. ci-dessus). Même s'il reste positif, le résultat de fonctionnement connaît donc une tendance à la baisse. La capacité d'autofinancement brute²⁶ présente la même tendance que le résultat. La prise en compte de l'amortissement du capital de la dette, relativement stable (4,721 M€ par an en moyenne), conduit à une capacité d'autofinancement disponible négative sur deux des six exercices examinés. Sur les deux dernières années, la capacité d'autofinancement net recule de 0,760 et 1,278 M€. Même si elles sont maîtrisées, les dépenses progressent plus rapidement que les recettes ; ainsi, l'excédent de fonctionnement disparaît.



3 - La section d'investissement

a - Des dépenses en progression

Les dépenses réelles d'équipement connaissent deux phases : la période 2001-2004, au cours de laquelle elles se révèlent stables avec une moyenne annuelle de 10 888 782 €, et la période 2005-2006 qui enregistre une nette progression avec 15 003 447 € en moyenne (tableau en annexe). L'examen détaillé des dépenses d'investissement montre que les immobilisations en cours, dont le suivi est défaillant (cf. ci-dessus), occupent la première place et expliquent la nette progression observée en 2005 et 2006. La fonction culture figurant au compte administratif explique la plus large part de cette évolution des dépenses, avec des efforts successivement consentis, conformément aux plans d'investissements, pour la rénovation de l'Hippodrome (2,840 M€ de dépenses avant subventions), le réaménagement des classes en sous-sol du conservatoire (1,950 M€ avant subventions), et la réfection du théâtre municipal (2,920 M€ de dépenses avant subventions).

²⁶ Résultat de fonctionnement + 68 - 78 - 777 : réintégration des dotations aux amortissements et provisions soustraction des reprises.

b - Des recettes dominées par les subventions

Comme indiqué précédemment, l'autofinancement est modeste et contraint la commune à trouver d'autres ressources pour financer ses investissements. Les tableaux en annexe détaillent les principales ressources de la section. Le financement de l'investissement se caractérise à Douai par la place des subventions reçues, qui représentent une contribution notable en augmentation les trois dernières années : 2,571 M€ en moyenne sur six ans dont 4,097 M€ pour la seule année 2006, au total 15,246 M€ sur la période. Le FEDER a constitué la première source de financement, devant l'Etat, avec un total de 5,415 M€ sur six ans. Ces financements ont principalement profité aux fonctions aménagement urbain (824), théâtre (313), et expression musicale (311), mais ont pris fin au 31 décembre 2006.

c - Un endettement en progression

L'endettement progresse de manière continue. Quelque 6,9 M€ d'emprunts nouveaux sont souscrits chaque année en moyenne et compte tenu des remboursements, la variation moyenne de l'encours s'élève à 2,154 M€ par an. Au 31 décembre 2001, l'encours de la dette²⁷ était de 38,270 M€, fin 2006 il s'élève à 54,040 M€ (+ 15,770 M€). La capacité de désendettement²⁸, qui mesure le nombre d'années d'autofinancement à mobiliser pour rembourser la dette, évolue défavorablement : de 7,85 années en début de période, elle passe à 12,12 fin 2006. Alors que l'endettement par habitant était assez nettement inférieur à la moyenne nationale en 2001 (1 037 € contre 919), l'écart se resserre continûment depuis 2002 et le ratio se rapproche de la moyenne nationale en fin de période : 1 027 € par habitant à Douai contre 1 041 en moyenne nationale (fin 2005). Cependant, l'amortissement du capital de la dette reste relativement stable.

L'objectif de la commune consiste à ne pas augmenter les impôts au-delà de l'inflation et à n'investir que dans la limite de sa capacité à emprunter, compte tenu des subventions auxquelles elle peut prétendre par ailleurs. La collectivité indique rechercher la minimisation des frais financiers par une gestion dynamique de la dette selon trois axes : la renégociation, le paiement anticipé d'échéances et le remboursement par anticipation d'emprunts. Elle entend également optimiser un outil de gestion de la dette acquis en 2005. Dans les faits les changements intervenus dans la dette résultent plus de son extinction naturelle que d'une action volontariste. Sur les cinquante prêts figurant à l'état de la dette en 2001, 21 devaient parvenir à leur terme avant 2006. En 2006, déduction faite des emprunts soldés dans l'année, 32 restaient inscrits à l'état, et seuls deux avaient pour origine une renégociation, intervenue en 2006.

d - Le fonds de roulement (ou résultat de clôture) et la trésorerie

Le niveau des dettes fournisseurs en fin d'exercice diminue régulièrement, ce qui tend à démontrer une amélioration des délais de règlement. Un constat symétrique peut être fait pour les créances. A l'exception de l'année 2006, le besoin en fonds de roulement est négatif sur la période.

Le montant maximum de la ligne de trésorerie tend à augmenter avec le temps. Il a été porté à 13 M€ par délibération du conseil municipal du 4 mai 2007. Le coût moyen annuel de cette ouverture de crédits est de 74 896 €, en hausse en fin de période (159 992 € en 2006). Fin 2006, le compte au Trésor n'a pu rester débiteur que grâce à ce concours.

²⁷ Compte 16 hors ICNE.

²⁸ Encours de la dette au 1^{er} janvier/CAF brute.

B - Les budgets annexes

Le budget annexe « TVA », en premier lieu, semble avoir été institué pour suivre les activités à caractère industriel et commercial mais il n'a pas fait l'objet d'une délibération constitutive : ni le comptable ni la collectivité n'ont été en mesure de produire ce document. Il est donc difficile de cerner le contour de ce budget qui enregistre des dépenses et recettes diverses, d'autant que leur évolution tend à démontrer des changements de périmètre (tableaux en annexe). Par ailleurs, ce budget ne comporte pas de section d'investissement.

Le budget annexe « abattoirs », en second lieu, n'enregistre plus d'activité réelle depuis plusieurs années, mais a continué à exister en raison de créances anciennes restant à recouvrer ainsi que d'un contentieux avec une entreprise. Il a été décidé de transférer son excédent de clôture (3 390,35 €) au budget principal par délibération du 7 octobre 2005.

C - Conclusion sur la situation financière

La situation financière de la ville est tendue. Sous l'effet de la stabilité des recettes alors que les dépenses, même maîtrisées, progressent, l'autofinancement brut s'érode. Après remboursement de la dette, l'autofinancement net est négatif en 2006, et plus de douze ans d'autofinancement sont nécessaires pour rembourser la dette. Si l'on corrige les résultats des éléments non correctement comptabilisés ci-dessus, en particulier les restes à réaliser, le déficit budgétaire dépasse les 10 %, ce qui dénote une réelle dégradation.

Selon le maire de la commune, les mesures envisagées pour l'avenir telles que la réduction des dépenses d'investissement de moitié (limitée à 5 M€ par an), la limitation du recours à l'emprunt pour retrouver des marges de manœuvre, et en fonctionnement, des départs d'agents partiellement remplacés, devraient produire des effets. Concernant la fiscalité à laquelle il n'était pas envisagé d'apporter une hausse lors de l'instruction, un agent devait néanmoins être affecté au suivi des ressources fiscales et à l'examen de l'évolution des bases.

En réponse aux observations provisoires, la collectivité indique partager les constatations de la chambre sur la gestion financière et fait état des mesures prises dans le budget 2008 pour y remédier : diminution de plus de moitié des investissements, en corollaire diminution de l'emprunt, augmentation de la fiscalité de 4,9 points, et maîtrise de l'ensemble des dépenses. Cet effort de maîtrise se poursuivra les années suivantes en matière de subventions accordées aux associations.

*

* *

ANNEXE

MUSEE DE LA CHARTREUSE

* Œuvres manquantes et explications reçues

N° d'inventaire	Description à l'inventaire	Explications données
520	Gravure	Détruit ou disparu, barré à l'inventaire
620	Statue en plâtre	Perdu ou détruite, pas retrouvée au récolement années 80
720	Buste en terre séchée	Barré à l'inventaire
920	Tête de femme voilée (fragment) plâtre	Barré à l'inventaire
1020	Dessin	Barré à l'inventaire
1320	Dessin	Brûlé en 44 ?
1420	Dessin	Brûlé en 44 ?
1520	Dessin	Brûlé en 44 ?
1820	Gravure	Brûlé en 44 ?
1920	Petite aquarelle ovale	Barré à l'inventaire
2020	Livre	Brûlé lors de l'incendie de la bibliothèque

* Dépenses de conservation préventive

Conservation préventive

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne
Dépenses hors transport	1 264,76	13 701,08	1 777,57	8 834,02	5 281,77	3 574,36	5 738,93
Dépenses de transport	4 262,30	12 408,25	26 486,97	40 666,53	35 394,70	12 080,46	21 883,20
Total	5 527,06	26 109,33	28 264,54	49 500,55	40 676,47	15 654,82	27 622,13
% transport	77,1	47,5	93,7	82,2	87,0	77,2	79,2

Source : Musée de la Chartreuse

* Dépenses de restauration

Restauration

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	Moy.	%
Dépenses totales	13 027	54 865	5 487	10 764	24 814	14 673	123 630	20 605	100,0
- dont polyptyque d'Anchin	0	27 163	2 607	10 764	9 568	0	50 103	8 350	40,5

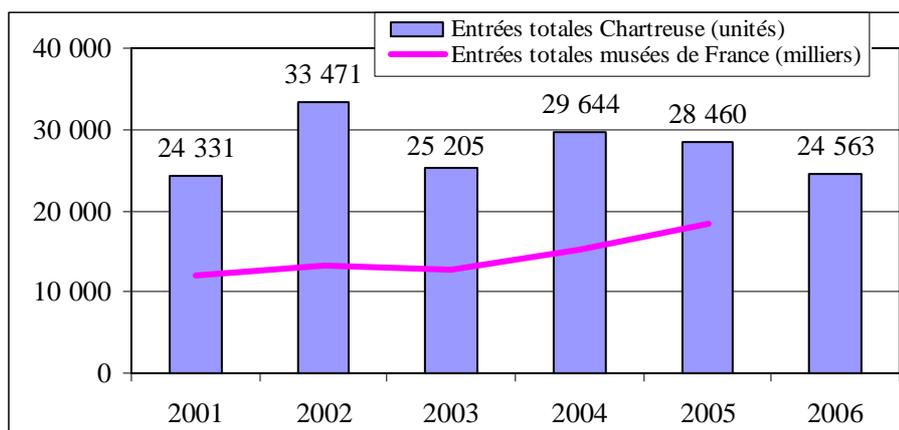
Source : Musée de la Chartreuse

* Acquisition de la Cabane aux miroirs – Dépenses totales

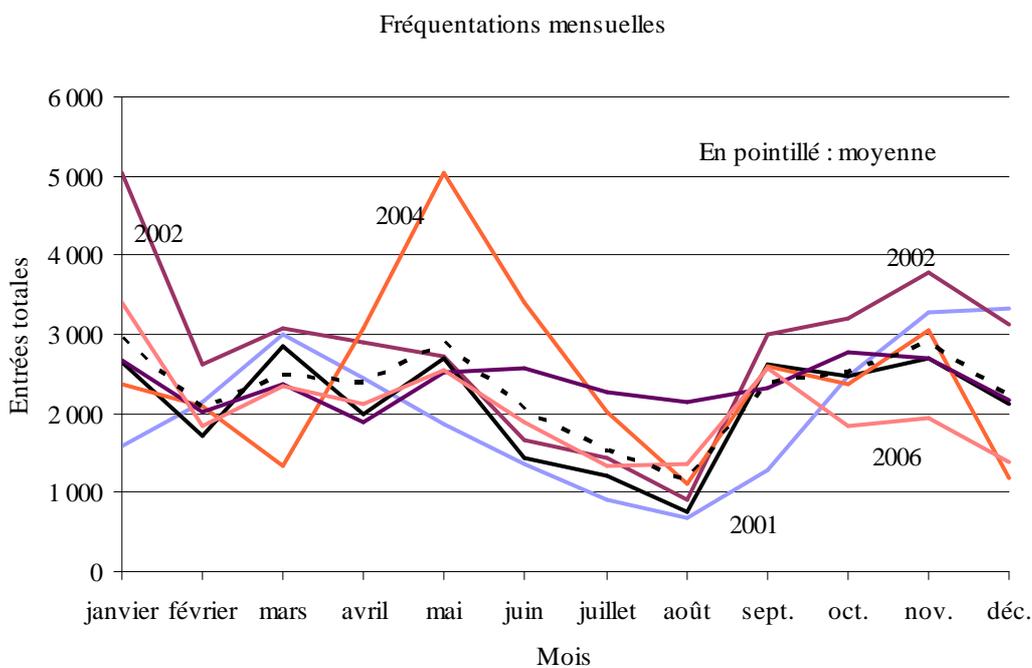
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	
Entreprises : prestations	8 215,83	19 016,35	2 120,60	4 586,95	143 885,94	23 747,57	201 573,24	
Entreprises : intérêts moratoires					56,22	42,40	98,62	
Artiste : œuvre					48 530,00		48 530,00	
Artiste : intérêts moratoires					6 943,11		6 943,11	
							TOTAL	257 144,97

Source : ville de Douai

* Evolution de la fréquentation annuelle



* Evolution de la fréquentation mensuelle



* Manifestations organisées et co-organisées

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total	Moyenne
Nombre de manifestations	5	2	3	3	5	3	21	3,5
-dont organisées ou co-organisées par le musée	2	1	2	3	2	2	2	2,0
Journées	191	218	184	243	366	272	1 474	246
Visiteurs	14 391	10 103	6 571	16 877	23 305	11 151	82 398	13 733
Nombre de publications associées	1	1	3	2	3	4	14	2,3

Source : Rapports annuels d'activité

* Fréquentation de la section d'histoire naturelle et d'archéologie

	janv-07	févr-07	mars-07	avr-07	mai-07	juin-07	Moyenne	%
Nombre d'entrées gratuites	208	372	478	165	622	353	366,3	87,2
Nombre d'entrées payantes	25	63	90	54	54	37	53,8	12,8
Nombre total d'entrées	233	435	568	219	676	390	420,2	100,0
Jour ouvrés	25	24	27	26	25	26	25,5	
Moyenne entrées / jour ouvré	9,3	18,1	21,0	8,4	27,0	15,0	16,5	
Nombre de jours ouvrés sans entrée	11	6	8	7	7	10	8,2	32,0
Nombre de jours ouvrés 1 à 10 entrées	8	8	6	14	8	5	8,2	32,0
Nombre de jours ouvrés + de 10 entrées	6	10	13	5	10	11	9,2	35,9

* Dépenses de fonctionnement

Ratios de fonctionnement	2002	2003	2004	2005	2006	Moy. 2002-2006
Dépenses de fonctionnement	978 853	1 038 406	813 604	836 309	990 466	931 527
Recettes de fonctionnement	131 796	15 228	136 197	177 980	150 431	122 326
- dont billetterie c 7062	27 740	16 167	19 319	18 852	15 137	19 443
Dépenses nettes (ou déficit) de fonctionnement	847 057	1 023 178	677 407	658 329	840 035	809 201
Nombre total d'entrées	33 471	25 205	29 644	28 460	24 563	28 269
- dont gratuites	22 119	18 287	22 405	20 818	18 990	20 524
- dont payantes	11 352	6 918	7 239	7 642	5 573	7 745
Dépenses de fonctionnement par entrée (entrées totales)	25,31	40,59	22,85	23,13	34,20	29,22
Nombre d'habitants de Douai (INSEE)	44 742	44 742	44 742	44 742	44 742	
Dépenses de fonctionnement par habitant	18,93	22,87	15,14	14,71	18,78	18,09

URBANISME, HABITAT ET LOGEMENT

* Logements autorisés et commencés

	Logements autorisés			Logements commencés		
	1990-2000	2001-2006	Evolution %	1990-2000	2001-2006	Evolution %
Nombre de logements moyen annuel	-	-	-	-	-	-
Individuels	36,7	50,8	38,4	32,4	47,5	46,8
Collectifs	113,1	119,0	5,2	113,9	56,0	- 50,8
Total	149,8	169,8	13,4	146,3	103,5	- 29,2
Surfaces moyennes annuelles	-	-	-	-	-	-
Individuels	3 807,5	4 992,7	31,1	3 237,8	4 664,7	44,1
Collectifs	6 915,4	8 272,5	19,6	7 211,5	3 861,2	- 46,5
Total	10 722,9	13 265,2	23,7	10 449,4	8 525,8	- 18,4
Surfaces moyennes par logement	-	-	-	-	-	-
Individuels	103,7	98,2	- 5,3	100,0	98,2	- 1,8
Collectifs	61,1	69,5	13,7	63,3	68,9	8,9
Total	71,6	78,1	9,1	71,4	82,4	15,3

* Zonage du plan d'occupation des sols

Zone	Consistance	Surface ha	%
UA	zone urbaine centrale	23,87	1,9
UB	zone urbaine périphérique du centre, compris entre les boulevards et le centre	8,45	0,7
UC	zone urbaine intermédiaire : faubourgs	596,7	48,4
UE	quartiers où sont regroupées les activités industrielles, artisanales et commerciales	87,2	7,1
UE Dorignies	ZAC de Dorignies	82,5	6,7
UM	zone du Raquet	34,04	2,8
US	zone réservée aux activités sportives, culturelles, d'animation commerciale, touristique et de loisirs	16,52	1,3
1AU	zone à urbaniser	44,23	3,6
1AUs	zone à urbaniser réservée à la construction d'une base nautique et de loisirs ainsi qu'aux activités sportives, culturelles, d'animation commerciale et touristique	38,96	3,2
A	zone à vocation agricole	241,32	19,6
N	Naturelle protégée	60,09	4,9
Total		1 233,88	100,0

SITUATION FINANCIERE

* Evolution du compte 23 « Immobilisations en cours »

		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Compte 2313	Balance d'entrée (SD)	35 590 403	40 484 059	44 171 320	47 325 622	41 120 497	49 097 058
	Débits de l'année	4 893 656	3 687 261	3 412 036	3 165 074	7 979 204	8 397 105
	Crédits de l'année	0	0	257 734	9 370 199	2 643	13 351 333
	Balance de sortie (SD)	40 484 059	44 171 320	47 325 622	41 120 497	49 097 058	44 142 830
Compte 2315	Balance d'entrée (SD)	15 918 226	19 536 931	23 380 989	26 972 867	30 107 094	34 201 037
	Débits de l'année	3 618 705	3 844 058	3 591 879	3 134 226	4 093 944	3 746 396
	Crédits de l'année	0	0	0	0	0	30 107 094
	Balance de sortie (SD)	19 536 931	23 380 989	26 972 867	30 107 094	34 201 037	7 840 340
Autres 23	Balance d'entrée (SD)	2 110 763	2 116 639	2 167 130	2 284 415	1 821 003	1 870 242
	Débits de l'année	5 877	50 491	117 285	9 480	49 239	174 100
	Crédits de l'année	0	0	0	472 892	0	155 522
	Balance de sortie (SD)	2 116 639	2 167 130	2 284 415	1 821 003	1 870 242	1 888 821
Total 23	Balance de sortie (SD)	62 137 629	69 719 438	76 582 904	73 048 593	85 168 337	53 871 991

* Restes à réaliser en recettes : échantillon vérifié et résultats

	CA 2002	CA 2003	CA 2004	CA 2005	CA 2006
Nombre d'inscriptions vérifiées	4	7	7	7	12
Taux de couverture (% du montant)	92,3	91,2	82,8	71,7	72,2
RAR non justifiés (euros)	15 890 256,58	16 990 115,90	16 131 954,76	11 067 862,05	9 789 315,43
- dont recettes d'emprunt	15 357 754,84	15 547 708,01	14 920 103,96	10 472 689,51	8 427 978,43
% de l'échantillon non justifié	94,74	87,97	83,75	78,39	66,94
% du total non justifié	87,41	80,23	69,31	56,24	48,33

* Sincérité des restes à réaliser : part de la recette d'emprunt non justifiée

	CA 2002	CA 2003	CA 2004	CA 2005	CA 2006
Total RAR en recettes d'inv.	18 179 824,86	21 176 905,99	23 275 720,31	19 679 241,48	20 256 184,83
RAR emprunt	15 357 754,84	15 547 708,01	14 920 103,96	10 472 689,51	8 427 978,43
%	84,48	73,42	64,10	53,22	41,61
Emprunts de l'année (c 16)	9 010 556,28	7 590 825,25	6 650 946,70	9 587 962,31	9 009 476,06

* Evolution des dépenses d'équipement

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dépenses d'équipement (réel)	10 600 642	11 988 873	10 589 313	10 376 300	14 999 661	15 007 232
Dépenses d'équipement (ordre)						
Immo. affectées ou mises à disposition (ordre)			9 565	11 881 177		
Immo. financières (réel)	41 492	56 586	53 808	26 158	29 108	41 158
Immo. financières (ordre)						
Variation de stocks (ordre)						
Travaux pour tiers (réel)	1 620 314	286 874	1 436 634	1 240 013	503 080	884 879
Travaux pour tiers (ordre)						
Transferts de charges (ordre)				2 612 408		
Autres dépenses (réel)		7 968				
Autres dépenses (ordre)						
Dépenses réelles d'inv. (hors emp.)	12 262 448	12 340 301	12 079 755	11 642 471	15 531 850	15 933 270
Dépenses totales d'inv. (hors emp.) (a)	12 262 448	12 340 301	12 089 319	26 136 056	15 531 850	15 933 270

* Financement de la section d'investissement

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moy. 2001-2006
Dépenses totales d'investissement (hors emprunt) (a)	12 262 448	12 340 301	12 089 319	26 136 056	15 531 850	15 933 270	15 715 541
- dont dépenses réelles	10 600 642	11 988 873	10 589 313	10 376 300	14 999 661	14 949 944	12 250 789
Financement propre disponible (b)	5 813 243	7 813 723	4 659 251	20 532 368	5 735 851	7 559 004	8 685 573
- dont FCTVA	1 874 004	1 859 908	1 333 309	1 436 943	1 383 172	1 191 431	1 513 128
- dont subventions	1 720 886	1 975 825	1 673 062	2 949 367	3 010 543	4 096 605	2 571 048
- dont CAF disponible	184 932	2 242 722	-88 564	889 212	129 577	-1 148 500	368 230
- dont produits des cessions (réel)	303 204	208 733	655 510	11 999 701	718 567	376 535	2 377 042
- dont charges à répartir	413 756	413 756	0	4	522 481	0	224 999
- dont autres	1 316 460	1 112 780	1 085 934	3 257 140	-28 489	3 042 932	1 631 126
Besoin ou capacité de financement après remboursement de la dette (c) = (a)-(b)	6 449 205	4 526 578	7 430 068	5 603 689	9 795 999	8 374 266	7 029 967
Emprunts nouveaux de l'année (d)	2 205 488	8 207 508	6 814 503	6 007 094	9 004 654	9 009 476	6 874 787
Variation du fonds de roulement (e)=(c)-(d)	-4 243 717	3 680 930	-615 566	403 405	-791 345	635 210	-155 180

* Section d'investissement - Origine des subventions

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Somme	Moyenne
FEDER c13	532 498	417 711	402 475	551 656	857 181	1 097 824	3 859 346	643 224
FEDER c45	0	687 726	499 338	50 851	317 361	0	1 555 275	259 213
Etat	649 322	784 956	775 435	788 050	933 449	1 218 825	5 150 036	858 339
Région	225 932	447 720	29 019	359 663	486 767	555 267	2 104 369	350 728
Département	142 441	183 007	400 801	360 823	354 836	632 970	2 074 879	345 813
CAD	0	0	0	84 405	330 498	469 486	884 390	147 398
Agence de l'eau	0	0	0	650 741	0	0	650 741	108 457
Autres	170 693	142 431	65 332	154 030	47 810	122 232	702 528	117 088
Total	1 720 886	2 663 551	2 172 400	3 000 218	3 327 904	4 096 605	16 981 564	2 830 261

* Budget annexe « TVA » - Evolution des dépenses et recettes

DEPENSES	2004	2005	2006	% 2006
60623 Alimentation	415 785	392 309	413 287	49
6188 Autres frais divers	0	256 764	184 503	22
6042 Achats de prestations de services	0	32 518	26 558	3
623 publicité, publications, rel. publiques	0	10 530	120 455	14
Autres	1 071	60 711	96 630	11
TOTAL	416 856	752 831	841 434	100

Source : tableau A9, dépenses nettes

RECETTES	2004	2005	2006	% 2006
752 revenus des immeubles	339 460	494 809	447 354	69
7062 redevances et droits services à caractère culturel	0	127 816	75 560	12
7478 Participations autres organismes	50 742	86 482	57 524	9
Autres	530	16 153	68 733	11
TOTAL	390 732	725 260	649 172	100

Source : tableau A11, recettes nettes

* Résultat de clôture des budgets annexes

	2002	2003	2004	2005	2006
Résultat cumulé					
- abattoir	451 928	409 828	3 390	3 390	
- TVA			-26 124	-53 696	-245 957



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

ROD.0411

REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Commune de Douai -

(Département du Nord)

Ordonnateur en fonction pour la période examinée :

- M. Jacques Vernier : Réponse (13 pages) + annexes (7 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).