



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNE DE DOUAI

*dont enquête nationale
sur l'investissement du bloc communal
et enquête régionale sur la propreté urbaine*

(Département du Nord)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 septembre 2020

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	4
INTRODUCTION.....	6
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	7
1.1 Présentation générale	7
1.2 La gouvernance	7
1.2.1 Le conseil municipal.....	7
1.2.2 L'organisation des services.....	8
1.3 Le contrôle des risques et les systèmes d'information.....	9
1.4 La commande publique.....	10
1.5 Les relations avec les associations	11
1.6 Les relations avec la communauté d'agglomération du Douaisis.....	12
2 LA QUALITÉ DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES ET LA FIABILITÉ DES COMPTES.....	14
2.1 La qualité des informations budgétaires	14
2.1.1 Le débat d'orientation budgétaire et le vote du budget.....	14
2.1.2 Le contenu et la publicité des informations budgétaires.....	15
2.1.3 L'exécution budgétaire	15
2.2 La fiabilité des comptes	16
2.2.1 La tenue du bilan patrimonial	16
2.2.2 Les comptes à apurer	17
2.2.3 Les provisions.....	18
3 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	20
3.1 L'analyse financière rétrospective 2016-2019.....	20
3.1.1 L'évolution des produits et des charges de gestion	22
3.1.2 La capacité d'autofinancement, la dette et la trésorerie.....	24
3.2 Les perspectives financières 2020-2023	26
3.2.1 Le projet de budget 2020 et son exécution	26
3.2.2 Les tendances pour 2021-2023	29
4 L'INVESTISSEMENT PUBLIC COMMUNAL.....	31
4.1 Le pilotage stratégique de l'investissement	31
4.1.1 La stratégie patrimoniale	31
4.1.2 La participation de la communauté d'agglomération dans les projets d'investissement	32
4.1.3 Le programme pluriannuel d'investissement.....	33
4.1.4 Les autorisations de programme et crédits de paiement	35

4.2	La mise en œuvre de l'investissement : la méthodologie des projets et la participation des usagers	35
4.2.1	La méthodologie des projets d'investissement	35
4.2.2	La participation des usagers.....	36
4.3	L'évolution des investissements	36
4.3.1	La programmation et l'exécution annuelle des investissements.....	36
4.3.2	Le financement de l'investissement.....	37
4.3.3	Les perspectives pour la fin d'année 2020.....	38
4.4	L'évaluation de l'investissement	39
5	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	41
5.1	Le pilotage des effectifs et la masse salariale	41
5.1.1	L'organisation des ressources humaines.....	41
5.1.2	L'évolution des effectifs	42
5.1.3	La masse salariale	43
5.2	Le temps de travail.....	44
5.2.1	Le respect de la durée légale.....	44
5.2.2	Les heures supplémentaires et les comptes épargne-temps	45
5.3	L'absentéisme	46
6	LA PROPRETÉ URBAINE	48
6.1	Les objectifs et le cadre juridique d'intervention	48
6.1.1	Les objectifs.....	48
6.1.2	Le cadre juridique d'intervention	49
6.2	L'organisation du service propreté et les moyens mobilisés	50
6.2.1	Les moyens humains.....	50
6.2.2	Les moyens techniques	52
6.2.3	Les contrats de prestation	52
6.2.4	Les coûts financiers	52
6.3	Les actions menées	53
6.3.1	Les actions directes de propreté.....	53
6.3.2	Les actions de signalement, de sensibilisation et de répression.....	56
6.4	L'évaluation des résultats	57
6.4.1	Les indicateurs de suivi de l'activité.....	57
6.4.2	Les « indicateurs objectifs de propreté »	58
6.4.3	La satisfaction des usagers.....	58
	ANNEXES	61

SYNTHÈSE

Membre de la communauté d'agglomération du Douaisis, la commune de Douai (Nord) compte près de 40 600 habitants en 2020 et s'appuie sur un budget de 50,2 M€ en dépenses réelles de fonctionnement¹. Disposant d'indicateurs socio-économiques peu favorables, elle est engagée, depuis plusieurs années, dans une politique de revitalisation de son centre-ville (« Douai cœur de ville »).

La situation financière est satisfaisante entre 2016 et 2019, avec une capacité d'autofinancement nette de 6,6 M€ dégagée en fin de période. Celle-ci s'explique, notamment, par une progression modérée des dépenses de fonctionnement, une augmentation conséquente des recettes fiscales et d'exploitation, et la stabilité des dotations reçues de l'État et de l'intercommunalité. Alors que le seuil d'alerte pour le ratio de désendettement se situe à 12 ans, celui de Douai s'élève à 3,8 ans, en moyenne, sur la période.

Toutefois, la commune dispose de marges de manœuvre en matière de gestion des ressources humaines, lesquelles représentent 57 % des charges du budget principal et ont augmenté de plus de 4 % depuis 2016.

L'épargne dégagée et les recettes obtenues² ont permis de financer, majoritairement, les dépenses d'équipement qui sont passées de 10,9 M€ en 2016 à 17,8 M€ en 2019. Depuis 2017, son montant de dépenses d'équipement par habitant est supérieur à la moyenne des communes de même taille. Néanmoins, la programmation des investissements peut être améliorée, par une meilleure fiabilisation du patrimoine et par l'élaboration d'un plan pluriannuel d'investissement portant sur les années 2020 et suivantes, adossé à une prospective financière.

La situation budgétaire pourrait cependant se tendre dès l'année 2020, alors même que les conséquences de la crise sanitaire ne sont pas entièrement connues à ce jour. Même si le budget supplémentaire adopté en juillet 2020 n'affecte pas profondément les équilibres financiers, la commune est invitée à poursuivre ses efforts afin de dégager les niveaux de ressources à même de lui permettre de continuer à investir, dans les prochaines années, tout en maintenant un endettement soutenable.

Enfin, priorité de la collectivité pour laquelle elle a consacré 2,2 M€ en 2019, la propreté urbaine s'appuie sur un service dédié d'une quarantaine d'agents. Membre de l'association des villes pour la propreté urbaine, son niveau de salissure se situe en-deçà de la moyenne des communes adhérentes. Elle mène de nombreuses actions de nettoyage et de sensibilisation. Pour autant, son cadre juridique d'intervention, décliné à travers des arrêtés municipaux, mériterait d'être renforcé. De plus, la commune gagnerait à développer des dispositifs d'évaluation de la satisfaction des usagers.

¹ Compte administratif 2019 (budgets consolidés).

² Notamment les subventions d'investissement versées par l'État et la communauté d'agglomération, et le fonds de compensation de la TVA.

RECOMMANDATIONS³

Recommandations (performance) – 1/2

	<i>Totalement mise en œuvre⁴</i>	<i>Mise en œuvre en cours⁵</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁶</i>	<i>Non mise en œuvre⁷</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : renforcer le contrôle des achats devant faire l'objet d'une procédure adaptée au regard de leurs montants afin de respecter pleinement les règles de la commande publique.		X			11
Recommandation n° 2 : valoriser, dans les comptes, l'ensemble des aides attribuées aux associations (subventions, aides en nature, mises à disposition d'agents communaux) après avoir passé les conventions correspondantes.		X			12
Recommandation n° 3 : mettre en cohérence l'inventaire physique des immobilisations et l'état de l'actif afin de disposer d'un état fiable du patrimoine communal.		X			17
Recommandation n° 4 : régulariser, dès que possible, les comptes de tiers afin de procéder à l'imputation définitive des recettes budgétaires.				X	18

³ Les recommandations ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

⁴ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

⁵ L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

⁶ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

⁷ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

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

Recommandations (performance) – 2/2

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 5 : pour les années 2020 et suivantes, établir un plan pluriannuel d'investissement intégrant les dépenses de fonctionnement induites, en adéquation avec les capacités financières de la commune, dès lors qu'auront été évaluées les conséquences de l'état d'urgence sanitaire.				X	34
Recommandation n° 6 : ajuster les effectifs budgétaires aux emplois pourvus afin d'améliorer le pilotage de la gestion des ressources humaines.				X	43
Recommandation n° 7 : développer des dispositifs visant à évaluer la satisfaction des usagers en matière de propreté urbaine, afin de renforcer l'efficacité des actions mises en œuvre.				X	59

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Douai (Nord), à compter de l'exercice 2016, a été ouvert le 8 janvier 2020 par lettre du président de la chambre adressée à M. Frédéric Chéreau, maire et ordonnateur en fonctions depuis avril 2014.

Le contrôle a porté, essentiellement, sur la situation comptable et financière ainsi que sur les ressources humaines. Une attention particulière a été accordée à l'investissement public communal dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières, ainsi qu'à la propreté urbaine au titre d'une enquête régionale.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 8 avril 2020 avec l'ordonnateur.

Lors de ses séances des 22 avril, 24 avril et 13 mai 2020, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été transmises à M. Chéreau par courrier du 10 juin 2020.

Par lettre du 29 juillet 2020, ce dernier a sollicité une prolongation de délai de réponse qui lui a été accordée par le président de la chambre.

L'ordonnateur a transmis ses réponses par courrier enregistré au greffe de la chambre le 4 septembre 2020.

Après avoir examiné celles-ci, la chambre, en sa séance du 21 septembre 2020, a arrêté les observations définitives suivantes.

AVERTISSEMENT

Le contrôle de la chambre régionale des comptes s'est déroulé durant l'entrée en vigueur des mesures prescrites par le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020, complété par le décret n° 2020-423 du 14 avril 2020, pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

De telles mesures sont susceptibles d'affecter la situation financière de la collectivité pour les exercices 2020 et suivants. Dans le cadre du présent contrôle, la chambre a cherché à en mesurer l'impact sur ses recettes et ses dépenses, en prenant en compte les éléments provisoires qui ont été portés à sa connaissance.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Présentation générale

Située dans le département du Nord et ville-centre de la communauté d'agglomération du Douaisis, la ville de Douai compte 40 605 habitants au 1^{er} janvier 2020⁸. Sa population a diminué de 7 % en dix ans.

Siège des Houillères du bassin du Nord et du Pas-de-Calais, Douai a été fortement touchée par la fin de l'exploitation du charbon dans les années 1980 et 1990. Elle a cherché à se reconvertir, notamment en accueillant une usine Renault et l'Imprimerie nationale.

La commune dispose d'indicateurs socio-économiques peu favorables, avec des taux de chômage (24,1 %) et de pauvreté (26 %) supérieurs aux moyennes régionales, respectivement de 17,1 % et 18,3 %⁹. Le niveau de vie médian annuel s'élève à 17 077 € et est inférieur à celui de la région (19 249 €) et à la moyenne nationale (19 785 €).

De nombreux équipements sportifs et culturels sont présents sur le territoire tels que le parc de loisirs Jacques Vernier, deux piscines et une bibliothèque municipales, le musée d'art de la Chartreuse, un conservatoire à rayonnement régional, un théâtre municipal à l'italienne ainsi que l'Hippodrome de Douai – Arras dit « le Tandem » (scène nationale). La commune est engagée, depuis plusieurs années, dans une politique de revitalisation du centre-ville visant à développer l'attractivité du territoire. Elle a ainsi été retenue dans le plan gouvernemental « Action cœur de ville » lancé en 2018.

1.2 La gouvernance

1.2.1 Le conseil municipal

Les délégations de pouvoirs données au maire par le conseil municipal, les arrêtés de délégation et de signature du maire aux adjoints et conseillers délégués, et le règlement intérieur du conseil municipal n'appellent pas d'observation.

La commune respecte les dispositions de l'article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales (CGCT) selon lesquelles elle doit afficher et mettre en ligne le compte rendu de la séance du conseil municipal dans le délai d'une semaine qui suit sa tenue. Elle publie également, sur son site internet, le procès-verbal détaillé de la séance.

⁸ Source : Insee. Population légale totale 2017. Celle-ci était de 43 811 habitants en 2007.

⁹ Source : Insee. Données disponibles les plus récentes avant la crise sanitaire de 2020.

1.2.2 L'organisation des services

La commune comprend trois directions générales adjointes¹⁰, rattachées au directeur général des services. Quinze autres directions ou services sont également placés sous sa responsabilité : marchés publics, jardins cadre de vie et sports (dont le service propreté urbaine), voirie, bâtiments, population, ressources humaines, affaires juridiques, informatique et technologies de communication, commerce, fêtes et vie associative, participation citoyenne, archives, bibliothèque municipale, musée de la Chartreuse, et communication.

Tant l'organigramme que la présentation des services, disponibles sur le site internet de la commune, mériteraient d'être actualisés et mis en cohérence. Par exemple, il est fait mention d'une direction générale des services techniques qui n'existe plus.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur précise que l'organigramme est en cours d'actualisation suite au renouvellement de l'exécutif après les élections municipales de 2020.

La chambre relève que si sa population devait passer en dessous du seuil des 40 000 habitants dans les années à venir, suivant en cela la tendance démographique observée, la commune ne serait plus en capacité de recruter certains cadres d'emplois d'encadrement supérieur¹¹.

La commune s'appuie sur diverses instances de pilotage : comité de direction, comité de suivi du plan pluriannuel d'investissement (PPI), réunion hebdomadaire entre le directeur général des services et ses directeurs.

Elle sollicite un cabinet extérieur pour procéder à des audits, qui ont été réalisés, à sa demande, en début et en fin de mandat. Elle dispose d'un PPI mais qui ne constitue pas un outil prospectif (cf. *infra*, partie investissement public communal). Il n'y a pas de plan pluriannuel en fonctionnement. Bien que s'appuyant sur des rapports sectoriels, la commune n'élabore pas de rapport annuel d'activité à l'échelle de la collectivité. Un tel document pourrait se justifier au regard de sa taille. Il permettrait aux élus, aux services et aux citoyens de prendre connaissance de l'ensemble des actions menées et des moyens mobilisés, avec des indicateurs de résultat.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique avoir conscience de l'utilité d'un tel document et qu'il examinera les moyens pour l'établir.

¹⁰ Une DGA « affaires scolaires et finances » de 129 postes, une DGA « affaires immobilières, urbanisme et hygiène » de 11 postes, et une DGA « conservatoire à rayonnement régional et théâtre » de 74 postes.

¹¹ Administrateurs territoriaux, ingénieurs territoriaux en chef, conservateurs territoriaux en chef du patrimoine et des bibliothèques, etc.

1.3 Le contrôle des risques et les systèmes d'information

La commune fait état de nombreux dispositifs de contrôle interne et de maîtrise des risques en matière juridique, de ressources humaines, de marchés publics et de finances. D'autres types de risques sont aussi pris en compte (sécurité incendie, routière, sanitaire).

Ainsi, elle dispose d'un plan communal de sauvegarde¹² daté de février 2020. Il mériterait de faire l'objet d'un arrêté actualisé¹³.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur confirme que le plan fera l'objet d'un arrêté actualisé incluant les modifications liées, notamment, à la crise sanitaire.

Dans le cadre de la crise sanitaire liée au covid-19, la collectivité a adopté un plan de continuité d'activité et mis en place une organisation de ses services en mode « gestion de crise », visant à assurer les missions essentielles pour rester en contact avec la population : création d'une cellule interne « coordination de crise » et mobilisation des équipes dans le cadre de neuf pôles (accueil, solidarité, sécurité, économie, technique, ressources humaines, informatique, communication, et « masques en tissu »).

Concernant la commande publique, si une charte interne sur les procédures existe, elle n'a pas empêché la réalisation de plusieurs achats hors marchés alors que les montants étaient supérieurs au seuil réglementaire alors en vigueur des 25 000 € HT (cf. *infra*, partie commande publique).

En matière informatique, la commune a mis en place des processus visant à assurer la sécurité de ses systèmes d'information. Ils s'appuient sur l'identification des risques (perte ou altération des données) et des outils de protection (anti-virus, anti-spam, pare-feu, paramétrage des serveurs, sauvegarde des données). Conformément à la réglementation sur la protection générale des données, la commune a désigné, dès mai 2018, un délégué à la protection des données¹⁴ en la personne du directeur de l'informatique. Si ces procédures paraissent efficaces, elles mériteraient d'être formalisées dans un « schéma directeur informatique » ou un « plan de sécurité des systèmes d'information » afin d'en renforcer la cohérence ainsi que leur appropriation par l'ensemble des élus et des services.

¹² Créée par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, le plan communal de sauvegarde est un outil de gestion de crise qui doit permettre au maire de faire face à une situation exceptionnelle sur le territoire communal (tempête, canicule, accident, catastrophe naturelle, crise sanitaire...).

¹³ L'arrêté en vigueur relatif au plan communal de sauvegarde date de 2010. Il prévoit, en outre, une publication du document sur le site internet de la commune.

¹⁴ Cf. règlement européen n° 2016-679 sur la protection générale des données (dit « RGPD »), en vigueur dans l'Union européenne depuis le 25 mai 2018, et transposé en droit français par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles. Le délégué à la protection des données est chargé de mettre en œuvre, au sein de l'organisme qui l'a désigné, la conformité au règlement précité de l'ensemble des traitements de données mis en œuvre.

1.4 La commande publique

La commune dispose d'une direction des marchés publics de six agents rattachée au directeur général des services. Conformément aux dispositions de l'article R. 2196-1 du code de la commande publique, elle respecte ses obligations en matière de publication des « données essentielles » et dispose d'un profil d'acheteur¹⁵. La direction suit, également, les marchés du centre communal d'action sociale dans le cadre d'une convention de mutualisation. Elle assure, enfin, des formations en interne. En 2019, 59 marchés publics ont été passés pour un total de 19,4 M€, un montant non négligeable au regard des 45 M€ de mandats payés sur l'année¹⁶.

La commune fait état d'un nombre limité de contentieux sur la période 2016-2019. Ils concernent deux marchés d'aménagement de parcours ludiques au parc Jacques Vernier, la maîtrise d'œuvre des travaux de réhabilitation du parc Charles Bertin et le marché d'exploitation de chauffage. Sur ce dernier cas, la commune s'est aperçue d'une erreur, sur plusieurs années, de facturation des consommations de la piscine des Glacis pour un montant total de près de 95 000 €. Un accord transactionnel a été conclu en 2018 avec la société titulaire du marché afin de réparer le préjudice.

La collectivité a fait le choix de ne plus s'appuyer sur un logiciel dédié. Les procédures de passation et de publicité s'appuient sur des fiches de renseignements et sont fixées dans une charte interne, qui détermine le rôle de chacun. Ainsi, jusqu'en 2019, la direction des marchés avait la responsabilité directe des achats de plus de 50 000 € HT¹⁷, les services opérationnels s'occupant des marchés d'un montant inférieur.

Comme indiqué plus haut, cette organisation n'a pas permis d'éviter que des achats supérieurs à 25 000 € HT¹⁸ aient été effectués en dehors du cadre réglementaire des marchés publics. Entre 2016 et 2019, ces mandats représentent un montant de 659 858 €.

Ces achats auraient dû relever de marchés à procédure adaptée. Dans plusieurs cas, il n'y a eu qu'une seule offre reçue (et souvent d'une entreprise déjà titulaire d'autres marchés de la commune), mettant en évidence une publicité insuffisante. Sur d'autres dossiers, aucune mesure de publicité n'a été faite, la ville arguant de « l'urgence » mais sans que les procédures adéquates aient été respectées en la matière¹⁹. Sur un autre dossier, la commune n'a pas été en mesure de retrouver les pièces justificatives, « au motif que l'agent chargé du dossier est parti en retraite ». Enfin, étant donné que ces mandats ont été émis « hors marchés », le conseil municipal n'en a pas été informé, alors qu'il aurait dû l'être en vertu de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales.

¹⁵ Le profil d'acheteur est la plateforme de dématérialisation permettant, notamment, aux acheteurs de mettre les documents de la consultation à disposition des opérateurs économiques. Les « données essentielles » concernent, notamment, le titulaire, l'objet, la durée, le montant, et les modifications du marché.

¹⁶ En investissement et en fonctionnement, hors charges de personnel et indemnités des élus.

¹⁷ La commune a justifié ce montant comme étant le seuil à partir duquel le paiement de l'avance était prévu.

¹⁸ Seuil à partir duquel les marchés de fournitures, services et travaux devaient respecter une obligation de publicité libre ou adaptée. Ce seuil a été augmenté à 40 000 € HT à partir du 1^{er} janvier 2020.

¹⁹ Tant l'urgence « impérieuse » que l'urgence « simple » reposent sur des conditions strictes à respecter.

Selon la commune, le problème devrait être résolu à compter de 2020, la charte interne ayant été actualisée et la direction des marchés publics ayant, désormais, la gestion directe de tous les achats supérieurs à 40 000 € HT²⁰. Pour autant, la chambre lui recommande de rester vigilante sur le respect des principes de la commande publique ; ceux-ci s'appliquent dès le premier euro.

Recommandation n° 1 : renforcer le contrôle des achats devant faire l'objet d'une procédure adaptée au regard de leurs montants, afin de respecter pleinement les règles de la commande publique.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'en ce qui concerne la gestion des achats relevant d'une procédure adaptée, un visa des engagements par la direction des marchés publics sera prochainement mis en place, ainsi que la généralisation de la publicité sur son profil d'acheteur dématérialisé.

1.5 Les relations avec les associations

En 2019, les subventions totales de fonctionnement allouées aux associations s'élèvent à 4,9 M€, en diminution de 5 % par rapport à 2016. Conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les bénéficiaires dont la subvention annuelle est supérieure à 23 000 €²¹ font régulièrement l'objet d'une convention. La commune publie également, sur son site internet, les aides attribuées.

Pour autant, plusieurs points peuvent être améliorés. Si la commune reçoit, chaque année, les documents budgétaires et comptables requis, elle a dû relancer, suite au contrôle de la chambre, deux associations sportives qui n'avaient pas transmis leurs comptes depuis la saison 2017-2018. Par ailleurs, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales et à l'instruction budgétaire et comptable M14, la commune doit valoriser ses aides en nature dans ses comptes administratifs. Or, elle ne le fait que pour la mise à disposition de locaux. La prise en charge de dépenses (fluides, télécommunications, personnel) n'y est pas retracée. Pourtant, elle semble être en mesure de le faire puisque certaines conventions de financement indiquent des aides en nature²².

²⁰ Correspondant au nouveau seuil de dispense de publicité et de mise en concurrence depuis le 1^{er} janvier 2020.

²¹ En 2019, 29 associations sont concernées.

²² Peuvent être citées les conventions passées avec les Francs nageurs cheminots de Douai et Gayant Basket.

Enfin, alors que des agents municipaux travaillent dans des associations, notamment sportives, la commune n'a pas passé de convention de mise à disposition avec les structures concernées, ni exigé le remboursement du coût des rémunérations. Celui-ci n'apparaît pas dans ses comptes. Elle ne respecte donc pas les règles de la mise à disposition d'agents territoriaux figurant aux articles 61 à 63 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et précisées dans le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités locales²³. Lors du contrôle, la commune a indiqué à la chambre que les agents mis à disposition ne représentaient que 47 heures de travail par semaine, soit environ 1,3 ETP, et qu'elle régulariserait la situation dès que possible.

Au regard des éléments exposés précédemment, la chambre recommande à la commune de valoriser, dans ses comptes, l'ensemble des aides qu'elle apporte aux associations, quelle qu'en soit la nature.

Recommandation n° 2 : valoriser, dans les comptes, l'ensemble des aides attribuées aux associations (subventions, aides en nature, mises à disposition d'agents communaux) après avoir passé les conventions correspondantes.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a transmis le compte administratif 2019 qui intègre, désormais, la mise à disposition des locaux pour les associations bénéficiaires de financements municipaux, ainsi que la valorisation des avantages en nature, pour celles qui perçoivent plus de 20 000 € de subvention communale. Il indique, par ailleurs, que les directions travaillent à intégrer les dépenses de personnel dans les avantages en nature.

1.6 Les relations avec la communauté d'agglomération du Douaisis

Entre 2016 et 2019, peu de compétences ont été transférées à la communauté d'agglomération du Douaisis (CAD). Celle-ci a récupéré le tourisme²⁴, au 1^{er} juillet 2017, entraînant une diminution des charges de la commune d'environ 405 000 € en année pleine ; l'attribution de compensation versée à cette dernière a été diminuée d'autant.

Par ailleurs, la ville participe à divers groupements de commande en matière d'entretien des réseaux d'eaux usées et pluviales, de fourniture de ramettes de papier, et de nettoyage et de propreté sur les espaces naturels, les voiries et les espaces publics.

²³ Le décret précise notamment que « la mise à disposition est prononcée par arrêté de l'autorité territoriale (...) dans les conditions définies par la convention de mise à disposition ». Il indique que « l'organisme d'accueil rembourse à la collectivité (...) la rémunération du fonctionnaire mis à disposition ».

²⁴ Avec, notamment, la reprise de l'office de tourisme de Douai dans le cadre d'un office intercommunal.

La collectivité bénéficie d'une fiscalité reversée par la CAD²⁵ qui n'a que très légèrement diminué (- 0,1 M€) entre 2016 et 2019, pour atteindre 12,56 M€ en fin de période. L'attribution de compensation en constitue la majeure partie (11,3 M€), en baisse de près de 0,4 M€ depuis 2016 (en raison du transfert de la compétence « tourisme » évoquée plus haut). Dans le même temps, la commune a bénéficié d'une augmentation de la dotation de solidarité communautaire (+ 0,36 M€).

En 2019, la commune a reçu 2,9 M€ de fonds de concours²⁶ : 80 000 € d'aides en fonctionnement pour ses piscines municipales et 2,8 M€ de recettes d'investissement pour la mise en place d'équipements pour les usagers, la résorption des friches commerciales du centre-ville et le réaménagement des boulevards. Ces fonds de concours ont beaucoup augmenté car ils s'élevaient à 1 M€ par an environ, entre 2016 et 2018.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Douai se caractérise par des indicateurs socio-économiques peu favorables.

Conformément à la réglementation, la commune rend publiques, sur son site internet, de nombreuses informations (procès-verbaux détaillés des conseils municipaux, liste des associations aidées...).

Les processus visant à assurer la sécurité de ses systèmes d'information mériteraient d'être formalisés dans un document cadre.

Le contrôle des achats relevant d'une procédure adaptée doit être renforcé afin d'assurer le respect des règles de la commande publique. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2020, la direction des marchés publics centralise la passation et l'attribution de toutes les procédures adaptées et, suite au contrôle de la chambre, devrait mettre en place, pour ces marchés, un visa des engagements et généraliser la publicité sur sa plateforme dématérialisée d'acheteur.

La commune doit valoriser, dans ses comptes administratifs, l'ensemble des aides qu'elle apporte aux associations, y compris en nature. Ce travail est en cours mais reste à approfondir concernant la mise à disposition d'agents municipaux.

Elle bénéficie, de la part de la communauté d'agglomération du Douaisis, de dotations fiscales qui sont restées, globalement, quasi stables entre 2016 et 2019. Dans le cadre de projets visant à améliorer les équipements et le cadre de vie, elle reçoit également des fonds de concours importants, surtout en 2019.

Dans le contexte de la crise sanitaire liée au covid-19, la commune a mis en place une organisation de ses services visant à assurer les missions essentielles pour la population.

²⁵ Attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire versées par la CAD, et fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales versé par l'État au titre de la CAD.

²⁶ Le fonds de concours désigne le versement de subvention entre un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et ses communes membres afin de financer un équipement ou le fonctionnement de celui-ci.

2 LA QUALITÉ DES INFORMATIONS BUDGÉTAIRES ET LA FIABILITÉ DES COMPTES

2.1 La qualité des informations budgétaires

2.1.1 Le débat d'orientation budgétaire et le vote du budget

Conformément à l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales, la commune organise, chaque année, un débat d'orientation budgétaire dans le délai des deux mois précédant le vote du budget, sur la base d'un rapport détaillé. Néanmoins, l'article précité mentionne que « *dans les communes de plus de 10 000 habitants, le rapport (...) comporte, en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail* »²⁷.

Si le rapport sur les orientations budgétaires comporte une partie consacrée aux ressources humaines, celle-ci ne donne d'information, ni sur les avantages en nature ni sur le temps de travail. Concernant les effectifs, seuls les emplois permanents sont présentés, alors que la commune a, aussi, recours à des agents sur emplois non permanents. Tous ces éléments mériteraient d'être développés dans le rapport.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que des informations sur les avantages en nature et le temps de travail seront apportées dans les rapports lors des prochains exercices.

Conformément aux dispositions de l'article L. 2311-1-2 du code général des collectivités territoriales, la commune a présenté, en 2020, préalablement aux débats sur le projet de budget, un rapport sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes sur son territoire²⁸.

Concernant le vote annuel du budget primitif, celui-ci n'appelle pas de remarque. En revanche, la chambre a relevé que sur la période 2016-2018, la commune n'a pas procédé au vote du compte de gestion préalablement à celui du compte administratif, ce qui aurait pu entraîner l'annulation de ce dernier par le juge administratif, en vertu des articles L. 1612-12 et L. 2121-31 du code précité. Elle s'est conformée au droit en 2019.

²⁷ Dispositions issues de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ».

²⁸ Dispositions issues de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

2.1.2 Le contenu et la publicité des informations budgétaires

De manière générale, les documents budgétaires sont conformes aux maquettes prévues par l'instruction M14. Néanmoins, concernant les annexes au compte administratif, celle relative aux concours financiers apportés à des tiers ne valorise pas l'ensemble des aides municipales en nature (cf. *supra*, partie relations avec les associations), et celle qui se rapporte aux effectifs est incomplète concernant les agents non-titulaires (cf. *infra*, partie ressources humaines). À la suite du contrôle de la chambre, ces éléments ont été précisés dans le compte administratif 2019.

Concernant les ratios financiers que la commune doit présenter en vertu de l'article R. 2313-1 du code général des collectivités territoriales, leurs modalités de calcul ont été ajustées en 2018, soit pour prendre en compte la population légale au 1^{er} janvier de l'exercice concerné, soit pour intégrer la part « aménagement » en plus de la part « forfaitaire » dans le ratio « dotation globale de fonctionnement/population ». En revanche, la chambre rappelle que les subventions d'investissement versées doivent être exclues pour déterminer le montant correct des dépenses d'équipement brut par habitant.

Enfin, en vertu des articles L. 2313-1 et R. 2313-8 du code général des collectivités territoriales, une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles doit être élaborée et jointe au budget primitif et au compte administratif. À la suite du contrôle de la chambre, celle-ci a été jointe au budget primitif 2020, ainsi qu'au compte administratif 2019. La commune est également invitée à mettre ces documents en ligne, sur son site internet, dans un délai d'un mois après leur adoption²⁹.

2.1.3 L'exécution budgétaire

Une prévision budgétaire, aussi juste que possible, participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget, conformément à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales.

Globalement, les taux d'exécution budgétaire de la commune sont satisfaisants³⁰.

Sur la période 2016-2019, les taux de réalisation sont de 100,5 % pour les recettes et 96,9 % pour les dépenses de fonctionnement. La collectivité procède, chaque année, à des rattachements de charges et de produits.

²⁹ Les documents budgétaires sont les suivants : la présentation brève et synthétique jointe au budget primitif et au compte administratif, le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat d'orientation budgétaire, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12 du code général des collectivités territoriales.

³⁰ Cf. tableau n° 20 en annexe n° 1.

Concernant la section d'investissement, en incluant les restes à réaliser, les taux moyens de réalisation sont de 87,5 % pour les recettes et 98,9 % pour les dépenses réelles. La part des restes à réaliser en investissement est de 13,7 % pour les recettes et 30,5 % pour les dépenses, en moyenne. Leur inscription est conforme à leur définition donnée à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales³¹.

2.2 La fiabilité des comptes

La fiabilité des comptes est garante de l'image fidèle de la situation financière et patrimoniale d'une collectivité.

2.2.1 La tenue du bilan patrimonial

L'instruction M14 prévoit que les comptes 203 « Frais de recherche » soient apurés par amortissement³² ou par réintégration dans un compte d'actif. Or, au 31 décembre 2019, ils présentent un solde débiteur de près de 900 000 €.

D'après la réponse aux observations provisoires de la chambre, une grande partie de ce solde serait constituée par les études réalisées en 2019 ; il est prévu que ces sommes soient apurées à l'issue de la durée d'amortissement de cinq années.

De plus, lorsque les immobilisations, inscrites au compte 23 « Immobilisations en cours » sont achevées, elles doivent être comptabilisées au compte définitif concerné (compte 21 « Immobilisations corporelles ») et être, ainsi, intégrées à l'actif patrimonial de la collectivité. Si la commune s'efforce de procéder correctement à cette intégration³³, le solde des immobilisations en cours demeure important (14,4 M€ en 2019) ; en 2017, elle a dû effectuer une régularisation, pour un montant total de plus de 1,4 M€, concernant des opérations remontant aux années 1960 et 1990.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que la commune porte une attention particulière à l'apurement des travaux de voirie et travaux sur bâtiments.

Malgré ces transferts, l'inventaire communiqué par la commune et l'état de l'actif transmis par le comptable public présentent un écart conséquent de plus de 12 M€ en valeur nette, fin 2019, alors qu'ils devraient, normalement, correspondre.

Dans sa réponse, l'ordonnateur précise qu'un travail, dont il souligne la lourdeur, est en cours pour traiter les différences qui concernent, principalement, la reprise des acquisitions et cessions de terrains et l'inventaire des œuvres d'art du musée.

³¹ « Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

³² La commune ne pratique l'amortissement des frais de recherche que depuis 2013.

³³ Elle dispose, pour cela, de « fiches inventaires provisoires » (créées dès commencement de travaux) qu'elle transfère sur des « fiches mère d'origine du bien » avec des certificats d'intégration transmis au trésorier.

Tableau n° 1 : Cohérence des états du patrimoine

(en €)	Valeur nette comptable
État de l'actif 2019 (a)	355 627 848
Inventaire 2019 (b)	343 224 061
Écart (a - b)	12 403 787

Source : chambre régionale des comptes d'après l'inventaire de la commune et l'état de l'actif du comptable public, avec retraitements par la commune.

La commune a rencontré, par le passé, des difficultés pour établir correctement son inventaire, liées à la multiplicité des sources, à la mise en place tardive de l'amortissement de certains frais, ou encore à la présence, dans l'inventaire, de biens totalement amortis depuis plus de dix ans mais pour lesquels elle n'est pas certaine de leur existence. Depuis 2008, elle mène un travail visant à regrouper, sur les « fiches inventaires » de son logiciel comptable, l'ensemble des informations détenues sur les divers états disponibles³⁴.

Conformément à l'instruction M14, le suivi du patrimoine communal est une responsabilité conjointe de l'ordonnateur et du comptable public puisque le premier est chargé de la tenue de l'inventaire des biens, indispensable à la mise à jour de l'état de l'actif, produit tous les deux ans par le second. La chambre ne peut donc que recommander à la commune de poursuivre ses efforts de mise en cohérence, en lien avec la trésorerie municipale.

Recommandation n° 3 : mettre en cohérence l'inventaire physique des immobilisations et l'état de l'actif afin de disposer d'un état fiable du patrimoine communal.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est dit conscient de l'enjeu de disposer d'un état du patrimoine fiable et s'est engagé à poursuivre, en partenariat avec le comptable public, les travaux en ce sens.

2.2.2 Les comptes à apurer³⁵

Une collectivité peut intervenir dans la réalisation d'un ouvrage pour le compte d'un tiers, si ce dernier est défaillant ou dans le cadre d'un mandat, conformément à l'article L. 2213-25 du code général des collectivités territoriales. Des règles comptables doivent être respectées, en particulier le suivi du paiement d'avances ou d'acomptes, l'information de l'assemblée délibérante et l'assurance de l'équilibre financier de l'opération. Une fois terminée, le coût de celle-ci doit être remboursée par le tiers concerné dans un délai raisonnable afin qu'elle soit apurée et qu'il n'y ait pas de solde injustifié.

³⁴ Inventaire du musée, ancien logiciel (mais dont les informations sont incomplètes), données de la trésorerie.

³⁵ Cf. tableau n° 21 en annexe n° 1.

Dans le cas de Douai, les opérations, dont certaines sont anciennes et achevées, ne sont pas équilibrées. Ainsi, fin 2019, les travaux réalisés d'office pour compte de tiers et les opérations effectuées sous mandat présentent, respectivement, des soldes débiteurs de 396 708 € et de 853 190 €, soit un total de près d'1,25 M€. Ces sommes constituent une charge potentielle pour le budget de la commune.

Ainsi, alors que le montant des admissions en non-valeur était limité et en diminution entre 2016 et 2018³⁶, il augmente fortement en 2019 (186 184 €). Cette hausse s'explique, notamment, par des travaux anciens effectués pour compte de tiers à hauteur de 137 974 € qui n'ont pas été remboursés et dont les frais ont été admis en non-valeur.

La chambre recommande donc que les opérations pour compte de tiers soient apurées dans les meilleurs délais.

Recommandation n° 4 : régulariser, dès que possible, les comptes de tiers afin de procéder à l'imputation définitive des recettes budgétaires.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur s'est engagé à procéder à ces régularisations, en lien avec le comptable public.

2.2.3 Les provisions

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

Entre 2016 et 2018, la commune n'a constitué aucune provision. Des dotations de faibles montants ont été inscrites au budget 2019, reprises en 2020 concernant des contentieux relatifs aux deux marchés de travaux d'aménagement de parcours ludiques au parc Jacques Vernier³⁷.

Pourtant, dans le cadre du contrôle de la chambre, la commune a indiqué avoir identifié des risques financiers potentiels mais pour lesquels elle n'a pas pris de provisions (cas des recettes de loyers au titre de baux commerciaux). Sur d'autres dossiers datant de plusieurs années, elle n'a inscrit des provisions qu'à partir de 2020. Il en est ainsi de deux demandes d'indemnités, l'une d'un montant de 62 000 € concernant une expropriation datant de 1989, et l'autre, de 33 825 €, relative à un contentieux avec un agent remontant à 2015.

La chambre invite la commune à évaluer si un risque rend nécessaire, dès son apparition, la constitution d'une provision.

³⁶ Une admission en non-valeur est la décision de ne pas poursuivre le recouvrement d'une créance en raison de l'insolvabilité ou de l'absence du débiteur. Leur montant est de 66 856 € en 2016, 18 933 € en 2017 et 2 029 € en 2018.

³⁷ Cf. *supra*, partie commande publique. Deux provisions de 5 000 €, chacune, ont été inscrites au budget 2020 afin de couvrir des frais d'expertise.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur souligne que, compte tenu de la longueur de certaines procédures contentieuses, la commune attend que le risque financier soit réel avant de constituer une provision. Par ailleurs, il précise que des crédits sont ouverts chaque année pour tenir compte des frais engendrés pour les contentieux en cours ou qui pourraient survenir en cours d'année.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité des documents budgétaires peut être améliorée sur plusieurs points : la mention d'informations en matière de ressources humaines dans le rapport sur les orientations budgétaires (agents contractuels, avantages en nature, temps de travail), l'exactitude et la complétude de certains états annexes (effectifs, concours financiers aux tiers), et le calcul des ratios financiers.

En matière de fiabilité des documents comptables, la commune est invitée à achever l'apurement de certains comptes (frais de recherche, travaux pour compte de tiers et opérations sous mandat).

Enfin, un travail de mise en cohérence entre bilan comptable et état physique des immobilisations serait de nature à améliorer la fiabilité de la connaissance du patrimoine.

Sur ces sujets, l'ordonnateur s'est engagé à entreprendre, avec le comptable public, les travaux en ce sens.

3 LA SITUATION FINANCIÈRE

La chambre a procédé à une analyse à la fois rétrospective et prospective de la situation financière de la commune. Elle s'est attachée, pour la partie prospective, à prendre en compte les effets de la crise sanitaire de la Covid-19 qui a démarré en mars 2020. Elle s'est appuyée, pour ce faire, sur les éléments portés à sa connaissance lors de son contrôle ; ils sont, par définition, provisoires et appelés à évoluer.

3.1 L'analyse financière rétrospective 2016-2019

La commune dispose d'un budget principal et d'un budget annexe « TVA ». Bien que l'impact de ce dernier soit faible sur les indicateurs financiers de la collectivité, la chambre a appréhendé la situation financière de manière consolidée afin de neutraliser les changements de périmètre du budget annexe³⁸.

La situation financière est globalement satisfaisante, les équilibres étant assurés sur la période 2016-2019.

³⁸ Suite à un travail réalisé avec la trésorerie municipale, la commune a décidé, à partir de 2019, de ne mettre au budget annexe que les activités entièrement soumises à TVA : théâtre, parc de loisirs Jacques Vernier et parkings à barrière. Les activités partiellement soumises à TVA ont été regroupées au budget principal : location d'immeubles et de salles, restauration scolaire. Les activités piscines, musée et occupation de la voirie publique (hors parkings à barrière) sont restées inchangées, au budget principal. Cf. tableaux n° 22 et n° 23 en annexe n° 2.

Tableau n° 2 : Analyse financière synthétique - 2016-2019 (budgets consolidés)

	(en €)	2016	2017	2018	2019
1	Recettes réelles de fonctionnement*	59 378 415	59 619 677	60 393 233	61 389 432
2	dont recettes de la fiscalité locale	24 251 825	24 774 200	25 203 629	24 924 527
3	dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	12 763 901	12 477 727	12 633 544	12 636 997
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	14 978 942	14 802 564	14 886 851	14 851 645
5	Dépenses réelles de fonctionnement*	48 959 394	49 792 650	50 013 497	50 215 037
6	dont charges à caractère général	11 300 737	11 587 970	11 483 482	11 692 268
7	dont charges brutes de personnel (hors atténuations de charges)	27 113 840	27 816 309	27 895 163	27 984 306
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	5 164 651	4 821 815	4 805 564	4 775 345
9	dont intérêts de la dette	1 430 304	1 294 181	1 230 957	1 193 402
10	Capacité d'autofinancement brute³⁹	10 409 535	9 617 827	10 239 788	11 016 685
11	Annuité en capital de la dette	4 887 412	4 941 156	4 453 893	4 442 456
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	5 522 123	4 676 672	5 785 895	6 574 229
13	Recettes d'investissement hors emprunt	5 311 786	5 084 030	6 461 824	9 973 144
14	Financement propre disponible⁴⁰ (= 12 + 13)	10 833 909	9 760 702	12 247 719	16 547 373
15	Dépenses d'équipement ⁴¹	10 865 725	14 492 267	16 392 593	17 850 728
16	Nouveaux emprunts de l'année	0	6 000 000	9 000 000	3 000 000
17	Encours de dette du budget principal au 31/12 ⁴²	36 694 658	37 772 045	42 378 688	40 967 422
18	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)⁴³	3,5	3,9	4,1	3,7

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et de gestion.

* Hors prise en charge du déficit du budget annexe par le budget principal (143 584 € en 2019).

³⁹ La capacité d'autofinancement brute correspond à l'épargne dégagée par l'activité courante de la collectivité sur un exercice. Elle devient disponible pour couvrir tout ou partie des dépenses d'investissement, y compris l'amortissement du capital de la dette. La CAF brute moins ce dernier constitue la CAF nette.

⁴⁰ Le financement propre disponible correspond aux ressources hors emprunt dont dispose la collectivité pour financer ses dépenses d'équipement.

⁴¹ Dépenses d'équipement réelles nettes (hors subventions d'équipement, désinvestissements et comptes de tiers).

⁴² Conformément aux méthodes appliquées par les juridictions financières, l'encours de dette correspond au compte 16 (hors compte 1688 « intérêts courus »).

⁴³ La capacité de désendettement mesure le nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser la totalité des emprunts que la collectivité a contractés si sa capacité d'autofinancement était intégralement consacrée à ce remboursement.

3.1.1 L'évolution des produits et des charges de gestion

3.1.1.1 Les produits

Les produits de gestion atteignent 60,3 M€ en 2019 et sont constitués, principalement, de 41 % de ressources fiscales propres (24,9 M€), 31 % de dotations et participations (18,7 M€), 21 % de fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité (12,6 M€), et 7 % de ressources d'exploitation (4 M€).

Concernant les produits institutionnels, la dotation globale de fonctionnement reste quasiment stable, passant de 15 M€ en 2016 à 14,8 M€ en 2019, soit 363 € par habitant en fin de période, un niveau bien supérieur à la moyenne de la strate de 199 €⁴⁴. En dépit de la baisse de la dotation forfaitaire intervenue, notamment, dans le cadre du plan national de redressement des comptes publics, la commune a bénéficié d'une forte hausse de la dotation d'aménagement au titre de la péréquation de l'État⁴⁵.

Tableau n° 3 : Évolution des dotations et de la fiscalité reversée par l'État et l'intercommunalité

(en €)	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Dotations et participations	18 730 232	18 710 133	18 647 713	18 729 138	0,0 %
<i>dont dotation forfaitaire</i>	7 216 444	6 593 094	6 487 154	6 421 716	- 3,8 %
<i>dont dotation d'aménagement</i>	7 762 498	8 209 470	8 399 697	8 429 929	2,8 %
Fiscalité reversée par l'État ou l'intercommunalité	12 763 901	12 477 727	12 633 544	12 636 997	- 0,3 %
<i>dont attribution de compensation brute</i>	11 694 545	11 495 985	11 297 426	11 301 564	- 1,1 %
<i>dont dotation de solidarité communautaire brute</i>	302 504	277 091	658 352	658 583	29,6 %
<i>dont fonds de péréquation (FPIC)</i>	686 726	624 525	597 726	596 749	- 4,6 %
Total produits « institutionnels »	31 494 133	31 187 860	31 281 256	31 366 135	- 0,1 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et de gestion.

Les produits fiscaux et d'exploitation, sur lesquels la commune dispose de marges de manœuvre, connaissent une dynamique de progression (+ 2,3 % en moyenne annuelle).

⁴⁴ Communes de 20 000 à 50 000 habitants (sources : DGCL et DGFIP).

⁴⁵ Composée de la dotation de solidarité urbaine et de la dotation nationale de péréquation.

Tableau n° 4 : Évolution des produits de la fiscalité et d'exploitation

(en €)	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Ressources fiscales propres nettes	24 251 825	24 774 200	25 203 629	24 924 527	-
Ressources d'exploitation*	2 747 173	2 749 770	2 891 897	4 007 754	-
Total produits « flexibles »	26 998 997	27 523 970	28 095 526	28 932 356	2,3 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et de gestion.

* Hors prise en charge du déficit du budget annexe par le budget principal.

En particulier, le produit des ressources fiscales augmente de 4 % entre 2016 et 2018 avant de diminuer en 2019 mais uniquement en raison d'un changement de périmètre comptable entre budget principal et budget annexe⁴⁶. En le neutralisant, il continuerait de progresser en 2019 (+ 1,7 % environ par rapport à 2018). L'augmentation des ressources fiscales est liée à l'évolution positive des bases⁴⁷ et des droits de mutation dont le produit croît de 58 %, passant de 0,7 M€ en 2016 à 1,1 M€ en 2019.

Les taux des impôts locaux ont fait l'objet d'une augmentation en 2016 et n'ont pas été modifiés depuis. Le taux actuel de taxe d'habitation (28,95 %) est supérieur à la moyenne nationale de la strate (20 %), mais légèrement inférieur à celle des communes de même taille du département du Nord (29,12 %). Quant à la taxe sur le foncier bâti (29,55 %), son taux est supérieur tant à la moyenne nationale de strate (23,19 %) qu'à celle des communes de même taille du département (26,9 %).

Enfin, la croissance des ressources d'exploitation résulte, notamment, d'une progression des recettes d'occupation du domaine public, de location de baux commerciaux et des recettes scolaires et périscolaires.

Globalement, les recettes réelles de fonctionnement croissent de 3,4 % entre 2016 et 2019 et s'élèvent à 61,39 M€ en fin de période.

⁴⁶ En 2019, les droits de stationnement (0,7 M€), auparavant inscrits dans les ressources fiscales, ont été transférés dans les recettes d'exploitation.

⁴⁷ Les bases locatives font l'objet d'une revalorisation nationale annuelle. Concernant Douai, les bases de la taxe d'habitation augmentent d'1,3 % entre 2016 et 2018, et celles de la taxe sur le foncier bâti, de 3,6 %.

3.1.1.2 Les charges

Tableau n° 5 : Évolution des charges « courantes »

(en €)	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	11 300 737	11 587 970	11 483 482	11 692 268	1,1 %
Charges de personnel	26 746 637	27 614 319	27 840 035	27 881 530	1,4 %
Subventions de fonctionnement	8 052 728	7 910 717	7 914 760	7 802 570	- 1,0 %
Autres charges de gestion*	911 669	1 084 500	993 003	1 200 551	9,6 %
Charges d'intérêt et pertes de change	1 430 304	1 294 181	1 230 957	1 193 402	- 5,9 %
Total charges courantes	48 442 075	49 491 687	49 462 236	49 770 321	0,9 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et de gestion.

* Hors prise en charge du déficit du budget annexe par le budget principal.

Les charges courantes sont composées, en moyenne, de 55,9 % de charges de personnel, 23,3 % de charges à caractère général, 16,1 % de subventions de fonctionnement, 2,6 % de charges d'intérêt et 2,1 % d'autres charges de gestion. Elles évoluent de manière modérée (+ 0,9 % par an en moyenne).

Les dépenses de personnel augmentent de 4,2 % sur la période (1,4 % par an) pour s'établir à 27,9 M€ en 2019.

Au final, les dépenses réelles de fonctionnement augmentent de 2,6 % entre 2016 et 2019 et s'élèvent à 50,2 M€ en fin de période. Leur évolution moyenne annuelle respecte, sur la période, le plafond d'1,2 % de progression des dépenses de fonctionnement résultant de la loi n° 2018-22 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

3.1.2 La capacité d'autofinancement, la dette et la trésorerie

3.1.2.1 La capacité d'autofinancement

Entre 2016 et 2019, les recettes réelles de fonctionnement augmentent de 3,4 % et sont bien supérieures aux dépenses réelles de fonctionnement qui, elles, connaissent une progression moins forte (+ 2,6 % sur la période).

Il en résulte un niveau de capacité d'autofinancement (CAF) brute satisfaisant. Celui-ci s'élève à 11 M€ en 2019 et représente, en moyenne sur la période, 17,4 % des produits de gestion.

L'annuité en capital des emprunts déduite, la CAF nette constitue l'épargne disponible pour financer l'investissement. Malgré une baisse en 2017, elle est substantielle et en augmentation, passant de 5,5 M€ en 2016 à près de 6,6 M€ en 2019.

Tableau n° 6 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute et nette

(en €)	2016	2017	2018	2019	2016-2019
CAF brute	10 409 535	9 617 827	10 239 788	11 016 685	41 283 836
+ Annuité en capital de la dette	4 887 412	4 941 156	4 453 893	4 442 456	18 724 917
= CAF nette ou disponible	5 522 123	4 676 672	5 785 895	6 574 229	22 558 919
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	10 865 725	14 492 267	16 392 593	17 850 728	59 601 314

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et de gestion.

Le cumul de CAF nette sur la période (22,56 M€) a permis de financer 37,8 % des dépenses d'équipement réelles nettes (59,6 M€). Les recettes tirées des subventions d'investissement reçues, du fonds de compensation de la TVA et de l'emprunt (cf. *infra*, partie investissement public communal) ont permis de boucler le financement.

3.1.2.2 La dette

Entre 2016 et 2019, afin de financer son plan pluriannuel d'investissement, la commune a eu recours à l'emprunt comme variable d'ajustement : 6 M€ en 2017, 9 M€ en 2018 et 3 M€ en 2019.

Tableau n° 7 : Évolution de la dette et de la capacité de désendettement

(en €)	2016	2017	2018	2019
Encours de dette au 31 décembre	36 694 658	37 772 045	42 378 688	40 967 422
CAF brute	10 409 535	9 617 827	10 239 788	11 016 685
Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute)	3,5	3,9	4,1	3,7

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et de gestion.

La dette par habitant passe de 865 € en 2016 à 1 003 € en 2019. Il en est de même pour l'encours de dette qui augmente sur la même période, de 36,7 M€ à près de 41 M€.

La capacité de désendettement, de 3,5 ans en 2016, est restée stable (3,7 ans en 2019). Elle se situe bien en-deçà du seuil d'alerte de 12 ans pour les communes⁴⁸.

⁴⁸ Conformément à la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

3.1.2.3 La trésorerie⁴⁹

En 2016, la commune n'a pas contracté d'emprunt mais, afin de financer ses investissements, elle a épuisé son fonds de roulement. Ce dernier (4,6 M€, soit l'équivalent de 33,5 jours de charges courantes) a été reconstitué, en partie, par les emprunts souscrits et non mobilisés.

Il s'agit, là, d'un élément de vigilance pour la commune dont les disponibilités pourraient être insuffisantes pour maintenir, sur les prochaines années, un niveau d'investissement élevé, ou faire face à un surcroît de dépenses, en particulier pour gérer les conséquences de la crise sanitaire.

En lien avec l'évolution du fonds de roulement, le niveau de trésorerie augmente, passant de 0,6 M€ en 2016 (4,7 jours de charges courantes) à 5 M€ en 2019 (36,7 jours de charges courantes, soit l'équivalent d'un peu plus d'un mois, seulement). De surcroît, il ne donne pas l'état réel des disponibilités financières de la commune, étant entendu que sont inclus dans les « réserves » des emprunts dont une partie sera affectée au financement des investissements au fur et à mesure de leur réalisation.

3.2 Les perspectives financières 2020-2023

La chambre a réalisé une analyse prospective sur la période 2020-2023 en prenant en compte l'impact de la crise sanitaire survenue en 2020 à partir des éléments d'information qui ont été portés à sa connaissance lors du contrôle, et avec la prudence requise par un contexte financier aux contours très incertains⁵⁰.

3.2.1 Le projet de budget 2020 et son exécution

3.2.1.1 L'impact de la crise sanitaire sur le budget primitif 2020

La commune a adopté, en février 2020, un budget primitif qui, par rapport aux données d'exécution budgétaire 2019, prévoyait une augmentation des charges de gestion de 4,9 % et une diminution des produits de 0,6 %. En particulier, les charges à caractère général avaient été inscrites en hausse d'1 M€, de même que les dépenses de personnel (+ 1 M€) et les subventions de fonctionnement (+ 0,5 M€). Concernant les produits, la commune anticipait une diminution des ressources fiscales (- 0,1 M€) et institutionnelles (- 0,3 M€). Cet « effet ciseau » devait entraîner une baisse de 24 % de la capacité d'autofinancement brute (à 8,9 M€) et de 42 % de la CAF nette (3,8 M€).

⁴⁹ Cf. tableau n° 24 en annexe n° 2.

⁵⁰ Cf. tableau n° 25 en annexe n° 2. La commune n'a pas établi de prospective financière pour la période postérieure à 2020.

Les dépenses d'équipement étaient prévues en diminution de 27 %, à 13 M€⁵¹, illustrant ainsi le phénomène de « cycle électoral » de l'investissement⁵². Pour les financer, la commune disposait de 7,1 M€ de financement propre et prévoyait d'emprunter 2,26 M€. La capacité de désendettement était ainsi estimée à 4,9 années, en raison de la chute de la CAF brute.

Pour autant, en février 2020, c'est-à-dire avant la crise sanitaire, il était possible d'anticiper, en se fondant sur les taux d'exécution des budgets précédents (cf. *supra*, partie exécution budgétaire 2016-2019), que le budget 2020 voté ne soit pas entièrement réalisé en fonctionnement avec, *in fine*, des dépenses moindres et des recettes supérieures à celles prévues. Sur ces bases, la CAF brute et à la CAF nette auraient pu se maintenir à des niveaux élevés, respectivement autour de 10 M€ et 6 M€. La capacité de désendettement serait restée quasiment stable, à 3,8 ans en 2020.

Afin de faire face aux conséquences de la crise sanitaire, la commune de Douai a adopté une décision modificative de son budget primitif lors de son conseil municipal du 15 juillet 2020, que l'ordonnateur a transmise à la chambre dans sa réponse aux observations provisoires. Parmi les mesures adoptées, peuvent être mentionnées, notamment, l'exonération des droits d'occupation du domaine public (terrasses, stationnement, parkings, droits de place) ainsi que celle des loyers commerciaux. Ces décisions, couplées à la fermeture de services publics (cantines scolaires, équipements culturels, sportifs et de loisirs, location de salles municipales), ont un impact négatif sur les recettes. Les pertes consolidées nettes de recettes dues directement à la crise sanitaire sont évaluées dans le budget modifié à près de 756 000 €.

Concernant les dépenses, ce même document fait état d'économies notables sur certaines charges (fluides, manifestations, transports, actions éducatives, subventions, frais de fonctionnement d'équipements, services internes notamment). Cependant, elles sont, en partie, contrebalancées par des mesures nouvelles prises par la commune : aides en faveur des commerçants, achat de matériels de protection (près de 40 000 masques, dont une partie du coût devrait être prise en charge par l'État⁵³), communication, dépenses imprévues.

Par ailleurs, dans le cadre de l'organisation interne de crise mise en place (cf. *supra*, partie maîtrise des risques), de nombreuses directions « essentielles » ont continué à fonctionner, afin de rester en contact avec la population. Des écoles et crèches sont, par ailleurs, restées ouvertes pour accueillir les enfants de personnels soignants. La police municipale a été mobilisée pour faire respecter les règles de confinement. La réouverture des services s'est traduite par un renforcement des actions de propreté et de sécurité sanitaire (en particulier dans les écoles et les crèches). Globalement, l'impact net de la crise sanitaire, en termes d'économies sur les dépenses de fonctionnement, est estimé à près de 457 000 €.

⁵¹ Subventions d'équipement comprises.

⁵² Cf. rapport public annuel 2020 de la Cour des comptes, page 59 (situation d'ensemble des finances publiques à fin janvier 2020). Les investissements suivraient un « cycle électoral », en diminuant les deux premières années de la mandature, avant d'augmenter par la suite, une fois les nouveaux projets lancés.

⁵³ La commune espère ainsi recevoir une subvention de l'État de 42 094 €.

Tableau n° 8 : Impact de la crise sanitaire sur le budget prévisionnel 2020 en fonctionnement - estimation de juillet 2020

(en €)	Dépenses	Recettes
En plus	+ 642 659	+ 62 094
En moins	- 1 099 529	- 817 704
Sous-total	- 456 870 (économies)	- 756 610 (pertes)
Coût net de la crise sanitaire	- 298 740 €	

Source : chambre régionale des comptes d'après la décision modificative budgétaire du 15 juillet 2020.

Ainsi, en juillet 2020, la décision modificative estime le coût direct net de la crise sanitaire sur la section de fonctionnement de la commune à 300 000 €.

3.2.1.2 L'équilibre du budget modifié en juillet 2020

Afin de prendre en compte l'impact de la crise sanitaire, le budget 2020 révisé prévoit des recettes réelles de fonctionnement à hauteur de 60 M€, en baisse de 2 % par rapport aux données d'exécution 2019. Il est à relever que la commune n'anticipe qu'une légère diminution de ses ressources fiscales (- 0,4 %).

Concernant les dépenses réelles en fonctionnement, celles-ci ont été inscrites à hauteur de 52,5 M€, soit une progression de 4,5 % par rapport à 2019, principalement centrée sur les charges de personnel (+ 0,8 M€), les charges à caractère général (+ 0,5 M€) et les autres charges de gestion courante (+ 0,75 M€).

Par ailleurs, dans sa décision budgétaire modificative, si la commune a diminué ses dépenses d'équipement de 4,4 M€, elle a dû prendre en compte près de 8 M€ de restes à réaliser au titre de 2019. Elle prévoit donc un total de dépenses d'équipement de 16,6 M€ en 2020.

Au final, selon les estimations de la chambre, hors mesures ou aides exceptionnelles qui pourraient être accordées, en particulier par l'État⁵⁴, si le budget de la commune tel que modifié en juillet 2020 devait être entièrement réalisé, la CAF brute pourrait chuter de 32 % en 2020 par rapport à 2019, pour s'établir à 7,5 M€, et la CAF nette, de 49 %, pour atteindre 3,3 M€. La capacité de désendettement, sans présenter de situation d'alerte, s'établirait à 4,9 ans en 2020, contre 3,7 ans en 2019⁵⁵.

⁵⁴ Dans le cadre, notamment, de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificatives pour 2020 et la circulaire du 24 août 2020 relative au traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités territoriales, des groupements et de leurs établissements publics liées à la gestion de la crise sanitaire.

⁵⁵ Cf. tableau n° 25 de la prospective 2020-2023 en annexe n° 2.

3.2.2 Les tendances pour 2021-2023

Pour établir cette trajectoire financière, la chambre s'est appuyée sur des hypothèses qui n'ont pas fait l'objet de remarque particulière de l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires. Elles doivent être prises avec la précaution qui s'impose au regard d'un contexte incertain lié aux effets à moyen terme de la crise sanitaire.

Ainsi, à compter de 2021, sous l'effet de la crise économique induite par la pandémie, la progression des ressources fiscales pourrait être limitée à 0,5 % par an, et les recettes d'exploitation et dotations et participations, connaître une croissance nulle. À l'inverse, les charges de gestion augmenteraient d'1,8 % par an (en particulier les dépenses de personnel et d'intervention).

Les dépenses d'équipement ont été inscrites à 16 M€ par an entre 2021 et 2023, soit le montant moyen des années 2017-2019, l'ordonnateur ayant indiqué, lors du contrôle, son souhait de maintenir un haut niveau d'investissement.

Enfin, une hypothèse de baisse d'1 % par an de la population est retenue, correspondant à la diminution observée les années précédentes.

Sur ces bases, la situation financière pourrait se dégrader, avec une CAF brute de seulement 5,3 M€ en 2023. Ne disposant que de faibles marges de manœuvre en matière de fonds de roulement, la commune devrait alors emprunter 21,3 M€ entre 2021 et 2023 pour financer des dépenses d'équipement d'un montant total de 48 M€ sur la période. Bien que n'atteignant pas le seuil d'alerte des 12 ans⁵⁶, le ratio de désendettement atteindrait 8,6 ans en 2023⁵⁷.

Afin de prévenir un tel scénario et maintenir, à droit constant, une situation financière équilibrée, la chambre ne peut qu'inciter la commune à adapter ses dépenses en fonctionnement et d'équipement à ses capacités financières sur les prochaines années.

⁵⁶ Source : Loi de programmation des finances publiques 2018 à 2022. Pour le budget principal, ce ratio doit être inférieur à 12 ans pour les communes.

⁵⁷ Cf. tableau n° 25 de la prospective 2020-2023 en annexe n° 2.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune de Douai est satisfaisante entre 2016 et 2019.

Sur cette période, les recettes réelles de fonctionnement progressent plus vite que les dépenses (3,4 % contre 2,6 %). En particulier, alors que les charges courantes croissent de manière modérée, les ressources fiscales et d'exploitation augmentent notablement, tandis que les dotations de l'État et de l'intercommunalité restent stables. Il en résulte une capacité d'autofinancement nette importante, de près de 6,6 M€ fin 2019.

Sur l'ensemble de la période, la commune dispose des ressources propres nécessaires pour autofinancer, majoritairement, ses dépenses d'investissement. Le recours à l'emprunt est maîtrisé et soutenable. La capacité de désendettement s'élève à 3,8 ans en moyenne entre 2016 et 2019, bien en-deçà du seuil d'alerte des 12 ans.

Pour autant, la situation financière pourrait se tendre à partir de 2020, en partie sous l'effet de la crise sanitaire, même si ses conséquences ne peuvent pas encore être évaluées de manière définitive. Ainsi, l'exécution du budget 2020, tel que modifié par la commune en milieu d'année, pourrait porter le ratio de désendettement à près de 5 ans ; par la suite, celui-ci pourrait continuer de croître en fonction du niveau d'investissement retenu. La collectivité est donc incitée à poursuivre ses efforts engagés en matière de maîtrise des charges, si elle souhaite pouvoir continuer à investir dans les prochaines années tout en maintenant un endettement soutenable.

4 L'INVESTISSEMENT PUBLIC COMMUNAL

Cette partie s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale des juridictions financières, débutée avant l'état d'urgence sanitaire. Elle porte sur les années 2014 et suivantes.

4.1 Le pilotage stratégique de l'investissement

4.1.1 La stratégie patrimoniale

Elle découle de son plan d'aménagement et de développement durable (PADD)⁵⁸ décliné en quatre axes : attirer de nouveaux Douaisiens, revitaliser le cœur de ville et conforter les centralités de faubourgs, préserver le cadre de vie et l'environnement, et connecter la ville et ses faubourgs. Le PADD concerne, également, le projet « Douai Cœur de ville »⁵⁹ qui, dans le cadre de la reconquête du centre-ville, a pour ambition de lutter contre la vacance et la dégradation de l'habitat, ainsi que contre la résorption de la vacance commerciale.

Pour mettre en œuvre sa stratégie patrimoniale, la commune s'est fixée plusieurs priorités concrètes : la réduction de la consommation énergétique des bâtiments et des dépenses de fluides (isolation, amélioration des éclairages...), la déconnexion des nouvelles voiries du réseau d'assainissement à des fins de rénovation, la priorité accordée à l'optimisation des locaux (peu de constructions neuves, aucune surface louée pour les besoins de la commune à ce jour)⁶⁰, et un investissement volontariste dans le cœur de ville. De plus, la commune intègre la dimension fiscale dans sa stratégie, avec comme objectif de diminuer le montant des taxes foncières payées⁶¹ et d'évaluer, systématiquement, les incidences en matière de TVA avant tout démarrage de travaux.

La commune dispose d'outils de gestion du patrimoine qui ont évolué dans le temps. Jusqu'en 2008, les acquisitions et cessions de bâtiments et de terrains étaient répertoriées sur un logiciel dédié, mais les données n'étaient pas complètes. Il existait également diverses autres sources d'inventaire⁶². Depuis, elle cherche à regrouper et actualiser l'ensemble des informations dans les fiches inventaires de son logiciel comptable. Celles-ci permettent d'identifier chaque bien, sa localisation, les références cadastrales (terrains et bâtiments), sa situation comptable, la règle d'amortissement éventuelle, le prix d'acquisition et les frais accessoires. Ce système permet d'assurer une traçabilité des actifs et des opérations comptables qui les affectent au cours de leur vie. Ces fiches inventaires concernent aussi les travaux de

⁵⁸ Le PADD a été adopté en mars 2019.

⁵⁹ Le plan d'actions « Douai Cœur de ville » a été adopté en juin 2018. Il est la déclinaison, sur le territoire, du programme national « Action Cœur de ville ».

⁶⁰ La commune cite l'exemple des regroupements de ses ateliers municipaux, de ses directions techniques et des marchés publics, et des espaces occupés par la direction des affaires scolaires et de l'éducation.

⁶¹ Selon la commune, celles-ci ont ainsi baissé, de 350 000 € en 2010 à 243 000 € en 2019.

⁶² Trésorerie (matériels, mobiliers, véhicules, travaux de voirie et sur les bâtiments), musée.

voirie et sur les bâtiments. La commune dispose, enfin, d'un logiciel d'analyse de la performance énergétique des bâtiments municipaux permettant de suivre les consommations de fluides et de télécommunications.

Pour autant, la connaissance fine du patrimoine et de sa valeur comptable reste à parfaire, l'inventaire de la commune n'étant pas concordant avec l'état de l'actif du comptable public (cf. *supra*, partie fiabilité des comptes). Si les fiches inventaires paraissent exhaustives sur le plan de l'investissement, elles ne contiennent pas d'informations sur les coûts de fonctionnement induits, ni sur les dépenses d'intervention qui font l'objet d'un suivi séparé. Enfin, la gestion patrimoniale (objectifs, outils, pilotage) gagnerait à être formalisée dans un document de référence de type « schéma directeur » ou « stratégie pluriannuelle ». Celui-ci serait la déclinaison, en matière de patrimoine, de son PADD et de son plan d'actions « Douai Cœur de ville » et servirait de support à la mise en œuvre du programme pluriannuel d'investissement.

4.1.2 La participation de la communauté d'agglomération dans les projets d'investissement

Comme vu précédemment, la communauté d'agglomération du Douaisis (CAD) est un acteur important, pour la commune, en matière d'investissement. Sa participation financière prend la forme de dotations fiscales qui permettent à cette dernière de renforcer ses ressources et, par conséquent, son épargne disponible pour investir. Surtout, elle apporte des fonds de concours substantiels pour les projets d'équipements communaux, de voirie, et de commerce : environ 1 M€ par an entre 2016 et 2018, et 2,8 M€ en 2019.

La CAD, dans le cadre de son projet de territoire et de son plan local d'habitat, est un partenaire central de la commune dans la mise en œuvre du plan d'actions « Douai Cœur de ville ». Elle est cosignataire de la convention-cadre pluriannuelle et de ses avenants⁶³.

⁶³ Son intervention représente, notamment, 50 % du budget prévisionnel total HT pour la période 2015-2020 concernant la requalification des boulevards, et 3 M€ sur 2017-2020 concernant la résorption des friches commerciales.

4.1.3 Le programme pluriannuel d'investissement

La commune dispose d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) pour la période 2014-2020. Celui-ci a été élaboré à l'occasion de « temps forts » qui ont structuré les premiers mois de la mandature : audit financier rétrospectif et prospectif par un cabinet extérieur, organisation de séminaires et de visites des équipements afin d'arrêter les projets à lancer et identification de ces derniers. Le PPI a été présenté au conseil municipal de janvier 2016 avec une prévision de dépenses totales de 95,6 M€, rehaussée à 105 M€ en 2020. Il fait l'objet d'un pilotage spécifique dans le cadre du « comité de suivi PPI »⁶⁴.

Tableau n° 9 : Plan pluriannuel d'investissement 2014-2020 (version actualisée en 2020)

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul 2014-2019	Cumul 2014-2020
Dépenses totales	9,21	14,00	13,00	17,60	18,96	19,12	13,07	91,89	104,96

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la commune.

La présentation et la programmation pluriannuelle des investissements de la commune pourraient être améliorées.

D'une part, le PPI 2014-2020 ne met pas suffisamment en exergue les dépenses d'équipement effectivement réalisées. Ces dernières s'élèvent à 84,7 M€ sur 2014-2019⁶⁵ et devraient atteindre environ 101,3 M€ sur 2014-2020⁶⁶, soit un montant légèrement inférieur à l'annonce, par la commune, de 105 à 106 M€ comme « investis sur la période 2014-2020 »⁶⁷.

Tableau n° 10 : Évolution des dépenses d'investissement réalisées - 2014-2020

(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (prév.)	Cumul 2014-2020
Dépenses d'équipement réelles nettes	11,14	9,89	10,87	14,49	16,39	17,85	16,1	96,7
Dépenses totales d'équipement*	11,59	11,28	11,39	15,04	17,31	18,15	16,6	101,3

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et de gestion et le budget supplémentaire 2020.

* Y compris subventions d'équipement versées et désinvestissements, mais hors comptes de tiers.

⁶⁴ Le « comité de suivi PPI » se tient chaque semaine et rassemble le directeur général des services, le DGA affaires immobilières, la DGA finances et éducation, la directrice des finances, les directions techniques (voirie, bâtiments, jardin et cadre de vie), la DRH, et la direction des marchés publics.

⁶⁵ Subventions d'équipement et désinvestissements compris.

⁶⁶ À la suite de la décision modificative budgétaire de juillet 2020 diminuant les dépenses d'équipement réelles de 13 M€ à 8,3 M€ auxquelles s'ajoutent 0,39 M€ de subventions d'équipement et près de 8 M€ de restes à réaliser 2019. La chambre ne compte pas les opérations pour compte de tiers dans les dépenses d'équipement.

⁶⁷ 106,65 M€ dans le PPI 2014-2020 adopté en janvier 2019 et 104,96 M€ dans son actualisation en janvier 2020.

D'autre part, le PPI n'intègre pas les coûts de fonctionnement induits par les équipements réalisés⁶⁸. Or, l'article L. 1611-9 du code général des collectivités territoriales rend nécessaire, depuis le 1^{er} juillet 2016, la présentation à l'assemblée délibérante d'une étude relative à l'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement de toute opération exceptionnelle d'investissement dont le montant est supérieur à un seuil fixé à l'article D. 1611-35 du code (au cas d'espèce : 75 % des recettes réelles de fonctionnement).

En l'espèce, ce seuil n'est pas dépassé concernant les projets de la commune. En revanche, compte tenu de leur caractère présenté comme structurant, les projets mériteraient d'être évalués au regard de leurs coûts complets. À titre de référence, d'après la revue de dépenses de 2016 consacrée au patrimoine des collectivités territoriales, les charges de fonctionnement associées à ce patrimoine représenteraient, en moyenne, 7,2 % de leurs charges de fonctionnement, hors dotations aux amortissements⁶⁹.

Enfin, même mis à jour chaque année, le PPI est restreint aux années 2014-2020, ce qui limite le caractère opérant de sa portée en fin de période. En 2020, la commune dispose ainsi d'un PPI purement rétrospectif qui ne peut servir d'outil de prospective financière⁷⁰.

Compte tenu du contexte actuel d'urgence sanitaire et de ses conséquences financières sur la situation de la commune, la chambre recommande que le programme pluriannuel d'investissement qui devrait être établi sur les années suivantes intègre l'ensemble des dépenses liées, en investissement mais aussi en fonctionnement. Il devra être régulièrement actualisé au fur et à mesure de son exécution et, surtout, adapté dans son périmètre à la soutenabilité financière de la commune, afin de s'assurer de son adéquation avec ses capacités de financement.

Recommandation n° 5 : pour les années 2020 et suivantes, établir un plan pluriannuel d'investissement intégrant les dépenses de fonctionnement induites en adéquation avec les capacités financières de la commune, dès lors qu'auront été évaluées les conséquences de l'état d'urgence sanitaire.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur envisage la possibilité de concevoir des PPI sectoriels glissants sur plusieurs exercices budgétaires pour envisager l'impact, notamment, de ses investissements récurrents.

⁶⁸ La commune n'élabore d'ailleurs pas de plan pluriannuel de fonctionnement.

⁶⁹ La loi de programmation des finances publiques 2014-2019 a instauré, à des fins d'évaluation et de transparence, des revues annuelles de dépenses publiques par secteur, réalisées par les corps de contrôle.

⁷⁰ La prospective financière 2020-2023 a été réalisée par la chambre (cf. *supra*, partie situation financière).

4.1.4 Les autorisations de programme et crédits de paiement

La procédure des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP)⁷¹, telle que prévue à l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales, permet de renforcer le pilotage budgétaire des projets d'investissement pluriannuels.

La ville de Douai ne pratique pas la gestion en AP/CP, estimant que la majorité de ses opérations se concrétisent dans l'année. Pourtant, le PPI adopté en 2017 montre que plusieurs projets, notamment dans les domaines de la culture, des centres sociaux, et en centre-ville, sont programmés sur plusieurs exercices. Au regard de leurs enjeux financiers et de la taille de la commune, la pratique des AP/CP aurait l'avantage d'améliorer la lisibilité budgétaire du suivi de ces projets, ainsi que de rendre compte de l'utilisation des ressources mobilisées. Si elle devait retenir ce mode de gestion, elle devrait élaborer un règlement budgétaire et financier.

4.2 La mise en œuvre de l'investissement : la méthodologie des projets et la participation des usagers

4.2.1 La méthodologie des projets d'investissement

Le service des bâtiments, composé d'une douzaine d'agents, assure, au quotidien, la gestion du patrimoine immobilier de la commune⁷², en lien avec les directions concernées et le « comité de suivi PPI ». Ce service détermine, chaque année, les besoins selon quatre rubriques : les projets « structurants » ou « exceptionnels » résultant d'une décision politique (construction neuve, grosse rénovation), les opérations diverses issues d'une proposition des services ou des usagers (embellissement, petite transformation ou extension), les travaux de mise en conformité des bâtiments (accessibilité, sécurité) et les dépenses « récurrentes » (énergie).

Les ordres de priorité sont fixés à la suite de visites de terrain organisées avec des élus et des usagers (représentants des écoles, des parents d'élèves et des clubs sportifs), et sur la base de documents élaborés par le service. L'accent est mis particulièrement sur les économies d'énergie⁷³, ainsi que les travaux de sécurité et d'optimisation des locaux⁷⁴.

⁷¹ Les AP constituent la limite supérieure des dépenses (pluriannuelles) qui peuvent être engagées pour l'exécution des investissements. Les CP constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être mandatées pendant l'année pour couvrir les engagements de l'AP.

⁷² Environ 250 bâtiments, dont 110 recevant du public.

⁷³ Avec des résultats positifs car, selon la commune, la consommation de gaz aurait diminué de 13 % dans les écoles entre les saisons de chauffe 2015-2016 et 2017-2018.

⁷⁴ La commune cite le cas de la nouvelle école Mme de Sévigné, ouverte en 2018 dans le faubourg de Cambrai, qui a consisté à regrouper les anciennes maternelles Coty et Sévigné (quatre classes, 90 élèves).

4.2.2 La participation des usagers

La concertation des habitants fait partie intégrante de la conduite des projets, au-delà des opérations de requalification de voirie pour lesquelles l'invitation des riverains à des réunions publiques est traditionnelle.

Ainsi, la commune a mis en place, fin 2014, dix conseils de quartier qui sont mobilisés sur les projets d'investissement. Ils comprennent plusieurs collèges (habitants, associations, acteurs économiques) et s'appuient sur un référent adjoint au maire au sein du conseil municipal⁷⁵. À titre d'exemple, suite à la remontée de problèmes liés au cadre de vie (propreté, mobilité), le conseil de quartier de Frais-Marais a été associé, en 2019, dans la détermination de 12 projets d'aménagement, allant de la mise en sécurité des parcs à l'amélioration des « liaisons douces »⁷⁶. Sur le projet de centre social du faubourg d'Esquerchin, la concertation associe les habitants et les conseils d'école.

Dans le cadre de ses travaux de rénovation de l'éclairage public des quais de Scarpe⁷⁷, la commune a lancé une consultation sur son site internet (« *Eclairez-nous sur votre choix !* »). La proposition retenue en ligne a donné lieu à l'élaboration du dossier de consultation des entreprises.

Concernant le schéma global d'aménagement des espaces publics inclus dans le plan d'actions « Douai Cœur de ville », son élaboration résulte en partie d'un travail de concertation mené à l'échelle de la collectivité, associant habitants, commerçants, élèves des écoles et partenaires financeurs.

4.3 L'évolution des investissements

L'analyse de la chambre porte sur la programmation, l'exécution et le financement des investissements sur la période 2016-2019. Concernant les perspectives pour la fin d'année 2020, elle s'est appuyée sur les données de la décision modificative budgétaire adoptée par la commune en juillet 2020.

4.3.1 La programmation et l'exécution annuelle des investissements

Dans le cadre de son PPI 2014-2020, la commune a adopté, pour chaque exercice budgétaire, un programme annuel d'investissement⁷⁸.

⁷⁵ Le conseil municipal a élu quatre adjoints aux postes de délégués aux quartiers.

⁷⁶ Aménagements visant à faciliter et sécuriser le déplacement à pied ou à vélo.

⁷⁷ Visant à remplacer progressivement les lampes à vapeur de mercure par d'autres types, notamment Led, moins énergivores.

⁷⁸ Cf. tableau n° 26 en annexe n° 3.

Entre 2016 et 2019, la commune a programmé la majorité de ses investissements sur les bâtiments (44 %) et la voirie (31 %). Ils ont concerné des chantiers d'ampleur tels que la requalification du boulevard Jeanne d'Arc, la réhabilitation du square du Dauphin, la rénovation de l'Hôtel de ville, ou encore la réhabilitation de la maison de proximité Camille Guérin.

Globalement, ils se concentrent à 44 % dans le secteur de l'aménagement, des services urbains et de l'environnement (26,3 M€ au total), 15 % dans les services généraux (9,2 M€), 13 % dans les sports et la jeunesse (7,7 M€), 7 % dans la culture (4,35 M€), 7 % dans le social et la santé (4,2 M€) et 6 % dans l'enseignement (3,68 M€).

Concernant l'exécution des investissements, les dépenses d'équipement réelles sont en progression sur la période, de 10,9 M€ en 2016 à 17,8 M€ en 2019.

Les dépenses d'équipement par habitant sont ainsi passées, en quatre ans, de 256 € à 437 € et le taux d'équipement de la commune⁷⁹ de 18,2 % à 29 %. D'un montant moyen de 359 € sur la période, elles sont supérieures à la moyenne de strate (307 €) depuis 2017⁸⁰.

En plus, la commune verse, chaque année, des subventions d'équipement à des associations, à certaines structures sur projet (par exemple, à l'école des mines de Douai), ainsi qu'à des particuliers, dans le cadre de son programme d'aide au ravalement diffus⁸¹.

4.3.2 Le financement de l'investissement

Tableau n° 11 : Évolution du financement propre disponible – 2016-2019

(en €)	2016	2017	2018	2019	2016-2019
CAF nette disponible	5 522 123	4 676 672	5 785 895	6 574 229	22 558 919
+ TLE et taxe d'aménagement	57 623	207 257	90 007	120 206	475 093
+ FCTVA	1 530 754	1 594 462	2 098 445	2 060 412	7 284 073
+ Subventions d'investissement reçues ⁸²	3 198 592	2 524 788	3 615 935	7 241 969	16 581 284
+ Produits de cessions	9 486	209 200	139 948	167 710	1 963 991
+ Fonds affectés à l'équipement	515 331	548 324	517 489	382 847	526 344
= Financement propre disponible	10 833 909	9 760 702	12 247 719	16 547 373	49 389 704
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	10 865 725	14 492 267	16 392 593	17 850 728	59 601 314
<i>Financement propre disponible/Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)</i>	99,7 %	67,4 %	74,7 %	83,2 %	-
<i>Ratio dépenses d'équipement/habitant (en €)</i>	256	345	398	437	-
<i>Taux d'équipement (dépenses d'équipement/Recettes réelles de fonctionnement)</i>	18,2 %	24,2 %	27,1 %	29,0 %	-

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et de gestion.

⁷⁹ Dépenses d'équipement/Recettes réelles de fonctionnement.

⁸⁰ Source : DGFIP. La moyenne de strate sur la période a été calculée à partir des données 2016-2018.

⁸¹ En incluant les subventions d'équipement versées en numéraire, les dépenses d'équipement telles qu'inscrites au compte administratif passent de 11,4 M€ en 2016 à plus de 18 M€ en 2019.

⁸² Les subventions d'investissement reçues comprennent les subventions et fonds reçus par la collectivité pour financer des dépenses d'équipement déterminées (opérations réelles, soit 5,5 M€ en 2019), mais également les subventions reçues en nature (opérations d'ordre, soit 1,7 M€ en 2019).

Pour financer ses dépenses d'équipement grâce à ses propres ressources hors emprunt, la commune a mobilisé sa CAF nette (45,7 %), les subventions d'investissement reçues (33,6 %) et le fonds de compensation de la TVA (14,7 %). En cumulé sur 2016-2019, le financement propre disponible s'élève à 49,4 M€, permettant de couvrir 83 % des dépenses d'équipement (59,6 M€).

Compte tenu du niveau de ces ressources propres, l'effort d'investissement est resté soutenable. Il n'a pas été impacté par le plan national de redressement des comptes publics, ni par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. La commune n'a eu recours à l'emprunt que comme variable d'ajustement, ce qui lui a permis de maîtriser son endettement.

Le fonds de compensation de la TVA a augmenté, de 1,5 M€ en 2016 à plus de 2 M€ en 2019, en raison de la hausse des dépenses d'investissement.

Par ailleurs, elle a obtenu des subventions d'investissement pour ses projets, dont le montant annuel est en progression, passant de 3,6 M€ en 2016 à 5,9 M€ en 2019 (hors subventions reçues en nature)⁸³.

En particulier, comme exposé précédemment, la commune bénéficie de fonds de concours importants de la communauté d'agglomération du Douaisis : environ 1 M€ par an entre 2016 et 2018, et 2,8 M€ en 2019.

Elle reçoit également des aides notables de l'État, pour un montant total annuel d'environ 1,5 M€ entre 2016 et 2018, et de 2,4 M€ en 2019. Les subventions de l'État concernent, notamment, le champ culturel et le patrimoine historique et transigent, à cet effet, par la direction régionale des affaires culturelles : 1,1 M€ en 2016, 0,8 M€ en 2017, 0,1 M€ en 2018, et 0,63 M€ en 2019. Elles relèvent également de la dotation de soutien à l'investissement local⁸⁴ : environ 0,6 M€ par an entre 2016 et 2018, et 0,4 M€ en 2019.

Enfin, la commune perçoit des subventions d'investissement d'autres collectivités partenaires, en particulier le département du Nord (2,1 M€ d'aides totales sur 2016-2019).

4.3.3 Les perspectives pour la fin d'année 2020

Les dépenses d'équipement avaient été inscrites en forte baisse au budget primitif de février 2020, avec un montant de 13 M€.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que la crise sanitaire a conduit la commune, dans sa décision modificative de juillet 2020, à les diminuer d'environ 4,4 M€, afin de tenir compte de ses conséquences sur l'ingénierie municipale et l'activité de ses partenaires. Hors restes à réaliser et dépenses imprévues, les dépenses d'équipement nouvelles ont donc été inscrites pour un montant de 8,6 M€.

⁸³ Cf. tableau n° 27 en annexe n° 3.

⁸⁴ La « DSIL » a été créée en 2016. Ses modalités sont fixées à l'article L. 2334-42 du code général des collectivités territoriales.

Concernant les recettes, le budget tel que modifié ne prévoit plus de recours à l'emprunt. Les dépenses d'équipement sont couvertes, en partie, par les subventions d'investissement et les autres recettes (FCTVA notamment).

4.4 L'évaluation de l'investissement

Sur la période de contrôle, il n'a pas été constaté d'importants retards, ni de dépassements de coûts dans les projets initiés. De manière globale, le PPI 2014-2020 n'a pas vu son enveloppe budgétaire prévisionnelle dépassée en exécution, même si celle-ci a été rehaussée.

Pour autant, comme vu précédemment, la stratégie de la commune en matière de patrimoine et d'investissement s'inscrit dans son plan d'aménagement et de développement durable et son plan d'actions « Douai cœur de ville », dont l'un des axes est d'attirer de nouveaux Douaisiens. Au regard de l'évolution à la baisse de la population (40 605 habitants au 1^{er} janvier 2020 contre 42 411 au 1^{er} janvier 2016), cet objectif n'a pas, pour l'instant, été atteint. Néanmoins, il conviendra que la commune se mette en situation de mesurer l'impact des nouveaux équipements en termes d'attractivité de la ville, à compter de 2020.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que la diminution tendancielle de la population est ancienne et qu'elle s'est accélérée ces dernières années. Il précise, également, que le programme « Action cœur de ville » est récent et a nécessité, au préalable, la constitution d'un patrimoine foncier.

Lors du contrôle, la commune a indiqué ne pas disposer d'étude, ni d'évaluation des retombées de ses projets d'investissement sur son attractivité. Dans sa réponse, le maire indique, néanmoins, à partir de remontées d'informations de terrain, que des résultats positifs commencent à apparaître, citant l'exemple d'une opération de réhabilitation d'une grande enseigne commerciale régionale en centre-ville, qui aurait vu son chiffre d'affaires augmenter. Un autre projet en cours concerne l'acquisition d'une ancienne caserne militaire⁸⁵ par un groupe spécialisé en matière de rénovation du patrimoine classé pour en faire de l'habitat. Enfin, la commune envisage de créer, au sein de sa direction de l'urbanisme, une cellule de pilotage chargée du suivi des projets de promotion immobilière et de la valorisation de ses terrains.

⁸⁵ Ancienne caserne De Caux.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La stratégie de la commune en matière de patrimoine et d'investissement s'inscrit dans le cadre de son plan d'aménagement et de développement durable, ainsi que de son plan d'actions « Douai Cœur de ville ».

Si les services municipaux disposent d'objectifs, d'outils de pilotage et d'une méthodologie de conduite des projets, incluant la participation des citoyens, tous ces éléments de stratégie mériteraient d'être formalisés dans un document de référence, tel qu'un schéma directeur patrimonial.

Sur la période 2016-2019, les dépenses réelles d'équipement croissent fortement, de 10,9 M€ à 17,8 M€. En euros par habitant, elles dépassent la moyenne de strate depuis 2017, avec un montant annuel de plus de 350 €. Elles restent soutenables budgétairement, la commune les finançant principalement par ses ressources propres. En 2020, selon le budget supplémentaire voté par la commune en juillet 2020 dans le contexte de la crise sanitaire, elles devraient s'élever à seulement 8,6 M€ (16,6 M€ en incluant les restes à réaliser au titre de 2019).

La commune est invitée à établir un plan pluriannuel d'investissement pour les années 2020 et suivantes, permettant d'apprécier, sur le moyen et le long terme, ses équilibres financiers.

Même si des signaux encourageants existent en matière de revitalisation de son centre-ville et d'attractivité, la commune de Douai n'est pas encore en capacité de mesurer les retombées de ses investissements. Elle a cependant le projet de créer, au sein de ses services, une cellule de pilotage chargée du suivi des projets de promotion immobilière et de valorisation de ses terrains.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 Le pilotage des effectifs et la masse salariale

5.1.1 L'organisation des ressources humaines

La commune est dotée d'une direction des ressources humaines de 14 agents, rattachée au directeur général des services. Elle dispose de plusieurs outils de pilotage : un logiciel métier, des tableaux de suivi des effectifs, une fiche d'évaluation professionnelle actualisée en 2018 (qui n'est cependant pas dématérialisée), un plan de formation, ainsi qu'un journal d'information interne, créé en 2019.

En matière de prévention des risques professionnels, elle ne dispose pas d'un document unique, obligatoire dans les collectivités locales depuis 2001⁸⁶. Des échanges sont en cours avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Nord pour aider à sa réalisation.

La commune n'a pas pu procéder à l'élaboration de son rapport sur l'état de la collectivité 2017⁸⁷ ; elle le justifie par le changement de directeur des ressources humaines. Néanmoins, elle a produit un document de synthèse, en 2018, qui présente, notamment, les données essentielles sur les effectifs et l'absentéisme. Le rapport 2019 a, normalement, été présenté au comité technique de la collectivité avant le 30 septembre 2020.

De manière générale, tout mouvement de personnel (mutation, recrutement...) donne lieu à une réflexion sur l'organisation du service concerné, afin de conserver la maîtrise de la masse salariale. Une attention particulière est accordée à la mobilité interne, avec la création d'une « bourse à l'emploi »⁸⁸. Il n'y a, cependant, pas de plan pluriannuel de création, redéploiement et suppression de postes.

Même si ces actions y concourent, la chambre invite la commune à les transcrire dans le cadre d'une démarche globale de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences⁸⁹, afin de renforcer le pilotage des effectifs et leur adéquation à l'évolution des métiers et de la pyramide des âges. Suite à l'adoption de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, la collectivité aura à établir des « lignes directrices de gestion relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines et aux orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels ». Ces lignes pourraient constituer le cadre support à cette stratégie de gestion des ressources humaines.

⁸⁶ En vertu des articles L. 4121-3 et R. 4121-1 du code du travail, applicables à la fonction publique territoriale.

⁸⁷ Rapport sur lequel s'appuie la collectivité pour établir son bilan social. Il doit être produit tous les deux ans.

⁸⁸ Envoi, chaque trimestre, d'une note à l'ensemble des agents listant les différents postes à pourvoir par catégorie, service et fonctions.

⁸⁹ Cette démarche transversale vise à maîtriser, de manière prévisionnelle, les évolutions de l'emploi, en identifiant les métiers stratégiques et en anticipant les besoins en compétences qui en découlent. Elle prend souvent la forme d'un document cadre du type schéma directeur des ressources humaines ou projet de direction RH. Elle peut faire partie d'un projet d'administration plus global.

5.1.2 L'évolution des effectifs

Tableau n° 12 : Emplois permanents pourvus au 31 décembre

ETPT FILIÈRES	2016			2017			2018			2019		
	Agents Tit.	Agents non-Tit.	Total									
Emplois fonctionnels et collaborateurs de cabinet	4,00	1,00	5,00									
Filière administrative	117,60	2,30	119,90	114,24	3,60	117,84	115,15	2,00	117,15	115,85	5,00	120,85
Filière technique	368,30	2,00	370,30	357,41	3,00	360,41	357,68	3,00	360,68	355,81	4,55	360,37
Filière sociale	12,50		12,50	15,46		15,46	16,17		16,17	16,17		16,17
Filière sportive	19,60		19,60	19,71		19,71	17,60	1,00	18,60	15,60	1,00	16,60
Filière culturelle	64,25	11,85	76,10	64,90	14,56	79,46	63,60	14,64	78,24	62,95	10,97	73,92
Filière animation	5,47		5,47	5,31		5,31	6,85		6,85	3,73	0,14	3,87
Filière police	16,00		16,00	16,00		16,00	15,00		15,00	17,00		17,00
Total général	607,72	17,15	624,87	597,03	22,16	619,19	596,05	21,64	617,69	591,11	22,66	613,77

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et les données de la commune.

*Agents Tit. : agents titulaires ; agents non-Tit. : agents non-titulaires.

L'annexe C1.1 du compte administratif fait état des effectifs permanents en équivalents temps plein travaillé (ETPT), ce qui est conforme à la maquette M14. Ces données se retrouvent, chaque année, dans le rapport sur les orientations budgétaires présenté au conseil municipal.

Pour autant, elles ne comprennent pas les agents non permanents. Les effectifs affichés ne sont donc pas complets. La commune est donc invitée à compléter l'annexe C1.1 avec des éléments d'information spécifiques sur les agents non-titulaires (en particulier le nombre et le fondement du recrutement), ce qu'elle a fait dans son compte administratif 2019 à la suite du contrôle de la chambre.

La chambre a procédé à un retraitement pour apprécier l'évolution réelle du nombre total d'agents.

Tableau n° 13 : Emplois permanents et non permanents pourvus au 31 décembre

ETPT	2016	2017	2018	2019
AUTRE STATUT ⁹⁰	5,58	29,69	39,26	9,08
NON-TITULAIRES	59,29	77,30	74,71	76,72
TITULAIRES	596,45	587,68	572,96	571,38
TOTAL GENERAL	661,32	694,68	686,92	657,19

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la commune (fiches de paie).

⁹⁰ Apprentis, enseignants sur des missions d'accueil de loisirs sans hébergement...

Sur la période, les effectifs ne baissent que de 4,13 ETPT et s'élèvent à 657,19 ETPT en 2019. En particulier, si le nombre d'agents titulaires est en forte diminution, il est, en partie, compensé par une progression du nombre de non-titulaires, de 59,29 ETPT en 2016 à 76,72 en 2019. Sur la période, leur part dans les effectifs passe de 9 % à près de 12 %.

La chambre relève un écart croissant entre les emplois budgétaires et ceux pourvus, équivalant à plus de 63 postes en 2019, soit environ 10 % des emplois permanents budgétés.

Tableau n° 14 : Effectifs permanents budgétaires et pourvus (31 décembre)

ETPT	2016	2017	2018	2019
Effectifs budgétaires	677	677	677	677
Effectifs pourvus	624,87	619,19	617,69	613,77
Différence	52,13	57,81	59,31	63,23

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et les données de la commune.

S'il permet d'offrir des marges budgétaires, notamment, en matière de recrutement, la chambre souligne qu'une différence trop importante peut représenter pour la commune un risque financier si elle décidait de pourvoir tous les postes créés. La chambre lui recommande d'ajuster son tableau des effectifs en conséquence afin de donner une information qui corresponde à une juste appréciation de ses besoins en personnels.

Recommandation n° 6 : ajuster les effectifs budgétaires aux emplois pourvus afin d'améliorer le pilotage des ressources humaines.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'il affinera, en conséquence, le tableau de suivi des effectifs.

5.1.3 La masse salariale

Comme vu précédemment, les charges de personnel augmentent de 4,2 % entre 2016 et 2019, et s'élèvent à 27,9 M€ en fin de période. Elles représentent 57 % des charges du budget principal en 2019 contre 53 % en 2014.

Si l'augmentation de la masse salariale s'explique, principalement, par les effets du « GVT » (glissement vieillesse technicité⁹¹) et la mise en place du protocole « PPCR » (parcours professionnels, carrières et rémunérations), les décisions propres à la commune (recrutements, régime indemnitaire, avancements, promotions, etc.) représentent une part croissante de cette progression, de l'ordre de 39 % en 2019 contre 34 % en 2016⁹². En

⁹¹ Augmentation annuelle de la masse salariale découlant de l'application du statut de la fonction publique (avancements d'échelons, promotions...) ou du vieillissement des agents.

⁹² Estimation de la chambre à partir des informations des rapports de présentation des budgets.

particulier, depuis 2017, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été mis en œuvre, avec des revalorisations importantes pour les agents (+ 450 000 € en 2018 et + 253 000 € en 2019). Le régime indemnitaire représente ainsi près de 23 % de la rémunération du personnel en 2019, en progression de deux points par rapport à 2016⁹³.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur souligne que « l'augmentation du régime indemnitaire des agents de la commune est un choix volontariste de la municipalité sur le mandat 2014-2020 afin de résorber l'écart avec d'autres collectivités (à grade équivalent) ».

5.2 Le temps de travail

5.2.1 Le respect de la durée légale

La durée légale du travail effectif dans les collectivités territoriales est fixée à 35 heures par semaine ou 1 607 heures par an⁹⁴.

Par délibération du 4 janvier 2002, la commune a approuvé un protocole d'accord conclu avec les organisations syndicales relatif à l'application des 35 heures à compter du 1^{er} janvier 2002 et fixant la durée hebdomadaire de travail à 39 heures par semaine sur 5 jours.

En vertu de ces règles, elle octroie à ses agents 25 jours de congés légaux ainsi que 23 jours de réduction du temps de travail (RTT)⁹⁵ décomptés comme suit : 10 jours de RTT, 6,5 jours de RTT transformés en congés annuels, 5 jours dits de « congés supplémentaires » et 1,5 jour de congés pour les fêtes de « Gayant » et la Saint Eloi. Par ailleurs, par délibération du 12 septembre 2008, elle a instauré la journée de travail dite « de solidarité » prévue par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Sur ces bases, le nombre de jours travaillés par an s'élève, à la ville de Douai, à 206 jours, soit 1 607 heures en moyenne par agent⁹⁶. La commune respecte donc la durée légale du temps de travail.

⁹³ Selon la DGCL (synthèse des bilans sociaux), le régime indemnitaire représentait, en moyenne pour les communes de la même strate, 18,7 % de la rémunération du personnel en 2013.

⁹⁴ En vertu de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifié par la loi n° 2019-828 du 7 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁹⁵ La réglementation permet l'octroi de 23 jours de RTT par an pour une durée hebdomadaire de travail de 39 heures.

⁹⁶ En tenant compte de 104 jours de samedi et dimanche et de 8 jours fériés en moyenne par an, la chambre effectue le calcul suivant : $365 - (104 + 8 + 25 + 10 + 13) + 1 = 206$ jours. $206 * 7h48min = 1 606,8$ heures. Les jours de congés légaux dits « de fractionnement » ne sont pas pris en compte dans ce calcul.

5.2.2 Les heures supplémentaires et les comptes épargne-temps

5.2.2.1 Les heures supplémentaires

Conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS ou « heures supplémentaires»), la commune a pris des délibérations en 2002 et 2006 pour permettre leur versement.

Tableau n° 15 : Évolution des heures supplémentaires – 2016-2019

Année	Nombre d'heures	Coût (en €)
2016	81 339	1 212 766
2017	80 888	1 295 647
2018	72 178	1 173 033
2019	68 995	1 165 582
Total	303 400	4 847 028

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la commune.

Si le nombre annuel d'heures supplémentaires est en diminution sur la période, son coût reste conséquent (plus d'1,1 M€ en 2019) et représente, en moyenne, 4,5 % des charges totales de personnel, ce qui n'est pas négligeable.

Par ailleurs, des agents de catégorie A⁹⁷ ont perçu de telles indemnités, alors qu'ils n'y avaient pas droit. En particulier, la chambre rappelle que le personnel d'enseignement artistique (filiale culturelle) ne relève pas du décret du 14 janvier 2002 précité mais du régime des enseignants⁹⁸. Le versement d'heures supplémentaires doit donc reposer sur une délibération spécifique à leur égard.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur s'engage à ce que le conseil municipal délibère sur ce point en 2020.

5.2.2.2 Les comptes épargne-temps

La commune a ouvert, par délibération de 2005, la possibilité, pour ses agents, de disposer de comptes épargne-temps (CET), qui ne sont pas susceptibles d'être monétisés⁹⁹. Le nombre de jours épargnés dans les CET augmente de 66 %, passant de 5 320 jours en 2016 à 8 851 jours en 2019, soit un peu plus de 13 jours épargnés par agent en moyenne.

⁹⁷ Soit des agents exerçant des fonctions de conception et d'encadrement.

⁹⁸ Décret n° 50-1253 du 6 octobre 1950 fixant les taux de rémunération des heures supplémentaires d'enseignement et circulaire du 17 novembre 1950.

⁹⁹ Choix de la commune.

Tableau n° 16 : Évolution des CET – 2016-2019

Nombre de jours	2016	2017	2018	2019
A	639,5	695,5	760,5	1 079
B	846	1 082	1 288	1 521
C	3 834,5	4 227	5 438	6 251
Total	5 320	6 004,5	7 486,5	8 851

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

Sur la base des conditions financières de 2019, le coût théorique de ces jours épargnés représente l'équivalent de plus de 750 000 €.

5.3 L'absentéisme

Tableau n° 17 : Évolution de l'absentéisme – 2016-2019

Nombre de jours absence calendaires	2016	2017	2018	2019	Variation 2016-2019
Maternité	732,0	798,0	646,0	531,0	- 27,5 %
Maladie ordinaire	8 055,5	7 308,0	5 966,5	7 422,0	- 7,9 %
Accident et maladie professionnelle	3 295,0	3 860,0	2 337,0	2 949,0	- 10,5 %
Grave maladie, longue maladie, longue durée	8 970,0	9 361,0	9 290,0	7 170,0	- 20,1 %
Total jours absence (hors maternité)	20 320,5	20 529,0	17 593,5	17 541,0	- 13,7 %
Taux absentéisme selon commune	9 %	9 %	7,78 %	7,82 %	-
Taux absentéisme selon CRC	11,4 %	11,4 %	9,8 %	9,9 %	-

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la commune.

Le nombre total de jours d'absence (hors maternité) passe de 20 320,5 en 2016 à 17 541 jours en 2019, soit une diminution notable de 13,7 %. En s'appuyant sur la méthode de calcul du centre interdépartemental de gestion « petite couronne » de la région parisienne¹⁰⁰, la commune estime que son taux d'absentéisme est en baisse, de 9 % à 7,8 % en quatre ans.

¹⁰⁰ Selon le CIG « petite couronne », le taux d'absentéisme se calcule en rapportant le nombre de jours d'absence au nombre d'ETP multiplié par 365 jours.

Pour sa part, sur la base de la méthodologie arrêtée par les juridictions financières¹⁰¹, la chambre confirme la diminution de l'absentéisme sur la période, de 11,4 % en 2016 à 9,9 % en 2019, même si elle a évalué des taux plus élevés que ceux calculés par la commune. Le niveau d'absentéisme à Douai se situerait ainsi légèrement au-dessus de la moyenne de la fonction publique territoriale évaluée à 9,2 %¹⁰². La chute de l'absentéisme constatée en 2018 peut s'expliquer par la réintroduction du « jour de carence »¹⁰³.

En 2019, la maladie ordinaire représente 42 % des absences, soit un niveau légèrement en hausse par rapport à 2016 (39,6 %). L'absentéisme se concentre, à près de 74 %, dans la filière technique.

La commune mène des actions en vue de lutter contre l'absentéisme, en matière de sensibilisation et de communication, d'organisation interne (aménagements de poste, mobilités internes) et de management (organisation d'un cursus pour l'ensemble des encadrants prévu en 2020). En particulier, elle met l'accent sur l'amélioration des conditions de travail (« bien-être au travail »).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Douai connaît une hausse continue de ses dépenses de personnel, qui représentent 57 % de ses charges courantes en fonctionnement en 2019.

Même si la situation financière de la ville est satisfaisante, elle dispose de marges de manœuvre dans le domaine des ressources humaines, notamment sa stratégie en matière de gestion prévisionnelle, des emplois, des effectifs et des compétences et de lutte contre l'absentéisme. Un ajustement entre emplois budgétaires et pourvus participerait aussi à une meilleure information sur ses besoins réels et projetés. L'ordonnateur s'y est engagé.

Concernant plus précisément les agents non-titulaires, la commune est invitée à préciser les informations réglementaires dans ses documents budgétaires. Le compte administratif 2019 a été complété en ce sens, suite au contrôle de la chambre.

¹⁰¹ Cf. rapport 2016 de la Cour des comptes sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales. Le taux d'absentéisme de l'année n est déterminé par la formule : (nombre de jours d'absence calendaires * (5/7) * 100) / (effectif * nombre de jours ouvrés de l'année n). D'après la chambre, le nombre de jours ouvrés s'élève à 206 à Douai. Concernant les effectifs, la chambre a repris les données de la commune : 618,74 ETP en 2016, 624,87 ETP en 2017, 619,19 ETP en 2018 et 614,76 ETP en 2019. Elle souligne cependant que ces chiffres concernent les effectifs au 1^{er} janvier de l'année n (soit au 31 décembre de l'année n-1).

¹⁰² Cf. Sofaxis, *Panorama 2019. Qualité de vie au travail et santé des agents dans les collectivités territoriales*. Le taux d'absentéisme pour raison de santé (hors maternité) s'établit à 9,2 % dans les collectivités territoriales. Il atteint 9,8 % en comptant la maternité et la paternité.

¹⁰³ Lorsqu'ils sont en arrêt maladie, les agents publics ne bénéficient du maintien de leur traitement ou de leur rémunération qu'à partir du 2^{ème} jour d'arrêt de travail. Le 1^{er} jour de congé de maladie, appelé « jour de carence », n'est pas rémunéré. Supprimée en 2014, la disposition a été réinstaurée par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, à compter du 1^{er} janvier 2018.

6 LA PROPRETÉ URBAINE

Cette thématique est abordée dans le cadre d'une enquête régionale menée par la chambre en 2020.

Notion subjective, la propreté urbaine peut être définie comme étant l'ensemble des mesures visant à garantir, dans l'espace public, un niveau satisfaisant de propreté, soit par des actions de nettoyage, soit par des actions de prévention ou de répression de la salissure.

Si la collecte et le traitement des déchets ménagers incombent à la communauté d'agglomération du Douaisis et au syndicat mixte d'élimination et de valorisation des déchets (SYMEVAD)¹⁰⁴, la compétence en matière de propreté urbaine relève des pouvoirs de police du maire. Néanmoins, dans le cas de Douai, certains déchets demeurent sous la responsabilité de la commune : gestion des corbeilles de rue et des dépôts sauvages, ramassage des feuilles, déchets des services municipaux notamment (ateliers municipaux, fêtes et cérémonies, etc.).

6.1 Les objectifs et le cadre juridique d'intervention

6.1.1 Les objectifs

Sur son site internet, la commune affiche les objectifs suivants en matière de propreté urbaine : assurer la propreté de l'espace public (voiries, trottoirs, places, parcs, mobiliers urbains, panneaux directionnels) ; nettoyer les trottoirs ou chaussées dangereuses ; effectuer le nettoyage des foires, des fêtes et de toutes manifestations organisées sur le territoire ; nettoyer les marchés ; combattre les déchets sauvages et les jets en tout genre ; lutter contre les tags, l'affichage sauvage et les déjections canines.

La commune intervient sur des totaux linéaires de 170 km de voirie et 340 km de trottoirs et places. S'ajoutent également 31 cours d'écoles.

¹⁰⁴ En vertu de l'article L. 2224-13 du code général des collectivités territoriales. Créé en 2017, le syndicat mixte d'élimination et de valorisation des déchets regroupe les communautés d'agglomération du Douaisis, d'Hénin-Carvin et la communauté de communes Osartis-Marquion, soit 98 communes pour 325 000 habitants.

Tableau n° 18 : Données générales sur la propreté urbaine – 2016-2019

		2016	2017	2018	2019
Population municipale	Nombre d'habitants	41 189	40 736	39 989	39 657
Densité de population	Habitants/m ²	2,34	2,32	2,29	2,27
Voirie	Km	170	170	170	170
Trottoirs à nettoyer	Km	340	340	340	340
Superficie des places, marchés, cours d'école à nettoyer	Km ²	0,1467	0,1467	0,1467	0,1467
Déchets collectés	Tonnage	1 468,80	1 414,36	1 423,64	1 523,71
<i>dont corbeilles de rue et voie publique</i>	<i>Tonnage</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>
<i>dont dépôts sauvages</i>	<i>Tonnage</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>
<i>dont déjections canines</i>	<i>Tonnage</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>
Graffitis traités	M ²	619	976	941	449
Corbeilles propretés installées	Nombre	674	674	683	689
<i>dont corbeilles équipées de cendrier</i>	<i>Nombre</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>	<i>NC</i>

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la commune.

La priorité est mise sur les axes principaux et commerçants du cœur de ville (secteur de la « Croix de Douai »), d'une superficie de 73 000 m² et nettoyés quotidiennement.

6.1.2 Le cadre juridique d'intervention

Conformément aux articles L. 2212-1 et suivants, et L. 2542-3 du code général des collectivités territoriales, le maire dispose de pouvoirs de police en matière de propreté urbaine¹⁰⁵. Sur la période de contrôle, il a pris des décisions règlementaires, à la fois générales et sectorielles.

Ainsi, un arrêté du 10 octobre 2016 interdit le stationnement un jeudi par mois dans des rues étroites ou difficiles d'accès pour en permettre leur nettoyage de 6h à 11h, selon un calendrier prédéfini, un arrêté du 24 janvier 2017 précise les mesures générales et permanentes portant sur la propreté de la commune, et un arrêté du 30 janvier 2017 porte sur l'interdiction d'abandon de déjections canines sur l'ensemble du domaine public sous peine d'amendes. Enfin, un arrêté, plus récent, du 14 octobre 2019 proscrit la pratique de la pêche à l'aimant¹⁰⁶ dans tous les plans et cours d'eau sur l'ensemble du territoire de la ville, ainsi que les dépôts sauvages de déchets qui en seraient la conséquence.

¹⁰⁵ Cf. article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales : « La police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : (...) le nettoyage, (...) l'enlèvement des encombrants, (...) le soin de réprimer les dépôts, déversements, déjections, projections de toute matière ou objet de nature à nuire, (...) à la propreté des voies susmentionnées (...). »

¹⁰⁶ Également appelée pêche magnétique, cette activité consiste à rechercher des objets ferromagnétiques dans les eaux à l'aide d'un aimant. Elle peut faire encourir des risques à ceux qui la pratiquent, ainsi qu'à la faune et à la flore aquatique, et au patrimoine archéologique immergé.

La chambre estime que le cadre réglementaire municipal ainsi exposé mériterait d'être renforcé afin de mettre plus en avant les objectifs de politique publique. En particulier, l'arrêté du 24 janvier 2017 relatif à des mesures générales et permanentes ne vise pas le code de l'environnement et ne rappelle pas les règles concernant la collecte des déchets, l'élimination des encombrants, la propreté animale, les jets par la fenêtre ou encore l'interdiction de fumer et de laisser des mégots dans certains lieux.

Si les amendes contraventionnelles¹⁰⁷ sont détaillées dans l'arrêté du 30 janvier 2017 sur les déjections canines, celles-ci pourraient très bien s'appliquer à tout type de déchet et figurer plus explicitement dans l'arrêté précité, relatif aux mesures générales. Par ailleurs, des sanctions administratives et pénales existent, avec des montants bien supérieurs à ceux des contraventions, que la commune pourrait reprendre dans son corpus réglementaire. Elles ont été renforcées par la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire¹⁰⁸. En outre, celle-ci prévoit désormais la possibilité d'utiliser la vidéo-protection afin de « constater » des infractions relatives à l'abandon d'ordures, de déchets, de matériaux et d'autres objets¹⁰⁹.

Enfin, la chambre invite la commune à actualiser et renforcer la communication au sujet de son dispositif réglementaire, ce que l'ordonnateur s'est engagé à faire dans sa réponse aux observations provisoires.

6.2 L'organisation du service propreté et les moyens mobilisés

6.2.1 Les moyens humains

La commune de Douai dispose d'une direction des jardins et du cadre de vie comprenant un service en charge de la propreté urbaine de 40 agents (hors contractuels) : deux techniciens, trois agents de maîtrise, une secrétaire et 34 agents de propreté (dont 11 affectés à la conduite des véhicules), soit un ratio moyen d'un agent pour 1 021 habitants en 2019 (contre une

¹⁰⁷ Amendes allant de la 1^{ère} à la 5^{ème} classe selon la nature de la contravention telle que prévue aux articles R. 610-5, R. 632-1, R. 633-6, R. 635-8 et R. 644-2 du code pénal.

¹⁰⁸ Ainsi, l'article L. 541-3 du code de l'environnement prévoit, désormais, en cas de déchets abandonnés, déposés ou gérés contrairement aux prescriptions réglementaires, la possibilité d'une amende administrative d'un montant maximal de 15 000 €. En cas de non-exécution, les moyens d'action restent la consignation, la remise en état d'office, la suspension d'activité, une astreinte journalière (1 500 € maximum) et une nouvelle amende administrative au plus égale à 150 000 €. Ces amendes et astreintes sont recouvrées au bénéfice de la commune. Concernant les sanctions prononcées par le juge pénal, l'article L. 541-46 du code de l'environnement stipule qu'est puni de deux ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende le fait d'abandonner, déposer ou faire déposer des déchets dans des conditions contraires au code. Par ailleurs, dans les conditions prévues aux articles 495-17 à 25 du code de procédure pénale, l'action publique peut être éteinte par le versement d'une amende forfaitaire d'un montant de 1 500 €. Le montant de l'amende forfaitaire minorée est de 1 000 € et le montant de l'amende forfaitaire majorée, de 2 500 €.

¹⁰⁹ Article L. 251-2 du code de la sécurité intérieure.

moyenne nationale d'un agent pour 1 001 habitants¹¹⁰). Par ailleurs, la police municipale comprend quatre agents en charge de la « police de la propreté et des piétons municipaux » affectés à la propreté urbaine. Enfin se rajoute, ponctuellement, du personnel contractuel.

Les modalités de recrutement des personnels dédiés à ce service se déroulent par le biais de la mobilité interne, et en externe par la diffusion d'offres d'emploi. Si les fiches de poste et les annonces de recrutement font bien état des missions exercées, elles pourraient mieux préciser les compétences exigées, d'autant plus que, dans les faits, la commune a une idée exacte des profils recherchés¹¹¹.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur prend acte que les fiches de poste devront être plus précises, non seulement sur les compétences techniques attendues mais aussi sur les qualités relationnelles avec les riverains et les usagers.

En termes de temps de travail, afin d'assurer un service de nettoyage sept jours sur sept avec une large amplitude horaire¹¹², les agents suivent un cycle organisé sur deux semaines (la première de 45 heures, la seconde de 33 heures) mais qui s'inscrit dans le régime commun de la collectivité. Ils disposent, ainsi, de l'ensemble des jours de congés et de réduction du temps de travail existant dans la commune (cf. *supra*, partie ressources humaines), auxquels se rajoutent deux jours de congés supplémentaires pour pénibilité. De plus, les heures travaillées le dimanche font l'objet d'un paiement sous la forme d'heures supplémentaires, ce qui explique, en partie, leur nombre important, en augmentation sur la période. En 2019, elles atteignent 5 375 heures pour un coût de 125 000 €, soit près de 10 % de l'ensemble des heures supplémentaires payées dans la commune.

S'agissant du régime indemnitaire, les agents « propreté » bénéficient, depuis 2017, du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. Leur masse salariale passe d'1,5 M€ en 2016 à 1,64 M€ en 2019, soit une progression de 9 % (contre 4,2 % pour celle de l'ensemble des agents communaux). En particulier, le coût de rémunération du personnel contractuel est en augmentation¹¹³.

Concernant l'absentéisme, il est en forte baisse, passant de 1 479 jours en 2016 à seulement 971 jours en 2019, soit un taux de 6,85 % en fin de période, selon la commune. La chambre l'estime, pour sa part, à 8,8 %¹¹⁴, un niveau qui reste inférieur à la moyenne constatée dans la commune (9,9 %). De nombreuses actions sont développées afin de prévenir l'absentéisme, avec une adaptation permanente des conditions de travail au regard des risques identifiés (chutes sur la voie publique, manutention, risques routiers, toxiques, et thermiques, bruit, agressivité d'usagers). La commune souligne également que le service bénéficie, aujourd'hui, d'une très bonne image, ce qui expliquerait une forte demande de mobilité interne pour venir y travailler.

¹¹⁰ Source : association des villes pour la propreté urbaine.

¹¹¹ Lors du contrôle, la commune a indiqué que le profil recherché était : « le dynamisme, l'investissement, la rigueur mais également le sens de l'organisation et la parfaite autonomie dans la gestion du travail. Il est accordé une grande importance au fait que nos postulants aient un abord cordial et de bonnes qualités relationnelles étant entendu que ces agents sont en contact permanent avec les riverains ».

¹¹² Huit heures par jour en semaine (de 6h à 11h le matin, et de 13h30 à 16h30 l'après-midi) et le samedi (de 6h à 11h le matin et de 13h à 16h pour les marchés), et quatre heures le dimanche (de 7h à 11h).

¹¹³ 145 475 € en 2019 contre 44 650 € en 2016.

¹¹⁴ Cf. *supra*, partie ressources humaines concernant la méthodologie de calcul.

6.2.2 Les moyens techniques

Les agents effectuent un nettoyage manuel et mécanique. Ils disposent, pour cela, de nombreux matériels techniques, notamment, en 2019 : deux souffleurs électriques, 14 souffleurs thermiques, 29 chariots de propreté, deux aspirateurs électriques, 11 débroussailleurs thermiques, deux débroussailleurs électriques, 8 désherbeurs à flamme directe et une automotrice de désherbage. Du matériel supplémentaire est distribué selon les besoins (balais, pelles, lunettes de protection). Concernant les véhicules, la commune met à leur disposition une quinzaine d'engins, dont trois balayeuses, deux laveuses, deux camions bâchés et un compacteur¹¹⁵. Ils sont entretenus par le service du parc auto de la ville.

6.2.3 Les contrats de prestation

Si les actions de propreté sont effectuées, dans leur majorité, en régie, une partie d'entre elles est assurée par des prestataires extérieurs. En lien avec la direction des marchés publics, le service de la propreté urbaine assure le suivi des contrats y afférent. Il s'agit notamment de la collecte et du traitement des déchets, qui restent à la charge de la commune : déchets produits par ses services (en particulier les ateliers municipaux ; environ 1 076 tonnes par an), générés lors des divers marchés et foires hebdomadaires (132,5 tonnes par an), ou lors de fêtes et manifestations occasionnelles (38 tonnes par an). Comprenant trois lots¹¹⁶, ce marché a été renouvelé, en 2019, pour trois ans, pour un montant total prévisionnel d'environ 241 000 € HT par an.

La commune a également des prestataires pour l'enlèvement des tags délicats.

Enfin, pour rappel, elle participe à des groupements de commandes de la communauté d'agglomération du Douaisis en matière de nettoyage des espaces naturels, des voiries et des espaces publics mais qu'elle ne sollicite que très ponctuellement¹¹⁷.

6.2.4 Les coûts financiers

Selon la base des données communiquées par la commune¹¹⁸, les dépenses en faveur de la propreté urbaine sont en augmentation de 11 % sur la période, passant d'1,99 M€ en 2016 à 2,22 M€ en 2019. La majeure partie relèvent des actions en régie (88,4 % en 2019) et correspondent aux charges de personnel (74 %). La dépense totale par habitant peut être estimée à 56 € en 2019, soit le coût moyen national constaté par l'association des villes pour la propreté urbaine¹¹⁹. Néanmoins, ces informations ne concordent pas exactement avec celles présentées

¹¹⁵ Sur la période de contrôle, la commune a, notamment, renouvelé ses balayeuses et son compacteur.

¹¹⁶ Collecte et évacuation des déchets municipaux ; location, évacuation et remplacement de bennes ; et traitement des déchets municipaux.

¹¹⁷ Par exemple, en février 2020, suite à une manifestation d'agriculteurs sur la place d'Armes de la ville.

¹¹⁸ Cf. tableau n° 28 en annexe n° 4.

¹¹⁹ Source : référentiel « propreté urbaine » de l'association des villes pour la propreté urbaine (AVPU) en 2019.

dans les comptes administratifs¹²⁰, qui font état d'une augmentation moindre, d'1,48 M€ en 2016 à 1,62 M€ en 2019.

Les données financières, qui peuvent être différentes selon le périmètre retenu¹²¹, sont donc à prendre avec précaution.

6.3 Les actions menées

6.3.1 Les actions directes de propreté

6.3.1.1 Le nettoyage et le ramassage des déchets

La ville de Douai est découpée en une vingtaine de secteurs dont la propreté est assurée par les agents du service, qui effectuent plusieurs actions manuelles de nettoyage : balayage, enlèvement des détritiques et souillures, vidage des corbeilles, salage et déneigement des trottoirs, ramassage des feuilles, désherbage des voiries.

Elle a évalué les besoins en nettoyage manuel et mécanique afin d'adapter le nombre de passages des agents et des véhicules selon les quartiers et secteurs. Elle dispose, également, d'un système de géolocalisation qui permet de visualiser les équipes mobiles afin de gagner en réactivité, maîtriser le kilométrage et la consommation de carburant.

Elle dispose, en 2019, de 689 corbeilles à déchets (contre 674 en 2016), collectées au minimum une fois par semaine, et tous les jours sur certains secteurs. Mais elle n'est pas en mesure d'évaluer le tonnage annuel de déchets dans ces corbeilles.

Concernant le désherbage, la commune est passée au « zéro phyto » en janvier 2017, conformément à la loi¹²².

Le nettoyage est également mécanique, avec des véhicules adaptés à chaque type d'espace. Pour les voies larges, il est assuré au moyen d'une laveuse et d'une balayeuse « poids lourd ». Pour les secteurs *intra-muros* (zones piétonnes, trottoirs, pistes cyclables, places de marché), les agents utilisent une petite ou grande laveuse, accompagnée d'un lancier, puis une balayeuse pour l'aspiration des déchets et le nettoyage. Certains sites sont également entretenus à l'aide d'aspirateurs urbains électriques, particulièrement efficaces pour les mégots.

¹²⁰ Fonction 813.

¹²¹ Les écarts entre les données communiquées à la chambre par la commune et ses comptes administratifs proviennent principalement de la comptabilisation de charges à caractère général telles que les contrats de prestations.

¹²² Loi n° 2014-110 du 6 février 2014 visant à mieux encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national (dite « loi Labbé »), modifiée en 2015 et 2017. Celle-ci interdit l'utilisation des produits phytosanitaires aux collectivités et professionnels pour l'entretien des espaces publics à compter du 1^{er} janvier 2017.

Pour ses actions de nettoyage, la commune utilise l'eau du réseau potable mais elle réfléchit à la récupération des eaux pluviales de certains sites municipaux (tels que la toiture du centre technique municipal).

6.3.1.2 L'entretien des trottoirs et caniveaux, le déneigement, l'enlèvement des feuilles

En vertu de l'arrêté de 2017 portant mesures générales et permanentes sur la propreté de la commune, chaque habitant doit maintenir sa partie de trottoir et son caniveau propres. Les déchets collectés lors des opérations de nettoyage doivent être ramassés, compostés ou évacués en déchetterie.

Par temps de neige, la commune demande à ce que chacun participe au déneigement, selon ses capacités, devant sa maison, jusqu'au caniveau. Les agents interviennent sur la voie publique. En période hivernale, un « plan neige » est déclenché. Environ 12 tonnes de sel de déneigement sont déversées sur les trottoirs en moyenne par an.

Un « plan feuilles » est mis en œuvre lors de la période automnale, durant laquelle le ramassage est assuré quotidiennement. Selon la commune, 200 tonnes de feuilles sont collectées en moyenne par an, avec une tendance à la baisse¹²³.

Conformément au règlement sanitaire départemental, le brûlage des déchets ménagers (incluant les « déchets verts ») est interdit. La commune met en avant des solutions pour traiter ces derniers, en particulier le compostage individuel, le paillage, la mise à disposition d'un bac à déchets verts par l'agglomération et la collecte en déchetterie.

6.3.1.3 Les déjections canines, les mégots et les animaux nuisibles

Une attention particulière est accordée à la lutte contre les déjections canines, que la commune qualifie de « fléau » sur son site internet. Conformément à l'arrêté de 2017 (cf. *supra*, partie cadre juridique), leur abandon est interdit sur l'ensemble du domaine public. Tout détenteur de chien est tenu de procéder immédiatement au ramassage des déjections, y compris dans les caniveaux et espaces verts, et doit obligatoirement être en possession de sachets dédiés à cet usage, sous peine d'une contravention allant de la 1^{ère} à la 3^{ème} classe (11 € à 68 €).

La police de la « propreté et des piétons municipaux » effectue des contrôles dans la ville, y compris le dimanche. Pour autant, la commune n'est pas en mesure d'évaluer le tonnage de déjections canines ramassées par an.

Une communication spécifique est mise en œuvre. En 2019, des distributeurs de sacs ont été installés le long de la Scarpe et au parc de la Tour des dames.

Concernant la lutte contre les mégots de cigarettes, la commune fait état, publiquement, de 4 à 5 tonnes ramassées par an. Des campagnes de sensibilisation sont organisées sur le sujet, notamment à destination des jeunes. Depuis 2020, la commune met à disposition des cendriers de poche pour ceux qui le souhaitent, récupérables en mairie.

¹²³ 189 tonnes en 2019 contre 368 en 2012. Une des explications de la diminution provient de la réfection des boulevards de Liège, République et Vauban.

Enfin, le service d'hygiène et de salubrité mène des actions vis-à-vis d'animaux nuisibles. En particulier, il intervient, *via* une société mandatée, en matière de dératisation.

6.3.1.4 Les tags et affiches sauvages

Selon la commune, 422 m² de graffitis sont traités, en moyenne, chaque année. Lors de leur apparition, la ville porte plainte au commissariat et procède à leur enlèvement. Seuls les tags sur les bâtiments municipaux sont traités.

Pour ceux qui sont les plus délicats à enlever, la commune passe par un prestataire (dépense de 3 433 € en 2019).

Le nettoyage des surfaces privées relève de la responsabilité des propriétaires.

6.3.1.5 Les dépôts sauvages

La collecte des dépôts sauvages s'effectue au rythme de la remontée des informations pouvant provenir des agents municipaux et des signalements des habitants. D'après la commune, les dépôts les plus souvent rencontrés sont des sacs déposés de manière contraire au règlement de collecte, au pied des points d'apport volontaire mis en place par l'agglomération¹²⁴, ou d'encombrants mis sur la voie publique en dehors des horaires prévus. Des actions de sensibilisation sont menées à cette fin.

La commune s'efforce de retrouver les auteurs de dépôts, passibles d'une contravention (fouille des sacs poubelles pour trouver un nom, recherches d'indices, utilisation des caméras de vidéo-protection). En 2019, 281 dépôts irréguliers de poubelles ont été constatés, dont 93 encombrants, et 149 sorties de poubelles ont été constatées en dehors des heures. La police de la propreté a procédé à 125 verbalisations. Néanmoins, 83 auteurs d'infraction n'ont pu être identifiés, et la commune n'est pas en mesure d'évaluer le tonnage annuel que représentent les dépôts sauvages collectés.

6.3.1.6 Les actions ciblées dans certains quartiers

Certains secteurs, en raison de leur aménagement particulier, nécessitent des actions spécifiques de propreté. Ainsi, dans le quartier de la résidence Gayant¹²⁵, la commune travaille sur un projet global associant l'ensemble des partenaires (communauté d'agglomération, syndicat mixte d'élimination et de valorisation des déchets, bailleur social, éco-organismes agréés, associations, habitants), afin de sensibiliser sur les usages, améliorer la gestion des déchets encombrants, augmenter le tri et le recyclage, et développer de nouvelles activités autour du réemploi.

¹²⁴ Il s'agit d'un système de conteneurs enterrés où les habitants peuvent venir y mettre leurs déchets par type (verre, emballages, ordures ménagères...).

¹²⁵ Quartier prioritaire politique de la ville.

6.3.2 Les actions de signalement, de sensibilisation et de répression

6.3.2.1 Les signalements

La commune a mis en place un site internet spécifique (« *Ma rue Douai* ») afin de permettre aux habitants de signaler une anomalie dans l'espace public, en matière d'éclairage public, d'espaces verts, de voirie et de propreté urbaine. Chaque mois, ce sont 30 à 40 demandes qui sont traitées, dont 30 % environ concernant la propreté. En 2019, 160 signalements ont été reçus. Selon la commune, le nombre a tendance à stagner depuis plusieurs années.

Le service propreté est également joignable *via* un numéro vert mais qui est de moins en moins utilisé.

Il s'appuie sur des tableaux de bord pour assurer le suivi des demandes d'interventions et des réclamations.

6.3.2.2 La sensibilisation et la communication

La commune initie régulièrement, en lien avec ses partenaires, des actions de communication auprès des habitants, telles que des pochoirs « *Trottoir pas crottoir* » appliqués dans ses rues ou la campagne « *Ramasser, ce n'est pas s'abaisser !* » pour inciter au ramassage des déjections canines. Elle met en valeur l'action des agents de propreté avec des affiches « *Et vous, que faites-vous ?* ». Elle utilise, également, les autres supports que sont le journal municipal, son réseau urbain d'affichages, son site internet et les réseaux sociaux. En 2019, elle a diffusé, sur l'ensemble de ses outils, une campagne de visuels « *Le saviez-vous ?* ».

La commune organise des actions spécifiques de sensibilisation, notamment à destination des jeunes, telles que « *Mon quartier au sens propre* » depuis 2016. Elle met en place des animations annuelles à l'occasion des « journées vertes », lors de la semaine européenne du développement durable. En 2019, avec diverses associations, elle a participé aux opérations de nettoyage portées par le mouvement « *World Clean Up Day* » France.

6.3.2.3 La répression

Comme vu précédemment, un service de la « propreté et des piétons municipaux » a été créé au sein de la police municipale. Comprenant quatre agents, il a pour mission de contrôler, sensibiliser et, le cas échéant, verbaliser les dépôts anticipés de déchets, les dépôts sauvages, les jets sur la voie publique et les déjections canines. Selon la commune, le non-respect de la réglementation donne lieu, chaque année, à des avertissements, verbalisations et amendes¹²⁶, en augmentation entre 2016 et 2019.

Au regard de la taille de la commune et du nombre d'agents mobilisés, le nombre d'avertissements et de verbalisations peut paraître faible, donc peu dissuasif.

¹²⁶ Contravention allant de la 1^{ère} classe (11 €) à la 3^{ème} classe (68 €).

Tableau n° 19 : Avertissements, verbalisations et amendes en matière de propreté urbaine

	2016	2017	2018	2019
Avertissements (nombre)	NC	83	169	130
Verbalisations (nombre)	19	22	121	165
Amendes (en €)	1 028	1 199	6 281	7 986

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la commune.

La chambre relève que, pour 2019, les données transmises par la commune lors du contrôle ne se retrouvent pas dans le rapport d'activité de la police de la propreté urbaine. Ce dernier fait, ainsi, état de 123 avertissements au total et 125 verbalisations pour dépôt de poubelles.

Concernant la répression des déjections canines, en 2019, 374 contrôles ont été réalisés, 38 absences de sacs ont été relevées, 99 déjections ont été ramassées par les contrevenants et 39 avertissements ont été formulés (dont une seule verbalisation).

6.4 L'évaluation des résultats

6.4.1 Les indicateurs de suivi de l'activité

La commune dispose de différents indicateurs, en particulier en matière de volume de déchets collectés, *via* ses prestataires. Ainsi, 1 489,6 tonnes de déchets auraient été collectées en 2016, 1 414,36 en 2017, 1 449,66 en 2018 et 1 426,6 en 2019. Néanmoins, ces informations diffèrent de celles transmises par la commune à la chambre lors du contrôle¹²⁷, qui font état de 1 423,64 tonnes en 2018 et 1 523,71 en 2019, soit, respectivement, une différence de 26 tonnes en moins et de 97 tonnes en plus.

La commune suit également, chaque année, la consommation de carburant et le kilométrage de ses véhicules de nettoyage.

Enfin, comme vu précédemment, elle dispose des données des contrôles effectués par la police de la propreté et figurant dans son rapport annuel d'activité.

En raison des différences relevées, la fiabilité des données sur les actions menées dans le cadre de la propreté urbaine est à renforcer.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le service de la propreté urbaine mettra en place un document unique synthétique relevant les différents indicateurs sur les actions menées, avec un contrôle sur les chiffres annuels.

¹²⁷ Cf. *supra*, tableau n° 18 sur les données générales sur la propreté urbaine.

6.4.2 Les « indicateurs objectifs de propreté »

L'association des villes pour la propreté urbaine, dont la commune est membre¹²⁸, a mis en place des « indicateurs objectifs de propreté » (IOP) visant à évaluer la salissure dans l'espace public. À partir d'un modèle de « grille des IOP », l'estimation se fait par un comptage manuel d'unités par type de déchet¹²⁹, dans un secteur géographique donné, ramené ensuite à un ratio au 100 m² afin de déterminer un « indicateur moyen de salissure » (IMS). Plus celui-ci est élevé, plus la salissure est importante. Pour la commune, cette méthodologie permet d'identifier ses points forts et d'amélioration.

En 2019, la ville de Douai affiche un bon niveau d'IMS (0,73), car situé en dessous de la moyenne des communes membres de l'association (0,89), y compris au niveau régional (0,89), mais légèrement au-dessus de la moyenne des communes de même strate (0,70). L'IMS de 2019 est en amélioration comparé à celui de 2016 (1,05). Il est, néanmoins, en dégradation depuis 2017¹³⁰.

Les emballages et papiers alimentaires constituent la salissure la plus importante en 2019 (35,5 %), suivis des emballages non alimentaires (25 %), des feuilles mortes (7,7 %, mais 20 % au 4^{ème} trimestre), des déjections canines (6,5 %) et des mégots (6,5 %). Par secteur géographique, c'est celui des écoles qui présente l'IMS le plus élevé, suivi du centre-ville.

6.4.3 La satisfaction des usagers

La commune a reçu divers prix pour son action. Elle est, ainsi, la première ville de la région à avoir obtenu, en 2016, la 1^{ère} étoile du label « Éco propre » visant à récompenser, au plan national, les collectivités qui s'engagent à améliorer durablement la propreté de leurs espaces publics¹³¹. En 2019, elle est lauréate, avec seulement six autres communes, de la 4^{ème} étoile. Douai est également labellisée « ville fleurie ».

Pour autant, la commune n'a pas initié de démarche formalisée (enquête, sondage) pour essayer de mesurer la satisfaction des habitants en matière de propreté urbaine. Elle s'appuie sur ses différents outils et indicateurs tels que la grille d'évaluation des IOP, les contrôles effectués par sa police et les remontées (quantitatives et qualitatives) faites par ses services et ses prestataires.

¹²⁸ L'association des villes pour la propreté urbaine (AVPU) réunit environ 140 communes aujourd'hui.

¹²⁹ Chaque déchet relevé (une déjection canine, un emballage alimentaire, etc.) constitue une unité.

¹³⁰ L'IMS s'élève à 0,46 en 2017 et à 0,63 en 2018.

¹³¹ Label créé en 2016 par l'association des villes pour la propreté urbaine (AVPU) qui comporte cinq étoiles. En 2016, 35 collectivités locales ont obtenu la 1^{ère} étoile. En 2019, 71 collectivités bénéficient du label mais seules sept en sont à la 4^{ème} étoile.

De manière générale, la commune communique sur ses actions en matière de propreté et estime que l'impact, notamment sur les réseaux sociaux¹³², permet de dégager des résultats positifs en termes de satisfaction. À titre d'exemple, sa campagne de visuels « *Le saviez-vous ?* » a entraîné plus de 36 000 affichages, mentions et partages en 2019.

Néanmoins, la chambre estime que ces données sur les réseaux sociaux ne permettent pas d'évaluer finement la satisfaction des usagers. En outre, comme vu précédemment, plusieurs données rendues publiques, que ce soit dans les médias, sur le site internet de la commune ou sur les réseaux sociaux, ne sont pas cohérentes entre elles, ni avec celles transmises à la chambre lors du contrôle. Ainsi, la presse fait état, en 2018, de 300 tonnes de feuilles ramassées par an alors, que le chiffre effectif se situe autour de 200 tonnes. La campagne de visuels en 2019 évoque 700 m² de graffitis traités chaque année, alors que la commune a transmis à la chambre le chiffre de 422 m² (qui semble être l'estimation de 2019). Des différences sont relevées aussi dans la communication sur les données relatives aux tonnages de déchets produits par les services et générés lors des marchés¹³³.

La chambre invite donc la commune à vérifier l'exactitude des informations qu'elle rend publiques en matière de propreté. Au regard de l'importance des dépenses consacrées (2,2 M€ en 2019), elle ne peut que l'inciter à développer des dispositifs d'évaluation de la satisfaction des usagers, afin d'apprécier l'efficacité des moyens mis en œuvre et redéfinir, le cas échéant, ses objectifs.

Recommandation n° 7 : développer des dispositifs visant à évaluer la satisfaction des usagers en matière de propreté urbaine, afin de renforcer l'efficacité des actions mises en œuvre.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que des enquêtes seront mises en place sous différentes formes : questionnaire de satisfaction lors d'événements liés à la propreté, utilisation du site internet et des réseaux sociaux comme supports d'actions ciblées. Il précise qu'une étude sera menée pour amender l'application « Douai ma rue » afin de demander l'avis des utilisateurs sur un ou plusieurs thèmes. Enfin, les conseils de quartiers seront sollicités pour des enquêtes de rue lors des évaluations des indicateurs « objectifs de propreté ».

¹³² Nombre de « j'aime », d'abonnés, de commentaires, de partages, etc. En 2019, la commune affiche une augmentation d'abonnés de 54 % à sa page Facebook, de 41 % à son compte Twitter, une multiplication par quatre du nombre d'abonnés à son compte LinkedIn. Elle dispose également, au premier trimestre 2020, de plus de 2 300 abonnés à son compte Instagram.

¹³³ La commune a ainsi transmis les chiffres annuels de 1 076 tonnes de déchets produits par ses services et de 132,5 tonnes de déchets générés lors des divers marchés. De son côté, la presse fait état, en 2018, de 577 tonnes de déchets produits par les services et de 119 tonnes de déchets générés lors des marchés. Ce dernier chiffre a été repris dans la campagne de visuels en 2019.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La propreté urbaine constitue une priorité pour la commune de Douai. La ville s'appuie sur un service dédié d'une quarantaine d'agents, ainsi que sur des policiers municipaux chargés de faire respecter la réglementation.

En 2019, elle y a consacré plus de 2,2 M€ de dépenses, les trois quarts étant affectés aux charges de personnel. Par ailleurs, pour certaines missions (traitement des déchets municipaux, enlèvement de grands graffitis), elle a recours à des prestataires privés.

Adhérente de l'association des villes pour la propreté urbaine, la commune dispose d'indicateurs de mesure de la salissure qui la situent à un niveau satisfaisant au regard de la moyenne des villes membres. En 2019, elle a reçu une quatrième étoile au titre du label « Éco propre ». Elle organise, chaque année, diverses opérations de sensibilisation, le nombre d'avertissements et de verbalisations pouvant paraître, par contre, faiblement dissuasif.

Néanmoins, des pistes d'amélioration existent. Ainsi, le cadre réglementaire communal mériterait d'être renforcé. Certaines informations rendues publiques, en particulier en matière d'actions réalisées et de résultats obtenus (tonnages de déchets collectés), devraient être vérifiées et actualisées le cas échéant.

Enfin, au regard de l'importance du budget engagé, la commune gagnerait à développer des dispositifs d'évaluation de la satisfaction des usagers en matière de propreté urbaine.

L'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre les recommandations de la chambre.

*
* *

ANNEXES

Annexe n° 1. La qualité des informations budgétaires et la fiabilité des comptes.....	62
Annexe n° 2. La situation financière.....	63
Annexe n° 3. L'investissement public communal	65
Annexe n° 4. La propreté urbaine	66

Annexe n° 1. La qualité des informations budgétaires et la fiabilité des comptes

Tableau n° 20 : Taux de réalisation des prévisions budgétaires – 2016-2019 (budget principal)¹³⁴

(en €)	FONCTIONNEMENT					
	DÉPENSES			RECETTES		
	Prévisions	Réalisé	Taux R/P	Prévisions	Réalisé	Taux R/P
2016	49 813 417	48 099 741	96,6 %	58 746 613	58 610 403	99,8 %
2017	50 734 692	49 075 373	96,7 %	58 793 292	58 792 071	100,0 %
2018	50 193 937	49 083 756	97,8 %	59 079 606	59 465 418	100,7 %
2019	51 631 945	49 749 774	96,4 %	59 980 137	61 024 585	101,7 %
	MOYENNE		96,9 %	MOYENNE		100,5 %

(en €)	INVESTISSEMENT							
	DÉPENSES				RECETTES			
	Prévisions	Réalisé	RAR	Taux R/P	Prévisions	Réalisé	RAR	Taux R/P
2016	21 212 781	16 823 633	3 971 534	98,0 %	19 842 857	13 959 860	2 095 564	80,9 %
2017	26 629 862	20 334 218	6 021 393	99,0 %	26 532 168	19 575 564	2 230 094	82,2 %
2018	29 687 286	22 060 745	7 404 024	99,3 %	26 906 548	23 367 713	2 936 470	97,8 %
2019	30 891 649	22 738 485	7 992 101	99,5 %	24 659 613	19 012 577	2 948 126	89,2 %
	MOYENNE			98,9 %	MOYENNE			87,5 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et de gestion.

Tableau n° 21 : Travaux effectués d'office pour compte de tiers (compte 454) et opérations sous mandat (compte 458) – 2016-2019

(en €)	2016	2017	2018	2019
Compte 4581	- 3 567 608	- 3 840 981	- 3 942 544	- 2 835 383
Compte 4582	2 237 047	3 052 319	3 082 319	1 982 193
Solde 458	- 1 330 561	- 788 663	- 860 225	- 853 190
Compte 4541	- 388 560	- 408 254	-571 751	- 483 437
Compte 4542	65 980	65 980	193 998	86 729
Solde 454	- 322 580	- 342 274	- 377 752	- 396 708
Cumul 454 et 458	- 1 653 140	- 1 130 937	- 1 237 978	- 1 249 898

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion.

¹³⁴ Restes à réaliser (RAR) inclus.

Annexe n° 2. La situation financière**Tableau n° 22 : Analyse financière synthétique - 2016-2019 (budget principal)**

	(en €)	2016	2017	2018	2019
1	Recettes réelles de fonctionnement	58 610 403	58 792 071	59 465 418	61 024 585
2	dont recettes de la fiscalité locale	24 251 825	24 774 200	25 203 629	24 924 527
3	dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	12 763 901	12 477 727	12 633 544	12 636 997
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	14 978 942	14 802 564	14 886 851	14 851 645
5	Dépenses réelles de fonctionnement	48 099 741	49 075 373	49 083 756	49 749 774
6	dont charges à caractère général	10 287 537	10 622 008	10 439 322	11 083 990
7	dont charges brutes de personnel (<i>hors atténuations de charges</i>)	27 113 840	27 816 309	27 895 163	27 984 306
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	5 164 651	4 821 815	4 805 564	4 775 345
9	dont intérêts de la dette	1 430 304	1 294 181	1 230 957	1 193 402
10	Capacité d'autofinancement brute	10 501 176	9 507 498	10 241 715	11 117 101
11	Annuité en capital de la dette	4 887 412	4 941 156	4 453 893	4 442 456
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	5 613 764	4 566 342	5 787 821	6 674 645
13	Recettes d'investissement hors emprunt	5 311 786	5 084 030	6 461 824	9 973 144
14	Financement propre disponible (= 12 + 13)	10 925 550	9 650 373	12 249 646	16 647 789
15	Dépenses d'équipement	10 865 725	14 492 267	16 392 593	17 811 172
16	Nouveaux emprunts de l'année	0	6 000 000	9 000 000	3 000 000
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	36 694 658	37 772 045	42 378 688	40 967 422
18	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP)	3,5	4,0	4,1	3,7

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et de gestion.

Tableau n° 23 : Données financières – 2016-2019 (budget annexe TVA)

(en €)	2016	2017	2018	2019
Produits de gestion	934 048	1 082 194	1 051 104	504 370
Charges de gestion	1 013 909	968 227	1 074 052	608 754
Résultat financier	0	0	0	0
Résultat exceptionnel	- 11 780	- 3 637	21 022	3 967
CAF brute	- 91 641	110 329	- 1 926	- 100 416
CAF nette	- 91 641	110 329	- 1 926	- 100 416
Recettes d'investissement	0	0	0	0
Dépenses d'équipement	0	0	0	39 556
Dette au 31 décembre	0	0	0	0

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et de gestion.

Tableau n° 24 : Évolution du besoin en fonds de roulement et de la trésorerie

Au 31 décembre (en €)	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global	- 756 985	269 518	4 856 807	4 575 883
- Besoin en fonds de roulement global	- 1 379 819	- 1 314 943	- 529 193	- 432 441
= Trésorerie nette	622 835	1 584 462	5 386 000	5 008 324
<i>Nombre de jours de charges courantes</i>	<i>4,7</i>	<i>11,6</i>	<i>39,6</i>	<i>36,7</i>

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs et de gestion.

Tableau n° 25 : Prospective 2020-2023 (budgets consolidés)

(en milliers d'euros)	2019	2020	2021	2022	2023
Produits de gestion (a)	60 298	59 485	59 609	59 733	59 858
Charges de gestion (b)	48 577	50 869**	51 544	52 472	53 417
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	11 721	8 616	8 065	7 261	6 442
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>19,4 %</i>	<i>14,5 %</i>	<i>13,5 %</i>	<i>12,2 %</i>	<i>10,8 %</i>
+ Résultat financier	- 1 192	- 1 150	- 1 065	- 1 078	- 1 108
+ Autres produits et charges exceptionnels réels (hors cessions)	488	51	0	0	0
= CAF brute	11 008	7 517	7 000	6 183	5 333
- Remboursement de la dette en capital ancienne	4 442	4 196	3 598	3 636	3 676
- Remboursement de la dette en capital nouvelle	0	0	0	335	746
= CAF nette (c)	6 574	3 321	3 402	2 212	911
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,9 %</i>	<i>5,6 %</i>	<i>5,7 %</i>	<i>3,7 %</i>	<i>1,5 %</i>
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	9 973	9 220	7 247	7 225	7 225
Financement propre disponible (c-d)	16 547	12 541	10 649	9 436	8 136
- Dépenses d'équipement (y c. travaux en régie)	17 851	16 136	16 000	16 000	16 000
- Subventions d'équipement (y c. en nature)	302	476	500	500	500
- Dons, subventions et prises de participation en nature	1 699	0	0	0	0
- Participations et investissements financiers nets	- 13	0	0	0	0
- Dépenses imprévues	0	1 041	0	0	0
- Var. autres dettes et cautionnements	- 31	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immobilisations	- 12	- 48	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 3 281	- 5 064	- 5 851	- 7 064	- 8 364
Nouveaux emprunts de l'année	3 000	0	5 851	7 064	8 364
Encours de dette	40 967	36 771	39 025	42 117	46 059
Capacité de désendettement (dette/ CAF) en années	3,7	4,9	5,6	6,8	8,6
Nombre d'habitants	40 860	40 451	40 047	39 646	39 250
Encours de dette par habitant (en €)	1 003	909	974	1 062	1 173

Source : chambre régionale des comptes à partir de la décision modificative budgétaire de la commune du 15 juillet 2020.

* Les données d'exécution du budget 2019 sont rappelées ici pour mémoire.

** Y compris dépenses de fonctionnement imprévues de 236 262 € (chapitre 022).

Annexe n° 3. L'investissement public communal

Tableau n° 26 : Programme annuel d'investissement - 2016-2019

(en €)	2016	2017	2018	2019
Voirie (Rue Ribot, bd Jeanne d'Arc, fg de Béthune...)	4 296 600	6 944 600	5 251 487	4 535 487
Bâtiments (Collégiale St Pierre, Hôtel de ville, musée des Chartreux, centre Guérin, centre social faubourg d'Esquerchin, écoles, patrimoine communal...)	5 865 728	6 548 869	9 788 861	7 704 720
Jardins et cadre de vie (Parc Bertin...)	800 500	963 000	791 000	1 776 000
Urbanisme / foncier (Square Dauphin, aides au ravalement de façade...)	845 540	994 000	1 834 000	3 815 000
Participations diverses	289 887	289 887	60 000	60 000
Autres services	861 379	906 833	1 169 809	1 213 638
Total	12 959 634	16 647 189	18 895 157	19 104 845
Total général 2016-2019	67 606 825			

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la commune.

Tableau n° 27 : Subventions d'investissement reçues par tiers – 2016-2019

(en €)	2016	2017	2018	2019
ADEME			314 208	
AGENCE DE L'EAU ARTOIS PICARDIE	46 039	12 100	99 857	83 374
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION	1 010 695	1 075 040	923 409	2 821 354
CAF DU NORD	22 917		1 520	11 020
CAISSE DES DEPOTS				38 660
COMMU. DE COM. LODEVOIS LARZAC		11 208		
CONSEIL DÉPARTEMENTAL	536 259	102 750	1 145 215	333 405
CONSEIL RÉGIONAL	82 152	9 298	91 236	154 596
ÉTAT (Centre national du développement du sport, centre national du cinéma, DRAC, DSIL, autres programmes et services...)	1 665 045	1 394 758	1 536 131	2 436 655
ENTITÉS PRIVÉES	8 908	19 223	10 000	
MAIRIE DE CUINCY				25 842
SMTD (syndic mixte transport Douaisis)	241 171	472 770	324	28 551
TOTAL GÉNÉRAL	3 613 187	3 097 148	4 121 901	5 933 458

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la commune.

Annexe n° 4. La propreté urbaine

Tableau n° 28 : Évolution des dépenses de propreté urbaine – 2016-2019

(en €)	2016	2017	2018	2019
Charges à caractère général et autres charges	494 021	561 704	574 389	582 943
Achats non stockés de matières et fournitures	139 359	112 011	102 919	81 889
Contrats de prestations de services	216 125	220 909	233 043	257 953
Redevances de crédit-bail, locations, et charges locatives et de copropriété	0	0	0	0
Entretien et réparations	24 992	32 122	23 960	40 411
Primes d'assurance	2 777	2 746	3 170	2 615
Publicité, publications, relations publiques	0	1 080	0	1 620
Frais postaux et frais de télécommunications	488	467	476	562
Autres charges de gestion courante et charges exceptionnelles	0	0	0	0
Divers	48 016	124 038	124 038	124 038
Dotations aux amortissements	62 264	68 331	86 783	73 855
Charges de personnel	1 500 975	1 548 412	1 640 801	1 637 116
Rémunérations des permanents	1 454 067	1 468 008	1 526 643	1 490 811
Rémunérations des non permanents	44 650	76 937	113 587	145 475
Rémunérations ARE (Aide Retour à l'Emploi)	2 080	1 745	0	0
Formations	178	1 603	507	785
Déplacements, missions	0	119	64	45
TOTAL	1 994 996	2 110 116	2 215 190	2 220 059
Dont régie	1 778 871	1 889 207	1 982 147	1 962 106
Dont opérateurs privés	216 125	220 909	233 043	257 953
<i>Part régie</i>	<i>89,2 %</i>	<i>89,5 %</i>	<i>89,5 %</i>	<i>88,4 %</i>
<i>Part opérateurs privés</i>	<i>10,8 %</i>	<i>10,5 %</i>	<i>10,5 %</i>	<i>11,6 %</i>

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la commune



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES SANS RÉPONSE

COMMUNE DE DOUAI *dont enquête nationale sur l'investissement du bloc communal et enquête régionale sur la propreté urbaine*

(Département du Nord)

Exercices 2016 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Frédéric Chéreau : pas de réponse.

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



Les publications de la chambre régionale des comptes
Hauts-de-France
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/fr/crc-hauts-de-France

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France
14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex

Adresse méil : hautsdefrance@ccomptes.fr