



Rapport d'observations définitives et ses réponses

COMMUNE D'HÉNIN-BEAUMONT

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2011 et suivants

Observations délibérées le 4 avril 2017

SOMMAIRE

SYNTHESE	4
RAPPELS A LA REGLEMENTATION	5
RAPPELS A LA REGLEMENTATION (SUITE)	6
RECOMMANDATIONS	7
I. PROCÉDURE	8
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	8
I - LA SITUATION FINANCIÈRE ET SES PERSPECTIVES	8
A - LE REDRESSEMENT DE LA SITUATION FINANCIERE.....	9
B - LA FIABILITE DES COMPTES	9
1 - Les documents budgétaires.....	9
2 - Les restes à réaliser	10
3 - Les immobilisations en cours	10
4 - Les recettes à régulariser et autres créances	10
5 - Les provisions.....	11
6 - L'état de l'actif	11
C - LES RESULTATS FINANCIERS.....	12
1 - Les ressources.....	12
2 - Les charges	13
3 - L'autofinancement et la trésorerie	13
4 - L'investissement	14
5 - La gestion de la dette	14
D - LE PILOTAGE FINANCIER.....	15
1 - Le suivi financier	15
2 - La prospective financière.....	15
II - LES PRINCIPAUX ENJEUX DE GESTION	16
A - LA GOUVERNANCE.....	16
1 - Le fonctionnement du conseil municipal.....	16
a - L'assemblée délibérante	17
b - Les délégations de fonctions du maire aux adjoints	17
2 - L'organisation administrative.....	17
a - Des services toujours sous l'égide du directeur de cabinet	17
b - La place de la caisse des écoles dans l'organisation des services municipaux.....	18
c - Le départ de nombreux cadres.....	18
d - Le besoin d'un projet d'administration et de projets de services	19
3 - Conclusion	19
B - LES RESSOURCES HUMAINES	20
1 - L'organisation générale des services	20
a - Le rapport sur l'état de la collectivité.....	20
b - La sous-représentation de l'encadrement	20
c - La mise à disposition de certains personnels	21
2 - L'évolution des effectifs.....	22
a - Les effectifs permanents.....	22
b - Les effectifs non permanents.....	22
3 - La politique de recrutement	23
a - Les modalités de recrutement.....	23
b - L'élaboration de fiches de poste.....	24
4 - L'organisation du temps de travail	24
a - La durée annuelle	24
b - Le compte épargne-temps.....	25
c - L'absentéisme.....	26

5 - La gestion individuelle des agents	26
a - La tenue des dossiers individuels	26
b - Les avancements d'échelons et de grades	26
6 - Le régime indemnitaire.....	27
a - L'indemnité d'exercice des missions des préfectures	27
b - L'indemnité d'administration et de technicité.....	27
c - La nouvelle bonification indiciaire.....	28
7 - Conclusion	29
C - LA COMMANDE PUBLIQUE	29
1 - L'organisation.....	29
a - Le service de la commande publique	29
b - L'archivage.....	29
c - Le suivi de l'exécution	30
2 - La délégation de service public pour le crématorium.....	30
a - La sélection du prestataire	30
b - Le projet retenu par la collectivité.....	31
D - LES RELATIONS AVEC LES ASSOCIATIONS	32
1 - Les concours financiers	32
2 - Les concours non financiers	32
3 - La situation de certaines associations	33
a - En matière culturelle : l'association l'Escapade.....	33
b - En matière éducative : Relais Nature - ADAEFP.....	34
c - En matière sportive : l'Atrium.....	34
ANNEXE N° 1 – CHARGES ET PRODUITS DE FONCTIONNEMENT	36
ANNEXE N° 2 – SUBVENTIONS FINANCIERES AUX ASSOCIATIONS	37

Synthèse

Commune du bassin minier, la ville d'Hénin-Beaumont a engagé le redressement de sa situation financière depuis 2012, à travers la maîtrise de ses dépenses tant de fonctionnement que d'investissement, aboutissant aujourd'hui à une dette encore élevée mais en voie d'assainissement, et à un équilibre entre ressources et charges stabilisé.

Toutefois, la fiabilité de ses comptes n'est pas encore totalement assurée, ce qui limite une appréciation exacte par la commune de sa propre situation financière.

Celle-ci évolue ainsi dans un environnement encore très contraint, caractérisé par une marge de manœuvre fiscale limitée et, jusqu'à fin 2016, par une absence de visibilité sur ses perspectives d'investissement. Compte tenu de l'adoption récente d'une programmation pluriannuelle des investissements, la mise en place d'un plan de financement adapté à ses équilibres financiers est une priorité.

Depuis 2014, des changements importants sont intervenus dans la gouvernance de la commune.

La poursuite des efforts récemment entrepris en ce sens est indispensable pour qu'elle puisse disposer des outils opérationnels nécessaires afin d'améliorer le pilotage de sa gestion, aussi bien à court qu'à moyen terme, et lui permettre d'avoir une juste connaissance de sa situation et de ses perspectives financières. Ainsi, les moyens de la direction des affaires financières de la collectivité, récemment réorganisée, doivent être encore renforcés au vu de ses missions stratégiques.

La commune a, par ailleurs, stabilisé le volume de ses effectifs et ne procède plus comme par le passé à des recrutements massifs d'agents en contrats de courte durée pour occuper des emplois permanents. Elle veille désormais à ce que les compétences des agents recrutés soient en adéquation avec celles requises pour les postes à pourvoir. Même si elle n'est toujours pas formalisée par une délibération du conseil municipal, la politique de recrutement est aujourd'hui assurée conformément à la réglementation.

D'importants efforts restent néanmoins, là encore, à accomplir, notamment pour respecter la durée légale du temps de travail et lutter contre un absentéisme élevé.

Afin d'accompagner l'amélioration de son organisation, la commune devra également renforcer l'encadrement supérieur et intermédiaire des directions des finances, des ressources humaines, de la commande publique et des affaires juridiques. Cette action devrait permettre la mise en place rapide d'un contrôle interne comptable et financier, d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et aboutir ainsi à une plus grande sécurité juridique des actes de la collectivité.

La commande publique obéit à des procédures davantage formalisées, qui gagneraient cependant à être renforcées notamment par un suivi plus étroit de l'exécution des prestations, ce que la collectivité entend mener rapidement.

Enfin, la commune veille à mieux encadrer ses relations avec les associations de droit privé. Toutefois, les conditions d'interventions de plusieurs associations en soutien à la politique communale mériteraient d'être clarifiées.

Rappels à la réglementation				
	<i>Réalisé</i>	<i>En cours de réalisation</i>	<i>Non réalisé</i>	<i>Page</i>
<i>Fiabilité des comptes</i>				
1. Établir les annexes aux documents budgétaires, recenser les restes à réaliser en conformité avec les maquettes instituées par l'instruction budgétaire et comptable M14, tome 2 - établissement du compte administratif -, les états annexes et les informations générales.		X		10
2. Virer les dépenses portées aux comptes 23 « Immobilisations en cours » au compte 21 « Immobilisations corporelles » lorsque l'immobilisation est achevée, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, tome 1, compte 23.			X	10
3. Régulariser les sommes enregistrées au compte 471 « Recettes à classer ou à régulariser » dans le mois suivant leur encaissement, en application de l'instruction budgétaire et comptable M14, tome 1, compte 471.		X		11
4. Constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré, en application de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).		X		11
5. Assurer le recensement et l'identification des biens, en application de l'instruction budgétaire et comptable M14, tome 2.			X	11
<i>Information financière</i>				
6. Assurer l'accès aux informations en application de l'article L. 1112-23 du CGCT.		X		9
<i>Situation financière</i>				
7. Présenter la prospective financière et les projets d'investissement sur une base pluriannuelle, en application de l'article L. 1611-9 du CGCT, notamment dans le débat annuel d'orientations budgétaires.	X			16

Rappels à la réglementation (suite)

	<i>Réalisé</i>	<i>En cours de réalisation</i>	<i>Non réalisé</i>	<i>Page</i>
<i>Gouvernance</i>				
8. Organiser le débat annuel sur la formation des élus, conformément à l'article L. 2123-12 du CGCT.		X		17
9. Placer l'ensemble des services sous l'autorité du directeur général des services conformément à l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.	X			18
10. Réintégrer au sein des services municipaux les activités de la caisse des écoles devant être assurées par la ville, conformément aux articles L. 214-4 et L. 212-5 du code de l'éducation.	X			18
<i>Ressources humaines</i>				
11. Mentionner la totalité des informations et des indicateurs dans le rapport sur l'état de la collectivité devant être présenté au comité technique avant le 30 juin de chaque année paire, conformément à l'arrêté ministériel du 24 juillet 2013 fixant la liste des indicateurs.		X		20
12. Se conformer aux articles 61 à 63 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 pour signer les conventions de mise à disposition des agents préalablement à leur mise à disposition.		X		21
13. Préciser les mentions obligatoires dans les conventions (nature des fonctions exercées par l'agent, conditions d'emploi, de contrôle et d'évaluation de ses activités, missions de service public confiées et modalités de remboursement à la collectivité).		X		21
14. Présenter au comité technique le rapport annuel précisant notamment le nombre de mises à disposition et l'équivalent en temps plein de travail qu'elles représentent.		X		22
15. Se conformer au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et à l'article 1 ^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 pour l'organisation du temps de travail et supprimer les jours de congés non réglementaires.			X	25

Recommandations				
	<i>Réalisée</i>	<i>En cours de réalisation</i>	<i>Non réalisée</i>	<i>Page</i>
16. Se doter d'un outil de suivi et de prévision adapté au suivi financier, à la programmation des investissements et à la prospective financière.			X	16
17. Mettre en place un suivi de l'exécution des marchés publics attribués.	X			30
18. Élaborer un projet d'administration jusqu'à la fin du mandat, complété de projets de services fixant notamment les objectifs opérationnels et déterminant des indicateurs pertinents.		X		19
19. Procéder à une analyse approfondie des différentes causes d'absences pour maladie afin de prendre les mesures préventives appropriées.			X	26

I. PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Hénin-Beaumont a été ouvert par courrier du président de la chambre du 14 avril 2016, adressé à M. Steeve Briois, maire et ordonnateur en fonctions.

Par courrier du président du 18 août 2016, M. Eugène Binaisse, en sa qualité d'ancien ordonnateur du 25 mai 2010 au 30 mars 2014, a été informé de cet examen.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 21 octobre 2016 avec l'ordonnateur et le 2 novembre 2016 avec son prédécesseur.

La chambre, dans sa séance du 22 novembre 2016, a arrêté ses observations provisoires, transmises aux ordonnateurs successifs ainsi que sous forme d'extraits à deux sociétés et à un établissement public de coopération intercommunale.

Après avoir examiné les réponses reçues lors de sa séance du 4 avril 2017, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes.

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Avec près de 27 000 habitants, la commune d'Hénin-Beaumont, située au cœur du bassin minier dans le département du Pas-de-Calais, entre Lens et Douai, dispose d'un budget de fonctionnement de 40,6 M€, et d'un effectif de 621 agents en 2016.

I - LA SITUATION FINANCIÈRE ET SES PERSPECTIVES

Depuis 2001, la situation financière de la collectivité a nécessité à 20 reprises l'intervention de la chambre en procédure de contrôle budgétaire et a donné lieu à un examen de sa gestion pour la période 2004-2008.

La dégradation de la situation financière de la commune à partir de 2002, caractérisée par la faiblesse des recettes de fonctionnement, un endettement élevé et exposé à un risque de taux ainsi que par une accumulation de déficits, a suscité un premier plan de rétablissement pour 2004-2006.

L'insuffisance des mesures prises alors a conduit à un second plan de redressement de l'équilibre budgétaire de 2009 à 2012 complété par des mesures d'économies supplémentaires et une nouvelle augmentation des impôts locaux.

La mise en œuvre des mesures d'économies proposées par la chambre a permis à la collectivité de redresser sa situation financière.

Si celle-ci s'est améliorée depuis 2012, elle demeure exposée à d'importantes et anciennes contraintes structurelles et souffre d'une organisation encore insuffisante, cependant en voie d'amélioration.

A - Le redressement de la situation financière

Le suivi annuel de l'application du plan de redressement a abouti, le 2 août 2012, soit avec près d'un an d'avance, au constat¹ du rétablissement de l'équilibre budgétaire et à la résorption du déficit cumulé de fonctionnement à la fin de l'exercice 2008 de 13,9 M€. Ce redressement a été obtenu grâce aux efforts notables d'économies de la commune.

Celle-ci a eu également à gérer les conséquences de la souscription de plusieurs emprunts structurés auprès de la Caisse d'Epargne en 2004 et 2008.

Sur la base de l'analyse de la dette réalisée en 2012 par un prestataire extérieur², les emprunts souscrits auprès de la Caisse d'Epargne ont fait l'objet d'une renégociation, portant leurs conditions à des taux fixes.

Malgré ce redressement engagé en 2012, la tenue des comptes reste à améliorer.

B - La fiabilité des comptes

Outre le budget principal, les comptes de la commune sont constitués, jusqu'à 2015, de quatre budgets annexes. En 2016, il n'y a plus aucun budget annexe.

La lisibilité des écritures comptables est affectée par des imputations erronées de dépenses et d'autres manquements aux procédures de tenue des comptes, induits notamment par le défaut de maîtrise du logiciel de gestion financière et comptable. À titre d'exemple, la progression du taux d'exécution de la section d'investissement de 2011 à 2015, qui passe en dépenses de 54 % à 76 %, et en recettes de 43 % à 86 %, est à relativiser compte tenu des incertitudes qui affectent la tenue des comptes.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique que les moyens du service financier sont en cours de renforcement, notamment avec l'utilisation d'un nouveau logiciel depuis juillet 2016 et la formation des agents concernés. L'objectif est d'améliorer la qualité comptable et aussi de préparer la mise en œuvre d'une comptabilité analytique.

1 - Les documents budgétaires

Le compte administratif 2015 présenté est incomplet, les annexes concernant l'état sur la variation du patrimoine, les engagements hors bilan, les concours attribués à des tiers, ainsi que les états sur le personnel n'étant pas dûment renseignés.

Ces lacunes nuisent à la bonne information de l'assemblée délibérante. La chambre invite la collectivité à renseigner les annexes des comptes administratifs, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 et à assurer ainsi l'accès aux informations sur la situation financière en application de l'article L. 1112-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

En réponse, le maire indique que la commune veillera, dès 2017, à renseigner la totalité des annexes des comptes administratifs 2016.

¹ Avis budgétaire de la chambre n° 2012-0193 du 2 août 2012 « il y a lieu de constater l'achèvement du plan de redressement et de mettre fin à la procédure initiée suite à l'avis de la chambre du 8 juin 2009. »

² Lots 2 et 3 du marché n° 11FCS701 attribué à la société ORFEOR.

2 - Les restes à réaliser³

Les restes à réaliser sont absents des comptes administratifs depuis 2012 pour les recettes et depuis 2014 pour les dépenses. Du fait de la non prise en compte des dépenses engagées non mandatées, l'équilibre budgétaire entre dépenses et recettes n'est pas établi. Le maire explique cette situation par des « problèmes rencontrés avec l'utilisation de l'ancien logiciel ». En conséquence, depuis plusieurs exercices, d'anciennes factures, non inscrites au budget, se présentent au paiement en cours d'année. Pour l'année 2016, ces factures, correspondant à des dépenses d'investissement, s'élèvent ainsi à près de 320 000 €⁴.

La chambre invite la commune à recenser précisément les restes à réaliser, en dépenses et en recettes, en fonctionnement et en investissement, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, tome 2.

3 - Les immobilisations en cours

Contrairement à la recommandation de la chambre émise en 2009, la commune ne procède pas à l'intégration des immobilisations en cours à mesure de l'achèvement des travaux. Ainsi, les comptes 23 « Immobilisations en cours » présentent des montants importants, de 35,2 M€ en 2015, avec des fiches d'inventaire sans aucun mouvement depuis plusieurs exercices. Cette présentation erronée, qui a fait l'objet d'une alerte en juin 2016 de la part du comptable public, conduit à remettre en cause l'exactitude du niveau des dotations aux amortissements⁵ et à surestimer, en conséquence, le résultat de fonctionnement.

La chambre rappelle que les dépenses portées aux comptes 231 et 232 doivent être virées au compte 21 « Immobilisations » lorsque l'immobilisation est achevée, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, tome 1, compte 23.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire indique avoir engagé un diagnostic interne pour remédier à cette situation en 2017.

4 - Les recettes à régulariser et autres créances

Alors que ces inscriptions doivent être provisoires et être régularisées rapidement, des soldes significatifs⁶ restent au compte 471 « Recettes à classer ou à régulariser », sans autre explication. La commune doit veiller à la bonne émission des titres de recettes et à apurer ce compte dans les meilleurs délais. Dans l'attente, elle se prive des ressources équivalentes. Elle doit aussi procéder à l'émission du titre de 0,18 M€ pour la facturation des mises à disposition d'agents municipaux à l'association l'Escapade au titre de l'année 2015.

En réponse, le maire indique que les régularisations nécessaires auraient été effectuées.

³ L'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales définit les restes à réaliser comme « *les dépenses engagées non mandatées et les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ». Il s'agit de mesurer les engagements juridiques pris par la collectivité et qui pèseront sur le budget de l'année suivante.

⁴ La collectivité a signalé dans un courrier adressé à la préfecture le 21 juin 2016 des restes à réaliser en dépenses d'investissement fin 2014 pour 220 081 € et fin 2015 pour 642 107 €. Ces restes à réaliser, mentionnés au BP 2015 ainsi qu'au BP 2016, n'apparaissent pas aux comptes administratifs 2014 et 2015.

⁵ En tant que charges de fonctionnement, les dotations aux amortissements pèsent sur le résultat comptable.

⁶ Tableau recettes à classer ou à régulariser :

En €	2011	2012	2013	2014	2015
471 - Recettes à classer ou à régulariser	1 979	28 400	201 708	1 018 544	270 712
472 - Dépenses à classer ou à régulariser	8 406	70	26	0	0

Source : comptes de gestion.

La chambre rappelle que l'utilisation du compte 471 ne peut être qu'exceptionnelle, les sommes qui y sont enregistrées devant être régularisées dans le mois suivant leur encaissement, en application de l'instruction budgétaire et comptable M14, tome 1, compte 471.

De même, le compte 276351 « Créances sur groupement à fiscalité propre de rattachement » présente un solde débiteur fin 2015 de plus de 9 M€, qui correspondrait, selon la commune, à d'anciens travaux engagés par la collectivité d'agglomération d'Hénin-Carvin. Ce compte aurait dû être apuré à mesure de l'avancement des travaux.

Le maire s'engage, dans sa réponse, à régulariser la situation en 2017.

5 - Les provisions

Depuis 2013 et jusqu'en 2016, les provisions pour risques et charges sont restées à un niveau inchangé, à hauteur de 394 500 €, en raison de contentieux administratifs, selon le maire. Le montant serait en 2017 de 205 000 €. Pour autant, la commune n'a pas constitué de provisions pour d'autres contentieux, pourtant importants.

À titre d'exemple, avant l'engagement au second semestre 2016 d'une procédure amiable, les différends avec la société d'économie mixte Territoires 62⁷, portant l'un sur 2 M€ et l'autre sur 0,7 M€, auraient dû donner lieu à l'inscription de provisions dans les comptes des exercices antérieurs.

À titre de précaution, au vu des montants concernés, la commune aurait dû calculer un montant de provision à hauteur d'un risque résiduel, en application de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales qui prévoit la constitution de provisions dès l'apparition d'un risque avéré, ou lorsque le recouvrement d'un titre apparaît définitivement compromis.

Le maire indique que la commune a désormais une politique de provisionnement adaptée.

Par ailleurs, malgré l'importance des comptes épargne-temps du personnel municipal, la commune n'a pas constitué de provisions spécifiques (cf. *infra* sur les enjeux de gestion en matière de ressources humaines).

6 - L'état de l'actif

Depuis plusieurs exercices, l'inventaire physique des biens de la commune n'a pas été mis à jour. La connaissance par la commune de son patrimoine n'a guère progressé depuis le contrôle précédent de la chambre.

La chambre rappelle qu'il incombe à la commune d'assurer le recensement et l'identification de ses biens, pour en tenir l'inventaire, afin de permettre au comptable public d'en assurer le suivi à l'actif du bilan, en application de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Au final, la recommandation déjà émise par la chambre dans son avis budgétaire de 2012 de « poursuivre les efforts déjà accomplis pour améliorer la gestion et la fiabilité des comptes » n'a pas été suivie de façon satisfaisante.

La chambre recommande à la collectivité d'entreprendre, en coordination avec le comptable public, notamment dans le cadre d'un engagement partenarial, la régularisation de l'ensemble des anomalies constatées dans la présentation de ses comptes.

⁷ Ex Adevia.

En réponse aux observations provisoires, le maire précise « qu'un contact a été pris avec le trésorier municipal en vue d'élaborer les axes d'un futur engagement partenarial à faire valider en conseil municipal » et que « la ville a lancé une mise en concurrence et a retenu en fin d'année 2016 un cabinet spécialisé en finances publiques pour être assistée efficacement ».

En conclusion, d'importants manquements dans la tenue des comptes subsistent, ce qui, en nuisant à l'image fidèle et sincère des comptes, altère la fiabilité de ceux-ci. La lisibilité des équilibres budgétaires et financiers s'en trouvent affectés, tout comme la portée de l'analyse financière.

C - Les résultats financiers

Faute de visibilité complète sur la réalité de sa situation financière et compte tenu de ses ressources limitées, la collectivité s'emploie à maîtriser ses dépenses, tant en fonctionnement qu'en investissement.

Les charges et les produits de gestion sont ainsi stabilisés depuis 2013, leur progression étant contenue⁸.

1 - Les ressources

L'augmentation moyenne annuelle des produits de gestion de 2011 à 2015 est de + 1,9 %, cette tendance s'étant accentuée en 2016, avec une croissance de + 2,4 %.

Les impôts locaux sont la principale source de recettes, pour 47,8 %. Le complément provient notamment du reversement de fiscalité, pour 24,7 %, et de la dotation globale de fonctionnement, pour 21 %.

La collectivité est désormais au maximum de son potentiel fiscal⁹, même si elle a diminué de 25 %¹⁰ ses taux de taxe d'habitation depuis 2013. Les bases d'imposition par habitant sont très inférieures aux moyennes des communes de la même strate démographique en 2015¹¹, avec des taux d'imposition qui restent supérieurs. Il en résulte des recettes fiscales par habitant légèrement inférieures à la moyenne pour la taxe d'habitation, mais bien supérieures pour les taxes foncières.

La commune dispose d'une marge de manœuvre réduite pour augmenter ses recettes fiscales¹². Elle ne prévoit pas de nouvelle modification des taux de fiscalité appliqués.

Le maire indique, en réponse, que « la ville s'emploie à solliciter l'ensemble de ses partenaires afin d'obtenir un maximum de subventions et veille à recevoir leur décision avant tout lancement de projet ».

⁸ Compte tenu de l'intégration d'activités du centre communal d'action sociale et de la caisse des écoles en 2016

⁹ Capacité à mobiliser les ressources fiscales mesurée par l'application aux bases locales des taux moyens nationaux : 187 % en 2015.

¹⁰ Ainsi que le taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, de - 14 %. Bases : + 42,15 % de 2013 à 2015. Baisse du taux de la taxe d'habitation : - 10 % en 2013 ; - 10 % en 2014 ; - 5 % en 2015.

¹¹ Moyenne des communes de 20 000 à 50 000 habitants – source Ministère de l'économie et des finances. Les bases de la taxe d'habitation sont inférieures de 33 % à celles de la moyenne de la strate.

¹² Les autres ressources fiscales sont marginales. Les taxes sur activités de service et domaine ont toutefois augmenté, passant de 0,26 M€ à plus d'1 M€. Les taxes sur activités industrielles sont stables autour de 0,46 M€. Les autres taxes, dont les droits de mutation à titre onéreux, sont aussi stables à 0,4 M€.

2 - Les charges

Les charges à caractère général augmentent de 3,3 % en moyenne annuelle, atteignant, fin 2016, 6,7 M€. La commune s'attache à réduire ses coûts en renégociant certains marchés et en faisant réaliser certains travaux par ses propres services.

Les charges de personnel s'élèvent à 21,8 M€ fin 2015, et représentent 66 % des charges de gestion. Elles ont connu une forte progression ; leur croissance de 2011 à 2014 a été de + 16,4 %, en raison des augmentations annuelles de + 4,3 % en 2012, + 6,1 % en 2013 et + 5,8 % en 2014. Cette évolution est ralentie en 2015 : en compensant l'omission cette année-là de la facturation des agents à disposition de l'association l'Escapade, l'augmentation a été de + 0,9 %¹³. En 2016, l'augmentation de + 6,9 % résulte de l'élargissement du périmètre du budget, avec l'intégration des services jeunesse, + 0,961 M€, pour les services de la petite enfance, + 0,414 M€, et de l'Atrium, + 0,081 M€.

Dans sa réponse, le maire indique maintenir comme objectif la réduction du niveau des charges générales, en particulier celles de personnel.

3 - L'autofinancement et la trésorerie

Renforcée à partir de 2009, la capacité d'autofinancement (CAF), ou épargne brute¹⁴, est positive sur l'ensemble des exercices. Elle atteint 4,9 M€ en 2015, soit par habitant un niveau proche de la moyenne de la strate, à 182 € au lieu de 176 €¹⁵.

Malgré l'importance de l'encours de la dette et le poids des annuités de remboursement en capital, en moyenne de 2,7 M€ par an de 2011 à 2016, la CAF nette¹⁶ est positive sur toute la période. À 80 € par habitant en 2015, elle est supérieure de 11 % à la moyenne de la strate qui est de 72 €.

La CAF nette cumulée s'élève, fin 2016, à 14,2 M€, en dessous du besoin de financement cumulé sur les six dernières années de 13,1 M€.

Tableau n° 1 – Évolution de la capacité d'autofinancement

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cumul
CAF brute	5,1	5,4	4,4	5,2	4,9	5,8	30,9
- Annuité en capital de la dette	2,4	3,1	2,5	2,7	2,7	3,2	16,7
= CAF nette	2,7	2,3	1,9	2,5	2,2	2,6	14,2

Source : comptes de la collectivité (via les flux CCI actualisés régulièrement par la DGFIP).

La trésorerie nette, en moyenne de 6 M€ par an, correspond à l'équivalent de 45 jours de charges courantes fin 2016, ce qui semble satisfaisant.

La commune est parvenue à préserver un niveau satisfaisant de trésorerie nette, en légère diminution en 2016 en raison de la reprise des investissements.

Tableau n° 2 – Évolution de la trésorerie (au 31 décembre)

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-------	------	------	------	------	------	------

¹³ Les remboursements de l'Escapade ayant été omis en 2015, étant régularisés en 2016, l'évolution apparente des charges de personnel en 2015 est de - 0,7 %.

¹⁴ Épargne brute : différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales.

¹⁵ Cf. annexe 1.

¹⁶ La CAF nette correspond à la CAF brute une fois déduits les remboursements des annuités en capital des emprunts.

Fonds de roulement net global	4,5	3,9	4,2	2,5	3,7	4
- Besoin en fonds de roulement global	- 1,2	- 0,3	- 1,9	- 6,0	- 1,7	- 1,3
= Trésorerie nette	5,8	4,2	6,2	8,5	5,4	5,3
<i>en jours de charges courantes</i>	<i>63,9</i>	<i>45,7</i>	<i>65,6</i>	<i>89,9</i>	<i>55,8</i>	<i>45,1</i>

Source : comptes de la collectivité via les flux CCI actualisés régulièrement par la DGFIP.

4 - L'investissement

La commune a augmenté progressivement le volume de ses investissements, qui se situe désormais à des niveaux moyens par habitant de sa strate.

Les investissements cumulés ont totalisé 31,6 M€ de 2011 à 2015 ; ils ont été financés par 13,4 M€ de souscription d'emprunts, 10 M€ de recettes d'investissement hors emprunt¹⁷ et 8,2 M€ d'autofinancement. En 2016, le niveau des investissements a été réduit à 4,9 M€, dans l'attente de la mise en place du programme annuel d'investissements, effective début 2017.

Les principales opérations menées concernent les bâtiments scolaires pour 21 % du montant total, la restructuration en 2015 de l'école Michelet et de son parvis pour 16 %, les achats d'équipements des services municipaux pour 15 % et les grosses réparations de voirie pour 15 %.

La commune a aussi financé la rénovation de l'église Saint-Martin pour 1,2 M€, la construction de la maison de quartier en 2012 pour 1 M€, la mise en place d'un terrain synthétique à l'espace François-Mitterrand en 2014 pour 1 M€.

Elle n'est pas en mesure d'expliquer les écarts constatés pour les exercices 2011 à 2013 entre comptes administratifs et données produites par le logiciel de suivi financier, soit respectivement de + 0,251 M€, + 0,150 M€ et + 0,972 M€.

Tableau n° 3 – Dépenses d'investissement

	2011	2012	2013	2014	2015
Compte administratif (en M€)	4,286	7,012	5,639	8,003	8,043
Proiciel commune (en M€)	4,035	6,862	4,667	8,006	8,044
Écart compte administratif et logiciel communal (en M€)	+ 0,251	+ 0,150	+ 0,972	- 0,003	- 0,001
En €/habitant	165	268	211	293	299
Moyenne de la strate (en €)	327	351	379	328	278

Source : <http://www.collectivités-locales.gouv.fr/>.

5 - La gestion de la dette

L'encours de la dette par habitant est en baisse de 2,5 % sur la période, pour atteindre 1 369 € en 2015, soit un niveau supérieur de 23 % à la moyenne de la strate qui est de 1 109 €. À

¹⁷ 0,4 M€ de taxe locale d'équipement et d'aménagement, 2,5 M€ de fonds de compensation de la TVA, 5,6 M€ de subventions d'investissement reçues et 1,5 M€ de produits de cession.

l'inverse, la capacité de désendettement¹⁸ de la collectivité est favorable, inférieure à huit années de capacité d'autofinancement.

La commune a été exposée à des risques de taux d'intérêt induits par la souscription, auprès de Dexia entre 2002 et 2009, d'emprunts dits structurés, qui représentaient, fin 2015, un encours de 8,6 M€, soit près d'un quart de celui de la dette communale.

Leur renégociation a abouti en 2016.

Ainsi, la collectivité ayant bénéficié de l'aide du fonds de soutien aux collectivités territoriales¹⁹, ces emprunts ont vu leurs conditions sécurisées, passant de taux variables en taux fixes.

Les indemnités de remboursement anticipé de ces deux emprunts ont bénéficié d'une importante prise en charge par ce fonds, à hauteur de 55 %. Une partie résiduelle des indemnités a été réintégré dans la dette à taux fixe. Le coût net de cette opération pour la commune a été d'1,2 M€.

D - Le pilotage financier

1 - Le suivi financier

Alors qu'elle avait attribué, en 2011, un marché de 4,5 M€²⁰ pour disposer enfin d'outils adaptés et suffisants pour suivre efficacement sa situation financière, le prestataire retenu n'a élaboré aucun des outils attendus. La commune s'est donc trouvée en difficulté pour assurer un pilotage financier fiable et satisfaisant. Selon la commune, le budget primitif est désormais suivi par fonction et une ventilation budgétaire par service est prévue courant 2017.

La vacance prolongée du poste de directeur financier en 2015-2016 n'a pas permis d'engager à cette période les mesures d'amélioration prévues. Depuis juillet 2016, le service financier établit une situation financière mensuelle. Un contrôle de gestion devrait être introduit courant 2017, avec l'aide d'un prestataire extérieur.

Compte tenu de l'importance des enjeux de maîtrise financière, le maire indique, dans sa réponse, faire du renforcement des moyens du service financier l'une de ses priorités.

2 - La prospective financière

Les besoins des services municipaux font l'objet d'un recensement organisé dans le cadre de la préparation budgétaire et les opérations d'investissement sont réalisées année par année, principalement sur la base des projets des services techniques. Les projets de travaux et d'investissements ne font l'objet d'une évaluation chiffrée que depuis fin 2016, dans le cadre du document d'orientation budgétaire dont la qualité s'améliore d'année en année.

¹⁸ Ratio épargne brute/encours de dette : exprime le nombre d'années d'autofinancement brut pour rembourser la totalité de la dette en capital.

¹⁹ Le fonds de soutien aux collectivités territoriales et à certains établissements publics ayant souscrit des contrats de prêt ou des contrats financiers structurés à risque a été institué par l'article 92 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

²⁰ Lots n° 1 et 4 du marché n° 11FCS701 pour 4,3 M€ HT.

En revanche, les projets identifiés n'obéissent à aucune stratégie à moyen et long terme.

Jusqu'en 2017, la commune ne disposait d'aucun outil fiable et construit pour programmer ses dépenses au-delà de l'exercice en cours. Les travaux envisagés pour l'exercice à venir étaient évalués *a minima*, ce qui permettait d'obtenir, de fait, des taux de réalisation des budgets satisfaisants.

En l'absence de programmation, la collectivité s'était limitée à recenser l'ensemble de ses projets urbains, qui n'étaient pas hiérarchisés, ni inscrits dans un calendrier, ni chiffrés et dont le financement n'était pas établi.

Le maire, dans sa réponse, indique que les priorités portent sur les travaux de voirie, dont ceux induits par le projet de bus à haut niveau de service, l'achèvement en cours des travaux de l'église St-Martin, la rénovation des bâtiments municipaux dont l'hôtel de ville, les bâtiments scolaires et les équipements sportifs, et la restauration de la piscine du complexe Léo Lagrange.

La commune a, suite au contrôle de la chambre, élaboré un plan pluriannuel d'investissements en mars 2017. Cette programmation, qui porte sur la période 2017-2020 et qui est jointe aux documents d'orientation budgétaire du budget primitif 2017, réparti désormais avec précision les projets par services, déclinés en fonction des priorités fixées.

Ce document devrait lui permettre de mobiliser plus efficacement ses ressources pour répondre à ses besoins d'investissement.

Afin de présenter la prospective financière et les projets d'investissement sur une base pluriannuelle, la chambre recommande à la commune de poursuivre ses efforts en complétant cette programmation par un outil de suivi et de prévision adapté au suivi financier et aux modalités de financement envisagées.

II - LES PRINCIPAUX ENJEUX DE GESTION

Des procédures judiciaires ont conduit à la suspension, le 27 avril 2009, puis à la révocation, le 28 mai 2009, du maire, M. Gérard Dalongeville, remplacé par M. Daniel Duquenne du 12 juillet 2009 à mai 2010, puis par M. Eugène Binaisse. Depuis les élections de mars 2014, la commune est administrée par M. Steeve Briois.

Des dysfonctionnements relevés en 2009 persistent toujours dans les domaines de la commande publique et des relations avec les associations. Toutefois, de réelles améliorations ont été apportées, en matière de gouvernance et de ressources humaines notamment. Certaines nécessiteront d'être renforcées en vue de pérenniser les efforts déjà engagés.

A - La gouvernance

1 - Le fonctionnement du conseil municipal

Le rapport de la chambre de 2009 recommandait d'« assurer une information complète, fiable et régulière des élus et des citoyens sur les affaires de la commune, notamment par (...) l'adoption d'un règlement intérieur régulier, le respect des dispositions en matière de tribunes réservées à l'opposition (...) ».

Ces recommandations ont été globalement suivies d'effets.

a - L'assemblée délibérante

La chambre prend acte de l'adoption d'un règlement intérieur du conseil municipal régissant ses modalités de fonctionnement et de la délibération sur l'exercice du droit à la formation des membres du conseil municipal prise dans les trois mois ayant suivi le renouvellement dudit conseil. Les notes de synthèse transmises aux élus sont de nature à les éclairer sur les points portés à l'ordre du jour des séances de conseil municipal.

Par ailleurs, la commune répond à l'obligation de publication des comptes rendus des séances du conseil municipal sur son site internet.

Cependant, la formation des élus reste encore à améliorer. La commune n'a pas organisé la formation rendue obligatoire par l'article L. 2123-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT) au cours de la première année du mandat pour les élus ayant reçu délégation. Elle n'a pas davantage organisé le débat annuel sur la formation des élus en 2015 et 2016.

La chambre invite la commune à organiser le débat annuel sur la formation des élus conformément à l'article L. 2123-12 du CGCT.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le débat annuel sur la formation des élus aura lieu lors de la séance du conseil municipal qui examinera le compte administratif 2016.

b - Les délégations de fonctions du maire aux adjoints

Les arrêtés de délégation de fonctions du maire aux adjoints ont été pris en conformité avec l'article L. 2122-18 du CGCT. Les délégations définissent de façon précise les fonctions concernées.

2 - L'organisation administrative

Le rapport de la chambre de 2009 précisait que « l'organisation générale des services ne répondait pas aux besoins d'une saine gestion (...), la ville ne s'était toujours pas fixée comme priorité de mettre un terme au sous-encadrement de ses agents (...), l'équipe de direction ne disposait pas des moyens humains et fonctionnels pour remplir sa mission (...) ».

En dépit d'importants progrès réalisés, des insuffisances persistent encore.

a - Des services toujours sous l'égide du directeur de cabinet

En 2009, la chambre relevait que « L'organisation en vigueur jusqu'en avril 2009 faisait que le cabinet du maire avait autorité directe, sans passer par la direction générale des services, sur plusieurs services : le service relations publiques/relations internationales (qui comprend les locations de salles, la maison des associations et les fêtes et cérémonies) ; le service communication (y compris reprographie) ; le service courrier ; les archives ».

Excepté les relations publiques/relations internationales, les services communication, reprographie, archives et courrier sont toujours placés sous l'autorité du directeur de cabinet. De plus, le service documentation est désormais également placé sous son autorité, ainsi que la gestion des fournitures de bureau, centralisée au service des archives.

La chambre rappelle que l'ensemble des services susvisés doit être placé sous l'autorité du directeur général des services en application de l'article 2 du décret n° 87-1101 du

30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique avoir soumis au comité technique du 11 octobre 2016 un nouvel organigramme plaçant les services communication, reprographie, archives, documentation et courrier désormais sous l'autorité du directeur général des services.

b - La place de la caisse des écoles dans l'organisation des services municipaux

La commune met à disposition de la caisse des écoles, établissement public local, un grand nombre d'agents : 108 en 2012 et 63 en 2015. Ces mises à disposition apparaissent comme irrégulières dans la mesure où la nature même des fonctions des agents relève d'une compétence exclusive de la commune qui ne peut être transférée à la caisse des écoles.

Ainsi, les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles, agents d'entretien ou encore les personnels affectés à la restauration scolaire ne peuvent être mis à disposition de la caisse des écoles, leurs missions étant de compétence exclusive de la ville.

La chambre invite la commune à réviser, dans les meilleurs délais, sa convention cadre d'objectifs et de moyens passée avec la caisse des écoles le 12 décembre 2015 et à réintégrer au sein des services municipaux, les agents de compétence exclusivement communale actuellement placés sous la responsabilité de la caisse des écoles, conformément aux dispositions des articles L. 212-4 et L. 212-5 du code de l'éducation.

En réponse aux observations provisoires, le maire précise que le conseil municipal, dans sa séance du 24 février 2017, a décidé de reprendre sous l'égide de la ville (hormis le programme de réussite éducative) toutes les activités scolaires exercées par la caisse des écoles, et ce à compter du 1^{er} janvier 2018.

c - Le départ de nombreux cadres

L'inadéquation des compétences de certains agents entre leurs grades et leurs fonctions constituait l'un des problèmes relevés par la chambre en 2009. Le précédent maire avait commencé à nommer des responsables de services, titulaires d'un grade ou d'une formation coïncidant avec les qualifications requises pour le poste occupé. La situation n'était toutefois pas totalement rétablie puisqu'en 2014, les fonctions de directeur des finances et de responsable de la commande publique, soit des fonctions de conception et d'encadrement relevant de catégorie A, étaient encore confiées à des agents d'exécution de catégorie C.

À l'issue du renouvellement municipal, la nouvelle équipe a été confrontée au départ de 16 cadres entre l'installation du conseil municipal en avril et le 31 décembre 2014 sans qu'aucune mesure de licenciement ou de fin de contrat anticipé n'ait été engagée. En trois mois seulement, la collectivité a dû faire face au départ du directeur général des services, du directeur des finances, du directeur des affaires générales, du responsable de la commande publique, du responsable adjoint des ressources humaines, de la directrice de la communication et du chef de projet territorial.

Sur ces 16 départs, seuls 8 ont été remplacés²¹. Ces nouveaux recrutements ont été l'occasion de procéder au redéploiement de certaines compétences en interne, comme par exemple la nomination d'un même cadre aux postes de directeur de la commande publique et de directeur des affaires juridiques, précédemment occupés par deux personnes différentes.

Cette situation a, par ailleurs, conduit la commune à établir un nouvel organigramme qui répartit les services municipaux autour de quatre pôles principaux²² et de sept services²³.

d - Le besoin d'un projet d'administration et de projets de services

Pour le moment, aucun projet d'administration n'a été élaboré.

Si un tel document n'est pas obligatoire, il constitue pourtant un outil prospectif indispensable dans une commune de cette taille et plus encore, dans une collectivité confrontée à des dysfonctionnements dans sa gestion administrative et financière. Il permet la déclinaison opérationnelle des orientations de l'exécutif municipal par direction ou service.

Très peu de projets de services ont été rédigés par les directeurs ou chefs de service. Ces documents constituent pourtant des outils de pilotage essentiels au rétablissement d'une saine gestion. En l'absence de document de référence, défini collectivement avec les agents du service, il est difficile pour les cadres de suivre efficacement les actions conduites ou de programmer celles qui sont envisagées.

Dans un souci d'amélioration de la performance des services, la chambre recommande à la collectivité d'élaborer un projet d'administration et des projets de services qui fixe les objectifs opérationnels et qui détermine des indicateurs pertinents permettant de mesurer l'effectivité, l'efficacité ou encore l'efficience des actions engagées.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique que des projets de service devraient être mis en place en 2017.

3 - Conclusion

Des efforts importants ont été consentis pour améliorer le fonctionnement du conseil municipal et l'organisation administrative. Ils devront être poursuivis en vue de doter les services d'outils de gestion performants, permettant aux élus d'avoir une vision plus éclairée et complète des enjeux locaux.

²¹ Directeur général des services, directeur des ressources humaines, responsable de la commande publique, directeur de l'aménagement du territoire, directrice de la communication, directeur des sports, directeur de la culture et chef de la police municipale.

²² Pôle vie locale, Pôle technique, Pôle entreprendre, Pôle sécurité/police municipale/prévention.

²³ Ressources humaines, finances, affaires juridiques/commande publique, accueil des publics, informatique, petite enfance et jeunesse.

B - Les ressources humaines

1 - L'organisation générale des services

a - Le rapport sur l'état de la collectivité

L'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984²⁴ et le décret n° 97-443 du 25 avril 1997²⁵ prévoient que l'autorité territoriale présente au comité technique, avant le 30 juin de chaque année paire, un rapport sur l'état de la collectivité, intitulé « bilan social ».

Le « bilan social » 2015 ainsi que ceux de 2011 et 2013 sont constitués d'une série de tableaux, graphiques et histogrammes, dépourvus de toute explication littérale sur le contexte des ressources humaines. En outre, de nombreux indicateurs²⁶ ne sont pas renseignés, ce qui ne permet pas d'avoir une juste connaissance de l'état de la collectivité en matière de ressources humaines

La chambre rappelle que le rapport sur l'état de la collectivité présenté en application de l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 doit comporter la totalité des informations et des indicateurs dont la liste est fixée par l'arrêté ministériel du 24 juillet 2013.

En réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à renseigner le rapport sur l'état de la collectivité tel que prévu par la réglementation et à améliorer les données du bilan social.

b - La sous-représentation de l'encadrement

La répartition des effectifs par catégories faisait apparaître une sous-représentation de l'encadrement supérieur (catégorie A) et intermédiaire (B) au bénéfice des agents d'exécution (C).

Tableau n° 4 – Répartition des effectifs permanents par catégories au 31/12/2014

	A	B	C
Communes France entière (hors DOM) ²⁷	6,5 %	11 %	82 %
Commune d'Hénin-Beaumont	3,5 %	8,5 %	88 %

Source : direction générale des collectivités locales : *Les collectivités locales en chiffres*.

Cette situation de sous-encadrement avait déjà été relevée par la chambre en 2009.

Au 1^{er} janvier 2017, selon les données de l'ordonnateur, le nombre d'agents de catégorie A s'élève à 31, ceux de catégorie B à 70 et de catégorie C à 617.

La direction des ressources humaines a effectué un important travail de recensement des agents devant partir en retraite jusqu'en 2020.

De 2017 à 2020, 20 agents dont 19 de catégorie C ont déclaré vouloir prendre leur retraite ou auront atteint leur date limite d'activité. Une étude sur la nécessité de leur remplacement pourrait utilement être menée.

En réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et à faire adopter par le conseil municipal un

²⁴ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

²⁵ Décret n° 97-443 du 25 avril 1997 relatif au rapport pris en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

²⁶ À titre d'exemples le nombre de fonctionnaires occupant un emploi permanent par cadre d'emplois, à temps plein et à temps partiel, répartition par sexe, filières, cadres d'emplois, nombre d'agents mis à disposition d'une autre structure, etc.

²⁷ Le total des catégories est de 99,5 %, 0,5 % correspond aux contrats aidés et aux apprentis.

schéma pluriannuel des recrutements et des départs prévisionnels. Il précise que ses services ont déjà amorcé une réflexion en ce sens, notamment par le travail de recensement des départs en retraite et l'adoption en comité technique du « plan séniors ».

c - La mise à disposition de certains personnels

Le rapport de 2009 recommandait de « valider par délibération systématique et renouvelée du conseil municipal les mises à dispositions de personnel au bénéfice d'associations ainsi que les conventions correspondantes ».

Jusqu'en 2014, aucune convention de mise à disposition n'a été passée entre la commune et l'association « Le Temps de Vivre ». Depuis 2014, une « convention d'objectifs et de moyens », est approuvée chaque année par le conseil municipal. Elle aborde la mise à disposition de personnel auprès de cette association et prévoit le remboursement par cette dernière de la rémunération des agents.

Aucun accord formalisé n'a, par ailleurs, été demandé aux agents mis à disposition et aucun arrêté individuel de mise à disposition n'a été pris par le maire.

La commission administrative paritaire n'a pas non plus été saisie pour avis sur les mises à disposition.

Enfin, les conventions conclues avec la caisse des écoles et l'Escapade²⁸ ne mentionnent pas le nom des agents mis à disposition. Celle passée avec l'Escapade ne précise pas davantage les missions de service public confiées aux agents.

La chambre rappelle à la commune l'obligation de se conformer aux dispositions des articles 61 à 63 de la loi du 26 janvier 1984 précitée et du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008²⁹ disposant que :

- avant toute mise à disposition d'un agent, une convention doit être signée. L'assemblée délibérante de la collectivité territoriale doit préalablement être informée de son contenu, l'accord formel de l'agent doit être recueilli, la commission administrative paritaire doit être saisie pour avis ;
- la convention de mise à disposition doit comporter des mentions obligatoires (nature des fonctions exercées par l'agent, conditions d'emploi, conditions de contrôle et d'évaluation de ses activités, missions de service public confiées à l'agent et modalités de remboursement) ;
- l'autorité territoriale doit présenter un rapport annuel au comité technique précisant notamment le nombre de mises à disposition, les organismes bénéficiaires des mises à disposition et la quotité du temps de travail représentée par ces mises à disposition.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique que la mise à disposition de personnels auprès de l'association « Le temps de vivre » a été régularisée par convention adoptée en séance de conseil municipal le 7 octobre 2016 et que la commission administrative paritaire devait se prononcer en mars 2017.

²⁸ Association réalisant une part importante de la politique culturelle de la commune, avec la gestion d'une salle de spectacles, ayant reçu de 2011 à 2015 plus de la moitié des subventions accordées aux associations.

²⁹ Décret relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux.

2 - L'évolution des effectifs

a - Les effectifs permanents

La répartition des effectifs permanents montre que le nombre d'agents est resté relativement stable, de 585 agents en 2011 à 621 en 2016.

Cette répartition ne reflète toutefois pas l'exacte réalité des effectifs, compte tenu de toutes les mises à disposition précitées. Un nombre significatif d'agents municipaux (108 en 2012, 82 en 2016) est en effet mis à disposition de la caisse des écoles, comme cela a déjà été indiqué plus haut.

Ce constat avait déjà été établi dans le précédent rapport de la chambre. La gestion des carrières de ces agents étant assurée par la direction des ressources humaines et leurs salaires imputés sur le budget communal, il convient de les intégrer au tableau des effectifs municipaux. Dans ces conditions, l'évolution du nombre total d'agents sur toute la période sous revue est rectifiée, comme indiqué dans le tableau qui suit.

Tableau n° 5 – Répartition des effectifs globaux

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ville	585	601	593	596	582	621
Caisse des écoles	79	108	73	87	63	82
Total	664	709	666	683	645	703

Source : données commune d'Hénin-Beaumont.

L'augmentation constatée en 2016 est la conséquence de la reprise par la commune du service jeunesse et des crèches, précédemment gérés respectivement par la caisse des écoles et le centre communal d'action sociale.

b - Les effectifs non permanents

La chambre rappelait dans son rapport 2009 que « les salariés en contrats aidés avaient pour objectif, dans une logique d'insertion professionnelle, de répondre à des besoins collectifs non satisfaits, mais en aucun cas vocation à se substituer à des salariés permanents pour accomplir des missions de service public incombant aux collectivités territoriales. Afin de respecter la logique du dispositif, il est donc impossible, pour une commune, de recruter un salarié en contrat aidé pour pourvoir un emploi permanent. »

De 2004 à 2007, la commune avait eu recours à plus d'une centaine d'emplois aidés par an. En 2008, le nombre n'était plus que de 55 et il est de 43 en 2016.

Aujourd'hui, les postes ouverts dans le cadre des dispositifs des contrats uniques d'insertion-contrats d'accompagnement dans l'emploi³⁰ et des emplois d'avenir sont systématiquement créés par délibération du conseil municipal.

La collectivité a diminué, de manière significative, le recours aux emplois aidés pour accomplir des missions de service public traditionnelles.

Enfin, le nombre de contractuels recrutés sur des emplois permanents est lui aussi en diminution sur la période, passant de 16 à 11 agents. Leur recrutement apparaît fondé

³⁰ Créés par la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion et régi par les dispositions des articles L. 5134-20 et suivants du code du travail.

juridiquement, au regard des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 précitée ; les candidats non retenus ne sont pas fonctionnaires ou ne disposent pas des compétences et technicités requises.

Tableau n° 6 – Évolution du nombre d'agents non-titulaires ayant bénéficié d'un contrat³¹ de 2011 à 2016

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sur des emplois non permanents	7	8	34	35	10	3
<i>Accroissement temporaire d'activité (« besoin occasionnel »)</i>	3	5	10	13	3	3
<i>Accroissement saisonnier d'activité (« besoin saisonnier »)</i>	4	3	24	22	7	0
Sur des emplois permanents	16	20	15	22	18	11
<i>Remplacement temporaire d'agent</i>	0	1	2	1	0	5
<i>Vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire</i>	16	19	13	21	18	6
Travailleur handicapé	0	0	0	0	1	47
Collaborateurs de cabinet	1	1	1	3	2	2
TOTAL	24	29	50	60	31	63

Source : données de la commune.

3 - La politique de recrutement

a - Les modalités de recrutement

Une recommandation du rapport de 2009 visait à faire « formaliser le processus de recrutement et de gestion des emplois dans toutes ses étapes, en particulier s'agissant des vacataires : candidatures formalisées, examen et analyse formalisé des candidatures, justification du poste à pourvoir (poste vacant ou poste à créer) ».

Dans les conditions actuelles, les recrutements externes sont principalement réservés aux cadres qui nécessitent le plus souvent des compétences spécifiques. La mobilité interne est privilégiée pour les agents de catégorie C.

Dès lors qu'un besoin a été identifié, que le poste est vacant ou créé par délibération, il fait l'objet d'une publication sur le site « Cap territorial ». Après les délais légaux de parution, un jury est organisé afin de sélectionner le candidat.

Depuis 2015, la direction des ressources humaines a mis en place des dossiers de jury contenant les avis de publicité, les lettres de candidatures et les *curriculum vitae* des candidats.

Même si elle n'est pas encore formalisée par une délibération du conseil municipal, la politique de recrutement et de gestion des emplois est assurée dans toutes ses étapes.

Un recensement des différents métiers de la collectivité, présents et futurs, serait néanmoins nécessaire, afin de mieux gérer les mobilités internes et appréhender les besoins de recrutements.

Enfin, le rapport 2009 notait que « le recrutement de titulaires a consisté essentiellement à mettre en stage et à titulariser dans un grade de catégorie C des personnels qui avaient effectué plusieurs contrats aidés et/ou de courte durée. (...) Les recrutements temporaires ou pérennes ne résultent pas le plus souvent d'une expression de besoin de la ville mais d'une réponse donnée à des situations individuelles ».

³¹ Sauf CUI-CAE, emplois d'avenir et agents recrutés pour le recensement.

Depuis cette date, la commune n'a plus procédé à la titularisation des agents recrutés sur des emplois aidés.

b - L'élaboration de fiches de poste

Le rapport de 2009 signalait que la commune disposait de peu de fiches de postes permettant de définir les responsabilités de chaque poste, les tâches dévolues, les compétences requises, la place au sein des services et les objectifs assignés.

Depuis début 2016, tous les agents de la commune, titulaires ou non, disposent d'une fiche de poste, qui précise la définition de la mission, les conditions d'exercice, l'environnement humain, la liste détaillée des activités ainsi que les compétences et missions opérationnelles.

Le contenu des fiches de poste et le *curriculum vitae* des agents recrutés paraissent en adéquation avec les missions et activités réellement exercées par tous les cadres et responsables de service de la commune.

Tous disposent des compétences requises et d'une expérience significative pour occuper leur poste. C'est notamment le cas des derniers cadres recrutés par la commune depuis 2014 : directrice adjointe des finances, directrice des ressources humaines, directeur du pôle technique et directeurs de chacun des services techniques, directeur des archives et de la documentation.

4 - L'organisation du temps de travail

a - La durée annuelle

Une délibération du conseil municipal du 9 février 1999 a modifié la durée hebdomadaire du temps de travail en la fixant à 35 heures à compter du 1^{er} mars 1999.

La commune ne disposait pas de règlement intérieur jusqu'en 2013 définissant l'organisation et le fonctionnement des services (temps de travail, définition des horaires de travail, congés, etc.). Ce règlement, adopté par délibération du 24 juin 2013, fixe la durée hebdomadaire moyenne de travail des agents à 35 heures pour un équivalent temps plein. Chaque agent bénéficie de 33 jours de congés annuels, alors que le nombre de jours de congés annuels prévu par la réglementation en vigueur est de 25³².

La durée annuelle du travail effectif des agents de la commune est donc de 1 533 heures³³ au lieu de 1 607 heures³⁴, ce qui correspond à l'équivalent de 24 à 27 postes à temps complet selon les années.

Par ailleurs, chaque agent bénéficie de bonification de congés liés à l'ancienneté : « Un jour de congé supplémentaire, soit 7 heures, est attribué à l'agent à partir de la 10^{ème} année de présence au sein de la collectivité et ce, de manière additionnelle par tranche de dix années effectuées (soit un bonus de deux jours à compter de la 20^{ème} année, trois dès la 30^{ème} année de présence, etc.)³⁵ ».

³² Article 1^{er} du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.

³³ Le calcul est effectué comme suit : 52 semaines dans l'année x 35 heures de travail hebdomadaires = 1 820 heures - 231 heures de congés annuels (33 jours de congés x 7 heures) - 56 heures de jours fériés (8 jours fériés x 7 heures) = 1 533 heures annuelles de travail.

³⁴ Le calcul est effectué comme suit : 365 jours dans l'année - 104 jours non ouvrés (samedis et dimanches) - 8 jours fériés - 25 jours de congés légaux = 228 jours travaillés x 7 heures (base du temps de travail) = 1 596 heures annuelles de travail arrondies à 1 600 heures + 1 journée de « solidarité » (lundi de Pentecôte) de 7 heures = 1 607 heures annuelles de travail.

³⁵ Source : règlement intérieur – page 33.

Enfin, certains « congés exceptionnels », propres à la commune, sont accordés. Il en est ainsi de deux jours ouvrés fractionnables en demi-journées accordées en cas de divorce de l'agent ou de 31 jours consécutifs accordés pour le départ en retraite de l'agent.

Parallèlement, le nombre d'heures supplémentaires et complémentaires a doublé sur la période sous revue, passant de 8 051 heures en 2011 à 16 201 heures en 2015. Le montant total des heures effectuées pour le seul exercice 2015 s'élève autour de 300 000 €.

En 2015, l'attribution de jours de congés non réglementaires peut être valorisée à 1 205 050 €, soit 31,3 équivalents temps plein travaillés³⁶.

Tableau n° 7 – Valorisation totale de l'attribution de congés supplémentaires

Avantages	Équivalent (en €)
Congés annuels supérieurs au nombre légal	1 034 880
Attribution de jours supplémentaires de congés (ancienneté)	120 120
Attribution de jours de congés exceptionnels (départ en retraite)	50 050
Total	1 205 050

La chambre invite la commune à se conformer au décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001, à l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 précitée et à l'article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000³⁷ en supprimant les jours de congés non réglementaires.

b - Le compte épargne-temps

Le compte épargne-temps est alimenté par le report de jours de congés non pris et de jours de réduction du temps de travail. Lorsqu'il compte plus de 20 jours en fin d'année et qu'une délibération le permet, les jours comptabilisés au-delà des 20 peuvent être indemnisés et/ou maintenus sur le compte et/ou pris en compte au sein du régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP), selon le choix de l'agent.

En l'absence de choix avant le 1^{er} février de l'année suivante, les jours sont d'office pris en compte au sein de la retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP). En cas d'option pour l'indemnisation, les jours épargnés sont indemnisés sur la base d'un montant forfaitaire par catégorie statutaire. En cas d'option pour la prise en compte au sein du régime de retraite, ou d'office en l'absence de toute demande, les jours épargnés donnent lieu au versement d'indemnités sur la base desquelles le fonctionnaire cotise.

Au sein de la collectivité, la délibération du 24 juin 2013 autorise rétroactivement l'ouverture d'un compte épargne-temps pour l'ensemble des agents à compter du 1^{er} janvier 2013 et permet l'indemnisation sous forme numéraire ou sous la prise en compte au sein de la RAFP des droits épargnés. Contrairement aux textes, les agents ne formalisent pas le choix de l'option qu'ils souhaitent retenir. Ainsi les jours non indemnisés sont automatiquement reportés sur compte épargne-temps alors qu'en absence d'option, ils devraient être d'office pris en compte dans le régime de retraite additionnelle. Au 30 septembre 2016, 563 agents détiennent un compte épargne-temps pour un nombre total de jours de congés de 12 087,5.

La chambre invite la commune à sensibiliser chaque année les agents sur le choix de l'option qu'ils souhaitent retenir.

³⁶ Coût moyen d'un agent en 2015 : 1 205 050 € : 38 500 € = 31,3 ETP.

³⁷ Relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État et dans la magistrature.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique qu'il proposera aux agents, au cours du 1^{er} semestre 2017, un choix d'option concernant l'utilisation de leur compte épargne-temps (indemnisation sous forme numéraire ou prise en compte dans le régime de retraite additionnelle de la fonction publique).

c - L'absentéisme

Le nombre de jours de maladie³⁸ est passé de 16 021 à 23 165 jours entre 2011 et 2015.

Au plan national, la proportion de salariés ayant eu au moins un arrêt dans l'année dans la fonction publique territoriale s'élevait, en 2013, à 35 % des effectifs³⁹. Elle était la même année de 43,5 % au sein de la commune et de 55 % en 2015.

En 2015, le nombre de jours d'absence représente 61 agents équivalents temps plein⁴⁰. Le coût de l'absentéisme pour maladie ordinaire et accident du travail est estimé par la chambre à 2 348 500 €⁴¹.

Dans ce contexte, il est recommandé une analyse approfondie, en lien avec les chefs de services, des différents motifs d'absences pour maladie, pour une meilleure compréhension des raisons de ces absences et l'adoption de mesures appropriées pour tenter d'y remédier.

5 - La gestion individuelle des agents

a - La tenue des dossiers individuels

Sur la base d'un échantillon examiné⁴², les dossiers des agents non-titulaires ne comportent ni extrait de casier judiciaire, ni attestation de visite médicale. En l'absence de ces informations, la commune n'est pas en mesure de justifier que ces agents remplissent les conditions statutaires de moralité et d'aptitude physique pour être recrutés par la commune. S'agissant des fonctionnaires, ces documents ne figurent dans les dossiers que dans de très rares cas⁴³.

En réponse aux observations provisoires, le maire précise que ses services veillent à présent à ce qu'un extrait de casier judiciaire et un certificat médical soient exigés avant tout recrutement.

b - Les avancements d'échelons et de grades

Jusqu'au 31 décembre 2015⁴⁴, la législation applicable exigeait que l'avancement d'échelon, prononcé par l'autorité territoriale, soit fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle. L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale était accordé de plein droit et l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale pouvait être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifiait.

³⁸ Maladie ordinaire, longue maladie, maladie de longue durée et accidents du travail.

³⁹ Rapport de la direction générale de l'administration et de la fonction publique – Faits et chiffres édition 2015.

⁴⁰ 13 425 jours/nombre de jours ouvrés (220).

⁴¹ Sur la base d'un coût moyen par agent de 38 500 € bruts en 2015 (61 ETP x 38 500 = 2 348 500 €).

⁴² Dossiers de 25 agents non-titulaires et de 42 fonctionnaires.

⁴³ Extrait de casier judiciaire présent dans 5 cas sur 42 et certificat médical présent dans 13 cas sur 42.

⁴⁴ Article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2015.

En l'espèce, l'analyse des dossiers examinés établit que l'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale est presque systématique sur la période, sauf en cas d'arrêt maladie de longue durée et en cas de placement en disponibilité, de changement de grade récent, ou d'arrivée dans la collectivité.

Les arrêtés d'avancement ne font jamais référence à la valeur professionnelle et se limitent à indiquer, comme simple motivation, que l'agent « *remplit les conditions d'ancienneté pour bénéficier d'un avancement d'échelon à l'ancienneté minimum* ».

S'agissant enfin des avancements de grades, le choix doit être fait en fonction de la manière de servir en tenant compte des événements disciplinaires éventuels. Cependant, l'absence d'appréciation littérale sur la fiche de notation ou d'évaluation ne permet pas de savoir si la manière de servir d'un agent justifie un avancement de grade au choix.

6 - Le régime indemnitaire

Le contrôle du régime indemnitaire a été effectué sur un échantillon d'une quarantaine d'agents titulaires et non-titulaires. Il a concerné l'indemnité d'exercice des missions des préfectures, accordée à environ 530 agents pour un montant total de 644 000 € au cours des trois premiers trimestres de l'année 2016 et l'indemnité d'administration et de technicité accordée à environ 500 agents pour un montant total de 506 000 € sur la même période.

L'analyse de l'échantillon a permis de s'assurer du respect de la règle de non cumul, notamment entre ces deux indemnités. De la même manière, aucune irrégularité n'a été observée sur le respect des seuils d'indice brut. Quelques anomalies méritent néanmoins d'être rectifiées.

a - L'indemnité d'exercice des missions des préfectures

Une délibération du 21 décembre 2004 prévoit que peuvent bénéficier de cette indemnité les agents titulaires, stagiaires et non-titulaires de catégories A, B et C occupant un poste permanent. Par ailleurs, le montant de l'indemnité est calculé par application au montant de référence d'un coefficient multiplicateur compris entre 0,8 et 3⁴⁵.

Pour permettre le versement de l'indemnité, un arrêté fixant le taux individuel applicable à chaque agent doit être pris par l'autorité territoriale. La délibération précise que l'autorité territoriale pourra accorder l'indemnité « *selon la nature des fonctions et l'importance des sujétions* ». Or, dans 15 cas, l'arrêté attribue l'indemnité sans aucune motivation.

b - L'indemnité d'administration et de technicité

Le montant moyen de l'indemnité est calculé par application à un montant de référence fixé annuellement par arrêté, fixé par catégorie d'agents, d'un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 8.

La commune a modifié son dispositif par délibération du 14 avril 2010. Celle-ci prévoit que peuvent bénéficier de l'indemnité, les agents titulaires, stagiaires et non-titulaires sur poste permanent appartenant aux catégories B et C de l'ensemble des filières de la fonction publique territoriale. Le montant individuel de l'indemnité est modulé « *afin de tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions* ⁴⁶».

⁴⁵ Cf. article 2 du décret n° 97-1223 du 26 décembre 1997.

⁴⁶ Comme le prévoit l'article 5 du décret n° 2002-61 précité.

Les arrêtés ne font aucunement état de la manière de servir des agents en s'appuyant sur leur évaluation individuelle ou leur notation pour justifier l'attribution de l'indemnité. Celle-ci est accordée, soit sans référence à la notation, soit sans référence aux textes.

Ainsi, dans 17 cas, l'arrêté attribue l'indemnité sans aucune motivation. Dans les autres cas, les arrêtés sont motivés par les conditions d'exercice dans le service auquel ils ont été affectés, notamment le service « Fêtes et cérémonies » (contraintes organisationnelles, disponibilité, organisation du travail spécifique). Ces considérations ne sauraient servir de motivation pour l'attribution de l'indemnité d'administration et de technicité pour laquelle seule la manière de servir de l'agent doit être prise en compte.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur fait valoir que la manière de servir de l'agent est prise en compte depuis le 1^{er} janvier 2017 pour l'attribution de l'indemnité d'administration et de technicité.

c - La nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire est octroyée dans des conditions non conformes aux textes.

Le point 19 de l'annexe au décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006⁴⁷ prévoit qu'une nouvelle bonification indiciaire de 15 points est attribuée aux agents exerçant des fonctions d' « encadrement de proximité d'une équipe à vocation technique d'au moins cinq agents ».

L'analyse des fiches de postes des agents des services techniques et de l'organigramme a révélé que huit agents perçoivent une bonification de 15 points pour encadrement alors qu'ils ne remplissent pas les conditions prévues par les textes. À l'inverse, alors qu'elle aurait dû leur être attribuée de droit, six agents ne la perçoivent pas.

Le point 33 de l'annexe au décret précité prévoit que, dans les communes de plus de 5 000 habitants, une bonification de 10 points est attribuée aux agents exerçant des fonctions d'accueil « à titre principal ».

Or, la fiche de poste de 17 agents bénéficiaires de cette bonification exclut expressément toute relation avec le public, la nature du poste et les missions confiées impliquant seulement une relation avec les agents des autres services. Une analyse sommaire des autres services a mis en lumière les mêmes constats.

La chambre invite donc la commune à revoir l'ensemble des attributions de la nouvelle bonification indiciaire⁴⁸, conformément aux conditions prévues par les textes.

En réponse aux observations provisoires, le maire s'engage à réaliser, en 2017, une étude exhaustive des attributions erronées de cette indemnité et des situations où elle devrait être attribuée, afin de se conformer à la réglementation en vigueur.

⁴⁷ Portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale.

⁴⁸ Y compris pour les agents mis à disposition d'associations qui continuent à la percevoir.

7 - Conclusion

La gestion des ressources humaines a fait l'objet d'améliorations substantielles. Dans ce domaine également, les efforts devront être maintenus. Des régularisations sont attendues en matière d'organisation du temps de travail et de gestion individuelle des agents.

Le renforcement de l'encadrement de la direction des ressources humaines s'avérera nécessaire pour mettre en place une véritable stratégie en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

C - La commande publique

1 - L'organisation

a - Le service de la commande publique

La commande publique relève de la direction des affaires juridiques et de la commande publique, conduite depuis juillet 2014 par un agent contractuel de catégorie A, après une vacance du poste durant une année⁴⁹.

La gestion de la commande publique est actuellement assurée par un agent d'exécution de catégorie C⁵⁰ pour l'organisation des commissions d'appel d'offres, les reconductions des marchés et les accords-cadres, la passation, et un agent d'encadrement intermédiaire de catégorie B pour le suivi des contrats de gré à gré.

L'actuel directeur de la commande publique a été recruté en juillet 2014. Le service était alors très peu informatisé et le suivi des dossiers était peu fiable et incomplet.

b - L'archivage

L'archivage des dossiers de marchés est très insatisfaisant. À la suite de l'inondation en 2012 du local qui les accueillait, une partie des archives a été détruite et une autre est en décontamination. À titre d'exemple, la commune n'est pas en mesure de justifier le cadre juridique de l'exploitation de panneaux publicitaires confiée à une même société depuis plusieurs années, avant 2015, les documents ayant disparu. Dans l'urgence, le reste des archives a été déplacé dans un logement désaffecté où les conditions de stockage sont encore rudimentaires mais très améliorées.

Dans sa réponse, le maire précise que la commune s'est engagée dans une démarche de dématérialisation de l'ensemble de ses dossiers.

Les dossiers anciens, mais qui sont encore en cours d'exécution, sont archivés dès l'attribution du marché, ce qui pose des difficultés de suivi. Les dossiers antérieurs à 2014 sont systématiquement incomplets ; les documents de consultation y figurent pour partie seulement et les éléments relatifs à l'exécution de la prestation sont absents. En revanche, les dossiers récents, en cours de dématérialisation, sont facilement accessibles.

⁴⁹ Le directeur général des services en avait alors formellement la responsabilité.

⁵⁰ Il s'agissait de deux agents, dont l'un a quitté le service en janvier 2016.

c - Le suivi de l'exécution

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait constaté que la commande publique était mal organisée, sans définition des besoins, en méconnaissance des règles applicables et selon des processus de sélection et de suivi peu transparents.

La réorganisation en cours du service de la commande publique et le déploiement de la numérisation sont suivis d'effets positifs.

La chambre recommande cependant la mise en place d'un suivi rigoureux des contrats passés.

Le guide interne des procédures en matière de commande publique, élaboré en 2009, a fait l'objet de plusieurs mises à jour pour tenir compte de l'évolution de la réglementation. Il comporte des fiches d'expression des besoins des services demandeurs.

Le suivi de l'exécution des marchés n'est pas assuré par le service de la commande publique, mais seulement par les services bénéficiaires de la prestation concernée. Le maire indique qu'un nouveau logiciel, en cours de déploiement, associera désormais la direction des finances, celle de la commande publique ainsi que les services bénéficiaires.

La fiche d'évaluation *ex post* de chaque marché public est très rarement utilisée.

Plusieurs marchés ont fait l'objet d'une résiliation suivie d'un protocole transactionnel, d'autres ont fait l'objet d'un dépôt de plainte de la part de la commune, en cours d'instruction.

Le différend sur la concession d'aménagement de 2008 avec une société d'économie mixte, qui portait sur un montant de 10,5 M€ d'engagement de travaux, fait ainsi l'objet actuellement d'une phase transactionnelle.

À titre d'exemple, le marché de concession d'affichage sur le domaine communal avait continué à être mis en œuvre par le prestataire malgré sa non-reconduction fin 2012. La négociation engagée par la commune a abouti à un protocole d'accord transactionnel en novembre 2016.

2 - La délégation de service public pour le crématorium

La commune a passé, en 2016, une convention de délégation de service public pour la construction et la gestion d'un crématorium et d'un site cinéraire contigu. La chambre a analysé les conditions de lancement de ce projet.

a - La sélection du prestataire

Une étude d'opportunité, réalisée dans le cadre du marché attribué en 2013, a établi un potentiel immédiat de 1 800 crémations par an, et de 4 000 à l'horizon 2038 pour une population de 692 000 habitants dans un rayon de 30 km autour de la commune.

Elle notait un taux d'équipement déjà élevé ainsi que l'existence de trois projets⁵¹ à proximité pour conclure que le manque d'équipement supposé n'était pas avéré.

Cette étude concluait que « le contexte concurrentiel est important ainsi que les projets » et que « le tarif bas pratiqué par le crématorium de Lens – Vendin-le-Vieil et les interrogations sur

⁵¹ Communes d'Orchies, Maubeuge et Caudry.

son avenir (réhabilitation ou réhabilitation/extension) rendent difficile l'affirmation de l'opportunité de réalisation d'un équipement sur Hénin Beaumont ».

L'étude propose néanmoins un projet *a minima*, pour un coût d'investissement de 2 M€, avec une tarification basse de 440 € et une tarification haute de 600 €, pour une activité annuelle de 500 crémations au départ, atteignant en 25 ans 1 500 crémations.

Elle recommandait que l'opération ne soit pas assumée directement par la commune : « l'étude d'opportunité ne concluant pas de manière évidente à une rentabilité du projet en investissement et en fonctionnement, le lancement d'une concession permettra de mesurer comment se positionnent les professionnels sur le projet. »

La chambre constate, sans apprécier l'opportunité de sa décision, la prise de risque de la commune, qui n'a pas tenu compte des conclusions de l'étude qu'elle avait elle-même diligentée et a mis en place un projet de grande envergure, sans actualisation des données relatives aux besoins locaux et à la concurrence des sites à proximité. Si l'exploitant était amené à cesser son activité, au cas où le site viendrait à ne pas être compétitif, pour des raisons de dimensionnement et de positionnement tarifaire notamment, la commune aurait alors à prendre en charge un équipement désaffecté.

b - Le projet retenu par la collectivité

Le rapport de présentation au comité technique de février 2015 expose succinctement les besoins de la collectivité, sans comporter d'analyse prospective de la demande locale, d'évaluation des besoins ni d'analyse de la cohérence de la capacité technique en projet par rapport aux autres équipements situés à moins de 30 km. Or, d'emblée, le projet est plus ambitieux que celui suggéré par l'étude d'opportunité : il prévoit avec 1 200 crémations une offre additionnelle immédiate de l'ordre de 17 % à l'activité actuelle de 7 000 crémations par an dans ce périmètre.

Le projet adopté prévoit une grille tarifaire dans la moyenne⁵², mais le tarif standard de 440 € HT est supérieur de 15 % à celui de Vendin-le-Vieil, concurrent le plus direct.

Tableau n° 8 – Sites concurrents

Localisation	Compétence	Gestionnaire	Année de construction	Nombre de crémations 2014	Tarifs 2012 (4) (en € HT)
Vendin-le-Vieil	CAHC	Gestion directe	1988	1 895	380
Vendin-lès-Béthune	SIVOM communauté du Béthunois	Gestion directe	2000	1 303	353/418
Roost-Warendin	CAD (1)	OGF (2)	2001	866	567
Herlies	MEL (3)	Gestion directe	2002	2 265	440
Beaurains	Arras Communauté urbaine	Société des crématoriums de France	2012	885	376/438
Total				7 014	

Source : AFFIF et étude D2X International.

- (1) La communauté d'agglomération de Douai (CAD) n'exerce pas de compétence crématorium.
- (2) OGF : groupe Pompes Funèbres Générales.
- (3) MEL : Métropole Européenne de Lille.
- (4) Crémation cercueil adulte.

⁵² Tarif moyen des cinq concurrents immédiats : 438 € HT.

Si le projet adopté présente l'avantage de faire reposer le risque sur le délégataire, et prévoit une exploitation positive, il est dépourvu d'une analyse concurrentielle à jour, notamment quant à son positionnement face au site de Vendin-le-Vieil créé en 1988 et géré par la communauté d'agglomération de Lens-Liévin et la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin.

Alors qu'elle indique que l'appel d'offres devait avoir aussi pour intérêt de susciter par le nombre de candidatures une mise à jour des besoins locaux et la démonstration de la viabilité économique du projet, la commune n'a reçu qu'une seule offre, d'une société locale basée à Bailleul.

L'appel d'offres publié le 9 avril 2015 a abouti à la sélection du pli unique le 6 juillet 2015 et à la délibération du 12 décembre 2015 validant le choix du prestataire.

Le contrat de délégation a été signé le 16 janvier 2016. La demande de permis de construire a été déposée en février 2016.

Depuis la signature du contrat, le délégataire a déposé un dossier de demande d'autorisation de lancement de la construction auprès de la préfecture. Le dossier ayant été déclaré recevable par l'agence régionale de santé, le processus de soumission à enquête publique est depuis lors engagé.

D - Les relations avec les associations

1 - Les concours financiers

En 2016, la commune a versé des subventions directes à environ 90 associations de droit privé, pour un montant total de 0,797 M€, en diminution de 34 % depuis 2011⁵³.

Depuis 2011, 20 associations ont bénéficié de subventions d'un montant supérieur à 23 000 €, concentrant à elles seules entre 80 et 90 % du montant total des subventions.

Conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques et à son décret d'application n° 2001-495 du 6 juin 2001, la commune a passé avec chacune de ces 20 associations une convention qui définit l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée.

Certaines d'entre elles ont néanmoins bénéficié en 2013 d'un concours sans l'établissement d'une convention. Elles n'ont plus reçu de subventions par la suite.

2 - Les concours non financiers

Les aides en nature, telles que la mise à disposition d'un local ou d'agents communaux, la prise en charge de fluides, doivent être considérées comme des subventions. Elles doivent dès lors être prises en compte dans le calcul du seuil de 23 000 €.

En 2014, la commune a entrepris de mettre à jour l'ensemble des prestations accordées, sous-évaluées antérieurement, et qui depuis dépassent 1,4 M€. Ses comptes administratifs présentent en annexe « *la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions* » et « *la liste des organismes pour lesquels la commune a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au*

⁵³ Cf. annexe 2.

compte de résultat de l'organisme. La liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune »⁵⁴.

Tableau n° 9 – Concours non financiers

En €	2011	2012	2013	2014	2015
Subventions indirectes (y compris avantages en nature valorisés)	255 795	408 304	334 623	1 446 061	1 464 451

Source : chambre régionale des comptes d'après les tableaux transmis par la commune.

ND : non déterminé.

La mise à disposition de personnels auprès de certaines associations⁵⁵ doit donner lieu à facturation. Toutefois, celle dont bénéficie, par exemple, l'association Escapade⁵⁶ donne lieu à remboursement pris en charge par la commune : en pratique, celle-ci demande son remboursement tout en accordant une subvention supplémentaire en numéraire du même montant.

Les mises à disposition auprès des associations « Le Temps de Vivre » et « Hénin-Gym » devraient faire l'objet d'une convention spécifique, en application des délibérations du conseil municipal du 7 octobre 2016.

3 - La situation de certaines associations

De longue date, l'activité de plusieurs associations intervient en soutien à la politique communale dans des conditions qui mériteraient d'être clarifiées.

a - En matière culturelle : l'association l'Escapade

L'Escapade est une salle de spectacle pluridisciplinaire, gérée par l'association du même nom, qui assure une part importante de la politique culturelle communale.

Elle bénéficie ainsi des subventions les plus élevées puisqu'elle a reçu, de 2011 à 2015, 52 % du total des subventions versées aux associations privées.

Tableau n° 10 – Subventions accordées à l'Escapade (en €)

Escapade	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Subventions directes	782 939	599 713	757 949	482 212	280 000	290 000	3 192 813
Subventions indirectes (y compris avantages en nature valorisés)	1 127	920	12 494	245 581	245 581	256 312	762 015
Total	784 066	600 633	770 443	727 793	525 581	546 312	3 954 828

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de la commune et des convention financières.

⁵⁴ Article L. 2313-1 du CGCT. Le décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006 prévoit l'obligation de publication électronique annuelle des noms et adresse statutaire des organismes bénéficiaires de subventions (y compris en nature) ainsi que le montant et la nature de l'avantage accordé.

⁵⁵ L'Escapade, Le Temps de Vivre et Hénin-Gym.

⁵⁶ Quatre agents, dont un à temps partiel.

Pour l'année 2016, une convention financière et une convention d'objectifs et de moyens ont été signées.

L'association bénéficie de concours importants, essentiels à son fonctionnement. En 2014, les subventions ont représenté 89 % de son budget, dont celles de la collectivité pour 54 %.

D'autres avantages en nature sont apportées par la commune : le bâtiment, des travaux, l'entretien ménager des locaux, les consommations d'électricité et d'eau, ainsi que le chauffage.

En 2013, les effectifs de l'association comptent 5 salariés, dont un chargé de communication, 1 contrat aidé, 13 intervenants, plusieurs intermittents, ainsi que 4 agents municipaux mis à disposition, ces derniers étant valorisés à 180 000 €.

En 2016, l'association « l'Escapade » a reçu une subvention de 290 000 € à laquelle s'ajoute la valorisation du personnel mis à disposition, des locaux et des fluides qui se chiffre à 256 312 €, ainsi qu'un abandon de créance au profit de l'association pour 83 749 €.

Consciente que l'association est extrêmement dépendante de ses contributions financières et des avantages en nature qu'elle lui consent, la commune envisage de clarifier ses relations avec celle-ci.

b - En matière éducative : Relais Nature - ADAEFP⁵⁷

L'association Relais Nature – ADAEFP gère depuis 2011, pour le compte de la caisse des écoles, la ferme pédagogique de la commune.

Elle bénéficie de l'entretien des locaux et des réparations par les services techniques municipaux, de la prise en charge de l'alimentation et des soins des animaux par la caisse des écoles. Aucune de ces prestations n'est chiffrée. Sans être mis à disposition de l'association, deux agents communaux sont affectés à la ferme pédagogique.

c - En matière sportive : l'Atrium

L'Atrium est un centre de sport, de loisir et de détente, dont l'objet premier est la promotion de l'éducation par les activités physiques et sportives. L'association a pendant longtemps bénéficié de la mise à disposition d'agents municipaux, de prêt de locaux et de matériel, et de la prise en charge de certaines charges d'exploitation.

Par délibération du 8 avril 2015, la collectivité a décidé la reprise en régie de ces activités⁵⁸, qu'elle considère comme relevant de l'intérêt général.

Tableau n° 11 – Subventions Atrium (en €)

⁵⁷ Association de développement des actions éducatives de la ferme pédagogique.

⁵⁸ Fixant le montant de la dotation initiale à 40 000 €, qui correspond à l'actif du bilan comptable de l'Atrium.

ATRIUM	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Subventions directes	0	0	0	0	40 000	Régie municipale	40 000
Subventions indirectes (y compris avantages en nature valorisés)	7 440	84 338	85 522	119 969	119 969		417 238
Total	7 440	84 338	85 522	119 969	159 969		457 238

Source : comptes de la collectivité.

*
* *

ANNEXE N° 1 – CHARGES ET PRODUITS DE FONCTIONNEMENT

en €	2011	2012	2013	2014	2015	Var. annuelle moyenne	2016 (chiffres non définitifs)
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	17 713 016	18 550 589	18 342 475	18 822 173	19 506 748	2,4%	20 159 551
+ Ressources d'exploitation	804 368	819 515	838 624	724 974	602 633	-7,0%	1 049 552
= Produits "flexibles" (a)	18 517 384	19 370 104	19 181 099	19 547 147	20 109 381	2,1%	21 209 103
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	9 637 332	9 780 213	10 299 071	10 579 774	10 555 219	2,3%	10 288 293
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	9 714 083	9 782 910	9 895 124	10 002 681	10 099 053	1,0%	10 197 093
= Produits "rigides" (b)	19 351 415	19 563 123	20 194 195	20 582 454	20 654 273	1,6%	20 485 386
Production immobilisée, travaux en régie (c)	0	0	0	0	0	N.C.	0
= Produits de gestion (a+b+c = A)	37 868 799	38 933 227	39 375 294	40 129 601	40 763 653	1,9%	41 694 489
Charges à caractère général	5 727 358	6 558 681	6 778 852	5 966 087	6 274 295	2,3%	6 751 214
+ Charges de personnel	18 784 924	19 613 251	20 796 773	21 938 733	21 780 070	3,8%	23 288 063
+ Subventions de fonctionnement	4 643 030	4 652 318	4 673 702	4 548 022	4 650 471	0,0%	4 080 282
+ Autres charges de gestion	220 833	185 269	176 673	215 628	167 992	-6,6%	210 762
= Charges de gestion (B)	29 376 145	31 009 518	32 426 000	32 668 470	32 872 828	2,9%	34 330 321
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	8 492 653	7 923 709	6 949 294	7 461 131	7 890 825	-1,8%	7 364 168
<i>en % des produits de gestion</i>	22,4%	20,4%	17,6%	18,6%	19,4%		17,7%
+/- Résultat financier (réel seulement)	-3 862 186	-2 371 908	-2 417 385	-2 104 169	-2 895 783	-6,9%	-1 367 333
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	N.C.	0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	-4 837	0	N.C.	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	487 879	-104 945	-50 624	-105 394	-99 525	N.C.	-163 658
= CAF brute	5 118 346	5 446 855	4 481 284	5 246 732	4 895 516	-1,1%	5 833 177
<i>en % des produits de gestion</i>	13,5%	14,0%	11,4%	13,1%	12,0%		14,0%

Source : comptes de la collectivité.

ANNEXE N° 2 – SUBVENTIONS FINANCIERES AUX ASSOCIATIONS

Associations	Subventions directes						
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Amicale du personnel communal	51 000	51 000	51 000	55 000	34 000	38 000	280 000
Amicale Laïque d'HB	38 284	4 000	4 000	1 500	6 000	3 000	56 784
Atrium					40 000		40 000
Boxing Club	14 650	13 700	16 000	14 000	28 000	29 000	115 350
CAC escapade	782 939	599 713	757 949	482 212	280 000	290 000	3 192 813
Cercle d'escrime	32 454	17 578	15 000	15 000	35 000	30 000	145 032
Champs de l'Abbaye			24 000				24 000
Culture commune	11 506	7 568	42 400				61 474
Football Club Féminin	35 900	18 500	15 000	30 000	70 000	70 000	239 400
Gym Sénior					70 000		70 000
Hénin Endurance Team	9 421	14 273	34 000	34 600	35 000	30 000	157 294
Hénin Gym	62 172	47 230	30 000	41 800	96 416	96 000	373 618
Le temps de vivre		9 000	39 322	9 000	10 000	10 000	77 322
Lion's Club Rotary			29 500				29 500
Office des sports	122 000	122 000	65 000	10 000			319 000
OGEC	9 000	42 741	9 000	45 587			106 328
Olympique Héninois				30 000	30 000	30 000	90 000
Olympique Football Club	22 500	21 300	25 000				68 800
Saprophytes		42 600					42 600
Stade héninois Foot	27 750	13 900	13 000	9 750	10 000	10 000	84 400
Total	1 219 576	1 025 103	1 170 171	778 449	744 416	636 000	5 573 715
	89,47%	87,99%	86,78%	80,76%	80,72%	79,71%	84,96%
Montant total des subventions versées par la commune à des associations	1 363 169	1 164 959	1 348 372	963 920	922 171	797 880	6 560 471
	2011	2012	2013	2014	2015	BP 2016	Total
Caisse des écoles	1 955 000	2 149 000	1 867 330	2 128 000	2 310 000	1 836 271	12 245 601
CCAS	1 330 000	1 330 000	1 458 000	1 497 000	1 487 500	1 086 537	8 189 037
Subv fonct assoc et pers droit privé	1 358 030	1 173 318	1 348 372	923 022	852 971	877 000	6 532 712
Total	4 643 030	4 652 318	4 673 702	4 548 022	4 650 471	3 799 809	26 967 351

(Source : comptes de gestion et documents fournis par la commune pour 2016)



Réponses au rapport d'observations définitives

COMMUNE D'HÉNIN-BEAUMONT

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2011 et suivants

Ordonnateurs en fonctions pour la période examinée :

- M. Eugène Binaisse : réponse de 1 page.
- M. Steeve Briois : réponse de 24 pages (+ annexes de 40 pages).

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