

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Commune de HENIN-BEAUMONT -

(Département du Pas-de-Calais)

SUIVI DES REPONSES DE L' ORDONNATEUR

I. PROCEDURE

1. L'examen de la gestion de la commune de Hénin-Beaumont a porté sur la période recouvrant les exercices 1998 à 2003.
2. L'entretien préalable prévu par l'article L 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu le 11 février 2004 avec monsieur Gérard Dalongeville le maire actuel et le 13 février 2004 avec son prédécesseur jusqu'en mars 2001, monsieur Pierre Darchicourt.
3. Lors de sa séance du 15 avril 2004, la chambre a formulé les observations provisoires qui ont été notifiées le 10 juin 2004 au maire actuel et à l'ancien maire.
4. Les réponses de ces derniers ont été enregistrées au greffe de la juridiction le 3 août 2004.
5. Après avoir examiné les réponses apportées, la Chambre a dans sa séance du 29 septembre 2004 arrêté les observations définitives exposées ci-après.

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

Les observations définitives de la chambre portent sur 3 thèmes :

I La situation financière de la commune

II L'information du conseil municipal sur les affaires budgétaires et financières

III La situation du personnel communal

I L' EVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE DE 1998 à 2002

1-1 Le contexte socio-économique

Chef-lieu de canton de l'arrondissement de Lens, la commune d'Hénin-Beaumont comptait 26 494 habitants au dernier recensement général de 1999. Située au centre de l'ancien bassin minier du Nord - Pas-de-Calais, son économie et son paysage urbain se sont développés autour de l'activité charbonnière jusqu'à la fin des années soixante. En 1970, plusieurs zones industrielles ont été créées (Rives du pommier, Peupliers, Moulin) pour compenser la disparition de l'activité charbonnière et une ZAC (Bord des eaux) a été créée en 1995 pour remodeler l'environnement urbain. Malgré l'effort de reconversion économique, le taux de chômage communal atteignait 14 % en juin 2003, contre 12 % pour la moyenne régionale et 9,3 % pour la moyenne nationale. En outre, la limitation des ressources financières de la commune, imputable notamment à la faiblesse de son potentiel fiscal (221 euros par habitant en 2002), a contribué à une détérioration de la situation financière communale.

1-2 La gestion budgétaire de la commune

L'examen de la gestion budgétaire, ainsi que l'examen de la situation financière de la commune, ont porté sur une période de cinq exercices, de 1998 à 2002, l'année 2002 étant celle des derniers comptes produits à la chambre au moment de l'examen de la gestion communale.

L'examen de la situation financière a été influencé par l'examen de la gestion budgétaire en raison des dysfonctionnements dans cette gestion ayant affecté la sincérité des résultats budgétaires présentés dans les comptes communaux.

a) Rappel des règles applicables

L'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales a rendu obligatoire la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées sous la responsabilité du maire. Cette comptabilité permet d'identifier, en permanence, par chapitre ou par article, selon l'unité de vote des crédits par le conseil municipal, les crédits disponibles égaux aux crédits votés, d'éduction faite du cumul des engagements. Pour ce faire, elle doit faire ressortir le montant des crédits ouverts dans l'année au budget, le détail des engagements comptables (numéro, date, montant et désignation du créancier), ainsi que la date du service fait permettant la liquidation et le mandatement de la dépense ou son rattachement à l'exercice en cas de non réception de la facture au 31 janvier de l'exercice suivant.

L'arrêté du 26 avril 1996, pris en application de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales, prévoit également que l'engagement comptable précède ou est concomitant à l'engagement juridique. L'application de l'ensemble de ces règles ayant trait à la comptabilité des dépenses engagées de l'ordonnateur garantit qu'aucune dépense ne pourra être juridiquement engagée sans la vérification préalable de l'existence d'un crédit disponible suffisant. Elle permet, en outre, à l'ordonnateur et à ses services, de disposer, à tout moment, d'une situation des crédits disponibles et des dépenses engagées et non mandatées. En fin

d'exercice, le montant de ces dépenses, constituant les restes à réaliser, peut être reporté sur le budget de l'exercice suivant. En matière de recettes destinées à financer ces restes à réaliser en dépenses, seuls les engagements de tiers souscrits au profit de la collectivité en fin d'exercice et garantissant l'encaissement certain d'une recette au cours de l'exercice suivant constituent des restes à réaliser inscriptibles au compte administratif et reportables au budget de l'exercice suivant.

b) La pratique budgétaire par les services communaux

Pendant toute la période d'examen de la gestion budgétaire communale, de 1998 à 2002 inclus, et au cours de l'année 2003, la chambre a constaté que les services communaux et les deux ordonnateurs successifs au cours de cette période n'avaient pas respecté les règles de gestion budgétaire rappelées ci-dessus.

Ce dysfonctionnement est imputable aux faiblesses de l'organisation administrative communale. Parmi ces faiblesses, il convient de relever le fréquent renouvellement des titulaires de l'emploi de directeur général des services, quatre directeurs généraux des services s'étant succédé de 1998 à 2002. Dans ces conditions, le poste est resté vacant pendant une durée totale de treize mois et demi au cours de l'ensemble de la période. En outre, la collectivité n'a pas disposé d'un cadre présentant les qualifications requises à la tête du service financier et les services n'ont pu s'appuyer sur un organigramme stable, validé par le comité technique paritaire. Enfin, aucune procédure, ni aucun guide des procédures n'ont été diffusés aux agents notamment du service financier, ce qui est particulièrement dommageable à la maîtrise et à la connaissance de la réalité de la situation budgétaire et financière de la commune.

En l'absence de cadre qualifié et de procédure écrite, le service financier s'est trouvé dans l'incapacité d'organiser et de faire fonctionner une comptabilité des dépenses engagées en conformité avec les règles rappelées ci-dessus. Cette absence de comptabilité d'engagement n'a pas permis à l'ordonnateur, responsable en la matière, et au service financier, de contrôler et de maîtriser les engagements de dépenses des services opérationnels. Sans la connaissance des engagements comptables, le service financier a considéré, à tort, que les crédits disponibles étaient constitués par la différence entre les crédits budgétaires ouverts et le montant de dépenses mandatées. L'ignorance de la notion d'engagement comptable a conduit, en section d'investissement, à majorer indûment le montant des restes à réaliser en dépenses à inscrire aux comptes administratifs devant correspondre aux seules dépenses engagées et non encore mandatées, ainsi que le montant des restes à réaliser à inscrire en recettes limités aux recettes encaissables au cours de l'exercice suivant. Ainsi, les restes à réaliser inscrits au compte administratif 2002 se sont élevés à 9 454 921,15 euros en dépenses et à 13 300 898,68 euros en recettes. En réalité, après contrôle de la justification des engagements en dépenses et en recettes, le montant des restes à réaliser en dépenses a été ramené à 7 322 875,94 euros et celui des restes à réaliser en recettes à 429 426,14 euros. En section de fonctionnement, l'ignorance des engagements comptables a conduit à des montants d'engagements excédant le

montant des crédits ouverts et à des reports de mandatement de factures d'un exercice sur l'autre ou de plusieurs exercices sur l'exercice suivant. Ces reports ont pu être estimés à 108 000 euros sur l'exercice 1998, 854 000 euros sur l'exercice 1999, 1 408 000 euros sur l'exercice 2000, 280 000 euros sur l'exercice 2001, 867 000 euros sur l'exercice 2002 et 1 126 440 euros sur l'exercice 2003.

Ces phénomènes d'insincérité budgétaire ont altéré la réalité des résultats budgétaires présentés dans les comptes communaux et font ressortir une dégradation de la situation financière communale plus importante que celle ressortant des comptes présentés par la commune.

En réponse, l'ancien ordonnateur admet, en la matière, un défaut de vigilance, tant de sa part que des élus successifs chargés du suivi des affaires financières. Il considère toutefois que rien ne pouvait les conduire à la constatation des dérives administratives, compte tenu des éléments d'information dont ils disposaient. Non sans contradiction, il souligne également l'excellence des qualités professionnelles des cadres en poste. La chambre a pris note du fait que l'ordonnateur actuel souhaite mettre prochainement en place une formation du personnel municipal aux principes fondamentaux de la gestion et de la comptabilité publique.

1-3 L'évolution réelle de la situation financière de 1998 à 2002 au vu des résultats budgétaires corrigés

Les données mentionnées ci-après consolident le budget principal et les trois budgets annexes (ZAC du bord des eaux, parcs d'activités et pompes funèbres).

a) L'équilibre de la section de fonctionnement et l'évolution de l'autofinancement

De 1998 à 2002, le total des produits courants de fonctionnement est passé de 27 542 000 euros à 29 355 000 euros, soit une progression de 6,6 %. Le produit des ressources fiscales a augmenté de 17,1 % en passant de 15 349 000 euros en 1998 à 17 976 000 euros en 2002, la fiscalité reversée par la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin (CAHC) à laquelle adhère la commune compensant, à compter de 2001, la perte de recette au titre de la taxe professionnelle enregistrée par la commune en raison de la taxe professionnelle unique (TPU) perçue par la communauté d'agglomération. A cet égard, l'ancien ordonnateur relève qu'avant le passage à la TPU, les bases communales de la taxe professionnelle avaient progressé de 23,9 % de 1995 à 2000, par suite de l'implantation d'entreprises sur le territoire communal. L'ordonnateur en fonctions précise que la compensation financière versée par la CAHC ne représente plus que 50,60 % des produits fiscaux, contre 60 % avant le transfert et restera déconnectée de l'évolution à venir des bases. En conséquence, la ville se trouve dans l'obligation d'augmenter les taux d'imposition.

De fait le produit cumulé (commune et groupement) de la taxe d'habitation a évolué de 1 865 366 euros à 2 136 431 euros, soit une hausse sur la période de 14,5 %. En 2002, le taux de

cette taxe, fixé à 14,11 %, était inférieur à la moyenne nationale soit 16,37 % . Le produit cumulé de la taxe foncière sur les propriétés bâties est passé de 4 404 862 euros à 5 071 691 euros, soit une augmentation sur la période de 15,1 %. En 2002, le taux de cette taxe arrêté à 33,84 % était largement supérieur à la moyenne nationale soit 20,84 %, malgré une progression importante des bases qui, selon l'ancien maire, s'est élevée à 20,4 % de 1995 à 2000. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal rapportant le produit des trois taxes perçues par la commune (taxe d'habitation et deux taxes foncières) au potentiel fiscal de ces trois taxes, calculé avec les taux moyens nationaux cumulés des communes appartenant à la même strate démographique que celle de la commune, est passé de 1,1 en 1998 à 1,3 en 2002, en raison de la faiblesse du potentiel fiscal communal qui ne s'élève qu'à 221 euros par habitant en 2002.

Le total des charges de fonctionnement courant a progressé de 18 231 000 euros en 1998 à 26 622 000 euros en 2002, soit une hausse globale de 46 % . Cette progression importante est imputable aux achats et charges externes passés de 5 858 000 euros en 1998 à 9 329 000 euros en 2002 (+ 59,3 %), et aux charges de personnel. En montant brut, ces charges ont progressé de 10 275 000 euros en 1998 à 16 751 000 euros en 2002, soit + 63 % ; en montant net (après reversements), elles ont augmenté de 9 033 000 francs en 1998 à 14 678 000 francs en 2002, soit + 62,5 % . Les charges brutes sont passées, de 1998 à 2002, de 42,26 % à 53,14 % du total des dépenses réelles de fonctionnement et de 401 euros à 654 euros par habitant.

La progression, beaucoup plus importante des charges courantes de fonctionnement par rapport aux produits courants de fonctionnement, a entraîné, par un « effet de ciseaux » négatif, une baisse considérable de l'excédent brut de fonctionnement, passé de 9 311 000 euros en 1998 à 2 733 000 euros en 2002, soit une baisse de 70,7 %, et une baisse tout aussi considérable de l'autofinancement brut, passé de 6 756 000 euros à 826 000 euros (- 112,2 %), ainsi que de l'autofinancement net disponible pour le financement des investissements après remboursement du capital des emprunts, passé de 2 558 000 euros à 503 000 euros (- 297 %).

En réalité, compte tenu des reports de mandatements de factures sur l'exercice 2003 d'un montant total de 1 126 000 euros, l'excédent brut réel de fonctionnement de 2002 ne s'est élevé qu'à 1 607 000 euros, soit une baisse de 81,2 % par rapport à 1998 tenant compte des reports de charges sur 1998 et sur 1999 . L'autofinancement brut réel de 2002 a été négatif à hauteur de 1 952 000 euros, soit une baisse de 132,5 % par rapport à l'autofinancement brut corrigé de 1998 et l'autofinancement net réel de 2002 est devenu négatif à hauteur de 6 164 000 euros, soit une baisse de 440 % par rapport à l'autofinancement net corrigé de 1998.

b) Les dépenses d'investissement, la structure de leur financement et l'évolution de l'endettement communal

Sur la totalité de la période 1998 à 2002, en raison d'une capacité d'autofinancement net largement négative, la commune n'a pu investir qu'une somme globale de 47,2 millions d'euros.

Sur cette période, les dépenses d'investissement ont été financées à hauteur de 10,6 millions d'euros (22,5 %) par des recettes propres et définitives, pour 24,8 millions d'euros (52,5 %) par l'emprunt et à hauteur de 11,8 millions d'euros (25 %) par une diminution du fonds de roulement, rendant ce dernier négatif de 8,7 millions d'euros à la fin de l'exercice 2002.

En réalité, les phénomènes d'insincérité budgétaire relevés plus haut, tenant à la mauvaise évaluation des restes à réaliser en investissement et aux reports de charges de fonctionnement, aggravent encore le déséquilibre financier. Après prise en compte d'une somme de 4,9 millions d'euros encaissée sur un compte d'imputation provisoire de recettes au titre de cessions d'immobilisations, en l'attente d'une imputation définitive en recettes budgétaires, le fonds de roulement à la fin de l'exercice 2002 est passé de 8,7 millions d'euros à 3,8 millions d'euros. Toutefois, le report de charges de fonctionnement sur 2003 à hauteur de 1,1 millions d'euros et la prise en compte des restes à réaliser en investissement à hauteur de 7,3 millions d'euros en dépenses et de 0,4 millions d'euros en recettes, font ressortir le déficit réel global et consolidé de la commune, à la fin de l'exercice 2002, à 11,8 millions d'euros, soit 33 % des recettes réelles de fonctionnement. Ce déficit réel était très éloigné du déficit apparent présenté par la commune dans le compte administratif 2002 qui ne s'élevait qu'à 4,8 millions d'euros, soit 8,7 millions d'euros en déficit d'exécution, n'incorporant que les ordonnancements budgétaires en dépenses et en recettes, partiellement compensé par un excédent apparent des restes à réaliser en investissement à hauteur de 3,9 millions d'euros (13,3 millions d'euros en recettes et 9,4 millions d'euros en dépenses).

Dans un avis budgétaire rendu le 7 novembre 2003 sur saisine du préfet du Pas-de-Calais dans le cadre de l'article L. 1612-14 1er alinéa du code général des collectivités territoriales, la chambre a évalué le déficit réel, global et consolidé de la commune, à la fin de l'exercice 2002, à hauteur de la somme précitée de 11,8 millions d'euros et d'une somme globale (hors excédent du budget annexe des pompes funèbres) de 12,4 millions d'euros représentant le déficit à résorber à raison d'un tiers chaque année sur la période 2004 à 2006.

Dans un nouvel avis budgétaire rendu le 5 mai 2004, à la suite de la transmission du budget primitif 2004 de la commune par le préfet du Pas-de-Calais, dans le cadre de l'article L. 1612-14-2ème alinéa du code général des collectivités territoriales, la chambre a pu constater que le déficit budgétaire global et consolidé de la commune à la fin de l'exercice 2003 avait pu être stabilisé à hauteur de celui évalué à la fin de l'exercice 2002, soit 12,4 millions d'euros. Toutefois, en raison de l'insincérité des prévisions de certaines recettes et dépenses ayant affecté la présentation et le vote du budget primitif 2004, elle a proposé au préfet du Pas-de-Calais de modifier ces prévisions en vue d'arrêter le déficit prévisionnel, global et consolidé à la fin de l'exercice 2004 à hauteur d'une somme résiduelle de 8,7 millions d'euros, supérieure d'environ 0,4 millions d'euros au déficit résiduel proposé dans le plan de rétablissement triennal 2004-2006 de l'équilibre budgétaire communal, à résorber en 2004 ou au plus tard en 2005.

Le déséquilibre financier constaté à fin 2002 était d'autant plus grave que, parallèlement à l'

accroissement de son déficit budgétaire, la commune a dû augmenter son endettement. Cette augmentation s'explique par l'insuffisance des ressources propres disponibles (autofinancement net auquel s'ajoutent les autres ressources propres internes ou externes) pour le financement des investissements jusqu'en 2001 et l'absence totale de ces ressources en 2002. Au titre de ce dernier exercice, le total du financement propre disponible de la commune est ainsi devenu négatif à hauteur de 1 755 000 euros. La commune a donc dû emprunter cette somme pour rembourser le capital de ses emprunts antérieurement contractés, payant ainsi une seconde fois des intérêts pour rembourser une dette d'emprunt pour laquelle elle avait dû déjà acquitter une charge d'intérêts. Si elle avait mandaté et payé à bonne date, en 2002, ses charges de fonctionnement, c'est une somme de 2,9 millions d'euros que la commune aurait dû emprunter sur laquelle elle aurait payé deux fois des intérêts.

Au total et nonobstant l'accroissement du déficit budgétaire et le report des charges de fonctionnement, l'encours de la dette d'emprunt communale est passé de 41,743 millions d'euros au 31 décembre 1998 à 45,739 millions d'euros au 31 décembre 2002, soit une progression de 9,6 %. Selon l'ordonnateur en fonction, 79 % de l'encours de la dette au 31 décembre 2003 résulteraient d'emprunts contractés par la municipalité précédente. Sur la période 1998 à 2002, les frais financiers sont passés de 2 794 000 euros à 3 229 000 euros, soit une progression de 15,6 %. Au 31 décembre 2002, l'encours de la dette d'emprunt par habitant atteignait 1 726 euros, soit une somme supérieure de 76 % à la moyenne régionale des communes de la même strate démographique (978 euros).

c) Les difficultés financières de la commune vues à travers ses comptes de bilan

Au vu des comptes de bilan présentés par la commune au 31 décembre 2002, le fonds de roulement s'élevait à 8,7 millions d'euros et la trésorerie communale était négative à hauteur d'un million d'euros, malgré un besoin de fonds de roulement négatif de 7,7 millions d'euros traduisant les ruptures de trésorerie répétées et les délais de paiement imposés aux fournisseurs hors reports des mandatements de factures d'un exercice sur l'autre. A la fin de l'année 2002, la commune était donc en état virtuel de cessation de paiement, dans l'incapacité de faire face au paiement de son passif exigible avec son actif disponible.

Cette situation financière risque d'être plus encore dégradée par les incertitudes affectant certains comptes de l'actif immobilisé. Ainsi les sommes apparaissant en solde débiteur au compte 458, reclassées dans l'actif immobilisé pour un total de 4,95 millions d'euros et toutes présentées comme le financement d'opérations de mandat réalisées par la SAEMIC, société d'économie mixte locale, sur la ZAC du Bord des eaux et les parcs d'activités communaux, semblaient, en l'absence de justification de l'existence d'opérations de mandat par la commune, constituer, en réalité, des subventions versées à cette société. Dans sa réponse, aux observations provisoires de la chambre, l'ancien ordonnateur affirme que, dans le cadre de la réalisation de bâtiments industriels et au titre de l'aide à l'implantation d'entreprises, les sommes versées à la SAEMIC l'ont été sous forme de subventions. La chambre confirme que la

réimputation de ces subventions en charges exceptionnelles de fonctionnement risque de rendre plus difficile le rétablissement de l'équilibre de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement de la commune. De même, les terrains aménagés par la commune en vue de leur revente sont comptabilisés à tort en classe 2 dans l'actif immobilisé. L'absence d'un inventaire comptable et d'une comptabilité de stocks en classe 3 pour enregistrer les opérations de dépenses et de recettes sur les terrains aménagés imputées au budget principal et dans les budgets annexes des parcs d'activités et de la ZAC du Bord des eaux, est contraire aux prescriptions de la M 14 et ne permet pas de connaître le coût total de réalisation des terrains aménagés. Aussi, lors de leur cession, ces terrains sont sortis de l'actif communal pour leur prix de cession, sans pouvoir constater une plus ou moins value d'actif au bilan communal. Lorsque l'inventaire des terrains vendus aura pu être reconstitué, les moins-values éventuelles entre le prix de revient et le prix de cession risquent d'accroître les difficultés de rétablissement de l'équilibre bilanciel de la commune.

Il convient enfin de relever que les graves déséquilibres budgétaires et financiers de la commune n'ont pu être réduits par son adhésion au district d'Hénin-Carvin transformé en communauté d'agglomération à compter du 1er janvier 2001. A l'exception de la charge constituée par la contribution communale au traitement des eaux pluviales, transférée à la communauté à l'occasion du transfert de la compétence « assainissement », aucun autre transfert de charge n'a été opéré de la commune vers la communauté. Cette absence de solidarité financière est particulièrement remarquable en matière de développement économique et d'aménagement de l'espace qui constituent les principales compétences obligatoires de la communauté. En ce domaine, la commune a conservé l'intégralité des charges et des déficits résultant de l'aménagement de sa ZAC et de ses parcs d'activités. Selon l'ancien ordonnateur, cette absence de solidarité financière aurait résulté des réticences de nombre d'élus refusant l'interventionnisme communautaire en matière économique. De surcroît, la commune continue à rembourser à la communauté les charges d'annuités d'emprunts contractés par celle-ci en vue d'assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée de travaux d'aménagement. En 2003, la charge de remboursement de la dette communale s'est ainsi trouvée alourdie de 835 906 euros.

II L'INFORMATION DU CONSEIL MUNICIPAL SUR LES AFFAIRES BUDGETAIRES ET FINANCIERES

La chambre relève qu'au cours de la période sous revue, entre 1998 et 2003, plusieurs affaires budgétaires et financières n'ont pas fait l'objet d'une information du conseil municipal et que certaines d'entre elles n'ont pas donné lieu à l'établissement d'annexes aux documents budgétaires, contrairement aux obligations légales et réglementaires, ce que reconnaît l'ancien maire.

Ainsi en est-il du rapport retraçant les actions conduites en matière de développement social urbain, prévu à l'article L. 2334-19 du code général des collectivités territoriales, non soumis à l'examen du conseil municipal au cours de la période sous revue. L'état des dépenses engagées

et non mandatées prévu par l'arrêté du 26 avril 1996 pris en application de l'article L 2 342-2 du code général des collectivités territoriales sur la comptabilité des dépenses engagées et l'état détaillé par chapitre budgétaire des charges et des produits de fonctionnement rattachés à l'exercice avant réception ou émission de la facture, mais après constatation du service fait au 31 décembre, prévu par l'instruction M 14, n'ont pas été, au cours de la période sous revue, annexés au compte administratif pour information du conseil municipal et publication.

Contrairement aux dispositions contenues dans les articles L 2 313-1-4 et R. 2 313-4 du code général des collectivités territoriales, les annexes aux documents budgétaires ayant trait à l'adhésion de la commune aux établissements publics de coopération intercommunale, n'ont pas davantage été établies. De même, le conseil n'a pas été informé et n'a pas délibéré, contrairement aux dispositions des deux premiers alinéas de l'article L. 2 241-1 du code général des collectivités territoriales, sur la gestion des opérations immobilières et sur le bilan des acquisitions et cessions immobilières effectuées sur le territoire communal.

Par ailleurs, il a été constaté que les états du personnel détaillant les emplois budgétaires et les emplois pourvus par grade, par emploi et par catégorie, n'avaient pas été présentés de manière uniforme en annexe du budget primitif et du compte administratif. Alors que la présentation de l'état joint au budget primitif a respecté les prescriptions de l'instruction M 14 (tome 2 sur le budget), la présentation de l'état joint au compte administratif a divergé en empruntant la forme d'un bilan social, compromettant ainsi la bonne information du conseil municipal et du public par des formes documentaires discontinues.

Enfin, l'exploitation du cinéma de centre-ville « Espace-Lumière » a été reprise en régie directe par la commune à compter du 1er janvier 2003, après avoir fait l'objet de plusieurs conventions de délégation de service public ou d'avenants à ces conventions, d'abord avec une SEML de gestion à la création du cinéma en novembre 1991, puis successivement avec trois délégataires privés, en septembre 1999, janvier 2000 et juin 2001. Les changements de délégataires et la reprise de l'exploitation en régie directe par la commune s'expliquent sans doute par les pertes d'exploitation récurrentes du cinéma, présentées à hauteur d'un montant cumulé de 221 984 euros par les délégataires successifs. A aucun moment, sur la période 1999 à 2002 au cours de laquelle sont intervenus les changements d'exploitant, le conseil municipal n'a eu à connaître et à débattre du rapport du délégataire comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation et une analyse de la qualité du service, comme le prévoit l'article L. 1 411-3 du code général des collectivités territoriales, et comme le reconnaît l'ancien maire pour la période où il était en fonction. Le conseil municipal n'a donc pas été informé de l'origine et de la réalité des pertes d'exploitation présentées par les délégataires et pu délibérer sur les mesures qui auraient évité à la commune de se voir transférer les déficits.

III LA SITUATION DU PERSONNEL COMMUNAL

3-1 La structure des emplois

Le tableau ci-dessous fait ressortir l'évolution de la structure des emplois communaux effectivement pourvus de 1998 à 2003.

CATEGORIES¹	1998	1999	2000	2001	2002	2003	EVOLUTION
Emplois fonctionnels	1	1	2	1	1	0	
Agents titulaires	302	325	345	407	486	512	+ 69,54%
Agents contractuels	85	115	99	111	102	98	+ 15,29
S/TOTAL emplois	388	441	446	519	589	610	+57,22 %
Emplois de cabinet	1	1	2	2	1	1	Idem
Emplois subventionnés ²	-	62	71	97	142	112	+ 80,65 % ³
TOTAL EFFECTIF GERE	389	504	519	618	732	723	+43,45 %³

¹ Source : CA de 1998 à 2002 et BP pour 2003

² CES, CEC, emplois jeunes et apprentis

³ Evolution de 1999 à 2003

De 1998 à 2003, l'effectif des emplois permanents effectivement pourvus (hors emplois de cabinet et emplois subventionnés) a progressé de 57,22 %, avec une augmentation plus rapide des emplois de titulaires (+ 69,54 %) par rapport aux emplois de contractuels (+ 15,29 %). Pour leur part, les emplois subventionnés ont augmenté de 80,65 % de 1999 à 2003 et, sur la même période, la totalité des emplois pourvus a progressé de 43,45 %. En 2001, le taux d'administration locale (Source : L'emploi dans les collectivités locales INSEE 2001 -) (rapport entre la totalité des effectifs employés en ETP et la population locale) s'est élevé à 22,95 ‰ pour la commune d'Hénin-Beaumont, soit un taux légèrement inférieur à la moyenne nationale des collectivités territoriales (23,2 ‰) et légèrement supérieur à la moyenne des collectivités territoriales du département du Pas-de-Calais (20 à 22 ‰).

En 2001, le temps partiel n'a été utilisé que par 24 agents féminins et le taux d'absentéisme du personnel a été supérieur au taux moyen des collectivités équivalentes, de 16 % pour les congés de maladie ordinaire, de 56 % pour les congés de maternité et de 69 % pour les accidents de maladie. Les différents indicateurs de l'absentéisme font ressortir une nette progression de 1999 à 2001. En 2001, l'absentéisme représentait, par an, en jours non travaillés, l'équivalent de 34 agents, contre 24 agents en 1999. Sur la même période, le nombre d'arrêts de travail pour 100 agents est passé de 65,8 en 1999 à 119 en 2001, soit une augmentation de 80 % et le nombre moyen de jours de travail perdus par mois s'est élevé à 908 en 2001. Enfin, le nombre moyen de jours d'arrêt de travail par agent employé a augmenté de 22,4 en 1999 à 30,5 en 2001, contrairement à l'évolution moyenne des collectivités équivalentes stabilisée entre 22 et 23 jours sur la même période.

3-2 Les emplois de titulaires

L'évolution de la répartition des emplois de titulaires, par filière et par catégorie, est retracée par les tableaux présentés ci-après.

FILIERES au 31.12	1998	1999	2000	2001	2002	2003	EVOLUTION
Administrative	84	95	99	111	127	135	+ 60.71 %
Technique	172	178	189	237	279	292	+ 69.77 %
Sociale	22	23	26	30	27	28	+ 27.27 %
Sportive	6	10	10	10	10	10	+ 66.67 %
Culturelle	13	17	15	17	19	20	+ 53.85 %
Police municipale	4	1	4	6	6	7	+ 75.00%
Animation	1	1	2	6	18	20	-
TOTAL TITULAIRES	302	325	345	407	486	512	+ 69.54%

CATEGORIE	1998	1999	2000	2001	2002	2003	EVOLUTION
A	7	8	7	5	7	5	- 28,57 %
B	23	29	31	34	32	31	34,78 %
C	272	288	307	368	447	476	75,00 %
TOTAL	302	325	345	407	486	512	+ 69,54 %

CATEGORIE %	1998	1999	2000	2001	2002	2003
A	2.31	2.46	2.03	1.23	1.44	0.98
B	7.62	8.92	8.99	8.35	6.58	6.05
C	90.07	88.62	88.98	90.42	91.98	92.97
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

L'examen de l'évolution par filière fait ressortir une très forte croissance des emplois de la filière technique (près de 70 %) et de la filière administrative (plus de 60 %). Ce double mouvement apparaît contradictoire, d'une part avec l'importance du recours à des consultants extérieurs et avec la croissance des charges externes de la commune pour des prestations techniques ou des conseils en matière juridique ou financière, d'autre part avec l'adhésion de la commune à une communauté d'agglomération vers laquelle le transfert obligatoire de compétences importantes aurait dû se traduire, à partir de 2001, par une stabilisation, voire une diminution, des emplois rémunérés sur le budget communal. Sur ce point l'ordonnateur en fonctions explique partie de l'augmentation des effectifs par la mise en place des 35 heures, avec la volonté de réduire sensiblement le quota des heures supplémentaires. La chambre ne comprend pas cette explication dans la mesure où la réduction du temps de travail résultant de la mise en œuvre des 35 heures à la mairie d'Hénin-Beaumont remonte à 1999 avec une anticipation des recrutements en 1997. (Voir procès-verbal du CTP du 3 décembre 1998).

Par ailleurs, la chambre a relevé qu'en décembre 2003, 81 agents titulaires ou stagiaires de la commune étaient mis à disposition du CCAS (46), de la caisse des écoles (12) et de diverses associations subventionnées par la commune (23), sans convention, ni arrêté individuel, de mise à disposition de ces agents et sans que les annexes aux documents budgétaires ne mentionnent l'avantage en nature ainsi consenti aux associations bénéficiaires.

3-3 Les agents non titulaires

a) Les non titulaires de droit public

Le nombre d'agents contractuels représentait 21,9 % du total des emplois permanents en 1998 et 16,07 % de ce total en 2003. Dans cette catégorie, les emplois de contractuels de longue durée (3 ans maximum) ont eu tendance à se substituer aux emplois d'auxiliaires recrutés pour une courte durée (6 mois/maximum), les premiers progressant de plus de 153 % de 1998 à 2003 (28 à 71 emplois), alors que les seconds ont régressé, sur la même période, de plus de 52 % (57 à 27 emplois).

b) Les non titulaires de droit privé

De 1999 à 2003, ces emplois sont passés de 62 à 112, soit une progression de 80,65 %. Au 31 décembre 2001 (Source : L'emploi dans les collectivités locales INSEE 2001) le nombre d'emplois aidés employés par la commune sous forme de CES, CEC et emplois jeunes, s'élevait à 92 sur un total d'emplois pourvus, toutes catégories, de 618, soit un pourcentage proche de 15 % de ce total, supérieur de 4,5 points au pourcentage moyen des communes française (10,4 %).

3-4 Les écarts entre les emplois prévus au budget et les emplois pourvus

Ces écarts, en ce qui concerne les emplois de titulaires, ressortent du tableau suivant.

ANNEES	EMPLOIS BUDGETAIRES	EMPLOIS POURVUS	ECART EN POSTES	TAUX DE COUVERTURE
1998	400	303	97	75.75 %
1999	428	326	102	76.17 %
2000	436	347	89	79.59 %
2001	533	408	125	76.55 %
2002	618	487	131	78.80 %
2003	652	512	140	78.53 %

Pour les emplois de titulaires, selon les années, le taux de couverture oscille entre 75 et 80 % . Comme le montre le tableau suivant, les emplois vacants de titulaires ont été comblés la plupart du temps, et parfois au-delà, par des emplois de non titulaires

	1998		1999		2000		2001		2002	
EFFECTIF	EB	EP	EB	EP	EB	EP	EB	EP	EB	EP
TITULAIRE	400	303	428	326	436	347	533	408	618	487
NON TITULAIRE	0	86	0	116	0	101	0	113	0	103
TOTAL	400	389	428	442	436	448	533	521	618	590

Au total, il ressort de ce dernier tableau que le total des emplois pourvus de titulaires et de non titulaires a excédé le nombre d'emplois budgétaires prévus au budget en 1999 et 2000, et que la situation a été inverse en 1998, 2001 et 2002. Ces fluctuations dans la gestion des emplois et l'importance du recours à des emplois de non titulaires pour combler les vacances d'emplois de titulaires montrent la nécessité pour la commune d'engager une réflexion globale sur sa politique de recrutement et d'emploi du personnel, en lien avec les graves difficultés financières auxquelles elle est actuellement confrontée et avec les transferts réels de compétences obligatoirement induits par son adhésion à la communauté d'agglomération d'Hénin-Carvin.

3-5 Le régime indemnitaire du personnel communal

Dans l'ensemble, ce régime indemnitaire apparaît conforme à la réglementation en vigueur, mais la commune devra adapter son régime d'indemnités horaires ou forfaitaires pour travaux supplémentaires (IHTS et IFTS) aux décrets n°s 2002-60 et 2002-62 du 14 janvier 2002.

ROD.0344

REPONSES DES ORDONNATEURS AU RAPPORT

D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

- Commune de Hénin-Beaumont -

(Département du Pas-de-Calais)

Maires en fonction pour la période examinée :

- Monsieur Gérard Dalongeville : 7 pages

- Monsieur Pierre Darchicourt : 7 pages et annexes :

Annexe 1 : 3 pages

Annexe 2 : 2 pages

Annexe 3 : 7 pages

Réponse du 1er Ordonnateur :

[NPO14010501.pdf](#)

Réponse du 2ème Ordonnateur :

[NPO14010502.pdf](#)

« 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).