



Chambre régionale des comptes
de Haute-Normandie

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNE D'HARFLEUR

SOMMAIRE

	Pages
I – PROCEDURE	1
II – PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE	1
III – L’ENVIRONNEMENT INTERCOMMUNAL	2
IV – L’ANALYSE BUDGETAIRE	3
V – LA FIABILITE DES COMPTES	3
1 – Les immobilisations financières	4
2 – Les cessions d’immobilisations	4
3 – L’absence d’états annexes retraçant les recettes procurées par la taxe de séjour	4
VI – L’ANALYSE FINANCIERE	5
A – A partir du budget principal de la commune	5
1 - La section de fonctionnement et la rigidité des dépenses	5
1° Les charges de fonctionnement	5
2° Les produits de fonctionnement	6
B – La section d’investissement et l’endettement	7
1° Les dépenses d’investissement	7
2° Les ressources d’investissement	7
3° Un endettement excessif	8
C – La capacité d’autofinancement et le fonds de roulement	9
D – La trésorerie	9
2 - Les risques financiers extérieurs au seul budget principal	10
VI – LES GRANDES OPERATIONS D’INVESTISSEMENT ET LA COMMANDE PUBLIQUE	11
1 – Les grandes opérations d’investissement	11
A – L’aménagement du secteur Nord	11
B – La création de vitraux contemporains pour l’Eglise Saint-Martin	12
2 - La commande publique	14
A – L’organisation de l’achat public	14
B – Une irrégularité dans la passation du marché de maîtrise d’œuvre des travaux d’aménagement du secteur Nord	16
VIII– UNE POLITIQUE ACTIVE DE PREEMPTION URBAINE	16
IX – LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	18
1 – L’évolution des effectifs	18
2 – Le pilotage et le contrôle de la gestion des ressources humaines	19
3 – Le régime indemnitaire	19
4 – La situation des agents non titulaires	20
5 – L’aménagement du temps de travail	21
IX – LA GESTION DE L’AIRE D’ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE	21
RESUME SYNTHETIQUE	24

I - PROCEDURE

La commune d'Harfleur a fait l'objet d'un examen relatif à sa gestion sur les exercices 2000 et suivants.

Cet examen, effectué sur pièces et sur place, a été engagé le 3 octobre 2008.

L'entretien préalable prévu à l'article L. 241-7 du code des juridictions financières a eu lieu, le 15 avril 2009, avec M. Gérard EUDE, qui a quitté ses fonctions de maire de la commune le 17 janvier 2003, et avec M. François GUEGAN, son successeur et maire en exercice de la commune.

Après en avoir délibéré le 30 avril 2009, la Chambre a arrêté des observations provisoires qui, portant sur les thématiques suivantes : l'analyse budgétaire, la fiabilité des comptes, l'analyse financière, les risques financiers extérieurs au seul budget principal, la commande publique, la politique de préemption urbaine, la gestion des ressources humaines et celle de l'aire d'accueil des gens du voyage, ont été adressées au maire d'Harfleur en exercice le 23 juillet 2009 et dont des extraits les concernant ont été adressés à la même date à son prédécesseur, d'une part, et au cabinet Robert Bernard Simonet, d'autre part.

Le maire d'Harfleur a présenté ses observations dans une lettre enregistrée au greffe de la Chambre le 22 septembre 2009.

Après avoir examiné cette réponse, la Chambre a délibéré à nouveau le 2 mars 2009 et retenu, à titre définitif, les observations suivantes.

II - PRESENTATION GENERALE DE LA COMMUNE

La commune d'Harfleur, située sur la rive droite de la Seine dans le canton de Gonfreville l'Orcher, à 6 km du centre-ville du Havre et 180 km de Paris, s'étend sur une superficie de 421 ha. Sa population, qui vieillit et décroît depuis 1975 pour s'établir aujourd'hui à 8 247 habitants, se répartit sur les trois quartiers distincts qui composent la ville :

- le centre-ville historique, où se concentrent notamment l'Hôtel de Ville et la plupart des services municipaux, l'église Saint-Martin, la bibliothèque Elsa Triolet, le musée du Prieuré, la maison du tourisme, plusieurs commerces de proximité, le centre de la petite enfance, des écoles, ainsi que le futur centre culturel dit de « La Forge », dont la livraison est prévue au second semestre 2009 ;

- le quartier de Beaulieu, séparé du reste de la ville par une voie ferrée et un axe routier important, mais où ont été implantés un pôle administratif et de nombreux équipements sportifs et scolaires ;
- et enfin le quartier résidentiel de Fleurville, qui abrite une école et l'aire d'accueil des gens du voyage.

La commune souffre de sa position géographique au sein de l'agglomération havraise qui en fait un carrefour terrestre entre les zones industrielles et portuaires de Gonfreville-l'Orcher et du Havre et est freinée dans son développement économique par un foncier contraint qui limite les possibilités d'implantations d'entreprises nouvelles, lesquelles ont vocation à s'installer dans l'une des trois zones d'activités existantes. Elle devra, en outre, composer avec le déménagement en 2010 de la clinique du Petit Colmoulins, qui constituait l'entreprise la plus importante de son territoire et dont les locaux abriteront prochainement un service de soins de suite et de réanimation du secteur public hospitalier.

Compte tenu de ces contraintes, Harfleur a, depuis plusieurs années déjà, fait le choix d'associer principalement son développement à celui de son activité touristique. Cette ambition stratégique s'est d'abord traduite par la création, en 2000, d'une Maison du Tourisme, implantée dans le centre ancien de la commune, mais destinée à être déplacée au sein du nouvel équipement culturel de La Forge, puis par la réunion en 2008 des directions de l'économie, du tourisme et de la culture au sein d'une grande direction unique placée sous la responsabilité d'une directrice générale adjointe.

Mais si la commune d'Harfleur met en avant l'augmentation importante des encaissements de taxe de séjour constatée entre 2001 et 2008 (+ 267 %) et se prévaut d'une étude du conseil général de la Seine-Maritime situant, sans plus de précisions, le chiffre d'affaires du secteur Tourisme d'Harfleur dans une fourchette comprise entre 5 et 15 millions d'euros, ces seules données, qui peuvent aussi bien révéler une fréquentation accrue des hôtels de la commune par une clientèle de professionnels en déplacement sur l'agglomération havraise, ne démontre pas une amélioration significative de son attrait touristique, alors que les chiffres - au demeurant modestes - de fréquentation de sa Maison du Tourisme, également mis en avant par la commune, évoluent à la baisse depuis 2003 (2 852 passages en 2003 contre 2 392 en 2007).

III – L'ENVIRONNEMENT INTERCOMMUNAL

Harfleur est membre des trois établissements publics de coopération intercommunale suivants :

- Communauté d'agglomération havraise (CODAH), à laquelle elle a adhéré dès sa création, en novembre 2000, et à laquelle elle a notamment transféré la gestion de ses services d'eau et d'assainissement, entraînant ainsi la disparition des budgets annexes correspondants ;
- Syndicat Intercommunal d'Équipement des villes d'Harfleur et de Gonfreville l'Orcher (S.I.E.H.G.O.), auquel elle a adhéré en février 1967, et dont l'objet est la réalisation d'aménagements communs aux deux villes, tel que celui, par exemple, des berges de la Lézarde ;
- Syndicat mixte des Rivières de la Lézarde et affluents (SYRILE), qui a succédé à compter du 31 décembre 2005 au Syndicat des Rivières d'Harfleur (SYRHA), et qui a pour objet « la gestion écologique et durable des rivières du bassin hydrographique de la Lézarde et des milieux aquatiques associés », compétence dont le transfert est envisagé à la CODAH au cours de l'année 2009.

Ses relations avec la CODAH sont également régies depuis 2002 par une convention, régulièrement complétée et réaménagée depuis, par laquelle elle autorise cet établissement à accéder à ses moyens et services, pour la gestion, notamment, de la zone d'activités du « Parc des Courtines » et des cartes d'ayants droit aux tarifs réduits du réseau de transport en commun de l'agglomération.

IV – L'ANALYSE BUDGETAIRE

Le budget principal de la ville d'Harfleur était encore assorti, au cours des exercices 2000 et 2001, de deux budgets annexes correspondant aux services de l'eau et de l'assainissement. Ces budgets annexes ont été supprimés à compter de l'exercice 2002 au cours duquel les services concernés ont été transférés à la CODAH.

L'évolution du budget principal de la commune sur la période contrôlée se caractérise par une hausse des dépenses réelles d'investissement qui ont pratiquement doublé entre 2006 et 2007, pour passer de 3 205 189 euros à 6 423 720 euros à la suite du lancement des opérations d'aménagement du secteur Nord (centre culturel et mail piétonnier).

Cette hausse s'est accompagnée d'une dégradation sensible de la qualité des prévisions budgétaires de la section d'investissement, qui sont largement surévaluées, puisque le taux de réalisation des dépenses d'équipement a chuté de 69,1 % en 2003 à 36 % en 2006, tandis que le taux de réalisation en matière de recettes est passé de 52,4 % à 34,7 % sur la même période. Si ces taux de réalisation se sont améliorés en 2007, ils restent cependant insuffisants et doivent inciter la commune à prendre des mesures adéquates pour améliorer la qualité de sa prévision budgétaire.

V – LA FIABILITE DES COMPTES

La Chambre a examiné les conditions dans lesquelles les écritures comptables requises par l'instruction M14 applicable aux communes ont été préparées par les services de l'ordonnateur (opérations patrimoniales, fiabilité des écritures relatives à l'engagement de la dépense, etc).

Si la commune peut améliorer le réalisme de ses prévisions ainsi que sa technicité budgétaire, aucune des anomalies constatées n'est de nature à altérer les résultats de la comptabilité de la commune et la Chambre prend acte de l'engagement pris d'améliorer l'information des conseillers municipaux par un rappel plus complet des données de l'exercice antérieur.

1 - Les immobilisations financières : comptabilisation de la dette

L'état de la dette figurant aux comptes administratifs complétant la comptabilité budgétaire du maire de la commune ne coïncide pas avec celui des comptes de gestion (compte établi par le comptable public), notamment en ce qui concerne les exercices 2005, 2006 et 2007 pour lesquels les écarts sont respectivement de 611 996,93 euros, 1 472 824,25 euros et 331 825,94 euros (en faveur du compte de gestion).

2 - Les cessions d'immobilisations

Les écritures relatives aux cessions d'immobilisation comportent, pour les exercices 2002 et 2005, des écarts importants (- 113 460,50 euros en 2002 et - 51 726,56 euros en 2005) entre la somme des comptes 675 et 676 et celle des comptes 775 et 776, qui devraient, au contraire, s'équilibrer si les écritures relatives aux ventes de biens immeubles avaient été correctement passées.

La commune est donc invitée à procéder aux rectifications nécessaires en la matière.

3 - L'absence d'états annexes retraçant les recettes procurées par la taxe de séjour

Les comptes administratifs de la ville d'Harfleur, qui a institué et qui perçoit la taxe de séjour, ne comportent pas d'états annexes retraçant les recettes procurées par ladite taxe « pendant l'exercice considéré et l'emploi de ces recettes à des actions de nature à favoriser la fréquentation touristique notamment par les offices du tourisme », en violation des dispositions de l'article R. 2333-43 du code général des collectivités territoriales.

La Chambre prend acte de l'engagement pris par la commune de régulariser sa situation au regard de ces dispositions dès l'exercice 2009.

VI – L'ANALYSE FINANCIERE

1 – A partir du budget principal de la commune

A – LA SECTION DE FONCTIONNEMENT ET LA RIGIDITE DES DEPENSES

a) Les charges de fonctionnement

Après une première hausse entre 2000 et 2001 (+17,3 %) suivie d'une relative décrue, les dépenses de fonctionnement de la commune d'Harfleur ont globalement progressé de 18,85 % entre 2003 et 2007 - avec des hausses particulièrement sensibles entre 2004 et 2005 (9,9 %), puis entre 2006 et 2007 (5,3 %) – et se situent aujourd'hui à un niveau très élevé par rapport à la moyenne nationale des communes de la même strate (+ 32,7 % en 2007 contre + 2,1 % en 2000).

Les dépenses de personnel, qui connaissent une inflation particulièrement importante depuis 2005, ont ainsi augmenté de 38,7 % entre 2000 et 2007, pour atteindre le montant de 653 euros par habitant, soit un niveau supérieur de 42 % à la moyenne de la strate.

Les charges financières, en lien avec l'effort d'investissement de la commune, ont atteint un pic de 744 000 euros en 2006 (soit une augmentation de 115,6 % par rapport à l'exercice 2000), avant de diminuer de 18,5 % entre 2006 et 2007, en raison de l'arrivée à échéance ou de la renégociation de certains emprunts. Elles restent cependant à un niveau pratiquement double à celui des dépenses équivalentes des communes appartenant à la même strate (70 euros par habitant en 2007 pour une moyenne nationale de 37 euros par habitant).

Seuls les contingents et les subventions versées, lesquelles se maintiennent à un niveau sensiblement inférieur à la moyenne de la strate (- 18,5 % en 2007), ont globalement diminué de 24 % entre 2000 et 2007, malgré une légère tendance à la hausse constatée entre 2005 et 2007 (+ 10,22 %).

En conséquence de ces évolutions, le coefficient de rigidité des dépenses communales, qui mesure le rapport entre la somme des charges de personnels et des intérêts courus, d'une part, et les recettes totales de fonctionnement, d'autre part, a subi une très forte dégradation, pour atteindre le niveau très préoccupant de 66,72 % en 2006.

b) Les produits de fonctionnement

Les produits de fonctionnement, qui ont connu une évolution particulièrement chaotique dans une fourchette comprise entre 9 347 000 euros et 10 365 000 euros, sont certes restés, sur l'ensemble de la période sous revue, à un niveau supérieur à celui de la moyenne de la strate (+ 13,14% en 2007).

Mais ils n'ont globalement progressé que de 10,9 % entre 2004 et 2007, alors que les charges de fonctionnement augmentaient dans le même temps de 17,5 %, et ils ont atteint en 2006 et 2007 des niveaux inférieurs à ces mêmes charges.

L'effet de « ciseaux » qui se dessine ainsi sur la période la plus récente, renforcée par la forte rigidité susévoquée, est de nature à réduire sérieusement les marges de manœuvre de la commune à l'avenir.

La commune d'Harfleur, qui a bénéficié sur la période contrôlée d'une dotation globale de fonctionnement nettement supérieure à la moyenne des communes de la même strate (+ 50,2 % en 2007) et d'une dotation de solidarité communautaire qui a augmenté de 68 % entre 2003 et 2005, a dû cependant, depuis cette date, composer avec la baisse des ressources liées à l'intercommunalité, alors qu'elle a été handicapée sur l'ensemble de la période sous revue, par la faiblesse des recettes tirées de la fiscalité locale. Celle-ci présente les caractéristiques suivantes :

- taux d'imposition constants depuis 1996 ;
- potentiel fiscal nettement inférieur à celui de la moyenne de la strate (- 22 % en 2007) ;
- faible coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, qui est passé de 0,69 en 2001 à 0,60 en 2007, malgré un taux d'imposition en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties supérieur de 40,47 %, en 2006, à celui de la moyenne de la strate.

Dans ces conditions, la décision prise par le conseil municipal d'Harfleur, le 15 décembre 2008, d'augmenter les taux d'imposition des trois taxes locales, « dans une fourchette comprise entre 6 % et 8 % en fonction de l'évolution des bases 2009 » ne peut qu'être saluée et la collectivité encouragée à poursuivre dans cette voie, qui ne peut que contribuer au rétablissement de ses finances, lourdement affectées par les investissements réalisés à compter de 2005.

B – LA SECTION D'INVESTISSEMENT ET L'ENDETTEMENT

a) Les dépenses d'investissement

Alors qu'elles avaient repris à un niveau inférieur à celui des communes de la même strate entre 2004 et 2006, les dépenses d'investissement de la ville d'Harfleur, qui correspondent à hauteur de 84,2 % à des dépenses d'équipement, ont doublé entre 2006 et 2007 (6 464 000 euros en 2007 contre 3 254 000 euros en 2006), renouvelant ainsi un phénomène déjà observé entre 2000 et 2001 (6 390 000 euros en 2001 contre 3 243 000 euros en 2000), mais imputable aujourd'hui aux opérations d'aménagement du secteur Nord. La décision prise par le conseil municipal, dans sa délibération précitée du 15 décembre 2008, de limiter à 500 000 euros le montant des dépenses annuelles d'investissement sur la période 2009/2011, si elle va dans le bon sens, peut cependant s'avérer insuffisante à rétablir la situation financière de la commune fortement déséquilibrée par les investissements lancés à partir de 2006 et dont le financement continuera de s'ajouter, au moins jusqu'en 2011 en ce qui concerne les travaux de création de vitraux contemporains pour l'église Saint-Martin, à l'enveloppe susmentionnée.

b) Les ressources d'investissement

Après une phase de progression constante entre 2000 et 2002, où elles sont passées de 4 144 000 euros à 6 067 000 euros, les ressources d'investissement de la commune ont connu une évolution irrégulière entre 2003 et 2006 avant de doubler entre cette dernière année et l'année 2007 pour atteindre un montant de 6 341 000 euros, somme néanmoins inférieure aux dépenses d'investissement de la même année.

Pour financer ses investissements, Harfleur mobilise très largement des ressources extérieures, et principalement l'emprunt, dont la part dans les recettes de la section d'investissement est passée de 30,7 % en 2004 à 59,3 % en 2007, et les subventions qui représentent 23,6 % des ressources d'investissement en 2007 contre 6,9 % en 2006.

Cette dépendance à l'égard des sources de financement externes a, d'une part, compliqué le bouclage et la mise en œuvre des plans de financement des deux projets phares portés par la ville d'Harfleur au cours de ces dernières années - à savoir l'édification du centre culturel de La Forge et la réalisation de nouveaux vitraux contemporains pour l'église Saint-Martin - et généré, d'autre part, un endettement tout à fait excessif de la collectivité.

c) Un endettement excessif

L'encours de la dette d'Harfleur a plus que doublé entre 2000 et 2007, pour passer, selon les données fournies par la comptabilité publique, de 7 513 000 euros à 16 384 000 euros, après notamment, une forte augmentation entre 2006 et 2007 (+ 21 %).

Cette dette, très conséquente pour une commune de cette taille, s'est constituée par une sédimentation d'emprunts variés et régulièrement réaménagés et dont l'archéologie s'avère, de ce fait, particulièrement délicate, et ce d'autant plus que l'état de la dette annexé aux comptes administratifs de la commune présente les contrats réaménagés ou refinancés comme des nouveaux contrats.

L'annuité de la dette est en conséquence passée de 864 000 euros en 2000 à 1 653 000 euros en 2006, soit une progression de 91 %, tandis que la hausse totale de l'annuité de la dette entre 2000 et 2007 a été de + 65,3 %.

La diminution de l'annuité constatée entre 2006 et 2007 (-13,6 %) ne s'explique pas par une diminution de l'encours de la dette, mais notamment par le réaménagement, en mars 2007, de 8 emprunts antérieurs représentant un capital restant dû total de 5 075 969,03 euros, refinancés dans le cadre d'un emprunt structuré « Tofix Fixms » souscrit pour une durée de 12 ans, moyennant le paiement d'une commission de 13 197,52 euros, avec une première phase à taux fixe de 3,87 %, applicable du 1^{er} avril 2007 au 1^{er} avril 2008, suivie d'une phase de 11 années au cours de laquelle le taux applicable devait être déterminé en fonction de l'évolution de l'écart entre les taux d'intérêt à long terme et à court terme.

Si ce produit n'exposait la ville d'Harfleur à un risque de « dérapage » du taux d'intérêt que dans l'hypothèse, en principe rare, où les taux d'intérêt à long terme deviendraient durablement inférieurs au taux d'intérêt à court terme, la situation particulière des marchés financiers à l'automne 2008, qui risquait de porter le taux d'intérêt de la prochaine échéance du contrat précité à plus de 5 %, mais surtout la nécessité faite à la collectivité, compte tenu de sa situation financière, de différer d'un an le paiement de la première échéance dudit contrat, représentant un montant dû de 521 500 euros, l'ont conduite à solliciter, dès l'automne 2008, un nouveau réaménagement du contrat renégocié en mars 2007 pour en allonger la durée sur 15 ans, avec un différé d'amortissement au 1^{er} avril 2010 et l'application d'un taux fixe de 3,82 % entre le 25 mars 2009 et le 1^{er} avril 2011.

Il apparaît ainsi que le réaménagement opéré en novembre 2008 visait moins pour Harfleur à « optimiser la charge financière de sa dette » qu'à geler provisoirement les conséquences des risques financiers pris dans le cadre du précédent réaménagement et différer d'une année le paiement d'une échéance qui pesait lourdement sur ses finances et risquait d'être impayée au 1^{er} avril 2009.

L'ensemble de ces évolutions explique la dégradation très rapide et très importante du ratio de désendettement de la commune qui est passé de 17,09 années en 2005, ce qui était déjà préoccupant, à 116,64 années en 2006, avant d'être ramené à 82,33 années en 2007, soit, bien évidemment, un niveau toujours très nettement supérieur au seuil d'alerte communément fixé à 15 ans, mais surtout un seuil exceptionnel et préoccupant.

C – LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT ET LE FONDS DE ROULEMENT

L'excédent brut de fonctionnement, et la capacité d'autofinancement brute plus encore, ont subi une très forte dégradation entre 2000 et 2007, le premier passant de 2 317 000 euros à 788 000 euros, soit une baisse de 66 %, pour atteindre un niveau inférieur de 53,5 % à celui de la moyenne de la strate, tandis que la seconde a été plus que divisée par 10 en 7 ans (199 000 euros en 2007 contre 2 025 000 euros en 2000), pour ne représenter en 2007 que moins du cinquième de la CAF moyenne des communes de la même strate.

Le fonds de roulement, qui avait été fortement négatif en 2001 (- 584 000 euros), s'est dégradé entre 2005 et 2007 (230 000 euros en 2007 contre 1 329 000 euros en 2005, soit une baisse de 82,7 %).

La situation est d'autant plus préoccupante que la CAF nette, qui était déjà passée de 1 493 000 euros en 2000 à - 736 000 euros en 2001, est à nouveau redevenue négative à compter de l'exercice 2004 (- 369 000 euros) pour le rester sur les trois exercices suivants et se situer à - 708 000 euros en 2007.

Cette situation laisse supposer que la commune d'Harfleur, qui a par ailleurs commencé à aliéner une partie de son patrimoine immobilier, est contrainte d'emprunter pour rembourser ses dettes, ce que corrobore dans les faits l'analyse des flux de trésorerie sur la période la plus récente. La Chambre constate que la situation financière de la commune traduit un réel déséquilibre budgétaire.

D – LA TRESORERIE

La ville d'Harfleur, depuis plusieurs exercices, bénéficie de lignes de crédit de trésorerie souscrites auprès de celui de ses partenaires financiers qui lui offre, pour chacun des exercices concernés, les conditions qui lui paraissent les plus avantageuses.

Si le recours à ces contrats n'est pas condamnable par lui-même, les conditions dans lesquelles la commune d'Harfleur a utilisé ses lignes de crédit de trésorerie, au cours des trois derniers exercices, soulèvent des inquiétudes et appellent une sévère mise en garde.

L'examen détaillé des flux de trésorerie concernés démontre en effet que depuis l'exercice 2006, la ville d'Harfleur mobilise ses lignes de crédit pour des montants annuels globaux très importants, représentant entre 10 % et 30 % de ses dépenses de fonctionnement. Le recours à ces lignes de crédit a atteint en 2008 un niveau tel que la commune a dû mobiliser la seconde tranche d'un prêt Iena Modulable, initialement souscrit pour financer le programme d'investissement de la ville, pour rembourser la somme de 1 500 000 euros correspondant au plafond de retrait maximum autorisé qui avait été atteint dès le 18 avril de cette même année.

Ces tirages répétés, qui révèlent une gestion à flux tendus de la trésorerie communale, ont en outre généré des frais financiers importants pour la collectivité, qui se sont élevés au titre des exercices 2006, 2007 et 2008, respectivement à 15 768,83 euros, 40 400,32 euros et 27 926,67 euros.

La dégradation de la trésorerie a, enfin, atteint ces derniers mois des proportions telles que la ville d'Harfleur, qui ne disposait en novembre 2008 que d'environ 500 000 euros en caisse, n'était pas en mesure de rembourser avant la date d'échéance de son contrat de ligne de trésorerie, soit le 5 décembre 2008, la somme totale de 950 000 euros correspondant aux tirages effectués sur cette même ligne entre juin et novembre 2008.

Contrainte de solliciter l'aide du sous-préfet du Havre pour organiser une réunion de crise à ce sujet avec ses partenaires financiers le 19 novembre 2008, la ville d'Harfleur a néanmoins procédé à de nouveaux tirages sur sa ligne de trésorerie dès les 25 et 27 novembre suivants pour des montants respectifs de 200 000 euros et 350 000 euros.

2 – Les risques financiers extérieurs au seul budget principal

Les garanties d'emprunt accordées par la commune sont au nombre de 42, couvrant un capital restant dû d'un montant de 9 187 000 euros, soit une annuité de 992 000 euros.

Les risques afférents à ces garanties sont cependant limités, dans la mesure où elles n'ont été accordées qu'à des organismes HLM et que le montant cumulé des annuités des emprunts contractés et des annuités des emprunts garantis (soit 2 420 000 euros) ne représente que 24 % des recettes réelles de fonctionnement de la collectivité, là où les dispositions combinées des articles L. 2252-1 et D. 1511-32 du code général des collectivités territoriales fixent comme plafond un seuil de 50 %.

VII – LES GRANDES OPERATIONS D'INVESTISSEMENT ET LA COMMANDE PUBLIQUE

1 – Les grandes opérations d'investissement

A – L'AMENAGEMENT DU SECTEUR NORD

Elément phare du programme municipal depuis plusieurs années déjà, le projet d'aménagement du secteur Nord comporte un double volet :

- édification d'un nouvel espace culturel polyvalent, dénommé La Forge, implanté en lieu et place d'un ancien dépôt de matériel de la DDE., sur une friche de 2 ha située à l'angle de la RN 15, de la rue Chopin et de l'impasse de la Forge, et comportant :
- une salle de spectacle modulable de 390 m², pouvant accueillir jusqu'à 1 000 personnes debout et 350 personnes assises ;
- deux halls d'accueil pour les associations locales ;
- une galerie d'exposition pour les arts plastiques ;
- un centre d'hébergement permettant d'accueillir une dizaine de personnes ;
- un logement pour le gardien ;
- création d'un mail piétonnier comportant une passerelle permettant de relier l'équipement culturel au parc de l'hôtel de ville.

Inscrit dans le contrat d'agglomération havraise 2003-2006, ce projet est entré dans sa phase active le 28 octobre 2002, lorsque le conseil municipal d'Harfleur s'est réuni pour l'approuver, sur la base d'un coût d'objectif global de 7 262 138,44 € HT, et autoriser l'engagement de la procédure de concours de maîtrise d'œuvre.

Les objectifs poursuivis par la commune étaient de :

- « réaliser une opération d'aménagement globale de ce secteur, permettant de traiter en même temps l'entrée d'agglomération et l'entrée nord de la commune, de renforcer la cohésion du territoire en assurant une continuité urbaine entre les trois quartiers (centre, Fleurville, Beaulieu) et en réalisant un programme d'équipements publics sur le site, notamment le centre culturel, de favoriser la liaison entre les quartiers en réalisant un mail piéton, assorti d'un volet paysager de qualité »

- remplacer l'ancien centre culturel Aragon, qui était « *devenu désuet* », ne pouvait être étendu sans affecter la place d'Armes sur laquelle il était implanté, limitait la commune en termes de spectacles susceptibles d'être accueillis et générait des coûts de fonctionnement élevés, en raison du montage et du démontage des estrades.

Les premiers travaux, d'un montant subventionnable de 5 258 400 euros HT, dont 4 043 380 euros pour l'équipement culturel et 1 215 000 euros pour le mail piétonnier n'ont été engagés qu'en janvier 2006, le retard pris s'expliquant pour partie par la passation d'appels d'offres infructueux, mais surtout par les difficultés importantes rencontrées par la ville d'Harfleur pour boucler le plan de financement de cette opération.

La commune a en effet perçu d'importantes subventions départementales, régionales, nationales et européennes pour ces travaux et elle a également bénéficié de l'aide exceptionnelle du SIEHGO (syndicat intercommunal constitué avec Gonfreville-l'Orcher), qui ne devait intervenir que marginalement dans cette opération, et qui, ayant en définitive versé des subventions exceptionnelles d'un montant total de 985 000 euros entre mars 2004 et octobre 2007, a été à nouveau mis à contribution par la ville d'Harfleur à la fin du mois de novembre 2008, afin de lui accorder une nouvelle subvention de 400 000 euros, portant ainsi sa participation totale dans le projet à 1 385 000 euros.

Dans une note interne intitulée « Dossier Aménagement Secteur Nord – Approche réelle de la part Ville dans le plan de financement », établie en octobre 2005, la responsable du service Développement Economique et Touristique l'indique cependant : « *Attention pour des questions de subvention, le mail doit rester en théorie à 1 215 020 maîtrise d'œuvre comprise, mais ceci n'est qu'un jeu d'écriture à bien vérifier avec l'architecte* », ce qui laisse entendre que la commune a pris quelques libertés avec les conditions d'attribution des subventions qui lui ont été allouées, et s'est ainsi exposée au risque de devoir restituer totalement ou partiellement lesdites subventions en cas de contrôle des entités qui les lui ont accordées.

Cette même note, en outre, après avoir rappelé que l'APD 1 avait été fixé à 5 258 400 euros HT, évaluait le coût total réel du projet à 8 671 336,60 euros hors taxes. Un courrier du 1^{er} adjoint au maire d'Harfleur en date du 17 octobre 2008, adressé à la direction régionale de l'équipement de Haute-Normandie fait clairement état d'une « augmentation substantielle du coût d'objectif » du projet. Invitée à donner le montant exact des dépenses totales réellement engagées pour la réalisation du centre culturel de la Forge, la commune d'Harfleur n'a avancé que postérieurement à la notification du rapport d'observations provisoires de la Chambre le chiffre de 8 631 342 euros hors taxes, sans toutefois fournir de justificatifs probants.

La commune, qui soutient que l'ouverture du centre culturel de La Forge ne nécessitera que la création d'un poste supplémentaire de régisseur technique, n'est par ailleurs pas en mesure de chiffrer le coût de fonctionnement total dudit centre, incluant son amortissement, les dépenses de fluides et les coûts de maintenance et d'entretien, alors que la note interne précitée d'octobre 2005 indique que cet équipement entraînera d'importants besoins en personnel, « *compte tenu de sa configuration très spécifique* », et intégrera des coûts de « *location de matériel pour les manifestations, puisqu'il sera livré « vide »* ».

Ces coûts de construction et de fonctionnement élevés sont à rapprocher des retombées attendues par la ville de la mise en service de son nouvel équipement. Interrogés sur l'utilisation qu'ils projetaient d'en faire, les représentants de la commune d'Harfleur ont ainsi indiqué que la collectivité n'aurait pas les moyens financiers de mettre en œuvre, dans l'immédiat, une programmation ambitieuse en termes de spectacles, et que le centre culturel de la Forge serait essentiellement mis à disposition des associations locales et des écoles municipales, ce qui ne permettra sans doute pas de couvrir ses frais de fonctionnement. La commune met certes en avant le fait qu'elle réalisera des économies d'échelle du fait du transfert au sein du nouvel équipement de sa Maison du Tourisme, mais ladite Maison, qui est aujourd'hui idéalement implantée dans le centre ville historique de la commune, n'emploie toutefois que deux agents, dont un agent à temps partiel.

Ainsi, la ville d'Harfleur, qui compte moins de 9 000 habitants et appartient à une agglomération déjà richement dotée en équipements culturels, a construit un imposant centre culturel, qui lui aura coûté près de 9 000 000 euros hors taxes, avec comme perspective principale d'y transférer sa Maison du Tourisme et de donner à ses associations un lieu de réunion plus digne que l'actuel centre culturel Aragon en voie de délabrement. Cet équipement apparaît donc, tant dans sa dimension que dans son coût, totalement disproportionné par rapport à l'usage que la commune pourra en faire.

B – LA CREATION DE VITRAUX CONTEMPORAINS POUR L'ÉGLISE DE SAINT-MARTIN

Dans le cadre de son action de restauration et de valorisation de son centre historique et de sa stratégie de développement touristique, la ville d'Harfleur a défendu, depuis le début des années 2000, un projet qualifié d'« essentiel pour la commune », consistant à doter l'église Saint-Martin d'un ensemble de 15 vitraux contemporains, d'une surface totale de 280 m², réalisés par un Maître Verrier et conçus par un artiste expérimenté et reconnu, autour du thème du partage.

La première phase de l'opération, constituée par la restauration des maçonneries et réseaux de pierre existants, a été intégralement financée par une participation exceptionnelle du département de la Seine-Maritime, d'un montant de 700 000 euros, versée au titre de l'« action départementale ».

Le plan de financement définitif du volet « création de vitraux », d'un montant prévisionnel de 1 107 902,82 euros, a été arrêté le 15 décembre 2008, en fixant la part de la ville à 344 164,97 euros, soit 31,06 % du coût total HT au lieu de 250 000 euros initialement prévu. Le coût d'objectif global pour Harfleur, avant même le début des travaux, a ainsi été majoré de 37,6 % par rapport au plan de financement initial arrêté en juillet 2007, en raison de la carence de la commune à déposer dans les délais son dossier de subvention FEDER.

Les subventions allouées à la ville correspondent en outre à des enveloppes limitatives et non à un pourcentage du coût final de l'opération, de sorte que les éventuels dépassements de budget se retrouveraient à la seule charge de la commune d'Harfleur

La participation de la ville intègre enfin une souscription populaire lancée sous l'égide de la Fondation du Patrimoine et dont le montant doit atteindre 5 % du coût total HT de l'opération, soit 55 395,14 euros. Or, une souscription de cette nature comporte nécessairement une part d'aléas, et si la commune a mis en place une politique de communication volontariste autour de cette opération, les dons recueillis à la fin du mois de janvier 2009 ne représentaient qu'un quart environ de l'objectif initialement fixé.

La Chambre relève également la grande précipitation avec laquelle la ville d'Harfleur a décidé d'engager les travaux à la mi-octobre 2008, à un moment où elle connaissait déjà d'importantes difficultés financières et sollicitait l'aide du sous-préfet du Havre pour pouvoir rembourser sa ligne de crédit de trésorerie au 5 décembre 2008.

2 – La commande publique

A - L'ORGANISATION DE L'ACHAT PUBLIC

Sur la période 2000 à 2006, la commune a disposé d'un service « Achats », rattaché au service « Finances », placé sous la responsabilité d'une directrice générale adjointe et sous la délégation du premier adjoint au maire chargé notamment des Finances. Deux agents à plein temps y étaient affectés, avec pour mission de suivre l'enregistrement des bons de commandes, de préparer les engagements et de vérifier la mise en concurrence effective des services vis-à-vis de leurs fournisseurs, ainsi que leur conformité avec le budget des services.

La responsabilité des achats a, depuis, été décentralisée et répartie entre les 3 secteurs suivants :

- la Restauration « MHL », dotée d'un service déconcentré spécialisé dans l'achat des denrées alimentaires et boissons, des matériels de cuisine et de mobiliers de restauration, des matériels et produits dédiés à l'entretien des locaux et textiles pour les écoles ;

- le secteur technique, qui a mis en place une procédure organisationnelle interne de marchés publics formalisée en avril 2006 ;

- le secteur administratif et les autres services, dont les achats sont gérés par le service « Achats », qui reste rattaché au service « Finances », mais ne comporte plus aujourd'hui qu'un seul agent.

Chacun de ces secteurs d'approvisionnement dispose d'outils informatiques qui lui sont propres, dédiés à la gestion des achats et de la comptabilité d'engagement, tels que le progiciel « RESTOWIN » pour le service « MHL Restauration », ou le logiciel « COMPTA » pour le service « Finances », ce qui pose le problème de la cohérence entre elles de ces différentes applications.

La ville d'Harfleur s'est, en outre, abonnée, le 25 Juillet 2005, à une plateforme de dématérialisation de marchés publics mutualisés, pour répondre à l'obligation de dématérialisation des consultations de la collectivité et lui permettre de diminuer fortement les coûts de reproduction papier des dossiers de consultation en encourageant les entreprises à télécharger informatiquement les documents concernés.

Seul le secteur technique a mis en place un guide de procédure spécifique, et régulièrement actualisé, pour les marchés à procédure adaptée, applicable pour les achats supérieurs à 4 000 euros. La Chambre prend acte de l'engagement pris par la commune d'étendre cette pratique, dès 2010, aux deux autres secteurs pour lesquels les procédés de mise en concurrence ne sont pas formalisés.

S'agissant du secteur Restauration MHL, si l'établissement de critères précis de sélection des produits doit être salué, de même que l'adhésion à la Charte nationale de qualité, il est cependant rappelé à la commune que la réglementation des marchés publics ne lui impose plus, depuis 2004, d'élaborer une nomenclature des familles de produits homogènes.

Les achats de ce secteur, de même que ceux du secteur technique, font l'objet de bilans annuels reprenant, pour les premiers, l'ensemble des coûts analytiques du service, et pour les seconds, l'ensemble des appels d'offres de l'année précédente.

B – UNE IRREGULARITE DANS LA MAITRISE D'ŒUVRE DES TRAVAUX D'AMENAGEMENT DU SECTEUR NORD

Le marché de maîtrise d'œuvre pour les travaux d'aménagement du secteur Nord a été attribué le 15 avril 2003, pour le prix de 768 893 euros TTC, au cabinet Robert Bernard/Simonet, qui lors de la réunion du jury de concours du 17 décembre 2002 visant à sélectionner les trois derniers candidats retenus, avait été classé deuxième avec un total de 43 points sur 45.

Or, selon les explications fournies par la collectivité, il apparaît que cette notation et ce classement sont consécutifs à un second tour de scrutin au cours duquel une « nouvelle notation consensuelle entre les membres du jury a été attribuée à chaque dossier », alors que le classement qui ressortait du premier tour de scrutin éliminait le cabinet Bernard/Simonet, qui n'arrivait qu'en cinquième position avec un total de 36,44 points sur 45.

La révélation tardive de l'existence de ce second tour de scrutin, dont ne faisaient mention ni le procès-verbal du jury de concours, ni le rapport de présentation du marché litigieux, et l'absence de toute explication sur les motifs qui ont conduit le jury à opérer un second tour de scrutin soulèvent de sérieuses interrogations sur la régularité du processus de sélection des candidats à l'attribution dudit marché.

VIII – UNE POLITIQUE ACTIVE DE PREEMPTION URBAINE

Impliquée dans des investissements lourds et coûteux, la commune mène en parallèle, depuis plusieurs années déjà, une politique très active de préemption urbaine, guidée par le souci de redynamiser son centre-ville et d'y maintenir une activité commerciale vivante, considérée comme indispensable à la réalisation de son objectif de développement touristique. Ainsi, dès lors qu'un immeuble du centre-ville abritant une activité commerciale ou artisanale fait l'objet d'une cession dans le cadre de laquelle les locaux commerciaux pourraient être transformés en locaux d'habitation, la commune exerce, de manière quasi-systématique, son droit de préemption urbain.

Les décisions prises dans ce cadre se traduisent par des dépenses supplémentaires qui peuvent être importantes - pour ne citer qu'un exemple, la commune a ainsi acquis en novembre 2006, pour la somme de 475 000 euros, un immeuble abritant au rez-de-chaussée deux locaux commerciaux, l'un étant inoccupé, l'autre occupé par un salon de toilettage

pour chiens - et peser ainsi lourdement sur des budgets qui ne permettent déjà pas d'assurer sereinement le financement du programme d'investissement de la commune, et ce d'autant plus que, par sa nature même, le droit de préemption oblige la commune à intervenir de manière rapide à l'occasion de cessions immobilières qu'elle ne peut maîtriser.

Indépendamment même de ces aspects financiers, l'opération, complexe et qui s'est étendue sur près de 14 ans, au terme de laquelle la ville d'Harfleur, poursuivant l'objectif stratégique de conserver une table gastronomique de renom sur son territoire fixé par une délibération du 22 décembre 1994, est d'abord devenue, après 3 préemptions et 8 années de procédure, propriétaire de l'immeuble du 52, rue de la République où était exploité le restaurant l'« Hostellerie du Prieuré », puis, six années plus tard, du fonds de commerce y attaché, mérite une attention particulière en raison de son épilogue et par ce qu'elle révèle de l'impréparation et de l'improvisation qui caractérisent l'action de la commune en ce domaine.

Si l'immeuble, acquis le 1^{er} mars 2002, pour le prix de 228 673,52 euros, soit près du triple de la somme engagée en décembre 1996 lorsque la commune avait essayé pour la seconde fois déjà de le préempter, a, en effet, été réaffecté dès juin 2002 à une activité de restauration, la ville d'Harfleur, dans ses relations juridiques avec la SARL « Hostellerie du Prieuré », qui avait repris ladite activité, a multiplié les irrégularités et erreurs : irrégularité de la demande de remboursement de la taxe foncière réglée par la commune du 10 juin au 31 décembre 2002, pour la partie de l'immeuble affectée à un usage commercial ; conclusion, dans un premier temps, d'un bail accordé à titre personnel à l'exploitant, auquel s'est ensuite substitué un bail précaire accordé à la société, lequel ne lui permettait pas d'obtenir les crédits nécessaires au lancement de son activité ; remplacement de ce bail précaire par un bail commercial, soit un contrat particulièrement contraignant pour la commune propriétaire, comportant en outre des clauses dérogatoires au droit commun.

Lancée dans ce cadre juridique approximatif, l'activité de la SARL « Hostellerie du Prieuré » n'a généré aucun bénéfice entre son démarrage et sa mise en liquidation judiciaire prononcée le 1^{er} juin 2007.

Malgré cet échec, la ville d'Harfleur, en se référant à nouveau à l'objectif fixé par la délibération du 22 décembre 1994, va décider, dans le cadre de la liquidation de la SARL, d'acquiescer le fonds de commerce de ladite société, pour le prix de 70 000 euros, mais sous réserve d'obtenir en contrepartie du mandataire le règlement d'une somme de 40 000 euros correspondant aux loyers impayés par la SARL.

Formalisée par un acte de cession en date du 9 juillet 2008, cette acquisition, dont le coût vient s'ajouter au prix d'acquisition de l'immeuble, au coût des travaux de remise en état effectués par la collectivité et à l'ensemble des frais afférents aux actes juridiques passés et aux procédures contentieuses engagées entre 1994 et 2008, a certes permis à Harfleur de récupérer cette somme de 40 000 euros.

Mais les démarches entreprises pour trouver un restaurateur acceptant de reprendre une activité de restauration de qualité au 52, rue de la République n'ont à ce jour abouti qu'à l'installation d'un traiteur dans ces locaux.

IX – LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

1 – L'évolution des effectifs et des dépenses de personnel

Alors que les effectifs budgétaires d'agents titulaires évoluaient à la baisse entre 2002 et 2006, passant de 162,50 à 147,90, les effectifs réellement pourvus, qui n'ont été que peu affectés par l'adhésion de la commune à la CODAH, évoluaient en dents de scie dans une fourchette comprise entre 135 et 147 personnes physiques, soit entre 124,53 et 138 équivalents temps plein. L'exercice 2007 se caractérise toutefois par une augmentation des effectifs par rapport à 2006, les effectifs budgétaires passant de 147,90 à 178,10, soit une hausse de 18,93 %, et les effectifs pourvus progressant de 4,61 % pour passer de 139 à 144 personnes physiques, soit 130 à 136 équivalents temps plein.

L'évolution des effectifs d'agents non titulaires se caractérise par une progression régulière et constante entre 2003 et 2007, période au cours de laquelle ces effectifs sont passés de 3 à 10 personnes physiques, soit 2,9 à 9,4 équivalents temps plein, à la suite de recrutements liés à la construction du centre culturel de la Forge, d'une part, au projet de valorisation du patrimoine naturel du lieu-dit « la coulée verte », d'autre part et à la mise en place, enfin, du programme de réussite éducative, lequel prévoit cependant l'allocation de subventions au profit de la commune en vue de limiter les conséquences financières de ces recrutements.

Mais si le taux d'agents contractuels au sein des effectifs de la collectivité est en conséquence passé de 2,3 % à 6,9 %, cette proportion reste significativement basse, conformément au choix de la commune de privilégier le recrutement de fonctionnaires territoriaux.

La hausse sensible des effectifs budgétaires et réels de la commune d'Harfleur constatée entre 2006 et 2007 doit, eu égard à la situation financière de cette collectivité, appeler une mise en garde quant à ses conséquences sur les finances locales. L'analyse de l'évolution des dépenses de personnel sur la période vérifiée démontre en effet que ces dernières ont été en progression constante et sensible, alors même que les effectifs de la commune connaissaient une relative stabilité entre 2001 et 2006.

Les dépenses de personnel de la commune d'Harfleur, qui étaient déjà supérieures de 21 % à la moyenne de celles des communes de la même strate en 2000, ont en effet constamment et nettement progressé au cours de la période contrôlée, pour atteindre en 2007 le montant de 653 euros par habitant, soit un niveau supérieur de 42 % à celui de ladite strate.

Si la hausse globale de ces dépenses entre 2001 et 2007 a été de 38,74 %, une augmentation particulièrement sensible a été constatée sur la période 2004-2006 (+ 16,12 %), qui correspond à la mise en place du nouveau régime indemnitaire des agents communaux, puis à nouveau entre 2006 et 2007 (+ 5,92 %), suite au recrutement d'agents supplémentaires.

Dans ce contexte, la Chambre ne peut qu'encourager la collectivité à poursuivre et amplifier l'engagement pris, dans une délibération du 15 décembre 2008, de limiter strictement l'évolution de la masse salariale pour les années à venir.

2 – Le pilotage et le contrôle de la gestion des ressources humaines

La commune d'Harfleur dispose d'un service des ressources humaines, comprenant trois agents, intégré plus globalement dans un pôle dit « Direction des Ressources Humaines ».

Du fait de son échelle et du nombre d'agents qu'elle emploie, la commune n'a pas mis en place de dispositif spécifique à la gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et compétences, mais s'appuie néanmoins sur les tableaux et indicateurs suivants :

- l'analyse rétrospective financière générale ;
- les bilans sociaux ;
- des tableaux de bords plus spécifiques, mis en place dans certains secteurs d'activité comportant une vocation gestionnaire comme le Secteur Restauration - Ecoles - Entretien des locaux.

Si la procédure de réalisation de la paie est fiable, la commune ne peut qu'être encouragée à poursuivre les efforts d'amélioration entrepris, notamment en termes de dématérialisation.

La commune est également invitée à réduire les disparités qui existent entre ses différents services en matière d'évaluation des agents.

3 – Le régime indemnitaire

Par une délibération en date du 24 octobre 1984, prise en application de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale qui disposait, dans sa rédaction alors applicable, que les agents titulaires d'un emploi d'une collectivité « conservent les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis au sein de leur collectivité par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale », le conseil municipal d'Harfleur a décidé de maintenir au profit des agents de la collectivité, en la budgétisant, l'attribution d'une prime de fin d'année, d'un montant révisable de 4 000 F, correspondant à l'avantage de même nature précédemment perçu par l'intermédiaire du Comité des Œuvres Sociales de la commune.

Cette prime de fin d'année a été complétée, à partir de l'année 1992, par la mise en place d'un régime indemnitaire alloué aux agents de la commune conformément aux dispositions du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application de l'article 88 de la loi précitée du 26 janvier 1984.

Par une délibération en date du 20 décembre 2004, le régime indemnitaire des agents communaux a été refondu, pour le rapprocher des dispositifs existants dans d'autres collectivités de l'agglomération, en distinguant, d'une part, un « régime de base » alloué à l'ensemble des agents permanents de la ville, qu'ils soient titulaires, stagiaires ou contractuels, et une part variable, d'autre part, liée aux fonctions exercées, avec pour objectif de faire de ce nouveau régime, la « rémunération de l'accomplissement effectif d'une mission de qualité ».

Les critères d'attribution du régime indemnitaire de base, tels que fixés par la délibération du 20 décembre 2004, ne permettent cependant pas une modulation effective de son versement, qui est seulement suspendu lorsque l'agent cumule 60 jours d'absence sur une période de 36 mois (réserve faite des congés de maternité, absences pour accident de travail, congés formation, congés annuels temps de repos compensateur et congés exceptionnels prévus par un texte national ou par le règlement intérieur de la collectivité), lorsqu'il est placé en congé de longue maladie ou en congé de longue durée, ou lorsqu'il fait l'objet d'une sanction disciplinaire ou d'une baisse de sa notation.

Il est enfin observé que l'instauration de ce nouveau régime indemnitaire, concomitante à la réalisation d'investissements lourds et coûteux, a lourdement pesé sur les finances de la collectivité, en dépit des précautions prises pour étaler sur 2005 et 2006 le surcoût financier que représentait sa mise en place.

4 – La situation des agents non titulaires

Les contrats de recrutement d'agents non titulaires conclus par la commune prévoient en principe que la rémunération principale des agents concernés sera complétée par le versement d'indemnités complémentaires.

Si certains contrats indiquent clairement les éléments accessoires de rémunération auxquels ont droit leurs signataires, il n'en va pas de même pour d'autres qui contiennent seulement la clause suivante : « A cette rémunération de base pourraient éventuellement s'ajouter les différents suppléments perçus par le personnel titulaire », sans plus de précisions sur la nature des suppléments dont il s'agit, ni sur les critères et les conditions de leur attribution.

La commune d'Harfleur est donc invitée à modifier la rédaction des clauses de cette nature afin de dissiper les éléments d'incertitude qu'elles comportent quant à la situation des agents concernés au regard du bénéfice du régime indemnitaire auquel ils peuvent prétendre.

5 – L'aménagement du temps de travail

Le temps de travail des agents de la ville d'Harfleur a été fixé à 35 heures hebdomadaires dès l'année 1984. L'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2000 généralisant ce temps de travail a donc eu pour seul effet, à Harfleur, de réactualiser le dispositif existant, lequel avait notamment permis, dès les années 1990, d'annualiser le temps de travail de certaines catégories d'agents communaux tels que ceux affectés, par exemple, aux espaces verts (six mois à 30 heures en période hivernale et six mois à 40 heures en période estivale) ou en secteur scolaire.

X – LA GESTION DE L'AIRE D'ACCUEIL DES GENS DU VOYAGE

Pour satisfaire aux obligations qui lui étaient faites par la loi n° 2000-614 du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, la commune d'Harfleur, par une délibération de son conseil municipal en date du 23 juin 1998, a décidé d'implanter une aire d'accueil des gens du voyage sur un terrain dont elle était déjà propriétaire, situé 44 rue Paul Doumer.

Ce terrain sera définitivement aménagé en aire d'accueil et ouvert au public dans le courant de l'année 2002, pour un coût total de 1 900 795 francs hors taxes, financé à hauteur de 67,34 % par des subventions versées par l'Etat au titre de la politique de la ville, d'une part, et du financement des aires d'accueil, d'autre part, tel que défini par le décret n° 2001-541 du 25 juin 2001.

Sa capacité est de 10 caravanes réparties sur 5 emplacements équipés pour des séjours de longue durée et son accès est protégé par une barrière, qui ne peut être ouverte et fermée que par un agent communal. Ce système, qui interdit les entrées et sorties non autorisées, permet à la collectivité de faire l'économie d'un gardien présent sur le site de manière continue, ce qui réduit les coûts de fonctionnement de l'aire, en restant conforme à la réglementation applicable en la matière qui prévoit que les aires d'accueil doivent être dotées d'un dispositif de gestion et de gardiennage permettant d'assurer, au moins six jours par semaine, grâce à une présence quotidienne non nécessairement permanente, la gestion des arrivées et des départs, le bon fonctionnement de l'aire d'accueil et la perception du droit d'usage.

Alors que l'article 2 de la loi du 5 juillet 2000 précitée autorise les communes figurant au schéma départemental à confier par convention la gestion de leurs aires d'accueil à une personne publique ou privée, la ville d'Harfleur, conformément à ses orientations générales, gère en régie l'aire d'accueil de la rue Doumer.

Le coût de fonctionnement de l'aire inclut des dépenses « directes », essentiellement constituées par les dépenses de fluides (eau, assainissement, énergie, électricité) et les fournitures de petit équipement, et des dépenses « indirectes » se rapportant aux activités de secrétariat, d'entretien, d'encaissement des droits, de surveillance et d'interventions du service technique liées à l'aire d'accueil. Ces dépenses, prises globalement, ont évolué, entre 2002 et 2007, dans une fourchette comprise entre 21 061,73 euros et 31 730,46 euros, avec une valeur moyenne sur la période de 25 110 euros.

De l'examen des recettes de fonctionnement de l'aire d'accueil, il ressort qu'à l'exception de ses deux premières années de fonctionnement, celle-ci ne pèse que faiblement et marginalement sur le budget communal, lequel bénéficie d'importantes subventions allouées par le département de la Seine-Maritime, d'une part, et par la caisse d'allocations familiales, d'autre part.

La gestion des droits et cautions perçus sur les usagers fait intervenir deux régies :

- la régie d'avances « aire d'accueil des gens du voyage », qui a pour mission d'encaisser la caution de 30 euros due par chaque nouvel arrivant et de lui reverser au moment de son départ, sous réserve de la présentation de la quittance remise au moment de l'encaissement. La commune d'Harfleur, à cet égard, est invitée à veiller à l'application stricte de la note de service en date du 3 septembre 2009 demandant aux responsables de la régie précitée de ne « pas restituer la caution versée par les familles des gens du voyage lorsque la quittance remise au moment de l'encaissement est perdue » et de ne « plus établir d'attestation de perte ».
- la régie « droits de place, marchés et places publiques, droit de stationnement, astreinte berges de la Lézarde, aire accueil des gens du voyage », qui est chargée d'encaisser les redevances dues au titre de l'occupation d'un emplacement de l'aire d'accueil, et dont les tarifs, initialement fixés par un arrêté municipal en date du 18 décembre 2006, ont été rehaussés par une délibération en date du 28 septembre 2009 afin de les aligner sur ceux qui sont pratiqués dans le reste de l'agglomération havraise.

Selon le II de l'article 1er de la loi précitée du 5 juillet 2000, enfin, le schéma départemental d'accueil des gens du voyage, non seulement « précise la destination des aires permanentes d'accueil et leur capacité », mais en outre « définit la nature des actions à caractère social destinées aux gens du voyage qui les fréquentent ».

L'action sociale de la commune d'Harfleur, en ce domaine, s'est longtemps limitée à organiser l'accueil des enfants des occupants de l'aire d'accueil au sein du groupe scolaire de Fleurville, situé à proximité. La commune est donc invitée, dans la limite de ses moyens, à améliorer son action en ce domaine, notamment en matière d'accès à la citoyenneté, aux soins, à la prévention, aux services sociaux et au service public de l'emploi.

RESUME SYNTHETIQUE

La commune d'Harfleur, qui appartient à plusieurs groupements intercommunaux, la CODAH et le SIEHGO, (syndicat intercommunal constitué avec Gonfreville-l'Orcher) a fait le choix de lier principalement son développement au sein de l'agglomération havraise à celui de son attrait touristique, mais sans résultat tangible à ce jour, malgré des investissements lourds qui ont contribué à dégrader les finances locales.

Les comptes de la commune, qui sont fiables sous réserve des discordances relevées dans la comptabilisation de la dette et des cessions d'immobilisation, révèlent en effet une situation financière préoccupante. Elle est caractérisée, d'une part, par une progression importante des dépenses de fonctionnement, qui atteignent un niveau de rigidité élevé et sont supérieures depuis 2006 aux produits de fonctionnement et par le doublement, d'autre part, des dépenses d'investissement, lesquelles sont financées essentiellement par le recours à l'emprunt, au prix d'un endettement excessif de la collectivité. Sa capacité d'autofinancement nette est négative depuis quatre exercices et sa capacité d'autofinancement brute, au 31 décembre 2007, ne permettait l'extinction théorique de l'encours de la dette qu'au terme de 82 années, ce qui constitue une situation d'exception.

La commune rencontre en conséquence d'importantes difficultés de trésorerie qui la contraignent à solliciter abusivement les crédits des lignes de trésorerie quelle souscrit auprès de ses partenaires financiers, et à demander à ces derniers de réaménager certains des emprunts contractés pour étaler et différer dans le temps le paiement de ces annuités, auquel elle ne peut faire face.

L'inflation des dépenses de fonctionnement résulte essentiellement des dépenses de personnel qui ont augmenté de 38,4 % entre 2001 et 2007, en raison d'une hausse des effectifs mais surtout en conséquence de la mise en place du nouveau régime indemnitaire alloué aux agents communaux et dont les critères d'attribution ne permettent pas une modulation effective de son versement.

Les principales dépenses d'investissement de la commune sont liées à la construction d'un nouvel espace culturel dont le coût, qui est proche de 9 millions d'euros hors taxes et entraînera des frais de fonctionnement élevés, apparaît disproportionné au regard des besoins locaux et de l'utilisation qui pourra en être faite au sein d'une agglomération déjà bien dotée en équipements de ce type.

Le marché de maîtrise d'œuvre afférent à ce projet a, de surcroît, été attribué en définitive à un candidat qui, compte tenu des notes individuelles attribuées par les membres du jury de concours au premier tour de scrutin, n'aurait pas dû figurer dans la liste des trois derniers candidats retenus.

Ni les difficultés rencontrées par la commune pour financer et réaliser ce centre culturel, ni ses réelles difficultés financières ne l'ont cependant dissuadée d'engager de nouveaux investissements et de lancer dans l'urgence, à l'automne 2008, les travaux de création de vitraux contemporains pour l'église Saint-Martin d'un montant prévisionnel de 1 107 902 euros.

Aux dépenses d'investissement et aux charges courantes de la commune, viennent s'ajouter les acquisitions immobilières qu'elle effectue en urgence dans l'exercice de son droit de préemption urbain, en vue de maintenir des activités commerciales et artisanales en centre-ville. Ces acquisitions, comme dans le cas du restaurant de l'« Hostellerie du Prieuré », peuvent cependant la conduire à s'investir durablement et lourdement dans des domaines d'activité qui, ne lui étant pas familiers, révèlent l'amateurisme et l'impréparation qui caractérisent son action en la matière.

La gestion de l'aire d'accueil des gens du voyage implantée 44, rue Paul Doumer ne pèse en revanche que faiblement et marginalement sur le budget communal, même s'il serait souhaitable que la commune fasse preuve d'une plus grande rigueur dans le remboursement des cautions versées par les occupants lors de leur arrivée et qu'elle aligne les tarifs de ses redevances d'occupation sur ceux qui sont pratiqués dans le reste de l'agglomération havraise.

L'organisation des achats courants pourrait enfin être améliorée par une meilleure cohérence des applications utilisées par les différents secteurs d'approvisionnement de la commune et la définition pour chacun d'eux d'un guide de procédure spécifique pour les marchés à procédure adaptée.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE

I - PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE

L'analyse et la prise en compte des fortes contraintes du territoire communal harfleuraux (peu de terrains disponibles, coupures fortes du territoire par les grandes voies d'agglomération) ont induit la définition de la stratégie de développement de la commune reprise dans son Projet de Ville élaboré dès 1994, et réactualisé en 2003.

Ce développement est axé sur la commercialisation de deux zones d'activités intercommunales (Courtaines et Parc de l'Estuaire), un pôle de commerce de proximité (sédentaire et non sédentaire), un pôle de services se traduisant par la forte présence de services publics ou parapublics et par le maintien d'un pôle santé autour du secteur du Colmoulins.

Sans réelles marges de manœuvre urbaine, la ville d'Harfleur a su tirer partie de son patrimoine historique et naturel autour d'un axe complémentaire de valorisation touristique.

Le développement simultané de l'ensemble de ces axes a nécessité depuis une quinzaine d'années et notamment sur la période contrôlée, de poursuivre une politique active d'aménagement des friches urbaines (secteur Nord, zone du Calvaire), gelées pendant des années par l'Etat au titre des aménagements routiers d'agglomération ou des périmètres « SEVESO », de mobilisation de l'ensemble des leviers permettant de garantir pour l'avenir le potentiel commercial de proximité, de rechercher tous les partenariats permettant de valoriser les patrimoines historique et naturel.

La ville réaffirme que l'activité touristique n'est qu'un des éléments du développement économique de la commune qu'elle mène au bénéfice des habitants.

Ce projet de développement est également cohérent et complémentaire avec les axes retenus par l'agglomération.

C'est ainsi que depuis presque dix années, un partenariat efficace s'est instauré avec l'Office de Tourisme du Havre et de la Pointe de Caux contribuant à conforter Harfleur dans sa position de ville touristique à l'intérieur de l'agglomération. L'implication de la CODAH dans la problématique touristique, dans le cadre de sa compétence économique, aboutira au 1er juin 2010 à la reconnaissance du point d'accueil touristique d'Harfleur comme élément structurant de l'Office de Tourisme d'Agglomération et permettra de mobiliser des moyens d'étude conséquents afin d'affiner la stratégie touristique en place, de mutualiser les moyens notamment en terme d'accueil et de communication.

II - L'ANALYSE BUDGÉTAIRE

Concernant la remarque de la Chambre régionale des comptes sur le quasi doublement des dépenses d'investissement entre 2006 et 2007, la ville souhaite préciser que les sommes constatées sur ces exercices, correspondent à un effort d'investissement exceptionnel (secteur Nord) ne reflétant pas le niveau des dépenses d'équipement réalisées habituellement par la commune.

La ville tient également à préciser qu'elle ne partage pas l'analyse de la Chambre régionale des comptes en ce qui concerne une "dégradation" de la qualité des prévisions budgétaires. En effet, il est de pratique courante dans les collectivités d'inscrire, tant en recettes qu'en dépenses, de manière pluriannuelle les crédits nécessaires au financement des grands équipements. Il existe donc toujours un décalage entre la réalisation des dépenses et la constatation des subventions qui les financent.

La ville tient à souligner qu'une fois l'opération d'aménagement du Secteur Nord soldée, elle pourra retrouver des taux de réalisation, tant en dépenses qu'en recettes, conformes aux attentes de la Chambre régionale des comptes.

III – LA FIABILITÉ DES COMPTES

La ville relève tout d'abord que la Chambre régionale des comptes note que les anomalies constatées ne sont pas de nature à altérer les résultats de la comptabilité.

1 – Les immobilisations financières : comptabilisation de la dette

Concernant les différences constatées par la Chambre régionale des comptes entre le compte de gestion établi par les services du Trésor public et le compte administratif de la commune, la ville souhaite souligner qu'au cours de la période contrôlée de nombreuses opérations de réaménagement de dette sont intervenues. L'analyse de la ville est que ces différences proviennent d'une éventuelle difficulté de prise en compte des modifications de tableaux d'amortissement issues de ces opérations tant par les services du Trésor public que par ceux de la commune.

De plus, la ville reconnaît qu'elle ne dispose pas actuellement, de par sa taille notamment et aussi par le coût que cela induirait, d'un outil informatique de gestion de la dette très développé.

Il est à noter que depuis 2008, suite à un travail en commun entre les services financiers de la ville et ceux du Trésor public, le compte de gestion et le compte administratif présentent un état de la dette identique hors dépôts et cautionnement reçus.

2 – Les cessions d'immobilisations

La ville prend note des observations de la Chambre régionale des comptes relatives au déséquilibre des opérations de cessions de biens en 2002 et 2005. Les écarts constatés proviennent essentiellement d'opérations complexes, voire exceptionnelles, de sortie de biens (une dation en 2002 par exemple) et à des erreurs techniques de procédures.

Depuis lors, la ville a amélioré sa technicité en travaillant en amont avec les services du Trésor public lorsque des opérations complexes de cessions d'immobilisations doivent être constatées.

3 – L'absence d'états annexes retraçant les recettes procurées par la taxe de séjour.

La ville a déjà pris note de l'observation de la Chambre régionale des comptes et a annexé au compte administratif 2009 un état annexe retraçant les recettes de la taxe de séjour.

IV – L'ANALYSE FINANCIÈRE

La ville consciente de la fragilité de sa situation financière, entend de manière volontariste mettre en œuvre les orientations et les outils techniques permettant le rétablissement progressif de ses ratios.

C'est en ce sens que le conseil municipal s'est prononcé favorablement en décembre 2008 sur un scénario budgétaire 2009 – 2011. Les chiffres résultant du compte administratif 2009, adopté à l'unanimité lors du conseil municipal du 26 avril 2010, montrent déjà que les orientations appliquées ont permis sur la durée d'un seul exercice budgétaire, un redressement significatif de l'ensemble des ratios financiers de la ville.

Monsieur le premier adjoint, chargé des finances, concluait ainsi la présentation du compte administratif 2009 devant le conseil municipal : manifestement, les résultats financiers 2009 montrent un redressement certain de l'ensemble des indicateurs de gestion. Les objectifs retenus dans le scénario budgétaire adopté fin 2008 ont été tenus voir améliorés.

Cependant, il convient de garder en mémoire que les finances communales, très fragiles structurellement, restent très dépendantes des évolutions externes. L'analyse conjointe des trois précédents exercices budgétaires montre bien qu'une fluctuation relativement minime des recettes peut impacter fortement l'ensemble des ratios financiers de la commune. Il convient donc de rester très prudent à la fois dans l'analyse des résultats (positifs ou négatifs) et dans l'évolution des dépenses pour les exercices à venir.

Ces efforts importants doivent cependant être accompagnés par les partenaires financiers de la ville, pour permettre aux mesures prises d'avoir un effet durable sur les comptes communaux.

1 – A partir du budget principal de la commune

A – LA SECTION DE FONCTIONNEMENT ET LA RIGIDITE DES DEPENSES

a) es charges de fonctionnement

La Chambre régionale des comptes note que le coefficient de rigidité des dépenses communales atteint un niveau préoccupant. La ville est consciente de cet état de fait et les orientations contenues dans son scénario financier 2009/2011 doivent permettre, comme en témoignent les résultats 2009, de revenir progressivement à une situation plus acceptable au niveau de ce ratio.

Concernant les dépenses de personnel, la ville tient à souligner qu'au regard de sa position en agglomération dense et de la situation sociale de sa population, et contrairement à la majorité des communes de la strate, un certain nombre de services sont indispensables à un fonctionnement harmonieux de la commune (médiation urbaine, politique de la ville, service jeunesse, accueil périscolaire...), nombre de ces services étant municipaux et non portés par des associations.

Cependant, la ville est consciente de toute la difficulté d'intervention en matière de masse salariale. Cela implique une forte réflexion dans les choix à opérer, afin de maintenir un équilibre satisfaisant entre les besoins de la population harfleuraise, l'utilité sociale des services et les exigences d'un maintien en masse des dépenses de gestion.

b) Les produits de fonctionnement

Comme de nombreuses collectivités locales, la ville d'Harfleur est victime d'un « effet de ciseaux », dû notamment à la forte baisse des recettes d'Etat (400 000 euros sur les exercices 2008 à 2010). La ville s'est donc engagée à développer une politique de recherche d'économie, à marquer une "pause" importante dans son programme d'investissement et à remettre sur le marché les éléments du patrimoine immobilier qu'elle n'a plus vocation à détenir du fait de l'avancement ou de la révision de ses projets de développement.

La commune pourra ainsi avec ce plan améliorer progressivement et sensiblement ses indicateurs financiers et restaurer ainsi ses marges de manœuvres financières.

Ce contexte financier mais aussi l'absence de mesures nationales en faveur des collectivités territoriales a conduit pour la première fois, depuis quatorze ans à une augmentation des impôts locaux en 2009.

Certes, cette décision permet de constater une recette supplémentaire annuelle (+ 304 392 euros, à partir de 2009) mais il est également certain que cette mesure entraîne des conséquences graves pour nos concitoyens en difficulté sociale.

B – LA SECTION D'INVESTISSEMENT ET L'ENDETTEMENT

a) Les dépenses d'investissement

La ville confirme que l'évolution de ses dépenses d'investissement est liée à chaque phase de réalisation d'un équipement structurant nécessaire aux besoins des habitants (construction du Pôle de Beaulieu en 2001 ou secteur Nord à partir de 2006).

La ville souhaite insister sur l'engagement pris lors de l'adoption du scénario 2009/2011, d'une très forte réduction du programme d'investissement en limitant à une enveloppe pluriannuelle de 500 000 euros les dépenses courantes d'investissement sans aucun nouveau programme au-delà de l'achèvement des opérations en cours (secteur Nord et création de vitraux).

Cette pause conséquente dans les dépenses d'investissement contribuera en complément des autres mesures décidées dans le cadre du scénario à redonner progressivement des marges de manœuvres financières à la commune.

b) Les ressources d'investissement

La Chambre régionale des comptes met en exergue une « dépendance » de la commune vis-à-vis des financeurs extérieurs.

La ville ne partage pas cette notion de dépendance, considérant d'une part, qu'elle se doit de pouvoir répondre aux partenariats d'objectifs demandés par les différents échelons territoriaux.

D'autre part, la ville tient à affirmer que si son objectif à travers le scénario sus-évoqué est assurément de permettre l'amélioration de l'autofinancement des projets d'investissement, elle estime cependant que la mobilisation de ressources extérieures par la recherche maximale de subventions d'équipement n'est pas le reflet d'une dépendance mais la traduction d'une véritable volonté de minimiser la charge financière résiduelle pour la commune.

De plus, la ville estime que pour des investissements bénéficiant durant plusieurs décennies aux différentes générations de citoyens harfleurais, il est équitable de répartir la charge financière sur ces générations en ayant recours à l'emprunt.

c) L'endettement

La ville souhaite souligner que les réaménagements successifs réalisés, avec toute la prudence nécessaire en la matière, sur la période du contrôle lui ont permis de réaliser des économies substantielles sur les frais financiers.

La ville réfute l'idée que le réaménagement de novembre 2008 visait plus à différer le paiement d'une échéance qui risquait d'être impayée qu'à optimiser sa dette. Pour information, au 2 avril 2009, la ville disposait de 824 424,89 euros en solde de trésorerie, somme plus que largement suffisante pour honorer cette échéance.

En outre, l'important ralentissement du programme d'investissement, conjugué aux efforts sur la section de fonctionnement, décidé dans le scénario financier de décembre 2008 doit permettre une amélioration sensible et progressive des ratios d'endettement de la commune. C'est ainsi que le compte administratif 2009 fait apparaître une capacité de désendettement de 11 années, soit 4 années de moins que le seuil d'alerte.

C – LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT ET LE FONDS DE ROULEMENT

La ville rejette totalement l'idée qu'elle est contrainte d'emprunter pour rembourser la dette. Ceci est contraire aux règles de la comptabilité publique et la Ville tient à réaffirmer qu'elle a toujours respecté strictement ces règles, ainsi que les prescriptions de l'instruction comptables M14.

D – LA TRESORERIE

Dans son analyse sur la façon dont la commune utilise ses lignes de crédits de trésorerie, la Chambre régionale des comptes émet « des inquiétudes » et adresse « une sévère mise en garde ». La ville ne comprend pas les remarques faites à ce sujet par la Chambre régionale des comptes et réfute complètement l'idée d'une mauvaise utilisation des lignes de trésorerie.

En premier lieu, la Chambre régionale des comptes indique que la « commune mobilise ses lignes de crédits pour des montants annuels globaux très importants ».

Il est à noter que la ville n'a jamais reçu ni des établissements financiers ayant accordé les lignes de trésorerie successives à la ville sur la période écoulée, ni des services de l'Etat la moindre remarque à ce sujet.

En ce qui concerne le grief fait à la ville d'avoir utilisé sa ligne de trésorerie jusqu'au plafond, début 2008, pour la rembourser par la suite après la mobilisation d'un emprunt, la commune souhaite préciser qu'il s'agit bien là d'une véritable stratégie de gestion. En effet, cette ouverture de ligne de crédit présentait des conditions financières plus avantageuses que l'emprunt contracté.

La ville a depuis longtemps fait le choix de mobiliser en priorité les lignes de trésorerie, ressources financières moins onéreuses, avant de lever des emprunts.

Comme toutes les collectivités, la ville, qui ne bénéficie pas de rémunération sur son compte de dépôt au Trésor public, tend à appliquer le principe de la « Trésorerie zéro », que les spécialistes des finances locales jugent de bonne gestion. C'est pourquoi, la ville, surtout dans l'attente de versement de subventions et plutôt que de débloquer des emprunts, plus onéreux au niveau des frais financiers, fait le choix d'utiliser une ligne de trésorerie.

La ville tient en outre à préciser qu'en 2009, elle a pu sans problème faire face à toutes ses dépenses. La ligne de trésorerie a été entièrement remboursée au 26 février 2009 et aucun tirage n'a été effectué après cette date.

Le solde de trésorerie au 31 décembre 2009 était de 1 143 458 euros.

V - LES GRANDES OPERATIONS D'INVESTISSEMENT ET LA COMMANDE PUBLIQUE

1 - Les grandes opérations d'investissement

A – L'AMENAGEMENT DU SECTEUR NORD

Le rapport de la Chambre régionale des comptes souligne, à juste titre, que l'aménagement du « Ssecteur Nord » du centre ville représente le projet phare du programme municipal depuis deux mandats. Ce projet complexe est exceptionnel dans les investissements de la ville et représente un enjeu déterminant d'aménagement urbain et de développement social pour la commune.

Sans intervention urbaine forte dans ce secteur, le centre d'Harfleur se serait retrouvé encore plus « retranché » dans des limites réduites et invisibles depuis les grandes voiries d'agglomération et les deux autres quartiers périphériques auraient été fortement pénalisés dans leur accès aux services publics locaux.

La ville réaffirme que, comme indiqué dans toutes les notes d'opportunité du projet, La Forge n'est pas qu'un simple équipement à vocation culturelle mais bien un équipement polyvalent associatif et culturel, s'inscrivant dans l'aménagement cohérent du secteur Nord (La Forge, le mail piétonnier, le parc de stationnement et l'entrée de ville), lui même conçu comme le moyen de renforcer les liens urbains et sociaux entre les trois quartiers de la ville. Dès l'origine, le projet a été étudié pour être complémentaire des équipements existants dans l'agglomération. Lors de l'inscription en 2003 de ce projet dans le contrat d'agglomération, aucun des partenaires (Etat, région, département) n'en a remis en cause ni la pertinence ni le dimensionnement.

De plus, la ville ne partage absolument pas l'avis de la Chambre régionale des comptes selon lequel « l'agglomération serait déjà richement dotée en équipements culturels ». Cette affirmation est contraire à l'avis exprimé localement par les professionnels du secteur de l'animation culturelle. Elle est également en contradiction avec les projets d'ores et déjà envisagés dans l'agglomération havraise et avec les besoins évoqués dans les différentes instances d'agglomération.

De même l'affirmation selon laquelle l'équipement apparaît « totalement disproportionné par rapport à l'usage que la commune pourra en faire » relève plus d'un jugement d'opportunité que d'une analyse basée sur des faits.

Une politique culturelle municipale doit intégrer une synergie entre programmation institutionnelle de spectacles vivants, découvertes et réflexion autour des problématiques sociales, moments festifs et implication citoyenne. Le niveau de réservation de l'équipement, après à peine six mois de fonctionnement ainsi que les demandes et besoins déjà exprimés pour 2011 par des acteurs culturels dont les associations, viennent totalement contredire cette assertion.

La ville tient enfin à souligner qu'en tant qu'équipement associatif et culturel polyvalent, La Forge correspond non seulement aux besoins sociaux et culturels de la population harfleuraise mais permettra également, à l'échelle de l'agglomération, d'être complémentaire des offres existantes.

Concernant le plan de financement, la ville souhaite indiquer que toutes les conventions financières ont été soldées et que les états de dépenses fournis en appui aux demandes de versement des subventions sont absolument conformes aux arrêtés de subvention et aux travaux réalisés. Aucun financeur n'a d'ailleurs émis la moindre remarque à ce sujet.

La ville s'étonne vivement de la remarque de la Chambre régionale des comptes selon laquelle la ville n'aurait pas fourni de « justificatifs probants » attestant du coût réel de l'opération. Les chiffres fournis à la Chambre régionale des comptes lors des différentes étapes du contrôle s'appuient bien évidemment sur les marchés signés et sur les dépenses constatées dans la comptabilité communale. La ville est disponible pour tout contrôle complémentaire que la Chambre régionale des comptes souhaiterait mener à ce sujet.

Le chiffre de 8 631 342 euros hors taxes correspond exactement à l'ensemble des dépenses engagées et inscrites au budget et intègre les révisions de prix estimées.

Enfin, la ville souhaite souligner la faiblesse des avenants passés sur l'ensemble des lots (1,47 % du coût total hors taxes du projet) preuve, s'il en était besoin, de la grande rigueur que la Ville apporte au suivi de ses marchés de travaux, dans ce dossier comme dans les autres.

Concernant les coûts de fonctionnement de l'équipement La Forge, la Ville réaffirme que seul un poste de régisseur technique a été créé. Le reste du fonctionnement de l'équipement est assuré dans le cadre des missions « ordinaires » des services.

Enfin, la ville tient à souligner qu'elle a perçu une subvention de la Région pour équiper La Forge en matériel scénographique, ce qui limite considérablement la nécessité de recourir à la location de matériel.

B – LA CREATION DE VITRAUX CONTEMPORAINS POUR L'EGLISE SAINT-MARTIN

La création de vitraux contemporains pour l'église Saint-Martin est une étape et un élément structurant du long processus de valorisation du patrimoine historique communal que la ville a entrepris depuis plus de vingt ans.

La ville ne comprend pas la remarque de la Chambre régionale des comptes concernant la supposée « carence de la commune à déposer dans les délais un dossier de subvention FEDER ». Dans sa réponse au rapport provisoire de la Chambre régionale des comptes, la ville a largement expliqué les différentes étapes du montage du plan de financement de cette opération.

Disposer sur un tel dossier du soutien financier conjugué (représentant 69,94 % du coût total du projet) de l'Etat au titre de la commande publique, de la D.R.A.C., de la région, du département, de la Fondation Gaz de France ainsi que de la Fondation du Patrimoine est au contraire à mettre à l'actif de la grande mobilisation de la municipalité, de la bonne connaissance des différents dispositifs de financement et de la grande qualité du dossier présenté à ces différents partenaires.

La non participation du FEDER est liée non pas à une carence de la ville mais aux modalités d'instruction du dossier par l'Etat au titre de la commande publique et aux règles d'attribution du FEDER qui ont été modifiées en cours d'instruction de la demande de subvention. D'autre part, la Ville tient à souligner que l'écart de financement représente 9 % du coût global du projet.

La procédure suivie par la ville dans ce dossier n'a relevé en aucune manière d'une approche précipitée ou hasardeuse mais au contraire a été la traduction d'une maîtrise des procédures complexes inhérentes à ce type de dossier de demande de subvention.

2 – La commande publique

La ville relève tout d'abord que la Chambre régionale des comptes ne soulève pas de problèmes particuliers quant à la gestion des achats et des marchés passés par la collectivité. La ville tient à souligner qu'elle s'est toujours appliquée à suivre au plus près et à appliquer les réglementations existantes en la matière.

La création d'une fonction « achat » au sein des services municipaux, qu'elle soit centralisée ou décentralisée, montre tout l'intérêt que la ville attache à la gestion la plus stricte des achats, par une mise en concurrence régulière et ouverte permettant d'obtenir les conditions financières et techniques les plus avantageuses pour la gestion municipale.

Concernant le marché de maîtrise d'œuvre des travaux d'aménagement du secteur nord, la ville tient à souligner qu'elle a appliqué à ce marché la même rigueur que pour l'ensemble des autres procédures de mise en concurrence qu'elle est amenée à engager. La ville reconnaît que le rapport de présentation aurait dû relater de manière plus exhaustive les modalités de délibération du jury. Concernant le reproche d'une réponse tardive sur le déroulement du jury, la ville souligne qu'elle n'a été sollicitée sur ce point qu'au moment du rapport provisoire de la Chambre régionale des comptes et qu'elle a apporté ses réponses dans le délai réglementaire des deux mois qui lui était accordé. La ville s'engage, à l'avenir, à veiller scrupuleusement, à la transcription complète des modalités de choix dans le cadre des procédures d'attribution des marchés.

La ville réaffirme donc la sincérité et l'absence d'irrégularité dans la sélection des trois maîtres d'œuvre amenés à concourir pour la deuxième phase.

Le déroulé de la première phase a été le suivant : à l'issue de l'examen des soixante-dix dossiers présentés, un classement a été établi. Sur la base de ce classement, le jury a décidé de retenir les cinq candidats arrivés en tête afin de procéder à un réexamen approfondi des dossiers présentés et déterminer ensuite les trois candidats retenus pour la seconde phase du concours.

Un deuxième examen des cinq dossiers retenus a donc été fait et après discussion entre les membres du jury une nouvelle notation consensuelle entre les membres du jury a été attribuée à chaque dossier.

C'est sur la base de ce deuxième classement du jury que les trois premières équipes ont été admises à participer au second tour du concours.

Il n'a donc été commis aucune irrégularité ni erreur dans la procédure d'attribution du marché de maîtrise d'œuvre et, c'est conformément au choix du jury que l'équipe Bernard-Simonet a pu participer au second tour du concours.

VI - LA POLITIQUE DE PREEMPTION URBAINE

Gérer une ville c'est prévoir, anticiper et agir notamment en matière d'urbanisme. La constitution de réserves foncières et l'utilisation du droit de préemption urbain sont des outils majeurs pour une ville comme Harfleur qui ne veut pas subir la spéculation immobilière ou voir son centre ville commercial désertifié et sans activité.

Il est certain que depuis plus de quinze ans, la ville d'Harfleur mène une politique volontariste de sauvegarde de son commerce dont les résultats sont visibles et reconnus notamment par les chambres consulaires.

La ville ne peut suivre la Chambre régionale des comptes en ce qu'elle estime que la mise en œuvre du droit de préemption urbain en matière de sauvegarde commerciale relève « d'impréparation et d'improvisation ».

En effet, dans les objectifs de la convention F.I.S.A.C. signée en 1997, sous l'égide du Délégué régional au commerce et à l'artisanat, l'exercice du droit de préemption urbain, pour des locaux situés dans le périmètre de la convention (centre ancien et Beaulieu) et stratégiquement bien situés, locaux désaffectés ou promis à la transformation en logements, avait été reconnu comme un outil indispensable permettant d'atteindre les objectifs généraux de la convention.

Le nombre d'acquisitions sur trois ans pour ce programme avait même été estimé à une dizaine et assujetti à une aide de l'Etat sur les acquisitions et travaux.

La ville disposait donc en la matière, d'objectifs stratégiques et opérationnels, qu'elle s'est attachée à mettre en œuvre et à son sens, avec succès.

Pour ce qui est du dossier relatif à l'Hostellerie du Prieuré, au 52 rue de la République et pour réfuter à nouveau « l'improvisation qui caractérise l'action de la commune en ce domaine », la ville souhaite réaffirmer que la politique foncière de la ville en matière de locaux commerciaux a toujours été réalisée en totale transparence et accord avec les partenaires, dont l'Etat, co-signataire de la convention F.I.S.A.C.

C'est ainsi que l'acquisition de l'Hostellerie du Prieuré, fut inscrite dans le programme « de pépinière d'entreprise éclatée » et reçue une aide de l'Etat de 20 % .

Pour ce qui est de l'activité s'y déroulant actuellement, elle a été confiée à un restaurateur de renom sur la place havraise, Monsieur Pierre Hébert qui depuis quelques mois développe une activité de traiteur et organise dans l'enceinte même de l'Hostellerie du Prieuré des réceptions.

Même s'il ne s'agit plus de restauration sur table, l'objectif de la Ville de se servir de ce lieu pour en faire une référence culinaire est en passe de se concrétiser.

Au terme du bail précaire signé avec Monsieur Pierre Hébert, la ville mettra en vente l'ensemble immobilier de l'Hostellerie du Prieuré au prix fixé par les services de France Domaines, soit au profit du locataire actuel soit à un tiers qui consentira alors un bail commercial classique à la SARL si celle-ci désire continuer son activité.

La ville tient à souligner que les procédures de maintien du développement de l'activité commerciale doivent s'envisager sur de longues périodes. D'ailleurs plusieurs exemples d'opérations finalisées prouvent le bien fondé de cette politique : ainsi l'installation de la boutique d'Artisans du Monde, rétrocédée aujourd'hui à un propriétaire privé ainsi que l'installation d'une boucherie en centre ville et la vente concomitante des murs commerciaux ont permis au coeur de la ville le maintien d'activités commerciales et l'inscription au budget de la ville d'une recette correspondante au montant de l'investissement précédemment effectué.

VII – LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Sur le régime indemnitaire, la ville tient à souligner que son évolution à compter de 2004 s'est faite après des négociations fructueuses avec les représentants du personnel (Organisation Syndicale et Comité Technique Paritaire). Située dans une agglomération dense, Harfleur ne pouvait plus longtemps être dans une situation dans laquelle ses agents territoriaux seraient en situation moins favorable que ceux des autres collectivités de l'agglomération. Cette situation s'est renforcée avec la mise en place de la CODAH dont les postes offrent un régime indemnitaire nettement plus favorable que celui constaté sur la commune d'Harfleur.

Pour maintenir une dynamique et une motivation au sein de ses services, la Ville se devait donc de faire évoluer son système indemnitaire. Les montants du régime indemnitaire réactualisé, bien qu'important au regard de son budget, restent cependant largement inférieurs et sans commune mesure avec ceux pratiqués dans les autres collectivités de l'agglomération.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE LA COMMUNE D'HARFLEUR

Je note que les éléments fournis en réponse aux questionnements et observations du rapport provisoire peuvent être repris pour l'essentiel pour expliciter certains aspects du rapport définitif.

Outre cette remarque préliminaire, j'avais apporté, lors des entretiens, un certain nombre de remarques sur les divers éléments formulés dans les premières communications. Je les confirme aujourd'hui.

Les fluctuations constatées notent effectivement les faiblesses structurelles de nos finances locales. Nous avons évoqué les contraintes liées à l'environnement intercommunal et l'imbrication des populations sollicitant un ensemble de prestations et services comparables à ceux qui sont offerts sur les territoires de la proche agglomération.

La mise en place de la CODAH n'a fait que renforcer les exigences générées par cette proximité. La tendance naturelle à revendiquer certaines égalités de traitement des habitants d'un même bassin de vie nous a conduit à solliciter avec insistance des mesures fortes de solidarité intercommunale au sein de la CODAH pour réduire autant que possible les disparités marquantes entre les différents membres communautaires.

INVESTISSEMENTS ET ENDETTEMENT

Les modulations constatées au fil des années sont évidemment liées à la réalisation de certains programmes, inscrits dans nos « projets de ville » et des opportunités d'appuis, aides et financements divers. Les périodes de mise en oeuvre sont, pour la plupart, dépendantes des durées d'instruction des dossiers et des engagements de nos financeurs potentiels. Nous retrouvons ce type de décalage dans nos divers aménagements urbains, en liaison avec la valorisation du centre ancien comportant la réalisation du plateau piétonnier du centre ancien ainsi que l'aboutissement des travaux de réhabilitation de l'église St Martin. Notre inévitable recours aux participations extérieures a rendu souvent difficile le choix d'un étalement plus confortable et plus compatible pour nos budgets successifs. Nous avons pu néanmoins, dans ces conditions, bénéficier d'aides et de financements sans lesquels nous n'aurions pas pu assurer seuls certaines charges. (département, région, organisme tels que le FISAC, les Bâtiments de France...)

POLITIQUE ACTIVE DE PREEMPTION

Le souci majeur fut de préserver le potentiel économique et commercial du centre ville, conforté encore par le maintien et le développement des différentes structures administratives et sociales (ASSEDIC, ANPE, Perception, Poste....) Le volet touristique était naturellement intégré à cette démarche sans toutefois en constituer un axe majeur d'activité comme semble l'affirmer le rapport

Cette pratique, appliquée au centre ville, sans être pour autant systématique, a permis de conserver un nombre significatif de surfaces à vocation commerciale en évitant les choix irrémédiables de transformation de locaux commerciaux en habitation. Cette orientation a notamment motivé notre insistance à maintenir, avec l'auberge du Prieuré, une restauration gastronomique dans l'éventail des structures d'accueil au centre ville.

Toutes ces différentes options restent naturellement fidèles aux orientations largement partagées par les habitants de notre commune qui se sont exprimés dans toutes les séries de concertations menées autour de notre projet de ville. Si la conduite de certains dossiers a pu souffrir parfois de réductions unilatérales de financement, nos choix ont été confortés et encouragés à travers les satisfactions témoignées en finalité par nos différents partenaires.(milieux associatifs, organismes officiels, représentant de l'Etat...)

Je tenais apporter mon point de vue qui rejoint sans aucun doute celui de mon successeur à travers la politique municipale conduite dans le contexte difficile d'une fiscalité locale de plus en plus défavorable à nos collectivités locales.