



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LIÉVIN
(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 mai 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	5
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE.....	6
1.1 Organisation et gouvernance de la commune	6
1.2 Les relations avec les acteurs institutionnels du territoire	7
1.2.1 Les relations avec la communauté d’agglomération de Lens-Liévin	7
1.2.2 Les relations avec la société d’économie mixte « Territoires Soixante-Deux »	8
2 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE.....	12
2.1 La tenue des comptes	12
2.1.1 Le patrimoine.....	12
2.1.2 Les restes à réaliser	13
2.1.3 Les relations avec les budgets annexes.....	13
2.1.4 Les régies	14
2.2 Situation financière	15
2.2.1 Analyse financière rétrospective.....	16
2.2.2 Analyse financière prospective.....	21
2.2.3 Étude de deux politiques communales.....	23
3 RESSOURCES HUMAINES.....	28
3.1 Présentation et organisation	28
3.2 Effectifs.....	28
3.3 Régime indemnitaire	29
3.4 Temps de travail.....	30
3.4.1 La durée du temps de travail.....	30
3.4.2 Heures supplémentaires	31
3.4.3 L’absentéisme	32
4 COMMANDE PUBLIQUE.....	35
4.1 Organisation et activité	35
4.2 Le renouvellement de la délégation de service public du centre aquatique Nauticaa... 35	
4.2.1 Présentation.....	35
4.2.2 La procédure	36
4.2.3 Mise en place et suivi	37
ANNEXES	38

SYNTHÈSE

Liévin (Pas-de-Calais), commune de plus de 30 000 habitants du bassin minier, présente des indicateurs socio-économiques qui, bien qu'en légère amélioration, sont dégradés, avec un taux de chômage et un niveau de précarité des ménages élevés. La mutualisation avec la communauté d'agglomération de Lens-Liévin, dont elle est membre fondateur, reste peu développée. Le maintien de services municipaux chargés de l'habitat, du développement territorial et des autorisations de droit des sols se présente comme une déclinaison opérationnelle locale de compétences communautaires.

Actionnaire de la société d'économie mixte (SEM) « Territoires Soixante-Deux », principal aménageur de la commune, cette dernière a, sur la période, procédé au règlement des conventions échues. Pour l'essentiel, ces opérations, qui affichaient des objectifs très ambitieux, n'ont pas été menées à leur terme. Le bilan opérationnel et financier global est très défavorable à la commune. Elle a dû supporter les déficits de ces concessions, qui s'élèvent à 6,2 M€, auxquels s'ajoute le prix de rachat des terrains pour 8,9 M€. Elle s'est, en plus, portée garante des emprunts souscrits par la SEM pour 8 M€. Reste à sa charge la délicate commercialisation de lotissements, qui présente au surplus un risque de ventes en dessous du prix du marché.

Si les éléments relatifs à la fiabilité des comptes, tels que relevés dans le précédent rapport de la chambre, ont dans leur ensemble été régularisés, la qualité de l'information relative au patrimoine, la fiabilité du traitement comptable des subventions versées aux budgets annexes et l'inscription des restes à réaliser sont à améliorer.

Nonobstant la remunicipalisation de certaines activités, la situation financière de la commune reste équilibrée grâce au maintien d'un niveau élevé de dotations. Toutefois, le rythme d'évolution des dépenses de personnel et des charges générales reste soutenu. Il conviendrait que la collectivité s'assure de la soutenabilité financière de ses investissements afin d'ajuster ses moyens de financement. Des études de projection financière sont en cours d'élaboration à cette fin.

La gestion des ressources humaines gagnerait à être plus rigoureuse. La durée du travail des agents municipaux est inférieure à la durée légale, du fait d'un régime local très ancien qui ne revêt pas les caractéristiques d'un avantage acquis justifiant une dérogation. La progression de l'absentéisme, malgré l'existence d'une prime d'assiduité, représente, en termes d'heures perdues, l'équivalent de plus d'une cinquantaine d'agents ; la collectivité s'est engagée à prendre des dispositions pour répondre à cet enjeu de gestion.

La commune de Liévin a mis en place, en juillet 2018, une police municipale de proximité d'une trentaine d'agents expérimentés, dans le cadre de recrutements externes. Non armée, elle est présente dans les quartiers sur de larges amplitudes horaires. Malgré l'importance de cette mesure, aucun cadrage budgétaire n'a été préalablement défini, de même qu'aucun bilan financier sur son coût global de création n'a été réalisé. La chambre l'estime, pour sa part, à plus de 2,3 M€, dont 0,9 M€ en année pleine pour les charges de personnel.

RECOMMANDATIONS¹

Rappels au droit (régularité)

	<i>Totalement mis en œuvre²</i>	<i>Mise en œuvre en cours³</i>	<i>Mise en œuvre incomplète⁴</i>	<i>Non mis en œuvre⁵</i>	<i>Page</i>
Rappel au droit n° 1 : conditionner le versement de subventions aux budgets annexes industriels et commerciaux au respect des dérogations prévues à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.				X	14
Rappel au droit n° 2 : procéder à la nomination des régisseurs, conformément aux articles R. 1617-2 et R. 1617-3 du code général des collectivités territoriales.	X				15
Rappel au droit n° 3 : se conformer à la durée réglementaire du temps de travail, en application du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.				X	31

¹ Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

² L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions permettant de répondre à la recommandation.

³ L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et fait part d'un commencement d'exécution. Il affirme avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.

⁴ L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.

⁵ L'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir la volonté de le faire. Aucun commencement d'exécution n'est mis en avant.

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

Recommandations (performance)

	<i>Totalement mise en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Mise en œuvre incomplète</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
Recommandation n° 1 : mettre à jour l'inventaire des biens et s'assurer de sa cohérence avec l'état de l'actif tenu par le comptable public, afin de donner une image fiable du patrimoine de la collectivité.		X			12
Recommandation n° 2 : élaborer une prospective financière permettant d'assurer la soutenabilité financière des investissements.		X			22
Recommandation n° 3 : mettre en place un contrôle des heures travaillées dans la collectivité.				X	32
Recommandation n° 4 : instaurer une politique de prévention et de réduction de l'absentéisme au titre de la maladie ordinaire.				X	33

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Liévin (Pas-de-Calais) a été ouvert le 16 juillet 2018 par lettre du président de la chambre adressée à M. Laurent Duporge, maire et ordonnateur en fonctions sur toute la période.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 29 novembre 2018 avec le maire.

Lors de sa séance du 11 décembre 2018, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été communiquées au maire. Des extraits du rapport ont été adressés à des tiers concernés.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, dans sa séance du 21 mai 2019, a arrêté les observations définitives suivantes.

Celles-ci portent sur le suivi réservé aux observations du précédent contrôle, les relations de la commune avec certains organismes tiers, la fiabilité des comptes et la situation financière, la gestion des ressources humaines ainsi que certains aspects de la commande publique, dont le renouvellement de la délégation de service public relative au centre aquatique.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Liévin, située dans l'arrondissement de Lens, fait partie du pôle métropolitain de l'Artois et du Bassin Minier. M. Laurent Duporge en est le maire depuis janvier 2013.

Sa population de 31 237 habitants, selon les dernières données du recensement⁶, a baissé de 2 % en cinq ans.

Les indicateurs socio-économiques du territoire sont peu favorables avec 34 % seulement des ménages imposés, un revenu médian de 15 341 € et un taux de chômage le plus important des arrondissements du Pas-de-Calais. Le taux de chômage⁷ de la zone d'emploi Lens-Hénin, de 13,2 % au 4^{ème} trimestre 2018, est en légère amélioration.

La commune dispose d'un budget de 45 M€ en fonctionnement et emploie plus de 476 agents équivalents temps plein en 2018.

1.1 Organisation et gouvernance de la commune

En 2015, en application des précédentes recommandations de la chambre, la commune a repris la gestion directe la salle de spectacles Arc-en-ciel, sous statut associatif, et de la caisse des écoles, ce qui n'est pas sans incidence sur sa situation financière (cf. infra).

L'organisation de la commune s'articule autour du maire en quatre pôles, dont un pôle ressources relevant du directeur général des services, ainsi que des services rattachés directement au maire, comme la police municipale depuis juillet 2018. Les relations très imbriquées entre la commune et le centre communal d'action sociale (CCAS), n'ont été formalisées qu'en octobre 2018, dans une convention qui définit les contributions de la ville au fonctionnement de la structure, suite au contrôle de la chambre sur celle-ci⁸.

Un faible niveau d'encadrement est constaté, malgré de nombreuses activités exercées en régie directe : seuls 6,1 % des agents occupent un poste d'encadrement supérieur en 2017⁹.

La commune ne dispose pas d'outils de pilotage stratégique, les règles de gestion sont peu formalisées et faiblement dématérialisées. Le contrôle interne, qui a vocation à identifier et prévenir des zones de risques, pourrait être amélioré afin de constituer un véritable outil d'aide à la décision, dans un environnement de plus en plus contraint financièrement.

En réponse aux observations de la chambre, le maire indique envisager la mise en place d'un contrôle interne. Il précise, par ailleurs, avoir affecté un cadre supérieur pour évaluer les politiques publiques menées par la commune.

⁶ Source : INSEE 2015.

⁷ Source : INSEE. À titre indicatif, le taux de chômage sur la même zone d'emploi était de 16,6 % au 4^{ème} trimestre 2014.

⁸ Rapport 2018 de la chambre régionale des comptes Hauts-de-France, CCAS de Liévin.

⁹ Contre 9,3 % de catégorie A dans l'ensemble de la FPT. Source : Portrait statistique des cadres de la FPT – observatoire de l'emploi métiers et compétences de la FPT (CNFPT) – chiffres 2016.

1.2 Les relations avec les acteurs institutionnels du territoire

1.2.1 Les relations avec la communauté d'agglomération de Lens-Liévin

La ville de Liévin est membre de la communauté d'agglomération de Lens-Liévin (CALL), dite « Communaupôle », dont le siège est à Lens, et qui comprend 36 communes pour une population de l'ordre de 250 000 habitants. Elle a adhéré à l'intercommunalité en 1968 alors que celle-ci constituait un district.

Le maire de Liévin est le premier vice-président de la CALL, dont le président est le maire de Lens.

Un schéma de mutualisation couvrant la période 2015-2020 a été adopté par le conseil communautaire le 13 décembre 2016. Il prévoit, en particulier, la participation à des groupements de commandes, sans qu'il soit possible d'identifier, à ce stade, les économies qui en résulteraient.

Aucun service de la ville de Liévin n'est mutualisé avec ceux de l'agglomération ; par ailleurs, aucun équipement culturel et/ou sportif (tel que la piscine et le stade couvert) installé sur le territoire communal n'a été déclaré communautaire.

A contrario, certaines compétences communautaires connaissent une forte déclinaison locale. La commune justifie cette situation par leur préexistence avant la prise de compétence par la communauté d'agglomération.

Le président de la CALL et le maire considèrent, en réponse aux observations provisoires, que leurs actions respectives sont complémentaires. Ainsi, la communauté d'agglomération détermine la politique de logement notamment social, alors que la commune, au sein de son service habitat, ne se charge essentiellement que de réceptionner les demandes de logements et d'orienter celles-ci. Le maire précise, à cette occasion, dans sa réponse que « la communauté d'agglomération met en place les dispositifs contractuels de développement urbain et d'insertion économique et sociale d'intérêt communautaire, alors que la ville au travers de son programme "politique de la Ville", met en application sur le territoire communal des actions qui se veulent être la déclinaison opérationnelle de la politique communautaire, sous l'impulsion financière de celle-ci ».

La commune a, par ailleurs, conservé son service d'autorisation de droit des sols, conformément aux possibilités offertes par la loi ALUR¹⁰, qui œuvre pour deux communes membres de la CALL (Souchez et Ablain-Saint-Nazaire), alors même que la communauté d'agglomération exerce cette compétence depuis 2015.

Le président de la CALL précise, dans sa réponse, que cette situation s'explique par le fait que l'intervention de l'intercommunalité s'adresse prioritairement aux communes de moins de 10 000 habitants, depuis qu'en application de la loi ALUR, l'État a mis fin à la mission d'assistance technique à l'instruction des autorisations du droit des sols qu'il exerçait jusqu'alors, à titre gracieux.

¹⁰ Loi n° 2014-366 Accès au Logement et à un Urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014.

La chambre relève que ces trois services emploient, au total, une dizaine de personnes, entièrement à la charge de la commune.

1.2.2 Les relations avec la société d'économie mixte « Territoires Soixante-Deux »

La commune est actionnaire de la société d'économie mixte (SEM) « Territoires Soixante-Deux ». Sa participation est évaluée dans ses comptes à 264 820 €. Le capital social de la SEM étant de 33 198 880 €, la ville détient donc moins d'1 % du capital social (0,7 %). Néanmoins, elle est représentée au conseil d'administration de la société dans le cadre de son appartenance à l'assemblée spéciale, qui regroupe l'ensemble des actionnaires publics dont la participation au capital n'est pas suffisante¹¹.

La SEM a été le principal, si ce n'est l'unique aménageur de la commune. Le suivi des opérations concédées par la commune a été inégal, comme en témoignent les transmissions discontinues des comptes rendus annuels à la collectivité.

Sur la période de contrôle, la commune a procédé à la clôture de cinq concessions publiques d'aménagement, présentées ci-dessous, qui ont été conclues, principalement, sous un régime juridique qui place les risques et périls de l'opération à la charge du concédant, c'est-à-dire la commune.

La concession « Gambetta » ou « centre-ville », signée en 1984, prévoyait au cœur de ville la création de logements (accession à la propriété, logements sociaux), d'une galerie commerciale couverte, d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et le centre Arc-en-ciel. Elle a été émaillée de nombreux avenants : la galerie commerciale a, notamment, été transformée en bibliothèque municipale. La concession a expiré le 25 août 2013 sans que les comptes définitifs de l'opération n'aient été présentés.

Le protocole de clôture, délibéré par le conseil municipal en juillet 2015, acte la remise d'ouvrages à titre gratuit à la collectivité (un square, plusieurs parcelles et espaces verts), d'une part, et le transfert, à son profit, de terrains et immeubles pour un montant de 1 086 882,2 € TTC, d'autre part. Si le bilan fait apparaître un excédent de 975 137,07 €, au bénéfice de la commune, il témoigne aussi du fait que les objectifs initiaux de ce projet très ambitieux n'ont pas été atteints.

La concession d'aménagement d'urbanisation de la cité du 2/5 rue Emile Zola dite « Fossé à Sec », signée en 2002, avait pour objectifs la viabilisation de terrains en vue de la construction de logements privés, la création d'un collège et de sa salle de sport attenante, et un institut thérapeutique éducatif et pédagogique associatif. L'opération relative aux lotissements se décomposait en trois phases mais aucune cession n'est intervenue depuis avril 2013, ce qui a conduit la commune à intervenir au titre de la remise en état et de la sécurisation des terrains inoccupés. Au terme de la convention, en 2015, l'opération était inachevée. À titre d'exemple, sur les 72 lots du lotissement, 52 destinés à l'habitation individuelle¹² n'avaient pas trouvé

¹¹ Pour être représenté directement, un actionnaire doit disposer d'une part d'au moins un seizième du capital social.

¹² Selon le dernier compte rendu d'activité de concession, la SEM a perçu 2,4 M€ sur les 7,8 M€ de recettes escomptées, soit un taux de commercialisation de 31 %.

preneur alors que l'objectif était d'accueillir 220 familles selon la convention initiale. Si l'institut thérapeutique a bien été construit et les terrains ont été aménagés par la SEM, la commercialisation s'est avérée peu efficiente.

La commune a alors créé, dès mars 2015, le budget annexe « Grand Siècle » et a racheté les terrains viabilisés, soit 13 lots du premier lotissement « Grand siècle », 18 lots situés en proximité de la « cité du 2 » et 52 lots du côté du collège. Le coût d'acquisition s'élève à plus de 4,9 M€ TTC.

Le 22 décembre 2015, le conseil municipal a procédé à la clôture de la concession ; la commune a dû également s'acquitter, en 2016, du solde des participations 2014 et 2015 (0,6 M€) et du déficit à sa charge (1,027 M€), soit 1,675 M€ au total.

Alors que l'estimation initiale du projet destiné à la seule viabilisation de terrains était de 4,9 M€, le montant final a doublé, faisant passer l'intervention de la commune de la couverture d'un déficit de l'ordre de 120 000 € au versement de participations à hauteur d'1,5 M€, en garanties d'emprunt, tout en conservant à sa charge le risque financier de l'opération. Selon le dernier compte rendu d'activité de concession, la SEM aurait perçu de l'ordre de 0,7 M€ au titre de la rémunération forfaitaire et 0,2 M€ de rémunération à l'avancement.

Au total, plus de 6,5 M€ TTC ont été payés par la ville afin de procéder à la clôture de la concession et reprendre la commercialisation des terrains à sa charge. En 2015, ce sont 3,050 M€ qui ont été versés à la signature de l'acte, financés par reprise sur provision du même montant. Le solde de 3,5 M€ a dû être réglé avant le 30 juin 2016.

La concession « Petit-Bois Cracovie » a été conclue en 2002. Elle visait l'aménagement de deux zones d'habitation, dont un lotissement. Les opérations foncières (acquisitions de terrains) et les travaux, de viabilisation en particulier, ont été achevés. En revanche, les lots n'ont pas été intégralement commercialisés¹³. La commune a décidé de procéder à la clôture, au 31 décembre 2015, de cette concession plutôt que d'envisager une éventuelle prolongation.

Elle a dû, de ce fait, régler le déficit de l'opération à sa charge, soit 3,9 M€, selon le bilan établi en janvier 2016.

En reprenant elle-même la commercialisation de 22 lots libres rachetés à la SEM pour 2,6 M€ TTC, la commune de Liévin a décidé de la création, en juin 2016, d'un budget annexe dédié baptisé « Lotissement La Sablière ».

La concession « Marie Liétard », du nom de la rue à aménager, en novembre 1993, était ambitieuse, en voulant créer une jonction entre le centre-ville et la zone commerciale. Cette opération a été un échec. Selon les termes du contrat, la concession a pris fin le 31 décembre 2006. Aucune clôture n'a été réalisée avant le protocole transactionnel établi en juillet 2015. Ce dernier prévoit une remise des biens pour 173 326 €, ainsi que le versement du solde positif de 107 439,4 € à la commune.

Enfin, la commune a procédé à la clôture anticipée de la concession « Jean Jaurès ». Conclue en novembre 2009 aux risques de l'aménageur, elle devait permettre l'aménagement et la construction de logements et commerces à proximité du Louvre-Lens. La décision du

¹³ La SEM a perçu 4,4 M€ de recettes au titre des cessions sur un bilan prévisionnel estimé à 5,6 M€, soit un taux de réalisation de 78 %.

Musée du Louvre d'y implanter son pôle de conservation des collections (ses « réserves ») en mai 2015 a modifié totalement l'économie du contrat et entraîné sa résiliation. Aucune participation de la commune n'a été appelée sur les 3 M€ prévus au contrat.

Le bilan de clôture établi en septembre 2016 fait apparaître un solde négatif de 1 696 224,19 € HT à la charge du concessionnaire. Le conseil municipal de Liévin a estimé, en sa séance du 13 octobre 2016¹⁴, qu'il devait prendre cette somme à sa charge du fait que la résiliation anticipée du contrat était à son initiative pour répondre aux demandes du Musée du Louvre. La SEM a eu des difficultés à suivre le calendrier des engagements en matière d'acquisitions foncières et de travaux de viabilisation, compte tenu de tensions sur sa trésorerie de l'époque.

Par ailleurs, trois concessions d'aménagement avec la SEM « Territoires Soixante-Deux » sont toujours en cours.

L'opération dite « Vent de Bise », conclue en 1994, visait le réaménagement de voiries communales et la réalisation de parkings, la construction d'un nouveau centre d'éducation motrice dans le quartier Vent de Bise et la réhabilitation et transformation de locaux scolaires dans le cadre d'un bail emphytéotique.

Les deux autres concessions, « Belle Femme » et « Tranchée de Calonne », ont pour principal objet l'aménagement de terrain en vue de l'implantation de logements. Ces opérations, pour l'instant non équilibrées, n'ont pas été conclues aux risques de la collectivité contractante.

Au final, au titre de la couverture du risque des opérations, la commune de Liévin a dû absorber un déficit cumulé de près de 6,2 M€, qu'elle a financé pour moitié par reprise d'une provision constituée en 2014. Elle a dû, également, procéder aux achats des terrains et biens de retour pour plus de 8,9 M€, afin de prendre à sa charge la commercialisation des terrains confiée initialement à la SEM. L'ensemble de ces règlements, qui sont intervenus entre 2015 et 2016, ont été financés sur les réserves de la commune et par la mobilisation d'emprunts.

Tableau n° 1 : Bilan de clôture des concessions d'aménagement

Concession	Déficit / excédent (en €)	Achats terrains / biens de retour (en €)
Marie Liétard	107 439	173 326
Petit Bois Cracovie	- 3 903 950	2 692 202
Fossé à Sec	- 1 675 062	4 924 806
Gambetta	975 137	1 086 882
Jean Jaurès	- 1 696 224	37 177
TOTAL	- 6 192 659	8 914 393

Source : chambre régionale des comptes à partir des bilans de clôture.

¹⁴ « Ce solde d'exploitation négatif est dû par la collectivité dans la mesure où celle-ci empêche le concessionnaire d'atteindre l'équilibre financier prévu au terme du contrat ».

En outre, en rachetant les terrains des deux concessions « Grand Siècle » et « La Sablière » pour 7,5 M€ et en assurant directement leur commercialisation, malgré une meilleure dynamique du marché immobilier, la commune a d'ores et déjà identifié les moins-values résultant de la baisse des prix de cession. Elle estimait ainsi, au 31 décembre 2017, à 1,3 M€ le déficit du lotissement « Grand Siècle » et à 360 000 € celui de « La Sablière ». De plus, lors de la séance du 17 mars 2016, le conseil municipal a acté la vente de certains lots en dessous de l'estimation de la direction immobilière de l'État¹⁵.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre la commune et la communauté d'agglomération de Lens-Liévin, la mutualisation reste embryonnaire. Le maintien de services municipaux en charge de l'habitat, du développement territorial et des autorisations de droit des sols se présente comme la déclinaison opérationnelle de compétences communautaires.

Des concessions d'aménagement conclues avec la SEM « Territoires Soixante-Deux », dont la commune est actionnaire, se sont clôturées avec un bilan technique et financier très négatif. Les projets, souvent anciens, se sont conclus par des opérations qui n'ont pas été menées à leur terme ; ils laissent à la commune la délicate charge de la commercialisation de lotissements qui présente le risque de ventes en dessous du prix de revient.

La commune a supporté les déficits de ces concessions, qui s'élèvent globalement à 6,2 M€, auxquels s'ajoute le prix de rachat des terrains pour 8,9 M€. Elle s'est, par ailleurs, portée garante des emprunts souscrits par la SEM, à hauteur de 8 M€.

¹⁵ À titre indicatif, les 18 lots du lotissement Grand Siècle, soit un quart de l'opération, situés entre deux zones de logements sociaux ont vu leur prix réduit à 75 € HT le m² en moyenne alors que l'estimation était de l'ordre de 95 € HT, soit une décote de plus de 26 %.

2 ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIÈRE

2.1 La tenue des comptes

La commune a mis en œuvre les recommandations du précédent rapport de la chambre visant à améliorer la qualité de l'information financière des comptes administratifs et de leurs annexes. Cependant, la présentation fonctionnelle de ces comptes comporte des lacunes, dès lors qu'elle ne s'appuie pas sur une véritable comptabilité analytique. Ainsi, par exemple, l'imputation des charges de fonctionnement par fonction n'est pas détaillée alors même qu'elles correspondraient à la moitié des dépenses totales.

2.1.1 Le patrimoine

Afin de régulariser les opérations de cessions compte tenu des volumes en jeu et des précédentes observations de la chambre, la commune a procédé aux écritures de cession du stade couvert régional. Ne subsistent plus, aujourd'hui, que des cessions de terrains et immeubles remontant pour les plus anciennes à 2016.

Le suivi du patrimoine relève de la responsabilité conjointe du maire et du comptable public. Le premier est chargé, plus spécifiquement, du recensement des biens et de leur identification (inventaire physique et comptable), le comptable public étant responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan (état de l'actif, fichier des immobilisations).

En l'espèce, la qualité du suivi du patrimoine reste perfectible avec d'importants écarts entre l'inventaire comptable communal et l'état de l'actif du comptable public, compte tenu, notamment, des méthodes de suivi différentes. Sur certains comptes, en particulier celui des immobilisations en cours du matériel, 13,5 M€ figurent à l'inventaire contre 3,3 M€ à l'état de l'actif. Sont concernées, aussi, les constructions non achevées (21,3 M€ sur le premier document, 7,3 M€ sur le second).

De plus, les travaux réalisés en régie par les services techniques municipaux, qui pourraient représenter plusieurs centaines de milliers d'euros, ne sont pas valorisés par la commune. Ainsi, étant entendu que ce mode de comptabilisation a vocation à se traduire par une inscription d'un actif au bilan, la commune ne dispose pas d'une image fiable de son patrimoine, d'une part, et se prive des recettes au titre du fonds de compensation de TVA, d'autre part.

En conséquence, la chambre recommande, à nouveau, de poursuivre les travaux en matière de connaissance et de comptabilisation de l'actif patrimonial.

Recommandation n° 1 : mettre à jour l'inventaire des biens et s'assurer de sa cohérence avec l'état de l'actif tenu par le comptable public, afin de donner une image fiable du patrimoine de la collectivité.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur indique qu'un plan d'apurement et de régularisation a été mis en place, avec un objectif d'achèvement des actions au 31 décembre 2022.

2.1.2 Les restes à réaliser

Aux termes de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, les restes à réaliser correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre d'un exercice et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

Les restes à réaliser du budget principal représentent des montants importants, en moyenne de l'ordre de 3,4 M€ en dépenses et 5 M€ en recettes.

Tableau n° 2 : Poids des restes à réaliser en investissement – budget principal

	2014	2015	2016	2017
RAR en dépenses (en €)	3 790 153,86	3 997 794,76	2 242 109,93	3 781 456,23
En % des dépenses d'investissement	21 %	14 %	6 %	18 %
RAR en recettes (en €)	3 000 751,92	4 052 665,04	7 109 439,78	5 919 778,90
En % des recettes d'investissement	25 %	17 %	24 %	26 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

La chambre attire l'attention de la commune sur la pratique des engagements dits « de réservation de crédits », qui ne peuvent être considérés comme des restes à réaliser tels que définis à l'article R. 2311-11 précité.

2.1.3 Les relations avec les budgets annexes

Le conseil municipal délibère, chaque année, sur l'attribution de subventions d'équilibre pour couvrir les déficits des différents budgets annexes, qui seront constatés à la clôture de l'exercice. Comptablement, la véritable nature de ces subventions n'apparaît pas en tant que telle ; elles sont considérées comme exceptionnelles.

Les deux budgets annexes « Location de salle » et « Halle couverte » ont bénéficié d'un soutien du budget principal, comme le montre le tableau ci-après. De ce fait, c'est le contribuable local et non l'utilisateur qui finance ces équipements. Or, en application de l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales, le budget annexe d'un service public industriel et commercial, comme c'est le cas en l'espèce, doit s'équilibrer en dépenses ou en recettes, qu'il soit concédé, affermé ou exploité en régie.

Le financement doit donc être assuré, principalement, par des redevances auprès des usagers, sauf dans le cas des dérogations prévues à l'article L. 2224-2 du même code¹⁶.

Tableau n° 3 : Détail des subventions aux budgets annexes

(en € ¹⁷)	2014	2015	2016	2017
Location salles	110 000	83 335	96 903	62 150
Halle couverte	55 000	56 238	125 600	189 641

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

La chambre rappelle qu'au regard du texte précité, la décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée pour justifier de ces dérogations.

Rappel au droit n° 1 : conditionner le versement de subventions aux budgets annexes industriels et commerciaux au respect des dérogations prévues à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire admet que « les délibérations autorisant le versement de ces subventions sont, peut-être, insuffisamment motivées ». Il s'engage à revoir prochainement leur contenu.

2.1.4 Les régies

La commune de Liévin compte 30 régies en recettes, dont 15 sous-régies, et 11 régies en dépenses, dont 9 sous-régies.

La chambre a relevé que des arrêtés de création de régie, pris entre octobre 2014 et mars 2015, n'ont pas été transmis au contrôle de légalité¹⁸ de la préfecture ; ils n'ont fait l'objet d'une régularisation qu'en novembre 2016 par de nouveaux arrêtés.

¹⁶ Toutefois, le conseil municipal peut décider une telle prise en charge lorsque celle-ci est justifiée par l'une des raisons suivantes :

1° Lorsque les exigences du service public conduisent la collectivité à imposer des contraintes particulières de fonctionnement ;

2° Lorsque le fonctionnement du service public exige la réalisation d'investissements qui, en raison de leur importance et eu égard au nombre d'usagers, ne peuvent être financés sans augmentation excessive des tarifs ;

3° Lorsque, après la période de réglementation des prix, la suppression de toute prise en charge par le budget de la commune aurait pour conséquence une hausse excessive des tarifs.

La décision du conseil municipal fait l'objet, à peine de nullité, d'une délibération motivée. Cette délibération fixe les règles de calcul et les modalités de versement des dépenses du service prises en charge par la commune, ainsi que le ou les exercices auxquels elles se rapportent. En aucun cas, cette prise en charge ne peut se traduire par la compensation pure et simple d'un déficit de fonctionnement.

¹⁷ Régies en dépenses et 7 régies en recettes.

¹⁸ La publicité et la transmission au représentant de l'État de ces éléments sont des conditions essentielles de la création des régies en application de l'article R. 1617-2 du CGCT.

Les arrêtés de nomination des régisseurs, quant à eux, n'ont pas été modifiés et sont donc antérieurs à la date de création de la régie. Ces derniers exercent leurs missions, depuis novembre 2016, sans avoir été nommés à cette fin. Sont concernés un tiers des régies de recettes et près des deux tiers des régies de dépenses.

La chambre rappelle à l'obligation de procéder, sans délai, à des nominations de régisseurs, en conformité avec les dispositions de l'article R. 1617-3¹⁹ du code général des collectivités territoriales.

Rappel au droit n° 2 : procéder à la nomination des régisseurs, conformément aux articles R. 1617-2 et R. 1617-3 du code général des collectivités territoriales.

Le maire indique, dans sa réponse, avoir régularisé la situation par de nouveaux arrêtés de nomination des régisseurs, pris entre novembre 2018 et mars 2019.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si la qualité des informations financières de la commune s'est améliorée, depuis le dernier rapport de la chambre, il subsiste, néanmoins, des marges de progrès, telles que la tenue du patrimoine, dont la fiabilité doit être améliorée, et les conditions dans lesquelles des subventions d'équilibre sont accordées aux budgets annexes industriels et commerciaux.

Les nominations de régisseurs ont été régularisées depuis le contrôle de la chambre.

2.2 Situation financière

La commune de Liévin est dotée d'un budget principal et de six budgets annexes au 1^{er} janvier 2018 : centre aquatique « Nauticaa », production d'énergie, halle couverte, location de salles et deux budgets annexes de lotissements.

Compte tenu de la diversité des activités annexes et de leur poids relatif, l'analyse financière, qui court à compter de l'année 2014, portera exclusivement sur le budget principal.

Un tableau de synthèse est repris en annexe n° 2.

¹⁹ « Le régisseur, qui est une personne physique, est nommé par une décision de l'ordonnateur de l'organisme auprès duquel la régie est instituée, sur avis conforme du comptable public assignataire. Les fonctions de régisseur ne peuvent pas être assurées par un agent ayant la qualité d'ordonnateur ou disposant d'une délégation à cet effet ».

2.2.1 Analyse financière rétrospective

En moyenne, sur la période 2014-2017, le taux d'exécution moyen du budget principal, en fonctionnement, est de 80 % en dépenses et de 97 % en recettes, et en investissement de 86 % en dépenses et de 92 % en recettes. Ces ratios, acceptables, intègrent cependant des niveaux élevés de restes à réaliser (*cf. supra*).

Des autorisations de programme-crédits de paiement ont été mis en place pour les principaux projets de la commune, ainsi que pour des opérations de même nature (travaux de rénovation par exemple). Ces autorisations, recommandées par la chambre dans son précédent rapport, ont effectivement contribué à l'amélioration des prévisions, à la nuance près qu'elles sont soumises elles-mêmes à fluctuation.

Suite aux observations de la chambre, l'ordonnateur convient que la commune peut affiner ces programmations de travaux.

Le contexte financier est marqué, d'une part, par la reprise, en 2015, de l'activité et des effectifs de la caisse des écoles et du centre culturel Arc-en-ciel et des recettes associées, et d'autre part, par la création, en 2018, d'un nouveau service de police municipale.

2.2.1.1 Évolution du fonctionnement

La situation financière sur la période de 2014 à 2017 se caractérise par une croissance des produits de gestion plus lente que celle des charges. En 2018²⁰, la commune dégage un excédent brut de fonctionnement de même ampleur que précédemment, supérieur à 8,4 M€, ce que confirme l'ordonnateur dans sa réponse.

Tableau n° 4 : Évolution du fonctionnement

(en €)	2014	2015	2016	2017	Évolution
Produits	42 998 103	44 157 266	44 931 562	45 137 168	4,97 %
Charges	32 345 889	33 121 370	35 864 177	35 733 531	10,47 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

2.2.1.1.1 Les charges

Les charges du budget principal ont évolué de 10,5 % sur la période et de 8 % depuis 2015, compte tenu de la reprise des effectifs de la caisse des écoles et du centre culturel. En 2018, les charges de fonctionnement augmentent encore de 0,6 M€.

²⁰ Le fait que les chiffres 2018 étaient encore provisoires à la fin de l'instruction explique qu'ils ne figurent pas dans les tableaux d'évolution.

Tableau n° 5 : Évolution des charges de fonctionnement

(en €)	2014	2015	2016	2017	Évolution 2014-2017	Évolution 2015-2017
Charges à caractère général	6 218 465	8 780 266	9 939 922	9 723 796	56 %	11 %
+ Charges de personnel	13 256 448	18 340 456	19 375 737	19 757 435	49 %	8 %
+ Subventions de fonctionnement	10 147 799	3 517 374	3 996 054	4 210 591	- 59 %	20 %
+ Autres charges de gestion	2 723 177	2 483 274	2 552 463	2 041 709	- 25 %	- 18 %
= Charges de gestion	32 345 889	33 121 370	35 864 177	35 733 531	10 %	8 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Alors que les charges de personnel ne représentaient que 40 % des charges de gestion en 2014, cette part est passée à 55 % depuis 2015 ; elles ont augmenté de près de 50 % en quatre ans, du fait de la reprise des activités précitées, pour partie. Entre 2014 et 2015, la commune a intégré près de 150²¹ agents équivalents temps plein (ETP), ce qui correspond à une augmentation de plus de 40 %. Depuis 2015, le rythme d'évolution est de plus de 3 % par an. En 2017, les dépenses de personnel représentent 19,8 M€ et dépassent 20 M€ en 2018.

La commune ne dispose pas d'une bonne lisibilité sur la masse salariale et ses évolutions, alors que certains éléments de contexte devraient la conduire à devoir apprécier le niveau de son glissement vieillesse technicité²². Celui-ci pourrait être, en effet, important en raison de l'âge moyen des agents, qui est de 48 ans, et de la proportion des agents entre 46 et 60 ans, qui représentent 47 % dans la pyramide des âges.

En réponse aux observations provisoires, le maire confirme le caractère insuffisant de la prospective en matière de ressources humaines ; il considère que cette démarche, qu'il appartiendra au responsable des ressources humaines nouvellement nommé de mettre en place, est un enjeu pour les années à venir.

Les achats de biens et les dépenses d'entretien et de réparation ont progressé globalement de 11 % entre 2015 et 2017, conséquence de la remunicipalisation des services déjà évoquée.

Les autres charges de gestion sont en diminution et représentent 2 M€ en 2017.

2.2.1.1.2 Les ressources

Les produits augmentent depuis 2014, du fait, notamment, de la croissance des dotations et aussi de nouvelles recettes liées à la gestion en régie des activités périscolaires.

²¹ L'effectif budgété a augmenté de 185 et l'effectif pourvu de 147 entre 2014 et 2015, selon le tableau des effectifs de la commune.

²² Glissement-vieillesse-technicité (GVT) : augmentation annuelle de la masse salariale découlant du statut de la fonction publique, du fait des avancements d'échelons, des promotions ou du vieillissement des agents.

Tableau n° 6 : Évolution des ressources

(en €)	2014	2015	2016	2017	Évolution
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	16 758 844	16 748 865	17 182 111	16 988 799	1,37 %
+ Ressources d'exploitation	619 162	1 220 441	1 225 680	1 236 201	99,66 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	18 777 419	21 133 313	20 899 835	21 731 377	15,73 %
+ Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État	6 842 678	5 054 647	5 623 935	5 180 791	- 24,29 %
= Produits de gestion	42 998 103	44 157 266	44 931 562	45 137 168	4,97 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

Les dotations de l'État constituent, de loin, la principale ressource de la commune. Elles représentent plus de 48 % des recettes du budget principal en 2017, devant les produits de la fiscalité. La dotation globale de fonctionnement a progressé de 8,8 % entre 2014 et 2017, grâce à l'augmentation de la dotation de solidarité urbaine, qui s'élève à près de 11 M€ en 2018.

L'attribution de compensation de la CALL se maintient sur la période à 4,8 M€. Pour la première fois depuis 1999, la commission locale d'évaluation des charges transférées s'est réunie en 2014 ; à cette occasion, la commune de Liévin a bénéficié d'un rattrapage à hauteur d'1 M€ correspondant aux exercices 2010 à 2013.

Quant aux ressources fiscales propres, elles représentent une enveloppe de 16,9 M€ fin 2017, légèrement en hausse. Les taux de fiscalité des ménages (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti) sont stables de 2014 à 2017. En 2018, le conseil municipal a baissé le taux de la taxe foncière sur le bâti d'1,27 point, le portant à 45,5 % contre 46,77 %. Une nouvelle diminution serait envisagée en 2019.

Les bases fiscales, plus faibles que dans la moyenne des communes de même strate démographique, ont augmenté jusqu'en 2015. Leur niveau, en 2017, est, cependant, de 3,6 % au-dessus de 2014.

Tableau n° 7 : Évolution des bases de fiscalité

(en €)	2014	2015	2016	2017	Évolution
Taxe d'habitation (y compris celle sur les logements vacants)	23 677	25 552	24 841	24 524	3,58 %
Foncier bâti	20 876	21 486	21 673	21 644	3,68 %

Source : chambre régionale des comptes à partir du site [collectivités locales.gouv.fr](http://collectivites.locales.gouv.fr).

Enfin les « autres ressources » ont augmenté compte tenu de la facturation par la ville des cantines, accueils de loisirs et accueils périscolaires, passant de 0,6 M€ en 2014 à 1,2 M€ en 2017.

2.2.1.2 Le financement de l'investissement

Depuis 2014, la commune a réalisé 35 M€ de dépenses cumulées d'équipement, principalement axées sur l'entretien du patrimoine communal et des écoles, ainsi que de la voirie, notamment pour la circulation d'un bus à haut niveau de services. Rapporté à l'habitant,

ce niveau est supérieur²³ à celui des communes de la strate. Si l'on intègre les subventions d'équipement versées, pour 13 M€, ce sont 48 M€ qui auront été consacrés à l'investissement sur la période. En 2018, 9 M€ devraient être réalisés.

Le financement des investissements a été assuré, de 2014 à 2017, grâce à l'épargne nette de la commune (7,2 M€ en cumul) et les subventions reçues (3,1 M€) ainsi que par les recettes tirées de la cession, en particulier du stade couvert régional (23,6 M€). L'emprunt reste une ressource importante (15,6 M€) en raison, comme le souligne le maire dans sa réponse, des besoins de financement pour clôturer les deux concessions publiques d'aménagement « Grand Siècle » et « La Sablière », précédemment évoquées.

La commune a utilisé également ses réserves, par un prélèvement important sur le fonds de roulement entre 2015 et 2016 (*cf. infra*).

Tableau n° 8 : Financement des investissements

(en €)	2014	2015	2016	2017	TOTAL
La capacité d'autofinancement nette	709 686	2 141 135	1 497 244	2 891 757	7 239 822
Nouveaux emprunts de l'année	3 519 788	4 548 918	2 800 000	4 808 333	15 677 040
TLE et taxe d'aménagement	123 290	158 253	237 508	446 136	965 187
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	631 824	440 589	526 780	659 154	2 258 346
+ Subventions d'investissement reçues	548 848	230 577	2 674 334	3 102 562	6 556 320
+ Produits de cession et autres	15 511 044	- 1 066 492	6 940 216	2 294 549	23 679 317
Dépenses et subventions équipement	6 611 811	8 405 803	21 664 739	12 216 481	48 898 834

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

L'épargne brute est stable, supérieure à 8 M€ en moyenne sur la période. La capacité d'autofinancement nette, de plus de 2,8 M€ en 2017, s'améliore sur la période, compte tenu des annuités en capital de la dette qui sont moins importantes, passant de 8 M€ en 2014 à 5,1 M€ fin 2018.

Ces remboursements ont permis à la commune de se désendetter, malgré la mobilisation de nouveaux emprunts. L'encours de dette du budget principal, qui était de 41,9 M€ à fin 2014 est, ainsi, de 30,9 M€ à fin 2018. La dette comprend, également, des avances de l'agence de l'eau Artois-Picardie, un prêt sans intérêts de la caisse de retraite du régime minier ainsi que le prêt contracté auprès du syndicat intercommunal du Liévinois pour le développement de la communication, dissous et repris par la CALL, pour des travaux de raccordement de la fibre optique.

La quasi-totalité de la dette est constituée d'emprunts à taux fixe simple ou à taux variable simple, sans risque notable. Les prêteurs sont, par ailleurs, diversifiés.

L'encours de dette par habitant reste au-dessus de la moyenne nationale de la strate démographique. Selon les données communiquées par le maire dans sa réponse aux observations provisoires, il serait, en 2018, de 1 221 € contre 1 118 € en moyenne. Cependant,

²³

Dépenses d'équipement par habitant (en €)	2014	2015	2016	2017
Liévin	1 633	831	1 113	577
Moyenne	492	460	512	488

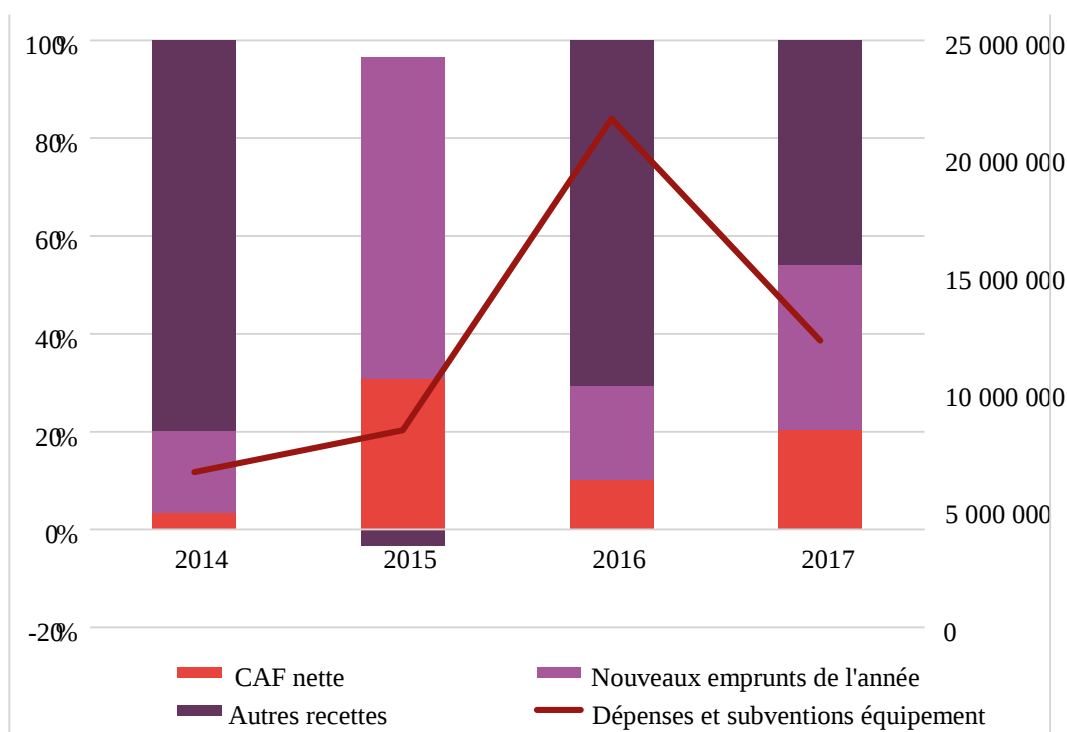
la capacité de la collectivité à se désendetter²⁴ reste nettement en-deçà du seuil d'alerte de 12 ans. Elle est de 3,7 années en 2017 pour le budget principal, se stabilisant à ce niveau en 2018.

Le graphique ci-dessous montre que la commune rencontre des difficultés pour adapter le niveau de ses emprunts à ses besoins réels ; de fait, elle mobilise au-delà de ce que nécessiterait le financement de ses investissements.

En réponse aux observations provisoires, le maire précise que « si effectivement il apparaît que la réalisation des investissements est inférieure à la prévision budgétaire qui est réalisée en début d'exercice, et que des progrès peuvent être réalisés sur la planification des investissements, le recours à l'emprunt envisagé et réalisé chaque année repose sur une stratégie de gestion de dette et de financement du budget mis en place par la commune. Nous estimons que la commune peut recourir à un volume d'emprunt de 4,5 millions d'euros par an ».

Par ailleurs, le fonds de roulement a diminué en 2016 du fait, d'une part, des opérations de reprise sur provisions et de règlement des créances à l'aménageur après la clôture des concessions et, d'autre part, de la création des budgets annexes de lotissements, qui ont été financés, dans un premier temps, par des avances du budget principal. En conséquence, le haut niveau de trésorerie ne correspond pas aux liquidités réellement disponibles par la collectivité.

Graphique : Financement des investissements par exercice



Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

²⁴ La capacité de désendetterment est un ratio d'analyse financière des collectivités locales qui mesure le rapport entre l'épargne et la dette. Elle permet de déterminer le nombre d'années (théoriques) nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette, en supposant que la collectivité y consacre la totalité de son épargne brute.

Tableau n° 9 : Évolution de la trésorerie

Au 31 décembre (en €)	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	6 993 540	5 261 679	- 1 503 470	482 539
- Besoin en fonds de roulement global	2 114 668	- 159 262	- 5 563 252	- 6 800 655
= Trésorerie nette	4 878 872	5 420 940	4 059 782	7 283 195
en nombre de jours de charges courantes	52,5	57,5	40,0	72,4

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion.

2.2.2 Analyse financière prospective

2.2.2.1 Les outils

Alors qu'elle disposait d'un document à vocation prospective dénommée « feuille de route budgétaire », dont elle a assuré la mise en œuvre jusqu'à son terme en 2016, la commune ne l'a pas renouvelé.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire indique qu'une nouvelle « feuille de route » comprenant des objectifs d'investissement et une réduction des dépenses de fonctionnement, est en cours d'élaboration. Par ailleurs, un plan pluriannuel d'investissement est défini jusqu'au terme de la mandature en 2020 (*cf. infra*).

En fonctionnement, les lettres de cadrage budgétaire définissant les priorités de dépenses pour l'exercice à venir ne s'accompagnent pas d'un suivi de consommation ; elles se bornent à geler des crédits en début d'exercice. En matière de personnel, les éléments contenus dans le débat d'orientation budgétaire, en l'absence de dimension pluriannuelle, sont insuffisants pour contribuer à une maîtrise de la masse salariale. À titre d'illustration, la mise en place de la police municipale aurait nécessité la définition de modalités de gestion des ressources humaines, permettant, à dépenses constantes, de garantir le financement de ce nouveau service.

Hors les autorisations de programme et crédits de paiement, la commune ne dispose pas d'instruments de pilotage financier lui permettant d'avoir une lisibilité sur l'évolution de ses dépenses ou le financement de ses investissements. La mise en place d'un service d'analyse de gestion pourrait être utile pour lui permettre de connaître le coût de ses actions et de dégager des marges d'efficience.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique que « la commune ne dispose pas d'instruments de pilotage financier, qui relèvent d'une mission de contrôle de gestion inexistante à ce jour. Les potentielles marges de manœuvre et économies nécessaires pour préserver notre santé financière passeront très probablement par cette mission ».

2.2.2.2 Les projets

Le plan pluriannuel d'investissement prévoit la réalisation de plusieurs équipements d'envergure tels que, notamment, la création d'une cuisine centrale et son restaurant pour 6 M€, une patinoire municipale, et un nouveau projet de l'agence nationale de rénovation urbaine pour trois communes de l'agglomération. Cependant, le projet d'une extension du centre aquatique, estimé à 6 M€ (*cf. infra*), n'y figure pas ; comme le précise l'ordonnateur dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la livraison de l'équipement est envisagée à l'horizon 2023.

Entre 2018 et 2020, la commune envisage 40 M€ de dépenses d'équipement, soit autant en trois ans que sur la période 2013-2017.

La chambre a étudié divers scénarios qui convergent tous vers une incapacité de la commune à financer l'intégralité de ses investissements tout en maintenant ses équilibres financiers, au regard de son niveau d'épargne nette, insuffisante à rembourser le capital de la dette ou de sa capacité de désendettement, dépassant les seuils critiques.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique que la commune ne va pas procéder à la réalisation des 40 M€ d'investissements prévus et qu'elle adaptera ceux-ci à ses capacités budgétaires, en décalant, si cela s'avère nécessaire, certains projets.

La chambre invite la commune à se doter d'une prospective financière complète, de nature à assurer la soutenabilité financière de ses investissements.

Recommandation n° 2 : élaborer une prospective financière permettant d'assurer la soutenabilité financière des investissements.

En réponse, le maire indique qu'un document de travail est en cours d'élaboration afin de présenter des objectifs précis en matière d'économies, d'optimisation et de soutenabilité des investissements et qu'un projet de « feuille de route » (ci-dessus évoquée) va déterminer les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune de Liévin reste équilibrée sur la période grâce au maintien des dotations et des recettes fiscales, et en dépit de la reprise de la gestion du centre culturel Arc-en-ciel et de la caisse des écoles. Toutefois, le rythme d'évolution des dépenses de personnel et des charges générales reste encore soutenu.

Sur la période, la commune dégage une épargne brute élevée de 8 M€ en moyenne, qui lui a permis de se désendetter, compte tenu, par ailleurs, du remboursement d'annuités en capital qui sont moins importantes.

Elle doit désormais se doter d'une prospective financière plus complète intégrant l'ensemble des risques, dont celui de la commercialisation des lotissements, et définissant les options retenues en matière d'investissement ou de services à la population. Une telle démarche est en cours d'élaboration.

2.2.3 Étude de deux politiques communales

2.2.3.1 La restauration scolaire

Alors que le nombre d'élèves scolarisés a diminué de 7 %, le nombre de rationnaires a fortement augmenté, de 60 % passant de 91 356 en 2014 à 146 170 en 2017. Plus d'un élève sur deux fréquente les restaurants scolaires au moins un jour par semaine.

Cet accroissement de la fréquentation résulte de plusieurs facteurs, qui tiennent, notamment, à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires (il n'y avait pas de restauration scolaire le mercredi en dehors de celle dédiée aux accueils de loisirs) ainsi qu'à la diminution du tarif de restauration, de 3,5 € à 2,5 €.

Si, en 2014, la majorité des enfants étaient accueillis par le restaurant du centre communal d'action sociale (CCAS), ce dernier ainsi que les trois autres sites étaient dans l'incapacité de faire face à une telle hausse. En 2015, la ville a donc passé un contrat avec une société qui, désormais, sert des repas au sein du stade couvert régional.

Tableau n° 10 : Évolution du nombre de repas servis par site

Site	2014	2015	2016	2017	Évolution
CCAS	43 999	55 010	55 029	59 985	36 %
Collège Riaumont	17 645	25 885	20 203	26 586	51 %
Collège Descartes	25 399	27 395	24 487	31 162	23 %
Institut d'éducation motrice P. Dupas Vent de bise	4 313	5 062	4 693	5 983	39 %
Stade couvert		3 710	23 105	22 454	
TOTAL	91 356	117 062	127 517	146 170	60 %

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

La commune achète les repas à des tarifs différents selon le lieu de prestation : de 2,5 € au CCAS à 2,66 € et 2,8 € dans les collèges, à 4,6 € à l'institut thérapeutique éducatif et pédagogique et 8,2 € au stade couvert.

Elle met en outre à disposition du personnel pour des prestations de services et d'entretien dans les collèges et à l'institut « Vent de Bise », ce qui représente pour les trois sites l'équivalent de quatre ETP.

L'encadrement des enfants pendant la pause méridienne est défini comme relevant d'un « accueil de loisirs sans hébergement », ce qui lui permet, par ailleurs, de bénéficier de participations de la caisse d'allocations familiales. Il est assuré par des animateurs de la direction de la jeunesse. Le taux d'encadrement est le suivant : 1 animateur pour 10 chez les moins de 6 ans, et 1 animateur pour 14 chez les plus de 6 ans.

La gestion des inscriptions et le paiement sont centralisés et assurés par le service scolaire, et non dans les écoles.

Jusqu'en 2016, les parents devaient acheter des tickets repas. Depuis deux ans, la ville a mis en place un système de réservation et de paiement après validation. Depuis la rentrée de septembre 2018, la réservation s'accompagne d'un prépaiement et est réalisée sur le portail « familles » du site internet de la ville. Une permanence est maintenue le mardi au service scolaire pour les usagers ne pouvant pas réserver ou payer par internet.

À la rentrée 2017, la commune surfacture 1 € pour tout repas non réservé et pris, ce qui porte à 3,50 € le prix du repas.

Elle n'a pas réalisé d'études pour avoir connaissance du coût de la restauration. À titre indicatif, pour l'exercice 2017, et à partir des principaux postes de dépenses, la chambre a estimé ce coût global à 1,6 M€. Le coût moyen par repas serait de l'ordre de 11,9 € alors que la recette moyenne par repas est de 2,6 €²⁵.

Est intégré dans cette estimation un montant de plus de 0,2 M€ par an correspondant au coût de transport, pour acheminer l'ensemble des rationnaires vers les différents sites.

Tableau n° 11 : Décomposition du coût de la restauration scolaire en 2017

Repas	Nombre	Prix achat (en €)	Dépenses (en €)
CCAS	59 985	2,5	149 963
Collège Riaumont	26 586	2,66	70 719
Collège Descartes	31 162	2,8	87 254
IEM P.Dupas "vents de bise"	5 983	4,6	27 522
Stade couvert	22 454	8,2	184 123
TOTAL	146 170		519 579
Transports			289 979
Personnel de service	Heures/semaine	ETP	
Collège Riaumont	70	1,52	63 258
Collège Descartes	82,25	1,79	74 329
IEM Vent de Bise	24	0,52	21 689
TOTAL		4	159 276²⁶
Accompagnateurs	Heures/semaine	ETP	
Maternelles	384	8,36	
Primaires	456	9,93	
Collèges	36	0,78	
TOTAL		19,08	643 355²⁷
COÛT TOTAL 2017			1 612 189
NOMBRE DE REPAS			146 170
COÛT MOYEN REPAS SCOLAIRE 2017			11,9

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

²⁵ 148 187 repas servis pour une recette de 379 775 € (régie).

²⁶ Sur la base du coût moyen par agent, en 2017, de 41 492 €.

²⁷ Selon les données du service scolaire, rapport 2016.

La commune, dans un objectif de rationalisation et d'amélioration de la restauration scolaire, envisage la création d'une nouvelle cuisine centrale à l'horizon 2021. L'enveloppe du projet serait de 6,2 M€, financée pour moitié par de nouveaux emprunts. Cet équipement permettrait d'assurer la restauration des écoles primaires et maternelles ainsi, qu'en liaison froide, la restauration de foyers logements et du portage des repas assurés par le CCAS aujourd'hui. Il comprendrait, également, un espace de restauration de 1 400 places. Ce dimensionnement est supérieur au nombre actuel de rationnaires et ne prend pas en compte la baisse des enfants scolarisés.

Le mode de gestion de l'équipement reste à définir, compte tenu des observations faites par la chambre dans son récent rapport sur le CCAS concernant la restauration collective.

2.2.3.2 La mise en place d'une police municipale

En remplacement d'une équipe d'agents de surveillance de la voie publique, la commune a instauré, en juillet 2018, une police municipale. Ce projet figurait dans le projet de la nouvelle municipalité et a été appuyé par les résultats favorables d'un référendum local²⁸ qui s'est tenu le 27 novembre 2016.

Le conseil municipal, en sa séance du 15 décembre 2016, s'est prononcé sur la création d'une police municipale de proximité au service de la population, présente dans les quartiers sur des amplitudes horaires importantes (tous les jours de 8h00 à 3h00) ; elle peut aussi intervenir, à titre subsidiaire, en délégations de la police nationale. Le choix a été fait de ne pas armer les policiers municipaux.

Les effectifs ont été dimensionnés afin d'assurer une présence de trois équipes, deux de jour et une de nuit, sur une amplitude horaire de 8h00 à 3h00 par journée (hors dimanche).

Pour préparer ce projet, la commune s'est appuyée, en 2017, sur les conseils d'un commandant de police, chef de la division de sécurité de proximité de Liévin. Ce dernier a été recruté en tant que directeur de la sécurité publique contractuel, poste créé spécifiquement en février 2018, pour encadrer le chef de la police municipale et ses équipes.

Alors que l'effectif théorique du service devait être de 31 postes, il est de 34 personnes compte tenu du mode de fonctionnement retenu, en binômes et en équipes, de la création d'un poste de directeur de la sécurité publique et de postes administratifs (secrétaire et hôtesse d'accueil). Seuls trois des huit agents de l'équipe des agents de surveillance de la voie publique ont souhaité intégrer la police municipale, ce qui porte à 29 les recrutements externes. De plus, la commune a choisi des candidats ayant déjà des niveaux de chefs d'équipe, brigadier ou brigadier-chef.

²⁸ LO 1112-1 du CGCT: « L'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale peut soumettre à référendum local tout projet de délibération tendant à régler une affaire de la compétence de cette collectivité » ; 18,13 % des électeurs (environ 4 000 liévinois) se sont prononcés à 62,48 % en faveur de la création d'une police municipale.

La création de ce nouveau service s'est accompagnée de l'achat de matériels, de véhicules, ainsi que d'actions de formation et d'habilitation. Un nouveau local, installé dans un bâtiment mixte, est en cours de construction avec un bailleur social pour la partie logements et devrait être livré au premier semestre 2019.

La commune n'a établi aucun plan de financement, ni en fonctionnement ni en investissement. Elle estime que la mise en place de ce service est rendue possible par les économies générées, d'une part, par la politique de gel des remplacements de départ en retraite et, d'autre part, par une baisse des frais financiers et de certains engagements conventionnels.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur confirme que « si ce projet n'a été lancé concrètement qu'en 2018 c'est bien parce que la commune avait identifié et jugé au regard de ses capacités budgétaires et des prévisions qui avaient été réalisées bien en amont qu'il s'agissait de la période propice budgétairement pour la mettre en place ».

Le coût de mise en place est évalué à plus de 2,3 M€²⁹, hors matériels et équipements, dont 0,9 M€ pour les charges de personnel en année pleine.

Tableau n° 12 : Estimation du coût de création de la police municipale hors matériel

Investissement		1 409 896,00 €
	Bâtiment	1 336 000,00 €
	Véhicules	73 896,00 €
Personnels		976 164,00 €
	Catégorie	
Directeur de la sécurité	A	56 898,00 €
Chef de la police	B	37 570,00 €
11 brigadiers chef	C ³⁰	303 083,00 €
3 brigadiers	C	82 659,00 €
16 agents	C	440 848,00 €
1 secrétaire	C	27 553,00 €
1 hôtesse d'accueil	C	27 553,00 €
TOTAL		2 386 060,00 €

Source : réponse de la commune.

²⁹ Le coût de la police municipale est valorisé à 2,3 M€, ce qui comprend les ressources humaines, les équipements des agents, le local moins les agents de surveillance de la voie publique qui étaient déjà dans les effectifs communaux.

³⁰ Sur la base de la rémunération d'un brigadier de police municipale au 6ème échelon, soit 1 640,11 € mensuels, soit 27 553 € en intégrant les charges (sur la base d'un taux forfaitaire de 40 %).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La restauration scolaire est réalisée en plusieurs sites sur le territoire communal selon des modalités hétérogènes. L'activité a connu une forte augmentation, suite à la mise en place des nouveaux rythmes scolaires et à une baisse des tarifs.

La création d'une cuisine centrale et de son espace de restauration doivent être l'occasion de revoir l'organisation et d'harmoniser les prestations servies.

La ville de Liévin a mis en place, en 2018, une police municipale. Ce nouveau service a vocation à assurer une présence importante mais non armée, du matin au milieu de la nuit. Il se traduit par le recrutement externe d'une trentaine d'agents déjà expérimentés. Malgré l'importance de ce projet, aucun cadrage budgétaire n'a été préalablement défini. Aucun bilan financier sur son coût global n'a été réalisé. La chambre l'estime à plus de 2,3 M€, dont 0,9 M€ en année pleine pour le personnel.

3 RESSOURCES HUMAINES

3.1 Présentation et organisation

Le service des ressources humaines est structuré en cinq pôles : paie-retraite, carrière, absences, social, recrutement-mobilité-formation.

La commune formalise un rapport sur l'état de la collectivité sous forme de bilan social. La qualité des fiches de paye produites en interne est perfectible, au regard des avantages en nature octroyés qui apparaissent de façon cumulée, sans distinction, entre, par exemple, ceux qui s'attachent au logement et au véhicule.

La tenue des dossiers du personnel devrait également être améliorée. Sur la base d'un échantillon d'une cinquantaine de dossiers, la chambre a relevé que leur tenue n'est pas rigoureuse : pièces non classées, absence d'extrait de casier judiciaire pour les agents présents depuis moins de dix ans, éléments relatifs au diplôme ou au temps de travail de l'agent parfois absents.

3.2 Effectifs

Sur la période, les effectifs ont progressé, passant de 365,7 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) à 476,17 ETPT, soit une hausse de 30 % des effectifs.

L'évolution importante entre 2014 et 2015 s'explique, en partie, par la fusion des effectifs de la commune et de la caisse des écoles. Au final, l'effectif de la collectivité a baissé, entre 2015 et 2017, de 7 %.

Par ailleurs, l'écart entre les postes budgétés et les postes pourvus n'a cessé de s'accroître arrivant à près de 19 % en 2017.

Tableau n° 13 : Évolution des postes budgétés et des postes pourvus

	2014	2015	2016	2017	Évolution 2014-2017
Effectifs budgétaires	406	591	570	587	44,58 %
Emplois pourvus	365,7	512,76	491,11	476,17	30,21 %
Part des emplois pourvus	90,07 %	86,76 %	86,16 %	81,12 %	- 9,94 %
Écart entre budgétés et pourvus	9,93 %	13,24 %	13,84 %	18,88 %	

Source : chambre régionale des comptes à partir du tableau des effectifs au 31/12 de chaque année.

En 2017, 90 % des effectifs sont titulaires. Depuis la reprise en gestion municipale des associations, le nombre des contractuels a baissé de 25 % et celui des titulaires de 4,6 %.

Tableau n° 14 : Répartition et évolution du personnel par statut entre 2014 et 2017

	2014	2015	2016	2017	Évolution 2014-2017	Évolution 2015-2017
Titulaires	331,53	450,73	443,62	430,06	29,72 %	- 4,6 %
Non-titulaires	38,17	62,03	47,49	46,11	20,80 %	- 25,7 %
Total	369,7	512,76	491,11	476,17		
Part des titulaires	89,68 %	87,90 %	90,33 %	90,32 %		

Source : chambre régionale des comptes à partir du tableau des effectifs au 31/12 de chaque année.

En 2018, la création de la police municipale en juillet (*cf. supra*) et l'abandon de la réforme des rythmes scolaires en septembre ont des incidences sur l'augmentation des effectifs communaux.

Le retour à la semaine de quatre jours se traduit par l'ouverture d'un centre d'accueil supplémentaire le mercredi et donc le redéploiement de 43 agents (2 322 heures) et des réductions de vacation. Un quart des contrats, 1 713 heures, n'ont pas été renouvelés.

Au 31 décembre 2018, selon les données de la collectivité, l'effectif serait de 496 ETP.

3.3 Régime indemnitaire

Le conseil municipal a adopté le régime indemnitaire le 18 décembre 2004 dans une délibération cadre applicable au 1^{er} janvier 2005, et mis en place, en 2016, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel. Le régime indemnitaire représente de l'ordre de 2 M€, dont 1,7 M€ pour les titulaires.

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) est une composante importante du régime indemnitaire des agents. Sur l'année 2017, près des deux tiers des titulaires l'ont, ainsi, perçue, soit 40 674 points, pour un coût global annuel de 190 503 €, ce qui représente 1 % de la masse salariale de l'exercice.

L'examen d'un échantillon d'arrêtés montre une généralisation des bonifications au titre de la présence de quartiers classés en zone sensible, ainsi qu'un versement hétérogène des indemnités aux régisseurs.

La chambre invite la commune à conditionner les attributions de NBI aux missions effectivement assurées par les agents et en assurer l'actualisation.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique avoir initié une révision globale des conditions d'éligibilité à cette indemnité.

3.4 Temps de travail

3.4.1 La durée du temps de travail

La durée hebdomadaire du temps de travail a été réduite à 35 heures dès le 1^{er} janvier 2000, par délibération du 11 décembre 1998, confirmée par délibération du 2 décembre 2002. Elle n'a jamais été amendée depuis, en particulier pour introduire la journée de solidarité.

Les agents bénéficient de 28 jours de congés auxquels peuvent s'ajouter deux jours de fractionnement. Il leur est accordé des congés exceptionnels³¹, prévus par une délibération du conseil municipal de 1920, réputée en vigueur et jamais amendée depuis. A minima, les agents communaux peuvent disposer de 6 jours de fêtes locales, ce qui porte à 34 jours le nombre des autorisations d'absence, hors fractionnement³².

De ce fait, il existe un écart entre la durée légale de 1 607 heures et la durée effective de travail au sein de la collectivité, estimé à 88 heures par agent et par an, soit l'équivalent de 26 ETP. À titre indicatif, au regard du coût moyen d'un agent³³, la charge théorique pour la commune de ces heures perdues est de l'ordre d'1,078 M€.

Tableau n° 15 : Estimation du temps travaillé dans la commune de Liévin

a	Nombre agents en ETP en 2017	476,17
b	Durée hebdo du temps de travail en heures	35
c	Jours ouvrés annuels en 2017	251
d	Nombre de jours de congés annuels accordés par la collectivité	34
e = c-d	Décompte annuel (jours travaillés dans la collectivité)	217
f = e*7	Conversion hebdo en heures	1 519
g	Durée légale du temps de travail	1 607
h = g-f	Différence en heures	88
j = h*a	Soit pour l'ensemble de la collectivité en nombre d'heures perdues	41 902
k = j/g	Équivalent temps plein	26

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

³¹ Sainte-Barbe fête des mineurs (un jour, le 4 décembre), une demi-journée pour le banquet, une demi-journée pour l'arbre de Noël, une journée pour les fêtes de fin d'année (le 24 ou le 31 décembre), le lundi de Pentecôte et de deux jours de pont dont celui de l'Ascension.

³² Les congés de fractionnement sont des jours supplémentaires de congés accordés en cas de jours de congés minimum pris en dehors de la période comprise entre le 1^{er} mai et le 31 octobre.

³³ Sur la base des dépenses de personnel 2017 (19 757 435 €) de l'effectif ETP (476,17), le coût moyen est de 41 492 €.

La chambre rappelle, dans ce contexte, qu'une durée annuelle de travail dans la collectivité inférieure à la durée légale peut être justifiée, si elle s'appuie sur des délibérations antérieures à 2001 qui fixeraient un régime plus favorable. Or, aucune délibération, au cas d'espèce, ne fait référence au maintien d'un tel régime de congés. La délibération de 1998 précitée se limite à décrire les modalités de passage aux 35 heures hebdomadaires. Les congés supplémentaires, résultant de la coutume locale, sont uniquement précisés dans le livret d'accueil des personnels. Quant à la délibération de 1920, elle ne vise qu'une partie des jours accordés.

Dans ces conditions, la commune doit se conformer à la réglementation en matière de temps de travail et prendre les décisions qui s'imposent pour l'appliquer.

Rappel au droit n° 3 : se conformer à la durée réglementaire du temps de travail, en application du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

À ces dispositions s'ajoutent également un régime particulièrement favorable en matière d'autorisations d'absence exceptionnelles. Ainsi, les personnels municipaux ont droit à une semaine de congés supplémentaires lors d'un mariage, et à des jours de congés en cas de décès de collatéraux. À titre d'illustration, le nombre de jours d'absence pour mariage est globalement passé de 24 en 2014 à 112 en 2017.

3.4.2 Heures supplémentaires

Le nombre d'heures supplémentaires, et complémentaires³⁴, a augmenté de 123 % entre 2014 et 2017. Il représente, en fin de période, 5,5 agents équivalents temps plein, soit à titre estimatif un coût pour la collectivité de l'ordre de 0,2 M€.

Tableau n° 16 : Nombre d'heures supplémentaires payées entre 2014 et 2018

Année	Total des heures	Équivalent temps plein
2013	3 920,45	2,4
2014	4 685,5	2,9
2015	5 830,65	3,6
2016	7 329,75	4,6
2017	8 777,02	5,5
2018 (au 30/09/2018)	2 811,4	1,7
Total général	33 354,77	

Source : chambre régionale des comptes à partir des fiches de paye.

³⁴ Pour les agents à temps non complet.

La répartition des heures supplémentaires est très inégale selon les services. Celui qui est le plus sollicité est le service entretien des écoles avec 573 heures sur 9 mois en 2018 et 936 heures en 2017. La police municipale, installée en juillet 2018, comptabilisait déjà, fin septembre, 228 heures supplémentaires indemnisées. *A contrario*, au sein de la direction de l'animation, seules quatre heures ont été payées sur les trois premiers trimestres de 2018.

Si le paiement d'heures supplémentaires est autorisé par deux délibérations en date de 2015 pour l'ensemble des agents de catégories B et C dans la limite de 25 heures mensuelles, il est conditionné à un contrôle, par des dispositifs automatisés le cas échéant. Bien que la commune dispose en son hôtel de ville d'un appareil de type badgeuse, celui-ci n'est plus opérationnel.

À cela s'ajoute le paiement d'heures supplémentaires à des agents qui semble s'apparenter à un système de rémunération complémentaire. Si certaines activités ont des rythmes calendaires variables avec des périodes de suractivité certains mois, les agents d'entretien des écoles, mais aussi les adjoints techniques du service travaux publics ont des surcroûts d'activité tous les trois mois, en janvier, avril, juin et octobre, et uniquement à cette occasion. Par ailleurs, la chambre a également relevé le cas d'agents rémunérés chaque mois pour un nombre d'heures toujours identique et dans les limites du seuil, ce qui s'apparente à un forfait.

D'une manière générale, la chambre constate qu'il n'existe pas de système de contrôle rigoureux, fiable et formalisé du temps de travail, lequel inclut le suivi effectif des heures supplémentaires. Elle recommande à la commune de mettre en place les modalités nécessaires pour permettre le suivi des heures travaillées.

Recommandation n° 3 : mettre en place un contrôle des heures travaillées dans la collectivité.

En réponse aux observations, le maire indique que « des dispositions seront prises pour accroître l'efficacité, le cas échéant, par des moyens techniques appropriés, du contrôle des heures supplémentaires et également résorber les cas de récurrence signalés ».

3.4.3 L'absentéisme

Entre 2014 et 2017, les absences au titre de la maladie ordinaire ont fortement augmenté, évoluant de 4 927 journées en 2014 à 12 752 en 2017 (avec un pic à 13 501 en 2016). Compte tenu de la reprise par la commune des effectifs de la caisse des écoles et de l'association Arc-en-ciel, l'augmentation est, au final, de 28 % entre 2015 et 2017.

La durée moyenne des arrêts pour maladie ordinaire s'est également accrue, passant de 29 jours d'absence en 2014 à 39 jours en 2017.

Le taux d'absentéisme de la commune au titre de la maladie ordinaire est de 12,75 % en 2017 quand le taux moyen dans la fonction publique territoriale³⁵ est de 9,2 %, en incluant les absences au titre de la maternité et de la paternité.

Tableau n° 17 : Les absences pour maladie ordinaire

	2014	2015	2016	2017
Nombre d'agents	169	276	307	324
Nombre de jours	4 927	9 949	13 501	12 752
Durée moyenne d'absence	29	36	44	39
Équivalent en ETP	21,5	43,4	58,8	55,5

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

En 2017 le nombre de jours d'absence au titre de la maladie ordinaire équivaut à plus de 55 agents ETP. À titre indicatif, le coût de ces heures perdues pour la commune est estimé à 2,3 M€³⁶.

Les absences au titre des accidents du travail, de trajet ou maladie professionnelle ont plus que doublé, passant de 1 309 jours à 3 929 jours en 2017, soit l'équivalent de 18 ETP.

L'analyse de ces données et de leur évolution n'a pas donné lieu à un plan d'actions pour appréhender les causes de l'absentéisme et chercher à les réduire. De plus, la commune verse une prime d'assiduité qui ne connaît d'abattement qu'au-delà de la seizième journée d'absence et qui n'est pas attribuée aux agents qui totalisent plus de 120 jours d'absence au titre de la maladie ordinaire.

En conséquence, la chambre recommande la mise en place d'une politique de gestion et de réduction de l'absentéisme, en particulier au titre de la maladie ordinaire.

Recommandation n° 4 : instaurer une politique de prévention et de réduction de l'absentéisme au titre de la maladie ordinaire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire indique dessiner un « plan d'actions visant à réduire et prévenir l'absentéisme » en « travaillant davantage sur les reclassements et la gestion de la mobilité ». Il envisage, également, une corrélation directe et proportionnelle entre le nombre de jours d'absence et la diminution du régime indemnitaire de l'agent.

³⁵ Données 2017, SOFAXIS.

³⁶ Sur la base du coût moyen par agent en 2017 de 41 492 €.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation de la gestion des ressources humaines est perfectible et n'offre pas de visibilité sur la masse salariale et ses évolutions.

La tenue des dossiers du personnel gagnerait à être plus rigoureuse.

Le temps de travail des agents municipaux est inférieur à la durée légale, ce qui n'apparaît pas justifié au titre des avantages acquis antérieurement. L'obligation de se conformer à la réglementation reviendrait à économiser 18 ETP, soit plus d'1 M€ par an.

La chambre invite, par ailleurs, la commune à mettre en place un contrôle automatisé du temps de travail.

L'absentéisme du personnel a fortement augmenté et devrait faire l'objet de mesures de prévention et de réduction, compte tenu de son poids équivalent à plus de 50 ETP.

Sur ces deux derniers points, la collectivité indique que des dispositions seront prises en ces sens.

4 COMMANDE PUBLIQUE

4.1 Organisation et activité

Le service de la commande publique, restructuré sous l'impulsion d'un nouveau responsable en 2015, centralise l'ensemble des achats et s'appuie sur des outils et procédures régulièrement actualisés (fiches d'achat par montant, guide interne, nomenclature...). Une commission d'appel d'offres est également sollicitée sous une forme simplifiée pour les procédures adaptées. Depuis 2016, la commune a dématérialisé les supports de la commande publique et envisage de poursuivre ce processus pour le recensement de ses besoins.

Sur la période, la commune a augmenté le nombre de procédures passées et réalise un volume d'environ 70 procédures formalisées et adaptées par an, pour une dépense de plus de 5 M€ (5,3 M€ en 2017). Les achats directs, en dessous du seuil³⁷ restent importants de l'ordre de 2 000 par an mais ne pèsent que 2,1 M€.

En réponse aux observations provisoires, le maire précise que les achats directs ne représentent plus que 1 700 commandes pour 1,7 M€ HT en 2017 et indique que : « la ville de Liévin, dans un souci d'optimisation de ses achats, va continuer à faire baisser le nombre des achats récurrents par la mise en place de nouveaux marchés ».

La commune ne procède à aucun bilan d'exécution, physique et financier, de ses marchés, ce qui pourrait constituer un objectif d'amélioration à court terme de la commande publique.

En réponse aux observations provisoires, le maire indique que « le service des marchés publics mettra en place ces indicateurs qui, en effet, pourraient être un des derniers secteurs d'amélioration ».

4.2 Le renouvellement de la délégation de service public du centre aquatique Nauticaa

4.2.1 Présentation

Le centre aquatique Nauticaa, propriété de la commune, possède un plan d'eau important de 924 m², il dispose également d'un espace bien-être (sauna, hammam, solarium). Sa fréquentation est importante, de l'ordre de 340 000 entrées par an dont 248 000 hors scolaires, groupes et activités.

L'équipement a été construit en 1965 et a fait l'objet de plusieurs aménagements depuis. Il est géré dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) depuis 2008, conclu avec un groupe privé qui a créé, à cette fin, une société dédiée.

³⁷ Le seuil pour la passation d'un marché public est de 25 000 € au 1^{er} janvier 2018.

Le précédent contrat a été signé le 14 décembre 2007 pour une durée de dix années. En 2009, un avenant met à la charge du délégataire des travaux d'aménagement et d'extension du centre aquatique, assortis d'une contribution communale en complément de la subvention annuelle de fonctionnement.

L'exécution du contrat a été émaillée de nombreux litiges, portant sur le périmètre de la maintenance à la charge du délégataire ou sur celui de la subvention d'exploitation qui devait inclure les entrées des scolaires et des clubs liévois, selon la commune.

Au 1^{er} janvier 2018, une nouvelle DSP, conclue pour une durée de cinq ans, remplace l'ancien contrat.

4.2.2 La procédure

En novembre 2015, la commune a publié un marché dans le cadre d'une procédure adaptée afin de faire appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour l'exploitation, l'extension et la réhabilitation du centre aquatique Nauticaa. Un groupement a été retenu et a livré une étude en cinq phases : audit technique des installations dans un premier temps, recensement des besoins, étude de développement commercial et positionnement géographique de l'entité et ajustement du scénario d'aménagement et enfin dans le cadre de la cinquième phase : analyse comparative des modes de gestion.

La ville a opté, après étude, sur le maintien d'une délégation de service public pour la gestion de l'équipement. Elle a aussi acté le principe de travaux d'extension, réalisés par ses soins et non par un délégataire.

Ainsi, parallèlement à la procédure de renouvellement de la DSP, la ville a publié et attribué une AMO pour la restructuration du centre aquatique. La société a été retenue dès juin 2017 pour un montant de 85 850 € HT, avec une perspective de démarrage du chantier en 2018 et une livraison de l'ouvrage en 2020. Or, selon la réponse du maire, le calendrier des travaux a été retardé, entraînant une fin de mission de la société en janvier 2019 et une livraison de l'équipement désormais en 2023.

Le conseil municipal a acté le principe d'une nouvelle DSP en sa séance du 15 décembre 2016. Après publication, six candidatures ont été reçues en février 2017 mais seules quatre sociétés ont déposé une offre en avril. La commission de délégation de service public a examiné les propositions en mai 2017 et a écarté un candidat en raison de la qualité de son offre. De nouvelles négociations ont eu lieu. À nouveau, un concurrent a été éliminé, pour ne pas avoir respecté les délais.

Au final, les négociations se sont tenues entre deux sociétés, dont la sortante, qui ont remis leurs ultimes propositions en septembre 2017.

L'analyse des offres finales s'est basée sur plusieurs critères : les moyens affectés à l'exécution du service dont, en particulier, l'organisation de la maintenance des installations, la qualité et le dynamisme du service qui concernent les amplitudes d'ouverture et les différents publics accueillis, les conditions économiques et financières envers les usagers et envers la collectivité contractante.

Les deux sociétés candidates proposaient une participation de la commune inférieure de 0,2 M€ à 0,3 M€ à l'ancienne délégation. L'une envisageait de réaliser davantage de recettes (16 %) que sa concurrente, selon les éléments de son compte d'exploitation prévisionnel, sur la base d'une hausse de la fréquentation. Si les estimations de dépenses étaient relativement proches, l'arbitrage s'est fait sur les modalités d'entretien de l'installation, avec un moindre recours à la sous-traitance en particulier, et sur les moyens en personnel.

4.2.3 Mise en place et suivi

Le choix s'est porté sur la nouvelle proposition de la société ancienne titulaire de la DSP pour une mise en œuvre du nouveau contrat au 1^{er} janvier 2018. Une nouvelle société a été créée à cette fin.

D'un point de vue financier, la nouvelle délégation est plus favorable aux intérêts de la commune puisque les coûts à sa charge sont en diminution par rapport au précédent contrat.

La subvention forfaitaire d'exploitation versée par la commune baisse, ainsi, significativement ; elle s'élève à 448 000 € par an, soit une économie de l'ordre de 200 000 € pour la collectivité tandis que le prestataire lui verse 66 000 € pour l'utilisation du domaine public. Les frais pour l'accueil des scolaires et des clubs sont identifiés et facturés en sus, sur la base d'un forfait annuel. Contrairement à la précédente convention, l'entretien et la maintenance en vue du fonctionnement courant sont à la charge du délégataire, qui provisionne 90 000 € HT par an pour le gros entretien et les réparations.

Elle s'accompagne de nouvelles modalités de suivi, inexistantes précédemment, par la collectivité délégante. Des rapports d'activité mensuels sont désormais transmis. Des informations sur les doléances existent en temps réel et les dysfonctionnements sont gérés par des fiches d'incident et, depuis le mois de juillet 2018, grâce à une application mobile partagée.

Selon les données de septembre 2018, 238 379 entrées aquatiques ont été recensées, soit une augmentation de 8 % par rapport à 2017. La fermeture de la piscine olympique de Lens n'est sans doute pas étrangère à cette hausse de la fréquentation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2015, la commune a fait des efforts pour mieux structurer le service de la commande publique qui est, désormais, centralisé et a mis en place des procédures formalisées et dématérialisées. Pour autant, l'essentiel des achats échappe à ces procédures compte tenu de leur faible montant au regard des seuils réglementaires. Par ailleurs, la mise en place de bilans d'exécution physique et financiers des marchés serait souhaitable, ce à quoi l'ordonnateur s'engage.

Le renouvellement du délégataire chargé de la gestion du centre aquatique Nauticaa, s'est traduit par une diminution significative de la contribution versée par la commune.

*

* *

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des observations antérieures	39
Annexe n° 2. Tableau de synthèse de l'analyse financière	41

Annexe n° 1. Suivi des observations antérieures

Rappels à la réglementation	État des réalisations 2018
Veiller à inclure dans la présentation des ratios obligatoires des documents budgétaires la valeur du ratio pour la moyenne des communes de la même strate démographique.	Mis en œuvre en totalité
Veiller à l'existence de toutes les annexes obligatoires dans les documents budgétaires et à leur conformité à la maquette budgétaire de l'instruction M14.	Mis en œuvre en totalité Les états annexés sont complets mais imparfaitement tenus, s'agissant des états relatifs au personnel (erreurs matérielles)
Veiller à l'apurement du compte 4718 « Recettes à classer » dans le délai d'un mois prévu par l'instruction M14.	Mis en œuvre La commune utilise ce compte pour l'ensemble des recettes, y compris les cessions. Son solde est de ce fait largement positif et comprend des éléments dont le règlement ne peut intervenir dans le délai d'un mois.
Poursuivre la mise en cohérence de l'état de la dette entre le compte administratif et le compte de gestion, notamment en inscrivant l'engagement de remboursement signé avec le Sildec.	Mis en œuvre en totalité Le compte administratif 2017 et le compte de gestion 2017 présentent tous deux un solde identique.
Réaliser un inventaire des immobilisations et veiller à sa concordance avec l'état de l'actif établi par le comptable.	Non mis en œuvre Un inventaire existe, qui présente de nombreuses incohérences avec l'état de l'actif. Ce point est repris dans le présent rapport.
Poursuivre la mise en cohérence de l'état de l'actif entre le compte administratif et le compte de gestion.	Mis en œuvre Il n'a pas été relevé de discordance dans les écritures patrimoniales des comptes administratifs et comptes de gestion depuis 2014.
Mettre fin à la dévolution complète des compétences scolaires à la caisse des écoles.	Mis en œuvre en totalité Transfert effectif au 1 ^{er} janvier 2015.
Délibérer chaque année sur le rapport annuel de l'aménageur dont la commune est actionnaire.	Mis en œuvre en totalité Les rapports 2015 et 2016 ont été produits et délibérés par le conseil municipal, le rapport 2017 a été produit et doit être inscrit à l'agenda du conseil municipal.
Veiller à l'autorisation préalable du conseil municipal pour le versement des avances consenties à l'aménageur dans le cadre d'une concession d'aménagement.	Aucune nouvelle concession n'a été ouverte sur la période de contrôle.
Inclure dans le guide des marchés à procédure adaptée les obligations de publicité adaptée selon les seuils et les journaux concernés.	Mis en œuvre en totalité Le dernier guide interne, présenté en juin 2018, présente une définition des seuils.
Respecter les règles d'imputation budgétaire et comptable définies par l'instruction M14 sur les emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie.	Mis en œuvre en totalité

Recommandations	État des réalisations 2018
Disposer d'un outil de suivi des dépenses d'équipement, autre que les autorisations de programme (plan pluriannuel d'investissement ou opérations d'investissement au sens de l'instruction M14).	Mis en œuvre Plusieurs AP/CP ont été délibérées par le conseil municipal. Un PPI existe par ailleurs.
Inclure dans la prospective financière les éventuels comblements de déficit des concessions d'aménagement.	Il n'existe pas de prospective en dehors du PPI. Les déficits ont fait l'objet de provisions partielles. Les concessions à risque ont été soldées. Ces trois points sont repris dans le présent rapport.
Affiner la prospective financière en chiffrant de manière réaliste les objectifs en termes de dépenses et de recettes de fonctionnement et de recettes d'investissement hors emprunt.	Non mis en œuvre Il n'existe pas de prospective financière ou de feuille de route complète.
Améliorer le suivi de la transmission des comptes rendus annuels à la collectivité de la part de l'aménageur.	Mis en œuvre Le problème soulevé dans le précédent rapport n'est plus d'actualité.
Veiller à la concordance du compte administratif et du compte de gestion en cas d'opérations pour le compte de tiers.	Mise en œuvre totale
Instaurer un mécanisme d'horodatage des dépôts d'offres en matière de commande publique.	Mise en œuvre totale, attestée par les pièces de marché analysées dans l'échantillon.
Veiller à enregistrer les factures à leur arrivée et pas le jour du mandatement.	Point non investigué par échantillonnage. La collectivité confirme la mise en œuvre.

Annexe n° 2. Tableau de synthèse de l'analyse financière

	(en M€)	2014	2015	2016	2017	2018
1	Recettes réelles de fonctionnement	43,00	44,16	44,93	45,14	45,39
2	dont recettes de la fiscalité locale	16,76	16,75	17,18	16,99	16,93
3	dont recettes fiscales versées par l'intercommunalité et l'État	6,84	5,05	5,62	5,18	5,83
4	dont dotation globale de fonctionnement provenant de l'État	18,78	21,13	20,90	21,73	21,43
5	Dépenses réelles de fonctionnement	33,92	34,39	37,04	36,71	37,24
6	dont charges à caractère général	6,22	8,78	9,94	9,72	10,91
7	dont charges de personnel	13,26	18,34	19,38	19,76	20,03
8	dont subventions de fonctionnement aux associations	10,15	3,52	4,00	4,21	4,09
9	dont intérêts de la dette	1,57	1,26	1,17	0,97	0,85
10	Capacité d'autofinancement brute	8,75	9,90	8,02	8,63	8,41
11	Annuité en capital de la dette	8,04	7,76	6,52	5,74	5,12
12	Capacité d'autofinancement nette (= 10 - 11)	0,71	2,14	1,50	2,89	3,29
13	Recettes d'investissement hors emprunt	16,82	-0,24	10,38	6,50	3,29
14	Financement propre disponible (2) (= 12 + 13)	17,52	1,90	11,88	9,39	6,58
15	Dépenses d'équipement	4,47	3,93	16,02	10,62	8,94
16	Nouveaux emprunts de l'année	3,52	4,55	2,80	4,81	4,51
17	Encours de dette du budget principal au 31/12	41,96	36,00	33,28	31,80	30,93
18	Capacité de désendettement BP en années (dette/CAF brute du BP) (3)	4,8	3,64	4,15	3,68	3,7

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion, provisoire pour 2018.



RÉPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE LIÉVIN

(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2014 et suivants

Ordonnateur en fonctions pour la période examinée :

- M. Laurent Duporge : réponse de 4 pages.

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



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

Chambre régionale des comptes Hauts-de-France

14, rue du Marché au Filé - 62012 – Arras cedex

Adresse mél. : hautsdefrance@crtc.ccomptes.fr