



Rapport d'observations définitives

COMMUNE DU HAVRE

(Seine-Maritime)

Exercices 2018 à 2021

Observations délibérées le 5 septembre 2023

SOMMAIRE

SYNTHESE	1
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	2
OBLIGATIONS DE FAIRE	2
I - INTRODUCTION	3
A - Rappel de la procédure.....	3
B - Périmètre de l'instruction.....	3
II - PRESENTATION GENERALE ET FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL	4
A - Une commune maritime et portuaire à la recherche d'un second souffle	4
B - Le contexte intercommunal	6
C - Le fonctionnement institutionnel	7
III - LA MAITRISE DES RISQUES ET LE CONTROLE INTERNE	8
A - Le dispositif de maîtrise des risques.....	9
B - La prévention des risques liés aux régies municipales.....	10
C - L'organisation et la maîtrise des risques en matière de commande publique.....	12
D - Le contrôle des temps de service	16
E - La politique de subventions.....	18
F - Les services funéraires	20
G - Les dépenses d'administration générale	22
H - Les avantages en nature.....	24
IV - LA POLITIQUE DE GESTION ET DE VALORISATION DU PATRIMOINE.....	25
A - Le pilotage stratégique et la planification de la gestion immobilière.....	25
B - Une politique de cessions qui se veut ambitieuse	26
C - Les enjeux de rationalisation et de valorisation des occupations du domaine	30
D - L'absence de schéma directeur immobilier.....	39
E - L'entretien du patrimoine au travers de l'objectif de performance énergétique.....	40
V - CADRE BUDGETAIRE ET QUALITE COMPTABLE	44
A - Le cadre budgétaire et financier	44
B - L'information budgétaire.....	46
C - La qualité comptable	46
VI - SITUATION FINANCIERE.....	51
A - L'équilibre général.....	51
B - Le pilotage de la masse salariale.....	61
C - La planification des investissements.....	72

SYNTHESE

Au cours de la période 2018-2021, la ville du Havre (172 067 habitants en 2021) a consolidé son autofinancement, appuyé sur des ressources fiscales stables et des produits institutionnels croissants, en particulier les compensations fiscales prévues par la loi. Les charges demeurent maîtrisées, même si les dépenses de personnel, en particulier celles liées aux emplois non permanents, restent à un niveau élevé. Les ressources propres offrent quant à elles des marges de progression limitées aux produits du stationnement de surface.

Afin de faire face au niveau constamment élevé de ses dépenses d'équipement (entre 41 et 43 millions d'euros par an, sauf en 2020), la commune s'est historiquement appuyée sur l'emprunt. Si l'endettement reste important (228 M€ fin 2021), le désendettement a été notable au cours de la période, l'encours diminuant de 53 millions (- 19 %). Le profil de la dette ne présente plus de risques et la commune a remboursé son emprunt obligataire *in fine*. La programmation pluriannuelle des investissements est désormais déclinée en autorisations de programme, certaines enveloppes demeurant toutefois trop larges et imprécises.

L'assemblée délibérante n'est pas toujours saisie par l'exécutif de l'ensemble des questions relevant de sa compétence (procédures de cessions, décisions d'occupation domaniale, définition de certains éléments du régime indemnitaire, avantages en nature, tableau des emplois, débat annuel sur la formation des élus, commande publique, protocoles transactionnels).

Si la qualité de la prévision budgétaire est satisfaisante, l'information financière et comptable apparaît lacunaire et le dispositif de maîtrise des risques demeure insuffisamment développé, en particulier en matière de commande publique.

En matière de personnel, le régime indemnitaire unique reste à étendre à tous les cadres d'emplois éligibles et, sous certains aspects, à régulariser. Si la commune a entendu normaliser la durée du temps de service à partir de 2022, un nombre important d'agents bénéficient d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires sans être assujettis comme ils devraient l'être au contrôle automatisé de la durée du travail.

S'agissant de la gestion de son important patrimoine immobilier (630 000 m², 519 équipements et bâtiments), la commune a une stratégie structurée mais pâtit de l'absence de schéma directeur immobilier. La politique de cessions peine à s'inscrire dans une démarche ambitieuse, à l'exception de quelques programmes coordonnés, tandis que sa déclinaison souffre de procédures insuffisamment transparentes. La gestion des occupations domaniales (plus de 900 bénéficiaires) est éclatée et peu sécurisée juridiquement, avec des durées irrégulières, des locaux commerciaux installés sur le domaine public ou des entorses au caractère personnel et concurrentiel de l'occupation. En outre, la quasi-généralisation du caractère gratuit et peu motivé de ces occupations, sans délibération préalable du conseil municipal, et le caractère souvent erratique de la réévaluation des redevances et des charges posent la question globale de la valorisation de ce vaste domaine.

La commune gagnerait par ailleurs à mettre en place un véritable pilotage des achats depuis la programmation jusqu'au bilan des consommations, sur la base d'une nomenclature étendue aux travaux correspondant à des besoins récurrents, afin de prévenir le risque de découpage irrégulier des opérations d'achat et les achats non contrôlés.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Améliorer la maîtrise des risques au sein des services municipaux (commande publique, subventions, temps de travail) ;
2. revoir l'organisation déconcentrée de la gestion domaniale, pour assurer son pilotage et sa sécurisation juridique ;
3. définir un schéma directeur immobilier ;
4. piloter plus étroitement la masse salariale, notamment pour les emplois non permanents ;
5. mettre en place un pilotage des achats depuis la programmation jusqu'au bilan des consommations, anticiper les besoins homogènes à l'échelle de la commune.

OBLIGATIONS DE FAIRE

6. Assurer l'information du conseil municipal dans les matières relevant de sa compétence. (procédures de cessions, décisions d'occupation domaniale, mise à jour du tableau des emplois, régime indemnitaire, avantages en nature, décisions prises sur délégation, contenu des protocoles transactionnels, débat annuel sur la formation des élus) ;
7. corriger les irrégularités constatées dans la gestion domaniale (durées, caractère gratuit, désaffectation des biens, caractère personnel de l'occupation) ;
8. mettre fin aux différentes primes dépourvues de base légale.

I - INTRODUCTION

A - Rappel de la procédure

Le programme de travail de la chambre régionale des comptes Normandie a prévu le contrôle des comptes et de la gestion de la commune du Havre sur la période 2018-2021.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par lettres du 23 mai 2022 à M. Edouard Philippe, ordonnateur en fonctions, ainsi qu'à ses prédécesseurs, MM. Jean-Baptiste Gastine et Luc Lemonnier. Les entretiens d'ouverture de contrôle ont eu lieu respectivement le 4 juillet 2022 entre les rapporteurs et M. Philippe puis M. Lemonnier, et le 5 juillet 2022 avec M. Gastinne.

La durée de l'instruction s'explique pour partie par les délais de réponse des services de la ville.

Les entretiens préalables aux observations provisoires, prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, ont eu lieu respectivement le 19 janvier 2023 avec M. Philippe, puis M. Gastinne, et le 25 janvier 2023 avec M. Lemonnier.

Après avoir pris connaissance des conclusions du procureur financier et entendu les rapporteurs, la chambre a arrêté ses observations provisoires les 8, 9 et 31 mars 2023. Le rapport d'observations provisoires a été notifié le 19 juin 2023 à l'ordonnateur en fonctions, M. Philippe, qui en a accusé réception le 22 juin 2023. Des extraits en ont été adressés le même jour à MM. Gastinne et Lemonnier, qui en ont accusé réception le 21 juin 2023.

Des extraits ont également été adressés le 19 juin 2023 au président de la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole, au gérant de la SARL ABAC Location, au président directeur général de la SA ETANDEX, au président de la SASU du Complexe funéraire du Havre et au directeur du service départemental d'incendie et de secours de la Seine-Maritime.

La chambre a reçu dans le délai légal d'un mois deux réponses de M. Philippe, en sa qualité de maire et de président de la communauté urbaine, ainsi que celle de la SARL ABAC Location.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 5 septembre 2023, le présent rapport d'observations définitives.

B - Périmètre de l'instruction

L'examen de la gestion a principalement porté sur les axes suivants :

- composition et fonctionnement des instances municipales ;
- administration municipale ;
- qualité de l'information budgétaire et fiabilité des comptes ;
- situation financière ;
- subventions et aides diverses ;
- gestion des ressources humaines ;
- investissement et gestion du patrimoine communal ;
- gestion de la commande publique ;
- gestion des services funéraires.

II - PRESENTATION GENERALE ET FONCTIONNEMENT INSTITUTIONNEL

A - Une commune maritime et portuaire à la recherche d'un second souffle

Avec 169 733 habitants recensés en 2018 et une population estimée en 2021 à 172 067 habitants, la ville du Havre est la commune la plus peuplée de la région Normandie, devant Rouen et Caen. Dans le classement des plus grandes communes françaises, elle se situe derrière Reims (185 211 habitants en 2021), Toulon (178 065 h), Saint-Etienne (175 057 h) et devant Grenoble (159 855 h), Dijon (160 186 h) et Angers (157 577 h).

Elle appartient à une unité urbaine qui comptait, en 2019, 234 414 habitants, ce qui en faisait la seconde unité urbaine de la région derrière celle de Rouen.

L'une de ses principales spécificités est d'être une commune maritime et portuaire, dont la plus grande partie a été détruite pendant la deuxième guerre mondiale. Son centre, reconstruit sur les plans de l'atelier de l'architecte Auguste Perret, est inscrit par l'UNESCO sur la liste du patrimoine mondial depuis le 15 juillet 2005.

L'histoire de la commune est étroitement liée à celle de son port. Depuis le 1^{er} juin 2021, celui-ci est intégré dans le grand port fluvio-maritime de l'axe Seine, « HAROPA Port », réunissant les ports du Havre, Rouen et Paris-Gennevilliers, premier port pour le commerce extérieur de la France, premier hub logistique de France, premier port exportateur de céréales d'Europe de l'Ouest, premier port de la façade Manche-Atlantique pour les croisières et premier port fluvial européen pour le transport de passagers. Environ 30 000 personnes travaillent dans la zone industrialo-portuaire du Havre, dont 17 000 emplois portuaires proprement dits.

Le Havre est également une commune littorale au sens de la loi du 3 janvier 1986, dite loi Littoral. Elle comporte une façade maritime de plus de 7 kms dont 2 kms de plage en centre-ville, avec un front de mer aménagé sur 3 hectares. Un sujet important lié à la situation littorale de la commune est celui de la résorption de l'ancienne décharge côtière de Dollemard (400 000 m³). Il s'agit d'un chantier lourd dont le coût total, estimé à ce jour dans une fourchette de 29 à 41 M€, sera assumé à 50 % par la commune.

1 - Une population déclinante et souvent défavorisée

Au recensement de 2018, la population communale avait baissé de 22 % par rapport au point culminant atteint lors du recensement de 1975 (217 882 habitants). La commune comprenait encore, en 1999, 195 854 habitants. Les départs d'habitants, liés pour partie à la situation économique, expliquent ce mouvement : - 1,2 % par an en moyenne de 1999 à 2013, puis - 0,6 % depuis 2013.

Le fait pour le Havre d'être une ville universitaire (13 300 étudiants en 2022) n'empêche pas la poursuite de la diminution de la population. Celle-ci a notamment pour effet d'entraîner des fermetures de classes, mais aussi des fermetures d'écoles, sauf dans les quartiers dits populaires, où la population continue de croître, du fait d'une natalité plus forte et d'un apport migratoire soutenu. Il convient de relever à cet égard que la ville a signé, le 11 octobre 2021, un contrat territorial d'accueil et d'intégration des réfugiés (CTAIR).

Si la commune compte une centaine de contribuables assujettis à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), la population y est en moyenne peu favorisée. Selon une étude de l'INSEE publiée en février 2022, le taux de pauvreté atteignait au Havre 22 % (contre 14,9 % au niveau départemental, 13,6 % au niveau régional et 14,6 % au niveau national). Corrélativement à ce taux de pauvreté, la part des ménages non imposables est comparativement élevée (en 2019 – dernières données disponibles – 49 %, contre 44,6 % en Seine-Maritime, 45,2 % en Normandie et 42,4 % à l'échelle de la France métropolitaine).

De nombreux ménages havrais sont confrontés à un cumul de difficultés liées à l'insertion sur le marché du travail et à des situations familiales défavorables. Le taux de chômage sur le territoire de la commune du Havre déclaré lors du recensement de 2019 était de 21,8 %, contre 16,7 % pour la zone d'emploi du Havre, 14,8 % pour la Seine-Maritime et 13,3 % pour la Normandie. En septembre 2022, près d'un habitant sur 10 (tous âges confondus) était en situation de demande d'emploi.

Tableau n° 1 : Le Havre – Personnes sans emploi

	Sept. 2021	Sept. 2022	Proportion	Evolution annuelle
Demandeurs d'emploi indemnisables	11 907	10 830	53 %	-9,0 %
Dont Assurance chômage	9 899	9 002	44 %	-9,1 %
Dont Solidarité État	1 526	1 275	6 %	-16,4 %
Demandeur d'emploi non indemnisable	10 647	9 588	47 %	-9,9 %
Total	22 554	20 418	100 %	-9,5 %

Source : Pôle Emploi (données brutes)

La perception de pauvreté relative de la population est corroborée par le constat d'un faible taux de ménages propriétaires de leur logement. Au dernier recensement, seuls 39,6 % des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale au Havre (contre 53 % en Seine-Maritime, 58,5 % en Normandie et 57,9 % en France métropolitaine), tandis que 10,6 % des logements étaient vacants (contre 8,2 % en Seine-Maritime et en Normandie, et 8,1 % en France métropolitaine).

La proportion de logements sociaux est relativement élevée (31 %). La mairie a pour objectif de la ramener progressivement à 25 %, ce qui supposerait un fort apport de populations à revenus plus élevés.

A l'heure actuelle, plus de 40 000 personnes (soit près du quart de la population) habitent dans un quartier relevant de la politique de la ville. Le Havre, cosignataire avec la communauté urbaine d'un contrat de ville, compte six quartiers dits « prioritaires » et trois quartiers de « reconquête républicaine ». Trois « zones franches urbaines - territoires entrepreneurs » (ZFU- TE) ont été créées, dans le but de développer l'emploi local dans les quartiers défavorisés.

2 - D'importantes opérations d'équipement et d'urbanisme

La création de nouveaux équipements, la requalification de quartiers anciens et, plus généralement, les opérations d'urbanisme visent tout à la fois à améliorer les conditions de vie au Havre et à favoriser l'installation d'une population nouvelle, plus aisée.

Au cours de la période sous revue, ont été achevées notamment d'importantes opérations d'équipement : la requalification des anciens ateliers Louis Richard dans le cadre de la restructuration multisites du Muséum d'histoire naturelle du Havre, la phase 1 de l'aménagement en promenade du Quai de Southampton, la phase 1 de la rénovation et de l'agrandissement du stade Youri Gagarine¹, la construction, commencée en 2017, de l'Espace

¹ Coût total de la phase 1 : 9 819 813 € TTC. Opération réceptionnée le 30 mars 2022.

Simone-Veil², du parking Simone-Veil attenant³, l'aménagement des espaces publics du quartier Danton⁴.

La période sous revue a également vu la poursuite de la requalification du centre ancien du Havre dans le cadre du programme national de requalification des quartiers anciens et dégradés (PNRQAD) et l'achèvement de l'aménagement de la ZAC Nord Bléville (Le Grand Hameau).

B - Le contexte intercommunal

La commune du Havre est la commune-centre de la communauté urbaine Le Havre-Seine-Métropole (CULHSM), qui a succédé le 1^{er} janvier 2019 à la communauté d'agglomération havraise (CODAH). Si l'intercommunalité havraise regroupe 54 communes, la population du Havre représente 70 % de la population de la communauté urbaine.

La commune n'exerce, par définition, aucune des compétences transférées à l'intercommunalité, et notamment l'aménagement et la gestion de zones d'activités, le développement économique, le plan local d'urbanisme, la distribution de l'eau potable et l'assainissement des eaux usées, les abattoirs, les marchés, la contribution à la transition énergétique, la collecte et le traitement des déchets ménagers et assimilés, les transports urbains, le logement et les opérations programmées d'amélioration de l'habitat, la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et de la submersion marine et les aires d'accueil des gens du voyage.

Toutefois, les services municipaux interviennent dans l'exercice d'assez nombreuses compétences communautaires, par le jeu de mises à disposition de directions ou de services.

Dans la mesure où la plupart des compétences de la communauté urbaine étaient déjà exercées, à titre optionnel, par la CODAH, la création de la CULHSM, le 1^{er} janvier 2019, a eu pour principale conséquence le transfert de propriété de la voirie, achevé en juin 2020 avec six mois de retard sur le calendrier réglementaire. Cependant, si la compétence en matière de voirie a été communautarisée, certains travaux de rénovation ou de réaménagement de voirie restent effectués par la commune dans le cadre de conventions de maîtrise d'ouvrage déléguée passées avec la communauté urbaine. Ce conventionnement laisse comme de juste le financement des travaux à la charge de la communauté urbaine qui reste seule compétente en matière de voirie.

Selon la présentation croisée par fonction du compte administratif 2021, les principaux secteurs d'intervention de la commune sont, par ordre décroissant :

- en dépenses de fonctionnement⁵, les écoles (35,66 M€), la culture (27,26 M€), l'aménagement, les services urbains et l'environnement (25,14 M€), la jeunesse et les sports (17,76 M€), le social et la santé (17,85 M€), la famille (9,96 M€) et l'action économique (5,73 M€) ;
- en dépenses d'investissement⁶, l'aménagement, les services urbains et l'environnement (25,46 M€), la jeunesse et les sports (8,03 M€), les écoles (4,30 M€), la culture (4,20 M€), le social et la santé (2,43 M€).

² Coût total, hors parking : 19 290 277 € TTC. Réceptionné le 29 janvier 2021 et ouvert au public en avril 2021, l'Espace Simone-Veil est composé d'un centre social, d'une plateforme sportive et d'un grand mur d'escalade. Il a été bâti dans le quartier Vauban sur l'emprise de l'ancienne maison d'arrêt.

³ Coût total : 5 611 368 € TTC.

⁴ Coût total : 7 972 739 € TTC. Opération réalisée par phases entre juillet 2018 et avril 2021.

⁵ Hors services généraux (46,34 M€) et opérations non ventilables (26,97 M€).

⁶ Hors services généraux (6,06 M€) et opérations non ventilables (71,81 M€).

C - Le fonctionnement institutionnel

L'information du conseil municipal devrait être améliorée sur des points de gestion, pour laquelle elle est obligatoire par principe, ainsi que sur des orientations stratégiques générales, qui ne lui sont pas présentées. Cette dimension semble d'autant plus nécessaire qu'elle permettrait à l'assemblée délibérante de conforter sa mission de contrôle et de remédier à certaines irrégularités de gestion.

1 - L'exercice des missions du conseil municipal

a - L'information du conseil municipal

Si l'on fait abstraction des effets de la crise sanitaire du COVID-19, la fréquence des séances du conseil municipal et celle des réunions des commissions permanentes sont très satisfaisantes. Il n'en reste pas moins que l'information délivrée aux conseillers municipaux comporte d'importantes lacunes. L'exécutif a en effet tendance à ne pas informer pleinement le conseil municipal dans des domaines qui relèvent pourtant de sa compétence.

Tel est le cas notamment en ce qui concerne les procédures de cessions, les décisions d'occupation domaniale⁷, la définition de certains éléments du régime indemnitaire⁸ ou en matière de commande publique. Alors que le code général des collectivités territoriales (CGCT) fait obligation au maire d'informer le conseil municipal des décisions prises sur sa délégation entre deux séances, cette obligation n'est qu'imparfaitement respectée en ce qui concerne les marchés publics⁹. De même, le conseil municipal, s'il les approuve, n'a pas connaissance du contenu des protocoles transactionnels signés par la commune¹⁰.

C'est aussi le cas en matière de formation des élus, dans la mesure où le débat annuel sur le sujet, imposé par le code général des collectivités territoriales (article L. 2123-12) à l'occasion du vote du compte administratif, n'a pas lieu.

C'est encore le cas en ce qui concerne les congés bonifiés, le conseil municipal n'ayant jusqu'à présent pas été appelé à délibérer sur leurs conditions d'octroi, la prise en charge des frais de transport et le versement de l'indemnité de vie chère.

La chambre rappelle en conséquence que les prérogatives de l'assemblée délibérante doivent être pleinement respectées.

b - L'information du public

Le règlement intérieur du conseil municipal n'a été pas été actualisé après la réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements¹¹, alors que celle-ci a fait de la dématérialisation le mode de publicité de droit commun et supprimé le compte rendu des séances du conseil municipal. Celui-ci doit être remplacé par un « procès-verbal », dont le contenu est désormais déterminé avec précision par les textes.

⁷ Cf. la partie du présent rapport consacrée à la gestion du patrimoine communal (VI – B).

⁸ Cf. la partie du présent rapport consacrée au pilotage de la masse salariale (IV – B).

⁹ À chaque séance, une délibération avec la liste des décisions prises par le maire pour les compétences déléguées est présentée au conseil municipal. Toutefois, les achats sur délégation du conseil municipal ne font pas toujours l'objet d'une information de l'assemblée délibérante et la majorité des marchés d'un montant compris entre 0 et 40 000 € HT (MAPA 1, dans la terminologie propre à la commune du Havre) sont passés sans avoir fait l'objet d'une décision du maire.

¹⁰ Cf. la partie du présent rapport consacrée à la maîtrise des risques en matière de commande publique (V – C).

¹¹ Cf. ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 et décret n° 2021-1311 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements.

c - Les délégations

Le maire et les vingt adjoints dans leurs périmètres de compétences respectifs ont délégué de fonctions et de signature pour les actes, arrêtés, courriers, contrats, conventions, marchés passés selon la procédure adaptée du code de la commande publique dont le montant est inférieur au seuil européen des procédures formalisées des marchés et accords-cadres de fournitures et de services.

La configuration de la délégation accordée aux adjoints dans le domaine de la commande publique apparaît inhabituelle. En effet, si la délibération du 13 juillet 2020 portant délégation de pouvoir au maire autorisait bien celui-ci à déléguer lui-même sa signature dans les matières déléguées, il l'a fait, en ce qui concerne la commande publique, de manière singulière en la déléguant aux quinze adjoints « thématiques », chacun étant compétent pour passer les commandes relevant de sa délégation de fonctions. Le cinquième adjoint, chargé des finances, disposant de son côté d'une délégation transversale en ce domaine (« commande publique »), il existe un risque de concurrence entre adjoints.

De plus, le cinquième adjoint a délégué de fonctions et de signature pour les marchés de travaux, de fournitures et de services courants dont la valeur estimée HT est supérieure ou égale au seuil européen des procédures formalisées des marchés et accords-cadres de fournitures et de services. Le périmètre de sa délégation excède ainsi celui de la délégation du maire, ce qui constitue une irrégularité à laquelle l'ordonnateur, qui ne saurait déléguer des compétences qui ne lui sont pas attribuées, devrait mettre fin sans délai.

2 - L'administration municipale

L'administration municipale comptait au 31 décembre 2021, en équivalent temps plein (ETP), 2 557 agents ETP (contre 2 932 au 31 décembre 2018), ce qui en fait l'un des principaux employeurs de la commune.

L'administration municipale est partiellement mutualisée avec l'intercommunalité havraise (communauté d'agglomération du Havre, puis, à compter du 1^{er} janvier 2019, communauté urbaine Le Havre Seine Métropole), avec laquelle elle a des services en commun et est liée par une convention de services partagés qui a pris effet le 1^{er} janvier 2017 et devait arriver à échéance le 31 décembre 2022.

Le directeur général des services, chargé de coordonner l'action de l'ensemble des services municipaux, dispose de très larges délégations, notamment en matière de commande publique. Il n'a toutefois pas de délégation en matière de marchés de maîtrise d'œuvre ni en matière de marchés de travaux. Or l'arrêté de délégation de signature du maire au directeur général des services n'exclut pas explicitement les marchés de travaux.

Les délégations de signature données aux directeurs généraux adjoints, au directeur de cabinet et aux autres directeurs n'appellent quant à elles pas d'observations particulières.

III - LA MAITRISE DES RISQUES ET LE CONTROLE INTERNE

La maîtrise des risques et le contrôle interne demeurent encore inégalement développés au sein de l'administration communale. Si les régies sont désormais mieux encadrées, il en va différemment dans des domaines comme la commande publique, le contrôle de l'utilisation des crédits de subventions ou encore le temps de service des agents.

A - Le dispositif de maîtrise des risques

1 - L'absence de stratégie globale

La commune du Havre n'a pas formellement défini de stratégie globale de maîtrise des risques. Il n'a pas été mis en place d'instance collégiale à cette fin, il n'a pas davantage été désigné de responsable de la gestion des risques. Il n'existe pas non plus de document présentant de mode opératoire pour l'identification et la hiérarchisation des risques. Par suite, la commune ne dispose pas de cartographie générale des risques et des processus précisant les enjeux financiers portés par chacun des processus.

Il n'existe pas, à défaut, de carte des risques propres à un secteur d'activité en particulier, en dehors du « plan communal de sauvegarde » destiné à faire face aux risques majeurs à caractère technologique et naturel. Il n'a ainsi été réalisé à ce jour aucune cartographie des risques dans le domaine de la commande publique, domaine sensible sous l'angle de la protection des intérêts financiers de la collectivité et de la prévention des atteintes à la régularité et à la probité, ni de cartographie des risques liés à la gestion des ressources humaines.

La chambre recommande à la commune du Havre d'entreprendre la démarche de cartographie des risques que justifient la taille de son budget comme celle de son effectif.

2 - Un contrôle interne embryonnaire

On désigne usuellement par « contrôle interne » un ensemble de processus qui permet à une organisation de maîtriser ses activités et d'atteindre ses objectifs. Ce contrôle a vocation à empêcher la dérive des pratiques des organisations (laxisme dans l'application des règles de gestion, oubli des règles de contrôle ou de sécurité, fraudes internes, etc.) et prendre en compte les risques liés notamment à la dématérialisation des opérations.

Il n'a pas été communiqué à la chambre d'éléments de nature à caractériser l'existence d'un dispositif de contrôle interne performant au sein des services municipaux alors que seul un tel dispositif est en mesure d'apporter une assurance raisonnable de la maîtrise des risques financiers, juridiques, comptables ou budgétaires.

3 - L'audit et le contrôle de gestion

Il existe au sein de l'administration municipale un service chargé de l'audit et du contrôle de gestion. Celui-ci est composé de quatre agents, répartis en deux secteurs et placés sous la responsabilité directe du directeur des finances. L'intervention du service d'audit et de contrôle de gestion se limite à certaines zones de risques identifiées comme prioritaires.

Le service suit ainsi les associations et organismes assimilés bénéficiant d'une subvention de la commune supérieure à 23 000 euros. Un tableau de bord est produit annuellement à l'intention de la direction générale et des élus. Un plan d'audit des structures subventionnées, défini chaque année, prévoit un nombre d'audits très limité (un ou deux par an) au regard du nombre d'organismes bénéficiant de financements communaux (409 en 2021, dont 341 associations). Ce plan peut être complété à la demande d'autres directions, qui font de cette faculté un usage parcimonieux. Il est à relever, en particulier, l'absence de tout audit des comptes des multiples associations qui participent à la « politique de la ville », et présentent des risques spécifiques.

Le service est également chargé de suivre les structures bénéficiant de la garantie d'emprunt de la commune et de veiller au respect des règles prudentielles de plafonnement

par rapport aux recettes de fonctionnement, de division des risques et de partage des risques, ainsi que les structures bénéficiant de prêts de la collectivité.

Au 31 décembre 2021, le capital restant dû des emprunts garantis par la commune du Havre s'élevait à 436 M€, dont une majorité concernant des bailleurs sociaux. Toutefois, seule une petite partie des entreprises ou organismes bénéficiant d'une garantie d'emprunt ou d'un prêt de la collectivité voit ses comptes faire l'objet d'un examen approfondi¹².

Le service d'audit et de contrôle de gestion est également appelé à réaliser des études ponctuelles. Un audit des achats de petit montant effectués au cours de l'exercice 2019 a ainsi été effectué en 2021, dont, de manière surprenante, les conclusions n'ont pas été portées à la connaissance de la direction des bâtiments et de la direction des affaires juridiques et des marchés.

La situation de chacun des six délégataires de service public de la commune est examinée annuellement et donne lieu à la production d'un tableau de bord.

Les régies (d'avances, de recettes, mixtes) font quant à elles l'objet d'un contrôle surtout partenarial, avec la trésorerie du Havre municipale (cf. *infra*).

4 - Une amorce de formalisation systématique des processus

L'aggravation des risques liés à l'informatique, dans un contexte de multiplication des cyberattaques et des tentatives d'hameçonnage (« *phishing* ») a déterminé la décision, prise à l'automne 2022, de formaliser d'ici la fin de l'année 2023 un plan de continuité de l'activité simplifié (PCAS) par référence au scénario de cyberattaque massive, engendrant une inaccessibilité totale du système d'information de la ville du Havre.

Les directions métier vont être appelées notamment à cartographier leurs processus et leurs flux et définir leur criticité, à identifier et formaliser les besoins et les ressources critiques de continuité. Les résultats de cet exercice pourraient être utilisés dans le cadre de la mise en place d'un véritable dispositif de contrôle interne.

B - La prévention des risques liés aux régies municipales

1 - La rationalisation de la carte des régies

À l'issue du précédent contrôle, la commune du Havre comptait encore 80 régies. La rationalisation de la carte des régies s'est poursuivie au cours de la période sous revue. Il a été ainsi procédé à la clôture de 24 régies (5 en 2018, 7 en 2019, 9 en 2020 et 3 en 2021).

Une évolution notable réside dans la clôture des régies des « guichets uniques » des maisons municipales et des mairies annexes et leur transformation en sous-régies de la régie Hariane (anciennement : « guichet unique de l'Hôtel de ville »), qui propose des modes de paiement dématérialisés. La transformation de ces régies en sous-régies est de nature à réduire le risque de détournement par la création d'un échelon intermédiaire de contrôle, les sous-régisseurs étant soumis au contrôle du régisseur.

Au 2 décembre 2022, il restait toutefois 55 régies actives, dont 10 régies d'avances, 28 régies de recettes et 17 régies mixtes. Six régies étaient réputées être en cours de clôture. La chambre régionale recommande à la commune du Havre de poursuivre le mouvement de regroupement des régies.

¹² Association des fondations du Dr Gibert, Association protection des sites, Croix Rouge française, Ligue Havraise d'aide aux handicapés, Association Le Grenier, Papa's Production, Le CEM, Fodeno, Le Sirius, SPL des Docks, SPL Le Havre nautisme.

La chambre a par ailleurs vérifié la cohérence, dans les arrêtés des régisseurs, entre le montant de l'indemnité de responsabilité annuelle et celui du cautionnement des régisseurs de recettes et des régisseurs d'avances et de recettes. Cette vérification a conduit à constater, pour la période sous revue, 21 arrêtés en anomalie. A l'issue du présent examen de la gestion municipale, les arrêtés identifiés en anomalie avaient été actualisés ou étaient en cours d'actualisation.

Les indemnités de responsabilité, le montant du cautionnement et l'attribution de la NBI devraient toutefois faire l'objet d'un contrôle à intervalle régulier pour prévenir le risque du paiement de sommes indues aux régisseurs.

2 - Des contrôles dont les suites sont difficiles à appréhender

Abstraction faite de la crise sanitaire du COVID-19, le rythme des contrôles conjoints des régies à enjeux prévus par la convention de coopération conclue en 2017 entre la commune et la direction régionale des finances publiques (DRFiP) (un contrôle tous les deux ans au moins) a été globalement respecté. Depuis 2022, des contrôles inopinés sont également pratiqués par le bureau des régies de la commune, de préférence en dehors des jours de ramassage des fonds.

L'examen des procès-verbaux de vérification révèle des contrôles rigoureux débouchant sur des conclusions et des préconisations opérationnelles.

Toutefois, si le directeur des finances transmet les procès-verbaux de vérification aux directions compétentes des services municipaux sous couvert de leur directeur général adjoint, le bureau des régies n'exerçait pas, jusqu'à une période récente, de contrôle sur les suites réservées par les directions. La mise en place, dernièrement, d'un tableau de bord des suites, peut être à cet égard considérée comme un progrès.

Trois régies ont fait l'objet d'une attention plus particulière de la chambre.

➤ La régie mixte Hariane

Instituée en 2004, la régie de recettes et d'avances Hariane regroupe, sous forme de sous-régies, l'ensemble des anciennes régies liées aux activités scolaires et périscolaires, les locations de salles, les « collectes de mariages » (dons effectués par les familles et amis lors des cérémonies de mariage en mairie), les encaissements par internet du stationnement de surface, des concessions de cimetières et des prestations « Petite enfance ».

Un audit partenarial approfondi effectué en 2021 par la mission départementale « Risques et audit » de la DRFiP a fait une mention particulière de la gestion des « collectes de mariages », quêtes dépourvues de base juridique, dont le produit (8 753,97 € en 2018, 4 457,48 € en 2021) est affecté au centre communal d'action sociale. L'exécutif municipal s'est engagé à faire approuver par l'assemblée délibérante, avant la fin de l'exercice 2023, un projet de délibération prévoyant d'en affecter directement le produit au CCAS.

➤ La régie d'avances des frais de mission

Créée en 1987, cette régie rembourse des frais de mission avancés par les élus, les agents communaux, les stagiaires des services civiques, les agents mis à disposition. Elle rembourse aussi les usagers pour des prestations diverses annulées en raison d'événements exceptionnels et pour lesquelles un règlement par mandat serait inadéquat en raison des délais et des volumes concernés.

Les pièces justificatives ont été demandées pour 16 mandats payés en 2018. Il est apparu que, sauf dans deux cas, le régisseur ne disposait d'aucune délibération encadrant les remboursements de frais engagés pour se déplacer à l'étranger ou donnant mandat spécial à l'élu pour se déplacer à l'étranger. Dans les deux cas où les élus disposaient d'un mandat

spécial, celui-ci leur avait été donné par l'assemblée délibérante postérieurement à l'exécution de leur mission.

➤ La régie mixte des horodateurs

Créée en 1986, cette régie encaisse les droits de stationnement réglementé par horodateurs pour tous les types d'abonnements et les droits de stationnement réglés à distance par téléphone et par internet par l'intermédiaire d'un tiers avec lequel la commune a passé un contrat. La commune disposait, au 30 novembre 2022, de 646 horodateurs dont 222 permettant les règlements par carte et en numéraire. La tarification en a été actualisée le 17 avril 2021.

La régie, à ce jour la plus importante de la commune du Havre (3,51 M€ de recettes en 2021), n'encaisse pas toutes les recettes du stationnement de surface (4,95 M € en 2021)¹³, dont une partie non négligeable (1,40 M €) est encaissée par la régie Hariane, qui permet également le recouvrement et le traitement des abonnements de stationnement (cf. *supra*).

Le suivi détaillé des opérations, vérifié sur place, est un point fort de cette régie. Toutefois, les services de l'ordonnateur n'ont pas été en mesure d'apporter la preuve d'un contrôle interne de l'exhaustivité des versements par échantillonnage de tournées (contrôle de l'exhaustivité des remises, de la continuité des numéros de tickets, du respect du planning de versement, des cumuls de tickets). L'ordonnateur s'est engagé à faire effectuer ces contrôles à l'avenir.

C - L'organisation et la maîtrise des risques en matière de commande publique

Tableau n° 2 : L'importance de la commande publique au Havre

	2018	2019	2020	2021	Total 2018-2021
Achats	70 966 070	67 322 434	56 826 402	66 001 514	261 116 424

Source : CRC, d'après commune du Havre

Le contrôle de la chambre a porté sur les modalités d'organisation, de pilotage, de contrôle et de maîtrise des risques qui y sont associés.

Au cours de la période sous revue, la commune du Havre n'a pas produit – ni soumis au conseil municipal – de bilan annuel de la commande publique, et il n'est pas démontré que cet état de fait ait changé depuis.

Cette lacune limite fortement la transparence de la gestion de la commune, alors qu'elle a acheté des travaux, des fournitures et des services pour un montant total de plus de 261 millions d'euros, soit, en moyenne, près de 65,3 millions d'euros par an, et que les marchés passés sous le seuil de dispense de publicité (MAPA 1 « hors procédure ») et de 90 000 euros HT (MAPA 2) ont représenté ensemble, sur la même période, 15,67 % des commandes passées, soit 39 M€ de dépenses entre 2018 et 2022.

Dans le même temps, la commune ne met en ligne et en accès libre sous format récupérable qu'une partie des données essentielles de la commande publique exigées par la loi (articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique). En réponse aux

¹³ Depuis le 1^{er} janvier 2019, la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole est responsable et propriétaire des parcs de stationnement couverts et extérieurs fermés par barrière.

observations provisoires, elle s'est engagée à adapter son système informatique afin de satisfaire à cette obligation.

1 - Une commande publique très largement déconcentrée

La commande publique de la commune du Havre est déconcentrée dans les différentes directions opérationnelles. Dix-sept services sont identifiés comme ayant passé des marchés au cours de la période sous revue, sans suivi d'ensemble ni pilotage de la commande publique.

Les services acheteurs bénéficient de l'appui juridique et procédural de la direction des affaires juridiques et des marchés (DAJM), service partagé avec la communauté urbaine.

La DAJM est chargée du secrétariat de la commission d'appel d'offres, de la veille juridique, de l'actualisation et de la mise en place des formations internes. Elle élabore et diffuse sous la forme de guides et de fiches les procédures internes applicables par les services, ainsi que les bonnes pratiques pour tout sujet intéressant la commande publique, et assure pour les marchés d'un montant supérieur ou égal à 90 000 euros HT la prise en charge de tâches procédurales¹⁴. Elle assure également l'archivage des marchés.

En revanche, la DAJM n'est chargée ni de la planification ni de la coordination pour l'ensemble de la commune des procédures menées par les services. Elle n'établit pas non plus de bilan de la commande publique, ou de compte rendu de l'activité de la commune dans ce domaine. Elle n'est pas associée aux audits qui peuvent être réalisés concernant les marchés.

Si la commune a mis en place, pour certains de ses besoins transversaux (fournitures et services courants), des marchés pluriannuels gérés par la direction des équipements professionnels et des approvisionnements (DEPA), commune avec la communauté urbaine, cette direction n'a pas le monopole de la passation des marchés et accords-cadres transversaux¹⁵.

2 - Les modalités de pilotage et de contrôle des achats

a - L'absence de cartographie des achats

Le code de la commande publique impose à l'acheteur de définir précisément la nature et l'étendue de ses besoins (article L. 2111-1 CCP).

Le choix de la procédure de passation dépend en effet du calcul de la valeur estimée du besoin, qui doit être effectué en prenant en compte l'ensemble des besoins considérés comme homogènes au moins sur douze mois pour les besoins réguliers, et par opération ou unité fonctionnelle pour les travaux ou encore les fournitures et services ponctuels ou liés à un projet. Se soustraire à l'application de la réglementation en scindant ses achats ou en utilisant une autre méthode est interdit (articles R. 2121-1 à R. 2121-9 CCP).

La commune du Havre n'établit pas de cartographie, même partielle, de ses achats, alors qu'elle dispose d'un personnel qualifié et d'une nomenclature détaillée et stable pour les achats de fournitures et de services, installée dans son système d'information financier.

¹⁴ En dessous du seuil de 90 000 euros hors taxes, le niveau de détermination des besoins, l'adaptation de la procédure et du niveau de mise en concurrence au secteur économique sollicité ne sont pas vérifiés par la DAJM.

¹⁵ Passent également des marchés et accords-cadres transversaux : la DAJM (marchés d'assurances), le service Propreté et interventions urbaines (enlèvement des déchets), le service Topographie et le service Culture (location de matériel audiovisuel, groupes électrogènes, sanitaires, matériel de levage ou instruments de musique et prestations hôtelières), les moyens généraux (prestations de nettoyage et de lavage de vitres, location et nettoyage de tenues professionnelles pour les agents du restaurant).

Ainsi, aucun bilan des achats global et préexistant au contrôle n'a été transmis durant l'instruction, et si les demandes de la chambre ont bien été satisfaites, les éléments fournis ont été le plus souvent élaborés pour les besoins du contrôle, y compris ceux permettant d'établir le montant total des marchés par exercice, ou par service.

b - Une programmation des achats qui n'est pas coordonnée

Tout comme la cartographie, la programmation annuelle de la commande publique n'est pas imposée en tant que telle par le code de la commande publique. La nécessité d'établir une programmation se déduit néanmoins du code, qui impose au pouvoir adjudicateur de tenir compte de l'ensemble des besoins récurrents sur douze mois à l'échelle de l'organisme et interdit de scinder les achats.

A l'exception des travaux d'investissement prévus par le programme pluriannuel d'investissement et gérés en autorisations de programme et crédits de paiement, les achats de la commune du Havre ne font pas l'objet d'une estimation et d'une programmation annuelle à l'échelle de la commune. Chaque direction ou service est en effet responsable du recensement de ses achats et de la programmation des marchés correspondants.

Sans perturber le pilotage de leurs marchés par les directions compétentes, la commune du Havre devrait mettre en place une campagne annuelle de recensement des besoins couvrant l'ensemble de ses achats, récurrents ou non, et fondée sur la nomenclature qu'elle utilise, étendue aux travaux.

Cette anticipation sur les contrats à passer, renouveler ou adapter est nécessaire pour assurer le pilotage des achats de la commune, tout particulièrement dans une période où l'inflation nécessite de les maîtriser au plus près.

3 - Le nécessaire effort de maîtrise des risques liés à la commande publique

Pour le contrôle de la commande publique de la commune, la chambre s'est appuyée essentiellement sur les données issues du progiciel financier Coriolis, utilisé par les services jusqu'en 2022, données issues de l'exécution, au stade du mandatement ou de l'engagement des crédits, et non d'éléments issus des contrats eux-mêmes.

Les éléments transmis par la commune du Havre ont été complétés par les achats effectués auprès de centrales d'achat, qui n'étaient pas comptabilisés, ainsi que par les achats auxquels aucun numéro de marché n'était associé, en particulier ceux qui, cotés « hors procédure », n'avaient pas fait l'objet d'une mise en concurrence.

La chambre a également examiné les conditions de recours aux protocoles transactionnels.

a - Sur le recensement des besoins

Les achats sous le seuil de 90 000 euros HT ne font l'objet d'aucun contrôle interne et aucune famille d'achat n'a été définie pour distinguer les besoins homogènes récurrents en matière de travaux.

La chambre a examiné sur quatre exercices, par familles d'achat homogène, les commandes de fournitures et de services d'un montant inférieur à 90 000 euros HT. Il est apparu que ces achats pouvaient, dans certains cas, correspondre à des besoins récurrents, pour des montants susceptibles de nécessiter la mise en place de procédures de publicité et de mise en concurrence plus solides que trois demandes de devis (MAPA 1) ou cinq demandes de devis (MAPA 2), dans le cadre de marchés pluriannuels transversaux, voire groupés.

Si, dans certains cas, des achats fractionnés pouvaient être justifiés, il en allait différemment s'agissant de besoins récurrents correspondant à des produits ou services courants.

b - Sur la passation

La chambre a examiné la régularité de la procédure de passation d'une vingtaine de marchés de travaux, de fournitures, de biens et de services, en couvrant toutes les classes de marché résultant de l'application des seuils de la commande publique, passés par sept services acheteurs différents.

Globalement, les procédures examinées apparaissent maîtrisées.

c - Sur le recours aux protocoles transactionnels

La chambre a examiné une trentaine de protocoles transactionnels conclus par la commune du Havre dans le cadre des marchés publics entre 2018 et 2021.

Pour rappel, selon l'article 2044 du code civil, on désigne par « transaction » un contrat écrit par lequel les parties, par des concessions réciproques, terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître.

La transaction implique des concessions mutuelles (renonciation à une action en justice en échange de la réparation des désordres constatés par exemple), et ne doit pas conduire à détourner la règle de droit. En vertu de l'interdiction des libéralités, la collectivité ne peut s'engager à payer une somme dont elle n'est pas redevable.

En tant qu'il nécessite une délibération (article L. 2122-21 CGCT), de même que sa transmission au contrôle de légalité ainsi qu'au comptable public, le protocole transactionnel signé au nom d'une collectivité territoriale exclut, à la différence des protocoles signés entre personnes privées, toute clause de confidentialité. Son contenu doit être porté à la connaissance de l'assemblée délibérante et la délibération peut être contestée devant le juge administratif et le protocole annulé s'il y a lieu.

Il est apparu qu'à plusieurs reprises, la commune aurait dû passer, en lieu et place de protocoles transactionnels, des conventions d'indemnisation en application de la théorie de l'imprévision. Tel est par exemple le cas du protocole passé en 2018 avec une société de travaux dans le cadre de l'aménagement des réserves muséales du site des anciens ateliers Louis Richard. Il est arrivé, également, que la solution du protocole transactionnel soit préférée, à tort, à celle de la passation d'un nouveau marché pour payer une prestation de service exécutée au-delà de la durée initiale du marché.

4 - Des modalités de maîtrise des risques et de contrôle des achats à redéfinir

a - Les failles du contrôle de régularité opéré par la DAJM

La commune du Havre n'a à ce jour pas formalisé de contrôle interne de la commande publique.

La DAJM, qui n'est pas associée à la programmation des crédits, est informée des seules procédures de marché lancées par les services qui sollicitent son appui juridique. Ainsi, une grande partie des marchés échappent à sa supervision. De plus, pour les marchés qu'elle suit, la DAJM ne renseigne dans ses tableaux de contrôle ni numéro de marché ni montant, ce qui l'empêche de les suivre au-delà de la notification. Elle n'intervient pas dans les contrôles

mis en place et pilotés par la direction des finances. Elle n'est pas non plus associée aux éventuels audits de la commande publique¹⁶.

La chambre recommande la mise en place pour tous les marchés – y compris ceux qui ne sont pas contrôlés par la DAJM – d'un outil de pilotage (système d'information des marchés publics) qui permettrait à la commune de s'assurer de la régularité de l'ensemble des achats et du respect des procédures internes, accompagnerait les services dans la confection des pièces de marché et leur archivage, et pourrait permettre un suivi fin, harmonisé et complet de l'ensemble des contrats passés par les services.

b - Des contrôles paramétrés dans le système d'information Coriolis qui ne pourront être maintenus avec le nouveau progiciel financier

Au cours de la période sous revue, la commune a utilisé le système d'information financier Coriolis, dans lequel avaient été paramétrés sur mesure un ensemble de contrôles bloquants et alertes sur les marchés.

Si le nouveau progiciel de gestion financière, déployé au deuxième semestre 2022, permet toujours de distinguer les procédures, quoique de manière moins fine, de renseigner la nomenclature et de paramétrer des blocages à certains montants, les fonctionnalités particulières développées par la commune du Havre dans Coriolis ne pourront cependant pas toutes être maintenues.

*

La chambre recommande à la commune du Havre de tirer les conséquences d'une organisation déconcentrée de la commande publique et de mettre en place un pilotage des achats depuis la programmation jusqu'au bilan des consommations.

La nomenclature devrait être étendue aux travaux correspondant à des besoins récurrents, afin de prévenir le risque de découpage en plusieurs consultations d'opérations d'achats qui devraient donner lieu à des procédures de passation formalisées.

Ce pilotage devra en particulier permettre l'anticipation des besoins homogènes comme des opérations à l'échelle de l'ensemble des services de la commune, de sécuriser l'orientation des commandes récurrentes sur des accords-cadres pluriannuels programmés à hauteur de l'ensemble des besoins, pilotés par des services coordonnés entre eux, et de réaliser des cartographies régulières pour ajuster la programmation.

En outre, la mise en place d'un contrôle interne sur la commande publique serait de nature à pallier la déperdition de données pertinentes du fait du changement de système d'information financier.

D - Le contrôle des temps de service

La direction des ressources humaines de la commune du Havre emploie 102 agents pour 106 ETP en 2021 (dont 10 postes actuellement vacants). Cet effectif important est stable depuis l'année 2019. L'équipe comprend notamment trois conseillers de prévention et un assistant de prévention pour la maîtrise des risques et le suivi du document unique d'évaluation des risques professionnels.

¹⁶ Ainsi, la DAJM n'a pas été informée de l'existence et des conclusions de l'audit réalisé en 2021 sur les achats de faible montant (en dessous du seuil de publicité), qui a pourtant mis en évidence un risque de « saucissonnage » des commandes.

Le fonctionnement inclut un principe intéressant de « guichet unique » comprenant quatre agents, qui se tiennent à la disposition des employés de la commune souhaitant des réponses à des questions simples, dites de « premier niveau ».

1 - Une régularisation tardive du temps de travail

Sous l'empire de la délibération du 30 janvier 2006 et jusqu'en 2021, les agents de la commune du Havre disposaient d'un temps de service en deçà de la réglementation, réalisant 1 582 heures dans l'année. En effet, outre les 25 jours de congés, deux jours dits de « pont » étaient octroyés, en contradiction avec les termes du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985.

La délibération du 28 juin 2021 prévoit une modification du régime afin de se mettre en conformité avec les textes, en application des dispositions de la loi du 6 août 2019. Les dispositions nouvelles mises en œuvre à ce jour n'appellent pas de remarques. La commune indique que la mise en œuvre n'a pas soulevé de difficulté particulière parmi les personnels.

2 - Les conditions de réalisation des travaux supplémentaires

a - Le contrôle automatisé du temps de service

Les données apportées par la commune témoignent du fait que 168 sites de la commune (écoles, centres sociaux, ateliers techniques notamment) employant 1 125 agents ne sont pas soumis à un contrôle automatisé de leur temps de service, soit 39 % des 2 868 agents ne pointant pas.

Pourtant, le principe posé par l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires subordonne leur attribution à la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle automatisé, un décompte déclaratif n'étant autorisé que sur les sites n'accueillant pas plus de dix agents susceptibles d'en bénéficier.

Le volume d'agents non soumis à pointage est donc anormalement élevé.

b - Le volume des travaux supplémentaires

Les données communiquées pour les heures supplémentaires rémunérées étant relativement stables dans le temps (l'année 2021 présentant le nombre le plus important, environ 3 000 heures de plus qu'en 2019) et les heures supplémentaires récupérées ne pouvant être produites par la commune que pour l'année 2021, seule cette année-là sera analysée.

On constate un volume total d'heures supplémentaires important, 140 845 heures en 2021, largement réparties parmi les agents de la commune, puisque 63 % d'entre eux bénéficient d'heures récupérées et 49 % d'heures rémunérées. Ces agents peuvent en effet souvent être les mêmes, puisque les modalités de compensation ne sont pas exclusives, chaque service pouvant décider d'attribuer l'une ou l'autre d'entre elles.

Le principe posé par le règlement général du temps de travail de la commune du Havre indique pourtant que la récupération doit être la norme, ce qui n'est pas le cas au regard de l'ampleur des heures supplémentaires rémunérées.

c - Procédure et contrôle interne

La commune a indiqué qu'une note récente avait rappelé le principe de la demande hiérarchique nécessaire à la réalisation d'heures supplémentaires, préalable en effet

indispensable. Si le principe est l'attribution au sein du service, un logiciel de gestion permet une gestion centralisée.

Il apparaît qu'un certain nombre d'agents dépassent une ou plusieurs fois le plafond des 25 heures sur la période, en considérant les travaux supplémentaires effectués sur un même mois. La qualité du contrôle interne doit en conséquence être renforcé, l'encadrement de cette pratique qui doit rester une exception exigeant la production de certificats administratifs.

Il est ainsi rappelé à la commune du Havre la réglementation qui lie les demandes de travaux supplémentaires au déploiement d'un contrôle automatisé du temps de service.

E - La politique de subventions

1 - Une masse financière de l'ordre de 100 millions d'euros en quatre exercices pour les seules subventions

a - Masse financière globale et typologie des subventions par montant

Les aides en numéraire

En 2021, le montant total des dépenses de subventions en numéraire de la commune du Havre a avoisiné 25,5 millions d'euros, dont 21,8 millions d'euros (86 %) de subventions de fonctionnement, et 3,6 millions d'euros (14 %) de subventions d'investissement.

Tableau n° 3 : L'évolution des dépenses de subventions selon les comptes de gestion

en €	2018	2019	2020	2021	Total 2018-2021	Comptes
Subventions de fonctionnement	21 186 444	21 808 282	21 682 870	21 839 354	86 516 949	
<i>dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)</i>	6 982 993	6 937 657	7 253 359	7 527 096	28 701 105	D65736
<i>dont subv. autres établissements publics</i>	3 973 930	4 232 840	4 152 317	3 954 049	16 313 137	D6573-D65736
<i>dont subv. aux personnes de droit privé</i>	10 197 825	10 627 784	10 277 194	10 358 209	41 461 011	D6574
<i>dont subv. exceptionnelle aux personnes de droit privé</i>	31 696	10 000	0	0	41 696	D6745
Subventions d'investissement	3 393 158	2 823 873	2 696 425	3 606 511	12 519 967	
<i>dont subv. en numéraire versées aux collectivités et à l'Etat</i>	227 425	359 776	293 350	880 000	1 760 551	D2041-C2041-D20416+C20416
<i>dont subv. en numéraire versées établissements et sces rattachés (CCAS, caisse des écoles, SPA et SPIC)</i>	0	310 003	1 099 997	1 077 518	2 487 518	D20416-C20416
<i>dont subv. en numéraire versées aux personnes de droit privé</i>	3 055 813 ¹⁷	2 157 094	1 303 079	1 230 769	7 746 754	D2042-C2042
<i>dont subv. en nature accordées à des organismes publics</i>	34 355	-3 000	0	418 224	444 298	D20441-C20441
<i>dont subv. en nature accordées aux personnes de droit privé</i>	54 198	0	0	0	54 198	D20442-C20442
Total des subventions octroyées	24 579 602	24 941 650	24 379 295	25 445 865	98 036 916	

Source : comptes de gestion 2018 à 2021 (retraitement CRC/ANAFI)

¹⁷ Hors 21 377 € en opération d'ordre.

Dans une optique comparative, le tableau ci-dessous présente les dépenses de subventions de fonctionnement accordées aux organismes de droit privé (associations principalement) par les communes précédant ou suivant immédiatement Le Havre dans le classement des plus grandes communes de France métropolitaine.

Tableau n° 4 : Dépenses par habitant sous de subventions de fonctionnement aux organismes de droit privé (associations, etc.)

Commune	2018	2019	2020	2021
Reims	122	122	119	122
Toulon	38	38	34	35
Saint-Etienne	74	76	70	nc
Le Havre	58	62	60	60
Grenoble	95	95	96	96
Dijon	93	87	88	92
Angers	142	133	137	132

Source : comptes individuels des communes concernées et retraitement des comptes de gestion

Toutes choses égales par ailleurs, c'est-à-dire abstraction faite de la différence des niveaux d'engagement financier des départements et des régions en faveur des organismes de droit privé (et en particulier du secteur associatif), le volume des aides en numéraire accordées par la commune du Havre traduit une bonne maîtrise de ce type de dépenses (en 2021, 60 € par habitant au Havre, contre 132 à Angers, 122 à Reims, 98 à Grenoble, 92 à Dijon, et seulement 35 à Toulon.

Les autres formes d'aide

Selon l'article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les subventions ne se limitent pas aux aides en numéraire. Elles incluent « *les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire* ».

Il apparaît que si la commune du Havre accorde à différents types de structures des mises à disposition de personnel, de locaux ou de matériels, ces aides ne sont, sauf exceptions, pas valorisées.

Quoiqu'elles soient effectuées à titre gratuit, ces contributions en nature ne sont pas dépourvues de toute valeur et pourraient utilement faire l'objet d'une valorisation s'inscrivant dans une démarche de transparence de l'utilisation des fonds publics. Cette valorisation, qui apparaîtrait dans l'acte d'attribution de la subvention, permettrait aux organismes qui en bénéficient de faire état de la réalité de leurs ressources au regard de leurs activités.

2 - Des insuffisances sur la fiabilité des données relatives aux subventions octroyées par la commune

La chambre a relevé d'importantes discordances, s'agissant des montants de subventions, entre les comptes de gestion, les comptes administratifs et les données fournies en cours d'instruction par les services municipaux. Il appartient à l'ordonnateur de veiller à ce qu'à l'avenir, les montants de subventions figurant dans le compte administratif et celles figurant dans le compte de gestion soient parfaitement concordantes.

3 - L'organisation et le cadre d'intervention

a - Les orientations de la politique de subventionnement

Trente-quatre services entretiennent à des titres divers des relations avec les associations. Il est apparu au cours du présent contrôle que, dans une optique de simplification, la mise en place d'un « guichet unique » était prévue à horizon rapproché.

Les demandes de subvention sont examinées au cas par cas au regard des objectifs identifiés par les élus de façon globale en ce qui concerne la politique associative et de façon sectorielle en fonction des objectifs spécifiques des différentes politiques publiques tels qu'ils ont été définis en début de mandat.

En l'absence de critères publics de sélection et de politique de répartition, la commune dispose d'une très grande marge de manœuvre en matière d'attribution des subventions.

Par ailleurs, les agents chargés de l'instruction des demandes de subvention ne disposent d'aucun document institutionnel, définissant les procédures d'instruction et d'attribution.

L'ordonnateur a toutefois fait état d'un effort en vue d'une harmonisation des modalités d'instruction des demandes de subvention.

b - Les différentes catégories de bénéficiaires

Au cours de la période sous revue, le montant total des subventions et aides de versées par la commune est resté pratiquement stable en euros courants, autour de 25 M€, soit une légère baisse en euros constants.

Dans le même temps, le nombre de structures subventionnées en numéraire est passé de 518 en 2018 à 410 en 2021 (dont 341 associations), soit une importante contraction du périmètre, de l'ordre de 20 %. Cette baisse est imputable pour 54 bénéficiaires de subventions d'équipement au transfert de la compétence « amélioration de l'habitat » à la communauté urbaine à effet du 1^{er} janvier 2019.

Le montant total des subventions accordées au secteur associatif a été revu à la baisse au profit des subventions accordées aux structures non associatives.

Les subventions perçues par le CCAS représentent à elles seules plus du quart de l'ensemble des concours financiers octroyés au cours des quatre exercices sous revue, soit 28 723 605 € sur un total de 98 036 916 €.

Mis à part le cas du CCAS, les trois autres structures percevant plus d'un million d'euros de subventions annuelles n'appartiennent pas non plus au milieu associatif : il s'agit en effet de la scène nationale EPCC Le Volcan (6 472 106 € au cours de la période sous revue), de l'EPCC École supérieure d'art et de design Le Havre-Rouen (ESADHAR, 4 944 944 € sur la même période) et du GIP Un Été au Havre (5 080 000 €).

F - Les services funéraires

La chambre a examiné les suites réservées aux observations relatives aux services funéraires formulées dans son rapport de juin 2018 sur la gestion de la commune du Havre. Elle a examiné en sus, les conditions du récent transfert du crématorium à la communauté urbaine Le Havre Seine Métropole, la passation d'un avenant n° 3 au contrat de concession du crématorium et, dans le cadre du contrôle des régies municipales, la gestion de la régie des taxes funéraires.

1 - Les suites réservées aux précédentes observations de la chambre

a - La gestion du complexe funéraire

Dans son précédent rapport d'observations définitives, la chambre avait critiqué les conditions de la dévolution au groupe OGF de la gestion du nouveau complexe funéraire du Havre, mis en service le 19 mars 2018, à proximité du cimetière de Bléville.

La chambre avait notamment relevé l'augmentation de 83 % des tarifs par rapport à la situation antérieure, l'encaissement par le concessionnaire de recettes de repas hors des produits d'exploitation du complexe, l'existence au profit du concessionnaire d'un monopole de la fourniture de repas sans nécessité de service et l'absence, dans le contrat, de clause de rendez-vous avec la commune.

Concernant les tarifs, par avenant n° 2 du 10 novembre 2018 au contrat de concession, approuvé par délibération du 9 juillet 2018 du conseil municipal, il a été convenu de revenir à la gratuité des crémations pour les enfants de moins de 12 ans, comme elle se pratiquait dans l'ancien crématorium. Le délégataire n'a consenti que tardivement (novembre 2022) à une baisse de 5 % des tarifs pour les familles.

S'agissant des prestations de repas, l'intitulé « service traiteur » apparaissait encore à l'automne 2022 dans la grille tarifaire. La chambre prend acte du fait que dans l'avenant n° 3 au contrat de concession, approuvé par le conseil municipal le 7 novembre 2022, « pour améliorer la lisibilité de la grille tarifaire », le terme « service traiteur » a été remplacé par « location de salle de convivialité ». ¹⁸

Le contrat de concession ne comporte toujours pas de clause de rendez-vous. L'ordonnateur indique toutefois assurer son obligation de contrôle notamment à l'occasion de la remise du rapport annuel et des comptes annuels du délégataire prévue par le contrat.

b - La gestion des actes de décès

La chambre avait relevé un écart entre le nombre de décès communiqué au conseil municipal et les chiffres communiqués à l'INSEE. En réponse, la commune avait indiqué que la méthode de production des statistiques pour le conseil municipal était en cours de révision. Toutefois, la commune a continué d'utiliser le même logiciel d'enregistrement des données d'état-civil et les écarts constatés par la chambre ont persisté.

Lors du présent contrôle, l'ordonnateur s'est engagé oralement à effectuer à partir de 2023, pour la production des statistiques de décès présentées au conseil municipal, des requêtes conformes aux attentes de l'INSEE.

c - La police des funérailles

S'agissant de la police des funérailles, la chambre avait relevé l'absence de registre de police. À cinq années de distance, le constat reste le même. Le délégataire exploitant le crématorium se serait engagé à tenir un tel registre, en plus de l'état mensuel fourni par le commissariat. La preuve n'en a toutefois pas été administrée et ce registre ne concernerait, en tout état de cause, que les crémations.

¹⁸ Dans un souci de clarté pour les opérateurs funéraires et les familles, cet avenant a modifié l'intitulé de certains articles de la grille tarifaire et ajouté un tarif pour les crémations de pièces anatomiques (container de très petits modèles) dans l'intérêt des établissements hospitaliers et enfin de prendre en compte les dispositions liées aux principes de laïcité et de neutralité.

d - L'information donnée aux familles

S'agissant de l'information donnée aux familles, les services de l'ordonnateur ont indiqué envoyer chaque année aux entreprises de pompes funèbres une lettre leur demandant de bien vouloir lui communiquer des devis-types afin de pouvoir les mettre à la disposition des familles des défunts. Il a été communiqué la copie de deux lettres de ce type, respectivement en date du 20 août 2019 et du 2 août 2021, ainsi que des réponses des entreprises. Les conditions de mise à disposition des familles de ces devis-types n'ont pas été précisées.

2 - Le transfert du crématorium à la communauté urbaine

En application de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« loi 3DS »), la gestion du crématorium a été transférée à la communauté urbaine par délibération du 12 septembre 2022, la commune conservant la compétence funérarium.

Le crématorium étant localisé, comme le funérarium, dans un même bâtiment et le funérarium restant de compétence communale, la communauté urbaine a entendu poursuivre la gestion de ces deux services publics de manière indissociable. La commune du Havre reversera à la communauté urbaine un pourcentage de l'intéressement correspondant au nombre de crémations d'adultes et une quote-part du montant de redevance d'occupation.

La commune prend en charge les frais de fonctionnement attachés au suivi du contrat de concession. Les recettes tirées du contrat pour ce service public restent dues à la communauté urbaine. La redevance d'occupation du domaine public définie par le contrat de concession est versée par le concessionnaire au coordonnateur. La commune reverse une quote-part de 34 % à la communauté urbaine, ce qui n'appelle pas d'observation.

G - Les dépenses d'administration générale

Par convention, la chambre caractérise le train de vie des collectivités en examinant les dépenses imputées sur les comptes de charges (classe 6) suivants : 6231 - Annonces et insertions ; 6232 - Fêtes et cérémonies ; 6233 - Foires et expositions ; 6236 - Catalogues et imprimés ; 6237 - Publications ; 6238 - Divers ; 6251 - Voyages et déplacements ; 6256 - Missions ; 6257 - Réceptions.

L'examen des dépenses imputées sur ces comptes au cours de la période sous revue a débouché sur le constats d'irrégularités mineures.

Tableau n° 5 : Train de vie de la commune

	2018	2019	2020	2021	Cumul 2018-2021
<u>Le Havre</u>	2 397 006,67 €	2 287 455,15 €	1 492 489,95 €	1 884 185,85 €	8 061 137,62 €
Population	174911	172769	172067	171587	
<i>Dépenses/habitant</i>	13,70 €	13,24 €	8,67 €	10,98 €	
6231 Annonces et insertions	277 889,66 €	181 957,07 €	258 345,46€	311 061,62 €	1 029 253,81 €
<i>Par habitant</i>	1,59 €	1,05 €	1,50 €	1,81 €	
6232 Fêtes et cérémonies	509 420,26 €	450 158,66 €	306 733,38 €	377 170,82 €	1 643 483,12 €
<i>Par habitant</i>	2,91 €	2,61 €	1,78 €	2,20 €	
6233 Foires et expositions	15 344,00 €	21 762,81 €	-€	8 400,00 €	5 506,81 €
<i>Par habitant</i>	0,09 €	0,13 €	- €	0,05 €	
6236 Catalogues et imprimés	263 272,56 €	222 197,62 €	161 225,90 €	138 999,75 €	785 695,83 €
<i>Par habitant</i>	1,51 €	1,29 €	0,94 €	0,81 €	
6237 Publications	9 949,75 €	13,50 €		2 100,00 €	12 063,25 €
<i>Par habitant</i>	0,06 €	0,00 €		0,01 €	
6238 Divers	667 136,55 €	751 745,85 €	503 591,30 €	638 370,69 €	2 560 844,39 €
<i>Par habitant</i>	3,81 €	4,35 €	2,93 €	3,72 €	
6251 Voyages et déplacements	95 478,21 €	94 213,63 €	53 699,08 €	39 345,59 €	282 736,51 €
<i>Par habitant</i>	0,55 €	0,55 €	0,31 €	0,23 €	
6256 Missions	130 083,89 €	129 207,34 €	53 555,14 €	72 678,27 €	385 524,64 €
<i>Par habitant</i>	0,74 €	0,75 €	0,31 €	0,42 €	
6257 Réceptions	428 431,79 €	436 198,67 €	155 339,69 €	296 059,11 €	1 316 029,26 €
<i>Par habitant</i>	2,45 €	2,52 €	0,90 €	1,73 €	

Source : CRC Normandie, d'après les comptes de gestion de la commune du Havre

1 - Les fêtes et cérémonies et les réceptions

Le compte 6232 « Fêtes et cérémonies », est en principe utilisé pour comptabiliser des dépenses diverses (illuminations de fin d'année, mais aussi achat de gerbes pour les cérémonies patriotiques ou les funérailles, dépenses liées aux jumelages, cadeaux offerts par les communes, certains frais engagés à l'occasion de voyages d'études des élus locaux), tandis que les frais de réceptions organisées hors du cadre de ces fêtes et cérémonies sont retracés au compte 6257 « Réceptions ». La commune du Havre a imputé sur le compte 6232 un montant total de 1 643 483 € au cours de la période sous revue.

L'examen des mandats imputés sur ce compte au cours du seul exercice 2021 a mis en évidence des frais de restauration du cabinet du maire pour un total de 98 308,65 € TTC représentant cette année-là 26 % des dépenses de « fêtes et cérémonies ».

La dépense moyenne s'est élevée à 8 937 € TTC par facture, laissant présumer d'un nombre élevé de convives. Ces frais ont été payés sans qu'ait été annexée aux différents mandats la liste des convives.

Le contrôle des mandats imputés sur le compte 6257 « Réceptions » (1 316 030 € pour la période sous revue) a également mis en évidence des frais de restauration payés sans qu'ait été annexée aux différents mandats la liste des convives.

Dans les deux cas, les services municipaux n'ont pas transmis à la chambre, sauf exception, de pièces de nature à justifier l'engagement de ces dépenses de restauration.

Les factures ont été réglées sans que la liste des convives y ait été annexée, ce qui peut être admis pour les buffets des fêtes et cérémonies ouvertes au public, mais non pour les repas commandés en dehors des manifestations ouvertes au public, et, en particulier, pour les repas commandés par le cabinet du maire.

L'ordonnateur s'est engagé à fournir à l'avenir au comptable à l'appui de toute facture de repas concernant plusieurs personnes la liste des invités ou un certificat administratif permettant au comptable d'identifier la présence d'agents ou d'élus de la collectivité.

2 - Missions

S'agissant du compte 6256 « Missions », il est en principe utilisé pour comptabiliser les autres frais des agents engagés dans le cadre de leurs attributions, notamment les frais de repas, péages, parkings et hôtels. Au cours de la période sous revue (2018-2021), la commune du Havre a imputé sur ce compte un montant total de 385 524 €.

La chambre recommande à la commune du Havre de transmettre à l'appui des mandats la délibération fixant le taux du remboursement forfaitaire des frais d'hébergement conformément au décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016.

H - Les avantages en nature

1 - Les logements

Les attributions de logements répondent aux règles posées par le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

L'agent bénéficiant d'un logement de fonction supporte, d'une part, les réparations et charges locatives et, d'autre part, les impôts ou taxes liés à l'occupation des locaux, comme en dispose l'article R. 2124-71 du CG3P. Il est également tenu de souscrire une assurance contre les risques. Enfin, il règle les consommations d'eau, d'électricité et de gaz.

a - L'exigence d'une délibération annuelle

Le conseil municipal a délibéré, le 17 décembre 2018, sur les modalités d'attribution et d'usage des avantages en nature – véhicules et logements de fonction. Sont précisés la liste des emplois, la structure, l'adresse des logements de fonction et le type de logement ouvrant droit à un logement de fonction pour nécessité absolue de service (NAS) fixée dans la délibération du 14 décembre 2015. Les directeurs sur emplois fonctionnels et le directeur de cabinet du maire bénéficient d'un logement par convention d'occupation précaire avec astreintes.

Dans cette délibération de 2018, la commune du Havre met à disposition 47 logements de fonctions pour NAS et 7 emplois ouvrant droit à un logement de fonction par convention d'occupation précaire avec astreinte. Les logements attribués pour nécessité absolue de service figurent dans les états produits par la commune comme 42 en 2018, 35 en 2019, 47 en 2020 et 27 en 2021. On relève donc une incohérence avec le rapport d'orientation budgétaire de 2021, qui indique que 48 agents en ont bénéficié. De surcroît, les chiffres apportés sont déjà anciens, puisque datant de 2019. Ce décalage de deux ans se retrouve systématiquement dans tous les rapports.

La commune n'a adopté qu'une seule délibération couvrant les avantages en nature pour les années sous revue, alors même que des variations importantes sont relevées. Or, selon l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, les avantages en nature doivent faire l'objet d'une

délibération annuelle. De surcroît, cette délibération doit être nominative, alors que celle adoptée par la collectivité se borne à recenser les fonctions concernées.

Il convient que la commune délibère annuellement afin de mettre à jour les avantages en nature, en précisant nominativement les bénéficiaires.

b - L'incomplétude des arrêtés individuels d'attribution

La commune a transmis les arrêtés nominatifs des logements à l'équipe de contrôle.

Chaque arrêté nominatif indique la localisation, la consistance et la superficie des locaux mis à disposition, la qualité de la personne occupant le logement, ainsi que les conditions financières, les prestations accessoires et les charges de la concession. En revanche, le nombre de personnes occupantes n'est pas indiqué dans ces arrêtés, alors que cette mention est exigée par l'article R. 2124-66 du CG3P.

2 - Les véhicules

En application de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990, un véhicule de fonction peut être attribué par nécessité absolue de service aux agents occupant un emploi fonctionnel et à un seul collaborateur de cabinet, sur délibération.

La commune a transmis une délibération du 17 décembre 2018 déterminant les bénéficiaires de véhicules de fonction pour nécessité absolue de service. Cette liste concerne le maire, le directeur général des services, les directeurs généraux adjoints et les collaborateurs de cabinet, soit huit bénéficiaires, sont effectivement déclarés.

En outre, la commune prévoit également dans le point I.2 de ladite délibération que certains agents ont le bénéfice d'un remisage à domicile pour les trajets domicile-travail ou l'accomplissement de périodes d'astreintes. La liste nominative produite par ailleurs n'inclut toutefois, singulièrement, que des directeurs ou des chefs de service, alors que cette autorisation individuelle bénéficie à 46 agents.

Une délibération annuelle, avec des modalités précisées, est attendue également, à l'instar des logements, pour les véhicules de fonction.

IV - LA POLITIQUE DE GESTION ET DE VALORISATION DU PATRIMOINE

Le caractère volontariste de la politique d'aménagement transparaît dans des dépenses d'équipement importantes, dont la planification pourrait être confortée comme évoqué plus haut. Le pilotage de la gestion et de la valorisation patrimoniale reste également imparfait, alors même que l'objectif de performance énergétique témoigne d'une politique ambitieuse d'entretien du parc immobilier communal.

A - Le pilotage stratégique et la planification de la gestion immobilière

La ville possède un vaste parc immobilier de 519 bâtiments, représentant 630 000 mètres carrés. Son usage, sa gestion et son entretien sont des enjeux majeurs pour la commune, tant d'un point de vue financier que pour la mise en œuvre des politiques municipales.

La commune du Havre indique vouloir déployer une stratégie de gestion immobilière autour de trois grands axes structurants :

- réduire les dépenses budgétaires de maintenance en lien avec la sécurité, la performance énergétique ou encore l'accès aux bâtiments ;
- rationaliser les occupations des biens municipaux, que ceux-ci soient affectés au service public ou à un usage privatif ;
- mener une politique de cession ambitieuse, dont une partie s'inscrit dans de grandes opérations urbaines.

1 - Le groupe foncier

Le « groupe foncier » est un comité réunissant plusieurs adjoints au maire et les directeurs généraux adjoints et directeurs concernés par les enjeux immobiliers. Il se réunit de manière régulière, sept fois en 2018, sept fois en 2019, puis quatre fois en 2020 et quatre fois en 2021.

Y sont évoqués les grands projets de cession, d'acquisition, d'affectation ou de mise à disposition de locaux, bâtiments et terrains de la commune. Une fois émis cet avis du groupe foncier, les projets sont soumis au conseil des adjoints, puis font l'objet de décisions de l'exécutif local ou de délibérations du conseil municipal. Il s'agit donc d'une instance-charnière entre administration et élus.

Le groupe foncier exerce également un rôle sur les usages du domaine municipal, la commune indiquant qu'il procède tous les cinq ans à un réexamen global des conventions, ce qui ne semble pas réellement établi toutefois. Il produit aussi des éléments de cadrage des pratiques.

On constate néanmoins que les dossiers sont étudiés au fil de l'actualité des projets, sans perspective de long terme des usages et des échéances des travaux menés.

2 - Les conférences de maintenance

Les conférences de maintenance se déclinent par politique publique de la commune. Pour préparer celles-ci, une réunion mensuelle de programmation et des réunions de détermination des priorités entre la direction des bâtiments et chaque direction opérationnelle permettent de préparer la conférence de maintenance avec les élus, en identifiant les points d'arbitrage.

Désormais, les financements ont été, pour l'essentiel, centralisés entre les mains de la direction des bâtiments (à l'exception du champ de la culture), ce qui simplifie l'exécution des décisions.

En dépit de la présence d'élus ou de directeurs dans les deux comités, une césure apparaît toutefois entre, d'une part, les arbitrages stratégiques en matière de domanialité et, d'autre part, une approche des coûts globaux de gros entretien et de maintenance des bâtiments, qui n'apparaissent généralement pas en appui des analyses du groupe foncier.

B - Une politique de cessions qui se veut ambitieuse

L'objectif de cessions affiché par la commune est ambitieux, traduisant une volonté de maîtrise des dépenses budgétaires de maintenance sur son parc immobilier.

1 - Un plan de cession qui trace une perspective pluriannuelle

A été engagée une réflexion coordonnée sur les usages de certains bâtiments et équipements, afin de définir un programme de cessions, à la fois dans le cadre des grands

projets d'aménagement urbain, mais également au regard des occupations domaniales actuelles.

Ce plan de cession prévisionnel, qui demeure strictement interne à l'administration communale et aux adjoints concernés, est établi en portant la mention des valorisations attendues, par exercice. Le plan courant de 2015 à 2019 faisait ainsi état de 72 cessions prévisionnelles, pour 15 M€ de recettes. Les produits de cession finalement dégagés sur la période sont demeurés un peu en deçà, à 12,5 millions au vu des comptes de gestion. La commune admet également que l'objectif en termes de réduction des surfaces n'a pas été atteint, en raison notamment de l'entrée dans le patrimoine de nouveaux équipements.

Le plan de cessions actuel court de 2020 à 2025 (le document produit à la chambre mentionne toutefois une durée plus longue, incluant 2019 à 2026). Il distingue les projets de la direction de l'aménagement et de la maîtrise d'œuvre, qui sont à la fois des composantes de grandes opérations urbaines (centre ancien, quartiers Sud, entrée de commune, etc.) et de l'appel à projets « centre-commune reconstruit », et les projets relevant de la direction de l'urbanisme, de l'habitat et des affaires immobilières. Si la commune avance un montant de 10 millions d'euros au total, le document fait figurer le double, à 20 millions d'euros, avec une hypothèse de réalisation à 80 %. Sur la période, est prévu également un montant global de 4 millions d'euros d'acquisitions. Sur les deux exercices 2020 et 2021, ce plan prévoyait 6,6 millions d'euros de recettes, objectif qui a été dépassé, avec 7,5 millions.

Si cet outil de planification gagnerait à être porté à la connaissance du conseil municipal, il témoigne toutefois d'un certain volontarisme de la commune afin d'accompagner la décroissance de son patrimoine foncier.

2 - Le bilan des cessions et acquisitions

Un bilan des cessions et des acquisitions est présenté chaque année au conseil municipal, conformément à l'article L. 2241-1 du CGCT. Il témoigne d'un rythme régulier et soutenu : en dehors de 2020, autour de 25 à 30 procédures ont lieu pour chacune de ces deux catégories, soit 84 cessions et 96 acquisitions.

D'un point de vue strictement budgétaire, le coût total des acquisitions (21,5 millions d'euros) est cependant supérieur de plus de 4 millions aux produits de cessions (17,5 millions) durant ces quatre années, seule l'année 2020 ayant connu des produits supérieurs aux dépenses issues de ces transactions immobilières.

Ces acquisitions portent, pour beaucoup d'entre elles, sur des opérations d'urbanisme, avec la perspective d'une revente par la suite, dans une temporalité plus longue.

Tableau n° 6 : Comparaison des mouvements de cessions et des acquisitions (incluant les opérations d'urbanisme)

	2018	2019	2020	2021	Total
Cessions	4 983 376	2 854 708	5 774 220	3 890 553	17 502 857
<i>Nombre de procédures</i>	24	23	12	25	84
Acquisitions	10 345 131	4 153 708	920 945	6 158 637	21 578 421
<i>Nombre de procédures</i>	33	24	15	24	96
Différence	-5 361 755	-1 299 000	4 853 275	-2 268 084	-4 075 564

Source : CRC, d'après les données de la commune

Sous ces réserves, on pourra remarquer que, durant les quatre exercices sous revue, les mouvements fonciers n'ont pas permis à la commune du Havre de dégager, *in fine*,

des marges de manœuvres financières immédiates. En se plaçant sur une perspective beaucoup plus longue (17 ans), la ville indique avoir dégagé un léger solde bénéficiaire de 2,3 millions entre les acquisitions et les cessions. Toutefois, la chambre relève le montant tout à fait important des cessions au début de cette période, notamment en 2007, pour 19 millions, et en 2011, pour 18 millions. En se limitant à une période plus significative de dix exercices, de 2013 à 2022, le bilan reste défavorable, à hauteur de 11 millions d'euros.

En termes budgétaires comme physiques, la portée de la politique de décroissance du parc immobilier de la commune semble donc, pour l'heure, limitée.

3 - Des stratégies de cession coordonnées

a - Un projet de rationalisation des implantations municipales : « Osmose »

Le projet, qui se décline en « Osmose 1 » de 2017 à 2019, puis « Osmose 2 » de 2020 à 2025, a pour objet de réunir l'ensemble des services municipaux sur les deux sites de l'hôtel de commune et de la rue Flaubert, à la suite du transfert de certains services communs vers la communauté urbaine.

Le projet a notamment eu pour objet d'accueillir la police municipale et la brigade urbaine de prévention et de proximité dans les locaux de la rue Gustave-Flaubert réaménagés, permettant la cession des anciens locaux de la police municipale. Un des volets porte également sur la réaffectation des locaux au sein de l'hôtel de ville, en particulier avec la libération d'une aile du bâtiment par la trésorerie. Des travaux de rénovation des locaux du 99, rue Jules-Lecesse (ancien lycée), occupés par des associations, par le CNFPT et « l'école interne » (formation continue), permettront d'y accueillir des services actuellement installés dans un bâtiment peu adapté que la commune envisage de céder.

Cette démarche est restée toutefois interne et, peu formalisée.

b - « Réinventer Le Havre »

La commune du Havre a engagé un projet dénommé « Réinventer Le Havre », associant d'autres institutions propriétaires foncières en centre-ville : le Grand Port Maritime du Havre, le groupe hospitalier du Havre, le bailleur social Alcéane et la chambre de commerce et d'industrie Seine Estuaire. Autour de neuf bâtiments, situés pour la plupart d'entre eux dans le périmètre classé au titre du Patrimoine mondial, un appel à projets conjoint a été lancé le 5 février 2019 afin de faire émerger des projets urbains de requalification. Si un « jury » commun était constitué, il s'agissait en réalité d'une instance de coordination, chaque organisme demeurant décisionnaire pour les cessions des biens lui appartenant.

La commune du Havre était concernée par quatre sites qui lui appartenaient en propre, trois pour des futures cessions à des promoteurs immobiliers qui ont été retenus : le 99, avenue Foch (à la société d'habitat social Logéo Seine Estuaire, en vue de construire des logements et des locaux commerciaux), l'ancien bâtiment du Crédit municipal (à la société foncière HESTIM, pour des espaces de bureaux partagés et des logements) et celui du Centre régional jeunesse et sports (à Icade Promotion pour une résidence avec des services partagés). Le dernier site est destiné en revanche à une occupation par bail emphytéotique, la Halle aux poissons, qui, après travaux de rénovation par la commune, a été confiée à une équipe dont le mandataire est ENOFI, en vue de la création d'un espace culturel consacré à la mer (les modalités sont évoquées *infra*).

4 - Le respect des règles de procédure

Les opérations de cessions et acquisitions sont généralement réalisées par les juristes de la direction de l'urbanisme, de l'habitat et des affaires immobilières (DUHAI), qui assurent les liens avec le service des domaines et les notaires.

a - Un avis d'évaluation domaniale non produit au conseil municipal

Il est constaté que l'avis des domaines, qui porte sur l'évaluation des biens dont une cession est envisagée, n'est pas produit au conseil municipal ; seul un visa général en confirme l'existence. De surcroît, le montant chiffré n'est pas porté comme information à l'assemblée délibérante, qui se trouve dans l'ignorance de cet élément d'appréciation. La chambre a pu relever des extraits de procès-verbaux liés à des délibérations où des conseillers municipaux expriment leur regret sur cette absence de transmission de l'avis domanial, sans réponse favorable de l'exécutif local.

En effet, la commune avance qu'il s'agirait d'un simple « document préparatoire » et que la divulgation du montant serait de nature à compromettre l'équilibre des négociations. Pourtant, selon les termes de l'article L. 2241-1 du CGCT, « *toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles. Le conseil municipal délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État.* »

Il apparaît ainsi que la communication au conseil municipal de cet élément « essentiel » d'appréciation constitue une obligation pour l'exécutif municipal afin qu'il statue en toute connaissance, le montant de l'évaluation des domaines figurant explicitement dans la délibération. L'argument de la confidentialité des négociations sur le montant appelle bien plutôt une redéfinition du cadencement de la procédure menée. Si, en réponse aux observations provisoires, la commune indique avoir amélioré l'information apportée, le montant et le pourcentage d'écart n'apparaissent toujours pas explicitement dans la délibération.

b - Des évaluations des domaines non conformes, susceptibles de provoquer des moins-values

Des avis domaniaux manquants

Quatre avis portant évaluation des domaines n'ont pas été retrouvés par les services.

On relèvera également que l'immeuble situé rue Jean-Macé a fait l'objet d'une délibération du 3 juillet 2017 qui porte le visa « vu l'avis du service France Domaine ». Pourtant, l'avis en question est daté du 13 juillet 2017, il faisait donc matériellement défaut lors de la tenue de la délibération.

La chambre appelle par conséquent la commune à porter la plus grande attention au respect d'une procédure dont l'objet est de garantir les intérêts patrimoniaux de la collectivité.

Des avis domaniaux obsolètes

Certains avis domaniaux recensés dépassent les deux ans d'ancienneté, alors que l'évaluation est réputée être valide pendant une année.

Seront relevées quatre opérations : le bien cédé au « 2, rue de Fleurus » a été estimé le 21 février 2017, alors que la cession est intervenue cinq ans et demi plus tard, avec

l'acte de vente du 29 septembre 2022 ; celui de l'« allée de la Joliette », évalué dans un avis du 14 février 2017 a été mis en vente le 24 novembre 2021 (délai de plus de quatre ans et demi) ; le bien de la « Rue Sergent-Goubin », dont l'avis du 20 novembre 2017 est séparé de trois ans et demi de l'acte de vente du 26 mars 2021 ; et le bien situé au « 26, rue Théophile-Gauthier », qui a fait l'objet d'un avis de l'administration des domaines du 4 septembre 2015, pour une vente le 17 mai 2018, soit 2,5 ans plus tard. Le délai entre la promesse de vente et sa réalisation est avancé comme explication par la ville, mais il n'en demeure pas moins excessif.

Ces irrégularités peuvent avoir une portée certaine dans une commune comme Le Havre, qui a connu une augmentation de la valeur foncière de ses biens, notamment dans ses quartiers les plus centraux. Dès lors, ces sous-évaluations en raison de l'obsolescence de l'avis domanial auront pu entraîner une perte de recettes pour la commune.

c - Des décisions du conseil municipal insuffisamment éclairées

Des cessions en deçà de l'avis domanial sans motivation

Plusieurs cessions ont donné lieu à des prix de vente excédant les 10 % de marge d'appréciation avec l'avis des domaines, dans un sens défavorable.

Les motifs de ces différences substantielles entre le prix de vente et celui de l'évaluation n'ont pas été portés à la connaissance du conseil municipal. La délibération et les extraits des échanges issus des procès-verbaux n'en font aucunement état, aucune motivation n'est *a fortiori* apportée, seul le prix de cession y figurant. Si les motifs invoqués par les services peuvent être recevables, il convient qu'ils soient portés à la connaissance du conseil municipal.

Des écarts entre la délibération et l'action de l'administration

Quoique sans préjudice pour les intérêts de la commune, puisque les montants sont supérieurs, des écarts entre délibérations et actes de vente ont pu être constatés dans deux opérations

La décision du conseil municipal pourrait ici être mieux éclairée des éléments modifiant sa décision, y compris dans un sens favorable. La commune indique que désormais la clause portant sur un « complément de prix » sera prise en compte.

C - Les enjeux de rationalisation et de valorisation des occupations du domaine

1 - L'importance de l'occupation privative du domaine communal

a - Un état composite et incomplet

Les éléments transmis par la commune font état de 4 963 documents en vigueur, autorisations ou conventions nouvelles, de renouvellement ou de résiliation, dont 4 882 portant sur le domaine public et 81 concernant son domaine privé. 934 bénéficiaires sont recensés, mais dans 92 % des cas, l'occupation du domaine public communal est mutualisée entre plusieurs associations. « L'état récapitulatif des mises à disposition » produit par la commune est un outil créé visiblement pour les besoins du contrôle en agrégeant des informations recueillies auprès de chacune des directions prenant en charge l'occupation du domaine.

En raison des disparités dans les saisies et du nombre de réponses incomplètes, il ne peut, en l'état, servir de tableau de bord. Ainsi, la superficie des biens n'est pas

mentionnée dans 89 % des cas et les dates de début et de fin de convention, dans plus de 81 % des cas. Cet état, composite et parfois incomplet, ne permet donc pas un pilotage des occupations. Il donne néanmoins une image précise de l'usage privatif du domaine de la commune du Havre. La mise en place d'un système d'information consacré à la gestion du patrimoine est avancé par la ville comme axe d'amélioration à venir de ce pilotage.

b - La consistance du domaine public

Le secteur associatif, en particulier dans le domaine culturel et sportif, concentre 93 % des conventions relevant du domaine public communal, soit 4 613 actes, notamment culturelles ou sportives. Parmi les conventions de gestion du domaine public, un nombre important porte sur de courtes périodes, dans le cadre d'activités associatives qui ne dépassent pas l'année scolaire.

Sont mentionnées 153 conventions passées au titre de la mise à disposition de logements. Ceux-ci se trouvent essentiellement dans l'enceinte des écoles ou de services publics communaux (cimetière, stade, gymnase ...) et relèvent donc du domaine public de la commune en l'absence de déclassement. 48 d'entre eux ont donné lieu à la déclaration d'avantages en nature pour occupation de logements de fonction.

Les extractions effectuées à partir de l'état produit par la commune ont permis d'identifier 38 actes portant sur des commerces situés sur le domaine public, dont 26 sont implantés sur la plage du Havre (19 conventions pour des restaurants ou boutiques et 12 conventions conclues avec des marchands ambulants exerçant sur la plage ou pour l'exploitation de kiosques de presse), les autres étant des locaux à usage commercial.

25 concernent des entités publiques ou participant à l'exécution d'un service public (trésorerie, police nationale, caisse d'allocations familiales, etc.), 3 avec deux établissements publics de coopération culturelle (EPCC « Le Volcan » et « French Lines et Compagnie »), 10 avec des organisations syndicales et 19 avec des sociétés de travaux publics intervenant sur des chantiers, pour des « bases de vie » ou lieux d'entreposage.

c - Les éléments du domaine privé

29 conventions correspondent à des baux commerciaux au sein du domaine privé de la commune. L'état comporte également 17 baux d'habitation ainsi que des petites parcelles de terres agricoles.

Des autorisations d'occupation temporaire ou des conventions d'occupation temporaire sont également conclues.

2 - Une gestion éclatée qui engendre des différences de pratiques

a - Les procédures occupations domaniales éclatées

Les mises à disposition des biens à usage partagé, de loin les plus nombreuses, sont gérées par les directions de façon hétérogène, avec des procédures, des tarifs et des outils informatiques variés. Ainsi, les directions de la commune dites « occupantes » assurent la gestion location des biens à des bénéficiaires relevant de leur champ d'action thématique. Elles concernent notamment les salles des fêtes municipales, les fabriques (centres sociaux), les équipements sportifs, des bâtiments culturels, des écoles et des espaces au sein de l'hôtel de commune.

Dans le prolongement des éléments généraux de gestion vus précédemment, les directions dites « gestionnaires » proposent des réévaluations des redevances ou de la refacturation des charges. Ces revalorisations sont effectuées sans intervention en amont du

service des affaires immobilières, qui n'effectue que la valorisation initiale. Certaines conventions anciennes sont ainsi renouvelées sans modifications substantielles. En dehors des associations, ce sont principalement les directions de l'urbanisme de l'habitat et des affaires immobilières (DUHAI) ainsi que celle des commerces qui assurent la gestion des mises à disposition.

Le département « Urbanisme, Habitat, Affaires Immobilières » anime, une ou deux fois par an, une réunion des correspondants du patrimoine immobilier (COPAIM), afin de présenter les évolutions de fonctionnement, plutôt sur les partages de pratiques pour homogénéiser les pratiques conventionnelles.

La commune a conscience des disparités de pratiques et indique qu'elle commence d'ores et déjà à œuvrer à une harmonisation, le comité des correspondants préfigurant ce travail à mener.

b - Des instruments de gestion non harmonisés

Une certaine imprécision règne dans l'usage des cadres juridiques de gestion, conséquence de la gestion éclatée décrite précédemment, chaque direction utilisant des modèles qui peuvent différer, avec leurs modalités propres. La base initiale répertorie ainsi 49 types de contrats conclus avec 934 bénéficiaires distincts.

Cette hésitation entre instruments juridiques est illustrée par l'occupation par la trésorerie, jusqu'en 2022, d'une aile de l'hôtel de ville. Si les décisions du maire du 30 juillet 2015 puis du 5 mars 2020 mentionnent une « mise à disposition » par « convention d'occupation » et parle d'une « redevance », les conventions, datées du 31 juillet 2015 puis du 10 février 2020, renvoient à la signature d'un bail pour une durée de cinq ans, contre paiement d'un « loyer ». En outre, aucune mention de la précarité de l'occupation n'y est mentionnée et la décision fait référence aux articles L. 2211-1 et suivants du CG3P, relatif au domaine privé des personnes publiques.

3 - Quelques cas d'occupations sans titre ou sans pièce en appui produite

Certaines occurrences précisent explicitement une occupation sans titre (HAC Bridge, Le Havre Scrabble, Littoral Bridge havrais, Studio B et Temps Libre et une convention de chantier).

Trois occupations du domaine public au titre des terres agricoles le sont également sans titre. Les décisions et conventions issues des directions Vie Sociale des Territoires (DVST) et Pôle d'Appui Gestion (PAG) n'ont pu être transmises, pour partie.

Les occupations des associations « loisirs détente », « des neiges » et « amicale des boulistes de la commune » ne reposent sur aucune pièce communiquée, que ce soit la décision ou la convention elle-même. Aucune pièce n'a été produite pour l'EHPAD Helen-Keller.

Enfin, un certain nombre de conventions en cours, dont le terme était fixé pour 2019 ou 2020, n'apparaissent pas comme renouvelées.

Il appartient à la commune d'effectuer un suivi rigoureux afin de procéder au renouvellement des conventions arrivant à échéance. Il apparaît ainsi que le caractère éclaté et disparate du suivi effectué et le manque d'harmonisation des pratiques nuisent à une conduite optimale, ou à tout le moins régulière, de la valorisation du domaine.

4 - La durée des conventions de mise à disposition du domaine public

a - Précarité de l'occupation

Par principe, les autorisations d'occupation du domaine public sont précaires et révocables. La majorité des associations bénéficient de conventions ou autorisations reconduites tacitement, mais sur une période limitée à trois ans ou cinq ans que l'on peut considérer, quand elle est respectée, comme correspondant globalement à ce caractère essentiellement précaire de l'occupation du domaine public.

Cependant, trente conventions conclues sur le domaine public, quelles qu'en soient les dénominations exactes, sont supérieures à dix ans, soit par stipulation expresse, soit par tacite reconduction. La durée la plus longue, de quarante-cinq ans, prévue dans la « *convention d'occupation du domaine public constitutive de droits réels* » avec la société Décathlon, afin de créer une boutique, peut s'expliquer par cette notion de « droits réels constitués » mais il est relevé que cette durée n'était nullement précisée dans la délibération du 15 novembre 2011.

Il est rappelé que l'occupation du domaine public ne saurait porter sur des durées aussi longues, et que le principe de tacite reconduction n'est pas à privilégier. La ville indique qu'un avenant à la convention avec la magasin Décathlon mettra fin à la durée excessive consentie.

b - Des durées excédant la délégation du conseil municipal à l'exécutif

Conformément aux dispositions de l'article L. 2122-22, alinéa 5, du CGCT, le maire reçoit délégation pour la conclusion des baux d'une durée inférieure à douze ans.

Cependant, seize conventions mentionnent expressément une durée supérieure, sans délibération en appui, ou courent tacitement sur une durée excédant cette délégation. La plus ancienne a été conclue en 1963 et n'a plus donné lieu à délibération depuis cette date.

Il est demandé à la commune du Havre de mettre fin à ces irrégularités, de manière à faire respecter le principe de précarité, dans le cadre de la compétence du conseil municipal non déléguable en la matière.

5 - La qualification du domaine communal

L'identification claire des biens relevant du domaine public ou du domaine privé soulève certaines interrogations.

a - Des locaux qui ne devraient pas relever du domaine public

L'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques (dit CG3P) consacre la définition du domaine public.

Les articles L. 2121-1 et suivants du CG3P posent le principe que l'utilisation du domaine public doit être conforme et compatible avec l'affectation des biens à l'utilité publique.

Diverses conventions correspondent à des enseignes commerciales (Florocéane, Chocolat de Neuville, Chocofab, Société générale, Décathlon, SARL Hamssath, et SNC Vauban), dont plusieurs demeurent à ce jour en vigueur.

La catégorie des « conventions d'occupation temporaire du domaine public » est un mode d'occupation adapté à cette partie du domaine. Les conventions précisent à juste titre l'impossibilité d'y constituer un fonds de commerce et les conditions octroyées ne peuvent

faire craindre une requalification de bail, qui serait impossible à constituer sur cette partie du domaine.

Néanmoins, les critères de domanialité publique ne semblent pas pouvoir s'appliquer à ces locaux lorsque des boutiques y sont installées. En effet, « *les biens du domaine public sont utilisés conformément à leur affectation à l'utilité publique* » selon les termes de l'article L. 2121-1 du CG3P. La ville invoque soit leur caractère indissociable d'un équipement public, soit l'affectation de cet espace à la tenue de spectacles.

Cependant, la jurisprudence administrative (CE 28 décembre 2009, SARL Brasserie du Théâtre contre commune de Reims) invite à reconsidérer, dans ces situations, le caractère de domaine public.

En outre, concernant le régime distinct des autorisations d'occupation temporaire constitutives de droits réels, la condition d'intérêt général prévue par l'article L. 1311-5 du CGCT ne paraît pas remplie dans le cas d'une boutique de sport mise en place par l'enseigne Décathlon.

Dès lors, il semble que ces espaces commerciaux pérennes ne devraient pas être constitués sur le domaine public de la commune, car sans lien avec l'usage qui devrait en être fait. Il est demandé à la commune de réviser le cadre juridique de ces occupations, qui ne sauraient être constituées sur son domaine public.

b - Des biens relevant de manière incertaine du domaine privé

Les articles L. 2211-1 et suivants du CG3P disposent que font partie du domaine privé les biens des collectivités territoriales qui ne relèvent pas du domaine public. En outre, l'article L. 2221-1 du CG3P renvoie aux dispositions du second alinéa de l'article 537 du code civil, qui rappelle que les collectivités territoriales gèrent librement leur domaine privé selon les règles qui leur sont applicables.

Le 27 août 2019, la commune du Havre a signé une « convention d'occupation du domaine public » avec la communauté urbaine portant sur une partie du quai de Marseille. Cependant, la lecture de la convention permet de constater que la commune considère que cette emprise porte sur son domaine privé. La ville indique qu'elle a été remplacée en 2023 par un bail.

Des incohérences demeurent donc dans la définition du domaine public et du domaine privé de la commune, qui appellent sans doute une clarification au regard des usages et règles de gestion en vigueur.

6 - Des entorses aux règles d'occupation domaniale

a - Caractère personnel de l'occupation

La convention d'occupation temporaire de la « halle aux poissons », incluse dans le projet « Réinventer le Havre », contient des clauses qui, contrairement au principe d'occupation personnelle, prévoient une forme de transfert de la convention dans son article « 5-2 -Cession », aux termes duquel « *sous réserve d'obtenir l'accord préalable écrit de la commune, le preneur pourra céder la présente convention à une structure équivalente* ». Il s'agit par conséquent d'une cooptation d'un éventuel repreneur par l'actuel concessionnaire « *intuitu personae* », sous le contrôle de la commune mais sans procédure ouverte et comparative. La ville entend régulariser la situation en 2023.

Les deux conventions d'occupation du domaine public produites avec la société « Médiakiosk » prévoient également la possibilité d'un sous-occupant diffuseur de presse, ce

qui paraît également contraire au principe d'occupation personnelle. Toutefois, ces kiosques ne sont désormais plus exploités.

b - Un choix concurrentiel des bénéficiaires

Il convient de compléter ces observations par une remarque à caractère général sur le respect, par la commune du Havre, des termes de l'ordonnance n° 2017-562, en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2017.

Selon les données extraites de l'état communiqué par la commune, 30 conventions seraient concernées par ces dispositions, dont certaines signées avant le 1^{er} juillet 2017, mais qui font l'objet de tacite reconduction. En effet, ce texte exige que la conclusion des autorisations privatives du domaine public en vue d'une exploitation économique soit subordonnée à « *une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester* ». Dans une réponse adressée le 17 mai 2018 au Sénat, le ministre de l'intérieur a rappelé que « *si la tacite reconduction d'une autorisation d'occupation du domaine public doit intervenir après le 1^{er} juillet 2017, [...] les nouvelles dispositions de cette ordonnance doivent être respectées* ».

La commune doit garantir en toutes circonstances les règles d'occupation personnelle du domaine public et, lorsque la règle s'applique, un choix transparent des bénéficiaires. La ville indique qu'elle entend régulariser les situations identifiées.

7 - La valorisation du patrimoine communal

La commune du Havre recourt de manière quasi généralisée au principe de gratuité. Les 4 885 conventions d'occupation du domaine public se répartissent entre 4 610 conventions conclues avec des associations, dont seulement 160 à titre onéreux, et 275 conventions avec des preneurs non associatifs, dont 170 à titre onéreux.

a - Le principe d'une occupation à titre onéreux devenu l'exception pour les associations

L'article L. 2125-1 du CG3P dispose que toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique donne lieu en principe au paiement d'une redevance. Le caractère onéreux ne porte que sur la redevance principale équivalant à un loyer, les charges étant évoquées séparément.

Ce même article prévoit toutefois des dérogations permettant l'occupation du domaine public à titre gratuit. En outre, l'autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public peut être délivrée gratuitement aux associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général.

b - Un intérêt général non précisément défini

La collectivité indique qu'elle accorde la gratuité en fonction du critère de la satisfaction d'un motif d'intérêt général, qui « *réside dans la tenue de manifestations à caractère caritatif, social ou humanitaire organisées par ces associations ou encore de manifestations présentant, pour la commune, un intérêt communal certain* ». Ces motifs sont tirés, paradoxalement, d'un arrêt de la cour administrative de Marseille du 6 décembre 2004, qui avait pourtant rappelé l'existence d'un principe général de non-gratuité et conduit à ne pas retenir cette dérogation à l'espèce car elle n'a pas estimé « *la mise à disposition gratuite de dépendances du domaine public communal en vue de l'organisation d'une manifestation ponctuelle, ne peut être regardé comme légalement justifié par un intérêt communal certain* ».

Aucun élément plus précis n'a permis de comprendre comment la commune du Havre appréhendait précisément cet « intérêt communal certain », justifiant la gratuité de manière quasi généralisée.

Il est donc rappelé à la commune la nécessité de fonder le caractère gratuit de ces occupations sur un motif précis, conduisant à réviser nécessairement la pratique actuelle qui fait du caractère onéreux l'exception.

c - L'incompétence de l'exécutif local

L'article L. 2122-22 du CGCT précité permet de déléguer au maire, en son 5°, le pouvoir « *de décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas douze ans* ». Dès lors, la compétence pour conclure les conventions de mise à disposition de biens à titre gratuit ne peut être exercée que par l'organe délibérant, chargé de régler par ses délibérations les affaires de la collectivité territoriale (article L. 2121-29 du CGCT).

Par ailleurs, l'article L. 2144-3 indique que « *le maire détermine les conditions dans lesquelles ces locaux peuvent être utilisés, compte tenu des nécessités de l'administration des propriétés communales, du fonctionnement des services et du maintien de l'ordre public, le conseil municipal fixe, en tant que de besoin, la contribution due à raison de cette utilisation.* » La délégation du maire ne lui permet donc pas de conclure des conventions à titre gratuit.

Cette interprétation est conforme à celle du ministre de la cohésion des territoires dans une réponse au Sénat, publiée au journal officiel le 10 février 2022 : « *Le droit en vigueur ne permet pas à l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de confier à l'exécutif la compétence pour conclure, à titre gratuit, les conventions de mise à disposition de biens appartenant à la collectivité territoriale. [...] En l'état, ces mêmes articles L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 permettent seulement une délégation de la compétence pour conclure des conventions de mise à disposition de biens à titre onéreux.* »

Pourtant, la commune du Havre indique que la délégation du maire couvre ces nombreuses conventions conclues à titre gratuit, ce qui est irrégulier.

Il est demandé à la commune de mettre fin à la pratique de conventions d'occupation du domaine public à titre gratuit sans délibération du conseil municipal, seul compétent pour les accorder.

d - Les occupants non associatifs à titre gratuit ou quasi-gratuit

Ces bénéficiaires peuvent être regroupés en trois catégories : des logements pour nécessité absolue de service ; des entreprises de bâtiments et travaux publics, pour l'installation de bases de vie et d'espaces d'entreposage (seize conventions) et divers organismes participant à l'exercice de services rendus au public, conformes au CG3P.

Une autre situation, qui n'est pas *stricto sensu* une attribution gratuite mais payante à titre symbolique, concerne la Coopérative maritime havraise (COMHAV), qui occupe un terrain de 124 m² pour un loyer annuel de 146,14 euros hors taxes, soit 10,30 euros par mois. On relève que la partie droite de ce même terrain est louée à la CCI afin d'y stocker un chariot élévateur : pour seulement 14 m², le loyer annuel s'élève, lui, à 6 000 euros net. Cette différence de traitement manifeste, avec un prix symbolique pour la COMAVH, pourrait être contestée s'agissant d'un organisme qui relève du statut des sociétés anonymes coopératives, cette société étant spécialisée dans le commerce de gros de fournitures et d'équipements liés au domaine maritime, et dont l'activité a généré un chiffre d'affaires de 1 426 100 euros en 2021, sans participer à la réalisation d'un service public gratuit.

La chambre rappelle que la liberté de gestion de leur domaine privé par les collectivités doit être conciliée avec le principe selon lequel interdiction est faite aux personnes publiques de consentir des libéralités. Il est demandé de reconsidérer la mise à disposition « à vil prix » à des occupants sous statut commercial, qui pourrait être qualifiée de libéralité.

e - Des recettes limitées par ce large recours à la gratuité

Le montant des recettes perçues par la commune, au cours de la période 2018 à 2021, au titre des redevances d'utilisation du domaine public (inscrites au compte 70323), gravite chaque exercice autour du million d'euros (entre 830 000 et 1,2 million).

Les produits afférents à l'occupation du domaine public régressent de 7 % durant la période sous revue.

Tableau n° 7 : Évolution des recettes générées par l'occupation du domaine public de la commune du Havre

Compte 70323 Redevances d'occupation du domaine public communal	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2018
	1 145 004	839 114	1 103 939	920 575	-7,0 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les conventions conclues dans l'état produit par la commune font figurer la valorisation annuelle de l'avantage ainsi octroyé : leur somme conduit au montant théorique de 9,7 millions d'euros, qui doit être naturellement considéré ici comme un ordre de grandeur général. Il sera rappelé que la recherche de la valorisation financière du domaine doit être considérée en elle-même comme un objectif relevant de l'intérêt général.

La valorisation des mises à disposition à titre gracieux n'a pas été réévaluée entre 2017 et 2021. Elle a été portée, par la ville, à 91,50 euros par mètre carré et par an à compter du 1^{er} janvier 2022, alors que la progression de l'indice de référence des loyers entre les troisièmes trimestres 2019 et 2022, soit 4,8 %, aurait dû conduire à un montant de 92,20 euros. Il en résulte une minoration, dans les documents municipaux, de l'avantage réellement octroyé aux occupants.

8 - La réévaluation des occupations à caractère onéreux et des charges

a - Les conventions à titre onéreux avec les associations

La répartition par montant des redevances se décline sur un large éventail, qui va de moins de 100 euros à plus de 10 000 euros.

b - Évolution des redevances pour les occupations à titre onéreux des bénéficiaires non associatifs

Le cas des logements

Plusieurs conventions datées de 2016 ont été reconduites en 2021 avec une augmentation de 4,2 % de la redevance, alors que l'indice de référence augmentait de 5,1 % sur la même période.

A l'inverse, les conventions passées pour deux logements affichent une augmentation des redevances de respectivement 13,4 % et 17,4 % bien au-delà de l'évolution de l'indice IRL sur ces périodes.

Les autres conventions

On constate le caractère erratique des réévaluations de redevances, qui ne sont pas nécessairement conformes aux stipulations contractuelles, en deçà de l'indice de référence ou au-delà. Une pratique plus régulière et rigoureuse est donc recommandée, dans une logique d'équité de traitement et de respect des engagements.

c - Les charges locatives

La commune a pris conscience de la nécessité d'améliorer le recouvrement des charges locatives. Selon le compte rendu du groupe foncier daté du 19 mars 2018, « *il est avéré que la commune récupérait à peine 1/10^{ème} de ce qu'elle dépense* », alors même que l'augmentation du coût des énergies et des fluides n'était pas encore apparue, ce qui ne fait qu'accentuer ce constat en 2022.

Les charges associées à la mise à disposition de logements

12 conventions d'occupation de logements ne prévoient pas le paiement de charges par l'occupant.

Concernant la délibération n° 2022-0341 précitée, il convient de remarquer que les barèmes retenus pour l'évaluation des charges n'ont pas évolué depuis 2018. Dans le cadre de l'augmentation généralisée du prix des fluides, la commune pourrait s'interroger sur la nécessité d'en faire évoluer les montants.

Le cas des associations

Seules 133 conventions initiales ou de renouvellement mentionnent le paiement de charges. En effet, par délibération du 14 mai 2018, la commune a étendu la gratuité des redevances d'occupation à la gratuité des charges. Pour les occupations dont la durée ne dépasse pas la journée ou le week-end, cette même décision établit des montants forfaitaires de charges en fonction de la taille des locaux, incluses dans le tarif demandé aux occupants.

19 associations occupant des locaux mutualisés s'acquittent d'un montant de charges forfaitaire de 55 euros, dont le montant n'a pas été formellement identifié par le groupe foncier comme participant au barème des valorisations des mises à disposition à titre gratuit.

Les autres occupants soumis au paiement de charges

Peu de charges sont calculées au prorata de la surface occupée.

La CARSAT, qui occupait un local à la maison municipale Brindeau, a procédé au remboursement des charges sur la base du forfait de 55 euros, réservé en réalité aux occupations mutualisées. L'IME La Parentèle rembourse les charges afférentes aux bâtiments qu'elle occupe sur la base du forfait retenu pour la valorisation des mises à disposition à titre gratuit.

Au-delà des seules incohérences de montants, une réévaluation serait adaptée à la situation actuelle pour tenir compte de la réalité des prix, notamment des fluides. La commune indique que cette revalorisation est en cours.

D - L'absence de schéma directeur immobilier

La commune du Havre ne possède pas de schéma directeur immobilier, outil qui lui permettrait de planifier les décisions immobilières stratégiques en les fondant à la fois sur un état complet de l'état général des bâtiments, du chiffrage prévisionnel de son entretien, et sur une cartographie des usages de son domaine.

Il nécessiterait le décloisonnement des fonctions de gestion, qui demeurent pour l'heure largement séparées.

1 - Un schéma qui permettrait de mettre à profit les diagnostics sur l'état du parc immobilier

La planification et le chiffrage prospectif des interventions et des coûts par bâtiment pourraient permettre d'établir une classification et de tracer des priorités pour le parc immobilier de la commune, mais également d'appuyer une réflexion d'ensemble sur les usages du domaine communal. Or des diagnostics sur l'état des bâtiments et équipements municipaux existent et pourraient venir en appui d'une telle démarche.

Le « *carnet de santé* » des bâtiments est un état récapitulatif qui recense, par élément qui les constitue (couverture, chauffage, plomberie, etc.), la nature des interventions survenues sur chaque bâtiment et leur date, puis une cotation de leur état. L'application d'un coefficient de pondération permet d'obtenir un « état moyen » de santé de chacun d'eux. De surcroît, des tableaux synoptiques par type d'équipement (gymnases par exemple) compilent ces éléments, permettant d'embrasser l'ensemble des composantes pour chacun d'entre eux, classés par ordre de priorité. Cet outil apparaît comme un appui efficace à la décision de déterminer l'ordre de priorité des travaux d'entretien.

Une « *liste noire* » des bâtiments les plus consommateurs d'énergie a été utilisée en appui du plan des travaux d'entretien à mener (voir *infra*), qui constitue un embryon pour cette démarche.

La dimension de planification financière de ces démarches apparaît en revanche à ce jour inaboutie. La chambre recommande à la commune du Havre d'entreprendre la formalisation de ce schéma, particulièrement nécessaire pour ordonnancer la stratégie d'un si vaste parc immobilier, à l'intention non seulement de l'exécutif local, mais également du conseil municipal. En effet, la possibilité d'arbitrages éclairés des élus entre entretien, renouvellement et construction de nouveaux équipements ne pourrait qu'en être améliorée.

2 - Une cartographie des usages qui plaiderait pour un pilotage plus centralisé

La commune pourrait engager une démarche visant à réexaminer les différents usages de son important patrimoine, qu'il soit dévolu au service public ou à des usages privés, afin d'identifier des évolutions souhaitables.

Le pilotage assuré par la direction de l'urbanisme, de l'habitat et des affaires immobilières reste en effet partiel dans ce champ d'activités. Ce service assure la seule gestion des biens immobiliers qui sont en attente d'affectation et la gestion des occupations uniquement pour les nouveaux bénéficiaires, ainsi que les logements mis en location par la commune.

En revanche, les autres directions de la commune, dites « occupantes », assurent la gestion de la location des autres biens qui relèvent de leur champ d'action thématique (culturel, sportif, social notamment), incluant l'exécution et le renouvellement des conventions. Elles assurent l'exécution des conventions, l'état des lieux et les liens avec les bénéficiaires. Ce sont aussi ces directions occupantes qui proposent la réévaluation des conditions conventionnelles. Une procédure centralisée pour ces premières demandes a été réaffirmée

en 2019, avec une présentation au groupe foncier. Le pilotage porte donc sur les flux des nouvelles occupations, mais il demeure balbutiant.

Face à ce pilotage éclaté, les services de la commune précisent qu'un travail a été engagé afin de mettre en place un guichet unique à destination des demandes futures. La commune pourrait poursuivre dans cette voie en resserrant le suivi par la direction de l'urbanisme, de l'habitat et des affaires immobilières.

E - L'entretien du patrimoine au travers de l'objectif de performance énergétique

1 - Présentation des fonctions de maintenance et de gros entretien

Les dépenses d'entretien et maintenance de la commune du Havre diminuent fortement entre 2018 et 2019, avec le transfert de la compétence en matière de voirie. Elles ont décliné de près de 500 000 euros de 2018 à 2021, pour atteindre 3,5 millions, notamment en raison de la baisse de deux des postes de dépenses les plus importants, l'entretien des bâtiments publics et celui des réseaux.

a - La direction des bâtiments

La direction « Bâtiments et Energie » assure l'ensemble des missions de gros entretien, de maintenance courante et de gestion technique. Une coordination de leur planification est effectuée avec la DUHAI.

Un chef de service assure la supervision de plusieurs secteurs thématiques, autour desquels s'organise la maintenance du patrimoine. Le service comprend environ 160 agents, dont 100 au sein des ateliers techniques. Une chargée de mission se consacre à la question de la sécurité incendie.

De nombreux travaux de gros entretien et de maintenance sont assurés en régie par la commune. Pour les projets les plus importants, la commune tend à recourir à la maîtrise d'œuvre externe, tandis que pour la rénovation, elle demeure essentiellement interne.

Il existe enfin un pôle de marché public au sein de la direction des bâtiments. Le service des affaires juridiques et des marchés, qui assure le secrétariat de la commission d'appel d'offres, vérifie et vise les documents de ces procédures.

b - L'enjeu de la rénovation des systèmes d'information

Le « grand projet patrimoine » actuellement lancé est un enjeu majeur pour le fonctionnement de la direction. Il consiste dans la rénovation du système informatique de gestion du patrimoine, aujourd'hui appuyé sur divers outils développés en interne par la direction des systèmes d'information (RUBIS, Bati, SD Energie), qui ne sont pas interfacés entre eux.

Un logiciel de gestion de maintenance centralisé, prédictif, assisté par ordinateur (GMAO) devrait être également déployé prochainement, conformément au schéma directeur informatique. Des groupes de travail en définissent l'architecture formelle et les logigrammes procéduraux.

2 - Un engagement ancien en faveur de la performance énergétique

La commune du Havre est engagée depuis le début des années 2000 dans une démarche de prise en compte de préoccupations environnementales, avec notamment

l'adoption d'un « Agenda 21 » local, structurant des actions de renouvellement urbain, ainsi qu'un programme de gestion des risques naturels et technologiques.

Dès 2008, la commune a mis en place une stratégie de diagnostic et de rénovation énergétique des bâtiments, avec l'objectif de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (bâtiments, parc automobile et éclairage public) de 3,2 % par an jusqu'en 2020. Ces éléments sont repris dans le plan climat énergie territorial (PCET) de la commune, établi en novembre 2012 autour de cinq objectifs pour 2020, dont celui de réduire les dépenses énergétiques et celui de maîtriser la densité de l'éclairage public, assortis d'objectifs à court terme (2015) et long terme (2020). Ce PCET s'inscrit dans celui de l'ancienne CODAH.

Le plan comprend un objectif de cession de 1 % du parc par an, correspondant aux bâtiments les plus consommateurs en énergie, soit 8 000 m² par an, à l'horizon de 2020.

À ces objectifs anciens sont venus s'ajouter ceux fixés en application de l'article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation modifié par l'article 175 de la loi n° 2018-1021 dite loi « ELAN », qui fixe une trajectoire de réduction de la consommation d'énergie finale par les bâtiments du secteur « tertiaire » d'ici à 2050. Les consommations des bâtiments doivent, de plus, faire l'objet d'une déclaration centralisée à partir de septembre 2022.

La stratégie de la commune du Havre jusqu'en 2018 s'est appuyée en priorité sur le renouvellement du parc des installations de chauffage. Un premier contrat associant le prestataire aux économies réalisées a été conclu en 2008 pour dix ans, portant sur 400 chaufferies, en agissant en priorité sur les modes de chauffage des quatre équipements nautiques municipaux. La commune estime que ce premier dispositif contractuel a permis une économie de 20 % des consommations énergétiques, sur la durée du contrat.

S'appuyant sur une campagne de diagnostics énergétiques, la collectivité a engagé en parallèle une enveloppe de 2,6 millions d'euros pour rénover neuf équipements prioritaires (scolaires, culturels et sportifs), dans l'objectif de réaliser des économies d'énergie. Elle estime que ce programme a permis d'obtenir une économie dépassant les prévisions pour l'ensemble des réalisations (24 % à 44 % pour les établissements scolaires). Enfin, ce programme comprenait le recours aux énergies renouvelables avec des travaux d'équipement sur une quinzaine de biens, dont l'hôtel de ville (photovoltaïque), et l'extension du réseau de chaleur urbain (exploité en délégation de service public) à partir de 2013, alimenté à 60 % à partir d'énergies renouvelables.

En parallèle, la commune et la communauté d'agglomération se sont engagées dans la démarche de labellisation Cit'ergie. Une convention de partenariat avec l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a été signée en 2017 pour quatre ans par voie d'avenant en 2019. Parmi les 53 propositions d'actions du programme d'actions 2019-2023 pour l'atteinte du label figure notamment, comme action phare sur les bâtiments municipaux, la proposition de rénovation de la patinoire, pour en faire un bâtiment expérimental de transition énergétique.

Les recommandations formulées par l'ADEME dans ses évaluations successives rappellent la nécessité de décliner à l'échelle de la commune l'actuel plan « climat air énergie territorial » (PCAET) et le schéma directeur de l'énergie de la communauté urbaine.

3 - Le pilotage énergétique du patrimoine immobilier

a - Une organisation structurée

Un service de la direction des bâtiments pilote spécifiquement la gestion de l'énergie. Il effectue le suivi des consommations et dépenses énergétiques, la gestion des contrats d'exploitation de chauffage et de gestion des réseaux, la gestion de la qualité des

eaux de baignade et les marchés de fourniture d'énergie. Le service énergie est mutualisé avec la communauté urbaine.

En partenariat avec la communauté urbaine, la commune a développé à partir de 2018 un système de management de l'énergie appuyé (mais non labellisé) sur le référentiel ISO 50001 qui porte également, outre le bâtimentaire soumis à un diagnostic énergie (112 bâtiments en 2019), sur l'éclairage public et les véhicules.

Le pilotage de la gestion de l'énergie comprend trois volets : l'amélioration de la maîtrise des données énergétiques, avec un suivi de la consommation par compteur et le retraitement des données ; une gestion de proximité des installations développée par l'installation d'outils de contrôle pour ceux gérés hors marché ; une politique de maintenance et de rénovation thermique, avec la recherche de certificats d'économie d'énergie.

b - Des outils qui vont être améliorés

Pour ce qui concerne les complémentarités entre les outils de pilotage de maintenance bâtimentaire et de suivi énergétique, il a pu être relevé que les fiches « carnets de santé » bâtimentaires établies par bien immobilier, déjà évoquées, ne comprenaient pas encore le diagnostic énergétique du bien, ni ses consommations, alors que le PCET de 2012 prévoyait dès 2013 que les carnets de santé devaient rassembler toutes les informations utiles pour définir les cessions et les rénovations nécessaires, au premier chef celles obtenues dans le cadre des audits énergétiques.

L'outil « Energie », développé en interne, devrait être prochainement remplacé par un système d'information plus intégré, pour lequel la commune a requis les services d'un assistant à maîtrise d'ouvrage, dans le cadre d'un marché groupé passé par la communauté urbaine en 2022. Ce nouvel outil serait complété par un nouveau marché de prestations intellectuelles pour la réalisation d'audits, d'études et de simulations énergétiques et thermiques.

Si le système de management de l'énergie (SME) comprend la totalité de la flotte automobile et de l'éclairage public, le suivi reste encore partiel pour les bâtiments bénéficiant d'un suivi énergétique lié à leur performance (190 sites en 2019 et 244 en 2020). La montée en charge des marchés d'exploitation, ainsi que la mise en place du système d'information, devraient permettre de disposer d'un suivi plus complet.

4 - Des résultats effectifs qui s'appuient sur un programme d'investissement

a - Une diminution des dépenses énergétiques globales conforme aux objectifs

Globalement, les comptes de la commune montrent une baisse des dépenses d'énergie de près de 30 %, tendance qui correspond aux économies que la commune annonce avoir réalisées sur dix ans (- 30 % de consommation énergétique, soit en 2021 61 GWh composés à 51 % de gaz, 30 % d'électricité et 17 % issus de réseaux de chaleur urbains contre 86,5 GWh en 2010), et une baisse concomitante de 39 % de ses émissions de CO².

Cette tendance correspond aux objectifs de la ville et du décret tertiaire (- 30 % des consommations en 2030 par rapport à la consommation constatée en 2010).

Sur les bâtiments suivis par le système de management de l'énergie, la commune estime la baisse des consommations de chauffage à 34 % entre 2019 et 2020, - 14 % pour la consommation d'électricité et -31 % de consommation d'eau de bassins dans les piscines.

Le bilan des consommations 2019-2020-2021 fait état d'un maintien des niveaux de consommation de gaz en 2021 par rapport à 2019 (l'année 2020 n'étant pas représentative du fait de la crise sanitaire) et une légère baisse de la consommation d'électricité, sachant que

la part de l'électricité dans la facture finale reste prépondérante, et que, si la consommation via le réseau de chaleur reste identique à 2019, la dépense, pour sa part, est en augmentation.

Par service, les plus grands consommateurs restent les équipements scolaires, suivis par les équipements sportifs.

Tableau n° 8 : Évolution de la dépense énergétique

Compte	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2018/2022
60612 Energie-électricité	6 434 047	6 179 716	5 626 679	4 632 474	4 381 908	-31,89 %
60613 Chauffage urbain	3 718 537	2 852 460	2 435 871	3 182 740	3 211 672	-13,63 %
60621 Combustibles	14 209	15 248	6 659	36 405	29 905	110,46 %
60622 Carburants	762 580	647 560	556 032	695 571	801 886	5,15 %
Total général	10 929 373	9 694 984	8 625 240	8 547 190	8 425 372	-22,91 %

Source : comptes de gestion

b - Une politique de travaux et d'équipements faisant une part aux énergies renouvelables

Ce résultat a été obtenu par une politique de travaux et d'équipements faisant une part aux énergies renouvelables (chaufferies au bois au garage municipal, au centre aéré de Montgeon, au stade Gagarine, aux Jardins-suspendus, à l'école Jean-Jaurès, pompes à chaleur au gaz pour l'école George-Sand et le Fort de Tourneville, panneaux solaires thermiques et photovoltaïques pour l'atelier municipal des Moteaux et la piscine du Cours de la République).

Le programme de rénovation thermique a concerné quatre écoles élémentaires, le stade Delaune et le muséum d'histoire naturelle, avec des économies comprises entre 25 % et 50 % des consommations. Sur le nouveau mandat débuté en 2020, plus de 40 millions d'euros d'investissements sont programmés avec la rénovation des bâtiments les plus consommateurs.

5 - Les marchés d'exploitation des installations de chauffage

Un nouveau dispositif contractuel d'exploitation de chauffage a été passé à partir du 1^{er} janvier 2019 sous la forme d'un marché de performance énergétique en groupement de commandes avec la communauté urbaine, le CCAS, la SPL des Docks et la commune d'Octeville-sur-Mer. Il est formé de deux marchés, un marché public global de performance et un contrat classique, alloti, conclus sur une durée de dix ans pour 368 bâtiments de la commune (158 pour le marché global de performance énergétique et 210 bâtiments pour le contrat conclu par appel d'offres, soit 80 % de ses consommations).

Pour établir le montage contractuel et l'assister dans la procédure de sélection, la commune du Havre s'est adjoint les services d'un assistant à maîtrise d'ouvrage.

L'objectif recherché étant la performance énergétique sur le champ le plus étendu des très nombreux bâtiments et équipements de la commune, le choix a été fait de distinguer deux marchés, un premier marché alloti, regroupant les chaufferies les plus petites, pour un montant de près de 6,2 millions d'euros TTC, et un second marché relatif aux installations les plus importantes, conclu pour un montant de près de 33,5 millions d'euros HT (près de 40 millions d'euros TTC).

Les contrats ont été remportés par un groupement d'opérateurs. Les engagements du marché global de performance énergétique recouvrent principalement : les émissions de gaz à effet de serre (- 20 % soit près de 2 000 tonnes de CO² évités par an), la consommation de chaleur (- 23,65 %), la consommation d'électricité des bâtiments tout-électrique (dont l'hôtel de commune) (- 6,5 %) et la consommation d'eau de bassin pour les piscines (- 24 %).

Les investissements prévus doivent permettre, d'une part, d'assurer la pérennité des installations et équipements afin de ne pas dépasser un âge moyen des équipements de douze ans en fin de marché, et d'autre part, d'opérer une rénovation énergétique des bâtiments les plus énergivores. Le contrat comprend des investissements « fléchés » par la commune

Le marché alloti comprend pour sa part 2,7 millions d'euros d'investissements HT et un engagement de réduction des consommations de chauffage de 30 %.

6 - La mise en place d'une réponse à la crise énergétique

Les contrats en cours d'approvisionnement énergétique¹⁹, conclus sur trois ans à des prix fermes compétitifs, ont protégé la commune des évolutions défavorables des prix en 2022.

Pour 2023, en revanche, le rapport d'orientation budgétaire estime l'impact de la hausse des prix de l'énergie à 15 millions d'euros sur l'année, soit une augmentation de 150 % du coût des approvisionnements. Pour répondre aux exigences nationales de sobriété, Le Havre a fait connaître en octobre son plan d'économies d'énergie, décliné dans trois axes : des actions d'économies, l'optimisation du fonctionnement des équipements publics, l'adaptation de l'offre des services au public (arrêt des fontaines et illuminations, fermeture d'équipements, réduction de deux degrés de la température de l'eau, optimisation des plages horaires de fonctionnement des stades et gymnases).

L'objectif est d'obtenir 13 % d'économies supplémentaires sans porter atteinte à la qualité des services publics. Néanmoins, près d'un tiers de ces économies sur les consommations seront obtenues du fait de la fermeture pour travaux de la piscine de Caucriauville.

V - CADRE BUDGETAIRE ET QUALITE COMPTABLE

A - Le cadre budgétaire et financier

1 - Une faible dispersion des ressources entre budgets

Le budget principal de la commune du Havre présentait, en 2021, 248,2 millions d'euros de recettes de fonctionnement, soit 96,36 % du total. Parmi les dix budgets annexes, seuls les budgets des opérations immobilières incluant la taxe sur la valeur ajoutée, pour 3,9 millions d'euros (soit 1,52 %), et celui du site Dumont d'Urville (logements au sein d'une zone d'aménagement concertée), pour 3,2 millions d'euros (soit 1,24 %), dépassaient, cette année-là, les 1 % des recettes de fonctionnement.

La commune associée de Rouelles fait l'objet d'un budget annexe en propre, qui n'apparaît pas comme « voté » dans les délibérations de la commune, le conseil municipal du Havre « prenant acte » de ce budget. Si les montants demeurent très faibles et stables

¹⁹ Il s'agit de contrats pilotés par la communauté urbaine et passés en groupement de commandes (28 organismes).

(de l'ordre de 60 000 € par an), une question de principe peut être néanmoins soulevée. Le budget est abondé par une dotation votée annuellement, sur le fondement invoqué, dans les délibérations, des articles 26 à 36 de la loi du 31 décembre 1982 « relative à l'organisation de Paris, Marseille et Lyon », abrogés depuis 1996 et qui ne s'appliquaient pas, en toute hypothèse, à la commune du Havre.

La réunion du conseil consultatif de Rouelles pour discuter du projet de budget (la commune y voyant la traduction de « l'état spécial d'arrondissement » de l'article L. 2511-37 du CGCT), proposé par le maire-délégué, apparaît comme une entorse au cadre procédural de droit commun d'adoption du budget qui est, juridiquement, partie intégrante de la commune du Havre. La commune, en réponse à la chambre, entend se fonder, à présent, sur les articles L. 2511-36 à L. 2511-45 du CGCT, relatifs également aux arrondissements de la commune de Paris, évoquant leur applicabilité à cette commune, issue du régime de la loi du 16 juillet 1971.

Cette référence n'éclaire pas la question des spécificités de la procédure budgétaire. En outre, l'existence d'un budget annexe spécifique, même de petite taille, pose question : dans une réponse du ministère de l'intérieur au sénateur Hilaire Flandre, publiée au Journal officiel du 24 février 2000, il avait été précisé que « *l'établissement d'un budget spécifique ou d'une dotation budgétaire autonome au profit des communes associées porterait atteinte au principe de l'unité budgétaire.* »

Ainsi, il apparaît, en toute rigueur, que la commune devrait rétablir l'unité du budget de la commune, de la compétence de son seul conseil municipal.

2 - Une nouvelle donne financière : la création de la communauté urbaine le 1^{er} janvier 2019

La modification des compétences au profit de la communauté urbaine, évoquée précédemment, a conduit à une contraction sensible de la masse des charges et des produits entre les exercices 2018 et 2019. Cette baisse du total des produits, qui passent de 253,8 millions d'euros à 232,6 millions d'euros (- 8,3 %), est légèrement supérieure à celle des charges, qui diminuent de 208,5 millions à 191 millions (- 8,4 %).

L'excédent brut de fonctionnement s'en est trouvé affecté, avec une diminution de 3,8 millions d'euros entre ces deux exercices.

Les sommes issues de la fiscalité reversée chutent ainsi, passant de 42 millions en 2018 à 18 millions d'euros en 2019, avant de connaître une légère décrue (16,6 millions en 2021). Le bénéfice de l'attribution de compensation voit son montant divisé par trois, passant de 36,7 millions en 2018 à 11,6 millions en 2021, pour atteindre un étiage autour de 10 millions en 2020, puis en 2021.

La dotation de solidarité communautaire reste très stable en revanche, autour de 6,6 millions sur toute la période. Les produits issus de la mise à disposition du personnel auprès de l'EPCI demeurent assez stables, de 3,2 millions en 2018 à 2,6 millions en 2019 (3 millions en 2021), tout comme les remboursements de frais versés à la commune, 1,4 million en 2018 et 1,6 million en 2019 (2 millions en 2021). Les mises à disposition « ascendantes » demeurent résiduelles sur toute la période.

Cette phase d'intégration communautaire a ainsi été vigoureuse, mais sans modifier l'architecture des ressources humaines et matérielles partagées entre la commune et la communauté urbaine.

B - L'information budgétaire

1 - La qualité de la prévision budgétaire

Pour la section de fonctionnement, les niveaux de réalisation des recettes et des dépenses témoignent d'une approche budgétaire prudente. Ainsi, tout au long de la période sous revue, les recettes ont été légèrement sous-estimées, avec un taux moyen de réalisation de 102,84 %, et les dépenses légèrement surestimées de 2018 à 2020, avec un taux moyen de réalisation de 98,5 %. Seule l'année 2021 a vu une sous-estimation des dépenses, avec un taux de réalisation de 100,89 %. La qualité de la prévision budgétaire apparaît ainsi tout à fait satisfaisante en section de fonctionnement.

Les écarts entre prévision et réalisation sont plus significatifs en section d'investissement. Le taux de réalisation moyen des dépenses, en tenant compte des restes à réaliser, est toutefois beaucoup plus satisfaisant que dans bien des communes de taille comparable, avec un taux de 80,49 %. Le taux de réalisation des recettes, de 82,56 % en 2021 en incluant les restes à réaliser, est comparativement élevé.

Au total, la qualité de la prévision budgétaire apparaît globalement satisfaisante.

2 - Les rapports d'orientation budgétaire

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, le maire présente chaque année au conseil municipal un rapport d'orientation budgétaire (ROB).

Le contenu des documents présentés au cours de la période sous revue est satisfaisant sous la seule réserve qu'ils ne décrivent pas complètement les engagements pluriannuels envisagés de la commune. Ainsi, le ROB 2021, s'il informe de la présentation prochaine d'un plan pluriannuel d'investissement, se limite à communiquer une liste des principales dépenses d'investissement prévues au cours de l'exercice 2021, assorties d'un montant estimatif. La dimension pluriannuelle est absente de ce document.

C - La qualité comptable

L'examen de la qualité comptable conduit la chambre à constater des lacunes significatives qui appellent des mesures correctives.

1 - Les opérations comptables de fin d'exercice

a - Sur les amortissements

Les règles d'amortissement

L'amortissement obligatoire concerne les immobilisations corporelles ou incorporelles acquises à compter du 1^{er} janvier 1996.

Les durées d'amortissement ont été fixées dans une délibération du 26 mars 2017. Les durées choisies correspondent au barème figurant dans l'instruction M14 et n'appellent pas d'observation.

Différents types d'anomalies ont été relevées :

- certaines durées d'amortissement ne sont pas prévues par la délibération ;
- les entrées dans l'inventaire comptable ont été répertoriées pour les exercices 2020 et 2021. Hors travaux en cours, ces entrées représentent un total de 30 338 845 euros, dont plus de la moitié n'est pas amortie ;

- des biens ne sont pas amortis alors que leur amortissement est prévu par la délibération (ascenseurs, installations de voirie et agencements de terrains) ;
- des erreurs sur les durées d'amortissement prévues pour les biens amortis. (matériels ou mobiliers) ;
- alors que seuls les biens de faible valeur (moins de 500 euros) peuvent être amortis sur un an, on retrouve cette durée d'amortissement pour des travaux ou des aménagements divers notamment.

La commune du Havre est invitée à améliorer la prise en compte des durées d'amortissement et à procéder à la revue régulière des anomalies. L'automatisation dans le logiciel financier et patrimonial de l'inscription de la durée fixée par délibération pour le bien en question pourrait utilement y contribuer. En réponse aux observations provisoires, l'administration municipale a informé la chambre de la mise en œuvre de ces corrections, grâce à son nouveau progiciel de gestion financière, la diffusion de procédures et des formations.

L'intégration des immobilisations en cours dans les comptes d'imputation définitive

L'examen des immobilisations en cours (comptes 23) montre que ces transferts sont effectués par bloc, une année sur deux pour la période contrôlée, ce qui a permis de ramener le stock de biens au compte 23 de 377 millions d'euros en 2018 à 169 millions d'euros en 2021, soit quatre années de dépenses d'équipement.

Parmi les biens les plus anciens et les plus importants figurant encore en imputation provisoire, figurent les travaux sur « le Volcan » pour un montant de 44,4 millions d'euros depuis 2014, ou une référence « accompagnement TCSP » pour plus de 6,5 millions d'euros d'entrées en 2009, ou encore la mission de « maîtrise d'œuvre du Volcan », pour 1,3 million d'euros (2011). En outre, l'imprécision de certaines références (« ravalement », « travaux voirie », « travaux de plomberie ») rend difficile l'intégration dans le patrimoine de ces travaux ou aménagements qui ne peuvent être rattachés à aucun bien.

La chambre invite la commune à poursuivre l'apurement des comptes d'immobilisations en cours et mettre en place des procédures partagées, permettant aux différentes parties prenantes de réaliser le transfert comptable dès lors que le bien est mis en service.

L'amortissement des immobilisations incorporelles

- Les subventions d'équipement

L'amortissement des subventions d'équipement versées est obligatoire pour toutes les collectivités. Les contrôles effectués par la chambre ont permis de conclure à la régularité des opérations comptables opérées sur les subventions d'équipement versées.

- Les frais d'études

L'amortissement des frais d'études apparaît faible en regard du montant des frais d'études engagés, et le stock cumulé des frais d'études appelle un apurement, au besoin par des sorties de bilan qui ne sont plus effectuées en 2020 et 2021.

La chambre invite la commune du Havre à réaliser un apurement de ses frais d'études totalement amortis, et prévoir l'amortissement des frais d'études qui ne sont pas suivis de réalisation.

b - Sur les provisions

La commune du Havre n'a pas formellement défini sa politique en matière de provisionnement. Le conseil municipal n'a pas été appelé à délibérer à ce sujet. La question n'est pas abordée dans le règlement budgétaire et financier de la commune. Il n'existe pas de document interne précisant les déterminants et les modalités de constitution des provisions.

Au 31 décembre 2021, le montant total des provisions s'élevait à 8,8 M€ au budget principal, dont 6 M€ avaient été utilisés et 120 000 € repris, soit un solde de provisions de 2 688 211,11 €.

La chambre a constaté :

- l'absence de reprise, au 31 décembre 2021, d'une provision pour litige ancienne, constituée en 2011 au titre d'un contentieux dit « Piliers de la Bourse », dont il serait surprenant qu'il n'ait pas été purgé depuis lors ;
- l'absence d'utilisation et de reprise des provisions pour risques et charges pour remboursement de frais de dépollution aux budgets annexes (350 000 euros inscrits entre 2017 et 2019), état de fait qui semble traduire un retard dans la réalisation des travaux de dépollution prévus au titre desdits budgets annexes ;
- le montant important des provisions pour dépréciation des comptes de redevables, qui s'élevait au 31 décembre 2021 à 971 973,61 euros²⁰. La très forte augmentation des impayés de la restauration scolaire, (passés de 377 500 euros fin 2020 à 788 000 euros fin 2021) n'est pas étrangère à l'augmentation de ces provisions ;
- il n'est pas constitué de provisions pour charges de personnel liées à la mise en œuvre du compte épargne-temps, au motif que ces jours ne sont pas monétisables.

La chambre recommande à la commune de constituer cette provision, qui doit couvrir non seulement la partie monétisable des jours épargnés, mais aussi, dans un esprit de précaution, la charge prévisible liée au recrutement d'agents pour les jours non monétisables, dans la mesure où, en cas de départ anticipé d'un agent pour cause de mutation ou de départ en retraite, la commune pourrait être amenée à procéder à un recrutement qui lui ferait supporter une double charge (salaire du partant et salaire de l'entrant).

c - Sur les comptes de tiers

Les restes à payer

Le compte 46711 « Autres comptes créditeurs » est crédité des sommes dues par le service à ses créanciers pour des opérations autres que celles pour lesquelles il est ouvert des comptes spécifiques de la classe 4. Il doit être soldé en fin d'année. Or, dans le cas du Havre, la chambre constate des soldes créditeurs en fin d'exercice pour des montants non négligeables, couvrant parfois pour partie des créances éteintes.

²⁰ Eu égard au nombre de créances détenues par la commune, le risque de non-recouvrement n'est pas appréhendé créance par créance et il n'a pas été défini de seuil critique au-delà duquel les créances feraient systématiquement l'objet d'un provisionnement. La stratégie de la commune est de maintenir un niveau de provisionnement cohérent avec les demandes d'admission en non-valeur formulées par la trésorerie municipale.

Les reprises pour financer les admissions en non-valeur se sont élevées en moyenne à 281 000 euros par an ces dix dernières années. Le solde constaté au 31 décembre 2021 permettait donc à la commune de couvrir ce besoin annuel et le risque spécifique lié aux créances pour débet des anciens régisseurs mis en cause dans les détournements constatés en 2013 et en 2016. Ce solde correspondait également à 40 % des créances contentieuses comptabilisées au compte de gestion.

Tableau n° 9 : Solde du compte 46711 « Autres comptes créditeurs »

Compte	Intitulé	2018	2019	2020	2021	02/12/2022
46711	Autres comptes créditeurs	58 915,81	918 575,98	80 159,34	419 348,25	7 841,63

Source : balance réglementaire des comptes du grand livre

Le contrôle de la chambre a entraîné un effort de régularisation de la part de la commune, puisque au 2 décembre 2022, le compte 46711 avait été ramené à un niveau plus acceptable.

Les comptes transitoires ou d'attente

Les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47. Ce compte doit être apuré dans les délais les plus brefs par imputation au compte définitif. Les sous-comptes de recettes à classer (471) présentaient au 31 décembre 2021 au budget principal un solde créditeur de 17 498 035,55 €, au compte 47138 « Recettes perçues avant émission des titres – autres », de 13 332 091,16 €. Des régularisations ont été opérées au cours de l'exercice 2022. Cet état de fait traduit des retards dans les émissions de titres.

La chambre régionale appelle la commune du Havre régulariser les recettes restant à classer des exercices 2018, 2019 et 2020, la situation en fin d'exercice 2021 étant quant à elle justifiée.

d - Sur le suivi de l'actif

En lien avec l'examen par la chambre de la politique de gestion et de valorisation de son patrimoine et en amont du passage à la M57, la commune doit réaliser une importante mise à jour du suivi de l'actif.

Un inventaire physique partiellement détaché de la réalité matérielle du patrimoine communal

Si l'inventaire physique présenté apparaît théoriquement proche de l'inventaire comptable, le détail de l'inventaire physique ne permet pas de considérer qu'a été effectué un récolement régulier avec la réalité matérielle de nombreux biens, ce que l'administration municipale confirme.

Près de 1 000 entrées du compte « 2184 - mobiliers » apparaissent indifférenciées dans leur dénomination (« mobilier de bureau », « mobilier », « mobilier scolaire », « équipement mobilier »), pour un total de plus de 3 millions d'euros. D'autres montants semblent peu vraisemblables : plusieurs entrées dénommées uniquement « remorque » ressortent à plus de 300 000 euros, et « vélo » ou « vélo électrique » pour plus de 100 000 euros, plus de 90 terrains du « compte 2111 - terrains nus » sont valorisés pour moins de 45 euros, des pavillons en location sont valorisés à 0 euro, dont un non identifié. Des véhicules très anciens (plus de 30 ans), sans indication de leur numéro d'immatriculation, apparaissent dans l'inventaire, alors qu'ils ont été mis en réforme²¹. Au compte

²¹ Interrogée sur le maintien dans l'inventaire physique de 108 véhicules anciens, la commune a répondu que 71 d'entre eux, non retrouvés dans le logiciel de gestion, devaient être sortis de la flotte, et indiquait que 11 autres avaient été vendus sans pour autant que les inventaires physique et comptable aient été actualisés. Seuls 26 véhicules sur 108 apparaissent encore appartenir

« 2183 - matériel informatique », plus de 200 entrées ne se sont pas retrouvées dans l'inventaire comptable, pour une valeur de 484 400 euros, le plus souvent antérieures à 2016. Les œuvres d'art ne sont souvent pas identifiables, tant dans l'inventaire physique que dans l'inventaire comptable²².

La commune devrait effectuer un état des lieux ou une estimation de l'écart entre l'inventaire tenu et la réalité de ses biens. Elle indique compter sur la mise en place du progiciel de gestion unifié pour, dans un premier temps, fiabiliser les flux, puis apurer le passif.

La correspondance de l'inventaire comptable et de l'état de l'actif

Le compte 276351, qui porte le transfert des ouvrages de voirie à la communauté urbaine, absent de l'inventaire de l'ordonnateur, explique à lui seul la majorité de l'écart retrouvé entre les montants totaux de chaque état.

Présentes dans l'actif, 7 992 entrées ne sont pas retrouvées dans l'inventaire de l'ordonnateur, représentant une valeur nette comptable de 261 millions d'euros dans l'actif. Sur les 66 231 entrées communes aux deux documents, 99 ont une valeur nette différente chez l'ordonnateur, pour un écart en valeur absolue d'un peu plus de 8,4 millions d'euros, ce qui est faible en proportion. Néanmoins, certains biens peuvent être présentés différemment d'un document à l'autre. Ainsi, les deux documents ne présentent pas d'écart significatif, quand bien même les numéros d'inventaire ne correspondent pas.

Des perspectives d'amélioration de la gestion

- La commune possède déjà les outils pour effectuer un rapprochement de l'inventaire physique et de l'inventaire comptable

Les services sont en mesure de rapprocher, même imparfaitement, par leur numérotation, la liste des numéros d'inventaires correspondant aux interventions au fil du temps, telles qu'elles sont valorisées comptablement, et l'équipement physique auquel elles se rapportent. Pour l'immobilier, un numéro de bien affecté à chaque implantation dans l'un des logiciels utilisés permet d'appeler les numéros d'inventaire des interventions sur ce bien.

Les biens mobiliers entrant dans le patrimoine sont individuellement immatriculés, quand bien même la fiche d'inventaire comptable à laquelle ils font référence regrouperait de manière indifférenciée plusieurs biens de même nature entrés ensemble au patrimoine. Le logiciel permet, à partir du numéro d'inventaire, de qualifier précisément le bien entré dans le patrimoine afin de l'identifier et de le localiser. Est ensuite effectué un contrôle sur place pour procéder à l'identification physique du bien.

- Un suivi à parfaire

Il n'existe pas, à ce jour, de procédure écrite pour les entrées en inventaire, ni pour la sortie des biens.

Le service des finances effectue la prise en charge dans le logiciel financier des opérations d'inventaire et s'assure de leur correcte transmission à la trésorerie. Des

au parc de véhicules de la commune. En outre, un véhicule en circulation au service des cimetières qui figure dans l'inventaire physique n'est pas retrouvé dans l'inventaire comptable.

²² Au compte 2161 « œuvres et objets d'art », 105 références sont indifférenciées, dénommées « œuvres d'art » pour un montant de plus de 2 millions d'euros, dont l'une est valorisée 700 000 euros (entrée dans le patrimoine en 2003, il s'agit d'une toile de G. Courbet intitulée « la vague ») et une seconde 400 000 euros (entrée dans le patrimoine en 2019, il s'agit d'une toile de Albert Marquet intitulée « le Havre, le bassin »). De même, 11 références « sculpture » apparaissent au même compte, pour plus de 138 000 euros. Au compte 2168 « Autres collections et œuvres d'art » (près d'un million d'euros), la plupart des références ne sont pas identifiables (« ouvrages », « tableau », « lithographie »).

rapprochements réguliers sont effectués avec les services du comptable public. Les opérations effectuées ne sont pas automatisées et les logiciels de tenue de l'inventaire et financier ne sont pas interfacés. La liaison avec le logiciel financier est effectuée par le numéro d'inventaire affecté à chaque bien.

Cependant, les sorties d'inventaire comptable ne sont pas toujours enregistrées et peuvent être reportées au-delà de l'exercice au cours duquel le bien sort du patrimoine. Il en est allé ainsi pour les deux ventes aux enchères organisées en 2021 : sur 60 biens vendus en avril et octobre 2021, 36 figurent toujours à l'inventaire au 31 décembre 2021, dont 15 pour la vente d'avril.

- Le « grand projet patrimoine »

L'architecture des systèmes d'information assurant la gestion de l'actif, développés en interne au fil des années, est complexe. Pour harmoniser, simplifier et fiabiliser la gestion de l'actif, un « grand projet patrimoine » a été lancé en 2022, avec, dans un premier temps, le basculement vers un progiciel financier unifiant l'ensemble des processus de gestion financière et patrimoniale.

La gestation du projet qui permettra d'interfacer les différents suivis (métiers et financiers) du patrimoine se poursuivra en 2023, après un travail de définition et de précision des besoins qui est actuellement en cours.

Bien que la mise en œuvre de ce « grand projet patrimoine » facilitera ses travaux, la commune doit engager une démarche de fiabilisation, qui est possible en l'état actuel de ses applications. En outre, la mise en place de procédures écrites et connues, la formalisation d'échanges entre directions et des formations apparaissent souhaitables.

VI - SITUATION FINANCIERE

La chambre a limité son analyse au budget principal de la commune, qui représente 96 % des masses financières.

A - L'équilibre général

L'autofinancement de la commune s'améliore, en dépit d'une masse salariale qui demeure élevée, notamment en raison de l'augmentation des emplois non permanents. Le désendettement progressif permet au Havre des perspectives de maintien de son niveau d'investissement.

1 - Un autofinancement en voie de consolidation

La structure des ressources et des charges évoluant assez peu, l'excédent brut de fonctionnement reste stable (si on excepte la chute de 3 millions en 2020, dans le contexte pandémique), mais à un niveau un peu faible, puisque juste en-deçà d'une proportion de 18 % des produits de gestion. Cet excédent est toutefois supérieur à la moyenne des communes de la strate en 2019 (16,24 %), comme en 2020 (14,42 %)²³.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute, hors produits exceptionnels, reste à un niveau acceptable (15,7 % des produits de gestion en 2021). De surcroît, cette CAF

²³ Chiffres de la direction générale des finances publiques, comptes individuels des collectivités.

s'améliore sur la période (1,7 million), notamment en 2018 et 2019, grâce au redressement du résultat financier (de - 6 à - 4 millions) et à la fin d'une partie des subventions aux services publics industriels et commerciaux (passant de 5 millions à 1,7 million), en particulier celle destinée aux parcs de stationnement, en raison de leur transfert à la communauté urbaine.

Tableau n° 10 : Capacité d'autofinancement

	2018	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion	253 793 073	232 590 464	223 627 128	232 306 181	238 517 499
Charges de gestion	208 525 561	191 029 690	185 033 499	191 144 640	194 008 475
Excédent brut de fonctionnement	45 267 512	41 560 774	38 593 629	41 161 541	44 509 024
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>17,8 %</i>	<i>17,9 %</i>	<i>17,3 %</i>	<i>17,7 %</i>	<i>18,7 %</i>
+/- Résultat financier	-6 020 723	-4 499 401	-4 518 629	-3 986 925	- 4 149 484
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	4 976 803	1 743 887	1 955 377	1 736 687	1 678 000
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	539 078	611 963	-398 655	1 065 267	1 631 858
CAF brute	34 809 065	35 929 450	31 720 968	36 503 195	43 706 374
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>13,7 %</i>	<i>15,4 %</i>	<i>14,2 %</i>	<i>15,7 %</i>	<i>18,1 %</i>
- Annuité en capital de la dette	25 442 101	25 105 471	22 598 760	21 857 512	30 755 376
CAF nette ou disponible	9 366 964	10 823 979	9 122 208	14 645 684	12 950 998

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Si le financement dégagé par le cycle de fonctionnement s'est ainsi significativement amélioré, l'examen détaillé des ressources et des charges permet de déceler certaines fragilités.

2 - Des ressources stables, mais des leviers d'action contraints

Les ressources de la commune du Havre se répartissent, en 2021, pour un peu moins de 60 % en recettes fiscales directes, autour de 30 % en produits institutionnels et 10 % seulement tirés de son exploitation.

Les produits de gestion apparaissent stables, gravitant, en 2019 et en 2021, autour de 232 millions d'euros. Toutefois, c'est la consolidation des ressources institutionnelles, qui progressent de plus de 5 millions d'euros en 2021 en raison des compensations fiscales (en particulier d'exonérations de la taxe foncière en 2021), qui permet ce maintien, car on observe une érosion des produits fiscaux (une diminution des produits de 3 millions entre 2019 et 2021) et des produits du domaine (une baisse de 780 000 euros entre 2019 et 2021). 2022 voit une progression nette de la fiscalité (plus 5 millions).

Tableau n° 11 : Produits de gestion

	2018	2019	2020	2021	2022	Part en 2022	Évolution 2018 / à 2022
Fiscalité totale (nette)	161 046 701	139 359 294	137 216 249	136 214 222	141 484 612	59,32 %	-12,14 %
<i>dont fiscalité reversée</i>	<i>42 072 001</i>	<i>18 106 166</i>	<i>16 586 090</i>	<i>16 781 652</i>	<i>16 665 264</i>		
Ressources d'exploitation	26 035 959	25 922 552	20 664 778	25 137 889	25 718 891	10,78 %	-1,22 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	66 710 413	67 308 619	65 746 101	70 954 070	71 313 996	29,89 %	6,90 %
Produits de gestion	253 793 073	232 590 464	223 627 128	232 306 181	238 517 499	100 %	-6,02 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

a - Les recettes fiscales

La fiscalité de la commune du Havre repose à 90,6 % sur les seules taxes foncières et d'habitation. On peut associer à cette imposition des propriétés foncières, par leur nature, les taxes additionnelles aux droits de mutation, issue de la fiscalité transférée, qui correspondent, avec près de 6,7 millions à 5,6 % des ressources fiscales.

Une structure des impôts locaux modifiée en 2021, qui voit croître les compensations de l'Etat

En 2021, la structure des impôts locaux perçus et des compensations attribuées est fortement modifiée par la réforme de la fiscalité locale. Alors que la taxe d'habitation en 2020 atteignait 40,5 millions euros, ne demeurent que la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (pour 1,9 million d'euros) et sur les locaux vacants (690 000 euros). La part départementale de la taxe foncière permet une augmentation de ses produits à 106,8 millions d'euros, contre 70,3 millions d'euros en 2020 (une fois appliqué le coefficient correcteur prévu par la loi).

L'année 2021 connaît en contrepartie une forte hausse des allocations compensatrices versées par l'Etat au titre de la fiscalité. La principale évolution des compensations fiscales sur la période réside dans l'augmentation de 4,7 millions en 2021, faisant passer les produits perçus de 7,5 millions à 12,4 millions, dont 11,2 millions pour les seules taxes foncières.

Le Havre reçoit 11,3 millions d'euros en 2021 au titre des taxes foncières, montant qui s'explique par la compensation de l'abattement de 50 % sur la taxe foncière des locaux industriels prévu par la loi, correspondant à 10,2 millions d'euros selon l'administration municipale. En 2021, à l'inverse, des compensations liées aux produits de la taxe d'habitation, qui atteignaient 5,5 millions en 2020 disparaissent avec la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Des bases fiscales en croissance, avec une maîtrise des dispositions restreignant l'assiette

Les bases d'imposition croissent sur la période considérée, à la faveur des revalorisations législatives, de l'augmentation du nombre de permis de construire et de l'amélioration de la qualité des logements.

- Des dispositions limitées portant sur l'assiette de l'impôt

Dans cette perspective, la délibération du 14 octobre 2019, avait maintenu l'imposition des logements vacants à la taxe d'habitation, qui prévalait déjà auparavant. Dans sa délibération du 12 novembre 2018, le conseil municipal a également décidé de confirmer la suppression de l'exonération de taxes foncières sur les grands ports maritimes, prévue par l'article 33 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014. L'évaluation portait alors sur 2,7 millions d'euros.

En revanche, la délibération du 16 novembre 2020 établit un abattement sur la taxe foncière de 30 % des logements locatifs sociaux, dans les quartiers des politiques de la ville (QPV), au bénéfice de la société Logéal Immobilier qui assure la gestion de 431 logements. Son impact financier doit également tenir compte de l'allocation de compensation versée par l'État précitée, soit, en 2021, pour un total de 2,2 millions d'euros, une compensation de 867 656 euros. Le montant net, de 1,3 million d'euros, est donc limité. De la même manière, en l'absence de délibération contraire, l'exonération de deux ans de la taxe foncière sur les constructions nouvelles à usage d'habitation s'applique également. La commune a délibéré le 13 septembre 2021 pour fixer à 40 % le taux d'exonération des immeubles qui ne sont pas financés par des prêts aidés de l'État.

Des taux stables

Les taux d'imposition demeurent inchangés depuis l'année 2009. Ils sont inférieurs à la moyenne pour la taxe d'habitation et supérieurs pour le foncier bâti.

La marge de croissance des taux est en partie contrainte par la situation des revenus des ménages, qui sont non imposables pour près de la moitié.

En comparaison, l'effort sur les propriétaires de logements reste un peu supérieur à cette moyenne. Au regard du potentiel fiscal de la commune au titre de ces trois taxes perçues, la différence des produits fiscaux passe de 6 millions en 2018 à 8 millions en 2021.

Une perspective de contraction des produits fiscaux assis sur les locaux industriels

La taxe foncière sur le foncier bâti portait en 2020 à 37 % sur les locaux professionnels et industriels. En 2021, en dépit de la part départementale, la proportion évolue peu, à 35 %. La première société contributrice est le bailleur social Alcéane pour 10 millions, puis Logéo Seine, société immobilière sociale pour l'habitat, pour 5,6 millions, puis l'Etat pour 3,3 millions.

La centrale thermique exploitée par Electricité de France (EDF) sur le port, avec 2,8 millions par an, était le quatrième contribuable pour ses locaux industriels. Sa fin d'activité, le 31 mars 2021, prive la commune des ressources foncières à compter de cette date (quoiqu'en 2021 couvertes par le dégrèvement compensé par l'Etat), puis la démolition à venir du bâtiment ne permettra plus son imposition. La perte de produits fiscaux correspondante est évaluée par la commune à 4,9 millions d'euros dans le débat d'orientation budgétaire pour 2022, en ajoutant la part communale et la part départementale désormais perçue par la ville.

Cette perspective a conduit la commune à prévoir un plan d'ajustement des dépenses à la baisse, sur trois ans, de 1,6 million par an.

b - Les dotations et participations

La dotation globale de fonctionnement (DGF) reste stable, autour de 48 millions d'euros.

Les participations proviennent pour l'essentiel (entre 6,5 et 8,5 millions par an) de financements de la caisse d'allocations familiales pour des réalisations inscrites au titre du

« contrat enfance et jeunesse », dont deux moutures successives ont été en vigueur, la dernière datant d'août 2019.

c - Des produits d'exploitation limités

En premier lieu, les mises à disposition de personnel et les remboursements de frais doivent être retranchés à ce stade de l'analyse. Ils sont essentiellement liés aux flux entre la commune et la communauté urbaine déjà évoqués, représentant près de 3 millions pour les mises à disposition et 2 millions pour les frais en 2021, avec peu d'évolution sur la période.

Les sources de financement propre sont alors ramenées à 19,4 millions d'euros. Les ressources tirées par la commune du Havre de l'exploitation de son domaine peuvent être classées en trois catégories.

Un tiers de ces produits, soit 8,3 millions d'euros en 2021, consistent principalement dans les redevances tirées des droits domaniaux :

- les redevances de stationnement, qui atteignent 4,8 millions d'euros en incluant le forfait de post-stationnement ;
- les droits d'occupation du domaine public de la voirie, un peu moins de 1,7 million ;
- les concessions de cimetières (635 000 euros environ) ;
- d'« *autres redevances* », composées pour l'essentiel de la contribution du casino municipal aux animations de la commune, fixée à 350 000 euros hors taxe.

Les « travaux, études et prestations de service » représentent pour leur part un peu moins d'un tiers également, qui correspondent aux différentes redevances perçues par la commune en échange de services publics proposés, au premier chef desquelles :

- celle du service périscolaire, pour 4,7 millions ;
- les autres redevances, culturelles, sportives, sociales, qui s'élèvent à 2,1 millions.

Les revenus issus des redevances et loyers perçus, enfin, représentent moins de 14 % de ces revenus, avec 3,4 millions comprenant des mises à disposition de locaux, selon différentes modalités juridiques, contre des redevances d'occupation du domaine public ou des baux de location par exemple. Ces éléments ont été évoqués *supra*, dans la partie sur le patrimoine de la commune.

d - Des marges d'évolution concentrées sur les tarifs de stationnement

La commune rappelle sa volonté de ne pas augmenter les tarifs des cantines scolaires. De même, la tarification des centres sociaux sur la période reste stable, la dernière révision ayant été votée le 18 décembre 2017, avec prise d'effet au 1^{er} janvier 2018.

En effet, une partie de la population havraise connaît des difficultés économiques. A titre d'illustration, on relèvera l'importance des frais de cantine restés impayés : au terme des procédures de recouvrement, ces créances non réglées s'élèvent, en moyenne, à 87 500 euros par an sur les trois derniers exercices.

Dans ce contexte, la commune indique souhaiter conforter les recettes tirées du stationnement, sans qu'aucune disposition soit encore arrêtée par le conseil municipal. Ces produits représentant 20 % de ses ressources d'exploitation, une telle réévaluation paraît opportune.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, la propriété et la responsabilité des seize parcs de stationnement ont été confiées à la communauté urbaine. La commune conserve la gestion des places situées sur la voirie, au nombre de 11 134 en 2021, dont 250 places « *Grands invalides de guerre – Grandes invalides civils* », soit 2,2 % (au-delà du seuil de 2 % déterminé par l'arrêté du 1^{er} août 2006). Les professionnels de santé bénéficient d'une gratuité et les

étudiants d'un tarif aménagé. La création d'un abonnement annuel, et non plus mensuel pour les résidents, est intervenue en 2019.

Si une marge d'augmentation des tarifs de stationnement paraît exister, par comparaison, la ville a indiqué, en réponse aux observations provisoires, qu'elle entendait plutôt modifier le périmètre et renforcer les modalités de contrôle.

3 - Des charges en partie maîtrisées

Le niveau général des charges se stabilise autour de 191 millions d'euros, si on met à part l'année 2020, frappée par les restrictions du contexte sanitaire, en prenant les montants de 2019 et de 2021 comme références.

Tableau n° 12 : Charges de gestion

	2018	2019	2020	2021	2022	Part en 2022
Charges à caractère général	42 568 143	39 139 623	35 227 718	37 907 956	37 952 201	19,56 %
Charges de personnel	130 871 617	125 406 893	124 544 482	127 869 598	129 025 407	66,50 %
Mises à disposition de personnel facturées	3 923 508	3 247 361	3 300 642	3 453 475	3 529 026	1,82 %
Subventions de fonctionnement	21 154 748	21 798 282	21 682 870	21 839 354	19 596 000	10,10 %
Autres charges de gestion	13 931 053	4 684 893	3 578 429	3 527 732	3 905 841	28,03 %
dont contribution au service incendie	8 357 836	0	0	0		
dont contribution au syndicat informatique	1 713 200	1 713 200	0	0		
dont déficit des budgets annexes à caractère administratif	665 542	0	0	0		
Charges de gestion	208 525 561	191 029 690	185 033 499	191 144 640	194 008 475	100 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

a - Les charges de personnel demeurent à un niveau élevé

En 2021, 67 % des charges de la commune du Havre sont des charges de personnel, ou 65 % après déduction du remboursement des mises à disposition de personnel. En 2021, ce rapport excédait de 6,7 points celui des communes de la strate (correspondant aux communes de plus de 100 000 habitants)²⁴, ce qui représente au total 745 euros par habitant.

Les comptes de 2022, avec une progression de 1,1 million d'euros, ne dessinent pas une trajectoire de baisse.

Les charges de rémunération du personnel croissent entre 2019 et 2021 de près de 2 millions d'euros, pour atteindre 90,3 millions.

Cependant, si les différents éléments composant la rémunération des titulaires semblent contenus, avec une stabilité globale, tel n'est pas le cas de la rémunération des personnels non titulaires, qui augmente de 2,4 millions d'euros. Cette évolution sera analysée dans le détail dans le cadre de l'examen des déterminants de la masse salariale (voir *infra*). En 2022, les mesures nationales concourent également à cette progression.

La ville devrait donc affermir son effort de maîtrise de sa masse salariale, dont les déterminants seront développés dans la partie consacrée aux ressources humaines et dont la trajectoire s'appuie sur un plan de maîtrise de la masse salariale, qui sera évoqué également.

²⁴ Direction générale des collectivités locales, fiches détaillées.

Tableau n° 13 : Dépenses de personnel

	2018	2019	2020	2021	2022
Charges de personnel interne	130 627 338	125 162 259	124 325 728	127 619 956	127 794 517
Charges de personnel externe	244 279	244 634	218 755	249 642	230 889
Charges totales de personnel	130 871 617	125 406 893	124 544 482	127 869 598	129 025 407
Remboursement de personnel mis à disposition	3 923 508	3 247 361	3 300 642	3 453 475	3 529 026
Charges totales de personnel nettes des remboursements pour mises à disposition	126 948 109	122 159 531	121 243 841	124 416 123	125 496 381
Dont rémunérations					
Rémunérations du personnel titulaire	78 669 613	75 301 331	75 068 034	74 707 197	75 164 149
Rémunérations du personnel non titulaire	12 463 558	12 285 543	12 229 744	14 641 422	15 031 723
Emplois d'insertion et apprentis	1 380 993	1 168 019	1 171 323	1 252 644	1 280 581
Total rémunérations du personnel	92 514 164	88 754 893	88 469 101	90 601 263	91 476 453

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

b - Des charges à caractère général contenues

Les charges à caractère général, qui ont atteint environ 20 % du total des charges en 2021, ont connu une contraction entre 2018 et 2019, que l'on peut rapprocher du changement de périmètre des compétences intercommunales. Si l'on écarte l'année 2020, ces dépenses étaient en 2021 inférieures de 1,2 million d'euros à celles de 2019, notamment les achats, de 430 000 euros environ, et les dépenses d'entretien et réparations, de 460 000 euros.

Les subventions de fonctionnement versées à des entités publiques ou privées restent tout à fait stables, oscillant entre 21,1 millions et 21,8 millions chaque année, à un niveau assez élevé de 11 % des charges de gestion. Ces dépenses de subventions font l'objet d'une analyse dans le présent rapport (voir *supra*).

4 - Le financement propre des dépenses d'équipement

a - Une CAF qui est largement complétée par d'autres recettes d'investissement

Les autres recettes propres hors emprunts représentent le double de la CAF (et même le triple en 2020) dans le total du financement propre disponible.

Les produits de cessions (cf. *supra*) demeurent élevés chaque année, de 2,5 millions (en 2019 et 2021) à 4,8 millions d'euros (en 2020). Outre le FCTVA, qui oscille entre 5,1 et 6,6 millions, le montant des subventions d'investissement représente la partie la plus importante, à l'exception de 2019, en approchant ou en dépassant les 7,5 millions d'euros.

S'y ajoutent d'importantes subventions, en particulier de la région (4,8 M€ en 2020 et 3,1 M€ en 2021), mais aussi du département et de l'Etat. L'effort d'équipement du Havre s'appuie donc pour une part importante sur des cofinancements provenant de subventions.

Tableau n° 14 : Financement propre de l'investissement

	2018	2019	2020	2021	2022
CAF nette ou disponible	9 366 964	10 823 979	9 122 208	14 645 684	12 950 998
TLE et taxe d'aménagement	700 560	952 571	26 079	1 903 189	2 362 228
Fonds de compensation de la TVA	5 239 995	6 642 051	5 692 858	5 151 893	6 263 058
Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	7 444 813	4 022 178	7 426 572	7 819 458	2 454 518
Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	2 189 928	0	0	0	639 350
Produits de cession	3 397 554	2 476 613	4 816 854	2 689 304	87 350
Recettes d'investissement hors emprunt	18 972 850	14 093 413	17 962 363	17 563 844	11 806 504
Financement propre disponible	28 339 813	24 917 392	27 084 571	32 209 528	24 757 502

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

b - Des dépenses d'équipement stables, à un niveau élevé

A l'exception de l'exercice 2020 (31 millions d'euros), les dépenses d'équipement de la ville du Havre demeurent stables, autour de 37 à 43 millions d'euros, quasi-exclusivement concentrées sur le budget principal.

En 2021, au budget principal, les immobilisations corporelles se sont élevées à 16,5 millions, les immobilisations incorporelles à 3,2 millions et les immobilisations en cours à 23 millions (voir *supra*), soit 46 millions d'euros. Le budget primitif de la commune en 2022 fait état d'une dépense d'équipement de 305 euros par habitant contre 222 pour la moyenne de la strate, tandis qu'elles représentaient 22,27 % des recettes réelles de fonctionnement, contre seulement 16,80 % pour la strate.

Les dépenses d'équipement se maintiennent donc à un niveau élevé, traduisant notamment la politique volontariste en matière d'aménagement urbain. En mettant de côté l'année 2020, qui a vu naturellement une forte contraction de ce poste de dépenses d'investissement, l'année 2021 profite notamment de la consolidation de la CAF pour atteindre un niveau soutenable. Le besoin de financement dégagé apparaît en nette amélioration, passant de 19 % à 11 % sur la période.

5 - Un mouvement de désendettement

a - Une évolution favorable du volume de l'encours, qui reste cependant à un niveau élevé

La commune du Havre s'est historiquement appuyée sur l'emprunt pour financer ses projets d'investissement, le précédent rapport de la chambre ayant même jugé l'évolution défavorable.

Depuis 2019, l'encours total a décliné fortement et continûment, passant de 281 millions à 228 millions, soit une baisse de 19 %. Cet endettement relève essentiellement du budget principal de la commune.

Tableau n° 15 : Encours de la dette

	2018	2019	2020	2021	2022
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	38 000 000	23 000 000	10 000 000	5 000 000	5 252 501
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	25 442 101	25 105 471	22 598 760	21 857 512	30 755 376 (dont 9 millions in fine)
Encours de dette du BP au 1^{er} janvier	268 587 959	281 145 409	257 764 146	245 162 899	228 304 572
Encours de la dette agrégée	315 451 196	279 321 839	268 322 674	250 267 129	220 329 926
- Dettes réciproques	18 350 808	21 475 008	21 640 423	20 456 538	16 071 232
Encours de la dette consolidée - tous budgets	297 100 388	257 846 831	246 682 251	229 810 591	204 255 867
CAF brute consolidée tous budgets	37 120 360	36 151 131	29 752 608	37 587 590	42 978 085
Capacité de désendettement en années (dette consolidée / CAF brute consolidée)	8	7,1	8,3	6,1	4,8

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Le montant annuel des annuités a diminué également sur la période, à 22 millions en 2021 contre 25 millions en 2018, desserrant un peu la contrainte qu'il fait peser sur les finances communales.

Enfin, les nouveaux emprunts ralentissent sensiblement en volume, pour n'atteindre que 5 millions d'euros en 2021.

L'encours total de la dette du budget principal s'élevait, fin 2021, à 228 millions d'euros, soit 98 % des produits de gestion (contre 109 % en 2020), ce qui reste bien supérieur à la moyenne de la strate cette année-là, à 82 % (direction générale des finances publiques, comptes individuels des collectivités). Au 31 décembre 2022, à 203 millions d'euros, ce ratio décroît toutefois à 84 %.

b - Les caractéristiques des emprunts

En 2021, 68 contrats demeuraient en cours d'exécution, dont deux crédits de trésorerie et deux emprunts obligataires.

Les risques potentiels pesant sur les emprunts de la commune

Les caractéristiques des emprunts, suivant la typologie de la circulaire du 25 juin 2010 sur les produits financiers offerts aux collectivités territoriales, ne soulèvent plus de difficulté.

Le prêt 363, contracté en 2012 pour dix ans, était un emprunt de 9,8 M€ à remboursement *in fine*, présentant un taux fixe de 4,3 %. Une provision a été constituée afin de lisser le lourd impact budgétaire de l'opération. Cet emprunt a été intégralement remboursé en 2022.

Date d'extinction et taux d'intérêt

Parmi les contrats conclus depuis 2015, quatorze comportent des durées de 20 ans ou 21 ans, courant donc jusqu'à une période comprise entre 2035 et 2040. Trois contrats de 30 ans, conclus en mai 2014, courent également jusqu'en 2044. Ces emprunts représentent un capital restant dû de 85 millions d'euros, soit 37 % de l'encours total.

Les taux sont globalement faibles, à l'exception des emprunts souscrits pour 30 ans auprès de la Caisse d'épargne, dont le capital restant dû atteint, en fin de période, près

de 22 millions d'euros, pour un taux actuariel de 5,3 %. Parmi ces emprunts, quatre seulement ont des taux d'intérêt variables dont un, qui a débuté en 2019, pour une durée de vingt ans, avec un encours important de 8,5 millions d'euros. Quatre autres emprunts, souscrits avant 2015, présentent des taux relativement élevés, pour un encours de 6,6 millions d'euros.

La commune du Havre indique ne pas envisager de nouvelle opération de remboursement anticipé, avec paiement ou refinancement de la pénalité, sur ces emprunts à taux fixe ou à taux variable, estimant que l'avantage retiré du réaménagement des taux fixes serait obéré par les indemnités actuarielles prévues par les contrats.

Une renégociation circonscrite, effectuée en 2022

La collectivité a choisi de rembourser des emprunts indexés sur le livret A, contractés auprès de la Caisse des dépôts et consignations, pour 21,3 millions. Déclinant une première proposition, avec un taux fixe de 1,73 %, considérée comme défavorable au regard des conditions de marché, elle a alors décidé de rembourser par anticipation ces emprunts et de souscrire de nouveaux emprunts à taux fixe auprès de la Banque postale.

Cette opération modifie, dans l'immédiat, très peu la structure de la dette de la commune, avec un gain à terme estimé à 2,7 millions d'euros par la commune.

c - Suivi et usage des emprunts

Le choix de la globalisation

La plupart des emprunts souscrits ne sont pas identifiés précisément par leur objet et correspondent à des mentions très générales comme le financement « *des investissements prévus au budget* ». Cette globalisation permettrait, selon la commune, de réduire le nombre de lignes de prêts.

Il a pu en résulter une certaine complexité lors des transferts de compétence avec la communauté urbaine en matière d'équipements de voirie.

Une partie seulement des contrats d'emprunt pouvaient, en effet, être distingués : ainsi, dix emprunts se rattachant exclusivement aux dépenses de voirie, à taux fixe, ont été transférés, pour un encours de 21 331 500 euros, à la communauté urbaine.

En revanche, la délibération n° 2019-1114 du 18 novembre 2019 admet « *que les travaux de voirie entrepris par la commune n'ont pas été financés par des emprunts spécifiques à ces travaux, mais par une quote-part d'emprunts généralistes utilisés pour d'autres opérations d'investissement* ». La commune conserve donc encore à ce jour une partie des emprunts, qu'elle rembourse jusqu'à leur terme, avec des transferts financiers de la part de la communauté urbaine fondés sur cette quote-part estimée, pour un solde total de 18 686 802 euros à la charge de celle-ci.

L'ambiguïté de certains contrats de lignes de trésorerie

La situation confortable de la trésorerie (voir *infra*) pourrait conduire à s'interroger sur l'intérêt de maintenir des contrats de ligne de trésorerie. Deux « contrats renouvelables » sont actuellement contractés auprès du Crédit agricole, afin de réaliser des remboursements anticipés, avec des frais financiers réduits.

La distinction entre le principe du financement pérenne et l'usage de lignes de trésorerie, tel que précisé par la circulaire du 22 février 1989, repose sur une distinction entre vocation de financement de l'investissement et dispositif ne servant qu'à faire face à un décalage temporaire des dépenses et des recettes, ne procurant aucune ressource budgétaire, *a fortiori* quand il ne s'agit pas de contrats mixtes.

6 - L'équilibre financier

a - Le besoin en fonds de roulement

La gestion communale dégage un besoin en fonds de roulement global négatif supérieur à 10 millions sur l'ensemble de la période, à l'exception de 2020, les dettes étant supérieures aux créances, soit plus de 19 jours de charges courantes.

Si cette situation peut apparaître favorable pour la trésorerie de la commune, la chambre rappelle l'importance des montants des recettes à classer et à régulariser évoquée dans la partie relative à la tenue des comptes et qui appelle une remise en ordre.

b - Les délais de paiement

En moyenne, sur la période, les délais de paiement se sont toujours situés en-deçà des seuils réglementaires, les délais de mandatement atteignant 13,2 jours en 2021.

c - Le fonds de roulement et la trésorerie nette

Le fonds de roulement net global a diminué sur la période, en raison de sa mobilisation en 2021.

La trésorerie nette au 31 décembre, calculée par la différence entre le fonds de roulement et le besoin de fonds de roulement, est attendue entre 30 et 90 jours. Avec une trésorerie nette qui atteint 28,8 millions en 2021 puis 28,4 millions en 2022 en diminution sur la période après avoir culminé à 37,5 millions en 2019, celle-ci couvre 54 jours de charges courantes en 2021 et 53 jours en 2022, et apparaît très confortable.

B - Le pilotage de la masse salariale

Les bilans sociaux et rapports sociaux uniques ne retracent que les seuls effectifs physiques. Les annexes des comptes n'indiquent pour leur part que les effectifs pourvus en « équivalent temps plein travaillé » (ETPT). Cependant, en 2018, l'annexe n'avait pas été complétée, au profit d'un document *ad hoc*, ne faisant figurer que des « équivalents temps plein ».

Il est souhaitable que, dans un souci de meilleure information des élus et du public sur le volume des emplois municipaux, les rapports sociaux de la commune indiquent également les équivalents temps plein rémunérés, comme le prévoient, pour la période sous revue, l'annexe à l'arrêté du 12 août 2019 fixant la liste des indicateurs contenus dans le rapport sur l'état de la collectivité, et pour l'avenir, l'annexe à l'arrêté du 10 décembre 2021 fixant pour la fonction publique territoriale la liste des indicateurs contenus dans la base de données sociales. La ville a indiqué qu'elle entendait s'y conformer dans le rapport social unique de 2023.

1 - Une lente décreue des effectifs municipaux

a - Le tournant des transferts de personnel à l'EPCI

Le nombre d'agents a diminué significativement au moment de la création de la communauté urbaine, en raison du changement de périmètre de compétences au regard de l'ancienne communauté d'agglomération, avec le transfert, au premier chef, de l'entretien de la voirie, ainsi que de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, ou encore de la promotion touristique.

Tableau n° 16 : Diminution du nombre d'agents sur emplois permanents lors de la création de la communauté urbaine

	2018	2019
Agents titulaires et stagiaires	2 767	2 634
Agents contractuels	299	272
Nombre d'agents	3 066	2 906
Nombre d'ETPT déclarés	2 932,48	2 611,02

Source : CRC, d'après les annexes des comptes et les bilans sociaux

Sont dénombrés 160 agents en moins de 2018 à 2019, parmi lesquels la commune indique que 152 sont transférés à la CU (plus deux autres l'année suivante).

Ainsi, à titre d'illustration, la direction générale « espace public et aménagement urbain » passe de 672 agents en 2018 à 491 agents en 2019.

b - Une maîtrise globale des effectifs permanents, qui ne se traduit pas toujours par la mise à jour du tableau des emplois

Postérieurement à ces transferts de personnel, une contraction de 53,81 ETPT, ou 54,81 ETPR, est relevée de 2019 à 2021, avec un impact plus important sur les personnels titulaires, en baisse de 85,32 ETPT, les contractuels augmentant dans le même temps de presque 32 ETPT.

En nombre d'agents, l'évolution est de 89 agents titulaires en moins, contre 51 agents contractuels en plus sur les emplois permanents (avec une augmentation particulière entre 2020 et 2021), soit une diminution de 38 agents.

En 2021, le nombre de contractuels sur emplois permanents restait particulièrement faible au sein des effectifs de la commune du Havre, 93 % des agents demeurant sous statut²⁵.

Tableau n° 17 : Comparaison des effectifs sur emplois permanents de la commune du Havre depuis 2019, en ETPT, en ETPR et en nombre d'agents

	2019	2020	2021
Agents titulaires et stagiaires	2 466,59	2 427,52	2 381,27
Agents contractuels	144,43	159,29	175,94
Total ETPT - annexes des comptes	2 611,02	2 586,81	2 557,21
Agents titulaires et stagiaires	2 471,59	2 432,52	2 386,27
Agents contractuels	144,43	159,29	174,94
Total ETPR – données de la comm	2 616,02	2 591,81	2 561,21
Agents titulaires et stagiaires	2 634	2 574	2 545
Agents contractuels	272	267	323
Total agents – bilans sociaux	2 906	2 841	2 868

Source : CRC, d'après les bilans sociaux et les annexes des comptes administratifs

²⁵ Contre une moyenne de 78 % en 2019 dans l'ensemble des communes (rapport de la direction générale des collectivités locales, « les collectivités territoriales en chiffres – 2021 »).

En dépit de cette contraction de 160 emplois, l'état des emplois permanents adossé aux comptes n'a pas évolué de manière similaire, d'abord de 2018 à 2019, où les emplois budgétaires n'ont diminué que de 45,3 emplois, puis sur le reste de la période, où ils n'ont décréu que de 13,97 emplois.

Ainsi, alors que les effectifs pourvus sur les emplois budgétaires permanents atteignaient 98,6 % en 2018, ils ne représentaient plus que 87,8 %.

Si le conseil municipal est bien informé, à échéance régulière, des ouvertures ou fermetures de postes, par une délibération au moins trimestrielle, la vision que présente le tableau des emplois est incomplète. Le nombre d'emplois ouverts est demeuré trop important au regard des effectifs actuels.

La commune du Havre devrait ainsi soumettre à délibération de son conseil municipal une mise à jour générale de son tableau des emplois, afin qu'il corresponde à son organisation actuelle, notamment en s'assurant de fermer régulièrement les emplois n'existant plus dans les organisations.

c - La croissance parallèle des emplois non permanents

Le nombre d'agents non permanents a crû de 208 personnes physiques sur la période complète. En 2021, ces emplois dépassent le niveau de 2018, antérieur aux transferts vers la communauté urbaine. Ils représentent en volume 191,87 ETPR en 2021, soit 22,67 de plus qu'en 2020 et 6,32 de plus qu'en 2018.

Ces chiffres conduisent à ramener la diminution réelle des effectifs à 30 ETPR sur la période, contre 55 évoqués sur les seuls emplois permanents.

Parmi les différents métiers concernés, la commune met en exergue par leur nombre les animateurs (710 en 2021, + 51 sur la période) et les surveillants de cantines (289 en 2021, +76 sur la période), les autres étant les adjoints techniques (267 en 2021), les adjoints du patrimoine (108 en 2021), les adjoints administratifs (88 en 2021) et les agents d'entretien (65 en 2021). Une partie de l'évolution propre à 2021 est néanmoins conjoncturelle, car liée à la gestion de la pandémie.

Pour la tendance structurelle, la commune indique avoir conscience de cette situation qui traduit la gestion déconcentrée des emplois non permanents.

Tableau n° 18 : Évolution du nombre d'agents non permanents

	2018	2019	2020	2021
Agents non permanents	948	1 447	1 489	1 680
ETPR déclarés	185,55	167,4	169,2	191,87

Source : bilans sociaux et rapports sociaux uniques de la commune

d - Un plan de maîtrise de la masse salariale qui ne sert pas d'outil de pilotage

La maîtrise des effectifs est un objectif affiché par la commune. À cette fin, un plan de maîtrise de la masse salariale, courant de 2018 à 2022, a été établi à usage interne, au sein de la seule administration. Alors que ce plan prévoyait un objectif de diminution sur la période, reposant sur un principe de suppression de la moitié des effectifs partant à la retraite, des arbitrages par le directeur général ou les directeurs généraux adjoints ont conduit à atténuer ponctuellement cet effort. Si la commune indique que 92 postes permanents ont été

réellement supprimés, les augmentations parallèles ramènent l'effort visible à 59 postes (en déduisant les remplaçants) et à seulement 38 agents présents dans les effectifs.

Cependant, l'administration communale indique que des difficultés de recrutement sur certains grades ont pu être prises en compte, le raisonnement s'appuyant sur les effectifs effectivement employés et non sur les emplois théoriques ouverts. Par exemple, la filière technique a connu une baisse de 48 ETP, principalement sur le grade d'adjoint technique principal, entre 2019 et 2020. La commune indique que 12,07 ETP sont liés à un objectif de diminution des effectifs, contre 35 qui sont en réalité des vacances de postes difficiles à pourvoir durant la période de crise sanitaire. La forte baisse concerne également le grade de gardien-brigadier de la police municipale, qui passe de 23,94 ETP à 13,56 ETP. Sur cette filière de la police municipale, aucune suppression de poste n'était souhaitée, ce qui met en évidence les limites du pilotage mis en place.

Le plan de maîtrise de la masse salariale prévoyait, en ne prenant que les seules années 2019 à 2021 (afin d'écarter les 152 postes transférés à la CU qui ne relèvent pas de cette démarche), 98 emplois destinés à être supprimés.

Ces objectifs ambitieux n'ont pas été réalisés en totalité et la déclinaison n'a pas été conforme aux prévisions : par exemple, pour ce qui concerne les effectifs de la direction des bâtiments (moins 5 contre une proposition de moins 10), des espaces verts (plus 1 contre une proposition de moins 14), de la propreté (plus 3 contre moins 10) et de l'éducation (plus 3 contre moins 16), l'effort a été clairement moindre. À l'inverse, la direction de la modernisation et des relations avec les usagers, avec une baisse de 14 postes contre 5 prévus, a fait l'objet de suppressions de poste non prévues.

De surcroît, au regard du principe posé de non-renouvellement de départs en retraite, les volumes de ceux-ci, issus des bilans sociaux et rapports sociaux uniques, doivent être pris en considération : ils font état de 366 départs (pour chaque exercice sous revue, respectivement 90, 91, 80 et 105 agents ayant fait valoir leurs droits à pension), ce qui aurait, en principe, dû conduire à la suppression de 183 postes.

Ainsi, si le plan de maîtrise de la masse salariale semble traduire la volonté de mise en œuvre d'un principe clair et d'une volonté assumée de maîtrise des effectifs, il ne semble pas guider réellement, au regard de ces recoupements de données, la politique de pilotage des effectifs de la commune, ni dans sa logique globale, ni dans sa déclinaison fonctionnelle.

Dans une logique de gestion prévisionnelle des emplois, la maîtrise des effectifs de la commune devrait s'appuyer sur une véritable feuille de route, en associant le conseil municipal.

Les lignes directrices de gestion n'incluent pas ces éléments de maîtrise des effectifs et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, qui permettraient pourtant d'en faire un instrument de cette politique.

2 - Le régime indemnitaire

Le poids du régime indemnitaire est demeuré stable durant la période sous revue. La part des indemnités dans la rémunération des personnels titulaires est restée autour de 23 % durant l'ensemble de la période sous revue.

Tableau n° 19 : Le poids du régime indemnitaire

	2018	2019	2020	2021
Part des indemnités dans la rémunération du personnel	19,4 %	19,7 %	19,9 %	19,4 %
dont personnel titulaire	22,5 %	22,9 %	23,2 %	23,1 %
dont personnel non titulaire	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %

Source : comptes de gestion (retraitement ANAFI)

a - Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)

Une mise en œuvre tardive et qui reste incomplète

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

Afin de transposer ce nouveau régime indemnitaire, les collectivités territoriales disposaient d'un « délai raisonnable » à compter de la publication au Journal officiel de l'arrêté interministériel instaurant le RIFSEEP pour le corps équivalent de la fonction publique d'État.

À ce jour, la commune du Havre a adopté quatre délibérations en la matière, dont trois durant la période sous revue : le 19 décembre 2016, pour les cadres d'emplois des administrateurs et des attachés, le 18 décembre 2017, pour la plupart des cadres des filières administrative, technique, médico-sociale, sportive, animation et culturelle, le 17 décembre 2018, pour certains agents de catégorie B, le 27 juin 2022, concernant les médecins territoriaux.

Sur les 16 cadres d'emplois visés par des délibérations, seuls 6 l'ont été dans un délai inférieur à trois ans, qui peut être regardé comme un délai raisonnable. Le cadre d'emploi des assistants socio-éducatifs demeure régi par une délibération en date du 17 décembre 2018, alors que son reclassement en catégorie A a mis fin à la parité existante et que l'arrêté concernant les personnels de l'État ayant des fonctions similaires, daté du 23 décembre 2019, n'a pas encore été transposé. La commune indique le prévoir dans la prochaine délibération sur le régime indemnitaire.

Le 28 septembre 2021, le gouvernement a publié une instruction (n° 21-014583-D) qui enjoint aux collectivités de « *se mettre en conformité avec ces nouvelles dispositions et d'instituer le RIFSEEP* » sous le contrôle des préfetures.

Dès lors, pour les cadres d'emplois dont la liste est récapitulée dans le tableau suivant, concernant 300 agents, la commune du Havre doit encore délibérer afin d'instaurer le RIFSEEP.

Tableau n° 20 : Les cadres d'emplois nécessitant l'adoption d'une délibération

Cadres d'emplois éligibles au RIFSEEP mais pour lesquels la collectivité n'a pas encore délibéré	Dates des arrêtés FPE	Nombre d'agents concernés
Ingénieurs en chef territoriaux	14/02/2019	3
Ingénieurs territoriaux	05/11/2021	53
Techniciens territoriaux	05/11/2021	83
Educateurs territoriaux des jeunes enfants	07/12/2018	35
Psychologues territoriaux	08/03/2022	0
Infirmiers territoriaux en soins généraux	23/12/2019	18
Infirmiers territoriaux	31/05/2016	1
Techniciens paramédicaux territoriaux	31/05/2016	1
Cadres territoriaux de santé paramédicaux	23/12/2019	3
Puéricultrices territoriales	23/12/2019	2
Auxiliaires de puériculture territoriaux	31/05/2016	67
Directeurs d'établissements territoriaux d'enseignement artistique	03/06/2015	1
Conservateurs territoriaux du patrimoine	07/12/2017	3
Conservateurs territoriaux des bibliothèques	14/05/2018	3
Bibliothécaires	14/05/2018	10
Attachés de conservation du patrimoine et des bibliothèques	14/05/2018	20
Conseillers socio éducatifs	23/12/2019	0
Conseillers territoriaux des activités physiques et sportives	20/04/2014	0
Total		303

Source : commune du Havre et Banque d'informations statutaires pour la gestion du personnel territorial

L'ordonnateur a indiqué à la chambre que la collectivité se conformerait à ses obligations d'ici à la fin de l'année 2023.

Le cadre imparfait de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE)

Cette indemnité repose d'une part, sur une formalisation précise de critères liés aux fonctions, et d'autre part, sur la prise en compte de l'expérience professionnelle acquise par les agents.

Or la délibération adoptée par la commune en date du 17 décembre 2018 fait référence aux différents grades des agents afin de fixer le montant de l'IFSE, plutôt qu'aux fonctions occupées.

De plus, au sein du cadre d'emploi des administrateurs territoriaux, pour les fonctions les plus élevées relevant du groupe 1, les délibérations des 19 décembre 2016 et 18 décembre 2017 ne font état d'aucun montant forfaitaire chiffré et renvoient à sa détermination par un arrêté individuel du maire. Il devrait être fixé en toute transparence par le conseil municipal, par référence aux prescriptions de l'arrêté du 29 juin 2015 pris pour l'application au corps des administrateurs civils du RIFSEEP.

Le caractère composite du complément indemnitaire annuel (CIA)

- La fixation du montant

Ce complément tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, fondé en particulier sur la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs. Le décret n° 2014-513 et les arrêtés propres à chaque cadre d'emploi permettent d'en déterminer le montant. Ainsi, le plafond maximal du CIA applicable aux agents est compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal par groupe de fonctions selon les termes de l'article 4 du décret précité.

Les délibérations des 19 décembre 2016 et 18 décembre 2017 présentent deux anomalies : d'une part, le CIA n'est pas différencié en fonction des groupes de fonctions, et d'autre part, il n'est pas explicitement exprimé en référence à un pourcentage du plafond réglementaire.

Il ressort simplement de ces délibérations que les attributions semestrielles au titre du CIA sont comprises entre 150 euros et 800 euros, ce qui n'offre pas un niveau de détail suffisant.

Dans ces conditions, il appartient à la commune de réviser les délibérations afférentes à la mise en place du RISEEP, afin d'apporter ces modulations.

- La prime de reconnaissance annuelle, assimilée au CIA

En pratique, la commune du Havre considère que la prime de reconnaissance annuelle versée aux agents relevant de l'IFSE correspond à la seconde part du RIFSEEP, c'est-à-dire au CIA.

Cette pratique appelle deux remarques :

- d'une part, les arrêtés individuels d'attribution ne se réfèrent pas aux textes propres au RIFSEEP et ne font donc référence ni aux groupes de fonctions, ni aux pourcentages appliqués aux plafonds du CIA ;
- d'autre part, l'intitulé de la prime serait à revoir et il conviendrait d'y associer une codification spécifique, en lieu et place des différents codes existants.

Il est précisé en effet que lorsqu'elle ne correspond pas à ce complément indemnitaire annuel (CIA), la prime de reconnaissance annuelle bénéficie aux cadres non encore intégrés au RIFSEEP, notamment les quatre ingénieurs en chef appartenant à la filière technique.

En retenant les codes présentés par la commune comme étant ceux portant versement du complément indemnitaire annuel, le montant ainsi établi croît modérément, un peu en deçà de 200 000 euros.

Le respect global des plafonds et de rares entorses aux règles de cumul

La circulaire ministérielle du 5 décembre 2014 énonce que l'IFSE et le CIA sont exclusifs, par principe, de tout autre régime indemnitaire de même nature. L'exploitation des fichiers de la paye a permis de mettre en évidence quelques rares cas de cumul du RIFSEEP avec certaines de ces primes ou indemnités, pour dix agents.

Parmi ceux-ci, en ce qui concerne la prime de responsabilité des agents occupant un emploi de direction, on observera qu'une délibération n° 2006-0906 du 23 octobre 2006 fixe, dans son annexe n° 1, le montant de la prime par niveau de responsabilité. Aucun texte n'autorisait, pendant la période, le cumul de la prime de responsabilité avec le RIFSEEP. Depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2022-1362 du 26 octobre 2022, cette irrégularité est révolue.

De manière globale, la commune doit donc s'attacher à refondre l'architecture de son RIFSEEP, afin de répondre aux différents points d'irrégularité soulevés.

3 - Les autres composantes du régime indemnitaire

La commune du Havre n'ayant que partiellement mis en œuvre le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), de nombreuses autres primes et indemnités continuent d'être versées aux agents.

Des primes sans base légale

- L'indemnité de départ à la retraite

Pour l'ensemble des agents, qu'ils relèvent ou non du RIFSEEP, la délibération du 19 décembre 2016 instaure une « prime de départ en retraite ». Au cours de la période sous revue, 397 agents ont perçu cette prime.

Sur le fond, ainsi que le rappelle une réponse ministérielle du 8 juin 2021 (question n° 38145, posée par le député Juanico), aucun texte législatif ou réglementaire n'institue une indemnité de départ à la retraite dans la fonction publique. Les collectivités peuvent cependant valoriser la valeur professionnelle des agents proche de l'âge de la retraite dans le cadre du complément indemnitaire annuel (CIA) constituant la seconde part du RIFSEEP.

De l'examen des fichiers de la paye, il ressort qu'aucun des agents bénéficiaires ne relève du RIFSEEP, ce qui est attesté par l'absence d'IFSE. De plus, certains des montants versés ne correspondent pas à ceux annoncés dans la délibération précitée, sans production d'une autre délibération rectificative qui en actualiserait le montant.

Dans ces conditions, la commune du Havre doit mettre un terme à ces versements.

- La prime de mérite

Au cours de la période sous revue, 622 agents ont perçu une prime de mérite. S'agissant des administrateurs et des attachés, la délibération du 19 décembre 2016 inclut cette prime dans le CIA des agents relevant du RIFSEEP. Cette même délibération en maintient le principe pour les autres catégories d'emplois, alors que le décret n° 87-594 du 22 juillet 1987, qui a institué la médaille d'honneur, ne contient aucune disposition qui pourrait autoriser le versement d'une quelconque prime ou indemnité aux fonctionnaires à l'occasion de la remise de leur médaille.

Cette analyse a été confirmée par un arrêt de la cour administrative d'appel de Paris (n° 01PA00544) du 8 décembre 2004. En outre et comme précédemment, il ressort de l'examen des fichiers de la paye, que les montants versés sont supérieurs à ceux fixés par le conseil municipal. La commune du Havre doit mettre fin au versement de cette prime, par exemple en révisant son CIA.

- Certaines attributions irrégulières résiduelles

Les dispositions réglementaires instituant l'indemnité d'exercice de missions des préfetures (décret n° 97-1223 du 26 décembre 1997) ont été abrogées par l'article 4 du décret n° 2017-829 du 5 mai 2017. Cette indemnité ne peut donc plus être versée aux agents qui en bénéficiaient. Toutefois, l'exploitation des fichiers de la paye, transmis par la commune du Havre, permet de constater que cette prime a continué d'être versée en 2018 et 2019.

De même, le décret n° 2022-1105 du 30 août 2022, a créé, au bénéfice des personnels des corps de conseillers techniques de service social et d'assistants de service social, une indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires. Cependant, l'article 7 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a abrogé l'intégralité des dispositions précédentes. Dès lors et à compter du 1^{er} janvier 2016, l'IFRSTS ne peut plus être versée aux conseillers socio-éducatifs et aux assistants socio-éducatifs territoriaux. Or il apparaît qu'un agent a continué à percevoir cette prime sur l'ensemble de la période sous revue. En réponses aux observations provisoires, la ville a indiqué qu'une régularisation interviendrait avant la fin de l'année 2023.

Le cas de la prime de fin d'année

La commune verse à tous les agents une prime dite de fin d'année dont la nature doit être appréciée au regard des règles régissant les « avantages collectivement acquis ». Le montant annuel s'élève à 3,6 millions en 2021.

Tableau n° 21 : Montants versés au titre de la prime de fin d'année

Prime de fin d'année	2018	2019	2020	2021	Total général
Nombre d'agents bénéficiaires	4 481	4 300	4 300	4 483	
Montants versés	3 823 785 €	3 596 579 €	3 553 174 €	3 612 346 €	14 585 884 €
Montant maximum issu de la délibération de 1987	2 870 920 €	2 870 920 €	2 870 920 €	2 870 920 €	11 483 680 €
Trop-versé par la ville	952 865 €	725 659 €	682 255 €	741 427 €	3 102 205 €

Source : commune du Havre (codification- nombre d'agents - fichiers de la paye)

Pour mémoire, l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique prévoit un dispositif de maintien des « avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération ». L'expression renvoie aux gratifications avec diverses appellations (« 13^{ème} mois », « prime de fin d'année », « indemnité d'aide aux vacances », etc.), instituées avant le 28 janvier 1984, y compris par le biais de structures associatives à vocation sociale.

- Une antériorité partielle

En l'espèce, l'acte initial qui aurait institué une prime en faveur du groupement des œuvres sociales (GOS) du personnel municipal de la commune du Havre, que la ville croit pouvoir dater de 1967, n'a pu être produit. En effet, seule une délibération « en miroir », adoptée par le GOS et datée du 15 novembre 1967 mentionne « une subvention supplémentaire de 100 000 francs » .

Ainsi, la seule délibération municipale antérieure au 26 janvier 1984 est celle du 22 décembre 1980 attestant du versement de cette prime par l'intermédiaire du comité des œuvres sociales et des loisirs de la commune du Havre, qui perçoit de la commune une « subvention complémentaire de fonctionnement » de 150 000 francs au titre de 1980. Dans la seconde délibération antérieure, celle du 12 décembre 1983, elle est portée à 140 000 francs, pour l'exercice 1983.

Cette dernière décision du conseil municipal précise que « cette subvention est destinée à compléter le versement de la prime annuelle de fin d'année en direction du personnel municipal et des retraités ». On relèvera donc son montant limité de 140 000 francs, pour « compléter le montant de la prime annuelle ». Aucune délibération communale n'a donc pu être retrouvée pour asseoir le financement de la partie « principale » de la prime, dont le montant initial est inconnu de la ville.

- Une transposition communale qui en modifie la portée

Une délibération du 2 novembre 1987 entend que cette prime soit prise en charge par le budget de la commune, à compter de cet exercice, pour un montant global de 18 832 000 francs, correspondant à un montant brut par agent de 4 280 francs. Une ampleur

nouvelle a ainsi été donnée à la somme à la charge de la commune (une somme globale multipliée par plus de cent), modifiant la portée de la prime.

Une délibération du 14 novembre 1994 a précisé les modalités de versement de la prime de fin d'année. Il sera relevé que la mention d'une délibération du « 14 novembre 1984 » par la commune, en particulier dans les visas de délibérations postérieures, est erronée : il s'agit bien de cette même délibération, adoptée en réalité une décennie plus tard.

- La revalorisation antérieure à 2018

Après le dernier contrôle de la chambre, qui avait donné lieu à une observation sur ce point, la ville s'est bornée à cesser de réévaluer la prime annuelle à partir de l'année 2018. Pourtant, l'irrégularité constatée courant depuis 1987, la collectivité aurait dû en réviser le montant de manière à en retirer la part issue de l'indexation pratiquée depuis cette date. Si, à partir de 2018, la prime n'a plus été indexée, le montant servi comprend toujours le produit de l'indexation opérée jusqu'en 2018 alors que ce mécanisme, qui ne résulte pas d'une délibération antérieure à 1984, ne constitue pas un avantage acquis.

Ainsi, le montant individuel de cette gratification, fixé en 1987 à 4 280 francs, ce qui correspond, en valeur nominale, à 652,48 euros, s'élève aujourd'hui, par le jeu de l'indexation, à 1 197,96 euros par agent.

Par voie de conséquence, à ce seul titre, durant les quatre exercices sous revue, on peut estimer que plus de 3 millions d'euros ont été versés sans fondement juridique du fait de la perpétuation de la réévaluation irrégulière réalisée entre 1987 et 2018.

- Développements récents

On relèvera enfin l'appréciation portée par la sous-préfecture qui, dans un courrier en date du 13 novembre 2020, demande le retrait d'une délibération du 16 octobre 2020 portant attribution de la prime pour l'année 2020. Soulignant l'absence de fondement juridique et appelant à une régularisation, elle évoque notamment la possibilité d'intégrer le montant de cette prime dans le régime indemnitaire.

La chambre demande à la commune de mettre fin définitivement à la revalorisation irrégulière de la prime survenue depuis 1987, en ramenant pour l'avenir son versement à celui prévu dans la délibération de cette année-là, soit 652,48 euros.

Les modalités imprécises des indemnités liées aux sujétions particulières

La délibération n° 2017-0771 du 18 décembre 2017 prévoit le versement d'une indemnité de sujétions particulière (ISP) qui peut être attribuée en fonction de plusieurs déterminants très largement définis, sans lien nécessaire avec une sujétion quelconque, voire avec l'emploi occupé (« *les diplômés et titres professionnels ; le parcours professionnel de l'agent, avant l'affectation dans l'emploi ; l'expérience professionnelle acquise par l'agent ainsi que son partage* »).

Aucune autre modalité d'attribution, de barème, de taux, de plafond ou de pondération en référence à des critères n'est prévue dans la délibération ou dans une note interne.

Le cadre d'attribution de ces primes de sujétion particulière est dès lors très incomplet. Le conseil municipal ne déterminant pas la plupart des critères d'attribution, il est attendu que la commune redéfinisse les règles d'octroi, en lien avec des sujétions établies. Il est rappelé dans cette perspective que le cadre des sujétions doit, par principe, être inclus dans le RIFSEEP.

4 - Les autres déterminants de la masse salariale

a - Le faible impact des transferts de compétence sur la structure par filière

La contraction du nombre des agents relevant de la filière technique modifie légèrement la part particulièrement importante²⁶ qu'elle représente dans les effectifs de la commune du Havre (49 % en 2021 contre 51,4 % en 2018).

La seconde filière en importance est la filière administrative, qui progresse légèrement sur la période de 2019 à 2021, près de 4 ETP, pour atteindre 23,5 % des agents. La filière sportive est consolidée entre 2020 et 2021, par le recrutement de 4,71 ETP de maîtres-nageurs sauveteurs. La commune évoque la volatilité forte de ces postes, fréquemment non pourvus.

Tableau n° 22 : Ventilation des effectifs par filière d'emplois (emplois pourvus, en ETP)

Filières	2018	2019	2020	2021	Part en 2021
DG et DGA	7	5	5	5	0,2 %
Administrative	654,93	597	602,86	600,98	23,5 %
Animation	154,97	152,2	157,87	151,84	5,9 %
Culturelle	195,19	181,3	184,76	183,73	7,2 %
Médico-sociale sociale	286,93	254,57	251,16	249,92	9,8 %
Police municipale	95,80	87,74	86,89	78,92	3,1 %
Sportive	31,30	27,79	26,88	32,01	1,3 %
Technique	1 506,36	1 303,03	1 269,5	1 254,96	49,1 %
Total	2 932,48	2 603,63	2 579,92	2 557,36	

Source : état du personnel annexé aux comptes

En 2020, la commune du Havre employait 12 % d'agents de catégorie A, un taux d'encadrement très proche de la moyenne de l'ensemble des collectivités.

b - L'effet du glissement vieillesse et technicité

L'évaluation du coût des mesures par la commune témoigne d'un effet de noria²⁷ qui compense jusqu'en 2021 les charges issues du glissement vieillesse et technicité (GVT), pour une large part dû au changement d'échelon, indépendant des mesures d'avancement.

L'effet de volume sur les dépenses de rémunération des contractuels

La maîtrise de la rémunération principale correspond à la tendance constatée en volume, décrite précédemment, avec une baisse légère des effectifs et un GVT négatif, puis modéré. Le régime indemnitaire est demeuré stable au cours de la période sous revue en dépit de l'instauration progressive du RIFSEEP (- 235 000 euros sur la période), comme les autres indemnités.

Si les dépenses totales relatives au personnel titulaire ont baissé ainsi d'environ 360 000 euros (et de 600 000 euros sur deux exercices, de 2019 à 2021, notamment par l'effet de la rémunération principale), celles du personnel non titulaire ont bondi de 2,4 millions entre le niveau de 2020 (proche des années 2018 et 2019) et celui de 2021.

²⁶ En moyenne des collectivités territoriales françaises, en 2021, elle représente 46,2 % des ETP (idem, « les collectivités territoriales en chiffres – 2021 »).

²⁷ Economie liée au remplacement d'un salarié par un agent plus jeune.

La rémunération des contractuels est restée stable en volume et en proportion jusqu'en 2020, en dépit de l'augmentation forte des emplois non permanents. L'augmentation particulière des rémunérations des contractuels entre 2020 et 2021 est expliquée par la commune comme surtout liée aux emplois non pérennes dans le contexte de la gestion de la pandémie, pour plus de la moitié du volume des 2,4 millions d'euros d'augmentation des rémunérations et pour environ 1 million d'euros, sans lien direct avec la gestion de l'épidémie de coronavirus, dont 700 000 euros portant sur les primes de précarité pour les contrats éligibles conclus à partir du 1^{er} janvier 2021.

L'effort de maîtrise de la masse salariale et de ses conséquences en matière de rémunération inclut donc également les contractuels permanents.

Une volonté de gestion des compétences et de la mobilité professionnelle

L'effort particulier de formation interne, ainsi que de reconversion professionnelle de la commune du Havre, contribue à la gestion des compétences et aux perspectives de déroulement des carrières des agents. Ainsi, en 2021, 1 677 agents permanents ont suivi au moins une formation, correspondant à 7 652 jours dispensés. L'effort apparaît stable durant la période. En incluant les agents non permanents, le nombre de jours est porté à 8 562, dont 51 % sous l'égide du centre national de la fonction publique territoriale, mais aussi 19 % dans une « école interne ».

Le pôle « parcours professionnel » a accompagné 120 agents en 2018, 92 en 2019, 74 en 2020 et 81 en 2021, que ce soit pour un bilan, un souhait de repositionnement ou un projet de mobilité. Une des conséquences de cette politique est l'importance des mouvements internes de personnels, contribuant à des évolutions de carrière. On relève que le nombre de mobilités internes est supérieur aux recrutements externes pour pourvoir les postes vacants.

Ce dispositif robuste pourrait être mis à profit dans le cadre d'une maîtrise plus vigoureuse de la masse salariale de la commune du Havre.

C - La planification des investissements

En 2021, au budget principal, les immobilisations corporelles s'élèvent à 16,5 millions d'euros, les immobilisations incorporelles à 3,2 millions et les immobilisations en cours à 23 millions (voir la partie relative à la fiabilité des comptes), soit près de 43 millions d'immobilisations (pour 46 millions de dépenses d'équipement en incluant des subventions d'investissement versées).

La première destination fonctionnelle de ces équipements, d'après la comptabilité analytique tenue par la commune, est la fonction « aménagement, services urbains et environnement », pour 6,2 millions d'immobilisations corporelles et 9,7 millions d'immobilisations en cours en 2021. Cependant, ce poste de dépenses a diminué fortement après 2018 et 2019, en raison de la fin de certaines grandes opérations (autorisation de programme « *opération d'aménagement et de lotissement* » par exemple), permettant de redéployer des crédits sur d'autres types d'équipements, en matière sportive notamment (« *sport et jeunesse* » passe ainsi de 2,1 millions à 7,8 millions).

1 - La programmation pluriannuelle des investissements

La période est couverte par deux programmations pluriannuelles des investissements, dénommées par la commune « plans pluriannuels d'investissement », pour les années 2015 à 2020, puis 2021 à 2026, qui correspondent aux mandatures, permettant de présenter aux élus une perspective des opérations menées.

Il n'apparaît cependant pas que les documents produits puissent être regardés comme des plans pluriannuels d'investissement (PPI). Selon la doctrine des juridictions financières, le PPI doit porter sur les dépenses mais aussi les recettes projetées, tandis que l'évaluation des opérations doit non seulement porter sur les coûts d'investissement mais également sur les coûts futurs de fonctionnement des équipements. C'est seulement dans ce cadre d'un PPI, qui n'est toutefois pas obligatoire, que l'éclairage du conseil municipal pourrait trouver sa pleine mesure.

a - Une stabilisation tardive d'un plan toujours en cours d'exécution

Contrairement à la programmation précédente (2009 à 2014), à hauteur de 330 millions d'euros, le PPI de 2015 à 2020 a été ajusté au cadre nouveau du contexte budgétaire des collectivités territoriales et à la situation de la commune : d'abord évalué à 262 millions, il a été ramené à 250 millions en avril 2016, puis à 240 millions en décembre 2017. La réintégration d'anciennes enveloppes portant sur le projet de réhabilitation du centre ancien, à hauteur de 10,6 millions, ou encore la modification du périmètre avec la communauté urbaine, vont modifier ce document stratégique.

Un point d'étape en avril 2019 a conduit à le réévaluer à 255 millions d'euros : les besoins supplémentaires s'élèvent à 9,46 millions d'euros et les économies et financements supplémentaires à 4,95 millions d'euros.

Le document prévisionnel dénommé « PPI 2015-2020 » était encore en application en 2022. Il demeure toutefois à un niveau global proche des derniers arbitrages de 2019.

Cette ancienne programmation se superpose donc, jusqu'en 2024, à la nouvelle programmation pluriannuelle, présentée au conseil municipal le 14 décembre 2020.

Le volume global du PPI 2021-2026 est en nette diminution, à 222 millions d'euros. De grandes opérations, comme celles portant sur le stade Youri-Gagarine, le quartier Vallée-Béreux, le quai de Southampton, le quartier Danton, l'îlot Masséna et l'espace Simone-Veil, s'inscrivent dans cette nouvelle programmation. La commune confirme cependant que ce plan n'est pas, à ce stade, encore stabilisé.

Tableau n° 23 : Une exécution glissante de la programmation 2015-2020

Exécution de 2015 à 2020	Estimation en fin de période (novembre 2021)	Estimation du plan à son terme temporel actuel, en 2024
165 251 771	193 418 458	254 255 829

Source : CRC, d'après les états de la commune

Cependant, cette superposition conduit, d'après les réponses apportées, à ce que l'enveloppe de 2021, avec 45,2 millions, se soit ainsi ajoutée, théoriquement, à celle de 28,2 millions de la programmation encore en cours d'exécution, ce qui n'apparaît pas comme cohérent.

b - Le contenu des opérations des deux PPI successifs

La commune distingue les projets nouveaux, l'entretien et maintenance, et des enveloppes « thématiques » autour d'un volet de politique publique.

On relèvera néanmoins la limite de l'inscription dans le PPI de dépenses qui, par nature, ne sont pas pluriannuelles, comme certaines dépenses de maintenance. C'est le cas

également de certaines opérations qui correspondent à une dépense annuelle, qui ne devraient pas faire l'objet d'une inscription, comme la « bibliothèque de Gravelle », pour 1 million d'euros en 2020 ou « équipement défibrillateur dans tous les ERP » pour une enveloppe de 81 585 euros.

Les 76 enveloppes prévues initialement dans le PPI 2015-2020, passées à 92 enveloppes dans son exécution avec des variations de montants, se répartissent en neuf catégories de politiques publiques. On constate l'importance toute particulière des opérations d'urbanisme et d'aménagement, qui recourent en grande partie les trois premières politiques de la commune.

Dans le PPI 2021-2026, on recense le même nombre d'opérations, soit 76, avec cette répartition en neuf politiques publiques. Cependant, si on retrouve 6 d'entre elles, les autres sont modifiées. Tandis que les opérations d'aménagement apparaissent désormais réunies dans une même catégorie, on observe la disparition en tant que telle de la « maintenance du patrimoine » et l'apparition de deux plus petites, qui sont si limitées que leur existence même, en tant que catégories distinctes, surprend (« petite enfance » pour 640 000 euros et celle concernant les machines à voter pour 1 million).

2 - Une déclinaison systématique en autorisations de programme

a - Articulation entre PPI et AP / CP

Dans son précédent rapport, la chambre avait demandé à la commune de mieux articuler les autorisations de programme et le plan pluriannuel d'investissement.

Tous les projets inscrits au PPI sont désormais déclinés en autorisations de programme (AP) puis crédits de paiement (CP), tandis que la commune n'autorise en miroir ces AP/CP que pour les projets inscrits au PPI. À chaque enveloppe du PPI correspond une AP, qui se décline elle-même en une ou plusieurs opérations. Le règlement des AP/CP précise qu'un équipement nouveau comprend en principe une seule opération, tandis que les AP de maintenance ou « thématiques » peuvent en contenir plusieurs.

Ce dispositif apparaît de nature à assurer une meilleure information sur les investissements et un pilotage plus efficace de la conduite de ces opérations.

b - Le détail des enveloppes d'AP

Le niveau de précision est tout à fait inégal, portant sur des projets ciblés autour des enveloppes dites « thématiques », très larges, « équipement des écoles », voire à des enveloppes indifférenciées (« rénovation et réhabilitation des bâtiments communaux », pour 25 millions d'euros).

Le PPI 2021-2026 connaît cette même dichotomie entre projets identifiés et enveloppes générales, comme « travaux établissements scolaires et jeunesse », pour 24 millions d'euros, « travaux édifices culturels » pour 10 millions d'euros.

Une plus grande finesse dans la définition des opérations nécessitant une dimension pluriannuelle pourrait être recherchée.

c - Le suivi de l'exécution

Le règlement de la commune prévoit les modalités d'exécution des AP et CP.

La différence entre le montant initial de 242 millions d'euros et le montant de la dernière révision, en décembre 2021, était de 79 millions, portant le montant global à 321 millions. La commune explique la différence de montant entre le PPI 2015-2021

(254 millions) et ces 321 millions d'enveloppe d'AP par les financements externes, qui sont pris en compte dans les seconds mais pas dans le premier. Elle précise que le PPI suivant ne comportera plus cette différence.

Ainsi, le prolongement temporel de l'exécution du PPI provient essentiellement du glissement dans l'exécution des CP, dont les réalisations sont inférieures, sur la période, de près de 90 millions aux CP ouverts, avec un écart entre 20 et 30 millions par exercice.