

## 3

# L'équilibre budgétaire de la commune d'Hénin-Beaumont : un rétablissement rapide à consolider

---

### *PRESENTATION*

---

*Dans son rapport public de 2010, la Cour et la chambre régionale de Nord-Pas-de-Calais avaient mentionné les difficultés financières chroniques de la ville d'Hénin-Beaumont, commune du département du Pas de Calais de 26 000 habitants, et les multiples procédures d'examen de la gestion et de contrôle budgétaire mises en œuvre par la chambre régionale des comptes.*

*La forte détérioration de la situation financière de cette collectivité, masquée par des écritures budgétaires et comptables insincères, était imputable à une gestion dispendieuse et entachée d'irrégularités ainsi qu'à l'organisation déficiente des services communaux. L'ampleur des déficits avait conduit la commune dans une impasse de trésorerie compromettant la continuité des services communaux.*

*Les graves manquements dont avait été rendu responsable le maire de la commune avaient entraîné sa révocation par décret du 28 mai 2009<sup>17</sup>. Cette procédure exceptionnelle a dû être mise en œuvre en raison de l'impossibilité d'obtenir du maire qu'il engage les mesures de redressement préconisées par la chambre régionale des comptes et arrêtées par le préfet. Le Conseil d'État a, le 2 mars 2010, reconnu la validité du décret fondé sur ce refus réitéré de mettre en œuvre les avis et recommandations des autorités de contrôle.*

*La Cour avait, en conséquence, réaffirmé la pertinence des recommandations déjà formulées dans le rapport public annuel de 2009 visant à renforcer la prévention des difficultés et l'encadrement des procédures de redressement financier.*

*Le suivi annuel de l'application du plan de redressement établi sur une durée de quatre ans a abouti, le 2 août 2012, soit avec un an*

---

<sup>17</sup> Dont la validité a été confirmée par le Conseil d'État.

*d'avance, au constat du rétablissement de l'équilibre budgétaire de la commune et à la résorption du déficit cumulé de fonctionnement à la fin de l'exercice 2008 de 13,9 M€.*

*Ce redressement, largement imputable aux efforts supplémentaires demandés aux contribuables d'Hénin-Beaumont, reste précaire.*

---

## **I - Le suivi du plan de redressement**

De 2009 à 2012, saisie annuellement par le préfet du déficit du compte administratif et du déséquilibre du budget de la commune d'Hénin-Beaumont, la chambre régionale a formulé, dans ses avis, des propositions de modification du budget afin de s'inscrire dans la trajectoire prévue par le plan de redressement. Elle accompagnait ses propositions de recommandations sur les mesures structurelles de nature à améliorer la qualité de la gestion. Suivant les propositions de la chambre, le préfet a, tous les ans, arrêté le budget de cette commune.

Cette action conjointe et continue des services de l'État et de la juridiction financière s'est accompagnée d'une meilleure coopération de la municipalité qui a mis en œuvre les mesures de réduction des dépenses et d'augmentation des recettes fiscales qui avaient été arrêtées.

Les recommandations répétées relatives à l'amélioration des pratiques budgétaires et comptables ont, au fil des années, commencé à porter leurs fruits. La commune a, notamment, instauré une comptabilité d'engagement et amélioré la présentation des documents budgétaires.

La mise en œuvre combinée de la procédure de résorption du déficit du compte administratif, et de la procédure de rétablissement de l'équilibre du budget annuel, a permis le suivi efficace du plan de redressement qui a demandé d'importants efforts aux habitants de la commune.

### **Le contrôle budgétaire des chambres régionales des comptes**

Les lois de décentralisation ont supprimé le contrôle préalable des actes des collectivités territoriales et notamment des budgets. Corollaire de cet abandon de la tutelle financière, le contrôle budgétaire concilie la libre administration des collectivités décentralisées et le nécessaire contrôle du respect des règles administratives et financières. Celui-ci impose, notamment, le vote annuel d'un budget et d'un compte administratif, une sincérité des prévisions et leur équilibre, une limite des possibilités de déficit fixée à 5 % ou 10 % des recettes de fonctionnement, selon le seuil de population.

Au titre de cette mission de nature administrative, les chambres régionales des comptes apportent leur expertise et formulent des avis dans cinq cas :

- l'absence de vote du budget ou le rejet du compte administratif, (articles L. 1612-2 et L. 1612-12 du code général des collectivités territoriales) ;

- la non-inscription des dépenses obligatoires, expression de la détérioration des relations de l'administration avec ses administrés et fournisseurs (L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales) ;

- le déséquilibre des budgets et le déficit important du compte administratif, révélateurs parfois d'un défaut de maîtrise des règles budgétaires mais plus souvent de difficultés financières (L. 1612-5 et L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales)

## **II - Le prix du rétablissement des équilibres financiers**

En 2008, le déficit des comptes était imputable à la section de fonctionnement, la section d'investissement étant excédentaire. Ce constat imposait une recherche d'économies récurrentes. Celles-ci ont porté sur les charges de personnel et les charges à caractère général. De 2008 à 2011, elles ont baissé, respectivement, de 2,4 M€, (11,06 %), et de 3,6 M€, soit (38,72 %).

Ainsi, la part des charges de personnel dans les dépenses de fonctionnement, particulièrement importante en 2009 (63,1 %) a pu revenir au niveau de la moyenne des communes comparables (53,7 %), conformément à l'objectif du plan de redressement. Cela a permis de faire face à l'augmentation des charges financières, liée à l'existence

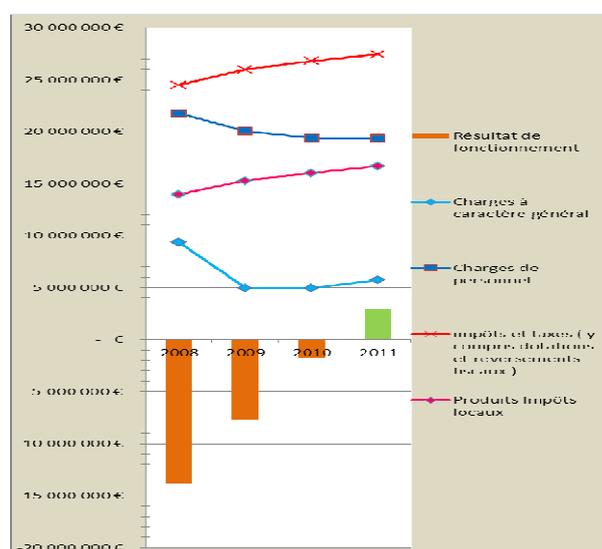
d'emprunts structurés à barrière de change Euro/Franc suisse, sans remettre en cause le redressement opéré.

La seule réduction des charges, aussi énergique fût-elle, ne suffisait cependant pas à rétablir l'équilibre des comptes. Le plan de redressement avait donc prévu une augmentation conséquente de la pression fiscale. Ainsi les taux d'imposition ont-ils augmenté de 19,80 %, entre 2007 et 2009.

Cette évolution et la dynamique des bases d'imposition, plus rapide que prévue au plan de redressement, ont eu pour effet d'accroître le produit de la fiscalité qui a atteint, en 2011, 27,4 M€, soit un supplément d'environ 3 M€ par rapport à la prévision du plan de redressement.

Le résultat de fonctionnement, au cours des années 2009 et 2010 s'est amélioré d'environ 6 M€ par an. Il est ainsi passé de - 13,9 M€ en 2008 à - 7,7 M€ en 2009, puis - 1,7 M€ en 2010 pour devenir positif en 2011 avec un excédent de 2,9 M€.

La rapidité du redressement est liée, pour environ un tiers, aux économies réalisées en fonctionnement et, pour deux tiers, aux efforts consentis par le contribuable.



Source : chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie

### III - La vigilance reste de mise

Saisie du compte administratif 2011 et du budget primitif 2012, la chambre, dans son avis daté du 2 août 2012, a constaté le rétablissement des comptes et la fin du plan de redressement avec un an d'avance.

Ce redressement rapide reste toutefois fragile. Les caractéristiques socio-économiques de cette commune du bassin minier induisent d'importantes attentes à l'égard de la commune et de son centre communal d'action sociale (CCAS), alors même que les marges de manœuvre fiscales n'ont jamais été aussi réduites. On peut également s'attendre à une reprise des dépenses d'investissement compte tenu de leur faible niveau ces dernières années.

Le budget primitif pour 2012, s'il ne remet pas en cause les résultats obtenus, invite néanmoins à la vigilance : plusieurs postes des charges de fonctionnement, notamment les subventions, sont en sensible augmentation. Les dépenses d'investissement sont également en progression.

Le précédent de la période 2003-2006 est, à cet égard, riche d'enseignements. Le plan de redressement alors mis en œuvre avait permis de constater, en 2005, l'apurement d'un déficit qui s'élevait à 12.4 M€ au compte administratif 2003. L'augmentation déraisonnable des dépenses, les années suivantes, et la réduction simultanée des taux d'imposition avaient cependant été, à l'origine d'un nouveau déficit, supérieur, en 2008, à celui qui venait d'être résorbé.

#### ————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

*La coopération des acteurs, c'est-à-dire des institutions de l'État et des autorités territoriales, a constitué un facteur décisif du rétablissement rapide de la situation financière de la commune d'Hénin-Beaumont.*

*La pérennité de ce redressement dépendra de la prudence avec laquelle la collectivité pilotera sa gestion budgétaire et de sa détermination à poursuivre les réformes engagées, notamment dans le domaine du contrôle interne et de la mise à niveau de l'encadrement des services.*

*La Cour rappelle les recommandations formulées dans l'avis de la chambre régionale des comptes du 2 août 2012 et invite la commune à :*

1. *veiller à la maîtrise des dépenses de fonctionnement et plus particulièrement de celles relatives aux participations et subventions ;*
2. *s'assurer que la politique fiscale de la collectivité reste à l'avenir compatible avec un équilibre durable des comptes ;*
3. *mener une politique d'investissement réaliste, adaptée aux possibilités effectives de mobilisation des financements, dans le cadre d'une maîtrise de l'endettement ;*
4. *poursuivre les efforts entrepris pour améliorer la gestion et la fiabilité des comptes.*

*Les préconisations formulées par la Cour des comptes dans les rapports publics annuels de 2009 et 2010, pour prévenir les dérives des finances locales et pour améliorer l'efficacité des procédures de contrôle budgétaire, restent pleinement d'actualité.*

*La Cour rappelle donc sa recommandation de modifier les dispositions du code général des collectivités territoriales de façon à<sup>18</sup> :*

5. *rendre immédiatement publics les avis et les arrêtés préfectoraux portant règlement des budgets locaux dès leur notification, sans devoir attendre, comme c'est le cas actuellement, la réunion de l'assemblée délibérante ;*
6. *pouvoir engager la responsabilité de l'ordonnateur devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en cas de manquement grave dans l'exécution d'une procédure de redressement budgétaire, lorsqu'il passe outre les arrêtés pris par le préfet pour régler le budget ;*
7. *imposer à l'organe délibérant de respecter les dispositions arrêtées par le préfet dans le cadre du règlement du budget ou lorsque la collectivité a, dans un premier temps, adopté les mesures de redressement proposées par la chambre régionale, sans possibilité de remise en cause par une décision modificative rétablissant des crédits supprimés ou par une délibération réduisant les taux d'imposition.*

---

<sup>18</sup> La même recommandation est réitérée dans le cas de la commune de Bussy-Saint-Georges évoqué dans la troisième partie (5) du présent tome II.

### Sommaire des réponses

Ministre de l'intérieur	82
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	83
Préfet du Pas-de-Calais	84
Maire d'Hénin-Beaumont	85

### Destinataire n'ayant pas répondu

Ancien Maire d'Hénin-Beaumont
-------------------------------

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR**

*La Cour relève que l'application du plan de redressement préconisé par la Chambre régionale des comptes et arrêté par le préfet dans le cadre du règlement d'office du budget a permis en 2012 le rétablissement de l'équilibre budgétaire de la commune et la résorption du déficit cumulé de fonctionnement à la fin de l'exercice 2008 de 13,9 M€. L'action conjointe et continue des services préfectoraux et de la juridiction financière ainsi qu'une meilleure coopération de la municipalité et les importants efforts consentis par les habitants ont permis le redressement de la situation financière de la collectivité. La Cour souligne toutefois que la commune doit poursuivre ses efforts en veillant à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, en maintenant une politique fiscale compatible avec l'équilibre durable des comptes, en menant une politique d'investissement budgétairement soutenable et en continuant d'améliorer la gestion et la fiabilité des comptes.*

*En outre, la Cour souhaite que des enseignements soient tirés des difficultés rencontrées par la commune d'Hénin-Beaumont et renouvelle ses recommandations tendant à l'introduction dans le code général des collectivités territoriales de dispositions permettant, d'une part, de pouvoir engager la responsabilité de l'ordonnateur devant la Cour de discipline budgétaire et financière en cas de manquement grave dans l'exécution d'une procédure de redressement budgétaire et, d'autre part, de contraindre l'organe délibérant, en cas de règlement d'office du budget, à respecter les équilibres budgétaires arrêtés par le préfet, section par section, pour l'ensemble du budget.*

*Je vous informe que je partage entièrement l'analyse de la Cour et suis favorable à ses recommandations. Je souhaite donc que les mesures correspondantes trouvent leur place dans le vecteur législatif qui paraîtra le plus approprié.*

---

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE  
DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

*Vous relevez, dans les deux cas, de Bussy-Saint-Georges et Hénin-Beaumont que le maire de ces communes n'a pas suivi les recommandations de la chambre régionale des comptes et a pris des décisions budgétaires limitant le redressement des finances communales.*

*Vous indiquez que les préconisations formulées par la Cour dans ses précédents rapports demeurent d'actualité et souhaitez une modification des dispositions du code général des collectivités territoriales permettant de :*

*- « pouvoir engager la responsabilité propre de l'ordonnateur devant la Cour de discipline budgétaire et financière en cas de manquement grave dans l'exécution d'une procédure de redressement budgétaire lorsqu'il passe outre les arrêtés de règlement du budget par le préfet ;*

*- imposer à l'organe délibérant - le conseil municipal pour une commune - qu'il cantonne strictement ses décisions budgétaires dans les limites des équilibres arrêtés par le représentant de l'État, section par section, pour l'ensemble du budget lorsqu'il est amené à se prononcer à nouveau en matière budgétaire après que le budget a été réglé et rendu exécutoire par décision du préfet ou lorsque la collectivité a, dans un premier temps, adopté les mesures de redressement proposées par la chambre régionale ;*

*- rendre immédiatement publique l'information sur une situation dégradée par la publication des avis et arrêtés préfectoraux dès leur notification, sans attendre le vote de l'assemblée délibérante ».*

*Le Gouvernement examine la possibilité d'insérer des dispositions en ce sens dans le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique actuellement soumis à la concertation et qui sera prochainement examiné par le Parlement.*

---

**RÉPONSE DU PRÉFET DU PAS-DE-CALAIS**

*A la lecture de ce document, je n'ai pas d'observations à formuler.*

---

### **RÉPONSE DU MAIRE D'HÉNIN-BEAUMONT**

*Vous avez bien voulu porter à ma connaissance le rapport intitulé : « le rétablissement de l'équilibre budgétaire de la commune d'Hénin-Beaumont » dont je partage bien évidemment l'analyse et les recommandations puisque nous avons eu de cesse de les mettre en application.*

*Face à la masse et à diversité des décisions à prendre, afin d'arrêter notre stratégie, nous avons décidé dès notre arrivée en juillet 2009 de mettre en place une démarche de prospective financière en recourant à une assistance extérieure.*

*Vous soulignez combien ce redressement rapide de l'équilibre financier communal reste fragile. Mais le fait est que si ce redressement est fragile, il est d'autant plus maîtrisé qu'il s'inscrit dans une vision prospective, qui dégage les tendances, les contraintes et les marges de manœuvre, qui est validée par la majorité des élus, qui est d'autant plus significative qu'elle est publique, et qui permet d'optimiser les décisions annuelles. Ainsi, sur la dette structurée, les conditions de la négociation avec l'un de nos banquiers, intégrant un partage raisonnable du coût de la sécurisation des emprunts à risque, n'ont pu être établies qu'en fonction de cette vision prospective de préservation de l'équilibre financier communal.*

*Et dans ce cadre désormais, grâce à la mise en place progressive d'un véritable pilotage des dépenses de fonctionnement, il va nous être possible de fixer un objectif d'autofinancement correspondant à un délai de désendettement de l'ordre de 7 ans tout en menant une politique de modération fiscale qui allège enfin le poids supporté par les contribuables depuis les années 2008 et 2009, du fait des décisions antérieures à l'équipe actuelle.*

*Par ailleurs, bien que le caractère exceptionnel de la situation de la commune d'Hénin-Beaumont soit reconnu la chambre régionale des comptes insiste sur « les limites de l'action des juridictions financières pour prévenir des dérives des finances locales ».*

*L'exemple de la commune d'Hénin-Beaumont, conduit la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes à recommander des modifications de la loi pour améliorer l'efficacité des procédures budgétaires et en l'occurrence ne plus autoriser l'exécutif local à modifier les dispositions arrêtées par le préfet dans le cadre du règlement du budget.*

*Mais la forte détérioration de la situation financière a été facilitée par un défaut d'information du conseil municipal.*

*Fort de cette expérience, si j'avais à faire valoir une recommandation, elle consisterait à renforcer le niveau d'information des élus lors du débat*

*d'orientations budgétaires qui devrait répondre aux mêmes exigences que l'information sur l'état de la dette. Une analyse prospective de l'autofinancement, de la politique fiscale et de la stratégie d'investissement devrait figurer sous la forme d'un dossier support dont le contenu serait fixé réglementairement pour permettre la tenue du débat.*

*Le respect de ces pratiques rendrait moins aisé de masquer la dégradation financière à l'assemblée délibérante et permettrait à cette dernière d'exercer pleinement ses prérogatives sans attendre la saisine de la chambre des comptes par le Préfet.*

---