

Rapport d'observations définitives

COMMUNE DU HAVRE

BUDGETS ET STRATEGIE FINANCIERE GESTION DES OPERATIONS FUNERAIRES

(Seine-Maritime)

Exercices 2012 à 2017

Observations délibérées le 14 juin 2018

SOMMAIRE

| | |
|--|-----------|
| SYNTHESE..... | 1 |
| OBLIGATIONS DE FAIRE | 2 |
| PRINCIPALES RECOMMANDATIONS | 2 |
| I. RAPPEL DE LA PROCEDURE..... | 3 |
| II. LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE HAVRAIS | 3 |
| III. LES CADRES STRATÉGIQUES ET L'INFORMATION BUDGÉTAIRE | 4 |
| A - La tenue des débats d'orientations budgétaires | 4 |
| B - Les plans pluriannuels d'investissement présentés au conseil municipal | 5 |
| C - La gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement..... | 6 |
| D - Conclusion sur la gestion des engagements pluriannuels..... | 7 |
| IV. LA FIABILITÉ DES COMPTES..... | 8 |
| A - Le logiciel comptable et financier..... | 8 |
| B - Les modalités d'un concours financier accordé à la société d'économie mixte locale SHEMA..... | 8 |
| C - La justification des restes à réaliser..... | 9 |
| D - Les services publics industriels et commerciaux | 10 |
| 1 - L'organisation des services publics industriels et commerciaux exploités directement..... | 10 |
| 2 - Les subventions allouées à des services publics industriels et commerciaux | 11 |
| E - Le contrôle interne sur les opérations en régie de recettes et d'avances..... | 12 |
| V. LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE STRATÉGIE FINANCIÈRE..... | 13 |
| A - La priorité donnée à l'investissement par la réalisation du programme pluriannuel d'investissements | 14 |
| B - Assurer un financement équilibré des investissements | 16 |
| C - Maintenir l'autofinancement et maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement au même niveau que les recettes de fonctionnement..... | 17 |
| D - Avoir une gestion saine de l'encours de la dette | 18 |
| E - Stabiliser les taux d'imposition communaux | 19 |
| F - Poursuivre la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement par la modernisation des services et la rationalisation des achats | 20 |
| G - Stabiliser la masse salariale à périmètre constant..... | 21 |
| H - Conclusion sur la mise en œuvre de la stratégie financière : un autofinancement qui peut être amélioré..... | 22 |
| VI. LES OPÉRATIONS FUNÉRAIRES..... | 24 |
| A - Les attributions exercées par le maire au nom de l'Etat | 24 |
| 1 - La gestion de l'état-civil..... | 24 |
| 2 - La police des funérailles..... | 25 |
| 3 - L'organisation d'un service de pompes funèbres aux personnes sans ressource | 25 |

| | |
|--|-----------|
| B - Les spécificités du service extérieur des pompes funèbres de la ville du Havre ... | 26 |
| 1 - La ville du Havre indique ne pas avoir conservé de service extérieur des pompes funèbres..... | 26 |
| 2 - L'existence et le mode de gestion d'une « chambre funéraire »..... | 26 |
| 3 - L'information donnée aux familles..... | 30 |
| C - La gestion déléguée à un tiers d'un nouveau complexe funéraire regroupant funérarium et crématorium | 31 |
| 1 - La procédure de passation du contrat de concession d'un nouveau complexe funéraire | 31 |
| 2 - Les caractéristiques propres à l'organisation du contrat prévue par la collectivité..... | 32 |
| 3 - Les caractéristiques propres au contrat effectivement signé | 33 |
| Annexes | 36 |

SYNTHESE

Dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la ville du Havre pour les années 2012 à 2017, la chambre a examiné la tenue des comptes, la situation financière de la collectivité et sa gestion des opérations funéraires.

La commune est parvenue, comme elle le souhaitait, à donner la priorité à l'investissement par la réalisation du programme pluriannuel 2009-2014 et l'engagement de celui de 2015-2020, à faire reposer les financements sur un encours de dette dont la gestion est saine et à maintenir inchangés sur la période examinée les taux de la fiscalité locale.

En revanche, d'autres objectifs n'ont été que partiellement atteints. Les actions de maîtrise des dépenses de fonctionnement ont essentiellement porté sur les achats. Les actions de modernisation des services n'ont pas permis des gains significatifs de productivité du personnel. La masse salariale a été réduite, mais pas à périmètre constant.

De surcroît, la ville s'est placée dans une trajectoire défavorable. Refusant jusqu'à de revoir à la baisse son programme d'investissement pour l'ajuster à la diminution du résultat de fonctionnement, elle recourt davantage à l'emprunt, l'endettement progressant de 2,5 % par an. Le nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser la dette passe de moins de sept ans en 2011, ce qui était optimal, à plus de onze ans en 2017, ce qui rapproche la ville du seuil d'alerte. Cependant, le report d'une tranche de 21 millions d'euros de l'opération « entrée de ville » au prochain mandat est susceptible d'infléchir cette tendance.

De surcroît, près de 15 % de l'excédent dégagé par l'exploitation des services est utilisé pour abonder les services publics industriels et commerciaux en subventions exceptionnelles et apporter des subventions d'équilibre aux opérations d'aménagement, dont la légalité est discutable et le contrôle, lacunaire.

La chambre recommande à la ville de mieux piloter le lien entre capacité d'autofinancement et niveau d'investissement, de mieux contrôler le coût des opérations industrielles et commerciales, notamment en délégation de service public, et ses opérations d'aménagement.

En matière d'information budgétaire et comptable, la ville doit reprendre l'organisation et le contenu des différents rapports et délibérations concernant le programme pluriannuel d'investissement, les autorisations de programme et les budgets. Il lui revient de présenter au conseil municipal une information consolidée et plus accessible des engagements pris par la collectivité en matière d'investissement. Il revient également à l'assemblée délibérante de fixer le calendrier de réalisation du programme d'investissement et l'indication des ressources pour y faire face.

Concernant la gestion des opérations funéraires, la chambre rappelle à la ville la nécessité de faire cesser sans délai une situation où, le conseil municipal n'ayant pas mis fin au service municipal « chambre funéraire » du cimetière du Nord, le bail emphytéotique actuel ne peut valoir titre pour l'exploiter.

OBLIGATIONS DE FAIRE

1. Compléter le rapport d'orientations budgétaires adressé annuellement au conseil municipal pour le mettre en conformité avec les articles L. 2312-1 et D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales ;
2. respecter la compétence exclusive du conseil municipal pour le vote des autorisations de programme selon la définition de l'article R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales ;
3. soumettre au conseil municipal la délibération prescrite par l'article L. 2311-2 du code général des collectivités territoriales, comportant une évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution des travaux prévus, une répartition de cette dépense par exercice et l'indication des ressources envisagées pour y faire face ;
4. mettre fin à l'exploitation de la chambre funéraire dans le cadre juridique actuel.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

5. Compte tenu de la dégradation de la situation financière de la ville du Havre, prendre des décisions correctrices à court terme notamment pour lier le niveau d'investissement et la capacité d'autofinancement ;
6. exiger le dépôt des devis-type aux établissements figurant dans la liste communiquée par la préfecture puis les mettre à la disposition du public.

I - RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune du Havre à partir de l'année 2012.

Par lettres du 21 mars et du 6 juin 2017, le président de la chambre en a informé M. Edouard Philippe, maire jusqu'au 28 mai 2017, puis M. Luc Lemonnier, maire depuis cette date.

L'examen de la gestion a été principalement conduit selon les axes suivants : fiabilité des comptes, situation financière, opérations funéraires et la réforme des rythmes scolaires. Ces deux derniers volets s'inscrivent dans le cadre d'enquêtes nationales coordonnées par la Cour des comptes. L'exercice des compétences en matière scolaire et périscolaire a fait l'objet d'un rapport d'observations définitives en date du 6 juin 2018.

Un entretien de fin de contrôle a eu lieu le 13 octobre 2017 entre M. Lemonnier, maire en exercice, et le rapporteur.

Lors de sa séance du 30 novembre 2017, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été transmises dans leur intégralité à M. Philippe et M. Lemonnier, et pour les parties qui les concernent, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause. Monsieur Lemonnier a répondu le 10 avril 2018.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 14 juin 2018, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué au maire en fonction et, pour la partie le concernant, à son prédécesseur en fonction au cours de la période examinée. En l'absence de réponse écrite dans le délai imparti par la loi, ce rapport devra être communiqué par le maire à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera communicable dans les conditions prévues au livre III du code des relations entre le public et l'administration.

II - LE CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE HAVRAIS

Si l'aire urbaine havraise vient en 35^{ème} position des agglomérations françaises par sa population¹, et en 3^{ème} position en Normandie², la ville du Havre elle-même constitue la première commune normande. Mais elle connaît un déclin démographique depuis les deux premiers chocs pétroliers et les crises économiques qui en ont résulté.

La population du Havre est ainsi passée de 217 882 habitants en 1975 à 172 074 en 2013. Cela signifie que la ville a perdu 1 175 habitants chaque année en moyenne pendant 39 ans.

L'INSEE et l'agence d'urbanisme de l'agglomération du Havre³ (AUAH) ont publié en mai 2014 une étude sur les perspectives démographiques havraises, dont il ressort que le territoire havrais conserve un niveau relativement élevé de fécondité mais subit en revanche des tendances migratoires particulièrement défavorables.

¹ 290 037 habitants au 1^{er} janvier 2013, répartis sur 81 communes.

² Après Rouen (660 256 habitants sur 293 communes) et Caen (405 409 habitants sur 268 communes).

³ Dossier d'Aval, Perspectives démographiques de l'agglomération havraise à l'horizon 2030, AURH et INSEE, Mai 2014.

Comme la plupart des grandes villes, Le Havre perd des habitants au profit des territoires proches. Mais dans son cas, cet étalement urbain n'explique que le tiers de son déficit migratoire. Un flux important est également constaté vis-à-vis du reste de la Haute-Normandie, de l'Île-de-France et des régions attractives de l'ouest et du sud de la France.

Suivant cette étude, ce bilan migratoire défavorable s'explique essentiellement par un faible pouvoir d'attraction du pôle havrais à l'égard des jeunes. Par rapport à d'autres villes françaises comparables, le manque à gagner est estimé par l'INSEE et l'AURH à 1 000 ou 2 000 arrivées de jeunes chaque année.

La chambre observe que cet enjeu est à relier à l'importance prise au cours des dernières années par la politique d'investissement et d'aménagement menée par la commune⁴. La mise en œuvre de cet axe stratégique doit être examinée à la lumière de ce contexte et de ce qu'il représente pour les acteurs du territoire.

La dernière mesure de la population publiée par l'INSEE est, de ce point de vue, encourageante. En effet l'INSEE a établi la population municipale au 1^{er} janvier 2014 à 172 807 habitants, soit une hausse de la population de 733 habitants, la première depuis 39 ans.

III - LES CADRES STRATÉGIQUES ET L'INFORMATION BUDGÉTAIRE

La ville s'est dotée d'un règlement financier essentiellement centré sur les modalités de gestion des autorisations de programme. Elle indique elle-même que ce document est incomplet et doit être amélioré en lien avec la communauté d'agglomération.

A - La tenue des débats d'orientations budgétaires

Le contenu et les modalités de tenue d'un débat d'orientations budgétaires au sein des conseils municipaux sont fixés par l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), complété par l'article D. 2312-3 du même code.

La ville du Havre se conforme à ces dispositions quant à la tenue du débat en octobre ou novembre, dans les deux mois précédant le vote du budget⁵ et quant à la communication préalable d'un rapport aux conseillers municipaux⁶.

Depuis 2016, le rapport comporte un chapitre consacré à la structure et à la gestion de la dette et un autre consacré à l'évolution des dépenses et des effectifs.

Cependant la chambre rappelle à la ville son obligation d'y présenter les engagements pluriannuels en cours, pas seulement en matière de programmation des investissements mais aussi en fonctionnement⁷.

Elle lui rappelle également son obligation de présenter l'évolution prévisionnelle de l'épargne brute, l'épargne nette et l'endettement en dressant le bilan des évolutions passées.

⁴ Présentée au paragraphe consacré à la mise en œuvre des objectifs de stratégie financière.

⁵ A l'exception de 2011 où le délai a été dépassé de 2 jours.

⁶ Ces rapports ainsi que les procès-verbaux sont mis en ligne sur le site de la ville comme l'ensemble des rapports et procès-verbaux des séances du conseil municipal.

⁷ Notamment ceux liés aux politiques publiques et aux opérations d'aménagement en cours.

Elle lui rappelle enfin qu'il lui appartient de présenter dans ce document les dépenses de personnel par composantes (traitements indiciaires, régimes indemnitaires, nouvelles bonifications indiciaires, heures supplémentaires).

B - Les plans pluriannuels d'investissement présentés au conseil municipal

Le règlement budgétaire et financier de la ville du Havre précise qu'une autorisation de programme ne peut être adoptée que si le financement de la part incombant à la ville est prévu dans le cadre d'une enveloppe du plan pluriannuel.

Une enveloppe financière du programme pluriannuel formalise les projets retenus par la municipalité et correspond à la part nette à financer par la ville, c'est-à-dire hors subventions à recevoir. Une autorisation de programme concrétise l'engagement prévu au programme pluriannuel. Elle est adoptée pour son montant total, subventions incluses.

Pour le plan pluriannuel d'investissement 2009-2014, la procédure d'autorisation de programme/crédits de paiement a été expérimentée sur cinq enveloppes d'investissements : « restructuration du Volcan », « investissements sur le pôle éducatif et famille Molière », « requalification du centre ancien », « mise en conformité des bâtiments » et « maintenance des espaces verts ». Pour le plan pluriannuel d'investissement 2015-2020, la procédure d'autorisation de programme a été généralisée.

La correspondance entre la présentation du programme pluriannuel au conseil municipal et les autorisations de programme soumises à son vote n'est pas aisée à établir, que ce soit en chiffrage ou par thématique.

Concernant les montants, il apparaît des différences notables entre la charge présentée au programme pluriannuel et celle qui ressort de l'autorisation de programme, déduction faite des recettes.

Par exemple, s'agissant du projet « restructuration du Volcan », l'investissement a été présenté au conseil municipal pour 10 millions d'euros en 2009, au stade du PPI 2009-2014. Le projet initial ayant été fortement modifié par l'ajout d'espaces publics et d'une bibliothèque, il est passé à 48 millions d'euros de charges pour la ville au stade de l'autorisation de programme 2016.

Autre exemple, la mise en conformité des bâtiments communaux est chiffrée dans le PPI 2009-2014 à 42 millions, contre 5 millions d'autorisation de programme correspondante en 2016.

Concernant les thématiques, le PPI 2015-2020 fait état d'« enveloppes de maintenance et thématiques » s'élevant à 122,6 millions d'euros, et d'équipements nouveaux en phase 1 pour 118 millions d'euros et 22 millions en phase 2.

Les équipements nouveaux font l'objet d'un détail chiffré alors que l'enveloppe de 122,6 millions n'est pas détaillée.

Par conséquent, le conseil municipal, à la lecture des rapports d'adoption des autorisations de programme qui lui sont soumis, ne peut établir un lien direct avec le programme pluriannuel en cours.

Celui-ci constituant une formalité préalable et substantielle au vote du budget pour les communes de 3 500 habitants et plus, les conseillers devraient disposer d'informations fiables et détaillées pour délibérer en toute connaissance de cause dans le respect du principe posé par l'article L. 2121-13 du CGCT.

Par conséquent, la chambre recommande à la collectivité, qui s'y est engagée, de mieux articuler à l'avenir programme pluriannuel d'investissement et autorisations de programme.

C - La gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement

Comme déjà indiqué, la ville du Havre a d'abord expérimenté cinq autorisations de programme (PPI 2009-2015), puis elle les a généralisées.

La chambre observe que, sur plusieurs aspects, celles-ci ne respectent pas les dispositions réglementaires du code général des collectivités territoriales.

L'alinéa 2 de l'article R. 2311-9 du CGCT précise que chaque autorisation de programme ou d'engagement comporte la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants.

Or la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement ne figure pas dans les délibérations d'adoption d'autorisations de programme. C'est en particulier le cas de la délibération du 15 décembre 2014 pour la mise en place des autorisations de programme liées au PPI 2015-2020. L'annexe réglementaire aux budgets et aux comptes, récapitulant les autorisations en cours, ne peut en tenir lieu et le calendrier qu'elle comporte, prévu par la maquette budgétaire, n'est d'ailleurs que partiel.

L'alinéa 3 de l'article R. 2311-9 du CGCT précise que les autorisations de programme doivent être présentées par le maire et votées par le conseil municipal par délibération distincte à l'occasion de l'adoption du budget de l'exercice ou des décisions modificatives.

Or la ville du Havre modifie des autorisations de programmes en dehors du calendrier budgétaire.

Il en va ainsi de la délibération n° 20160281 du 9 mai 2016 révisant à la hausse l'AP n° 1331.15 « sécurité municipale et acquisitions de matériels » d'un montant de 52 245 € ou encore de la délibération n° 20160552 du 26 septembre 2016 augmentant de 200 000 € l'AP n°1100.15 « communication, matériels spécifiques et site web. »

Enfin, l'alinéa 4 de l'article R. 2311-9 du CGCT précise que les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou un ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées par la commune ou à des subventions d'équipement versées à des tiers.

Or la ville du Havre fait porter le vote du conseil municipal sur un libellé souvent très général qui ne permet pas à l'assemblée de disposer de l'information conforme à cette définition réglementaire.

Ainsi, à l'occasion de la délibération du 15 décembre 2014, a été adoptée l'AP n° 1208.15 « opérations d'aménagement et de lotissement » pour 17,54 millions d'euros. Cette AP ne renvoie à aucune immobilisation ou ensemble d'immobilisations déterminées, acquises ou réalisées, et ne précise pas s'il s'agissait de subventions d'équipement à des opérations d'aménagement.

Seule l'affectation de cette AP n° 1208.15 sur des programmes, opérée par les services municipaux, précise a posteriori en quoi consistent ces opérations d'aménagement et de lotissement : travaux de voirie sur le site Dumont d'Urville, réhabilitation du hangar « O », travaux rue Pierre Sémard.

Au sein de la même délibération, une AP n°1204.15, d'un montant d'un million d'euros concernant « la rénovation urbaine tous quartiers », comporte un libellé très général, qui ne vise qu'une politique d'investissement de la ville. Cet intitulé n'est affiné et rebaptisé qu'a posteriori en « rénovation urbaine Bléville », par les affectations opérées par les services municipaux.

Ces affectations ne sont pas matérialisées par des décisions dont il serait rendu compte pour approbation au conseil municipal. Seul un état détaillé des crédits d'investissement par programme lui est communiqué pour approbation dans le cadre du vote du budget primitif et du compte administratif. Mais, outre que le vote des autorisations de programme doit être séparé de celui des budgets, en sa forme actuelle cet état détaillé ne permet pas au conseil municipal de savoir à quelles autorisations de programme se rapporte chaque programme⁸. Son adoption ne permet donc pas de compléter les éléments manquants au moment du vote de l'enveloppe de l'autorisation de programme par le conseil municipal.

La chambre rappelle à la collectivité la nécessité de respecter les dispositions de l'article R. 2311-9 du code général des collectivités territoriales. La compétence exclusive du conseil municipal pour voter, approuver ou modifier les autorisations de programme porte sur tous les termes de la définition qui en découle : calendrier prévisionnel de réalisation, indication de l'immobilisation, de l'ensemble d'immobilisations ou des subventions d'équipements à des tiers auxquelles elle se rapporte, votes séparés de ceux des budgets et des comptes à l'occasion des seules séances budgétaires.

Pour satisfaire à cette exigence réglementaire, la ville pourrait enrichir les délibérations de vote des autorisations de programme soumises au conseil municipal ou bien encore les compléter en soumettant à ce dernier, dans un vote séparé de celui des budgets, l'approbation d'un compte rendu complet des affectations opérées par les services.

D - Conclusion sur la gestion des engagements pluriannuels

Au-delà des manquements aux règles précédemment évoquées, la chambre rappelle la compétence attribuée au conseil municipal par les dispositions de l'article L. 2311-2 du code général des collectivités territoriales.

Le conseil municipal détermine l'ordre de priorité des travaux à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité.

La délibération intervenue comporte une évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution de ces travaux, ainsi qu'une répartition de cette dépense par exercice si la durée des travaux doit excéder une année, et l'indication des ressources envisagées pour y faire face.

La délibération exigée par cette disposition législative n'a pas été soumise au conseil municipal. Si le débat d'orientations budgétaires inclut la présentation du programme pluriannuel d'investissement, il ne peut en tenir lieu.

En effet, celui-ci ne donne pas lieu à un vote. De plus, les rapports d'orientations budgétaires dans lesquels sont présentés les programmes pluriannuels d'investissement ne comportent pas d'évaluation des coûts globaux des projets envisagés mais seulement la charge nette prévue pour la ville. Et il n'y est pas fait mention de la répartition de la dépense par exercice. Enfin, concernant le financement, les rapports d'orientations budgétaires se limitent à indiquer que le PPI sera financé globalement par une gestion rigoureuse des dépenses et des recettes de

⁸ Au contraire du tableau de bord interne de suivi des AP/CP, qui comporte la référence de l'AP votée et également la référence au programme pluriannuel d'investissement, mais n'est pas soumis au conseil municipal.

fonctionnement, propre à maintenir le niveau d'investissement et de l'emprunt. Il ne mentionne pas les ressources envisagées pour y faire face, notamment par l'indication d'un plan de financement prévisionnel de l'investissement lui-même, voire par l'indication de la manière dont sera pris en compte l'impact de l'investissement sur les coûts d'exploitation. Le constat est identique pour le PPI 2009-2015 et pour le PPI 2015-2020.

Les délibérations d'adoption des autorisations de programme ne peuvent pas non plus tenir lieu de la délibération prescrite par cette disposition législative.

Certes, celles-ci donnent lieu à un vote et portent sur les coûts totaux d'investissement. Mais, comme déjà signalé, elles ne comportent pas le calendrier des dépenses à réaliser par exercice. Et enfin, la délibération ne comporte pas de volet donnant l'indication des ressources envisagées pour y faire face.

Le respect des dispositions précitées implique de revoir tant l'organisation que le contenu des différents rapports et délibérations concernant le programme pluriannuel d'investissement, les autorisations de programme et les budgets afin que le conseil municipal puisse exercer effectivement la prérogative qui est la sienne.

IV - LA FIABILITÉ DES COMPTES

La ville du Havre est soumise à l'instruction budgétaire et comptable destinée aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif pour son budget principal, celui de la commune associée de Rouelles et neuf budgets annexes⁹. Pour trois autres budgets annexes¹⁰, elle applique l'instruction budgétaire et comptable destinée aux services publics locaux industriels et commerciaux.

A - Le logiciel comptable et financier

La ville du Havre dispose d'un logiciel comptable et financier qui ne permet pas d'effectuer, de façon automatique, les rattachements nécessaires à l'élaboration du compte administratif. Pour ce faire, les services doivent procéder à des retraitements manuels à l'aide de tableurs.

En plus d'être coûteuse en temps, cette complexité du système d'information est source potentielle d'erreurs et devrait inciter la collectivité à le faire évoluer.

B - Les modalités d'un concours financier accordé à la société d'économie mixte locale SHEMA

Par délibération du 27 février 2006, le conseil a approuvé une convention d'avance de trésorerie, d'un montant de 4,1 millions d'euros, à la SHEMA pour l'aménagement des plateaux Nord-Ouest. Cette convention prévoyait un échéancier de remboursement de 2008 à 2015.

Le montant de cette avance a été modifié à plusieurs reprises au fil du temps pour être finalement porté à 3,7 M€ aux termes des échéanciers adoptés en 2008 et 2011 qui en ont rééchelonné le remboursement jusqu'en 2017 puis jusqu'en 2020.

⁹ Restaurant municipal, site Prony Courbet, opérations immobilières soumises à la TVA, anciennes serres municipales, site Mulhouse, requalification centre ancien, VDH/Graville Sémard, VDH/site Dumont d'Urville, requalification immobilière Quartier Danton LH.

¹⁰ Parcs de stationnement, crématorium, caveaux.

Le dernier remboursement de la SHEMA date de 2011 pour un montant de 500 000 €. Depuis cette date et jusqu'au 31 décembre 2015, le compte de trésorerie 552, « avances aux SEM », présentait un encours de 3 700 000 € correspondant à l'avance consentie à la SHEMA.

En raison du caractère d'avance à long terme du versement de la ville, cette avance aurait dû être comptabilisée à son bilan au compte 27 « autres immobilisations financières ».

De surcroît, le conseil municipal a refusé d'adopter les comptes rendus de l'aménageur pour 2014, 2015 et 2016.

A la suite d'une nouvelle négociation intervenue entre la commune et l'aménageur, cette situation a pu être enfin régularisée. Par une délibération du 18 décembre 2017, le conseil municipal a approuvé les trois comptes rendus qu'il avait précédemment rejetés, validé la réduction du volume de l'opération (dépenses portées de 23,7 à 19,1 M€) et autorisé le versement d'une participation complémentaire de la ville d'un montant de 1,4 M€ destinée à compenser la « dé-densification » du programme. Le conseil municipal a également validé un nouvel échéancier de remboursement de l'avance de trésorerie de 3,7 M€ jusqu'en 2021, soit un report d'une année supplémentaire.

Jusqu'à l'émission d'un mandat de 3,7 M€ en cours d'instruction, cette avance n'avait donc fait l'objet que d'une inscription en compte non budgétaire. Elle ne figurait pas en comptabilité au titre des prêts ou avances, faussant ainsi l'actif de la commune pour un montant significatif.

Les comptes de cette opération n'étant pas arrêtés définitivement, la chambre appelle l'attention de la commune sur la nécessité d'en suivre régulièrement l'évolution en relation étroite avec la SHEMA afin d'éviter tout nouveau report d'échéance.

C - La justification des restes à réaliser

Pour la ville du Havre, la question des restes à réaliser s'analyse à la lumière des enveloppes du programme pluriannuel d'investissement gérées en autorisations de programme/crédits de paiement et du règlement budgétaire et financier adopté à cet effet.

Le préambule de ce document précise expressément que la procédure dite AP/CP permet la suppression des restes à réaliser (RAR) en dépenses d'investissement.

Or au 31 décembre 2015, le compte administratif présente des RAR en dépenses pour un montant de 5 916 317 € en dépenses et 259 000 € en recettes en contradiction avec le règlement financier. La ville aurait dû tirer parti de la mise en place d'une gestion par AP/CP pour ne plus constater de restes à réaliser en fin d'exercice.

Sur les 5,9 millions d'euros de restes à réaliser en dépenses, la chambre a examiné les justificatifs produits au regard de 14 opérations représentant 2,6 millions d'euros, échantillon correspondant pour 10 d'entre eux à des dépenses d'investissements gérées en AP/CP au titre du PPI 2009-2014 ou du PPI 2015-2015.

Concernant l'engagement n° 5400506-1, d'un montant de 86 687 €, la ville du Havre n'a pas été en mesure de produire la pièce justificative.

Les marchés et conventions produits sur les autres engagements représentent 37,5 millions d'euros TTC, sur lesquels 9,6 millions d'euros étaient payés au 31 décembre 2015. Par conséquent, il restait à réaliser 26,4 millions d'euros sur ces engagements et non 2,6 millions d'euros comme mentionné dans les comptes.

Ces écarts sont significatifs. Par conséquent, en matière de RAR, la ville ne respecte pas son propre règlement financier et ne tient pas compte des engagements juridiques des opérations.

La chambre recommande à la ville du Havre de revoir l'organisation de sa comptabilité d'engagement et de mettre en cohérence le traitement effectif des restes à réaliser sur crédits de paiement au 31 décembre de chaque exercice et celui prescrit par son règlement financier.

D - Les services publics industriels et commerciaux

1 - L'organisation des services publics industriels et commerciaux exploités directement

L'article L.1412-1 du code général des collectivités territoriales prescrit que, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, les collectivités territoriales constituent une régie soumise aux dispositions des articles L. 2221-1 à L. 2226-2 et R. 2221-1 à R. 2226-1 du même code.

La ville du Havre exploite directement des services industriels et commerciaux tels que les parcs de stationnement, le crématorium ou encore les caveaux sans qu'il paraisse, en l'état des pièces communiquées, que le conseil municipal ait décidé de les doter de la personnalité morale.

Il en résulte que ces services constituent des régies dotées de la seule autonomie financière.

Par ailleurs, une certaine organisation est prescrite en matière de régies dotées de l'autonomie financière chargées de l'exploitation d'un service public à caractère industriel et commercial. L'article R. 2221-3 du code général des collectivités territoriales précise que « la régie dotée de la seule autonomie financière est administrée, sous l'autorité du maire et du conseil municipal, par un conseil d'exploitation et son président ainsi qu'un directeur ». Suivant sa propre indication, la ville du Havre n'a pas mis en place de tels conseils d'exploitation ni nommé de directeurs.

De même, l'article R. 2221-94 du même code précise qu'indépendamment des comptes, un relevé provisoire des résultats de l'exploitation est arrêté tous les six mois par le directeur, soumis pour avis au conseil d'exploitation et présenté par le maire au conseil municipal. En l'état des pièces communiquées, ces relevés provisoires ne paraissent pas avoir été présentés au conseil municipal.

Enfin, suivant ces dispositions, lorsqu'il résulte de ce relevé que l'exploitation est en déficit, le conseil municipal est immédiatement invité par le maire à prendre les mesures nécessaires pour rétablir l'équilibre. Cet objectif peut être atteint, soit en modifiant les tarifs ou les prix de vente, soit en réalisant des économies dans l'organisation des services.

Cependant, la délibération d'affectation du résultat 2015 du 13 juin 2016 fait état d'un déficit d'exploitation sur le budget des parcs de stationnement à hauteur de 34 412,31 € sans que le conseil ait été saisi des mesures à prendre pour rétablir l'équilibre.

Pour l'avenir, la chambre rappelle à la ville du Havre l'obligation de mettre en œuvre l'ensemble de ces dispositions législatives et réglementaires concernant les services publics industriels et commerciaux.

2 - Les subventions allouées à des services publics industriels et commerciaux

L'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales prescrit que les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie, affermés ou concédés par les communes, doivent être équilibrés en recettes et en dépenses.

L'article L. 2224-2 fixe limitativement les cas où il peut être dérogé au principe de l'équilibre financier de ces services et où des subventions peuvent cependant être décidées par le conseil municipal. Il prescrit les modalités de leur détermination, de leur liquidation et de leur versement.

Jusqu'en décembre 2017, les subventions de la ville du Havre accordant des subventions à ses services publics industriels et commerciaux ne respectaient pas les dispositions précitées.

Avec l'adoption d'une délibération le 18 décembre 2017 relative aux subventions d'équilibre versées aux parcs de stationnement et au restaurant municipal la ville a mis un terme à cette anomalie.

Le cas de la société publique locale (SPL) les Docks est différent.

La ville a conclu avec cette SPL une convention de délégation de service public. L'article 19 de l'avenant 2 à cette convention prévoit la possibilité d'une « compensation financière versée par la collectivité délégante dans les limites fixées par l'article L. 2224-2 du CGCT. »

C'est sur cette base qu'entre 2014 et 2016, la ville a versé environ 3,1 millions d'euros de compensations financières à la SPL soit sous forme de subventions d'équipement, soit sous forme de « subventions aux SPIC ».

La chambre souligne que, dans les délibérations adoptées par le conseil municipal, la motivation et le chiffrage de ces subventions sont des plus succincts et ne permettent de vérifier ni l'adéquation des situations au regard des conditions légales d'intervention de la collectivité posées par le texte précité, ni d'en vérifier le montant. Ces décisions ne comportent pas, par exemple, d'information relative aux tarifs des services qui font l'objet d'une compensation, ni au montant des investissements réalisés par le délégataire qui justifieraient une aide de la collectivité, ni aucune indication sur les modalités de versement des acomptes. Pour toutes ces raisons, la commune doit à l'avenir préciser les conditions dans lesquelles elle est conduite à intervenir pour soutenir ses services publics industriels et commerciaux.

Par ailleurs, ces subventions ont représenté, en 2015, un montant substantiel de la rémunération cumulée de la SPL et de son délégataire - d'après l'interprétation que la commune fait des dispositions précitées -, soit 96 %. En réponse, le maire souligne l'incidence, qui peut être évaluée à environ 100 000 €. Il fait également valoir qu'il y aurait lieu de rapporter la subvention au chiffre d'affaires cumulé de la SPL et de la société à laquelle elle a subdélégué la gestion. En tenant compte de l'ensemble de ces éléments le taux de subventionnement serait encore de 89 %.

La chambre attire l'attention de la commune sur le risque de requalification en marché public de la convention de DSP conclue avec cette société commerciale en raison de la limite posée par le dernier alinéa de l'article L. 2224-2 du CGCT. Ce texte précise que lorsque le service a été délégué, la part prise en charge par le budget propre ne peut représenter une part substantielle de la rémunération de ce dernier.

E - Le contrôle interne sur les opérations en régie de recettes et d'avances

Les risques inhérents au fonctionnement des régies sont bien connus à la ville du Havre. En 2013, un détournement au sein de la régie de la restauration scolaire a été mis au jour. En 2016, le contrôle de la chambre régionale des comptes sur la politique de stationnement a conduit à mettre en évidence des détournements importants sur les régies des parcs de stationnement. La chambre a formulé à cette occasion des recommandations concernant la comptabilisation des valeurs inactives associées aux régies.

- Une meilleure maîtrise des risques

La ville du Havre indique avoir mis en œuvre des mesures correctrices à travers un plan d'action détaillé et, en particulier, avoir réduit le nombre des régies par des regroupements permettant d'affecter des agents à plein temps sur les fonctions de régisseur et d'en professionnaliser l'exercice. Ainsi, elle ne disposerait plus que de 80 régies en fonctionnement en mars 2018 et le regroupement de certaines de celles qui restent serait à l'étude.

S'il a diminué, le nombre de ces postes est encore élevé en termes de risques à sécuriser.

Par ailleurs, un comité technique des régies a été récemment mis en place afin de suivre la mise en œuvre du chantier de modernisation et de sécurisation des régies et, plus particulièrement, d'élaborer un plan de contrôle conjoint et d'assurer le suivi des recommandations.

De même, elle a conclu avec la direction régionale des finances publiques une convention de coopération pour la formation des régisseurs et la sécurisation de ses régies. Deux sessions ont été organisées en 2017. La convention prévoit que des contrôles seront assurés conformément à l'instruction codificatrice de 2006 et de surcroît au moins tous les deux ans pour les régies à enjeux.

La commune a donc pris la mesure des difficultés soulevées et engagé une action correctrice qui ne demande qu'à être poursuivie dans la durée, notamment par la réalisation de nouveaux contrôles par l'ordonnateur.

- Le cas de la régie du Magic-Mirror

La régie du Magic-Mirror, qui exploite un bar, a fait l'objet de trois contrôles par le comptable public. La chambre a examiné les mesures prises par la commune à la suite de ces opérations et effectué un contrôle inopiné des stocks de boissons afin de reconstituer les recettes du bar au cours de la période suivant immédiatement la dernière intervention du comptable public, sur les conclusions duquel elle s'est appuyée.

Il ressort de ce contrôle un manque dans la caisse du régisseur que la chambre évalue à plus de 49 000 € sur moins de six mois d'activité. C'est près de la moitié de la recette par rapport aux tarifs délibérés par le conseil municipal.

Lors d'une reconstitution opérée avec le comptable sur une période un peu plus longue que celle retenue par la chambre, il subsiste un écart significatif sur les recettes comptabilisées. Avec un taux de perte également de 10 %, l'écart des recettes atteint, selon la ville, 30 % du chiffre d'affaires.

Les points de méthode suivants ont fait l'objet d'une contradiction avec la ville, qui indique que les écarts constatés seraient largement imputables à des différences d'ordre méthodologique et à la pratique consistant à offrir des boissons aux artistes.

De fait, le taux de perte proposé par la ville en dernier lieu (21 % compte tenu de la péremption de certains produits liée à la discontinuité de l'activité) diffère de celui retenu par la chambre (10 %), qui rappelle qu'elle a appliqué le même taux de perte que le comptable public. Compte tenu de l'incidence sur le montant du chiffre d'affaires reconstitué, la chambre recommande une mise sous contrôle du taux de perte par le régisseur.

Le dosage et le tarif unitaire d'un produit (bière) retenus par la chambre diffèrent de ceux retenus par la ville. Contrairement à la méthode préconisée par la commune, la chambre souligne que les données qu'elle a utilisées sont celles figurant dans les délibérations du conseil municipal qui seules font foi.

La commune fait observer que les boissons offertes aux artistes ne seraient pas prises en compte par la chambre. Cette dernière rappelle que ces libéralités ne sont pas suivies en comptabilité matière et ne sont justifiées par conséquent que par l'existence d'une pratique courante des artistes et des lieux de spectacle qui les accueillent. Afin de lever toute ambiguïté sur la notion « d'offerts », la chambre invite la commune à suivre rigoureusement les sorties de stocks correspondant aux « offerts ».

La chambre relève enfin que les gratuités ne sont pas sous contrôle. La ville indique qu'une délibération doit être prise à ce sujet.

En définitive, quelle que soit la méthode utilisée et la période retenue, la reconstitution du chiffre d'affaires de la régie démontre un défaut de comptabilisation de recettes dans une fourchette allant de 20 % selon la commune à 39 % selon la juridiction. Ainsi, plusieurs zones d'ombre demeurent dans la gestion des recettes de cette régie et appellent la poursuite d'un suivi rigoureux des stocks et de la comptabilité par les services de la commune.

V - LA MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE STRATÉGIE FINANCIÈRE

Six objectifs stratégiques ont été énoncés par l'exécutif communal à l'occasion du débat d'orientations budgétaires pour le budget 2011, dans un contexte contraignant du fait de la contribution attendue des collectivités territoriales à la réduction du besoin de financement public¹¹.

Cette stratégie a été maintenue jusqu'à ce jour comme en attestent les rapports d'orientations budgétaires successifs.

A compter des budgets 2013 et 2014, la contrainte est devenue plus forte puisque le gel des concours financiers de l'Etat a laissé la place à une diminution de ceux-ci.

¹¹ Extrait du débat d'orientation budgétaire pour 2011 : « Ce gel des concours financiers de l'Etat est accentué parallèlement par un désengagement des autres partenaires de la Ville et certains effets de la conjoncture économique.

Face à cette situation, la municipalité se fixe les objectifs suivants, les seuls propres à nos yeux à garantir le développement de notre cité, améliorer la qualité de vie de ses habitants et à préserver l'avenir :

- la priorité donnée à l'investissement par la réalisation du programme pluriannuel d'investissements,
- le financement équilibré de ces investissements par le maintien de l'autofinancement et une gestion saine de l'encours de dette,
- la stabilité des taux d'imposition communaux,
- la maîtrise raisonnée de l'évolution des dépenses de fonctionnement au même niveau que les recettes de fonctionnement. »

Deux objectifs complémentaires ont alors été énoncés, concernant les dépenses de fonctionnement :

- « Poursuivre la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement par la modernisation des services et la rationalisation des achats » (extrait du rapport d'orientations budgétaires pour 2013) ;
- « L'objectif de la stabilité de la masse salariale à périmètre constant est reconduit en 2015 » (extrait du rapport d'orientations budgétaires pour 2015).

La chambre a évalué les résultats atteints par la collectivité au regard de ces huit objectifs stratégiques :

- 1) priorité donnée à l'investissement par la réalisation du programme pluriannuel d'investissement ;
- 2) financement équilibré des investissements ;
- 3) maintien de l'autofinancement ;
- 4) maîtrise raisonnée de l'évolution des dépenses de fonctionnement au même niveau que les recettes de fonctionnement ;
- 5) gestion saine de l'encours de dette ;
- 6) stabilité des taux d'imposition communaux ;
- 7) maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement par la modernisation des services et la rationalisation des achats ;
- 8) stabilité de la masse salariale à périmètre constant.

A - La priorité donnée à l'investissement par la réalisation du programme pluriannuel d'investissements

Concernant le programme pluriannuel d'investissement 2009-2014, le rapport en vue du débat d'orientations budgétaires du 24 novembre 2008 pour l'exercice 2009 prévoyait que les opérations projetées représenteraient des coûts relatifs aux travaux et interventions à réaliser par la ville de 369 millions d'euros, soit 61,5 millions par an.

Ce document indiquait que sur l'ensemble des projets, la ville espérait obtenir 34 millions d'euros de financements de ses partenaires extérieurs (Europe, Etat, région et département).

La charge nette pour la ville était donc chiffrée à 275 millions d'euros auxquels s'ajoutaient 60 millions pour la politique foncière, soit une charge totale de 335 millions d'euros.

Le rapport donnait un détail par enveloppe et projet des opérations envisagées.

Le rapport en vue du débat d'orientations budgétaires du 17 octobre 2011 a fait passer la charge nette de la ville de 275 millions à 323,2 millions d'euros, hors politique foncière. Le tableau de bord de suivi des enveloppes du programme pluriannuel d'investissement 2009-2014, actualisées au 31 décembre 2016¹² a fait apparaître une participation totale de la ville prévue à 337,3 millions d'euros, toujours hors politique foncière, en léger dépassement par rapport à cette dernière prévision (14,1 millions d'euros).

¹² La réalisation de certaines opérations étant décalée dans le temps.

Un examen par opération montre que les enveloppes définies dans la première épure du PPI ne correspondent pas à celles utilisées dans le tableau de suivi de la ville au 31 décembre 2016. En effet, certaines enveloppes initiales thématiques (politique de développement social, politique culturelle...) ont évolué par la suite en des termes plus opérationnels.

La chambre a donc dû reconstituer une correspondance entre les enveloppes initiales du PPI et le tableau de suivi 2016.

Sur cette base et sous cette réserve, il est possible d'évaluer, par enveloppe initiale, la charge pour la ville telle que prévue au départ, le montant réalisé au 31 décembre 2016, net des recettes encaissées et le taux d'exécution. Ces données sont présentées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 1 : Le PPI 2009-2014

| Enveloppes initiales du PPI 2009-2014 | Charge ville présentée en 2008 | Dépenses réalisées au 31/12/2016 | Recettes encaissées au 31/12/2016 (subventions, cessions,...) | Charge ville au 31/12/2016 | Taux d'exécution |
|---|--------------------------------|----------------------------------|---|----------------------------|------------------|
| part nette acquisitions-cessions | 84 000 000 € | 53 522 762 € | 48 613 284 € | 4 909 477 € | 6% |
| Odysée 21 | 7 000 000 € | 981 943 € | 34 500 € | 947 443 € | 14% |
| barreau nord-sud | 2 000 000 € | 348 236 € | | 348 236 € | 17% |
| redynamisation des quartiers | 25 000 000 € | 18 162 667 € | 10 911 537 € | 7 251 130 € | 29% |
| études urbanismes, SIGI, subventions d'équipement aux bailleurs sociaux | 2 500 000 € | 1 548 509 € | 164 933 € | 1 383 576 € | 55% |
| opérations d'aménagement et de lotissement (Saint-Nicolas, Dombasle, Prony-Courbet) | 6 000 000 € | 12 400 280 € | 8 469 797 € | 3 930 483 € | 66% |
| implantation antenne Sciences po le Havre | 5 000 000 € | 3 777 909 € | | 3 777 909 € | 76% |
| développement du nautisme et de la plaisance | 4 000 000 € | 8 934 990 € | 5 888 742 € | 3 046 247 € | 76% |
| restructuration du site Kergomard | 2 000 000 € | 1 912 301 € | 161 249 € | 1 751 052 € | 88% |
| espaces publics | 50 000 000 € | 63 489 335 € | 12 780 482 € | 50 708 853 € | 101% |
| travaux voirie en accompagnement du tramway | 33 500 000 € | 39 486 733 € | 3 077 097 € | 36 409 636 € | 109% |
| maintenance et conformité bâtiments municipaux | 42 000 000 € | 50 243 964 € | 1 741 366 € | 48 502 598 € | 115% |
| entrée de la ville | 10 000 000 € | 25 230 013 € | 12 326 123 € | 12 903 889 € | 129% |
| requalification quartiers anciens | 2 500 000 € | 8 062 413 € | 4 750 498 € | 3 311 915 € | 132% |
| politique culturelle | 9 000 000 € | 14 808 077 € | 1 428 270 € | 13 379 806 € | 149% |
| politique développement social | 21 000 000 € | 35 155 038 € | 2 635 045 € | 32 519 993 € | 155% |
| requalification cité Chauvin | 5 000 000 € | 9 350 466 € | | 9 350 466 € | 187% |
| regroupement bâtiments municipaux | 6 000 000 € | 16 181 455 € | 1 094 559 € | 15 086 897 € | 251% |
| moyens généraux des services municipaux | 5 500 000 € | 19 497 749 € | 550 712 € | 18 947 037 € | 344% |
| restructuration du Volcan intégrant une médiathèque | 10 000 000 € | 59 191 703 € | 13 706 342 € | 45 485 361 € | 455% |
| Total PPI 2009-2014 | 332 000 000 € | 442 286 542 € | 128 334 538 € | 313 952 004 € | 95% |

Source : analyse CRC Normandie des rapports d'orientations budgétaires et du tableau de suivi du PPI 2009-2014 de la ville du Havre.

La ville paraît donc, en première analyse, avoir contenu les dépenses nettes (314 M€) en deça du montant de la charge nette globale prévue initialement (332 M€).

En réalité, certaines opérations, et en particulier le portage foncier par l'EPFN et les subventions d'équipement aux opérations d'aménagement, ont été engagées et sont dues au-delà de ce qui a été payé. Elles représentent à la présente date des dettes pour la collectivité. Le compte administratif 2016 chiffre à plus de 26 M€ les sommes restant à payer à l'établissement public foncier de Normandie d'ici à 2022. Mais ni le compte administratif ni le rapport d'orientations budgétaires ne chiffre les subventions d'équipement restant dues au titre des opérations d'équipement. La ville du Havre paraît avoir repris ces dépenses engagées dans le PPI 2015-2020 comme elle en a l'obligation.

Le second constat est que le contenu du programme réalisé est très différent de ce qui avait été projeté initialement.

Certaines opérations se sont arrêtées au stade des études, comme le projet « Odyssée 21 ». D'autres ont été réalisées pour un budget moindre comme c'est le cas de « l'implantation de Sciences-po Paris ». D'autres n'ont pas été acquittées totalement et constituent des engagements à financer dans le programme d'investissement suivant, comme les opérations foncières et d'aménagement. D'autres enfin ont été considérablement réévaluées puis réalisées. C'est le cas de la restructuration du Volcan, d'abord présentée au conseil municipal pour « un coût charge ville » de 10 M€ puis réalisée, après modification du programme pour une charge nette de 45,5 M€.

Le rapport en vue du débat d'orientations budgétaires du 17 novembre 2014 pour l'exercice 2015 prévoit un nouveau programme 2015-2020 assorti d'une enveloppe à la charge de la ville du Havre d'environ 260 millions.

Contrairement au programme précédent, à chaque opération correspondent dorénavant une ou plusieurs autorisations de programme, votées pour le coût total de l'intervention ou des travaux.

Une délibération du 15 décembre 2014 a fixé le montant des AP du PPI 2015-2020 à 199,7 millions d'euros, montant complété par une délibération de révision d'AP du 19 décembre 2016 portant à 254,15 millions le montant des autorisations de programme votées pour la réalisation du PPI 2015-2020.

La chambre a vérifié les taux d'exécution au 31 décembre 2015 et au 31 décembre 2016. A l'aune du mandatement des crédits de paiement, le taux de réalisation des autorisations de programme du PPI 2015-2020 ressort à 15 % fin 2015 et 31 % fin 2016.

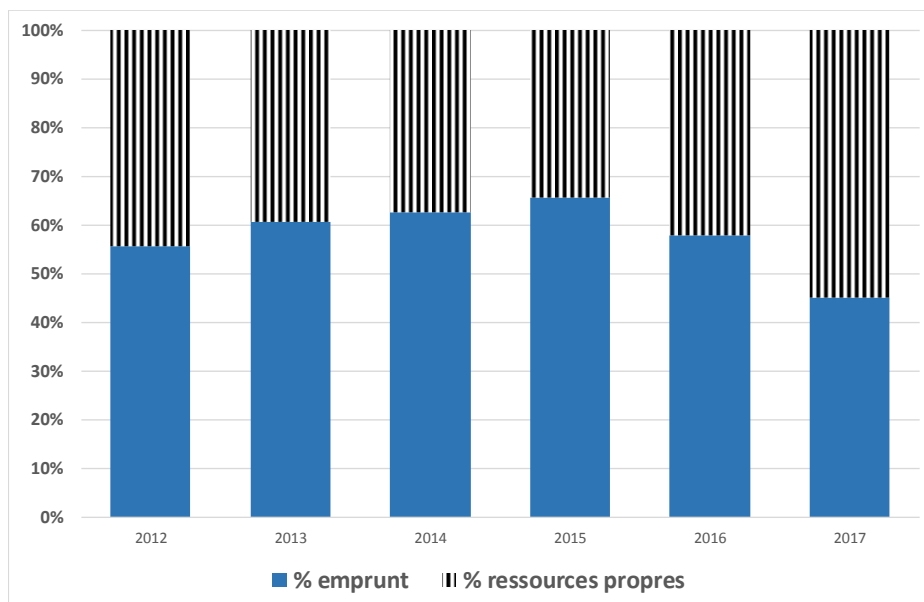
La ville du Havre a effectivement donné la priorité à l'investissement par la réalisation du PPI 2009-2014 puis l'engagement du PPI 2015-2020, conformément à son objectif stratégique. Pour l'exercice 2018, la prévision de dépenses d'investissement s'établit à 58,8 M€.

B - Assurer un financement équilibré des investissements

La stratégie de financement des investissements de la ville du Havre est d'utiliser en priorité ses ressources propres, c'est-à-dire l'autofinancement et les cessions immobilières, pour limiter le recours à l'emprunt.

De 2012 à 2017, le financement des investissements au budget principal se répartit de la manière suivante.

Graphique n° 1 : Le financement des investissements



Source : comptes administratifs, traitement CRC

Si, jusqu'en 2015, la part des investissements financés par emprunt a progressé, les deux derniers exercices marquent une inversion. Par conséquent, en moyenne sur l'ensemble de la période 2012-2017, l'objectif d'un plan de financement équilibré des investissements — tel qu'il semble défini par la collectivité elle-même — est atteint autour d'un rapport 60 % d'emprunt / 40 % de ressources propres.

C - Maintenir l'autofinancement et maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement au même niveau que les recettes de fonctionnement

Exposés séparément par la collectivité, ces deux items constituent, en termes de résultat à atteindre, un même objectif puisque la capacité d'autofinancement brute est constituée du résultat de fonctionnement, c'est-à-dire de la différence entre recettes et dépenses de fonctionnement.¹³.

En termes d'action à mener, ces deux items expriment deux aspects différents de cet objectif.

« Maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement au même niveau que les recettes de fonctionnement » exige, pour la collectivité, de pouvoir prendre des décisions d'organisation et de niveau de service qui permettent d'ajuster l'évolution des dépenses à celle des recettes.

¹³ La CAF brute correspond ainsi à l'addition de trois résultats : le résultat de gestion, ou excédent brut de fonctionnement, le résultat financier et le résultat exceptionnel.

Les modalités de cette feuille de route ont donné lieu à l'énonciation de trois objectifs : veiller à la stabilité des taux d'imposition locale (ce qui oblige à travailler essentiellement sur la dépense), moderniser les services et rationaliser les achats, stabiliser la masse salariale à périmètre constant.

Le résultat obtenu sur la période 2012-2016 est mis en évidence dans le tableau ci-après, issu des comptes administratifs du budget principal adoptés par le conseil municipal.

Tableau n° 2 : La CAF

| en millions d'euros | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Cumul sur les années |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|
| Recettes réelles de fonctionnement retraitées* | 275,7 | 278,0 | 286,2 | 277,5 | 274,5 | 262,2 | -1,0 % |
| Dépenses réelles de fonctionnement retraitées** | 241,7 | 248,2 | 254,5 | 247,4 | 245,5 | 238,2 | -0,3 % |
| résultat réel de fonctionnement | 33,9 | 29,8 | 31,7 | 30,1 | 29,1 | 24,0 | |
| CAF brute | 33,9 | 29,8 | 31,7 | 30,1 | 29,1 | 24,0 | -6,7 % |
| * hors bonus de liquidation du crédit municipal en 2012 et hors produits de cessions d'immobilisations | | | | | | | |
| ** hors provisions nettes semi-budgétaires | | | | | | | |
| <small>(Source: analyse CRC des comptes administratifs de la ville du Havre)</small> | | | | | | | |

Source : comptes administratifs, retraitement CRC

La ville du Havre parvient donc depuis 2014 à diminuer ses dépenses de fonctionnement, mais à un rythme de 0,3 % par an qui n'est pas conforme à l'évolution des recettes (- 1 % par an). S'étant fixé l'objectif du maintien des taux d'imposition (voir 6, infra), la commune n'a pu faire face à la réduction des dotations de l'Etat. Il en résulte une baisse de l'autofinancement brut, particulièrement marquée sur la fin de la période examinée.

A l'inverse de l'objectif poursuivi, la commune n'est donc pas en mesure de conserver un équilibre entre le programme d'investissement, qui demeure soutenu et la capacité d'autofinancement dégagée par la section de fonctionnement, qui tend à se réduire.

D - Avoir une gestion saine de l'encours de la dette

La réduction de l'autofinancement, au moment où l'effort d'investissement demeurerait soutenu, a empêché une réduction significative de l'endettement. Ainsi, en 2017, les dépenses d'équipement s'élèvent à 43,4 M€ (contre 38,1 M€ en 2016) et l'encours de la dette ne diminue que de 1 %¹⁴. Toutefois, le maire indique qu'une enveloppe de 21 M€ de dépenses d'investissement, afférentes à l'aménagement de l'entrée de ville, a été reportée au prochain mandat¹⁵. Le montant des dépenses d'investissement prévues au budget primitif pour 2018 ne diminue pas, il s'établit à 43,4 M€, soit le niveau atteint en 2016.

La capacité de remboursement de la dette connaît en conséquence une évolution défavorable. Le montant de l'encours de dette rapporté à celui de la capacité d'autofinancement brute mesure le nombre d'années de résultat qu'il faudrait pour rembourser la dette.

Il est admis, par les collectivités territoriales elles-mêmes, qu'un ratio de 7 ans est optimal. Au-delà de 12 ans, la collectivité entre dans une zone d'alerte dans laquelle elle manque de marges de manœuvre pour l'arbitrage de ses décisions budgétaires.

¹⁴ Il passe de 271,3 M€ fin 2016 à 268,5 M€ fin 2017.

¹⁵ Débat sur le budget 2018, délibération du 18 décembre 2017.

Le tableau ci-après mesure ce ratio depuis 2011. Il indique une évolution défavorable, passant de 6,8 années en 2011 à 11,6 années en 2017.

Tableau n° 3 : La capacité de désendettement

| en € | 2 011 | 2 012 | 2 013 | 2 014 | 2 015 | 2 016 | 2 017 | Variation annuelle moyenne |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Encours de dette du budget principal au 31/12 | 232 054 491 | 246 694 611 | 246 733 580 | 263 733 580 | 274 032 290 | 271 423 707 | 268 587 959 | 2,5% |
| CAF brute* | 33 944 390 | 29 762 229 | 31 686 078 | 30 078 960 | 29 055 938 | 23 993 384 | 23 064 772 | -6,2% |
| Capacité de désendettement (dette/CAF brute du BP) | 6,8 | 8,3 | 7,8 | 8,8 | 9,4 | 11,3 | 11,6 | |

Source : comptes administratifs, traitement CRC

La collectivité conditionne également le maintien d'un plan de financement équilibré des investissements à une gestion saine de l'encours de dette mobilisé pour les financer.

L'atteinte de cet objectif doit être évalué sous l'angle de la nature des taux des contrats d'emprunt et des risques de variation auxquels ils exposent le cas échéant la collectivité à raison des remboursements futurs.

Ces risques se lisent sur la classification dite « classification Gissler »¹⁶.

Fin décembre 2016, le rapport d'orientations budgétaires de la ville du Havre pour 2017 indique que 97 % de l'encours des emprunts présentent les risques d'indice et de structure de taux les moins élevés du marché bancaire avec un classement en 1A sur la classification Gissler.

3 % de l'encours de la ville du Havre présentent des risques plus importants de variation sur ses annuités de remboursement, ce qui limite le risque d'effet significatif sur l'annuité totale. Une telle situation sécurise l'évolution de la charge financière de la dette jusqu'à son terme.

La chambre observe par conséquent que l'objectif d'une gestion saine de l'encours de dette est atteint.

E - Stabiliser les taux d'imposition communaux

La ville du Havre n'a pas souhaité utiliser le levier de la fiscalité locale, qui aurait pu améliorer l'autofinancement, et s'est fixé un objectif complémentaire de stabilité des taux d'imposition communaux.

¹⁶ La signature en 2009 d'une charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales et la diffusion de la circulaire du 25 juin 2010 ont permis de mettre fin à la commercialisation des produits structurés à risque.

Le tableau ci-après présente les taux votés chaque année par le conseil municipal depuis 2011 :

| En % | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| taux TH | 19,84 | 19,84 | 19,84 | 19,84 | 19,84 | 19,84 | 19,84 |
| taux TF bâti | 29 | 29 | 29 | 29 | 29 | 29 | 29 |
| taux TF non bâti | 27,5 | 27,5 | 27,5 | 27,5 | 27,5 | 27,5 | 27,5 |
| taux moyen de la fiscalité locale du Havre | 25,45 | 25,45 | 25,45 | 25,45 | 25,45 | 25,45 | 25,45 |

Sur la période vérifiée (2012 à 2017), les taux d'imposition de la ville du Havre sont restés identiques à ceux de 2011.

De même, le conseil municipal n'a pas modifié la politique d'abattements communaux sur les bases de taxe d'habitation. Ils sont demeurés à 15 % pour l'abattement général à la base, à 20 % pour les deux premières personnes à charge et à 15 % pour les deux suivantes.

La ville du Havre estime que le manque à gagner de cette politique d'abattement est d'environ 25 % du produit de la taxe d'habitation, soit environ 10 M€ par an (source : ville du Havre « Note sur les informations financières essentielles – CA 2017 »).

Cependant, les ressources fiscales totales de la collectivité résultent aussi des revalorisations des bases d'imposition par le Parlement, de la croissance des bases du bâti d'habitation et d'établissement d'entreprises et de la croissance des autres recettes fiscales comme les droits de stationnement, la taxe afférente aux droits de mutation ou le prélèvement sur les produits des jeux du casino.

Ces paramètres ont permis une croissance des ressources fiscales totales de la collectivité de près de 1,9 % par an sur la période 2012-2016 par rapport à 2011, rythme supérieur à celui de l'inflation.

La chambre observe que l'objectif de stabilité des taux d'imposition recherché par la ville du Havre a été totalement atteint au cours de la période examinée.

F - Poursuivre la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement par la modernisation des services et la rationalisation des achats

Le tableau ci-après permet d'observer l'évolution des « charges à caractère général », brutes et nettes des remboursements obtenus, ainsi que le poids de ces charges nettes dans l'utilisation des recettes de gestion.

Tableau n° 4 : Les charges à caractère général

| en € | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var.annuelle moyenne |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|----------------------|
| Charges à caractère général | 51 269 285 | 50 684 852 | 51 142 217 | 48 461 323 | 47 497 389 | 44 861 706 | 43 765 911 | -2,6 % |
| remboursement de frais à soustraire | 2 584 300 | 2 973 357 | 3 257 331 | 2 999 526 | 2 216 819 | 3 162 790 | 1 399 805 | |
| Charges à caractère général nettes des remboursements de frais | 48 684 985 | 47 711 495 | 47 884 886 | 45 461 797 | 45 280 570 | 41 698 916 | 42 366 106 | -2,3 % |
| en % de produits de gestion | 18,10 % | 17,80 % | 17,40 % | 16,80 % | 17,00 % | 16,40 % | 16,90 % | |

Source : comptes administratifs, traitement CRC

Le montant brut des charges diminue chaque année avec une contraction de 7,5 millions d'euros en six ans.

Des pistes demeurent toutefois à explorer pour dégager de nouvelles économies puisque les frais d'études et honoraires progressent de 5,4 % par an, les frais de déplacements et de missions du personnel de 3,2 % par an, les locations et charges locatives de 3,1 % par an et les frais de publicité, publications et relations publiques de 1,0 % par an.

En définitive, la part des charges à caractère général dans l'utilisation des recettes de gestion est passée, au cours de la période, de 18 à 16 %.

En ce qui concerne les charges de personnel, nettes des remboursements des mises à disposition, l'évolution de leur montant est favorable bien que d'une ampleur modeste (-0,6 % par an en moyenne entre 2012 et 2017). La masse salariale est stabilisée autour de 130 M€. Ce constat positif est atténué par l'évolution du poids relatif de la masse salariale dans l'utilisation des produits de gestion, qui connaît une progression régulière au cours de la même période, de 48,9 % en 2012 à 51,8 % en 2017. La commune souligne que la progression enregistrée entre 2011 et 2012 doit être neutralisée à hauteur de 1,9 M€ par la reprise d'activité d'associations qui, auparavant, bénéficiaient d'une subvention communale. La même explication n'est pas transposable aux années suivantes.

Les charges nettes de personnel pèsent donc de plus en plus dans l'utilisation des ressources et limitent les marges de manœuvre de la collectivité.

En 2016, une baisse des charges de personnel est intervenue en lien avec la modification des modalités de mutualisation des fonctions supports avec la communauté d'agglomération. Certaines de ces fonctions étaient assurées jusqu'en 2015 par des agents de la ville dont le coût était partiellement remboursé par la communauté d'agglomération. A compter de 2016, ces agents ont été mutés à la communauté, la quote-part de leur coût correspondant à des prestations réalisées pour Le Havre venant en déduction de l'attribution de compensation versée par la communauté d'agglomération à la ville.

Cette nouvelle modalité ne modifie pas la progression des charges de personnel dans l'utilisation des produits de gestion.

Si la chambre observe que des économies ont été dégagées sur les budgets d'achats de consommables et de prestations, la modernisation des services n'est pas suffisante pour accroître la productivité des charges de personnel.

L'objectif de poursuivre la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement est engagé mais n'est pas complètement atteint.

G - Stabiliser la masse salariale à périmètre constant

La collectivité a retenu un objectif de stabilisation de la masse salariale à compter du débat d'orientations budgétaires pour 2014. Elle estime que la baisse des dotations de l'Etat et l'augmentation de sa contribution à la péréquation entre communes, sont telles que les seules économies sur les charges à caractère général ne lui permettront plus de maintenir sa capacité d'autofinancement.

Suivant les données communiquées dans les rapports d'orientations budgétaires, le nombre d'agents a baissé. Il est passé, en nombre d'équivalents temps plein, de 3 316 en 2012 à 3 189 en 2015 et les charges totales de personnel sont passées de 137,7 millions d'euros en 2012 à 133,5 millions d'euros en 2017, comme présenté dans le tableau ci-après :

Tableau n° 5 : Composition des charges de personnel

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Charges de personnel interne | 137 367 154 | 139 406 186 | 140 661 904 | 141 299 954 | 131 327 803 | 133 254 921 |
| + Charges de personnel externe | 346 603 | 323 086 | 311 650 | 230 550 | 279 761 | 316 506 |
| Charges total de personnel | 137 713 757 | 139 729 271 | 140 973 554 | 141 530 504 | 131 607 564 | 133 571 429 |

Source : données retraitées par la direction des finances de la ville du Havre (2012-2016), compte administratif (2017).

Au regard des objectifs de la collectivité, c'est une décélération annuelle moyenne de - 2,6 % par an depuis 2015 qui est constatée.

Toutefois, en 2016, la diminution apparente de 7 % par rapport à 2015 résulte, comme l'indique le rapport d'orientations budgétaires, de ce que 225 agents ont été transférés à la communauté d'agglomération havraise.

Sous cette réserve, la chambre constate que l'objectif, fixé à compter de 2014, de stabiliser la masse salariale a été atteint à la faveur d'un effet de périmètre.

H - Conclusion sur la mise en œuvre de la stratégie financière : un autofinancement qui peut être amélioré

Sur les huit objectifs de stratégie financière identifiés à travers les rapports d'orientations budgétaires, la collectivité en a réellement atteint quatre :

- donner la priorité à l'investissement par la réalisation du programme pluriannuel 2009-2014 et l'engagement de celui de 2015-2020 ;
- assurer un financement équilibré des investissements ;
- faire reposer les financements par emprunts sur un encours dont la gestion est saine ;
- maintenir inchangés sur la période examinée les taux de la fiscalité locale et les niveaux d'abattement sur les bases de taxe d'habitation.

Les actions de maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement ont essentiellement porté sur les charges à caractère général et les subventions aux associations. Les actions de modernisation des services n'ont pas permis des gains significatifs de productivité du personnel. La masse salariale a été réduite mais à périmètre non constant.

Sur la période examinée (2012-2017), il en résulte une baisse de 3,9 % par an en moyenne de l'excédent brut de fonctionnement, résultat de l'exploitation directe des services municipaux.

La ville éprouve davantage de difficultés à maintenir l'autofinancement dont la dégradation est plus nette. En effet, la capacité d'autofinancement brute diminue de 6,2 % par an.

Le passage du résultat de l'exploitation des services municipaux (excédent brut de fonctionnement) au résultat de la section de fonctionnement (capacité d'autofinancement brute) est présenté dans le tableau suivant.

Tableau n° 6 : La capacité d'autofinancement

| en millions d'euros | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | Var. annuelle moyenne |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------|
| Excédent brut de fonctionnement | 44,2 | 41,3 | 45,3 | 42,9 | 41,3 | 40,9 | 34,8 | -3,91% |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>16,50%</i> | <i>15,40%</i> | <i>16,40%</i> | <i>15,90%</i> | <i>15,50%</i> | <i>16,10%</i> | <i>13,90%</i> | |
| +/- résultat financier | -6,5 | -7 | -7,5 | -7,8 | -7,4 | -7,1 | -6,3 | |
| - Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux | -5,2 | -4,7 | -4,7 | -5 | -5,1 | -4,7 | -6,22 | |
| +/- Déficit ou excédent des opérations d'aménagement | 0 | -0,2 | 0,7 | -0,8 | 0 | -5,3 | 0 | |
| +/- Autres produits et charges exceptionnelles | 1,4 | 0,4 | -2,1 | 0,7 | 0,3 | 0,2 | 0,8 | |
| CAF brute | 33,9 | 29,8 | 31,7 | 30,1 | 29,1 | 24 | 23,06 | -6,22% |
| <i>en % des produits de gestion</i> | <i>12,60%</i> | <i>11,10%</i> | <i>11,50%</i> | <i>11,10%</i> | <i>10,90%</i> | <i>9,50%</i> | <i>9,20%</i> | |

Source: comptes administratifs, traitement CRC.

Comme indiqué précédemment, dans un contexte où les collectivités doivent contribuer au retour à l'équilibre des finances publiques du pays, les actions effectivement menées par la collectivité pour économiser sur les charges de gestion sont insuffisantes pour empêcher une érosion de l'excédent brut de fonctionnement, qui diminue régulièrement depuis 2013.

Le résultat financier déficitaire est essentiellement constitué de la charge annuelle des intérêts de la dette communale. Jusqu'en 2016, cette charge nette a progressé de 1,9 % par an.

Enfin, le résultat exceptionnel est systématiquement déficitaire. En fait, il comporte une part récurrente, qui correspond aux engagements hors bilan de la collectivité et aux subventions qu'ils nécessitent : services publics industriels et commerciaux, délégations de service public, concessions d'aménagement. Ils absorbent 14 % de l'excédent brut de fonctionnement de la période 2012-2016 et représentent au total 10 M€ en 2016 contre 5 M€ les années précédentes. Les données de 2017 confirment cette tendance. Or l'examen de la fiabilité des comptes a révélé des cas de mauvaise maîtrise des flux financiers avec ces opérations : avances pluriannuelles versées sans être retracées au budget, subventions dont les règles de calcul ne sont pas fixées par le conseil municipal, compte rendu annuel d'aménagement non soumis au conseil municipal.

Les charges futures de ces opérations doivent donc être davantage prises en compte dans l'information du conseil municipal comme dans la projection de l'équilibre financier de la commune.

Pour restaurer ses marges de manœuvre, la collectivité devrait chercher à redresser son excédent de fonctionnement en obtenant plus de résultats par des mesures d'économies et de performance, à défaut de quoi elle serait dans la nécessité de revoir à la baisse son programme d'investissement.

VI - LES OPÉRATIONS FUNÉRAIRES

A - Les attributions exercées par le maire au nom de l'Etat

L'article L. 2122-27 du code général des collectivités territoriales précise que le maire est chargé de fonctions spéciales qui lui sont attribuées par la loi. Parmi celles-ci, trois concourent à la gestion des opérations funéraires.

1- La gestion de l'état-civil

En application de l'article L. 2122-32 du code général des collectivités territoriales, le maire et les adjoints sont officiers d'état-civil. L'article 34-1 du code civil leur confie l'établissement des actes de l'état-civil sous le contrôle du procureur de la République.

L'article 78 dudit code précise qu'ils dressent l'acte des décès survenus dans la commune, sur la déclaration d'un parent du défunt ou sur celle d'une personne possédant sur l'état-civil de la personne décédée les renseignements les plus exacts et les plus complets qu'il sera possible.

A la ville du Havre, la réception des déclarations de décès et l'établissement des actes sont assurées par le service « Etat-Civil/Accueil unique ».

Partie intégrante de la direction de la modernisation des relations avec les usagers, ce service accueille les familles havraises dans leurs démarches légales, d'inscription et, le cas échéant, de règlement, aussi bien pour l'état-civil, les activités scolaires et périscolaires que celles culturelles, artistiques, sportives et de loisirs organisées par la municipalité.

L'établissement des actes de décès s'intègre donc dans une polyvalence de fonctions que ce service assume avec le concours d'environ 70 agents municipaux.

Suivant l'adresse du lieu de décès, la déclaration doit être effectuée à l'hôtel de ville, dans l'une des trois mairies annexes (Graville, Sanvic, Bléville) ou à la mairie de la commune associée de Rouelles. Une seule exception concerne les décès intervenant à l'hôpital privé de l'Estuaire. Après son déménagement en 2012 dans le quartier de Bléville, les déclarations ont continué à être reçues à l'hôtel de ville.

A partir des données enregistrées sur la base informatique de la ville, il ressort qu'en 2016, 72 % des déclarations de décès ont été faites par des opérateurs de services extérieurs de pompes funèbres, agissant sur mandat de la famille, 26 % par un membre de la famille ou une personne proche, et 2 % par un officier de police judiciaire, un cadre d'un établissement de santé ou médico-social ou un tiers dont le lien avec le défunt n'est pas précisé.

Pour les différentes prestations assurées par le service « Etat-civil/Accueil unique », la règle générale est que les usagers sont reçus dans l'ordre de leur arrivée, avec l'aide d'un système de tickets pour l'hôtel de ville et les mairies de Bléville, Sanvic et Graville.

Comme pour l'ensemble des actes d'état-civil, les actes de décès établis au cours d'une journée sont envoyés le lendemain par transmission automatique et par fax à l'INSEE Nord. La ville a communiqué à la chambre les données de l'activité d'état-civil dont il est rendu compte chaque année depuis 2012 au conseil municipal pour qu'il en prenne acte.

Pour déterminer le nombre de décès des Havrais, il y a lieu d'ajouter aux décès déclarés, les personnes havraises décédées à l'extérieur et d'en retrancher les personnes non havraises décédées au Havre.

Les décès

| Années | Nombre de décès déclarés | Plus havrais décédés à l'extérieur | Moins havrais décédés au Havre | Total décès havrais |
|--------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------------|---------------------|
| 2012 | 1374 | 674 | 292 | 1756 |
| 2013 | 1353 | 670 | 286 | 1737 |
| 2014 | 1295 | 720 | 266 | 1749 |
| 2015 | 1357 | 762 | 277 | 1842 |
| 2016 | 1246 | 768 | 275 | 1739 |

Source : ville du Havre, données communiquées au conseil municipal.

Pour 2016, l'information délivrée au conseil municipal porte sur 104 décès de moins que ce qu'indique la base informatique « état civil ». Cet écart s'explique, selon la commune, par l'omission dans le chiffre communiqué au conseil municipal, des décès déclarés à la maire annexe de Bléville et d'un jugement déclaratif d'absence.

La ville explique que la méthode de production des statistiques pour le rapport au conseil municipal est en cours de révision.

2- La police des funérailles

L'article L. 2213-14 du code général des collectivités territoriales prescrit une surveillance lors d'opérations de fermeture des cercueils avant leur transport pour dépôt en concession ou crémation.

Au Havre, ces opérations sont effectuées par des vacations de la police nationale qui, conformément aux dispositions du code général des collectivités territoriales, donnent lieu à paiement au taux fixé par le maire, soit 20 € depuis 2010.

Conformément à l'article R. 2213-50 du CGCT, à la fin de chaque mois, le maire doit dresser un relevé comportant les vacations à verser par les familles pendant le mois et la désignation des fonctionnaires ayant participé aux opérations mentionnées à l'article R. 2213-48.

Le maire délivre à la partie intéressée (la famille ou son mandataire) un bulletin de versement indiquant le détail des sommes à payer. Le relevé est transmis au receveur municipal qui, après émargement, reverse l'intégralité du produit des vacations à un fonds d'Etat dont le bénéfice est destiné aux agents.

La ville du Havre a produit les relevés mensuels de 2012 à 2016. La recette perçue auprès des familles en 2016 s'établit à 23 540 €.

La chambre observe qu'à compter de 2013, la ville ne consigne plus la désignation des fonctionnaires ayant surveillé les opérations. Pour l'avenir, le maire indique que le délégataire de la commune se serait engagé à tenir ce registre de police.

3- L'organisation d'un service de pompes funèbres aux personnes sans ressources

L'article L. 2223-27 du code général des collectivités territoriales dispose que le service des pompes funèbres est gratuit pour les personnes dépourvues de ressources suffisantes. C'est à la commune qu'il appartient de prendre en charge les frais d'obsèques de ces personnes.

La ville du Havre considère qu'elle n'organise plus de service municipal des pompes funèbres depuis le 1er janvier 1998, hors exhumations administratives. C'est pourquoi le service des affaires funéraires de la direction des espaces verts assure l'inhumation des indigents en confiant cette prestation à une entreprise.

Suivant le décompte produit, la ville assure pour cette mission légale une dépense annuelle de 16 000 € à 31 000 € selon les années, hors coût de gestion, prise en charge sur le budget général.

B - Les spécificités du service extérieur des pompes funèbres de la ville du Havre

1- La ville du Havre indique ne pas avoir conservé de service extérieur des pompes funèbres

L'article L. 2223-19 du code général des collectivités territoriales définit le service extérieur des pompes funèbres.

En dehors de ce service, la ville assure depuis 1982, en gestion directe, la construction et l'exploitation d'un crématorium municipal.

La ville du Havre indique qu'à la fin du monopole légal, le conseil municipal n'a pas renouvelé une ancienne concession de service extérieur de pompes funèbres et a décidé, en 1998, de remettre le service à la concurrence.

Cependant, aucune décision explicite n'a été prise en ce sens et la ville assure elle-même un service produisant des biens correspondant à la définition du service funéraire, notamment les cercueils, boîtes à ossements, reliquaires et urnes nécessaires aux inhumations administratives et aux crémations visés par les 4° et 8° de l'article L. 2223-19 du CGCT.

En 2010, le conseil municipal a décidé la création d'un complexe funéraire comportant un funérarium et un crématorium, dont la construction et l'exploitation seraient déléguées. Après mise en concurrence et signature d'un contrat de concession, celle-ci devrait être effective dès la mise en service du nouveau complexe. Cette procédure et le contrat signé seront examinés ci-après. La tarification des services mentionnée dans le document joint au contrat, intitulé « grille des tarifs de service public », se réfère à des prestations de services extérieurs de pompes funèbres au sens de l'article L. 2223-19 du code général des collectivités territoriales. Ces prestations sont l'accompagnement dans la préparation et la réalisation de la cérémonie simple, l'accompagnement dans la préparation et la réalisation d'une cérémonie personnalisée, la dispersion des cendres au cimetière de Bléville.

En conclusion, aux termes d'un bail emphytéotique du 20 juin 1974, il existe un service municipal de « chambre funéraire ».

2- L'existence et le mode de gestion d'une « chambre funéraire »

a- La concession initiale

Par délibérations du 9 novembre 1973, la ville du Havre avait passé deux conventions avec la société des Pompes Funèbres Générales¹⁷.

¹⁷ Aux droits de laquelle est venue la société OGF.

Aux termes du premier contrat, la ville a donné à la société un terrain en bail emphytéotique. Ce terrain est issu d'un déclassement du domaine public du cimetière Nord de la ville. Du point de vue de l'activité de funérarium, il représente donc un emplacement commercial remarquable.

Le bail a été consenti pour 60 ans à compter de son approbation, soit jusqu'au 20 juin 2034, moyennant une redevance annuelle à l'origine de 10 francs.

La condition essentielle du contrat est que la société doit « construire sur le terrain loué, en une ou plusieurs tranches, un ensemble immobilier à usage de funérarium comprenant :

- « entre le terrain...et le cimetière du Nord, une clôture sans possibilité de passage...,
- une chambre funéraire répondant à la définition de l'article 5 du décret du 27 avril 1889, qui sera un service municipal concédé...,
- et un dépôt mortuaire pouvant recevoir les corps après mise en bière et une salle de réunion pour les cérémonies religieuses ou laïques, qui seront exploités librement par la société des Pompes funèbres Générales qui y admettra, à la demande des familles, les corps des personnes décédées. »

La société « s'engage à ce que pendant toute la durée du bail, la capacité de la chambre funéraire soit suffisante pour répondre aux besoins ordinaires de la ville. »

Aucune clause n'envisage de rupture anticipée du contrat.

Il est prévu qu'à la fin du bail, les constructions deviendront propriété de la ville sans indemnité. Cependant les deux parties s'engagent à se rapprocher pour examiner la possibilité pour la société de rester dans les lieux comme locataire.

Le bail renvoie à une autre convention, conclue entre la collectivité et OGF, pour la concession de la gestion de la chambre funéraire. Si, à son expiration, celle-ci n'était pas renouvelée, la ville s'engage à faire connaître si elle désire acquérir pour elle-même, faire acquérir par un autre concessionnaire ou louer les locaux et le matériel affecté à l'exploitation du service concédé.

En effet, aux termes d'un second contrat séparé, la ville avait délégué à la même société la gestion de la chambre funéraire.

Il est rappelé par cette convention que la société, aux termes d'un bail emphytéotique, accepte d'aménager ou de faire aménager un ensemble dit « Funérarium ».

« La société... assurera, pour partie à titre de concessionnaire, pour partie à titre privé, la gestion de cet ensemble, étant précisé qu'elle demeurera propriétaire des locaux pendant toute la durée du bail et, qu'en qualité de concessionnaire, elle sera autorisée à percevoir, pour son compte personnel, les taxes prévues à l'article 29 de la loi de Finances du 17 juillet 1889. »

Conclue pour une durée de trente ans à compter de la mise en service, la convention prévoit son tacite renouvellement par périodes de dix ans.

b- Le passage à une exploitation « privée » de la chambre funéraire

1) La décision de résilier la concession d'exploitation de la chambre funéraire

La convention de délégation de service public d'exploitation de la chambre funéraire venait à échéance le 15 janvier 2006.

Par délibération du 19 décembre 2005, le conseil municipal a autorisé la signature d'un avenant prolongeant la convention jusqu'au 15 janvier 2007 et décidé de résilier la convention à cette date.

L'avenant précise que la mise en œuvre de la clause de tacite reconduction de la convention initiale par périodes de 10 ans est devenue inapplicable compte tenu de l'évolution de la législation, sauf publicité et mise en concurrence préalable prévue à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales.

En réponses aux interrogations de la chambre, la collectivité a indiqué que le conseil municipal avait décidé de résilier la convention.

Toutefois, en l'état des pièces communiquées, aucune délibération n'a mis fin au service municipal dit de la chambre funéraire. C'est même dans l'intérêt des familles, pour maintenir le service dans l'attente de ses nouvelles modalités d'exploitation, que le contrat de concession d'exploitation a été prorogé d'un an.

Le conseil municipal n'a pas davantage décidé de l'exploiter en régie ou d'en confier l'exploitation à un tiers. Si la commune a un pouvoir de considérer qu'en mettant un terme au contrat d'exploitation, elle faisait de même pour le service public, selon la chambre, les deux opérations sont distinctes.

En l'absence de décision explicite, c'est finalement sans base juridique que, depuis le 17 janvier 2007, la société exploite le service public de « chambre funéraire » à titre privé. Elle a poursuivi la perception des recettes correspondant à l'admission, la conservation et la présentation des corps des défunts avant leur mise en bière, ce qui correspond au service municipal créé en 1973.

2) La ville considère que le funérarium est dorénavant privé

Selon la ville, la phrase du bail emphytéotique « ...qui seront exploités librement par la société des Pompes funèbres Générales qui y admettra, à la demande des familles, les corps des personnes décédées », s'applique, compte tenu du pluriel « seront », aux items de l'énumération qui précède, à savoir à la fois :

- à « une chambre funéraire répondant à la définition de l'article 5 du décret du 27 avril 1889, qui sera un service municipal concédé..., »
- et à « un dépôt mortuaire pouvant recevoir les corps après mise en bière et une salle de réunion pour les cérémonies religieuses ou laïques. »

Elle indique que, si un avenant au bail emphytéotique aurait pu « le nettoyer », l'extension de l'exploitation privative aux anciens locaux du service municipal concédé n'aurait pu donner lieu à aucune négociation, compte tenu de cette rédaction incertaine.

Enfin, elle rappelle que la fin du monopole a conduit à permettre l'exploitation d'un funérarium par une entreprise privée.

Cependant, la chambre souligne que le bail emphytéotique qualifie bien la « chambre funéraire » de « service municipal concédé ».

Il ne s'agit pas là d'un service municipal de « funérarium » au sens du code général des collectivités territoriales mais d'un service public havrais, une « chambre funéraire » destinée à l'accueil et à la présentation des défunts avant toute mise en bière.

Ce service permet aux familles les plus modestes, moyennant un tarif contrôlé par la municipalité, de présenter le corps de leurs défunts et de permettre que leur soient rendus les derniers hommages avant la mise en bière, ce que les logements modernes exigus rendent inconfortable.

Si la rédaction actuelle du code général des collectivités territoriales autorise les entreprises et les associations à construire et exploiter des funérariums, elle le permet aussi aux municipalités. Le texte n'indique pas que celles-ci doivent abandonner les funérariums existants aux dites entreprises. Cette rédaction n'interdit pas à une municipalité de définir un périmètre différent pour le service municipal, suivant son appréciation de l'intérêt général.

Le bail se réfère à une définition ancienne de la « chambre funéraire ». Mais c'est la volonté des parties de retenir cette définition et aucune clause du bail n'en conditionne la pérennité. Ces clauses sont donc toujours opposables aux co contractants.

Au cas particulier, le périmètre d'un service municipal est donc clairement établi et aucune disposition légale n'impose au conseil municipal, qui a seul qualité pour décider, d'y mettre fin.

C'est d'ailleurs sur la base des termes de ce bail que le conseil municipal a approuvé un premier contrat de concession de l'exploitation de la « chambre funéraire ».

A cet égard, la lecture des règlements intérieurs du funérarium montre qu'en réalité, au moins depuis 1997, l'emphytéote ne respecte plus la séparation contractuelle du bail emphytéotique. Celui-ci distingue en effet une salle de présentation des corps des défunts avant leur mise en bière (service municipal) des salles de présentation des cercueils (service privé). L'organisation des lieux révélée par les règlements n'apparaît plus conforme à cette distinction.

- 3) Deux avantages ont été consentis à l'emphytéote sans contrepartie pour la ville ou les usagers

Par l'absence de décision soumise au conseil municipal sur le mode de gestion de la « chambre funéraire », la société a acquis en 2007 l'avantage de pouvoir exploiter « privativement » ce service, avec des tarifs qui ne sont plus fixés par le conseil municipal ou par un contrat approuvé par le conseil municipal.

Mais tel n'est pas le seul avantage consenti à l'emphytéote. Le bail emphytéotique oblige celui-ci, jusqu'en 2034, à « construire sur le terrain loué, en une ou plusieurs tranches, un ensemble immobilier à usage de funérarium comprenant... une chambre funéraire » dont « la capacité... soit suffisante pour répondre aux besoins ordinaires de la ville. » Et plus loin « à l'expiration du bail emphytéotique, lesdites constructions et améliorations deviendront de plein droit la propriété de la ville du Havre et ce, sans aucune indemnité ni remboursement de frais quelconques et dans l'état où lesdites constructions se trouveront, sans autre garantie que leur bon état d'entretien et de réparations courantes. » Si le maire considère que ces clauses ne sont plus adaptées, la chambre rappelle qu'elles forment toujours la loi des parties.

Dès lors que le bail se poursuit sans avenant, la commune reste toujours en droit d'exiger que la société fournisse un équipement « suffisant pour répondre aux besoins ordinaires de la ville » et en bon état d'entretien et de réparations.

Par la signature, le 28 septembre 2012, d'un contrat de délégation de la construction d'un nouveau complexe funéraire, la ville a renoncé tacitement à demander à l'emphytéote d'exécuter la contrepartie prévue au titre de ses obligations contractuelles.

4) Conclusion

La chambre observe qu'il n'est produit aucune décision du conseil municipal mettant fin au service municipal de « chambre funéraire », le bail ne valant pas titre régulier pour l'exploiter.

Le bail emphytéotique actuel du funérarium du cimetière Nord n'autorise pas son titulaire à admettre les corps des défunts avant leur mise en bière, à les y conserver et présenter et à facturer ces prestations aux familles.

Dès lors, la chambre invite la ville du Havre à mettre sans délais un terme à cette situation.

Elle observe également que ce bail fait obligation à l'emphytéote d'assurer par des tranches successives de travaux que le funérarium a une capacité suffisante pour faire face aux besoins ordinaires de la ville.

Dès lors, la décision de construction d'un nouveau complexe funéraire traduit le constat que l'emphytéote se trouve de fait exonéré de l'obligation d'étendre son équipement en fonction des besoins de la collectivité.

3- L'information donnée aux familles

Dès lors qu'elle se considère absente de tout service extérieur de pompes funèbres, la ville du Havre ne s'est pas dotée d'un règlement municipal des pompes funèbres.

Sur le site internet de la ville, sous la rubrique « faire face au décès d'un proche », il est indiqué aux familles : « vous devez également contacter le funérarium qui fera enlever le corps du défunt pour sa conservation. »

Le mot « le funérarium » sur le site de la ville renvoyait aux coordonnées du funérarium du Havre et donc de l'emphytéote. A la suite de l'observation de la chambre, cette mention a été supprimée.

Cela ne se conçoit que s'il s'agit du service municipal chargé d'accueillir les corps des défunts le temps pour la famille d'organiser la mise en bière et les obsèques. S'il n'y avait plus de service municipal et que le funérarium du Havre était privé, comme l'affirme la collectivité, une telle situation représenterait une immixtion de la ville sur le marché des funérariums désormais ouvert aux entreprises et associations.

Par ailleurs, l'article L. 2223-21-1 du code général des collectivités territoriales précise que les devis-type des établissements habilités par la préfecture doivent être déposés auprès notamment de la ville. Ceux-ci doivent pouvoir être consultés selon des modalités définies, dans chaque commune, par le maire.

La ville du Havre met à la disposition du public, sur son site internet, la liste des établissements habilités qui lui a été communiquée par la préfecture de la Seine-Maritime.

Aux services Etat-Civil/accueil des publics, Gestion des opérations funéraires et Crématorium, ainsi que dans chacune des mairies annexes et à la mairie associée, il est indiqué au public qu'il peut consulter cette liste sur simple demande.

Le site de la ville met également à la disposition des familles un « guide obsèques » donnant la liste des démarches à effectuer et des informations utiles. Ce document renvoie notamment à la liste des établissements habilités.

Il est mentionné : « un devis-type a été promulgué par décret pour aider les familles dans le choix de l'entreprise. Il est à disposition sur simple demande dans tous les établissements mentionnés précédemment et sur lehavre.fr ».

La ville a indiqué n'avoir reçu que le devis-type d'OGF, qu'elle n'a pas communiqué, et a confirmé qu'en l'état du site internet, il n'y figurait pas.

La chambre recommande donc à la ville, qui s'y est engagée, d'exiger des entreprises concernées le dépôt de devis-type puis de les mettre à la disposition du public.

C - La gestion déléguée à un tiers d'un nouveau complexe funéraire regroupant funérarium et crématorium

1- La procédure de passation du contrat de concession d'un nouveau complexe funéraire

a- La délibération de principe sur le mode de gestion du crématorium et du funérarium

Comme indiqué précédemment, par délibération du 18 octobre 2010, le conseil municipal a arrêté le principe d'une délégation de service public portant sur la concession de la réalisation et de la gestion d'un complexe funéraire regroupant un crématorium et un funérarium.

Il est situé au cimetière de Bléville alors que les équipements existants, funérarium exploité par OGF et crématorium municipal, sont jusqu'à ce jour installés au cimetière du Nord.

Comme lui en fait obligation l'article L. 1411-4 du code général des collectivités territoriales, la décision a été prise par le conseil municipal au vu de l'avis de la commission consultative des services publics locaux du 8 septembre 2010.

Cet avis fait suite à un précédent avis émis le 22 juin 2010 sur la même question.

Le second avis diffère du précédent notamment sur un point. Il lève une réserve portée dans le premier, demandant à ce que soit étudié préalablement le projet alternatif d'une délégation de service public portant sur la gestion d'un crématorium et d'un funérarium sur le site actuellement exploité, au cimetière du Nord et non, comme proposé au cimetière de Bléville.

b- L'appel à la concurrence

La collectivité s'est conformée aux obligations de publicité et de délais telles que prévues par les textes.

Les trois entreprises candidates ont été admises à présenter une offre. Le rapport d'analyse des offres établi par les services municipaux est joint au procès-verbal de la réunion de la commission du 17 juin 2011. La commission recommande d'ouvrir des négociations avec chacune des sociétés et indique quatre thèmes pouvant être inclus dans ces négociations :

- respect des intérêts des riverains ;
- fonctionnalité des circulations et adaptation des volumes au recueillement des familles et à la sérénité des cérémonies ;
- qualité des systèmes de diffusion de la lumière naturelle dans les espaces intérieurs ;
- performance de l'équilibre financier des offres entre modicité des tarifs et niveau d'intéressement versé à la ville.

Le dossier de la négociation a permis de constater l'existence d'un règlement de consultation faisant ressortir neuf critères : qualités architecturales, insertion paysagère, performance énergétique, moyens, méthodologie d'exécution de chaque service délégué, pertinence et attractivité des tarifs, équilibre financier de l'offre, conservation et renouvellement des biens, cohérence des plannings.

Mais il ne ressort pas des dossiers que les candidats aient été mis en mesure de connaître les critères de choix.

c- Le choix du délégataire

Par délibération du 16 avril 2012, le conseil municipal a approuvé le choix de la société OGF en qualité de délégataire. Le rapport soumis au conseil municipal comporte un rapport de synthèse du maire présentant les sociétés admises à présenter une offre et analysant les motifs du choix et l'économie générale du contrat.

La chambre constate que, en la forme, la procédure mise en œuvre respecte celle prescrite par l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales.

2- Les caractéristiques propres à l'organisation du contrat prévue par la collectivité

a- Un risque inhérent au projet de complexe funéraire

La première caractéristique du projet est de mêler dans un seul contrat l'exploitation d'un crématorium et celle d'un funérarium.

A cet égard, le site de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes signale parmi les cas observés de pratiques anticoncurrentielles une telle situation, qui favoriserait des pratiques de captation de clientèle.

Par conséquent, le choix de la ville de confier à un seul délégataire un crématorium et une chambre funéraire l'exposait à un risque de distorsion de concurrence.

Le projet de contrat de concession produit par la collectivité comme étant celui communiqué aux candidats prévoit distinctement les conditions d'exploitation du funérarium et celles du crématorium.

Toutefois, le « document d'orientation fonctionnel » indique : « tous les ensembles fonctionnels et les activités qui s'y pratiquent, bien que décrits séparément, forment un ensemble homogène, indissociable. »

Il contient, en page 23, un schéma fonctionnel qui comporte un accueil « grand public » commun aux deux services et un « accueil technique » impliquant un passage au funérarium suivi de l'accès au crématorium.

Pendant les négociations avec les candidats, la ville a incité l'un d'entre eux à revoir son projet pour offrir un accueil commun.

De surcroît, ce schéma fonctionnel paraît privilégier une implantation de l'équipement dans laquelle le parking est situé côté cimetière et les fours et cheminées côté riverains.

Il est d'ailleurs précisé, page 22, qu'une mutualisation de l'accès et du parking du cimetière et du parking du futur complexe est offerte. Pendant les négociations, la ville a autorisé les candidats à prévoir la création d'une ouverture directe du complexe funéraire vers le cimetière de Bléville.

b- Un périmètre de concession très large

L'exploitation du crématorium demandée dans le projet de contrat de concession inclut l'organisation des cérémonies à la demande des familles et des opérateurs de pompes funèbres. Ce dernier point du cahier des charges a été repris à l'article 28 du contrat effectivement signé.

Cette prestation excède le périmètre de gestion d'un crématorium. Elle n'est d'ailleurs pas assurée actuellement par le crématorium municipal. Elle constitue un des services extérieurs de pompes funèbres, défini à l'article L. 2223-19 du code général des collectivités territoriales.

Or l'article L. 2223-38 du CGCT prévoit que « les locaux où l'entreprise gestionnaire de la chambre funéraire offre les autres prestations énumérées à l'article L. 2223-19 doivent être distincts de ceux abritant la chambre funéraire. »

En ce sens, l'ajout au périmètre de la concession de l'un des services extérieurs de pompes funèbres n'est pas conforme aux dispositions de la loi. Le lieu où est proposé aux usagers un service extérieur de pompes funèbres (organisation de cérémonies de crémation) n'est pas distinct de la chambre funéraire.

3- Les caractéristiques propres au contrat effectivement signé

a- La mise en œuvre de la grille tarifaire du contrat

Le contrat effectivement signé définit aux articles 20 et 28 les prestations attendues pour la gestion et l'exploitation du funérarium et du crématorium.

S'agissant du crématorium, il est possible de comparer les tarifs 2017 du cimetière nord avec ceux du futur complexe funéraire.

Tableau n° 7 : Grille tarifaire du complexe funéraire (2017)

| Prestation de crémation | Crématorium municipal | Crématorium concédé (tarifs valeurs date de mise en service du complexe, point de départ du contrat) |
|---|---|--|
| Adulte domicilié au Havre | 326 € | 592,02 € |
| Adulte domicilié hors du Havre | 488 € | 592,02 € |
| Enfant | Gratuit | 148,30 € |
| Cercueil exhumé contenant un corps inhumé depuis moins de 5 ans | 500 € | 592,02 € |
| Cercueil exhumé contenant un corps inhumé depuis plus de 5 ans | 500 € | 295,41 € |
| Conservation des urnes, le mois | 30 € à partir du 2 ^{ème} mois | 95 € à partir du 3 ^{ème} mois |
| Crémation des pièces anatomiques | Gratuit | de 239,20 € ou 418,60 € suivant petit ou grand modèle |

Source : délibération tarifaire 2017 du conseil municipal du Havre et grille tarifaire jointe au contrat signé.

Pour les familles havraises, la hausse du tarif de base est de 83 %. De surcroît, des prestations jusqu'à présent gratuites seront désormais facturées.

La grille tarifaire comprend par ailleurs des prestations, payantes ou gratuites, de services extérieurs de pompes funèbres (accompagnement dans la préparation et la réalisation des cérémonies, dispersion des cendres au cimetière de Bléville) et des prestations complémentaires (location des salles de cérémonie, service traiteur).

En particulier, l'article 20 comporte la mise à disposition d'une salle de convivialité permettant aux familles qui le souhaitent de se réunir et si elles le désirent, d'y prendre un repas ou une collation. Mais les tarifs mentionnés dans une annexe spécifique comportent deux prestations non prévues au périmètre contractuel.

Tout d'abord, la grille tarifaire prévoit une prestation de mise à disposition des salles de convivialité du crématorium et du funérarium en dehors de toute cérémonie.

Ensuite, la grille comprend une prestation « service traiteur » qui ne recouvre que la mise à disposition de la salle, l'organisation de la réunion familiale et le nettoyage. Mais il est indiqué à la suite du tableau des tarifs que le crématorium fournit les menus types aux opérateurs de manière à ce qu'ils puissent les présenter aux familles puis passer commande du menu choisi.

Ces deux prestations vont au-delà d'une mise à disposition d'une salle de convivialité permettant aux familles de se réunir et si elles le désirent d'y prendre un repas ou une collation.

Pour la seconde, le concessionnaire reçoit l'exclusivité de fournir les repas. Or les comptes de la fourniture des repas sont exclus du compte de résultat du service concédé, ce qui signifie que la recette des repas sera encaissée hors des produits d'exploitation.

La chambre observe que le monopole conféré à l'exploitant du complexe dans la fourniture de repas ou de collation présente un risque de contestation parce que ce service n'est pas inclus dans le périmètre de la concession et que ce monopole ne repose sur aucune nécessité de service.

En outre, ces dispositions sont défavorables à l'intérêt des usagers et de la collectivité. Elles conduisent à ce que l'ensemble de la marge sur les activités issues du contrat ne soit pas reprise dans le compte d'exploitation et ne contribue pas ainsi au financement de l'équipement et à l'équilibre financier.

La chambre recommandait à la ville du Havre de sécuriser le contrat par un avenant. Cependant, eu égard aux difficultés qu'il rencontre pour trouver des prestataires, l'exploitant a récemment fait part à la ville de son souhait de mettre un terme à cette activité et lui a demandé de modifier la convention sur ce point.

b- Le plan de financement de l'investissement

L'article 2 du contrat précise la liste des pièces contractuelles parmi lesquelles « le plan de financement des travaux de construction et de renouvellement du complexe funéraire. »

L'annexe correspondante comporte trois parties : montant prévisionnel des investissements – le plan de financement – le plan de renouvellement.

Le coût prévisionnel des investissements à réaliser est fixé à 4 654 000 € HT.

De plus, le « plan de financement » se présente comme un tableau indiquant sur les vingt ans suivant l'année 1 du contrat (mise en service) la charge annuelle d'amortissement correspondant à un amortissement comptable linéaire et la charge annuelle de frais financiers correspondant à un taux de 6 % calculé pour chaque année sur la valeur de l'investissement, nette des amortissements.

Enfin le plan de renouvellement présente les coûts prévisionnels de maintenance du bâtiment sur 20 ans pour un certain nombre d'opérations. Il ne couvre cependant pas la totalité des travaux de renouvellement et la charge de l'exploitation tels que mentionnés au contrat. Il en va ainsi, par exemple, des travaux de gros œuvre et du matériel incendie, dont le financement n'apparaît pas dans le plan de renouvellement alors qu'ils étaient mentionnés à l'article 16 du contrat.

Un plan de financement est un document permettant de présenter l'adéquation entre les besoins financiers et les ressources disponibles.

En ce sens, l'annexe intitulée « plan de financement » est incomplète. Si elle détaille les recettes et les charges d'exploitation, elle est muette en ce qui concerne les autres ressources disponibles tels les excédents d'exploitation ou les avances du concessionnaire.

L'article 13 « financement » précise que si le coût des travaux est inférieur au coût prévisionnel, le délégataire révisera à la baisse les tarifs de la convention au prorata des chiffres d'affaires prévisionnels de la première année de chaque activité.

Il précise que « le financement ne se limite pas à un financement accordé par un établissement de crédit. La société dédiée est autorisée à recourir à un emprunt auprès d'OGF SA. »

Or l'article L. 511-6 3bis du code monétaire et financier n'autorise pas les prêts au-delà de deux ans entre une société par actions et des entreprises avec lesquelles elle entretient des liens économiques le justifiant.

Enfin, l'article 13 précise que « si l'emprunt est obtenu à de meilleures conditions financières que celles présentées dans l'offre par le candidat, ce dernier en fera bénéficier la ville du Havre à hauteur de 50 %. Cette position s'appréciera au terme du contrat de financement et au plus tard au terme du présent contrat de concession. Le contrat de prêt définitif sera transmis à la ville. »

La chambre observe que le contrat comporte un plan de financement qui peut être amélioré et que l'absence de clause de rendez-vous empêche la ville du Havre de connaître l'évolution des coûts financiers réels.

C'est pourquoi elle recommande à la ville, qui s'est déjà engagée dans cette voie, la plus grande vigilance sur le contrôle de la délégation. A ce titre, la collectivité a dès le mois de février 2018 interrogé le délégataire afin qu'il justifie de la mise en œuvre de plusieurs clauses de la convention, notamment celle relative au financement de l'équipement.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Essai de correspondance entre les enveloppes initiales du programme pluriannuel d'investissement 2009 - 2014 et les enveloppes actualisées au 31 décembre 2016

barreau nord-sud

BARREAU NORD SUD - CREATION - TRAVAUX

développement du nautisme et de la plaisance

NAUTISME / PLAISANCE -

VALORISATION DES BASSINS

entrée de la ville

ENTREE DE VILLE - RD 6015

espaces publics

ABORDS DE LA CITE A DOCKS

ACCESSIBILITE VOIRIE PERSONNES A MOBILITE REDUITE

ACCUEIL DES INDUSTRIELS FORAINS

AMENAGEMENTS DIVERS ESPACES VERTS

CIMETIERE DE BLEVILLE - AGRANDISSEMENT 2EME TRANCHE

CLASSEMENT DES VOIES PRIVEES

COMMERCE EN CENTRE VILLE - FISAC ET HORS FISAC

COMMERCES DE LA PLAGE - TRAVAUX DIVERS ET MATERIEL

CREATION ET MAINTENANCE D'AIRES DE JEUX

DOCKS CAFES/DOCKS OCEANES - AMENAGEMENT

ESPACES VERTS - MAINTENANCE MATERIEL ET OUTILLAGE

EXTENSION DU RESEAU DE VIDEO SURVEILLANCE

FORET DE MONTGEON - AMENAGEMENTS SPORTIF ET LOISIRS -

MAINTENANCE DES CIMETIERES

MAINTENANCE DES EQUIPEMENTS DE LA PLAGE

MAINTENANCE DES ESPACES VERTS

MAINTENANCE DES PARCS DE STATIONNEMENT

MAINTENANCE DES TERRAINS DE SPORTS ET DE PLEIN AIR

MAINTENANCE DU CHAMP DE FOIRE

MAINTENANCE DU RESEAU D'INCENDIE

MAINTENANCE DU TUNNEL JENNER -

MAINTENANCE ECLAIRAGE PUBLIC ET ILLUMINATIONS -

MAINTENANCE ET AMENAGEMENTS DE VOIRIE

MAINTENANCE MATERIEL MARCHES

P.O.R - CREATION D'EQUIPEMENTS ET ESPACES PUBLICS

P.O.R - NOUVEAUX TERRITOIRES DE L'ART -

P.O.R - PASSERELLE VAUBAN -

PARC COLBERT

PARTICIPATION - EXTENSION RESEAU ELECTRICITE

PLAN LUMIERE - ESCALES DE NUIT

POLE CROISIERE - TETE DE LIGNE -

PROPRETE URBAINE - MAINTENANCE ET MATERIEL -
RECONSTRUCTION EQUIPEMENT INCENDIES
RESEAU DE GRANDES VOIRIES
SECTEUR PERRET - DOSSIER UNESCO
SPL DES DOCKS
STATIONNEMENT REGLEMENTE
TERRAINS DE SPORTS ET DE PLEIN AIR - ACQUISITION DE MATERIEL -
VOIRIE STATIONNEMENT - ACQUISITION DE MATERIEL ET TRAVAUX DIVERS
VOIRIE STATIONNEMENT - DEPLACEMENTS URBAINS

études urbanismes, SIGI, subventions d'équipement aux bailleurs sociaux

ETUDES DE REQUALIFICATIONS URBAINES DIVERSES
MAISONS BORLOO - SUBVENTION D'EQUIPEMENT
PASS FONCIER - SUBVENTION D'EQUIPEMENT -
SIGU - ACQUISITION DE MATERIEL ET DE LOGICIELS

implantation antenne science po le Havre

SIENCES "PO" - IMPLANTATION D'UNE ANTENNE -

maintenance et conformité bâtiments municipaux

DEVELOPPEMENT ET MAINTENANCE DES EQUIP. DE SECURISATION ACTIVE DES BATIMENTS
ECONOMIE D'ENERGIE - PROMOTION ENERGIES RENOUVELABLES -
HANDICAP - MAINTENANCE COURANTE
MAINTENANCE DES BATIMENTS COMMUNAUX
MAINTENANCE DES EDIFICES CULTUELS
MAINTENANCE DES EQUIPEMENTS SPORTIFS
MISE EN CONFORMITE DES BATIMENTS (SECURITE ET ACCESSIBILITE HANDICAPES)
MISE EN CONFORMITE DES GARAGES -
PETITE ENFANCE - MATERIEL/TRAVAUX - MAINTENANCE -MISES AUX NORMES
PISCINE REPUBLIQUE - REHABILITATION
RESTRUCTURATION ET AMENAGEMENT DES ECOLES
SALLES MUNICIPALES
SPORTS - AMELIORATION DES EQUIPEMENTS

moyens généraux des services municipaux

ACQUISITION DE LOGICIELS ET MATERIEL INFORMATIQUE
ACQUISITION DE MATERIEL ET MOBILIER DE BUREAU
ACQUISITION DE MATERIEL ET OUTILLAGE POUR LA LOGISTIQUE D'APPROVISIONNEMENT
ACQUISITION/RENOUVELLEMENT DE MATERIEL ROULANT
AFFAIRES GENERALES - MATERIEL/TRAVAUX
AMENAGEMENTS EXCEPTIONNELS DIVERS CCAS
BATIMENT - ACQUISITION MATERIEL ET OUTILLAGE
BUDGET ANNEXE CAVEAUX
BUDGET ANNEXE CREMATORIUM
COMMUNICATION- ACQUISITION DE MATERIEL SPECIFIQUE
COMPLEXE MUNICIPAL DE RESTAURATION MUNICIPALE
CONVENTION FIPH -
DEV CARRIERES ET RELATION SOCIALES ACHAT MATERIEL ET MOBILIER SPECIFIQUES
ETAT CIVIL - PASSEPORT BIOMETRIQUE
FORMATION PROFESSIONNELLE

GARAGES - ACQUISITION DE MATERIEL ET OUTILLAGE
LOGISTIQUE - ACQUISITION DE MATERIEL
MAINTENANCE DES INSTALLATIONS DE TELEPHONIE ET RADIO-TELEPHONIE
MODERNISATION DES SERVICES MUNICIPAUX
MONDE DES ANCIENS COMBATTANTS
MOYENS GENERAUX -
PANNEAUX D'AFFICHAGE ELECTORAL
POLICE MUNICIPALE - MATERIEL

Odysée 21

CENTRE DE LA MER ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE

opérations d'aménagement et de lotissement (Saint-Nicolas, Dombasle, Prony-Courbet)

OPERATIONS D'AMENAGEMENTS ET DE LOTISSEMENTS

part nette acquisitions-cessions

ACQUISITIONS FONCIERES ET RACHAT A L'EPFN -

politique culturelle

ACQUISITION ET RESTAURATION PATRIMONIALE CULTURELLE
ACQUISITION FONDS DOCUMENTAIRE - LE VOLCAN ET SALACROU
EQUIPEMENTS TECHNIQUES ET PEDAGOGIQUES CULTURELS
ETS CULTURELS - MAINTENANCE ET AMENAGEMENTS DIVERS
MUSEUM - RESERVES - J. MACE - TRAVAUX
PLAN "LIRE AU HAVRE"
PROJET CULTUREL - FORT DE TOURNEVILLE
SIRIUS
TRAVAUX ET AMENAGEMENTS DANS LES ETABLISSEMENTS CULTURELS DELEGUES

politique développement social

AGENDA 21 - AIDE AU MONTAGE DES OPERATIONS -
CLUBS DES AINES
COHESION SOCIALE - ACQUISITION DE MATERIEL ET DE LOGICIELS
DEVELOPPEMENT SOCIAL - SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT
EQUIPEMENT ADMINISTRATIF ET PEDAGOGIQUE DES ECOLES
EQUIPEMENTS ANIMATION- TRAVAUX DIVERS
GROUPE P BOUCHEZ - AMENAGEMENTS
HUMANISATION SAUF
MATERIEL DANS LES STRUCTURES D'ANIMATION
MOBILIER SPORTIF - MISE AUX NORMES
MODERNISATION DES OUTILS DE TRAVAIL DU PERSONNEL DES ECOLES
PETITE ENFANCE - ACCUEIL DES ENFANTS
POLE EDUCATIF ET FAMILIAL - MOLIERE
SUBVENTION D'EQUIPEMENT AUX CLUBS SPORTIFS
TERRAINS HILAIRE COLOMBEL / DEMIDOFF SUD

redynamisation des quartiers

BATIMENT LE TROADEC - ETUDES -
CREATION D'IMMOBILIER D'ENTREPRISES
DEVELOPPEMENT COMMERCIAL - TRAVAUX ET MATERIELS DIVERS
GRAND PROJET DE VILLE - TOUS QUARTIERS
HOTELS D'ENTREPRISES BUDGET ANNEXE

MISSION DE PROXIMITE- MAINTENANCE ET MATERIEL -
OPERATION AVENUE DU MONT LE COMTE
QUARTIERS SUD - ANRU -
STRUCT ADMINISTRATIVES DE QUARTIER- TRAVAUX
STRUCT ADMINISTRATIVES DE QUARTIERS EQUIPEMENT

regroupement bâtiments municipaux

RESTRUCTURATION DES ATELIERS L. RICHARDS
TRANSFERT DES ATELIERS L RICHARD - SITE DES MOTEAUX -
TRAVAUX D'ADAPTATION & DE REORGANISATION DE L'HOTEL DE VILLE -

requalification cité Chauvin

REQUALIFICATION DU TERRITOIRE DE LA CITE CHAUVIN

requalification quartiers anciens

AIDES AUX RAVALEMENTS - SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT
AMENAGEMENT DE L'ANCIEN LYCEE J LECESNE
OPAH RU ET QUARTIERS ANCIENS -
REQUALIFICATION DES CENTRES ANCIENS
REQUALIFICATION DU QUARTIER DANTON

restructuration du site Kergomard

RESTRUCTURATION CARCO ET KERGOMARD

restructuration du Volcan intégrant une médiathèque

RESTRUCTURATION DU VOLCAN

travaux voirie en accompagnement du tramway

ETUDES - ACCOMPAGNEMENT DU TRAMWAY