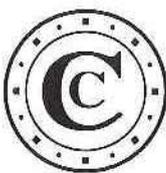


Chambre régionale
des comptes

Nord - Pas-de-Calais,
Picardie



Rapport d'observations définitives et sa réponse

COMMUNE DE LE PORTEL
(Département du Pas-de-Calais)

Exercices 2009 et suivants

Observations délibérées le 10 juillet 2015

SOMMAIRE

| | |
|--|----------|
| SYNTHESE..... | 3 |
| RAPPELS A LA REGLEMENTATION | 5 |
| RAPPELS A LA REGLEMENTATION (SUITE) | 6 |
| RECOMMANDATIONS..... | 7 |
| I. PROCEDURE | 8 |
| II. OBSERVATIONS DEFINITIVES | 8 |
| I - PRESENTATION GENERALE..... | 8 |
| II - LA FIABILITE DES COMPTES | 9 |
| A - LES IMPUTATIONS COMPTABLES | 9 |
| B - LES ANNEXES DU COMPTE ADMINISTRATIF | 9 |
| III - L'EXAMEN DE LA SITUATION FINANCIERE | 10 |
| A - LA SECTION DE FONCTIONNEMENT | 10 |
| 1 - Les produits de gestion..... | 10 |
| 2 - Les charges de gestion..... | 11 |
| 3 - La capacité d'autofinancement brute..... | 12 |
| B - LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS..... | 13 |
| 1 - Le recours à l'emprunt..... | 13 |
| 2 - La cession d'actifs | 14 |
| C - LA SITUATION BILANCIELLE | 14 |
| 1 - Le stock de dettes..... | 14 |
| 2 - Le fonds de roulement et la trésorerie | 15 |
| D - LES PERSPECTIVES FINANCIERES | 16 |
| IV - LE SERVICE D'ASSAINISSEMENT | 17 |
| A - UN SERVICE DELEGUE | 17 |
| 1 - La délégation de service public | 17 |
| 2 - Les nouvelles obligations | 17 |
| 3 - Le compte annuel de résultat de l'exploitation de la délégation..... | 18 |
| B - LE CONTROLE DU SERVICE..... | 18 |
| 1 - L'information sur le service..... | 18 |
| 2 - Le contrôle du délégataire | 19 |
| C - LES INVESTISSEMENTS PRIS EN CHARGE PAR LE BUDGET ANNEXE..... | 19 |
| D - L'ETAT DU RESEAU | 20 |
| E - LE PRIX DU SERVICE D'ASSAINISSEMENT..... | 20 |
| V - L'ORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE..... | 21 |
| A - LA POLITIQUE D'ACHAT | 21 |
| B - LES DELEGATIONS DE SIGNATURE | 22 |
| VI - LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS | 22 |
| A - L'INSTRUCTION DES DOSSIERS DE SUBVENTION | 22 |
| B - L'INFORMATION DES ELUS ET DES CITOYENS | 23 |
| C - LES AIDES ACCORDEES..... | 23 |
| D - LES MISE A DISPOSITION D'AGENTS | 24 |
| E - L'EVALUATION DES ACTIONS..... | 25 |
| VII - LE RECOURS AUX CONTRATS AIDES ET AUX HEURES SUPPLEMENTAIRES | 26 |
| A - LES CONTRATS AIDES | 26 |
| B - LE TEMPS DE TRAVAIL | 27 |

Synthèse

La commune de Le Portel est située au sud de Boulogne-sur-Mer. Sa population, plus jeune, avec moins de ressources que la moyenne nationale, est en diminution. Elle compte, depuis 2012, un peu moins de 10 000 habitants. Elle présente la caractéristique d'être considérée comme une petite station balnéaire, pour sa proximité de la mer, tout en étant classée en zone urbaine sensible.

La commune est lourdement endettée. L'encours, proche de 20 M€, représente une dette par habitant de l'ordre de 2 000 €, plus de deux fois supérieure à la moyenne de sa strate démographique. Elle a en effet recouru à l'emprunt pour financer de nombreux investissements, principalement en raison de son inscription, depuis 2005, dans le programme de rénovation urbaine, cofinancé par l'Agence nationale pour la rénovation urbaine. Si deux tiers des 36 M€ de travaux engagés concernent le logement et sont conduits par l'office Pas-de-Calais Habitat, la collectivité reste maître d'ouvrage des aménagements de voirie. De nouveaux équipements ont été intégrés à ce programme : une médiathèque, la transformation d'un cinéma en espace socio-culturel, une maison de la santé et de la petite enfance, soit au total 11 M€ dont 4 M€ à la charge de Le Portel. Cette dernière a, en outre, voulu accueillir sur son territoire une salle de sports polyvalente à vocation intercommunale, pour les matchs de l'équipe de basket et la tenue de spectacles. Ce projet lui coûtera 1,7 M€ sur un montant total de 18 M€, les autres acteurs locaux apportant la différence.

Ces investissements ont été conduits malgré une situation financière dégradée et une faible capacité d'autofinancement. Cette dernière, qui ne représentait que 0,6 M€ en 2011, soit 3,9 % des produits de gestion, s'est cependant améliorée à la faveur de l'attribution, à la commune, de la dotation de développement urbain depuis 2012, puis d'efforts d'économies sur les charges en 2014. Les marges de manœuvre demeurent faibles : la pression fiscale de la commune est deux fois plus élevée que dans les communes de la même strate, et sa ressource fiscale est stationnaire. Ses dépenses de fonctionnement restent élevées : avec un coût net de 8,4 M€, celles de personnel par habitant sont ainsi de 843 €, contre 513 € pour la moyenne de sa strate démographique. Pour améliorer ses ressources, la commune a un programme de cession d'actifs dont elle espère pouvoir bénéficier à hauteur de 0,6 M€. Elle devra poursuivre les efforts entrepris en gestion pour rétablir sa situation et faire face au programme d'investissement de 11,5 M€ qu'elle envisage de mener jusqu'en 2018.

Le choix effectué de morceler les compétences du service d'assainissement, l'absence de contrôle que la commune effectue sur son délégataire et le défaut d'investissement sur le réseau, ont des conséquences sur l'environnement et le coût du service. L'utilisateur du service de l'eau paye sa facture 191 € de plus que l'utilisateur moyen. Le prix de l'eau, de 5,66 € par m³, est l'un des plus élevés de France ; il est 66 % plus cher que le prix moyen constaté pour les communes de la même strate démographique. Le coût du service de l'assainissement, de 3,88 € par m³, représente 69 % de son prix. Une part importante de ce prix, de l'ordre de 77 %, revient au fermier en charge de ce service depuis 58 ans, renouvelé sans mise en concurrence. Ce coût élevé n'est pas justifié par le montant des investissements effectués sur le réseau communal, vétuste. En 2014, la plage a été classée pour la première fois « insuffisante » dans le classement des eaux de baignade tenu par l'agence de l'eau et l'agence régionale de la santé.

L'organisation de la commande publique souffre de la multiplicité des services intervenants. La mutualisation des services « achats » procurerait des économies d'échelle et une sécurité juridique. L'organisation actuelle ne permet pas d'apprécier les seuils de passation des marchés tous services confondus. La commune a, par ailleurs, recours à un prestataire extérieur pour l'achat de ses denrées alimentaires en dehors de toute procédure de mise en concurrence.

Le soutien aux associations est insuffisamment encadré. Il représente 0,8 M€, soit 6 % des charges de gestion ; 40 % du total des subventions sont versés au club sportif professionnel de basket. Il n'existe pas de procédure formalisée pour l'instruction, le suivi des subventions et l'évaluation des actions financées. En outre, de nombreux soutiens en nature sont apportés, sans valorisation de cette aide et sans conventionnement. Des mises à disposition de personnel ont même été effectuées dans des conditions contestables, sans convention et sans remboursement : quatre emplois de titulaires au profit d'associations sportives, dont un emploi à plein temps, jusqu'en 2013, au club de basket au titre de joueur professionnel, puis de cadre commercial.

Les contrats aidés représentent un tiers des effectifs de la commune, soit 126 emplois en 2014, pour un effectif de 321 agents. Ils occupent fréquemment des emplois permanents alors qu'ils n'ont pas cette vocation.

| Rappels à la réglementation | | | |
|--|----------------|--------------------------------|--------------------|
| | Réalisé | En cours de réalisation | Non réalisé |
| 1 - Imputer au sein du budget annexe de l'assainissement les dépenses afférentes aux travaux de voirie destinées à la collecte des eaux usées, conformément à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales. | X | | |
| 2 - Donner une information précise et complète sur l'état de la dette et les agents non-titulaires, conforme à la présentation prévue à l'arrêté du 27 décembre 2005 modifié relatif à l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux | | | X |
| 3 - Se conformer à l'avis des domaines pour les opérations de cession et d'acquisition immobilière, conformément aux articles L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) et L. 3221-1 du code général de la propriété des personnes publiques. | | | X |
| 4 - Renégocier, à son échéance, le contrat de délégation du service d'assainissement conformément à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales pour la contractualisation de délégations de service public et à l'article L. 1411-2 qui fixe à 20 ans la durée maximum de cette délégation dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. | | | X |
| 5 - Etablir le rapport sur le prix et la qualité de l'eau et de l'assainissement, conformément aux dispositions prévues par l'article D. 2224-3 du code général des collectivités et l'annexe VI de ce même code. | | | X |
| 6 - Respecter les règles de mise en concurrence énoncées dans l'article 1 du code des marchés publics, en matière de publicité, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, effectuer une mise en concurrence formalisée pour les achats de denrées alimentaires. | | | X |

| Rappels à la réglementation (suite) | | | |
|---|----------------|--------------------------------|--------------------|
| | Réalisé | En cours de réalisation | Non réalisé |
| 7 - Respecter les règles de la comptabilité publique pour toutes les commandes : engagement comptable et juridique par le biais de bons de commande signés par le pouvoir adjudicateur ou son représentant, conformément à l'article L. 2131-1 du CGCT. | | | X |
| 8 - Se conformer aux dispositions des articles L. 2313-1 et L. 2131-11 du CGCT pour le vote des subventions et l'information des élus, ainsi qu'aux dispositions du décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006 relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique. | | | X |
| 9 - Adopter des conventions prévoyant le remboursement des rémunérations des agents mis à disposition, conformément au décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux. | | | X |
| 10 - Respecter le cadre réglementaire de production des comptes des associations, dont la forme est précisée dans l'arrêté du 11 octobre 2006 relatif au compte rendu financier prévu par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. | | | X |
| 11 - Adopter une délibération pour les créations de contrats aidés, conformément aux dispositions de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales et mettre en œuvre les mesures de formation des agents qu'elle recrute en contrats aidés, conformément à l'article L. 5134-20 du code du travail. | | | X |
| 12 - Mettre en place un système automatisé de décompte des heures, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. | | | X |

| Recommandations | | | |
|--|-----------------|--------------------------------|---------------------|
| | Réalisée | En cours de réalisation | Non réalisée |
| 13 - Renforcer la capacité d'expertise de la commune dans le domaine de l'assainissement dans la perspective d'une nouvelle délégation de service public et du suivi du contrat, et formaliser les contrôles effectués par la commune sur son délégataire. | | | X |
| 14 - Réorganiser la commande publique, notamment regrouper les services « achats » et « marchés », uniformiser les méthodes de travail, élaborer une nomenclature adaptée à la collectivité permettant de vérifier le respect des seuils de marchés publics. | | | X |
| 15 - Adopter un règlement précisant la procédure à suivre pour l'instruction des demandes de subvention et valoriser les concours apportés en nature. | | | X |

I. PROCEDURE

L'examen de la gestion de la commune de Le Portel a été ouvert le 10 juillet 2014 par lettre du président de la chambre adressée à M. Barbarin, maire.

Par lettre du président en date du 10 juillet 2014, M. Feutry, en sa qualité d'ancien ordonnateur, a été informé de cet examen.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), l'entretien préalable a eu lieu le 3 février 2015 avec le maire et le même jour avec son prédécesseur en fonctions jusqu'au 30 mars 2014.

Lors de sa séance du 19 mars 2015, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises le 22 avril 2015 à l'ordonnateur en fonctions, ainsi qu'à l'ancien ordonnateur.

A sa demande, et conformément à l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, M. Feutry a été auditionné par la chambre, le 10 juillet 2015. Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 10 juillet 2015, a arrêté les observations définitives suivantes :

II. OBSERVATIONS DEFINITIVES

I - PRESENTATION GENERALE

La commune de Le Portel est située au sud de Boulogne-sur-Mer, à proximité d'Outreau, au bord de la Manche sur la Côte d'Opale et à 35 kilomètres de Calais. Sa population diminue. Elle est passée sous le seuil de 10 000 habitants, depuis 2012.

Elle appartient à la communauté d'agglomération du Boulonnais (CAB), qui détient une partie du service de l'assainissement au nombre de ses compétences facultatives, l'épuration des effluents et une partie du service des ordures ménagères. Dans les deux cas, la commune a conservé la collecte.

La plage de la commune, le Fort de l'Heurt, a été classée par l'agence de l'eau et l'agence régionale de la santé en 2014 dans la catégorie « insuffisante » pour la mauvaise qualité de ses eaux de baignade. Cette situation résulte d'une capacité insuffisante de traitement des flux d'eaux usées, du fait de la vétusté du réseau et des déversements en provenance de la commune voisine d'Outreau.

Avec une population de plus de 60 ans représentant 19,7 % de sa population, contre 21,6 % en moyenne nationale, la commune dispose d'une population jeune. Son revenu fiscal moyen par habitant est de 15 395 €, alors qu'il est de 24 247 € au niveau national. La part des foyers non imposables y est de 63,2 %, contre 45,3 % au plan national, et 55,6 % pour la moyenne régionale. Elle se caractérise également par un fort pourcentage de logement social, 12 % contre 3,8 %. Une partie de son territoire est classée en zone urbaine sensible. A ce titre, elle a été inscrite dans le processus de rénovation urbaine en 2005. Cette situation s'est traduite par un vaste chantier de démolition et de constructions de logements sociaux, ainsi que par la création d'équipements et de locaux associatifs.

II - LA FIABILITE DES COMPTES

A - Les imputations comptables

La présentation des comptes est affectée par plusieurs erreurs d'imputation comptable qui nuisent à leur sincérité.

La commune a pris en charge, sur son budget principal, des dépenses concernant les eaux usées qui relèvent du budget annexe de l'assainissement. Cette imputation contrevient à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui interdit aux communes de prendre en charge des dépenses au titre des services publics industriels et commerciaux, sauf décision motivée du conseil municipal. Cette opération s'est répétée à plusieurs reprises, pour des marchés de travaux de voirie intégrant la rénovation de réseaux d'eau usée et en l'absence de toute décision explicite du conseil municipal pour les affecter au budget principal. En 2014, une décision modificative est intervenue pour rectifier l'imputation des travaux d'assainissement de la rue d'Outreau¹, à hauteur de 185 123,69 € en dépenses et de 61 500 € en recettes, afin de les faire porter correctement par le budget annexe.

D'autres dépenses ont été mandatées sur le budget principal pour des travaux d'assainissement, respectivement à hauteur de 199 417 € en 2012 dans le cadre de la rénovation du quartier Carnot et de 94 753 € en 2013² pour la réfection du boulevard Lyautey et de l'avenue de Béthune.

La chambre invite la commune à imputer au sein du budget annexe de l'assainissement les dépenses afférentes aux travaux de voirie destinées à la collecte des eaux usées, conformément au texte précité.

La commune a également imputé de manière erronée la dotation de développement urbain, en section d'investissement et non en section de fonctionnement, en 2012 et 2013 pour respectivement 393 072 et 623 477,22 €. Le comptable a relevé cette erreur d'imputation au cours de l'année 2014 et fait procéder aux rectifications des rattachements non encore intervenus pour 280 078,94 €. Ces erreurs ont entaché la fiabilité des comptes, comme le reconnaît l'ancien maire.

B - Les annexes du compte administratif

Les annexes du compte administratif et du budget primitif comportent plusieurs lacunes ou erreurs qui nuisent à la bonne information de l'assemblée délibérante.

Les indications sur l'état de la dette figurant en annexe IV-A du compte administratif ne correspondent pas avec le montant figurant au compte de gestion. Des différences apparaissent pour chaque exercice de la période examinée :

Concordance de l'état de la dette

| | 31/12/2009 | 31/12/2010 | 31/12/2011 | 31/12/2012 | 31/12/2013 |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Compte de gestion | 17 962 171,68 | 19 733 314,99 | 20 182 934,39 | 20 336 028,64 | 20 536 786,13 |
| Compte administratif | 18 745 599,80 | 17 880 010,64 | 19 398 638,88 | 19 608 292,15 | 19 517 720,80 |
| Ecart | - 783 428,12 | 1 853 304,35 | 784 295,51 | 727 736,49 | 1 019 065,33 |

Source : comptes de gestion et comptes administratifs hors intérêts courus non échus.

¹ Marché n° 2009-10.

² Marchés passés en 2011 (2011-17) et 2013 (2013-10).

Par ailleurs, le tableau récapitulatif des emprunts ne mentionne pas les emprunts indexés. Il n'a pas non plus été actualisé, pour mentionner le transfert des emprunts contractés auprès de Dexia à la Société française de financement local-Caisse française de financement local (SFIL-CAFFIL).

Les annexes des comptes administratifs relatives aux effectifs sont également incomplètes. Ainsi, au 31 décembre 2013, un total de 321 agents est mentionné, représentant 298 emplois permanents à temps complet et 23 emplois permanents à temps non complet. Ils représenteraient 179 équivalents temps-plein travaillé (ETPT) au cours de l'année 2013. Mais le nombre d'emplois de personnels non-titulaires n'est pas renseigné. La commune comprend pourtant un grand nombre d'agents non-titulaires, un tiers de ses effectifs.

L'annexe sur l'état des effectifs n'est pas jointe aux budgets primitifs.

La chambre invite la commune à présenter une information précise et complète sur l'état de la dette, les effectifs et particulièrement les agents non-titulaires, selon les prescriptions définies dans l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

III - L'EXAMEN DE LA SITUATION FINANCIERE³

Les erreurs d'imputation de la dotation de développement urbain ont impacté la présentation des comptes, notamment celle de la capacité d'autofinancement 2012 et 2013 qui a été minorée. L'analyse financière ci-dessous en tient compte.

A - La section de fonctionnement

1 - Les produits de gestion

Evolution des produits de gestion

| En M€ | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Var. annuelle moyenne | 2014 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|---------------|
| Ressources fiscales et d'exploitation (a) | 7,068 | 7,251 | 7,351 | 7,668 | 7,620 | 1,9 % | 7,609 |
| Ressources institutionnelles (dotations et participations) | 4,305 | 4,440 | 4,549 | 4,807 | 4,727 | 2,4 % | 5,301 |
| <i>Ressources institutionnelles retraitées</i> | <i>4,305</i> | <i>4,440</i> | <i>4,549</i> | <i>5,200</i> | <i>5,079</i> | 4,2 % | 5,301 |
| + Fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'Etat | 2,903 | 2,903 | 2,902 | 2,934 | 2,987 | 0,7 % | 3,047 |
| Dotations et fiscalité reversée (b) | 7,207 | 7,343 | 7,451 | 7,741 | 7,714 | 1,7 % | 8,348 |
| <i>Dotations et fiscalité reversée retraitée (b')</i> | <i>7,207</i> | <i>7,343</i> | <i>7,451</i> | <i>8,134</i> | <i>8,066</i> | 2,9 % | 8,348 |
| Production immobilisée, travaux en régie (c) | 0,150 | 0,209 | 0,123 | 0,095 | 0,110 | - 7,4 % | 0,083 |
| = Produits de gestion (a+b+c) | 14,425 | 14,804 | 14,924 | 15,504 | 15,444 | 1,7 % | 16,040 |
| Produits de gestion retraités (a+b'+c') | 14,425 | 14,804 | 14,924 | 15,897 | 15,796 | 2,3 % | 16,040 |

Source : comptes de gestion – net des atténuations de produits – retraité en 2012 et 2013 de la DDU à hauteur respectivement de 393 000 € et 352 000 €.

³ L'analyse fait référence à la notion de strate démographique : celle-ci ne présume pas des caractéristiques démographiques, sociales, économiques de chaque collectivité, au cas d'espèce le classement en ZUS de la commune.

Les produits de gestion évoluent de + 2,1 % en variation annuelle moyenne au cours de la période 2009 à 2014, avec une évolution marquée à partir de 2012. Plusieurs facteurs justifient cette situation :

- la ressource fiscale est peu dynamique en raison de la faiblesse des bases d'imposition et en dépit d'une pression fiscale forte⁴. Le produit fiscal est ainsi de 270 € par habitant pour la taxe d'habitation, alors qu'il est de 185 € pour la moyenne de la strate des communes de 5 à 10 000 habitants. La base nette moyenne totale imposée par habitant s'établit à 1 678 € par habitant, pour les communes de la même catégorie de population, elle représente pour la moyenne de la strate 2 487 € par habitant ;
- la progression des ressources, jusqu'en 2012, s'explique, à la fois, par l'augmentation du taux et de la base d'imposition en 2010, puis par le seul effet de la revalorisation forfaitaire des bases décidé par la loi de finances. Le ressaut significatif de l'année 2012 est lié à la perception par la commune d'une recette supplémentaire de 0,24 M€ à la suite d'un contrôle fiscal de deux sociétés. En dehors de cet impact ponctuel, la revalorisation forfaitaire annuelle est à peine suffisante pour compenser la dégradation de la base taxable liée à la diminution de la population ;
- les dotations versées par l'Etat s'accroissent de 15 % passant de 4,5 M€ en 2011 à 5,2 M€ en 2012. La baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement, de 1,91 M€ en 2012 à 1,87 M€ en 2013, puis de 6,5 % en 2014, soit 0,12 M€⁵, est compensée par le versement par l'Etat, depuis 2012, de la dotation de solidarité rurale (DSR) et de la dotation de développement urbain (DDU). La commune est désormais éligible à la DSR, car sa population est passée sous le seuil de 10 000 habitants.

2 - Les charges de gestion

Evolution des charges de gestion

| En M€ | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Var. annuelle moyenne | 2014 |
|---------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------------|---------------|
| Charges à caractère général | 2,873 | 2,769 | 2,784 | 2,958 | 2,985 | 1,0 % | 2,719 |
| + Charges de personnel | 7,853 | 7,925 | 8,084 | 7,895 | 8,216 | 1,1 % | 8,291 |
| + Subventions de fonctionnement | 1,488 | 1,413 | 1,941 | 1,987 | 1,728 | 3,8 % | 1,686 |
| + Autres charges de gestion | 0,742 | 0,705 | 0,708 | 0,744 | 0,760 | 0,6 % | 0,731 |
| = Charges de gestion | 12,958 | 12,812 | 13,516 | 13,585 | 13,689 | 1,4 % | 13,426 |

Source : comptes de gestion – net des atténuations de charge.

Les charges de gestion ont progressé de 1,4 % en variation moyenne annuelle entre 2009 et 2013. Elles diminuent de 1,9 %, en 2014, du fait d'efforts d'économie entrepris au titre des charges à caractère général et des subventions de fonctionnement, en dépit d'une progression des dépenses de personnel. Celles-ci représentent 57 % des charges courantes. Le ratio par habitant des dépenses de personnel atteint 843 € en 2014, contre 513 € en moyenne dans la strate des

⁴ La fiscalité est plus élevée dans la commune que dans l'ensemble des communes de la même strate au plan national, ou à l'échelon régional. Ainsi, le taux de taxe d'habitation s'élève respectivement à 29,13 % contre 14,41 % et 20,80 %, et le taux de la taxe sur le foncier bâti 45,26 % contre 20,79 % et 26,12 %, celui de la taxe sur le foncier non bâti à 81,30 % contre 62,05 % et 70,66 %. Le taux moyen global de fiscalité locale, pour la seule commune, s'élève ainsi à 36,37 %. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi, prenant en compte l'intercommunalité, est de 165 % alors qu'il s'établit à 88 % pour la moyenne des communes de la strate.

⁵ Deux autres composantes de la dotation globale de fonctionnement sont restées stables, la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, à hauteur de 1,57 M€, la dotation nationale de péréquation, à hauteur de 0,13 M€.

communes de 5 000 à 10 000 habitants. Leur progression, de 1,9% en variation moyenne annuelle, est en partie masquée par le recours significatif à l'emploi de contrats aidés, qui représentent près de 14 % des charges de personnel. Le coût de leur rémunération, hors charges sociales, est en effet de 1,3 M€ en 2014, soit une variation moyenne annuelle de 4,3 % entre 2014 et 2009. Ils sont financés très majoritairement par l'Etat⁶ ; leur part importante constitue un risque en soi pour la commune, puisque celle-ci y a recours pour occuper des emplois permanents, en particulier pour le ramassage des ordures. La disparition du cofinancement occasionnerait pour la commune une charge supplémentaire de 0,8 M€ si cette dernière souhaitait leur substituer des agents titulaires.

La progression de la dépense de personnel est liée au régime indemnitaire. La masse de la rémunération principale a progressé de 0,72 % entre 2009 et 2014 en variation moyenne annuelle, alors que le régime indemnitaire des titulaires, voté par l'assemblée délibérante, progressait de 19 % entre 2009 et 2014, soit 3,6 % en variation moyenne annuelle, passant de 780 à 929 000 €.

Les dépenses de fonctionnement se caractérisent également par une forte intervention en faveur du secteur associatif. La part des dépenses de subventions y représente plus de 12 % des charges courantes, dont la moitié pour les organismes de droit privé. Cette intervention se traduit par un ratio par habitant de 171 € en 2014, presque deux fois et demi plus élevé que celui observé pour la moyenne de la strate des communes de 5 000 à 10 000 habitants, de 71 € par habitant, toutes subventions confondues⁷.

3 - La capacité d'autofinancement brute

L'encours de dette génère une charge financière croissante qui représente près de 6 % des charges courantes, soit 0,82 M€ en 2013 et 0,88 M€ en 2014⁸. La charge d'intérêt additionnée aux charges de personnel représente 61 % des charges courantes, ce qui témoigne de la rigidité de la dépense de fonctionnement. Ceci diminue les marges de manœuvre de la commune et restreint sa capacité à dégager de l'autofinancement. Celui-ci s'est cependant amélioré ponctuellement en 2012, du fait d'une recette fiscale supplémentaire et de l'augmentation des dotations d'Etat : la CAF brute est ainsi passée de 0,58 M€ en 2011, soit 3,9 % de ses produits de gestion, à 1,4 M€ en 2012, soit 9 %. En 2014, elle s'améliore à 1,8 M€, soit 11,2 % de ses produits de gestion, du fait des économies effectuées sur les charges à caractère général.

Le montant de la CAF reste néanmoins en deçà des pourcentages habituellement constatés pour les communes de la strate, qui sont de l'ordre de 15 % des produits de gestion. Elle reste en outre tributaire des dotations de l'Etat.

⁶ Seul le coût résiduel, après remboursement de la part Etat est représenté. De 70 % à 80 % selon le type d'emploi aidé et le profil du bénéficiaire.

⁷ La dépense consacrée par Le Portel reste également bien plus forte que la moyenne de la strate si l'on se réfère à la strate supérieure de 10 à 20 000 habitants qui est de 98 € par habitant.

⁸ Compte tenu du retraitement d'une opération d'ordre d'un montant de 250 000 € passée en 2013 et reprise en 2014.

B - Le financement des investissements

Capacité d'autofinancement nette

| En M€ | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Cumul sur les années | 2014 |
|----------------------------------|----------------|--------------|----------------|--------------|--------------|----------------------|--------------|
| CAF brute retraitée | 0,748 | 1,240 | 0,577 | 1,432 | 1,284 | 5,281 | 1,791 |
| - Annuité en capital de la dette | 0,928 | 0,856 | 0,980 | 1,040 | 1,104 | 4,909 | 1,184 |
| = CAF nette retraitée | - 0,180 | 0,384 | - 0,403 | 0,392 | 0,179 | 0,371 | 0,606 |

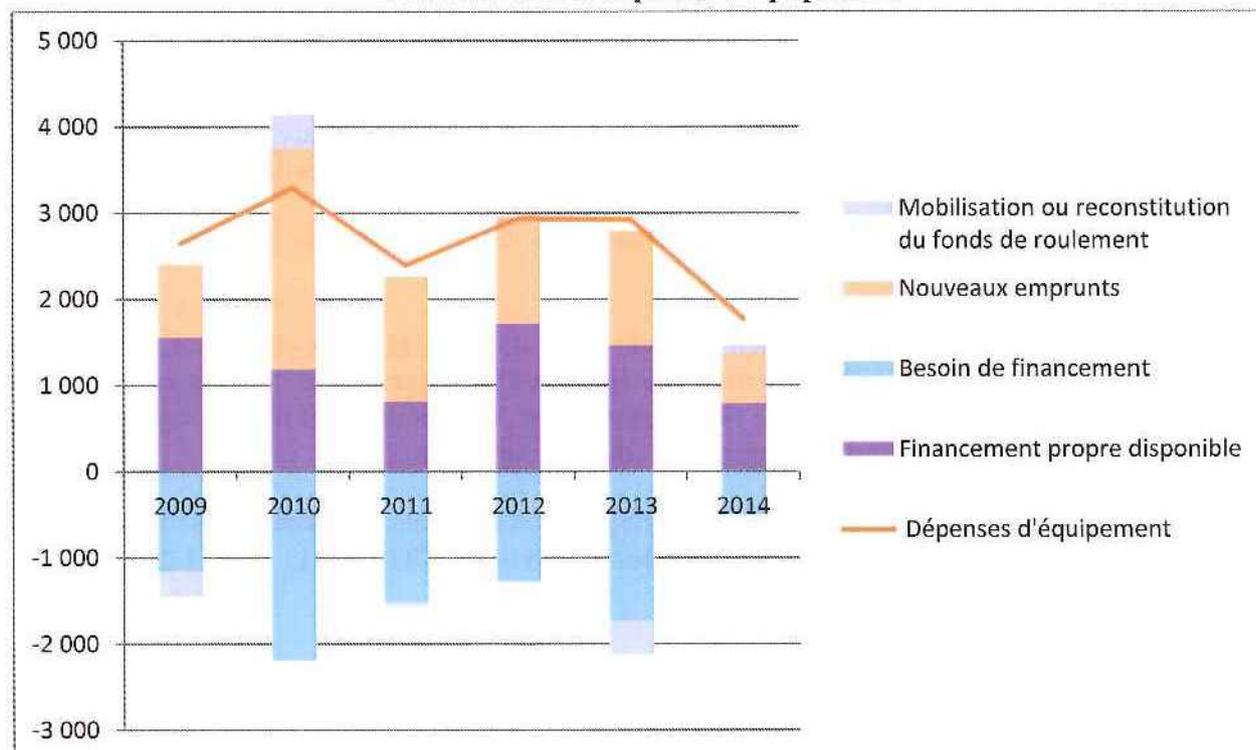
Source : comptes de gestion.

1 - Le recours à l'emprunt

L'autofinancement dégagé permet à peine de couvrir le remboursement en capital de la dette en 2012, 2013 et 2014. La DDU reçue y a principalement contribué.

Le montant des dépenses d'équipement s'est élevé pour les cinq dernières années à plus de 14,3 M€. Il s'établit avec 304 € à un niveau voisin par habitant, de la moyenne de la strate, qui est de 385 €, avec toutefois une capacité de financement inférieure (5 € par habitant contre 28 €). Le financement propre disponible de 6,5 M€ pour ces cinq années, constitué de la CAF nette et des recettes d'investissements, n'a permis de couvrir qu'à peine 47 % de ces dépenses. Le solde a été couvert presque exclusivement par l'emprunt, à hauteur de 7,4 M€, et de manière résiduelle par prélèvement sur fonds de roulement, à hauteur de 0,4 M€. En 2014, le recours à l'emprunt a trouvé ses limites, la commune ayant peine à trouver des prêteurs. Elle n'a pu finalement emprunter que 0,6 M€.

Financement des dépenses d'équipement



Source : comptes de gestion.

Ces dépenses d'investissement sont imputables, pour partie, à des travaux de voirie et de rénovation urbaine, dans le prolongement de la convention passée avec l'ANRU. Le coût de la rénovation urbaine du secteur Carnot, entreprise depuis 10 ans, s'élèvera au final à 35,6 M€. L'essentiel des projets a été porté par l'office Pas-de-Calais Habitat. La démolition d'une tour,

l'immeuble Valès, pour reconstruire une maison de la petite enfance et de la santé, coûtera 3,5 M€. La commune en supportera un coût de 0,6 M€. Les travaux de voirie et d'effacement des réseaux et ceux liés à l'aménagement du quartier Carnot à la charge de la commune représentent plus de 6 M€ et près de 44 % des dépenses d'équipement de la période 2009 à 2013.

Un autre investissement réalisé en 2012 et 2013 a consisté dans la transformation d'un ancien cinéma municipal en espace socio-culturel, la commune se dotant ainsi d'un quatrième lieu d'accueil du public. Le coût de construction de cette nouvelle salle polyvalente s'est élevé à 1,3 M€, dont 0,45 M€ de charge nette pour la commune.

2 - La cession d'actifs

La commune a cédé quelques immobilisations à des montants inférieurs à la valeur nette comptable des biens, soit des cessions qui ont généré des moins-values. Les recettes se sont ainsi limitées à 0,7 M€ pour le financement de nouveaux investissements.

La moins-value a été considérable en 2011, quand la commune a cédé à un entrepreneur immobilier le site dit « de l'entonnoir », constitué de 16 parcelles pour un montant de 325 000 €, afin que celui-ci réalise une opération d'aménagement. La commune avait acquis progressivement ces parcelles au cours des 20 années précédentes. Cette vente s'est effectuée en dessous de la valeur nette comptable du bien qui était de 1 M€, et en dessous du prix des domaines, estimé en 2011 à 695 000 € par la direction départementale des finances publiques, puis un an après à 729 000 €. Le maire alors en fonctions a estimé que le service des domaines n'avait pas pris en compte la véritable valeur foncière. La délibération a fait l'objet d'une procédure contentieuse qui a débouché, en décembre 2014, sur un protocole transactionnel entre la commune et la société immobilière. Au terme de ce protocole, cette dernière s'est engagée à reverser une indemnité de 150 000 € à la commune et une subvention d'équipement de 50 000 € pour le financement des travaux de voirie effectués aux abords par la mairie.

Le non-respect de l'avis des domaines a également été constaté lorsque la commune a acquis, pour une valeur de 80 000 €, un hangar estimé par le service des domaines à 70 000 €.

Dans les deux cas, en ne respectant pas l'avis des domaines, elle paraît ainsi s'être privée de ressources.

La jurisprudence du Conseil d'Etat, telle qu'elle ressort notamment de l'arrêt du 2 novembre 1997, n° 169473 - commune de Fougerolles, rappelle que cet avis est un préalable indispensable et que la commune ne peut s'en éloigner, sauf pour motif d'intérêt général et après l'adoption d'une délibération motivée par le conseil municipal.

La chambre invite la commune à respecter l'avis des domaines lors des cessions et acquisitions de bien conformément aux articles L. 2241-1 du CGCT et L. 3221-1 du code général de la propriété des personnes publiques.

C - La situation bilancielle

I - Le stock de dettes

Rapporté au nombre d'habitants, l'encours de dette à moyen et long termes est deux fois plus élevé que dans la moyenne de la strate. Le financement de lourds équipements structurants liés à l'ANRU a notamment contribué à porter l'encours à près de 20 M€. Ce ratio est de 2 027 €

en 2014. Il était de 2 118 € en 2013 ; la moyenne de la strate était alors de 881 €⁹. La capacité de désendettement de la commune s'est améliorée en 2014, passant de 16 années en 2013 à 12 années ; cette situation est notamment consécutive aux refus des banques de consentir l'intégralité des prêts demandés.

La commune dispose d'une faible capacité de négociation, ainsi qu'en témoigne le résultat de l'audit qu'elle a fait diligenter au début de l'année 2014. En 2015 cependant, elle a pu contracter au taux de 2,25 % auprès du Crédit Agricole et de 0,6 % auprès de la Caisse des dépôts et consignations.

Plusieurs emprunts ont été renégociés pour améliorer la structure de la dette ; l'encours reste cependant constitué, à hauteur de 20 %, d'emprunts à risques.

Cet effort de sécurisation de la dette s'est parfois effectué au prix fort. Ainsi, la commune a renégocié avec la société de financement local, à la fin de l'année 2013, un emprunt de 2,6 M€ classé comme complexe¹⁰. Le coût de sortie réclamé par la banque de 0,84 M€ a été financé par le relèvement du capital à hauteur de 0,25 M€ et par l'accroissement du taux fixe de 3,98 % à 4,45 %. Une nouvelle tranche d'emprunt de 0,3 M€ a, en outre, été contractée à l'intérieur de ce prêt.

Trois autres produits à risques subsistent, pour un montant total de 4,1 M€. Si deux de ces emprunts ne devraient pas entraîner de surcoût important dans l'immédiat¹¹, le troisième est plus risqué. Il a été contracté en 2012 au taux de 5,9 %, afin de refinancer un contrat de 2,8 M€. Il voit son effet multiplicateur se déclencher en cas de déflation dans la zone euro¹².

Au vu de ce qui précède, la chambre relève que la commune n'est pas en situation favorable pour une nouvelle renégociation de ces prêts. Le montant de l'endettement est encore plus élevé si l'on tient compte du financement à court terme que constitue la ligne de trésorerie. Il s'élèverait à 21,3 M€ fin 2014.

2 - Le fonds de roulement et la trésorerie

Les ressources stables de la commune sont insuffisantes pour couvrir ses immobilisations. Le fonds de roulement est négatif depuis 2009. Il a continué de se dégrader jusqu'en 2013, année où il atteint - 0,5 M€. Il s'est légèrement redressé en 2014 tout en restant négatif. Sa solvabilité pour faire face à ses nombreux investissements paraît ainsi incertaine.

La commune a été confrontée à des difficultés récurrentes de trésorerie depuis le lancement des travaux de rénovation urbaine liés à l'ANRU. La réalisation des projets entraîne des paiements importants, alors que les subventions d'investissement et la dotation de développement urbain sont versées par l'Etat avec des décalages. Ces difficultés ont été particulièrement aiguës en 2013 et lors des premiers mois de l'année 2014. Pour y faire face, la commune a fait appel à 11 reprises, en 2013, à sa ligne de trésorerie. Sans cette dernière, le

⁹ 964 € si on se réfère à la strate supérieure de 10 à 20 000 habitants.

¹⁰ L'emprunt était classé en catégorie « 3E en score Gissler » (sur une échelle allant de A à F, et de 1 à 6 en fonction du niveau de risque 6F étant le plus risqué), quatorze années restant à courir. La formule de révision comportait un effet multiplicateur de 5, se déclenchant en fonction d'écarts d'indice de la zone euros. La formule était 3,98 % si (cms 30 ans euros - cms 2 ans euros) >= 0,10 %, sinon, 6,48 % - 5 (cms 30 ans euros - cms 2 ans euros).

¹¹ Un emprunt souscrit en francs suisses, classé 6F selon la grille Gissler, voit son risque se réaliser mais son encours est faible 58 000 € et son taux d'intérêt est de 1,25 %. L'autre de 1,3 M€, se déclenche lorsque l'Euribor 3 mois est supérieur à 6,5 %.

¹² Il correspond au taux fixe auquel s'ajoute trois fois la différence entre 0 moins le taux de déflation.

compte au Trésor aurait été déficitaire de 1 M€. La trésorerie représentait à peine 3 jours de dépenses réelles. Ces difficultés se sont répétées au début de l'année 2014, la commune ayant eu recours à 6 reprises à la ligne de trésorerie. Elle a payé, au titre des frais financiers, 23 000 € en 2013 et 32 000 € en 2014.

D - Les perspectives financières

A la demande des établissements de crédits, la commune a réalisé un plan pluriannuel d'investissement jusqu'en 2020. Elle a effectué, ultérieurement, une projection financière de l'ensemble de ses dépenses et recettes, jusqu'en 2017.

Ces perspectives financières reposent sur des hypothèses volontaristes qui permettraient à la commune d'atteindre son objectif de rétablissement. Elles ne dépendent pas toutes directement de son action.

D'une part, elle prévoit un accroissement de ses recettes fiscales de 2,6 %, qui passeraient de 6,8 M€ en 2015 à 7,4 M€ en 2018, grâce à une progression des bases d'imposition, les taux n'étant pas relevés. Cette anticipation suppose que la baisse démographique soit enrayerée durablement ou que la valeur locative s'apprécie contrairement aux tendances actuelles. D'autre part, des dotations de l'Etat augmenteraient, en dépit de la baisse de 6 % de la dotation globale de fonctionnement, compensée par la dotation de développement urbain, la commune devant percevoir près de 2,4 M€ à ce titre jusqu'en 2018.

Elle souhaite contenir le niveau des charges de personnel dans une progression de 1 % en 2015, puis de 0,3 %. Son plan d'actions prévoit notamment une diminution progressive des contrats aidés de 30 %, ainsi qu'une diminution des heures supplémentaires.

La commune parviendrait ainsi à accroître sa capacité d'autofinancement en 2015 à 2,3 M€. Sans l'apport de la dotation de développement urbain, la capacité d'autofinancement ne représenterait que 8 à 9 % des produits de gestion. Elle devra donc poursuivre ses efforts de gestion si elle veut parvenir à dégager des marges de financement, indépendamment du caractère ponctuel de la dotation liée aux projets de rénovation urbaine. Ceux-ci nécessiteront de nouveaux investissements pour mener à bien les dernières opérations, auxquels s'ajoutera le financement de la nouvelle salle de sports à vocation intercommunale réalisée sur son territoire, dont le coût représente 1,7 M€ pour la commune et dont le coût de fonctionnement sera pour partie à sa charge. Le programme pluriannuel d'investissement intègre un niveau de dépenses d'investissement qui reste très soutenu, 3 M€ en 2015 et 4,3 M€ en 2016. La totalité des dépenses prévues pour la période 2015-2018, soit 11,5 M€, s'établirait à un niveau plus élevé que celui constaté entre 2011 et 2014, de 10 M€, mais avec un niveau de recettes supérieur, soit 8,3 M€, contre 5 M€. Elles comportent un programme de vente de biens, dont la commune espère pouvoir retirer 1 M€ environ. La collectivité estime qu'elle recourra à l'emprunt à hauteur de 1 M€ en 2015, 1,8 M€ en 2016, 1 M€ en 2017 et 0,5 M€ en 2018. Elle ne commencerait ainsi à réduire son encours de dette seulement qu'à partir de 2017. En 2015 et 2016, la dette par habitant resterait de l'ordre de 2 000 €.

La chambre relève que la réalisation de ces hypothèses suppose que la commune, qui partage son analyse, respecte son plan d'économie de gestion, bénéficie d'une hausse de ses ressources fiscales, continue de percevoir le niveau de subventions attendu en fonctionnement et en investissement ; à défaut, le poids de son endettement et de ses charges financières continuera de croître. La poursuite d'un haut niveau de dépenses d'investissement paraît difficilement soutenable.

IV - LE SERVICE D'ASSAINISSEMENT

A - Un service délégué

1 - La délégation de service public

L'organisation du service de l'assainissement relève d'un choix d'organisation qui conduit à morceler les compétences, fragilise la position de la commune vis-à-vis du délégataire et s'avère particulièrement inefficace en termes de service rendu. L'assainissement non collectif et l'épuration des eaux usées ayant été transférés à la communauté d'agglomération du Boulonnais, la commune reste compétente pour la gestion et l'entretien du réseau d'assainissement. Elle a délégué ce service par affermage, depuis le 1^{er} janvier 1958, pour une durée fixée initialement à 18 ans, mais qui a été prolongée par avenants successifs. La durée du contrat a ainsi été portée à 57 ans, alors que la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, a limité celle-ci à 20 ans pour les délégations de service public dans le domaine de l'eau et de l'assainissement. Le contrat aurait donc dû être renégocié à partir du 3 février 2015.

L'avenant n° 7 du 21 décembre 1992 n'avait d'ailleurs pas fixé de durée dans le contrat lui-même, mais indiqué que celle-ci était « *prolongée de façon à expirer en même temps que le contrat d'affermage liant le Syndicat d'Outreau-Le Portel à la compagnie* » pour l'exploitation de l'extension de la station d'épuration, soit le 30 juin 2014.

La communauté d'agglomération ayant entamé une réflexion pour la prise en charge totale de la compétence, la commune a prorogé pour un an supplémentaire par un avenant n° 10, le contrat du fermier. La réflexion de la CAB n'ayant pas encore abouti, la commune a été de nouveau confrontée en 2015 à cette problématique de la fin de la délégation, sans plus avoir préparé cette échéance. La chambre observe que la commune a fait le choix, à nouveau, de prolonger par avenant son contrat avec son délégataire jusqu'à la fin 2017.

La chambre invite la commune, sous réserve du transfert de compétence à la communauté d'agglomération, à renégocier, à son échéance, le contrat de délégation conformément aux articles L. 1411-1 et 2 du CGCT.

2 - Les nouvelles obligations

De nouvelles obligations ont été confiées au délégataire par l'avenant n° 9, conclu le 26 mars 2012, afin de mettre en place notamment les obligations en matière de surveillance des réseaux¹³. Cet avenant a été négocié par un agent des services techniques, sans aide extérieure et sans autre appui au sein de la collectivité. Il confie au fermier, outre la mission d'auto-surveillance des réseaux, l'inspection télévisée des réseaux, un contrôle de conformité des branchements des particuliers, et la gestion d'un nouveau poste de relèvement.

Il fixe au délégataire des obligations contractuelles quantifiées pour le curage de 8 kilomètres de réseau et de l'ensemble des bouches d'égout chaque année, l'intégration d'un volume de travaux d'entretien et de renouvellement sur les réseaux au titre de la gestion patrimoniale. Le total de l'ensemble de ces travaux a été estimé à 154 380 € pour le restant à courir de la délégation. En contrepartie, la part fixe de la rémunération de base du délégataire a

¹³ L'arrêté du 22 juin 2007 relatif à « la collecte, au transport et au traitement des eaux usées des agglomérations d'assainissement ainsi qu'à la surveillance de leur fonctionnement et de leur efficacité, et aux dispositifs d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique supérieure à 1,2 kg/j de DBO5 » charge les communes de mettre en place un système de surveillance des réseaux, de réaliser un manuel d'auto-surveillance des ouvrages d'assainissement.

été accrue de 18 %¹⁴ avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2012. Cette compensation a été estimée, selon l'ancien ordonnateur, en fonction de données « rencontrées dans la littérature ou l'expérience ».

Les travaux comprennent des travaux d'entretien sur les réseaux qui relèvent de la mission confiée au délégataire. Le contrat ne distingue pas spécifiquement le caractère curatif ou préventif des travaux, qui participent tous à l'entretien du réseau dont le délégataire a la charge. Ainsi en 2013, le nombre de canalisations curées à titre préventif ou curatif est similaire à celui des années antérieures¹⁵. La justification de l'augmentation de la rémunération du délégataire paraît ainsi difficilement mesurable. La chambre souligne que la commune n'a pas apprécié comment ont été respectées ces obligations depuis la prolongation du contrat par avenant.

Le suivi de l'actuelle DSP apparaissant défaillant, la chambre recommande à la commune de renforcer sa capacité d'expertise dans la perspective d'une nouvelle DSP et du suivi du contrat.

3 - Le compte annuel de résultat de l'exploitation de la délégation

Le compte annuel de résultat de l'exploitation de la délégation (CARE) fait apparaître un taux de marge brute, qui au cours des années 2009 à 2013 est en moyenne de 16 % si l'on rapporte le résultat aux produits hors redevances collectées. Ce rendement, intéressant pour le délégataire, est de 25 % si on le retraite des charges de centralité correspondant aux charges support refacturées par le délégataire à sa structure régionale. Elles représentent 10 % en moyenne pour la période 2009-2013. Depuis 2012, le compte de résultat intègre aussi des charges pour garantie de la continuité du service à hauteur de 17 964 € et 23 382 €, soit 5 % des charges 2012 et 2013.

Le contrat ne prévoit pas de prendre en compte l'apport de trésorerie que peut constituer la redevance, qui est collectée et reversée à la collectivité avec un décalage d'un semestre. Le montant de cette redevance s'établissait à 210 082 € en 2013. Cet avantage dont bénéficie le délégataire devrait être valorisé dans l'équilibre du contrat.

B - Le contrôle du service

1 - L'information sur le service

L'article L. 2224-5 du CGCT prévoit que le maire présente au conseil municipal un rapport annuel sur le prix et la qualité du service public d'assainissement, distinct du rapport établi par le délégataire prévu par l'article L. 1411-3 du même code. Lorsqu'une partie de la compétence a été transférée, le rapport est effectué sur la compétence non transférée, selon les termes de l'article D. 2224-3 du code précité. La présentation faite par la commune ne respecte pas ces dispositions puisqu'elle se résume à une reprise d'un extrait de la délibération de la communauté d'agglomération et de certains éléments du rapport du délégataire. Elle ne reprend pas les éléments prévus par la réglementation, notamment la caractérisation technique du service, la tarification de l'assainissement et les recettes du service, les indicateurs de performance, le financement des investissements, le renouvellement des canalisations.

La chambre invite la commune à se conformer aux dispositions prévues par l'article D. 2224-3 du CGCT.

¹⁴ La base de rémunération est ainsi de 1,1908 € HT, révisée chaque semestre en fonction d'un coefficient de revalorisation.

¹⁵ 9,7 km en 2010, 9,1 km en 2011, 7,2 km en 2012, 9,6 km en 2013.

2 - Le contrôle du délégataire

Le contrôle exercé par la commune sur son délégataire est insuffisant, tant dans les moyens qu'elle y consacre que dans les informations qu'elle recueille auprès de lui.

Ainsi le rapport présenté par le délégataire ne respecte pas toutes les obligations prévues par l'article R. 1411-7 du CGCT. Il ne permet pas à la commune de déterminer le personnel réellement affecté au service, la présentation faite correspondant à l'ensemble du personnel d'encadrement de l'agence régionale du groupe à laquelle est rattachée la délégation de Le Portel. Les éléments de calcul permettant de vérifier les charges de centralité imputées sont inexistantes. Enfin, la présentation du prix de l'eau ne permet pas d'afficher le prix du service délégué par la commune, puisqu'il englobe, dans la part du délégataire, le coût de l'assainissement dans son ensemble, dont le traitement qui est de la compétence de la CAB.

La commune n'a pas constitué de service spécifique de l'assainissement ; elle n'a d'ailleurs adopté le règlement de service que lors de la passation de l'avenant n° 7. C'est la direction des services techniques qui assure ce rôle ; aucun responsable de secteur n'a été désigné pour prendre en charge cette responsabilité.

A partir de 2012, après le départ du technicien spécialisé en eau et assainissement, la commune a fait le choix de réduire fortement les moyens humains qu'elle est susceptible de consacrer au contrôle de son délégataire. Le directeur général des services et le directeur des services techniques n'y consacrent plus que 1 % de leur temps, contre respectivement 10 % et 15 % antérieurement. Le directeur adjoint des services techniques y consacre désormais 10 %, contre 50 % auparavant, le directeur des services financiers 3 % contre 15 %, un agent du service financier 2 % contre 20 % et alors que deux agents des services techniques y étaient affectés à 100 % de leur temps, ces deux postes ont été supprimés.

Le suivi apparaît lacunaire. Pour s'en expliquer, la commune indique que les échanges entre le délégataire et la collectivité se font toujours par téléphone et des visites sur sites, de sorte qu'il n'existe aucune retranscription manuscrite de ce contrôle.

La chambre recommande à la commune de formaliser les contrôles de son délégataire.

C - Les investissements pris en charge par le budget annexe

Contractuellement, le délégataire n'a pas de travaux à sa charge dans le réseau d'assainissement, à l'exception des travaux d'entretien prévus par l'avenant n° 9. Les investissements effectués sont financés par le budget annexe et réalisés par des prestataires extérieurs, au nombre desquels peut se retrouver le délégataire.

Le montant des investissements a été chaque année très inférieur à la prévision, soit en moyenne 15 % des crédits votés au budget annexe, entraînant d'importants reports. 148 000 € ont ainsi été reportés de 2013 sur 2014. En 2013, la seule dépense d'investissement correspondait à un transfert d'actifs du budget principal¹⁶. En 2014, une dépense de 186 000 € a été imputée sur le budget annexe, corrigeant en partie des erreurs d'imputation, représentant 69 % des crédits votés.

¹⁶ Des travaux sur les réseaux d'eaux usées ont néanmoins été effectués, mais ont été imputés sur le budget principal de la ville ainsi qu'évoqué dans la partie fiabilité, estimés à 479 000 € pour l'ensemble de la période.

D - L'état du réseau

Le réseau d'assainissement de la commune comporte plusieurs défaillances dont certaines affectent la qualité des eaux de baignade. Ainsi en 2010, les prélèvements effectués par l'agence régionale de santé sur la plage ont montré un niveau de présence anormalement élevé de la bactérie « Escherichia coli ». En 2014, la plage a été classée pour la première fois par l'agence de l'eau et l'ARS dans la dernière catégorie, soit « insuffisante », s'agissant de la qualité des eaux de baignade. L'ancien maire attribue à des circonstances exceptionnelles ce mauvais prélèvement.

Les rapports du délégataire signalent notamment des anomalies de raccordement dans le domaine privé entre eaux pluviales et eaux usées. Pour y faire face, le délégataire, la police de l'eau et l'agence de l'eau préconisaient de mettre en œuvre une vérification systématique de la conformité de ces branchements, mission qui a été finalement confiée au délégataire. Un autre défaut du système est dû au déversement d'une partie des eaux de pluie du bassin versant d'Outreau dans le réseau d'assainissement, ce qui a pour conséquence de l'engorger, avec des risques de déversement en mer. Le réseau est également affecté par la présence d'eaux claires parasites par infiltration et par des rejets industriels « agressifs » de la zone commerciale située sur le port. L'ancien maire souligne la part importante prise par les déversements du bassin versant de la commune voisine dans la dégradation constatée. Il indique également que, pour compenser la vétusté du réseau, ce dernier a fait l'objet de travaux de rénovation et de contrôle lors des travaux de voirie.

La réglementation¹⁷ oblige désormais les collectivités locales à établir un descriptif détaillé des réseaux d'assainissement. Une collectivité peut se prévaloir de disposer d'un tel descriptif détaillé lorsqu'elle totalise 40 points dans l'indice de connaissance et de gestion patrimoniale des réseaux. Selon ce nouvel indice, la commune n'atteignait qu'un total de 15 points sur un barème de 120 à la fin de l'année 2013, selon le rapport établi par le délégataire. Notamment, elle ne disposait pas d'informations structurelles complètes sur les différents tronçons, sur l'âge des canalisations, sur l'altimétrie des canalisations, sur la localisation précise des ouvrages et des annexes. Elle n'avait pas non plus établi d'inventaire des pompes et équipements électromécaniques, de plan pluriannuel d'enquête et d'auscultation du réseau, ni de plan pluriannuel de renouvellement des canalisations. Le taux moyen de renouvellement des canalisations pour 2013 était indiqué à 0. La commune ne disposait pas des informations au titre de l'année 2014.

E - Le prix du service d'assainissement

Le prix de l'eau au 1^{er} janvier 2014 s'établit pour la commune à 5,66 € par m³. Il était de 5,37 € au 1^{er} janvier 2012, soit 42 % plus élevé que le prix moyen indiqué par l'observatoire national des services d'eau et d'assainissement dans son rapport 2014, qui ressortait à 3,78 €¹⁸ par m³. Pour une facture de 120 m³, l'écart de prix observé représente un surcoût de 191 € pour l'utilisateur de la commune de Le Portel.

Cette situation s'explique par le coût de l'assainissement, de 66 % plus élevé en 2013 que le prix moyen constaté pour les communes de la même strate. Son poids dans la facture d'eau et la progression moyenne de son prix sont également plus importants¹⁹.

¹⁷ Décret n° 2012-97 du 27 janvier 2012 « relatif à la définition d'un descriptif détaillé des réseaux des services publics de l'eau et de l'assainissement et d'un plan d'actions pour la réduction des pertes d'eau du réseau de distribution d'eau potable ».

¹⁸ Soit 4,08 € si l'on se réfère à la strate de population ou 4,22 € si l'on se réfère au bassin Artois-Picardie.

¹⁹ Respectivement 66 % du prix contre 50 % pour la strate et une progression de 4,7 % contre 4,4 %.

Le prix de l'assainissement a été augmenté à deux reprises, au 1^{er} janvier 2012 pour relever la part fixe de la rémunération du délégataire de 18 % et au 1^{er} janvier 2013 pour porter la surtaxe municipale de 0,21 € à 0,27 € par m³. La part revenant au délégataire est également supérieure à celle relevée dans le rapport de l'observatoire, qui indique que la répartition de la facture d'assainissement, hors taxes, est de 57 % au profit du délégataire et de 43 % au profit de la collectivité ; pour cette dernière, elle est respectivement de 77 % et de 23 %.

Le choix de l'organisation retenue, l'absence de contrôle effectué par la collectivité sur son délégataire, le défaut d'investissement dans le réseau, se soldent, selon la chambre, par un renchérissement du prix du service d'assainissement et du prix de l'eau pour un service rendu défaillant.

V - L'ORGANISATION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

A - La politique d'achat

La commune ne s'est pas dotée d'un guide interne de la commande publique, déterminant notamment le régime des marchés à procédure adaptée (MAPA). Sa procédure d'achats souffre d'une mauvaise organisation, plusieurs services étant susceptibles d'y contribuer, sans coordination.

Un responsable administratif est chargé des marchés au sein des services techniques. Il suit les marchés de travaux et les procédures de MAPA pour certaines fournitures ou services, telles que les fournitures de bureau pour une durée d'un an. La mise en place d'un service achats composé de deux personnes et rattaché au directeur général des services n'a pas permis, ainsi que l'admet l'ancien maire, de rationaliser la commande publique.

Ce service négocie les prix pour l'ensemble des services, à l'exception des services techniques²⁰ qui choisissent eux-mêmes leurs fournisseurs, après consultation par téléphone. Ils établissent des propositions de commande à partir desquelles le service des achats établit les bons de commande sans capacité de négociation. Le service de l'enseignement intervient pour la correction des menus. Il assure, depuis début 2014, le suivi des produits d'entretien de chaque école ou bâtiment communal, mais les services techniques n'y sont pas associés.

La procédure d'achat n'est pas centralisée. Le service des achats effectue un travail de négociation sur un champ limité de la commande publique. La mise en concurrence n'est pas formalisée. Les différents acheteurs ne disposent pas d'outils leur permettant de vérifier que les seuils de la commande publique ne sont pas dépassés. Le service financier qui a défini des programmes afin d'affiner une comptabilité analytique par services ne constitue pas une nomenclature. Elle n'est accessible qu'au service des achats.

La commune dispose d'une cuisine centrale située dans l'enceinte du foyer Léon Gournay, une annexe du CCAS, et d'une cuisine destinée aux classes d'éveil au Mont de Coupes. Elle assure ainsi la livraison des repas par liaisons chaudes dans les écoles, les crèches, les centres de loisirs. Depuis le 1^{er} avril 2008, la commune ne passe plus de marchés pour l'achat de denrées alimentaires. Elle a en effet signé un contrat de partenariat avec une centrale d'achat alimentaire, sans mise en concurrence. La commune bénéficie ainsi de tarifs négociés. En contrepartie, la centrale d'achat reçoit de chaque fournisseur sollicité par la collectivité 5 % de la valeur totale des achats.

²⁰ Le pôle achats effectue cette mission également au profit du CCAS et une de ses annexes, le foyer Léon Gournay.

Ce mode de fonctionnement altère les règles de mise en concurrence, la collectivité conservant des liens avec les fournisseurs locaux. Les montants cumulés de denrées alimentaires représentent 156 000 € en moyenne par année²¹. L'article 9 du code des marchés publics autorise le recours à une centrale d'achat, sous réserve que celle-ci respecte les règles de publicité et de mise en concurrence imposées par le code²², ce qui n'est pas le cas.

B - Les délégations de signature

Le maire ne peut pas déléguer sa signature en matière de marchés publics à un responsable de ses services, sauf si le conseil municipal l'y a explicitement autorisé, selon les dispositions conjuguées des articles L. 2122-22 (4^o) et L. 2122-23 du CGCT²³. Ceci est rappelé par l'arrêt n° 98NC01059 du 7 août 2003 de la cour d'appel administrative de Nancy.

Le directeur général des services et le directeur des services techniques ont signé des bons de commande et des ordres de services alors que la délégation de signature qui leur avait été accordée par le maire ne le leur permettait pas.

La chambre invite la commune à respecter les règles de mises en concurrence énoncées dans l'article 1 du code des marchés publics, en matière de publicité, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures, et à effectuer une mise en concurrence formalisée pour les achats de denrées alimentaires.

La chambre recommande, en outre, de revoir l'organisation de la commande publique, afin de rationaliser l'intervention des services et sécuriser juridiquement la politique d'achat.

VI - LE SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS

A - L'instruction des dossiers de subvention

La procédure appliquée pour l'attribution des subventions aux associations est perfectible. Les demandes transitent par le service des finances, puis sont transmises au maire qui, après échanges avec les adjoints et le directeur des services, reste seul décideur de ce qui est soumis au vote du conseil.

La commune prévoit d'établir une fiche synthétique, qui devra être remplie par toute association souhaitant obtenir une subvention. Cette fiche mentionnerait les activités passées, les projets, la composition du bureau et les avantages en nature accordés par la commune.

²¹ Respectivement 149 850,85 €, en 2009, 160 747,11 € en 2010, 150 643,09 € en 2011, 173 292,47 € en 2012, 158 385,04 € en 2013 et 143 608,12 € en 2014.

²² L'article 9 du code des marchés publics indique que « une centrale d'achat est un pouvoir adjudicateur soumis au code des marchés publics ou à l'ordonnance du 6 juin 2005 qui acquiert des fournitures ou des services destinés à des pouvoirs adjudicateurs ; ou passe des marchés publics ou conclut des accords-cadres de travaux, fournitures ou de services destinés à des pouvoirs adjudicateurs ».

²³ L'article L. 2122-23 stipule que « sauf disposition contraire dans la délibération, les décisions relatives aux matières ayant fait l'objet de la délégation sont prises, en cas d'empêchement du maire, par le conseil municipal ».

Les associations dont le montant de subventions est supérieur à 23 000 € font l'objet de conventions d'objectifs et de moyens (COB) adoptées par l'assemblée délibérante. Sont ainsi concernés, le comité des fêtes, le stade portelois, l'Etoile Sportive Saint Michel Le Portel Côte d'Opale (ESSM), la musicale porteloise, l'office de tourisme, l'association du centre social et familial Espace Carnot et Le Portel radio diffusion et production. Ces conventions fixent quelques obligations aux associations aidées.

La chambre recommande à la commune de poursuivre la réflexion sur la procédure à suivre pour l'instruction des demandes de subvention afin de se doter d'un règlement.

B - L'information des élus et des citoyens

Selon l'article L. 2313-1 du CGCT, toutes les collectivités de plus de 3 500 habitants doivent faire figurer dans l'annexe de leurs documents budgétaires « la liste des concours attribués par la commune aux associations sous formes de prestation en nature et en subvention »²⁴. Le décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006²⁵ impose la publication des subventions sur un site internet ou un autre support numérique. La collectivité n'a pas encore mis en œuvre cette obligation.

L'information apportée aux élus dans les annexes des comptes administratifs de la commune est incomplète ou erronée. Ainsi, l'annexe portant sur les subventions versées ne mentionne que les associations et pas les organismes publics, au rang desquels n'émerge qu'un seul organisme, le CCAS, mais pour des montants importants, plus de 1 M€ en 2011. De même, le nombre réel de mises à disposition est supérieur à celui mentionné. Ainsi en 2011, trois agents étaient indiqués comme étant mis à disposition du stade portelois alors qu'ils étaient au nombre de 6. Cet écart s'est répété en 2012.

C - Les aides accordées

Plusieurs associations subventionnées par la commune prévoient dans leurs statuts que des membres du conseil municipal sont membres de droit. C'est le cas notamment du comité des fêtes dont le président de droit est le maire, et dont le président délégué est l'adjoint au maire délégué aux fêtes. Au total, 5 membres de l'association sur 12 font partie du conseil municipal. Deux autres associations se trouvent dans ce cas : l'association du centre social et familial Espace Carnot, qui comprend 9 membres de droit, et l'office de tourisme qui comporte 5 membres du conseil municipal, sur un total de 17 membres.

Si lors des conseils municipaux, le maire rappelle les termes de l'article L. 2131-11 du CGCT, selon lequel les élus membres des associations ne doivent pas prendre part au vote²⁶, les comptes rendus des conseils municipaux des 15 avril 2011 et 28 mars 2013 montrent que ces dispositions n'ont pas été respectées, aucun non votant n'étant indiqué au titre du comité des fêtes, de l'office du tourisme, un seul au titre de l'espace Carnot.

²⁴ Le décret n° 93-570 du 27 mars 1993 précise ce qu'il faut comprendre par concours. Il s'agit des prestations gracieuses de toute nature, de caractère permanent ou temporaire accordées sous quelque forme que ce soit : mise à disposition d'équipement ou de locaux ; travaux effectués par la commune au bénéfice de l'association ; dons de matériels ou de fournitures ; d'une manière générale, toutes les prestations matérielles effectuées par la commune pour le compte de l'association.

²⁵ Relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique.

²⁶ Ainsi « sont illégales, les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataire ».

La chambre appelle l'attention de la commune sur la présence prépondérante d'élus et d'agents municipaux au sein des organes de direction d'associations qui dépendent largement des financements municipaux. Cette situation comporte des risques juridiques au regard des relations qu'ils entretiennent. Elle invite la collectivité à se conformer aux dispositions des articles L. 2313-1 et L. 2131-11 du code général des collectivités territoriales pour le vote des subventions et l'information des élus, ainsi qu'aux dispositions du décret n° 2006-887 du 17 juillet 2006 pour l'information des citoyens.

Le montant total de subventions versées, soit 1,7 M€ en 2014, représente en moyenne 170 € par habitant par an, dont 89 € au titre du CCAS et 81 € au titre des associations. Le club de basket, l'étoile sportive Saint-Michel Le Portel Côte d'Opale (ESSM), perçoit environ 40 % des subventions versées aux associations.

La commune accorde d'autres avantages en nature qui ne sont pas valorisés et qui ne figurent pas dans l'annexe du compte administratif. Ces aides ne sont pas formalisées dans des conventions.

Ainsi, elle prête des véhicules au stade portelois et occasionnellement à d'autres associations, comme l'amicale Le Drapeau, les Opalines et l'Athlétic gym. La commune a également acquis du matériel pour 6 634,21 € qu'elle a ensuite prêté à l'association COCTA 62. Dans ce dernier cas, le matériel prêté figure dans l'inventaire de la collectivité mais n'est pas repris dans l'annexe du compte administratif. La commune prête également 12 077 € de matériel à l'association Le Portel radio diffusion et production qui n'est mentionné que dans la convention d'objectifs 2013.

La prise en charge par la collectivité des fluides figure dans les conventions d'objectifs signées avec les associations mais n'est pas valorisée.

La chambre recommande à la commune de valoriser l'ensemble des concours en nature et commodats apportés au secteur associatif.

D - Les mise à disposition d'agents

L'aide accordée par la commune au secteur associatif prend aussi la forme de mises à disposition de personnel. Elles sont effectuées sans convention individuelle et sans remboursement, ce qui est irrégulier. En outre, elles concernent parfois des agents non-titulaires.

L'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale modifiée prévoit une liste limitative d'organismes auprès desquels la mise à disposition d'un agent public est possible. Les associations qui se contenteraient de poursuivre leur but statutaire, fût-il d'intérêt général, sans contrainte de service public, ne figurent pas dans cette liste. La mise à disposition concerne les seuls fonctionnaires titulaires ou les contractuels à durée indéterminée conformément à l'article 136 de la loi citée ci-dessus. La loi n° 2007-147 du 2 février 2007 et son décret d'application n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux, a instauré le principe du remboursement de ces mises à disposition.

De 2009 à 2014, quatre titulaires et treize emplois aidés ont été ainsi mis à disposition des associations, selon l'annexe au compte administratif. Leur coût peut être estimé à 160 000 € au profit du Stade portelois, 55 000 € au profit de l'Athlétic gym portelois et 126 000 € au profit de l'ESSM, pour les conventions les plus importantes. Le coût total, rémunérations versées et charges patronales incluses, est de l'ordre de 350 000 €.

Ainsi M. X a été recruté en juillet 2006 en qualité d'éducateur, et mis à disposition sans convention à l'Etoile sportive Saint-Michel (ESSM) Le Portel Côte d'Opale, club sportif de basket-ball. Il a été engagé comme joueur sous contrat à partir de 2009. Il a occupé ensuite le poste de commercial sportif durant la saison 2012-2013. Ces emplois ont été occupés par cet agent, sans que ce dernier ne demande une autorisation d'activité accessoire, comme le prévoit la loi du 2 février 2007 portant modernisation de la fonction publique. L'organigramme de la collectivité ne le mentionne pas. Il semble ainsi que M. X n'ait pas occupé d'emploi réel au sein de la collectivité, alors même qu'il y bénéficiait d'une rémunération. Il percevait, en outre, une contrepartie financière pour ses activités au sein de l'ESSM.

D'autres mises à disposition prévues dans les conventions d'objectifs n'apparaissent pas dans l'annexe au compte administratif. Les conventions précisait qu'elles donnaient lieu à des conventions individuelles, ce qui n'a pas été le cas. Les conventions d'objectifs du comité des fêtes et de l'office du tourisme contiennent, en outre, des dispositions contestables puisqu'elles prévoient la mise à disposition d'agents municipaux, à titre gratuit, « sans contrepartie de versements de traitements ».

La chambre invite la commune à régulariser ces situations.

E - L'évaluation des actions

L'article L. 1611-4 du code général des collectivités territoriales oblige les associations qui ont reçu une subvention à fournir leurs comptes et leurs résultats. Celles-ci doivent fournir notamment un compte rendu financier, conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

L'arrêté du 11 octobre 2006 relatif au compte rendu financier prévu par la loi du 12 avril 2000²⁷, précise les formes de ce compte-rendu. Il doit être constitué d'un tableau des charges et des produits affectés à la réalisation du projet ou de l'action subventionnée, issu du compte de résultat de l'organisme. Il doit faire apparaître les écarts entre le budget prévisionnel de l'action et les réalisations.

La commune fait de la transmission de ce compte-rendu une condition pour le versement des subventions : elle adresse à toutes les associations un courrier annonçant le montant de la subvention allouée et précisant que le versement ne sera effectué qu'après envoi du rapport d'activités et du dernier bilan financier détaillé signé par le président et le trésorier de l'association. La chambre observe que la commune n'a pas respecté le principe qu'elle s'impose et a versé un montant de 18 000 € en 2014 à l'association du comité des fêtes qui n'avait pas produit de bilan en 2013.

Sur 11 associations qui transmettent des comptes rendus financiers, 2 d'entre elles ne respectent pas le formalisme exigé par la réglementation. Le bilan financier transmis par le comité des fêtes ne reflète qu'un récapitulatif des opérations de trésorerie ; celui du stade portelois ne fait apparaître que le montant total des recettes et dépenses.

²⁷ Relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

Le suivi des associations demeure perfectible, en dépit des intentions affichées par la commune en début d'année 2014, lorsqu'elle prévoyait la nomination d'un agent référent pour leur suivi.

La chambre invite la commune à faire respecter par les associations le cadre réglementaire de production des comptes d'emploi des subventions.

VII - LE RECOURS AUX CONTRATS AIDES ET AUX HEURES SUPPLEMENTAIRES

A - Les contrats aidés

Les contrats aidés représentent presque un tiers de l'effectif de la commune, sous la forme de contrats uniques d'insertion contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE), adultes-relais, emplois d'avenir ou apprentis.

Ils étaient 126 en 2014. Ils occupent souvent des emplois permanents peu qualifiés pour la collecte des ordures ménagères, au sein des services de la propreté et des espaces verts. Cette voie constitue une filière de recrutement pour la commune puisque, entre 2009 et 2014, 30 contrats aidés employés par la collectivité ont été intégrés en qualité de titulaires. La commune n'a pas été en mesure de fournir les délibérations ayant conduit à la création de ces emplois aidés. Les CUI-CAE sont des contrats d'accompagnement dans l'emploi passés dans le secteur non marchand qui s'adressent aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi. Ils portent nécessairement sur des besoins collectifs non satisfaits, que seule l'assemblée délibérante est à même de fixer.

Le dispositif des contrats aidés permet à la collectivité de bénéficier d'aides de l'Etat pour ses recrutements. Ainsi, pour les années 2012, 2013 et 2014, la dépense brute totale pour les emplois aidés s'est élevée à 4,6 M€, pour laquelle la commune a reçu une aide de 2,9 M€, soit un coût moyen annuel par emploi de 4 844 € pour la commune.

La formation des agents bénéficiaires de ce type de contrats, normalement prévue dans le contrat, n'est pas toujours assurée dans les faits. Seuls 12 contrats aidés auraient suivi une formation en juin 2012 par un organisme agréé. Cette situation peut constituer un risque juridique et financier pour la commune ; en cas de contentieux, ces contrats sont alors susceptibles d'être requalifiés par le juge en contrat à durée indéterminée²⁸. Les tribunaux condamnent les employeurs pour rupture abusive de contrat de travail.

La chambre invite la collectivité à adopter une délibération pour la création d'emplois aidés, conformément aux dispositions de l'article L. 2121-29 du CGCT, et à mettre en œuvre les mesures de formation des agents qu'elle recrute en contrats aidés, conformément à l'article L. 5134-20 du code du travail.

²⁸ Plusieurs décisions de la Cour de cassation vont en ce sens, l'obligation de formation constitue une condition d'existence du contrat aidé, à défaut il doit être requalifié en contrat à durée indéterminée (Cour de cassation, 11 juillet 2012, 11-13-827).

B - Le temps de travail

Le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, modifié dans son article 1^{er}, dispose que « 2° Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est subordonné à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé (...) ».

La collectivité a pris une délibération en 2004 pour mettre en place l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS). Cette délibération prévoit que les IHTS pourront être étendues aux agents stagiaires et non-titulaires de droit public de la collectivité sur les mêmes bases que celles applicables aux fonctionnaires des grades de référence.

Le règlement intérieur de la commune en vigueur au 1^{er} juin 2012 stipule que la durée hebdomadaire de travail est de 35 h et que les membres du personnel à temps complet peuvent, à titre exceptionnel, effectuer des heures supplémentaires. Celles-ci seront soit récupérées, majorées ou rémunérées. Le protocole de mise en œuvre des congés et ARTT précise que le personnel à temps complet peut effectuer 35 ou 37 heures par semaine. Dans ce dernier cas, il bénéficie de 12 jours de temps libéré sur l'année. Dans la pratique, toute liberté est accordée aux agents qui le souhaitent de ne travailler que 35 h par semaine. Chaque chef de service répertorie les horaires de ses agents, les transmet au service des ressources humaines qui en assure le suivi. Les agents à temps non complet peuvent effectuer des heures complémentaires jusqu'à concurrence de 35 heures hebdomadaires. Ces heures complémentaires sont soit récupérées, soit payées.

La collectivité ne possède pas de système automatisé de décompte du temps. Le service des ressources humaines n'exerce donc pas de contrôle direct sur le temps de travail des agents.

Les horaires variables n'ont pas été mis en place et la possibilité de récupération évoquée dans le règlement intérieur est appliquée pour les agents ne pouvant bénéficier de l'IHTS. Le reste du personnel opte pour le paiement des heures supplémentaires.

Certains agents de la collectivité bénéficient d'un forfait mensuel d'heures supplémentaires, selon des quotités égales au plafond de 25 heures autorisé par la réglementation. Ces heures supplémentaires sont déclarées par chaque chef de service au service des ressources humaines. Ce système de forfaitisation des heures supplémentaires a été reconnu par la collectivité comme un complément de rémunération bien ancré. Cette pratique est toutefois dénuée de toute base légale, et donc irrégulière.

Le bilan social 2013 affiche un volume de 7 351 heures supplémentaires. Ce total diffère de celui affiché dans l'outil informatique de consolidation des fiches de paie à la direction générale des finances publiques, 6 477 heures supplémentaires, auquel s'ajouteraient 2 613 heures complémentaires des contrats aidés et 142 heures supplémentaires des CUI-CAE.

La chambre invite la commune à mettre en place un système automatisé de décompte des heures conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié.

La délibération de 2004 n'a pas été modifiée pour étendre le bénéfice des IHTS aux agents en contrats aidés. Il a été pourtant constaté que ces derniers effectuent également des heures complémentaires ou supplémentaires. En 2013, 20 contrats CUI ont bénéficié au total de 2 613 heures complémentaires et 142 heures supplémentaires. De plus, certains CUI perçoivent des heures supplémentaires sans que celles-ci soient prévues dans leur contrat de travail.

Enfin, la collectivité attribue à un agent disposant d'un contrat CUI-CAE de 35 heures des heures complémentaires, alors que celles-ci ne sont possibles qu'entre la durée prévue au contrat et la durée légale hebdomadaire de la collectivité, laquelle est en l'occurrence de 35 heures. Toute heure effectuée au-delà devrait être rémunérée en heure supplémentaire majorée, dès lors que cet agent pourrait effectivement en bénéficier.

La chambre invite la commune à clarifier la situation des heures supplémentaires au profit des agents en contrats aidés.

*
* *