



Rapport d'observations définitives

COMMUNE D'HARFLEUR

(Seine-Maritime)

Exercices 2011 et suivants

Observations délibérées le 25 janvier 2018

SOMMAIRE

Synthèse	1
Rappels à la loi	1
Principales recommandations	2
I - Rappel de la procédure	2
II - Présentation de la commune et de son environnement	3
A - Les caractéristiques de la commune d'Harfleur	3
1 - Repères géographiques et démographiques	3
2 - Repères socio-économiques	3
B - Environnement intercommunal	3
1 - La communauté d'agglomération du Havre	3
2 - Le SIEHGO : syndicat intercommunal d'équipement des villes d'Harfleur et de Gonfreville-l'Orcher.....	4
C - L'organisation générale de la commune	4
III - La fiabilité des comptes	4
A - Les principes de prudence et d'indépendance des exercices	4
B - La qualité de l'information comptable, budgétaire et financière.....	5
1 - Une qualité perfectible de l'information budgétaire	5
2 - Une qualité des prévisions budgétaires en voie d'amélioration	5
3 - Des restes à réaliser justifiés	6
4 - Un suivi du patrimoine incomplet.....	6
5 - Des engagements hors bilan partiellement retracés	7
IV - La situation financière	8
A - Les principaux constats	8
1 - Une situation qui demeure fragile.....	8
2 - Un équilibre budgétaire non stabilisé.....	9
3 - Une vigilance à poursuivre.	9
B - Une lente amélioration des performances financières.....	9
1 - La maîtrise progressive des charges de gestion.....	9
2 - La stagnation des principales recettes de fonctionnement.....	11
3 - Une capacité de financement des investissements compromise.....	12
C - La situation bilancielle	12
1 - Une dette « désensibilisée » et rééchelonnée	12
2 - Une trésorerie fragile	13
V - Les voies d'un équilibre durable	14
A - Des marges de manœuvre à exploiter en fonctionnement.....	14
1 - Un recours possible mais limité à la fiscalité.....	14
2 - Une masse salariale à contenir	14
3 - Un poids important du coût de l'exercice des compétences scolaires et périscolaires	15
B - Maîtriser les coûts liés aux investissements	15
1 - Des coûts d'exploitation à réduire.....	15
2 - Inscrire les investissements dans le temps	16
Annexes	17

SYNTHÈSE

Composée de trois quartiers distincts, Harfleur est marquée par sa position géographique au sein de l'agglomération havraise qui en fait un carrefour terrestre entre les zones industrielles et portuaires de Gonfreville-l'Orcher et du Havre. Elle bénéficie de la solidarité de la commune de Gonfreville-l'Orcher, par le biais du syndicat intercommunal d'équipement des villes d'Harfleur et de Gonfreville-l'Orcher (SIEHGO).

La situation financière reste fragile comme le montre l'absence d'équilibre réel des budgets de 2013 à 2015. Compromis par la rigidité des charges et le poids de la dette, l'équilibre financier demeure incertain malgré l'étalement jusqu'en 2030 du remboursement de la dette à l'occasion d'une opération de « désensibilisation ». La lente amélioration des performances financières sur la période examinée par la chambre a permis à la collectivité de ne plus recourir aux lignes de trésorerie. La commune a mis en œuvre un schéma d'orientations budgétaires qui a abouti à une baisse des charges de gestion et à une progression des produits fiscaux, dans un contexte de diminution des dotations. La baisse des dépenses structurelles demeure cependant un préalable à un équilibre durable.

La collectivité ne pourra faire face au remboursement de sa dette qu'en poursuivant sa politique d'ajustement de la fiscalité et de réduction des dépenses. Disposant d'une faible capacité d'investissement, elle devrait inscrire son effort d'équipement dans un plan pluriannuel tout en maîtrisant les coûts d'exploitation associés et les coûts de sa politique immobilière qui vise à développer sa base fiscale. Alors que la solidarité financière du SIEHGO se réduit, la commune d'Harfleur pourrait chercher à s'inscrire davantage dans la solidarité de la CODAH. Elle pourrait négocier avec celle-ci la révision de son attribution de compensation en ajustant la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au coût du service et ainsi récupérer 450 000 euros, soit 40 % de la charge annuelle de la dette de la commune.

La commune peut améliorer la qualité de l'information budgétaire destinée au conseil municipal en développant la vision pluriannuelle et prospective de ses rapports d'orientations budgétaires. Le suivi de son patrimoine et des engagements hors bilan appelle également des efforts, même si les insuffisances relevées ne sont pas de nature à altérer la fiabilité des comptes de la commune.

RAPPELS A LA LOI

1. La collectivité a l'obligation de réaliser un inventaire physique permanent et un inventaire comptable exhaustif en concordance avec l'état tenu par le comptable public. A ce titre, elle doit régulariser les écritures comptables portant sur la cession du Prieuré ;
2. la commune doit faire figurer, dans les annexes à ses documents budgétaires, ses engagements hors bilan relatifs à des portages financiers et à des indemnités de remboursement d'emprunt.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Améliorer l'information présentée lors du débat d'orientations budgétaires en développant la dimension pluriannuelle et prospective de ce document ;
2. S'appuyer sur une pièce justifiant le caractère de vraisemblance avérée des cessions immobilières préalablement à leur inscription au budget primitif ;
3. Négocier avec la CODAH l'adaptation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au coût du service ;
4. Optimiser la gestion des équipements publics en les mutualisant le cas échéant ;
5. Formaliser un plan pluriannuel d'investissement.

I - RAPPEL DE LA PROCÉDURE

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion de la commune d'Harfleur à partir de l'année 2011. Par lettres en date du 27 février 2017 et du 28 mars 2017, le président de la chambre en a informé Mme Morel, maire, ainsi que M. Guégan, maire jusqu'au 17 octobre 2015. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 22 juin 2017 entre Mme Morel, M. Guégan et le rapporteur.

Lors de sa séance du 13 juillet 2017, la chambre a arrêté ses observations provisoires portant sur les années 2011 à 2017. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité à Mme Morel et M. Guégan. Mme Morel a répondu par un courrier enregistré au greffe de la chambre le 30 novembre 2017. M. Guégan a indiqué, dans sa réponse enregistrée le même jour, qu'il souscrivait à l'ensemble des observations formulées par Mme Morel.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 25 janvier 2018, le présent rapport d'observations définitives.

Outre le suivi des précédentes observations formulées par la juridiction, le présent examen de la gestion a été conduit selon les axes suivants : la situation budgétaire, la situation financière et les voies du rétablissement d'un équilibre financier durable.

Le rapport a été communiqué au maire en fonctions et, pour la partie le concernant, à son prédécesseur en fonctions au cours de la période examinée. Ce rapport, auquel est jointe leur réponse conjointe qui engage la seule responsabilité de leur auteur, 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 - PRÉSENTATION DE LA COMMUNE ET DE SON ENVIRONNEMENT

A - Les caractéristiques de la commune d'Harfleur

1 - Repères géographiques et démographiques

La commune d'Harfleur se situe sur la rive droite de la Seine, à 6 kilomètres du centre-ville du Havre. Elle s'étend sur une superficie de 4,21 km². Après avoir perdu près de 2 000 habitants entre 1975 et 2009, Harfleur connaît une augmentation de sa population qui s'établit à 8 336 habitants d'après la population légale millésimée 2014 entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

La ville se compose de trois quartiers distincts :

- le centre-ville historique où sont localisés l'hôtel de ville, l'église Saint-Martin, la bibliothèque, le musée du Prieuré, des commerces de proximité, des écoles et le centre culturel « La Forge » ;
- le quartier de Beaulieu, séparé du reste de la ville par une voie ferrée et un axe routier important, où sont implantés un pôle administratif et des équipements sportifs et scolaires ;
- le quartier résidentiel de Fleurville, qui abrite une école, l'aire des gens du voyage et le nouveau centre technique.

Port très actif au Moyen Age jusqu'à son ensablement qui a justifié la création du port du Havre, la commune d'Harfleur est caractérisée par sa position géographique qui en fait un carrefour terrestre entre les zones industrielles et portuaires de Gonfreville-l'Orcher et du Havre. Son développement économique est freiné par un foncier disponible limité.

2 - Repères socio-économiques

Selon les données de l'INSEE, le taux d'activité des 15-64 ans de la commune en 2014 était de 73,3 %, très proche de la moyenne nationale alors que le taux de chômage des 15-64 ans, au sens du recensement, était de 19,1 % en 2014, contre 14 % au niveau national.

La part des ménages imposés était de 54 % en 2013 (58,2 % à l'échelle nationale). La médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2013 était de 18 636 € à Harfleur et de 20 184 € au niveau national.

B - Environnement intercommunal

1 - La communauté d'agglomération du Havre

La communauté d'agglomération du Havre (CODAH) regroupe 17 communes et compte 240 323 habitants au 1^{er} janvier 2017.

Harfleur y a adhéré en novembre 2000. Elle est la quatrième commune de la CODAH par son nombre d'habitants et la 14^{ème} par sa superficie. Elle lui a transféré des compétences comme le transport, la collecte et le traitement des ordures ménagères, les zones d'activité économiques, la politique locale de l'habitat et la gestion de ses services d'eau et d'assainissement. Le maire de la commune d'Harfleur est le 6^{ème} vice-président de la CODAH, chargé de l'eau et de l'assainissement.

Outre les statuts et règlements de la CODAH, les relations entre la commune et l'intercommunalité sont régies par une convention de mise à disposition de personnel de la commune à la CODAH depuis le 17 décembre 2002. Portée par les dispositions de l'article L. 5211-4-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), cette convention, renouvelée en 2009, a fait l'objet de sept avenants pour prendre en compte l'évolution des compétences de la CODAH. Elle a été renouvelée en 2017 pour cinq ans.

2 - Le SIEHGO : syndicat intercommunal d'équipement des villes d'Harfleur et de Gonfreville-l'Orcher

L'adhésion de la commune à ce syndicat date de février 1967. Il a pour vocation la réalisation d'aménagements communs aux deux communes, tels que l'aménagement des berges de la Lézarde. Il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) sans fiscalité propre.

Ce syndicat a fait l'objet d'un rapport de la chambre rendu public en mars 2013 et qui précisait : « il s'agit d'une structure de financement de la commune d'Harfleur par la commune de Gonfreville-l'Orcher, tant en investissement qu'en fonctionnement », le syndicat étant financé par des contributions des deux communes avec une répartition inégalitaire, à raison de 13 % pour Harfleur. Ce rapport constatait que les deux communes adhéraient au même EPCI à fiscalité propre. La chambre invitait « le syndicat à explorer d'autres voies de coopération entre les deux communes, en conformité avec les règles du CGCT ».

L'ancien ordonnateur a indiqué que la commune avait essayé en vain de faire reprendre les actions du SIEHGO par la CODAH. Le schéma départemental de coopération intercommunale arrêté par le préfet en 2016 n'a pas prévu la suppression du SIEHGO. L'actuel ordonnateur a précisé que la solidarité entre les deux communes prenait désormais la forme d'ententes intercommunales. L'action du SIEHGO a été réduite au cours de la période examinée par la chambre.

C - L'organisation générale de la commune

Mme Morel a été élue maire le 17 octobre 2015, à la suite de la démission de M. Guegan, en poste depuis 2003. Les délégations de compétence du conseil municipal au maire ont été contrôlées sans révéler d'anomalies. Il en est de même pour les indemnités du maire et de ses adjoints.

L'organisation administrative de la commune est structurée autour d'un directeur général des services, assisté notamment de deux directrices générales adjointes, l'une pour les finances, l'autre pour la culture et l'éducation.

III - LA FIABILITÉ DES COMPTES

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre a été délibéré le 2 mars 2009. Ce rapport comprenait les préconisations suivantes :

- améliorer la qualité des prévisions budgétaires en investissement ;
- fiabiliser l'état de la dette, les écritures relatives aux cessions d'immobilisation et l'annexe portant sur les recettes procurées par la taxe de séjour ;
- poursuivre le rétablissement des finances, lourdement affectées par les investissements réalisés à compter de 2005, en maîtrisant la masse salariale et en adaptant les taux d'imposition si nécessaire ;
- améliorer l'organisation des achats courants par un meilleur suivi informatique et un guide de procédure spécifique pour les marchés à procédure adaptée.

Dans ce rapport, la chambre constatait un réel déséquilibre budgétaire et le recours régulier à une ligne de trésorerie. Elle soulignait le caractère disproportionné et coûteux du nouvel espace culturel. Le tableau de l'annexe 1 retrace les observations formulées lors du dernier contrôle de la chambre ainsi que les réponses apportées par la commune.

A - Les principes de prudence et d'indépendance des exercices

L'examen des comptes de la commune ne révèle pas d'anomalie en ce qui concerne les amortissements et les provisions.

La pratique du rattachement des charges et des produits est conforme aux prescriptions de l'instruction budgétaire et comptable M14. Elle a une incidence forte sur le résultat dégagé, à la sincérité duquel elle contribue comme le montre le tableau 1 de l'annexe 2.

B - La qualité de l'information comptable, budgétaire et financière

1 - Une qualité perfectible de l'information budgétaire

Pour les communes de 3 500 habitants et plus, l'article L. 2312-1 du CGCT prévoit la tenue d'un débat d'orientations budgétaires, dans un délai de deux mois maximum précédant l'examen du budget, portant sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés. Sur la période examinée, le débat d'orientations budgétaires a été organisé dans le délai légal.

Les rapports d'orientations budgétaires pour les exercices 2016 et 2017 décrivent le contexte budgétaire lié à la loi de finances ainsi que les actions envisagées en fonctionnement et en investissement. Ces documents sont toutefois centrés sur les perspectives financières de l'année future sans prospective pluriannuelle. Les modalités de financement des projets d'investissement cités dans ce document ne sont pas indiquées.

*

La chambre recommande à la collectivité d'améliorer l'information présentée lors du débat d'orientations budgétaires en développant la dimension pluriannuelle et prospective de ce document.

2 - Une qualité des prévisions budgétaires en voie d'amélioration

a - *La sincérité des prévisions budgétaires et des écritures comptables*

Les dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT imposent que les recettes et les dépenses des budgets soient évaluées avec sincérité. A ce titre, bien qu'étant un acte prévisionnel, le budget primitif ne doit contenir que des dépenses et des recettes quasi-certaines.

La commune d'Harfleur a équilibré ses budgets primitifs en 2013, 2014 et 2015 en inscrivant des produits de cession dont la réalisation était loin d'être assurée. Les délibérations du conseil municipal indiquent la volonté de vendre des biens mais précisent l'absence d'acquéreur identifié à l'exception d'un compromis de vente signé en 2013 pour un montant de 150 000 euros. Le tableau n° 1 montre le décalage entre les montants inscrits et les ventes réalisées.

Tableau n° 1 : Ecart entre les produits de cession prévus aux budgets primitifs (BP) et ceux constatés aux comptes administratifs (CA)

Exercice	2013	2014	2015
Crédits inscrits au BP	715 000 €	630 000 €	476 000 €
Produits constatés au CA	172 950 €	13 938 €	242 840 €
Ecart	- 542 050 €	- 616 062 €	- 233 160 €

Source : budgets primitifs et comptes administratifs 2013 à 2015

L'ancien ordonnateur a justifié ces inscriptions par l'existence de négociations en cours sur deux opérations : la vente de l'hostellerie du Prieuré et de la pêcherie 2. Pour l'hostellerie du Prieuré, les négociations avec l'acquéreur ont pris plus de temps que prévu en raison du délai nécessaire à l'obtention d'un prêt. La vente a été réalisée en 2015. Pour la pêcherie 2, la commune a refusé le 14 mai 2013 une proposition et a mis en concurrence deux promoteurs. Elle a signé un compromis portant sur un montant de 420 000 euros le 21 janvier 2016 sans que la vente soit réalisée à la clôture 2016.

La jurisprudence considère que l'inscription de produits de cession au budget primitif suppose qu'ils aient un caractère de vraisemblance avérée. Dans le cas présent, la collectivité a inscrit les produits prévisionnels des ventes de l'hostellerie du Prieuré et de la pêcherie 2 aux budgets primitifs de 2013 et de 2014 sans disposer des éléments démontrant le caractère vraisemblable de la vente.

*

La chambre recommande à la commune de s'appuyer sur une pièce justifiant le caractère de vraisemblance avérée des cessions immobilières préalablement à leur inscription au budget primitif.

b - L'exécution budgétaire

Le tableau n° 2 de l'annexe 2 mesure la qualité des prévisions budgétaires en comparant les dépenses et les recettes réelles prévisionnelles en fonctionnement et en investissement avec les dépenses réalisées.

La dégradation de ce ratio en recettes de fonctionnement traduit la disparition de marges sur les recettes dans un contexte de baisse des dotations. En investissement, les taux de réalisation relativement faibles confirment les marges de progrès identifiées par la chambre lors de son précédent contrôle. La commune a précisé avoir acquis un logiciel de prospective financière qui devrait être opérationnel pour l'exercice 2018. La chambre invite la collectivité à affiner ses prévisions budgétaires en investissement dès son prochain budget.

3 - Des restes à réaliser justifiés

L'article R. 2311-11 du CGCT définit les restes à réaliser de la section d'investissement comme « les dépenses engagées non mandatées et les recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre ».

La collectivité a justifié par des engagements juridiques, les montants inscrits en restes à réaliser en dépenses et en recettes sur la période de contrôle.

4 - Un suivi du patrimoine incomplet

L'instruction budgétaire et comptable M14 prévoit qu'il incombe conjointement à l'ordonnateur et au comptable public de suivre les immobilisations. Elle précise que l'inventaire comptable et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent correspondre. Un rapprochement entre l'inventaire comptable de la collectivité au 31 décembre 2016 et l'état de l'actif met en évidence des écarts qu'il convient de corriger.

Une analyse rapide de l'inventaire physique permet de constater que des biens comme l'hostellerie du Prieuré figurent encore à l'inventaire physique alors qu'ils n'appartiennent plus à la collectivité. Les procédures internes ne permettent pas à la commune de justifier de la réalisation d'un inventaire physique dans tous ses services.

*

La chambre rappelle à la commune son obligation de tenir un inventaire physique permanent et de s'assurer de sa concordance avec le suivi des immobilisations opéré par le comptable. Elle lui recommande de régulariser dans les plus brefs délais les écritures liées à la cession de biens.

5 - Des engagements hors bilan partiellements retracés

a - *Des garanties d'emprunt conformes*

Les articles L. 2252-1 et D. 1511-32 du CGCT encadrent les garanties d'emprunt octroyées par une collectivité. L'annuité des emprunts garantis ne doit pas représenter plus de 50 % des recettes réelles de fonctionnement de ce même exercice. Ce seuil réglementaire est respecté par la commune d'Harfleur.

Des garanties d'emprunt ont été accordées aux organismes pour la construction de logements sociaux. Elles sont exclues du calcul du ratio réglementaire en raison des faibles risques liés à ces opérations. Le cumul du capital restant dû de ces emprunts garantis représente plus de 40 % des recettes réelles de la commune sur la période de contrôle comme le retrace le tableau n° 3 de l'annexe 2.

b - *Des indemnités de remboursement anticipé à inscrire*

Dans le cadre de la gestion de sa dette, la collectivité a procédé en 2014 et 2015 à la renégociation de deux emprunts dits « toxiques ». Cette renégociation a été réalisée dans le cadre d'un protocole d'accord transactionnel qui rappelle le montant des indemnités de remboursement anticipé prévu dans les prêts initiaux.

Lorsque l'indemnité est incluse dans les conditions financières du nouvel emprunt, c'est-à-dire intégrée aux intérêts futurs, elle constitue une charge future qui n'a pas à être comptabilisée car non exigible quoique certaine et déterminable. Elle constitue un engagement hors bilan et devrait apparaître à l'annexe B1.5 jointe au budget primitif et au compte administratif. Selon le comité national de fiabilité des comptes locaux, l'inscription du montant total de cette indemnité au compte 801.8 doit permettre d'informer le lecteur de cet engagement financier futur et certain mais non encore exigible.

Interrogée, la collectivité précise que « les deux indemnités de remboursement anticipé dues au titre des renégociations ont été incluses directement dans les conditions financières des nouveaux emprunts ». L'annexe B1.5 n'est présente ni aux budgets primitifs ni aux comptes administratifs 2014 et 2015.

c - *Des portages financiers à inscrire dans les engagements hors bilan*

L'établissement public foncier de Normandie (EPFN) assure le portage d'opérations d'aménagement réalisées sur le territoire de la commune d'Harfleur au profit de celle-ci ou de la CODAH.

Les conventions de partenariat liant l'EPFN, la commune d'Harfleur et le cas échéant la CODAH, portent des engagements de la commune¹. Ces derniers devraient figurer dans l'annexe B1.5 des documents budgétaires même s'ils ne sont pas chiffrés.

*

La chambre rappelle à la commune son obligation d'informer le conseil municipal, par le biais des annexes comptables, de ces opérations qui engagent les futurs budgets et le patrimoine de la ville. Dans sa réponse, la commune s'est engagée à mettre en conformité ses écritures budgétaires et à présenter au conseil municipal un tableau annuel des portages financiers en cours.

*

¹ Il s'agit d'engagements de rachat au terme de la durée du portage ou d'indemnisation de l'EPFN en cas d'abandon du projet.

En conclusion de cette partie, la commune peut améliorer la qualité de l'information budgétaire en développant la vision pluriannuelle et prospective de ses rapports d'orientations budgétaires.

Les engagements hors bilan sont mal documentés en ce qui concerne les indemnités de remboursement anticipé des emprunts² et les engagements pris dans la convention liant la collectivité à l'EPFN. La fiabilité des comptes est aussi altérée par l'absence de concordance entre l'état de l'actif tenu par le comptable public et l'inventaire physique géré par l'ordonnateur alors que ce dernier document n'est pas à jour.

Ces insuffisances, auxquelles la commune s'est engagée à remédier, ne sont toutefois pas de nature à altérer les résultats comptables ni modifier substantiellement l'analyse financière.

IV - LA SITUATION FINANCIÈRE

A - Les principaux constats

D'après le précédent rapport de la chambre, les comptes de la commune révélaient une situation financière préoccupante, caractérisée par une progression des dépenses de fonctionnement présentant un niveau de rigidité élevé alors que les recettes stagnaient.

Ce rapport mettait en évidence des dépenses d'investissement importantes et financées essentiellement par le recours à l'emprunt au prix d'un endettement excessif. La capacité d'autofinancement nette était devenue négative et insuffisante pour couvrir le remboursement de la dette. Cette situation avait abouti à un recours récurrent à des lignes de trésorerie et à l'étalement dans le temps du remboursement des dettes contractées.

1 - Une situation qui demeure fragile

Comme elle s'y était engagée auprès de la chambre, la collectivité a mis en œuvre un scénario d'orientations budgétaires 2009 – 2011 intégrant des objectifs d'évolution des dépenses et des recettes comprenant une hausse de la fiscalité.

Le tableau 2 montre une maîtrise des charges depuis 2011, accentuée depuis 2013. Les recettes ont cependant connu la même tendance. L'excédent brut de fonctionnement est donc demeuré stable sur la période de contrôle. Cet excédent brut de fonctionnement représente 12 % des produits de gestion. Il est nettement inférieur à la moyenne de la strate comme l'illustre le tableau 1 de l'annexe 3.

Tableau n° 2 : L'excédent brut de gestion

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produits de gestion	10 124 524 €	10 232 338 €	10 095 467 €	10 162 533 €	9 981 093 €	9 859 837 €
Charges de gestion	8 913 813 €	9 413 556 €	9 096 773 €	8 971 726 €	8 990 874 €	8 639 094 €
Excédent brut de fonctionnement	1 210 710 €	818 781 €	998 694 €	1 190 807 €	990 219 €	1 220 744 €
<i>en % des produits de gestion</i>	12,0 %	8,0 %	9,9 %	11,7 %	9,9 %	12,4 %

Source : compte de gestion 2011 à 2016 retraités.

² Le montant de cette inscription est à calculer en actualisant les montants des indemnités de remboursement anticipé évalués dans le cadre du protocole transactionnel.

2 - Un équilibre budgétaire non stabilisé

Le précédent rapport de la chambre avait souligné un réel déséquilibre budgétaire de la commune, contrainte à emprunter pour rembourser ses dettes tout en aliénant une partie de son patrimoine. Cette fragilité s'était traduite par le recours fréquent à des tirages sur sa ligne de trésorerie et une hausse des impôts.

L'analyse des annexes budgétaires portant sur l'équilibre des opérations financières met en évidence une difficulté structurelle à couvrir les charges d'emprunt par des ressources propres jusqu'à l'exercice 2016. Cet équilibre n'est atteint dans les budgets primitifs que par l'inscription de cessions de patrimoine qui n'ont pas été réalisées. Il en résulte pour les exercices 2014 et 2015 un déficit du compte administratif. En 2015, le budget primitif présentait aussi un déséquilibre réel. En 2016, seul l'étalement de la charge de la dette jusqu'en 2030 a permis de retrouver un équilibre réel au budget primitif, confirmé au compte administratif.

3 - Une vigilance à poursuivre.

Même s'ils ont été améliorés sur la période examinée, les indicateurs d'alerte du réseau de la direction générale des finances publiques (DGFIP) justifient la poursuite de la surveillance de la situation financière de la commune en raison de leur niveau élevé.

Le coefficient d'autofinancement courant mesure l'aptitude de la commune à autofinancer ses investissements, après avoir couvert ses charges et le remboursement des dettes. Un coefficient supérieur à un indique que la commune ne peut faire face à ses remboursements de dettes avec son seul autofinancement. Le coefficient de la commune reste au-dessus de ce seuil sur la période sous revue, sauf en 2016 (98 %). Malgré cette amélioration, le niveau élevé de cet indicateur traduit les difficultés de la collectivité à financer durablement ses investissements.

Le coefficient de rigidité mesure le rapport entre la somme des charges de personnel et des intérêts courus, d'une part, et les produits de fonctionnement. Il augmente sur la période de contrôle et atteint 64,2 % en 2016, ce qui signifie que les charges structurelles sont prépondérantes.

La capacité de désendettement mesure le nombre d'années d'épargne dégagée annuellement qui seraient théoriquement nécessaires pour rembourser la totalité de la dette de la collectivité. La commune a connu une amélioration du ratio de désendettement en 2016, à la faveur de la renégociation de la dette en 2014 et 2015 qui permet de rembourser la dette sur une période plus longue. La commune d'Harfleur demeure cependant au-dessus du seuil de la zone de risque (13,7 ans en 2016) malgré les mesures qu'elle a engagées.

B - Une lente amélioration des performances financières

1 - La maîtrise progressive des charges de gestion

Après avoir progressé de 18,85 % entre 2003 et 2007, les charges de gestion ont baissé de 0,6 % sur la période examinée. Cette baisse a essentiellement porté sur les charges à caractère général et les autres charges de gestion. Les charges de personnel et les subventions ont continué à progresser mais à un rythme plus lent que lors du précédent contrôle de la chambre.

Tableau n° 3 : Evolution des charges de gestion

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Charges à caractère général	2 394 822 €	2 587 519 €	2 198 006 €	1 911 011 €	2 243 902 €	1 851 171 €
+ Charges de personnel	5 498 857 €	5 734 328 €	5 794 024 €	5 973 948 €	5 776 595 €	5 882 298 €
+ Subventions de fonctionnement	500 115 €	562 630 €	574 308 €	570 421 €	616 499 €	534 631 €
+ Autres charges de gestion	520 019 €	529 080 €	530 434 €	516 346 €	353 878 €	370 994 €
= Charges de gestion	8 913 813 €	9 413 556 €	9 096 773 €	8 971 726 €	8 990 874 €	8 639 094 €

Source : comptes de gestion 2011 à 2016 retraités par la CRC

L'analyse des tableaux 2 et 3 de l'annexe 3 permet de constater que la baisse des charges à caractère général porte principalement sur les achats tandis que celle relative aux autres charges de gestion concerne la contribution au SIEHGO.

a - Le poids croissant des dépenses de personnel

Le précédent rapport constatait une augmentation de près de 40 % des dépenses de personnel entre 2000 et 2007. La chambre avait pris acte de l'engagement de la collectivité de limiter strictement l'évolution de la masse salariale. Sur la période sous revue (2011 - 2016), cette progression est de 6,3 %. La ville justifie cette évolution par choix qu'elle a fait de délivrer les services publics essentiellement en régie.

Sur la même période, les effectifs ont baissé même si le coût moyen par agent a progressé de 14,2 % comme le montre le tableau 5 de l'annexe 3. Dans sa réponse, l'ordonnateur a souligné que cette hausse du coût moyen serait liée à la progression des charges. La chambre estime toutefois que la progression des charges n'explique qu'en partie la hausse de ce coût moyen, à laquelle ont également concouru les titularisations d'agents (cf. partie V, A, ci-après).

La baisse des effectifs, au demeurant limitée (3 % en cinq ans), a surtout concerné le personnel administratif comme l'illustre le tableau n° 4. La filière technique, qui concentre les effectifs les plus importants, demeure stable et n'a pas contribué à cette maîtrise sur la période de contrôle. Dans sa réponse, la ville indique qu'elle a préservé les effectifs de la filière technique afin d'entretenir le patrimoine au moment où elle a dû limiter les investissements.

Tableau n° 4 : Evolution des emplois par filière

filières	2011	2012	2013	2014	2015	2016
administrative	46,74	46,55	48,77	47,92	43,13	41,77
animation	3	4	5	5	4	4
culturelle	7,16	6,37	6,37	7,67	6,11	6,11
médico-sociale	6	7,34	6,227	6,15	5,99	6,79
technique	80,13	80,01	81,13	80,58	76,27	80,53
proximité sécurité	2	2	2	2	2	2
Total	145,03	146,27	149,497	149,32	137,5	141,2

Source : tableaux des emplois 2011 à 2016 comprenant les emplois d'avenir et les personnels mis à disposition

b - La maîtrise récente des subventions versées

La commune attribue des concours financiers à des tiers au sens de l'article L. 2313-1 du CGCT. Ces concours ont baissé de 32 % depuis 2013. Ils représentent 6,2 % des charges de gestion en 2016. Les subventions accordées au centre communal d'action sociale représentent 39 % du montant total la même année.

Plusieurs personnes morales ont bénéficié de subventions annuelles supérieures au seuil réglementaire des 23 000 €, qui ont fait l'objet comme le prévoit la réglementation de la conclusion d'une convention entre les parties. Un suivi de l'exécution des conventions est exercé par les services financiers de la commune.

c - Les charges financières décroissent

Le poids des charges financières est en recul sensible sur la période de contrôle. Cette évolution est le fruit de la politique de désendettement et de l'étalement dans le temps du poids de la dette. A Harfleur, le poids des intérêts de la dette par habitant représente 1,7 fois le montant moyen constaté dans les communes de la même taille comme l'illustre le tableau 6 de l'annexe 3.

2 - La stagnation des principales recettes de fonctionnement

Les produits de gestion diminuent de 0,5 % par an sur la période examinée. Cette baisse concerne principalement les ressources institutionnelles. Elle n'est pas compensée par la progression des produits fiscaux.

Le tableau 7 de l'annexe 3 montre que les ressources fiscales propres de la commune ont augmenté de 10,6 % entre 2011 et 2016. Cette croissance est essentiellement liée aux bases, qui ont progressé de 8,1 %. Les hausses de taux votées en 2012 et 2013 pèsent pour 3,25 % dans cette hausse du produit fiscal.

En revanche, les ressources institutionnelles ont diminué de 3,6 % par an. Des baisses significatives sont constatées sur la dotation globale de fonctionnement, sur les participations et sur les compensations et péréquations comme le retrace le tableau 8 de l'annexe 3. La contribution au redressement des finances publiques représente un effort cumulé de 458 716 euros pour la commune d'Harfleur de 2011 à 2016. En 2017, son montant s'élève à 93 759 euros.

Créé par la loi de finances de 2012, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales représente un prélèvement de 120 862 euros en 2016 pour la commune d'Harfleur. Bien que bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine en raison de la faiblesse de son revenu par habitant, Harfleur contribue à ce fonds en raison du potentiel fiscal et financier relativement élevé de la CODAH (tableau 9 de l'annexe 3).

L'évolution de l'attribution de compensation est à rapprocher des transferts de compétences et des transferts de fiscalité que la CODAH compense. La commission d'évaluation des transferts de charges se réunit régulièrement afin d'évaluer ces transferts de charges et de calculer le montant des attributions de compensation. Bien que transférés à la CODAH depuis 2001, la collecte et le traitement des déchets continuent à peser sur les finances communales par le biais de l'attribution de compensation : les habitants d'Harfleur payent une taxe d'enlèvement des ordures ménagères avec un taux minoré par rapport à celui supporté par la majorité des habitants de la communauté d'agglomération. L'écart entre le coût du service et la taxe prélevée sur le territoire de la commune vient en déduction de l'attribution de compensation pour un montant total évalué à 450 000 euros par an.

*

Même si l'ordonnateur estime que c'est le coût de service qui devrait faire l'objet d'un ajustement à la baisse, la chambre lui recommande de négocier avec la CODAH afin d'adapter la taxe d'enlèvement des ordures ménagères au coût du service.

3 - Une capacité de financement des investissements compromise

La collectivité connaît des difficultés structurelles pour financer ses investissements : en cumulé sur l'ensemble de la période, la capacité d'autofinancement brute est insuffisante pour couvrir l'annuité de la dette. L'amélioration constatée en 2016 est le fruit de l'étalement dans le temps de cette charge à la suite d'une renégociation.

Même si le financement propre disponible couvre 90 % des dépenses d'équipement en cumulé sur la période de contrôle, ce financement provient principalement des subventions d'investissement reçues et des cessions de patrimoine. Avec une capacité d'autofinancement absorbée par le remboursement de la dette, la collectivité dépend de financements externes ou non pérennes pour financer ses investissements.

C - La situation bilancielle

1 - Une dette « désensibilisée » et rééchelonnée

La collectivité s'est dotée des outils lui permettant de suivre l'évolution de sa dette. Dans le cadre d'une convention avec la CODAH, la commune bénéficie de l'appui d'une société spécialisée qui lui permet d'utiliser une plateforme de suivi et de gestion de la dette. Par ailleurs, un applicatif propre sera déployé en 2017, en vertu d'un marché signé fin 2016.

a - *Une dette désensibilisée d'un montant élevé*

Le précédent rapport de la chambre avait souligné le doublement de la dette sur les années 2000 à 2007 et le caractère excessif de son niveau. Dans ses rapports d'orientation budgétaire sur la période de contrôle, la collectivité met en exergue la baisse de son encours constatée chaque année y compris en 2015, seule année depuis 2011 où elle a contracté un nouvel emprunt.

Le tableau 5 met en évidence une baisse de 27 % de cet encours sur la période de contrôle et de 33 % de la charge annuelle de la dette. Cependant, le capital restant dû de la dette par habitant demeure très supérieur à celui de la strate. Bien qu'en forte baisse, la part des impôts consacrée au remboursement de la dette est de 29,5 % en 2016.

Tableau n° 5 : Evolution et poids de la dette

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	16 072 288 €	14 956 399 €	13 843 958 €	12 691 319 €	12 474 760 €	11 698 724 €
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	3,4 %	3,4 %	3,6 %	3,8 %	3,2 %	2,9 %
Encours de dette / habitant	1 964 €	1 816 €	1 673 €	1 527 €	1 501 €	1 414 €
Encours par habitant de la strate	940 €	803 €	932 €	932 €	928 €	928 €
charge de la dette	1 686 163 €	1 627 102 €	1 616 166 €	1 632 929 €	1 510 376 €	1 119 557 €
Produit des trois taxes	3 459 015 €	3 581 771 €	3 773 388 €	3 785 945 €	3 836 306 €	3 799 808 €
annuité / produit 3 taxes	48,7 %	45,4 %	42,8 %	43,1 %	39,4 %	29,5 %

Source : comptes financiers retraités par la CRC

La chambre avait également souligné que la collectivité avait réaménagé une partie de son endettement en recourant à deux emprunts structurés. Au 31 décembre 2014, ces emprunts représentaient un capital restant dû de 6 176 364 euros. La désensibilisation de cette dette a généré des indemnités de remboursement anticipé de 1 404 204 €, intégralement incluses dans les conditions financières des nouveaux emprunts sans être pour autant chiffrées dans ces contrats.

³ Source : ce montant est issu du protocole transactionnel du 21 décembre 2015.

Une aide a été accordée par le fonds de soutien en faveur des collectivités ayant souscrit des emprunts structurés à hauteur de 227 638 €, versée en 14 échéances jusqu'en 2028. La collectivité estime que le surcoût lié à la renégociation et à la désensibilisation de ces emprunts est de 701 227 euros après déduction de l'aide du fonds de soutien. Cette approche ne prend pas en considération la baisse des taux d'intérêt intervenue depuis 2008. Le surcoût à financer, chiffré dans le protocole transactionnel, pour la renégociation de ces deux emprunts, est de 2 407 042 €, comprenant le montant des indemnités de remboursement anticipé et les indemnités compensatrices dérogatoires, déduction faite de l'aide du fonds de soutien.

b - Une dette rééchelonnée jusqu'en 2030

Le précédent rapport de la chambre avait souligné que la renégociation de la dette réalisée en 2007 par la collectivité avait permis de diminuer l'annuité constatée en différant des échéances. La désensibilisation de la dette réalisée en 2015 a aussi permis de réduire la charge de la dette en étalant le remboursement du capital jusqu'en 2030.

Dans son rapport d'orientations budgétaires, la collectivité précise que la réduction de l'annuité des emprunts sera sensible jusqu'en 2021 et que l'annuité la plus forte, tout en restant équivalente à celle de 2016, sera constatée en 2030. Les données figurant dans ce rapport montrent que l'annuité, qui devrait fortement chuter en 2025, va, par la suite, augmenter jusqu'en 2030.

La chambre constate que pour obtenir ce profil de remboursement, qui permet de desserrer à court terme la contrainte de la dette, la collectivité a signé des emprunts qui prévoient un remboursement du capital croissant. La commune a fait le choix de se priver de toute possibilité de financer ses investissements par de nouveaux emprunts jusqu'en 2030.

2 - Une trésorerie fragile

Le rapport précédent de la chambre avait relevé que la commune rencontrait des difficultés financières conduisant à une trésorerie très dégradée et à l'utilisation d'une ligne de trésorerie. Le fonds de roulement et la trésorerie ont été reconstitués en 2011 et en 2012 en raison du niveau élevé des cessions d'actifs.

Le tableau n° 6 montre que la situation demeure fragile : le fonds de roulement a baissé de 30 % par an sur la période de contrôle tandis que la trésorerie nette ne représente plus que 16 jours de charges de fonctionnement courant en 2016.

Tableau n° 6 : Evolution du fonds de roulement et de la trésorerie

au 31 décembre en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	1 387 427 €	1 303 141 €	267 962 €	- 15 613 €	337 963 €	232 274 €	-30,1 %
- Besoin en fonds de roulement global	- 656 280 €	- 182 089 €	- 45 798 €	-348 729 €	- 27 285 €	-163 316 €	-24,3 %
=Trésorerie nette	2 043 707 €	1 485 230 €	313 760 €	333 116 €	365 247 €	395 590 €	-28,0 %
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>78,8</i>	<i>54,6</i>	<i>11,9</i>	<i>12,9</i>	<i>14,2</i>	<i>16,1</i>	

Source : données retraitées par la CRC d'après les comptes de gestion

*

Cette analyse confirme la fragilité de la situation financière constatée dans le précédent rapport de la chambre. Seules des inscriptions de recettes relatives à des cessions d'éléments de patrimoine ont permis d'équilibrer les budgets votés. Les comptes administratifs 2014 et 2015 ont été clôturés en déséquilibre réel. L'équilibre apparent n'a été retrouvé en 2016 qu'après l'étalement jusqu'en 2030 du remboursement de la dette, à l'occasion d'une opération de « désensibilisation ».

Malgré la mise en œuvre d'un schéma d'orientations budgétaires ayant abouti à une baisse des charges de gestion et à une progression des produits fiscaux, la diminution des dotations et la progression des dépenses de personnel ont réduit l'excédent brut d'exploitation. Les ratios d'alerte confirment la rigidité des charges et le poids de la dette. La baisse des dépenses structurelles est un préalable à un équilibre durable, ce qui implique de s'interroger sur le périmètre de l'action municipale en lien avec l'intercommunalité.

V - LES VOIES D'UN ÉQUILIBRE DURABLE

A - Des marges de manœuvre à exploiter en fonctionnement

1 - Un recours possible mais limité à la fiscalité

Le précédent rapport de la chambre concluait à la faiblesse des recettes tirées de la fiscalité locale et prenait acte de la décision de la collectivité d'augmenter les taux d'imposition des trois taxes en 2009. Cette hausse des taux d'imposition (habitation, foncier bâti et non bâti) s'est poursuivie en 2012, en 2013 et en 2017. Les taux constatés à Harfleur sont au-dessus du taux moyen de la strate des communes de la même catégorie.

Si elle dispose de peu de marges de manœuvre sur les taux, la commune pourrait supprimer l'abattement général à la base décidé par une délibération du 28 juin 1980 qui représente une exonération de base d'un montant de 1 447 006 euros, soit une moindre recette d'environ 220 000 euros par an.

2 - Une masse salariale à contenir

Le précédent rapport de la chambre avait constaté une baisse des effectifs titulaires au profit des non-titulaires. Sur la période de contrôle, l'effectif⁴ des personnels titulaires est relativement stable tandis que l'effectif des non-titulaires a chuté depuis 2011.

Tableau n° 7 : La part des titulaires, y compris les MAD

Effectif par statut en ETP	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Titulaire	131,53	132,92	137,43	132,91	127,86	129,07
Non-titulaire	13,5	13,35	8,94	11,41	6,64	8,13
TOTAL	145,03	146,27	146,37	144,32	134,5	137,2
Part des titulaires	90,7 %	90,9 %	93,9 %	92,1 %	95,1 %	94,1 %

Source : réponses de la commune au questionnaire n°1 de la CRC

Entre 2011 et 2013, des titularisations ont été réalisées. Cette décision, dont la légalité n'est pas contestée, constitue l'une des causes de la hausse du coût moyen par agent constatée au tableau 5 de l'annexe 3. D'après l'ordonnateur, cette progression serait liée à la hausse des charges.

La tableau 4 de l'annexe 3 montre que le coût par habitant des dépenses de personnel demeure plus élevé que celui des communes de la même strate.

La chambre invite en conséquence la collectivité à poursuivre sa politique d'ajustement des effectifs afin de maîtriser les dépenses de personnel.

⁴ Il s'agit de l'effectif mesuré en équivalent temps plein, y compris les personnels mis à disposition.

3 - Un poids important du coût de l'exercice des compétences scolaires et périscolaires

La part des dépenses scolaires et périscolaires dans le budget communal augmente très sensiblement entre 2013 et 2016, passant de 10,8 % à 12,4 % comme le montre le tableau 1 de l'annexe 4. La part des recettes relevant des compétences scolaire et périscolaire dans le budget communal augmente de manière continue sur la période, passant de 1,1 % à 1,9 %.

La réforme des rythmes scolaires a été mise en œuvre en septembre 2014. Les trois heures par semaine de temps d'accueil périscolaire ont été organisées les lundi, mardi, jeudi et vendredi de 15h45 à 16h30. La matinée d'école supplémentaire est organisée le mercredi matin. Le Projet Educatif Territorial (PEDT) est entré en vigueur en septembre 2014 et n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation.

Le tableau 2 de l'annexe 4 montre qu'après avoir progressé de 26 % entre 2013 et 2015, les dépenses périscolaires ont baissé de 10 % en 2016.

*

La chambre invite la commune à poursuivre la maîtrise de ses dépenses périscolaires en réexaminant les organisations en place à l'occasion des mesures d'assouplissement de la réforme des rythmes scolaires.

B - Maîtriser les coûts liés aux investissements

1 - Des coûts d'exploitation à réduire

« La Forge »⁵ est un équipement culturel qui accueille des manifestations associatives et culturelles. Le coût total des travaux a été consolidé à 8 945 019 €, auquel s'ajoute la maîtrise d'œuvre pour 842 565 €. Compte tenu des subventions perçues, le coût net pour la commune d'Harfleur est de 2 832 663 euros.

Sur la période 2012-2016, les recettes liées à l'exploitation de cet équipement ne couvrent que très partiellement les dépenses comme l'illustre le tableau 1 de l'annexe 5. De ce fait, le budget de la commune a assumé une charge de 237 676 euros en 2016.

Le taux d'occupation de l'équipement, examiné sur la base de 354 places assises, est faible et se situe en deçà de 20 % depuis 2016. En prenant en compte la modularité de l'équipement mise en évidence par l'ordonnateur dans sa réponse, le taux de fréquentation tel que calculé par l'ordonnateur demeurerait malgré tout inférieur à 50 %.

En 2016, la commune a lancé un projet d'investissement d'ampleur, le nouveau centre technique municipal. L'objectif est de regrouper sur un seul site les agents administratifs et techniques, les ateliers, le matériel et les véhicules de ces services. Le coût total prévisionnel de l'opération est de 1 351 062 € avec un reste à charge pour la commune estimé à 405 637 €. Des économies⁶ sont attendues. La collectivité précise qu'un bilan sera effectué après une année de fonctionnement.

*

⁵ Ce centre culturel est divisé en différents espaces : le Creuset est le nom de la grande salle de 354 places assises ou 1 000 places debout. Elle accueille des activités associatives mais aussi des artistes, aussi bien des musiciens que des troupes de théâtre ; la Galerie des Fondateurs accueille les expositions temporaires d'artistes locaux ou extérieurs à la ville ; la Taillanderie : cette salle est réservée aux réunions d'associations.

⁶ Il s'agit de récupérer 2 144 m² de locaux dont une partie sera détruite ou cédée. La collectivité escompte des gains de temps notamment sur les déplacements des agents, une meilleure gestion des achats et des stocks et des économies sur les véhicules et les matériels. Elle mènera une étude technique et financière sur ces économies qui devront compenser le coût de la création en juillet 2016 d'un poste d'adjoint technique.

La chambre observe que ces dépenses d'investissement génèrent des coûts d'exploitation qui pèsent sur l'équilibre budgétaire de la collectivité. Elle lui recommande d'optimiser la gestion de ces équipements publics, notamment en poursuivant les efforts de mutualisation déjà réalisés, avec d'autres collectivités le cas échéant.

2 - Inscrire les investissements dans le temps

a - *Une politique immobilière active*

Le précédent rapport de la chambre soulignait une politique immobilière très active. Sur la période 2011 à 2017, la commune a poursuivi ces opérations d'acquisition et de cession, menées en partenariat avec des opérateurs privés, tels que les bailleurs sociaux ou publics comme l'établissement public foncier de Normandie.

La collectivité poursuit cette politique afin d'élargir ses bases fiscales, sans réévaluer les taux d'imposition. Cette politique suppose que les règles de fixation de la taxe d'habitation n'évoluent pas dans les prochaines années. De plus, elle est contrainte par la faiblesse des marges financières de la commune en matière d'acquisition.

b - *La nécessité de programmer les investissements*

L'entretien des locaux accueillant les écoles maternelles et primaires est à la charge de la commune. Harfleur compte quatre écoles maternelles et trois écoles primaires réparties sur trois sites qui génèrent des dépenses d'investissement non négligeables comme l'illustre le tableau 3 de l'annexe 4.

Les demandes d'intervention liées aux travaux sont gérées annuellement ou dans le cadre d'une enveloppe pluriannuelle, par exemple pour le changement des fenêtres. Les coûts liés à la mise aux normes d'accessibilité sont intégrés dans un schéma d'accessibilité programmée qui définit les priorités en matière de sécurité puis d'accessibilité. La ville d'Harfleur ne bénéficie pas de plan pluriannuel d'investissement.

Une partie des investissements de la commune d'Harfleur dépend de la solidarité de la commune de Gonfreville-l'Orcher dans le cadre du SIEHGO. Les subventions du SIEHGO représentaient jusqu'en 2014 une part importante des subventions d'investissement reçues. Depuis 2015, la part des subventions reçues de la CODAH est majoritaire comme l'illustre le tableau 2 de l'annexe 5. Bien que décroissant comme le montre le tableau 3 de l'annexe 5, le poids des subventions d'investissement reçues par la commune est supérieur à celui de la strate. Compte tenu de son poids et de la situation financière de la commune, ce financement des investissements nécessite une programmation pluriannuelle.

*

La chambre recommande à la commune de se doter d'un plan pluriannuel d'investissement. Dans sa réponse, la commune s'est engagée à établir ce document.

*

En conclusion, la collectivité ne pourra faire face au remboursement de sa dette qu'en poursuivant sa politique d'ajustement de la fiscalité et de réduction des dépenses.

Disposant de faibles marges financières, elle devrait inscrire ses investissements et ses acquisitions immobilières dans un plan pluriannuel tout en maîtrisant les coûts d'exploitation associés. La programmation de ses investissements pourrait aussi lui permettre de développer les mutualisations au sein de la CODAH alors que la solidarité financière du SIEHGO tend à se réduire.

ANNEXES

Annexe 1 : les suites du précédent rapport.

Annexe 2 : tableaux portant sur la fiabilité des comptes.

Annexe 3 : tableaux détaillant l'analyse financière.

Annexe 4 : Tableaux relatifs aux dépenses scolaires et périscolaires.

Annexe 5 : Tableaux relatifs aux investissements.

Annexe n° 1**Les suites du précédent rapport de la chambre**

	Faits et observations relevés lors du contrôle précédent	Actions menées par la commune d'Harfleur depuis la publication du rapport en 2010
1	Assurer une correspondance entre l'état de la dette figurant aux comptes administratifs et celui figurant aux comptes de gestion	La commune a pris en compte les remarques de la CRC. Une attention particulière est menée sur la stricte concordance des états entre le compte administratif et le compte de gestion.
2	Passer correctement les écritures comptables relatives aux ventes de biens	La commune a pris en compte les remarques de la CRC et les rectifications demandées ont été apportées.
3	Retracer les recettes procurées par la taxe de séjour dans un état annexe.	La commune a pris en compte les remarques de la CRC puisque l'état évoqué figurait en annexe du compte administratif jusqu'en 2011. A noter que la taxe de séjour a été transférée à la CODAH à compter du 1 ^{er} juillet 2010 dans le cadre du transfert de la compétence tourisme.
4	Limiter le recours à l'emprunt pour financer les investissements	Depuis 2010, la commune a plus que limité le recours à l'emprunt puisqu'un seul emprunt nouveau de 898 000 € a été souscrit, sur la période du contrôle, en 2015 dans le cadre de la renégociation de la dette structurée avec la SFIL. Cet emprunt a été conclu aux conditions suivantes : taux fixe de 2,81 % sur une durée de 14 ans et 11 mois.
5	Diminuer la dette de la collectivité	Depuis 2010, la dette de la collectivité a très sensiblement diminué. L'encours est passé de 17,2 M€ en 2010 à 11,7 M€ en 2016. L'annuité de la dette est passée de 1 672 514,04 € en 2010 à 1 152 076,82 € en 2016.
6	Améliorer la capacité d'autofinancement	Depuis le dernier contrôle, afin de dégager de nouvelles marges de manœuvre, la ville a mené une politique de gestion visant à réduire ses dépenses générales de fonctionnement, à contenir la masse salariale, à diminuer l'annuité de sa dette ; une politique active de dynamisation de ses recettes fiscales (construction de logements et activités économiques, revalorisation des bases en lien avec les services fiscaux et augmentation des taux). Néanmoins, ces actions ont été contrariées par les baisses successives de recettes (notamment dotations d'État) cumulées sur la période. La fragilité des recettes de la ville conduit à une forte variabilité de la CAF et du fonds de roulement.
7	Gérer sa trésorerie en dehors du recours excessif aux lignes de crédit de trésorerie	Depuis 2011, la ville n'a pas conclu de nouveau contrat de ligne de trésorerie.
8	Veiller à une gestion rigoureuse des effectifs en limitant l'évolution de la masse salariale	L'évolution des dépenses de personnel a été limitée à 2,45 % (+143 115,54 €) sur la période. Cette évolution résulte de l'impact du GVT, de l'augmentation des taux de charges patronales et de celle du point d'indice. A noter que sur deux périodes 2010-2011 et 2014-2015, et malgré ces contraintes, la masse salariale a diminué respectivement de 2,04 % et de 4,02 %. Par ailleurs, cf point 5.2, l'effectif ETP (titulaires et non-titulaires) est passé sur la période du contrôle de 145,03 à 137,2 ETP (hors contrats emploi avenir).

9	Réduire les disparités existant entre les différents service en matière d'évaluation des agents	La collectivité a poursuivi la formation des agents évaluateurs dans l'ensemble des services et fait évoluer en plusieurs étapes sa procédure et son dossier d'évaluation. La suppression de la notation en 2016 renforce les dispositifs d'évaluation précédemment mis en place.
10	Modifier la rédaction des clauses contractuelles pour les agents non titulaires concernant les éléments accessoires de rémunération	Depuis 2011, toutes les délibérations de recrutement d'agents contractuels comportent la clause suivante : "A cette rémunération de base s'ajoutera les différents suppléments perçus par le personnel titulaire, prime de fin d'année, régime indemnitaire de base et indemnité liée à la fonction, dans les mêmes conditions que celui-ci".
11	Veiller à l'application stricte de la note de service en date du 03-09-2009 demandant aux responsables de la régie « de ne pas restituer la caution versée par les familles des gens du voyage lorsque la quittance remise au moment de l'encaissement est perdue »	La commune a pris en compte les remarques de la CRC et cette disposition a été mise en œuvre.
12	Améliorer l'action de la commune en matière d'accès à la citoyenneté, aux soins, à la prévention, aux services sociaux et au service public de l'emploi des gens du voyage	La collectivité a intégré cette demande dans le suivi des familles séjournant sur l'aire d'accueil des gens du voyage. A titre d'exemple, elle a veillé à favoriser la scolarisation des enfants et leur inscription à la restauration scolaire en leur appliquant le tarif harfleuraux.

ANNEXE 2**La fiabilité des comptes.****Tableau 1 : poids du rattachement des charges et des produits**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Charges rattachées	168 136 €	186 134 €	175 217 €	370 815 €	167 277 €	211 167 €
Produits rattachés	96 331 €	358 680 €	381 003 €	238 758 €	320 570 €	179 583 €
Différence (produits - charges rattachées)	- 71 805 €	172 546 €	205 786 €	- 132 057 €	153 293 €	- 31 584 €
Résultat de l'exercice	172 110 €	- 222 452 €	220 011 €	687 608 €	117 414 €	407 246 €
Différence en % du résultat	-41,7 %	-77,6 %	93,5 %	-19,2 %	130,6 %	-7,8 %

Source : comptes de gestion 2011 à 2016 retraités par la CRC.

Tableau 2 : les prévisions budgétaires

Exécution budgétaire	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Fonctionnement						
Dépenses réelles/Dépenses prévues	92 %	93 %	88 %	86 %	91 %	89 %
Recettes réelles/Recettes prévues	110 %	107 %	95 %	95 %	96 %	93 %
Investissement						
Dépenses réelles/Dépenses prévues	60 %	57 %	75 %	70 %	56 %	67 %
Dépenses réelles+RAR/Dépenses prévues	85 %	92 %	85 %	83 %	96 %	89 %
Recettes réelles/Recettes prévues	40 %	28 %	47 %	44 %	60 %	41 %
Recettes réelles+RAR/Recettes prévues	66 %	47 %	64 %	56 %	88 %	78 %

Source : comptes administratifs 2011 à 2016

Tableau 3 : montant cumulé des garanties d'emprunt

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
capital restant dû au 31/12	6 348 665 €	5 677 040 €	5 114 002 €	5 167 178 €	4 636 354 €	4 239 153 €
recettes réelles	12 577 056 €	11 724 152 €	10 734 908 €	10 873 475 €	10 435 822 €	10 214 281 €
engagements/recettes réelles	50,5 %	48,4 %	47,6 %	47,5 %	44,4 %	41,5 %

Source : comptes administratifs 2011 à 2016

ANNEXE 3**Tableaux détaillant l'analyse financière****Tableau 1 : excédent brut de fonctionnement par habitant**

en euros/hab	2011	2012	2013	2014	2015
EBF Harfleur	148	99	121	143	119
moyenne de la strate	230	221	210	189	199

Source : comptes individuels des collectivités, DGCL

Tableau 2 : détail des charges à caractère général

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011-2016
Charges à caractère général	2 394 822 €	2 587 519 €	2 198 006 €	1 911 011 €	2 243 902 €	1 851 171 €	- 543 651 €
Dont achats	1 206 503 €	1 336 358 €	1 251 877 €	1 046 637 €	1 267 700 €	932 629 €	- 273 874 €
Dont publicité, publications	221 637 €	235 752 €	207 688 €	178 558 €	132 963 €	105 641 €	- 115 995 €
Dont autres services extérieurs	212 262 €	204 825 €	197 675 €	145 400 €	182 336 €	136 690 €	- 75 573 €
Dont honoraires, études et recherches	102 372 €	125 257 €	72 806 €	69 195 €	33 216 €	69 338 €	- 33 034 €
Dont transports collectifs et de biens	76 133 €	88 308 €	49 072 €	47 368 €	55 424 €	51 673 €	- 24 461 €
Dont locations et charges de copropriétés	48 670 €	49 862 €	24 473 €	43 581 €	25 316 €	26 449 €	- 22 220 €
Dont frais postaux et télécommunications	83 440 €	76 539 €	60 939 €	60 607 €	77 971 €	66 916 €	- 16 524 €
Dont impôts et taxes (sauf sur personnel)	39 924 €	45 608 €	33 414 €	29 747 €	29 901 €	25 101 €	- 14 823 €
Dont déplacements et missions	5 289 €	7 932 €	8 880 €	7 376 €	8 434 €	4 543 €	- 746 €
Dont assurances et frais bancaires	84 121 €	81 107 €	47 985 €	74 277 €	102 871 €	93 217 €	9 096 €
Dont entretien et réparations	294 635 €	281 022 €	209 328 €	204 530 €	270 113 €	304 621 €	9 986 €
Dont remboursements de frais	19 837 €	54 949 €	33 868 €	3 732 €	57 658 €	34 354 €	14 517 €

Source : comptes financiers 2011 – 2016 retraités

Tableau 3 : détail des autres charges de gestion

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011-2016
Autres charges de gestion	520 019 €	529 080 €	530 434 €	516 346 €	353 878 €	370 994 €	- 149 025 €
Dont contribution aux organismes de regroupement	193 291 €	193 291 €	193 291 €	193 291 €	50 000 €	50 000 €	- 143 291 €
Dont indemnités (y c. cotisation) des élus	136 861 €	136 986 €	146 053 €	138 138 €	113 634 €	131 942 €	- 4 919 €
Dont autres frais des élus	10 738 €	11 323 €	9 261 €	10 388 €	8 827 €	8 360 €	- 2 378 €
Dont pertes sur créances irrécouvrables	1 156 €	8 511 €	- €	633 €	- €	- €	- 1 156 €
Dont autres contingents et participations	8 988 €	9 038 €	9 089 €	906 €	9 148 €	9 153 €	165 €
Dont contribution au service incendie	163 983 €	167 559 €	170 705 €	170 685 €	170 585 €	170 532 €	6 549 €

Source : comptes financiers 2011 – 2016 retraités

Tableau 4 : coût par habitant des dépenses de personnel

en €/hab	2011	2012	2013	2014	2015
commune	672	696	700	719	695
moyenne de la strate	493	504	513	532	532

Source : Bercy colloc

Tableau 5 : évolution des effectifs et du coût moyen par agent

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
ETP Total, hors MAD	138,9	140,2	143,2	141,2	128,8	133,6
charge totale nette des MAD	5 258 843 €	5 534 786 €	5 578 821 €	5 750 948 €	5 495 400 €	5 603 556 €
coût moyen par agent	37 852 €	39 486 €	38 953 €	40 738 €	42 683 €	41 949 €

Source : bilans sociaux 2011 à 2015, compte administratif 2016

Tableau 6 : charges financières par habitant

exprimées en euros/habitant	2011	2012	2013	2014
charges financières de la commune	67	62	61	58
charges financières de la moyenne de la strate	34	34	34	34

Source : comptes individuels des collectivités locales, DGCL

Tableau 7 : évolution du produit fiscal

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011-2016
Bases effectives							
taxe habitation	7 649 910 €	7 877 479 €	8 217 641 €	8 209 102 €	8 758 128 €	8 522 878 €	11,41 %
foncier bâti	7 533 286 €	7 651 137 €	7 972 834 €	8 018 017 €	7 908 325 €	7 903 824 €	4,92 %
foncier non bâti	15 963 €	15 418 €	15 613 €	15 011 €	14 702 €	14 839 €	-7,04 %
Total	15 199 159 €	15 544 034 €	16 206 088 €	16 242 130 €	16 681 155 €	16 441 541 €	8,17 %
Taux en %							
taxe habitation	15,02 %	15,46 %	15,71 %	15,71 %	15,71 %	15,71 %	4,59 %
foncier bâti	30,16 %	30,74 %	30,97 %	30,97 %	30,97 %	30,97 %	2,69 %
foncier non bâti	52,48 %	54,01 %	54,88 %	54,88 %	54,88 %	54,88 %	4,57 %
Produit fiscal							
taxe habitation	1 149 016 €	1 217 858 €	1 290 991 €	1 289 650 €	1 375 902 €	1 338 944 €	16,53 %
foncier bâti	2 272 039 €	2 351 960 €	2 469 187 €	2 483 180 €	2 449 208 €	2 447 814 €	7,74 %
foncier non bâti	8 377 €	8 327 €	8 568 €	8 238 €	8 068 €	8 144 €	-2,79 %
TOTAL	3 429 433 €	3 578 145 €	3 768 747 €	3 781 068 €	3 833 179 €	3 794 902 €	10,66 %
Evolution du produit en %							
variation du produit		4,34 %	5,33 %	0,33 %	1,38 %	-1,00 %	10,66 %
effet base		2,27 %	4,26 %	0,22 %	2,70 %	-1,44 %	8,17 %
effet taux		2,26 %	1,05 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	3,25 %

Source : états de notification des taux d'imposition 2011 à 2016

Tableau 8 : les ressources institutionnelles

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011-2016
Dotation globale de fonctionnement	2 194 144 €	2 188 657 €	2 188 089 €	2 081 534 €	1 881 638 €	1 870 790 €	-14,7 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>2 087 719 €</i>	<i>2 088 188 €</i>	<i>2 066 189 €</i>	<i>1 979 938 €</i>	<i>1 765 450 €</i>	<i>1 518 995 €</i>	<i>-27,2 %</i>
<i>Dont dotation d'aménagement</i>	<i>106 425 €</i>	<i>100 469 €</i>	<i>101 900 €</i>	<i>101 596 €</i>	<i>96 188 €</i>	<i>351 795 €</i>	<i>230,6 %</i>
Dotation générale de décentralisation	38 640 €	49 185 €	38 166 €	37 907 €	16 623 €	58 876 €	52,4 %
Participations	466 989 €	381 533 €	382 604 €	470 231 €	361 382 €	321 194 €	-31,2 %
<i>Dont Etat</i>	<i>109 900 €</i>	<i>64 715 €</i>	<i>101 361 €</i>	<i>109 309 €</i>	<i>100 689 €</i>	<i>66 779 €</i>	<i>-39,2 %</i>
<i>Dont régions</i>	<i>3 300 €</i>	<i>3 000 €</i>	<i>- €</i>	<i>12 164 €</i>	<i>2 724 €</i>	<i>6 476 €</i>	<i>96,2 %</i>
<i>Dont départements</i>	<i>65 662 €</i>	<i>39 474 €</i>	<i>54 233 €</i>	<i>94 268 €</i>	<i>30 657 €</i>	<i>29 390 €</i>	<i>-55,2 %</i>
<i>Dont communes</i>	<i>95 963 €</i>	<i>101 149 €</i>	<i>59 507 €</i>	<i>107 657 €</i>	<i>91 299 €</i>	<i>87 275 €</i>	<i>-9,1 %</i>
<i>Dont autres</i>	<i>192 164 €</i>	<i>173 196 €</i>	<i>167 503 €</i>	<i>146 832 €</i>	<i>126 023 €</i>	<i>121 274 €</i>	<i>-36,9 %</i>
Autres attributions et participations	667 603 €	481 108 €	422 114 €	498 359 €	491 649 €	466 321 €	-17,8 %
<i>Dont compensation et péréquation</i>	<i>497 772 €</i>	<i>416 620 €</i>	<i>373 447 €</i>	<i>447 667 €</i>	<i>419 603 €</i>	<i>370 243 €</i>	<i>-26,6 %</i>
<i>Dont autres</i>	<i>69 831 €</i>	<i>44 488 €</i>	<i>48 667 €</i>	<i>50 672 €</i>	<i>72 046 €</i>	<i>96 078 €</i>	<i>37,6 %</i>
= Ressources Institutionnelles	3 267 376 €	3 090 483 €	3 010 973 €	3 088 031 €	2 721 302 €	2 717 182 €	-16,8 %

Source : comptes financiers 2011 – 2016 retraités

Tableau 9 : évolution de la fiscalité reversée

en €	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Attribution de compensation brute	377 773 €	331 388 €	331 388 €	331 388 €	331 388 €	342 333 €
+ Dotation de solidarité communautaire brute	1 123 213 €	1 293 823 €	1 164 913 €	1 186 268 €	1 230 164 €	1 231 152 €
+ Fonds de péréquation (FPIC) et de solidarité	- €	- 12 581 €	- 33 613 €	- 54 853 €	- 78 429 €	- 120 862 €
+/- Contribution nette des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	285 424 €	290 129 €	294 863 €	294 863 €	294 863 €	294 863 €
= Fiscalité reversée par l'Etat et l'interco	1 786 410 €	1 902 759 €	1 757 552 €	1 757 667 €	1 777 986 €	1 747 486 €

Source : comptes financiers 2011 – 2016 retraités

ANNEXE 4**Les dépenses scolaires et périscolaires****Tableau 1 : poids des recettes et des dépenses scolaires et périscolaires**

	2013	2014	2015	2016
recettes réelles de fonctionnement	10 734 908 €	10 873 475 €	10 435 822 €	10 214 281 €
recettes réelles de fonctionnement pour les compétences scolaires et périscolaires	117 665 €	176 674 €	195 661 €	193 085 €
Part des recettes relevant des compétences scolaire et périscolaire	1,1 %	1,6 %	1,9 %	1,9 %
dépenses réelles de fonctionnement	9 867 259 €	9 727 076 €	9 636 225 €	9 488 441 €
dépenses réelles de fonctionnement pour les compétences scolaires et périscolaires	1 067 068 €	1 084 736 €	1 209 857 €	1 178 299 €
Part des dépenses relevant des compétences scolaires et périscolaires (y compris ressources humaines)	10,8 %	11,2 %	12,6 %	12,4 %

Source : réponses de la commune au questionnaire de la CRC sur les compétences scolaires et périscolaires

Tableau 2 : dépenses réelles de fonctionnement liées à l'exercice des compétences scolaires et périscolaires

	2013	2014	2015	2016
Compétence scolaire	690 809 €	724 588 €	749 908 €	794 089 €
Compétence périscolaire	185 766 €	186 875 €	234 502 €	216 721 €

Source : réponses au questionnaire sur les compétences scolaires et périscolaires

Tableau 3 : Evolution du poids des dépenses d'investissement pour les activités scolaires dans le budget communal

	2013	2014	2015	2016
Poids dans les dépenses	9,10 %	13,95 %	16,02 %	7,87 %

Source : données retraitées par la CRC à partir des comptes administratifs par fonction

ANNEXE 5

Les investissements

Tableau 1 : résultat de La Forge

	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses	242 922 €	284 111 €	254 419 €	246 632 €	258 529 €
recettes	19 200 €	27 725 €	31 940 €	28 960 €	20 853 €
résultat	- 223 722 €	-256 386 €	-222 479 €	-217 672 €	-237 676 €

Source : données extraites des réponses aux questionnaires

Tableau 2 : poids du SIEHGO dans les recettes d'investissement

Recettes investissement	2011	2012	2013	2014	2015	2016
subventions SIEGHO	307 330 €	- €	341 113 €	207 877 €	- €	- €
total subventions reçues	1 134 341 €	397 360 €	979 177 €	375 219 €	537 218 €	672 260 €
poids des subventions SIEGHO	27,1 %	0,0 %	34,8 %	55,4 %	0,0 %	0,0 %

Source : réponses aux questionnaires et comptes administratifs

Tableau 3 : poids des subventions dans les ressources d'investissement

	2011	2012	2013	2014	2015
commune	33,92 %	15,23 %	50,91 %	23,63 %	16,25 %
moyenne de la strate	13,20 %	13,71 %	14,67 %	15,05 %	12,84 %

Fiches comptes individuels des collectivités- DGCL