



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE FRÉJUS
(département du Var)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 16 octobre 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	5
INTRODUCTION.....	6
1 LA FIABILITE DES COMPTES.....	7
1.1 Les engagements de la commune en matière de fiabilité budgétaire et comptable	7
1.2 La comptabilité générale.....	8
1.2.2 Rattachement de charges et de produits : un processus à revoir.....	8
1.2.3 Plus de 430 000 € de titres non recouvrables.....	10
1.2.4 Un montant de provisions à réajuster	10
1.2.5 La valorisation comptable des immobilisations.....	12
2 LA SITUATION FINANCIÈRE.....	13
2.1 Le fonctionnement	13
2.1.1 Les ressources de fonctionnement	14
2.1.2 Les charges	17
2.1.3 La capacité d'autofinancement et le résultat de la section de fonctionnement.	17
2.2 L'investissement et son financement	18
2.2.1 Les capacités de financement de la commune	18
2.2.2 L'analyse du cycle d'investissement de la commune sur la période sous revue	23
3 LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX	25
4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	30
4.1 L'évolution des effectifs	30
4.2 Rémunération et le régime indemnitaire.....	30
4.3 Les chargés de mission contractuels	31
5 LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE ET LES ASSOCIATIONS.....	33
5.1 Une organisation structurée pour administrer la vie associative	33
5.2 Le soutien aux associations au cours de la période 2013-2018	34
5.2.1 Un effort de maîtrise des dépenses d'intervention auprès des associations, ciblé majoritairement sur les associations intervenant dans le champ social.	34
5.2.2 La prise en compte des refacturations de personnel communal mis à disposition des associations dans le montant des subventions versées.....	35
5.3 Le suivi de l'activité des associations : quelques exemples	37
5.3.1 Dans le domaine de la jeunesse et du sport	37
5.3.2 L'amicale du personnel communal de Fréjus.....	40

SYNTHÈSE

La situation financière de la commune très tendue en début de période de contrôle reste encore très préoccupante en fin de période, même si quelques signaux récents traduisent une amélioration depuis 2018. En ce qui concerne la fiabilité des comptes des améliorations doivent être apportés en matière de provisionnement des risques et des charges et sur la valorisation du patrimoine.

Sur le premier point, plus de 430 000 € de créances irrécouvrables devraient être admises en non-valeur ou, à minima, provisionnées. La commune n'a pas suffisamment respecté ces règles jusqu'en 2018, néanmoins, elle cherche depuis 2019 à régulariser ce problème. En outre, les dotations aux provisions relatifs aux contentieux en cours sont insuffisantes. Un audit interne des provisions pour risques et charges s'avère nécessaire pour fiabiliser le bilan de la commune. Sur le second point, la valeur du patrimoine de la commune fait l'objet de différences très significatives entre la comptabilité du comptable public et la comptabilité de la commune (plus de 180 M€) il conviendra pour l'ordonnateur de se rapprocher du comptable pour faire concorder les états.

Bien que la situation financière soit tendue la pression fiscale reste modérée pour une commune touristique du littoral ; les dotations de l'État, en forte baisse au cours de la période, demeurent proportionnellement plus élevées que celles perçues par des communes comparables ; malgré cet avantage, la commune peine à dégager de la capacité d'autofinancement en raison, notamment, d'un poids élevé des charges de personnel et du montant conséquent des intérêts des emprunts.

Plusieurs actions récentes reflètent néanmoins un début d'amélioration. La mise en place d'un observatoire fiscal en 2017, chargé de fiabiliser la valeur des bases fiscales, a permis de renforcer le redressement des recettes en 2018 et en 2019. La structuration d'un service en charge de mobiliser des cofinancements permet de déposer beaucoup plus de dossiers de demandes de subvention et d'obtenir des résultats en 2019. La trésorerie de la commune, encore très insuffisante, se reconstitue néanmoins peu à peu depuis 2016. La trajectoire de maîtrise des dépenses, contractualisée avec l'État en 2017, est respectée en 2018.

La diminution de l'encours de la dette de près de 30 M€ en 6 ans et la sortie de tous les emprunts à risque constituent des orientations positives. Mais la diminution de la dette s'est faite au prix d'un très fort ralentissement des investissements et moyennant un volume de cessions d'actifs particulièrement élevé (47 M€ entre 2014 et 2018). Ce levier des cessions de terrains et de biens a été d'autant plus utilisé que la ville a déposé peu de demandes de subventions et en a, par conséquent, peu reçu. La chambre constate néanmoins que la commune a presque systématiquement fait l'effort de maximiser les prix de vente des biens vendus. La cession de plusieurs terrains et équipements a également alimenté une part significative de la stratégie de construction de logements sociaux.

La commune faisait de longue date l'objet d'un déficit en matière de réalisation de logements sociaux, déficit accentué en 2014 par le relèvement du seuil minimum de 20 % à 25 % de logements sociaux dans les communes par la loi ALUR. Cela s'était traduit par une forte augmentation des pénalités supportées par le budget de la ville.

En accord avec les différents outils stratégiques de programmation locale dont elle est signataire – schéma de cohérence territoriale et plan local de l'habitat à l'échelle de la CAVEM, Plan local d'urbanisme à l'échelle communale – la commune a activé plusieurs leviers pour rattraper son retard.

Pour cela, elle a notamment cédé de nombreux terrains et immeubles dont elle était propriétaire à des promoteurs immobiliers auxquels elle a imposé des quotas de 40 % à 50 % de logements sociaux. La collectivité a également procédé à des opérations d'acquisition de logements libres dans des copropriétés dégradées afin de les revendre à un bailleur social partenaire, la SA Erilia HLM. Ces opérations représentent 6 % des cessions d'actifs intervenues entre 2013 et 2018. Les moins-values réalisées sur ces opérations ont été déduites des pénalités liées à la carence en logements sociaux.

Malgré un effort de construction de logements sociaux, leur part est passée de 9,8 % en 2013 à 10,7 % des résidences principales en 2018, ce qui reste largement en deçà du seuil imposé par la loi. Néanmoins, le rythme de construction de logements sociaux a fortement augmenté depuis 2014 et devrait encore s'accroître jusqu'en 2023.

Sur le plan des ressources humaines, la situation est contrastée. La municipalité a régularisé la situation des agents de la commune en matière de temps de travail depuis 2018. Les charges de personnel affichent néanmoins une hausse de 7,5 % en 5 ans, provenant notamment de la titularisation de contractuels. Certains chargés de mission bénéficient de conditions de recrutement ne respectant pas les obligations réglementaires de conformité et de régularité. Dans le cas d'un chargé de mission employé pendant deux ans et demi, la réalité du service fait est difficile à établir.

Enfin, en matière de relations avec les associations, la commune de Fréjus a distribué entre 2013 et 2018 plus de 20,5 M€ de subventions aux associations, dont 56 % aux associations intervenant dans le champ du sport et de la jeunesse, 16 % aux associations de soutien aux familles (essentiellement les crèches) et 14 % aux associations du champ social et de la santé.

La collectivité a mis en œuvre les recommandations du précédent rapport de la chambre régionale des comptes en matière de formalisation des conventions, qu'il s'agisse des d'objectifs et de moyens ou des conventions de mise à disposition de main d'œuvre. Depuis 2015, elle pratique également désormais la refacturation du coût du personnel mis à disposition et compense cette nouvelle charge pour les associations par un complément de subvention. Cette pratique accroît la transparence dans la gestion des subventions aux associations.

Mieux structurée et formalisée en 2018 qu'en 2013, la politique associative de la commune s'appuie aujourd'hui sur un travail de pilotage et de coordination mené par le service des associations qui éclaire les élus sur l'utilisation des fonds sollicités et sur la situation financière des associations recevant des subventions de plus de 1 500 € par an. Il travaille enfin à professionnaliser les associations dans la formalisation de leurs rapports d'activité.

Ce travail de structuration du secteur associatif s'est accompagné d'une diminution significative des subventions de la commune, en particulier auprès des associations intervenant dans le champ social. Ainsi le montant des subventions allouées (hors CCAS et office du tourisme) est passé de 3 834 296 M€ en 2013 à 2 848 262 € en 2014, avant de retrouver un niveau de 3 712 792 € en 2018. Hors compensation du personnel mis à disposition, le montant des subventions monétaires « nettes » perçu par les associations s'élevait à 3 068 167 € en 2018. Il s'est élevé en moyenne à 2,9 M€ entre 2014 et 2018.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Respecter les dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales ; comptabiliser des provisions pour risques et charges dès l'identification de tout risque financier, en particulier dès l'ouverture d'un contentieux et ajuster le montant des provisions à une évaluation du risque au cas par cas.

INTRODUCTION

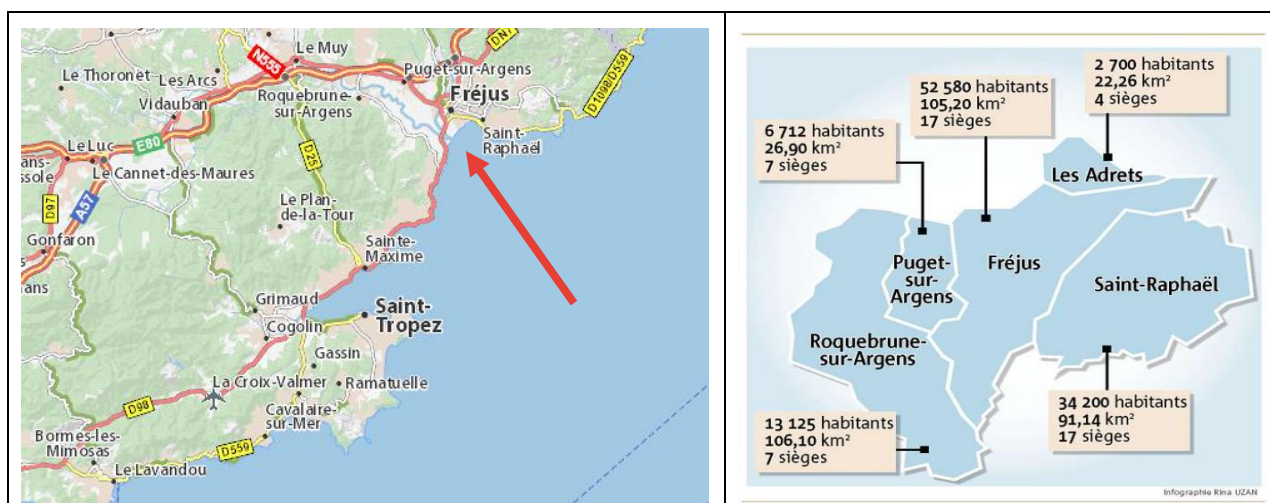
(1) La chambre a inscrit à son programme 2019 l'examen de la gestion de la commune de Fréjus à compter de l'exercice 2013. Par lettre en date du 7 janvier 2019, le président de la chambre a informé M. David Rachline, ordonnateur de la collectivité à compter du 5 avril 2014, et M. Élie Brun, ordonnateur du 1^{er} janvier 2013 au 4 avril 2014, de l'ouverture de la procédure.

(2) L'entretien de fin de contrôle avec M. David Rachline a eu lieu le 15 octobre 2019. L'entretien de fin de contrôle avec M. Élie Brun, ancien ordonnateur jusqu'en mars 2014, a eu lieu le 7 novembre 2019. Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a, le 12 décembre 2019, arrêté les observations provisoires. Le rapport d'observation provisoires a été transmis dans son intégralité à M. Rachline et sous forme d'extrait aux tiers concernés.

(3) La ville de Fréjus est située à l'est du département du Var. Elle possède 15 km de plages et est dotée d'un port créé en 1989 qui attire de nombreux plaisanciers. Elle s'étend sur plus de 102 km². La population de Fréjus en 2018 est de 52 280 habitants. La catégorie sociale la plus importante de Fréjus est celle des retraités avec 40 % des ménages.

(4) Depuis le 1^{er} janvier 2013, elle constitue avec les communes de Saint-Raphaël, Puget-sur-Argens, Roquebrune-sur-Argens et Les Adrets-de-l'Estérel, la communauté d'agglomération Var-Estérel-Méditerranée (CAVEM). La CAVEM compte une population de 111 000 habitants et Fréjus, avec près de la moitié de cette population, en constitue la ville centre.

(5) M. David Rachline (FN puis RN), sénateur du 1^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2017, a succédé en qualité de maire de Fréjus à M. Élie Brun le 5 avril 2014. Il a été réélu le 15 mars 2020 pour un deuxième mandat.



1 LA FIABILITE DES COMPTES

1.1 Les engagements de la commune en matière de fiabilité budgétaire et comptable

(6) Le 2 juillet 2019, la ville et le comptable public ont signé une convention d'engagement partenarial pour « *accroître l'efficacité des circuits comptables et financiers et le service rendu aux usagers* » et « *renforcer la coopération de leurs services* ». Le document précise que « *les partenaires ont décidé de contractualiser leurs engagements réciproques en se fixant une nouvelle série d'objectifs organisés autour de cinq axes majeurs de progrès en matière de gestion publique locale* :

Axe 1 - Faciliter le travail de l'ordonnateur, en développant, en enrichissant et en dématérialisant les échanges ;

Axe 2 - Renforcer l'efficacité des procédures de dépenses en modernisant et en optimisant la chaîne de la dépense ;

Axe 3 - Renforcer l'efficacité des procédures de recouvrement en modernisant et en optimisant la chaîne de la recette ;

Axe 4 - Améliorer la qualité comptable et la tenue de l'actif pour offrir aux élus une vision fiable des comptes ;

Axe 5 - Développer l'expertise comptable, fiscale, financière et domaniale au service des élus afin de faciliter la prise de décision ».

(7) Le contrat, conclu pour une durée de 4 ans précise également que « *le plan d'actions, élaboré autour de ces 5 axes de travail prioritaires, est détaillé au sein de 10 fiches-actions annexées à la présente convention* ». La commune s'étant portée candidate pour participer à l'expérimentation sur le compte financier unique dès 2020, les fiches actions établies dans le cadre de cet engagement partenarial visent, entre autres, à préparer la collectivité à assumer les engagements qui découlent de ce choix.

(8) La chambre a porté une attention particulière sur certains aspects identifiés comme à risque et qui concernent :

- pour les axes 2 et 3, le rattachement des produits et des charges ;
- pour l'axe 4, l'examen de l'état de l'actif et de la passation d'écritures de provision.

1.2 La comptabilité générale

1.2.1 Les contrôles de l'exactitude des comptes

(9) Trois anomalies ont été identifiées sur les comptes de gestion. Tout d'abord, le montant des dotations aux provisions pour risques et charges, par son niveau stable a attiré l'attention de la chambre. De plus, de nombreux titres irrécouvrables continuent d'être présents dans les comptes alors qu'ils doivent être inscrits en « admission en non-valeur ». Ces deux points, examinés plus spécifiquement ci-après font l'objet d'irrégularités significatives.

(10) En troisième lieu, concernant le régime indemnitaire des agents titulaires, le fichier de la paye n'est pas en concordance avec la comptabilité de la collectivité. La part la plus importante du régime indemnitaire est directement versée sur le traitement général. Ce problème récurrent depuis 2013 provient d'un mauvais paramétrage des rubriques des logiciels utilisés (CIRIL et ASTRE). Ainsi les comptes relatifs au régime indemnitaire des agents ne sont pas fiables. L'ordonnateur précise toutefois que le passage depuis 2020 au nouveau référentiel M57 a permis de régulariser les problèmes d'écriture générés par ce problème de paramétrage.

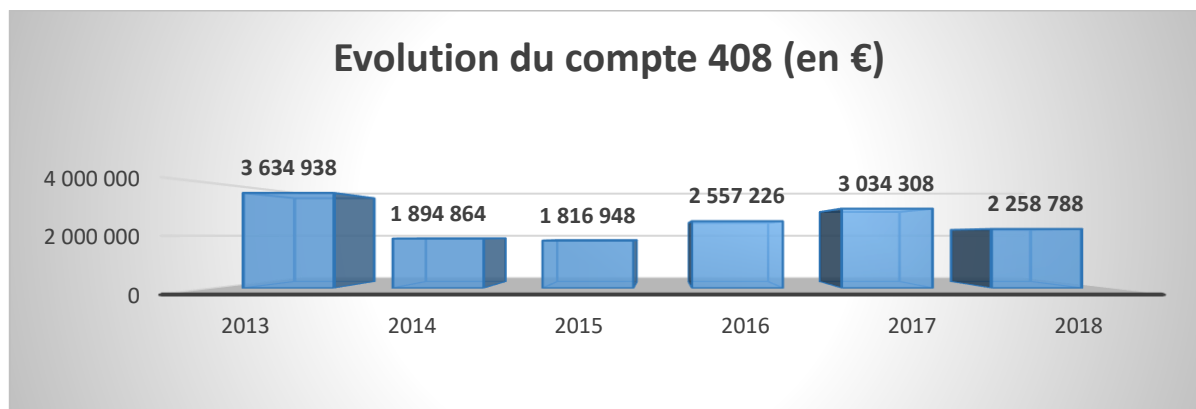
1.2.2 Rattachement de charges et de produits : un processus à revoir

(11) Le rattachement des charges et produits est un mécanisme comptable dont l'objectif est de préserver l'indépendance des exercices, en intégrant dans le résultat de fonctionnement de chaque exercice, les charges et produits qui s'y rapportent.

(12) S'agissant des produits comme des charges de gestion, le volume des rattachements est significatif dans la mesure où il dépasse systématiquement 3,4 % des charges et 1,6 % des produits.

(13) Concernant les produits, on constate que le poids relatif des produits rattachés diminue structurellement sur toute la période, en particulier depuis 2016. La chambre ne peut qu'encourager la commune à poursuivre les efforts entrepris en ce sens.

(14) Concernant les charges, les écritures de rattachement proviennent essentiellement des factures fournisseurs non parvenues (compte 408). Leur niveau dépasse systématiquement 1,8 M€. Il est par ailleurs en forte hausse entre 2015 et 2017 (+ 1 217 360 €).

Graphique n° 1 : Évolution du compte 408 « Factures non parvenues »

Source : comptes de gestion

(15) La chambre a examiné le détail des rattachements opérés en 2016 et 2017. Pour 2016, alors le que montant des mandats de rattachement analysés s'élève à 1 922 603€, la chambre estime, avec les factures fournies, que le montant qui aurait dû être rattaché à l'année 2016 s'élève à 1 550 812 €. Les justificatifs produits auraient dû conduire à rattacher 21 267 € à l'exercice 2017. Enfin, 350 522 € n'ont pas pu être justifiés.

(16) Pour 2017, alors le que montant des mandats de rattachement analysés s'élève à 2 067 846€, la chambre estime, avec les factures fournies, qu'il aurait dû s'élever à 1 562 673 €. Les justificatifs produits auraient dû conduire à rattacher 16 432 € à l'exercice 2018. Enfin, 488 740 € n'ont pu être justifiés.

(17) En 2017, le montant des dépenses de fonctionnement pris en compte dans le contrat de Cahors s'avère donc surestimé de 143 053 €¹. Le montant des dépenses 2017 prises en compte pour calculer la trajectoire des finances publiques 2018-2020 de la commune doit donc être diminué de cette somme.

(18) Par ailleurs, pour les deux années observées, la chambre constate que de nombreuses factures auraient pu être comptabilisées en année N, sans faire l'objet d'un mandat de rattachement. Il en va ainsi de toutes les factures datées des mois d'avril à novembre des exercices étudiés. Cela traduit un processus de traitement et de mandatement des factures qui doit être amélioré et qui explique en partie le volume important des rattachements de charges opéré chaque année. Dans plusieurs cas identifiés, cela contribue notamment à augmenter le délai de paiement aux tiers au-delà des obligations réglementaires. La chambre invite la commune à faire évoluer ses pratiques en vue d'améliorer les délais de mandatement des factures reçues et de diminuer le volume des rattachements de charges. Elle l'invite notamment à se rapprocher du comptable public pour améliorer ce processus, dans le cadre de l'engagement partenarial signé avec ses services ou de tout avenant qui pourrait formaliser cette nouvelle fiche action.

(19) L'ordonnateur reconnaît les difficultés soulevées et a rappelé les démarches entreprises pour les résoudre.

¹ Formule = rattachements 2017 non justifiés - rattachements 2016 non justifiés mais régularisés en 2017, soit 488 740 - 350 522 - 16 432 (à rattacher à 2018) + 21 267 (à rattacher à 2017 bien que rattachés à 2016).

1.2.3 Plus de 430 000 € de titres non recouvrables

1.2.3.1 Un stock élevé de titres irrécouvrables

(20) La chambre a procédé à une analyse des titres pour lesquelles la recouvrabilité est douteuse. Les titres sont identifiés à partir de différents critères transmis par le comptable public (combinaison infructueuse d'actes, identification de procédures de redressement ou liquidation judiciaire d'une société, décisions d'effacement de dette en cas de surendettement pour des personnes physiques, problématiques d'identification d'adresse postale du débiteur (NPAI)).

(21) C'est sur la base de ces données du comptable que le directeur des finances identifie les titres sur lesquels le conseil municipal doit délibérer afin de voter le principe de leur admission en non-valeur. L'instruction a révélé que le montant des titres irrécouvrables s'élèverait encore au moins à 438 890 € fin 2019, sans pour autant être comptabilisé en créances irrécouvrables, ni provisionné.

1.2.3.2 Un rythme insuffisant d'admission en non-valeur

(22) La commune a comptabilisé un montant d'admissions en non-valeur de 375 301 € entre 2014 et 2019. En 2016 et 2017, exercices lors desquels le résultat de la section de fonctionnement du budget principal s'est avéré être particulièrement faible, la commune n'a comptabilisé aucune admission en non-valeur, alors même que les titres émis entre 2015 et 2017 et pour lesquels le comptable public avait déjà identifié que leur recouvrement serait impossible s'élevait à 45 195 €. Autrement dit, lors de ces exercices, la commune a artificiellement surévalué le résultat de sa section de fonctionnement en refusant d'inscrire en non valeurs des titres pour lesquels elle savait pertinemment que leur recouvrement serait impossible.

(23) La chambre invite expressément la collectivité à procéder, dès le budget prévisionnel 2020, à l'admission en non-valeur de montants significativement supérieurs à ceux enregistrés ces dernières années. Elle recommande également de provisionner dans les meilleurs délais les sommes correspondant aux titres pour lesquels le comptable public lui a formulé des demandes d'admission en non-valeur.

(24) En réponse, l'ordonnateur a indiqué avoir constaté 129 478 € d'admissions en non valeurs en 2019. Le montant des admissions en non valeurs prévisionnel pour 2020 n'a pas été précisé.

1.2.4 Un montant de provisions à réajuster

(25) En vertu des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, les communes doivent inscrire des provisions à leur budget, au titre des dépenses obligatoires, dans les cas suivants :

- dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune ;
- dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au VI du code de commerce, sous réserve que la collectivité ait accordé une garantie d'emprunt, un prêt ou dispose de toute créance ou participations en capital sur l'organisme faisant l'objet de la procédure collective ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

(26) L'article R. 2321-2 du CGCT précise les cas dans lesquels des provisions doivent être passées ainsi que le principe d'ajustement de leur montant en fonction de l'évolution du risque.

(27) Le montant total de provisions inscrites au bilan de la commune s'élève à 1 783 357 € au 31 décembre 2018 et se décompose de la façon suivante :

- 129 438,75 € sont inscrits au compte 151111 Provisions pour litiges ;
- 3 816,25 € sont inscrits au compte 15172 Provisions pour garantie d'emprunts ;
- 1 650 102 € sont inscrits au compte 15722 Provisions pour gros entretien.

Cas des provisions pour gros entretien et grosses réparations

(28) Dans le cadre contrat d'affermage de Port Fréjus, il est convenu que les ouvrages réalisés à l'occasion de l'aménagement du port sont propriété de la ville. Le fermier est tenu d'assurer leur entretien courant, néanmoins il est également prévu qu'il participe à l'effort de financement des grosses réparations. Ainsi l'article 28.2 du cahier des charges d'affermage a précisé ces conditions et a valorisé le montant des provisions pour grosses réparations à 65 000 € HT par an.

(29) Un diagnostic des ouvrages du port réalisé en avril 2018 et validé le 5 juillet 2018 a estimé que le montant des grosses réparations à programmer s'élevait à 1 530 000 € HT (soit 1 836 000 € TTC). Le montant total des provisions affectées aux grosses réparations du Port s'élève au 31/12/2018 à 1 650 102 €. Par conséquent, le total des provisions enregistré au bilan de la commune au 31/12/2018 est encore inférieur de près de 185 897,51 € au montant des travaux estimé dans le diagnostic susmentionné.

Cas des contentieux

(30) À la suite d'une reprise sur provisions passée en comptabilité en 2019, le montant des provisions pour litiges inscrit au bilan de la commune est égal à 0 au 31/12/2019.

(31) La commune a transmis au cours de l'instruction la liste des contentieux engagés à son encontre au cours de la période 2013-2018. Il en résulte un volume de 89 contentieux en cours.

(32) L'analyse des motifs de saisine des juridictions, des prétentions des requérants et du statut de la procédure (jugé ou en cours) permet d'identifier que le niveau de risque financier généré par ces divers contentieux n'est pas constant d'une année sur l'autre. Une analyse rapide des litiges en cours pour lesquels la commune serait susceptible d'être condamnée à payer des frais financiers permet de constater que le niveau des peines requises à son encontre pour les années 2015 à 2018, s'élève à 1 457 938 € répartis comme suit :

- 92 861 € pour l'année 2015, provenant de 2 contentieux toujours en cours. À noter qu'à la suite de contentieux jugés au profit des requérants, la commune a été condamnée à annuler pour 1 000 € de titres émis, à payer 29 500 € de charges du fait d'un protocole transactionnel passé avec le requérant, et à payer 4 500 € de charges du fait de jugements rendus en sa défaveur. Aucun de ces risques n'avait été provisionné ;
- 153 748 € pour l'année 2016, provenant de 2 contentieux toujours en cours ;
- 77 773 € pour l'année 2017, provenant de 6 litiges en cours ouverts en 2017, dont 3 sont des contentieux prudhommaux dont le montant total des demandes s'élève à 69 224 € ;
- 1 133 556 € pour l'année 2018, provenant de 3 contentieux toujours en cours.

(33) S'agissant de prétentions de requérants, la commune n'est pas dans l'obligation de provisionner la totalité de ce risque. Néanmoins, la chambre n'a pas été en mesure d'identifier auprès des services de la collectivité – de façon globale ou bien dossier par dossier – d'analyse juridique et financière quant à l'exposition de la commune aux risques générés par ces contentieux. Ainsi, la commune fait défaut à son obligation d'évaluer et de provisionner, dès l'ouverture d'un contentieux, le montant correspondant au risque encouru.

(34) La chambre estime au regard des indemnités requises et des résultats des contentieux antérieurs à 2015 et pour lesquels la commune a été condamnée à verser une indemnité au requérant, que le montant des provisions pour contentieux paraît également faible au regard du volume des contentieux en cours et des montants requis. Elle recommande donc à la collectivité à une vigilance accrue quant au respect des dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT et l'invite à constater une provision pour tout contentieux susceptible de l'exposer à un risque financier et à ajuster le montant des provisions au gré de l'évolution de ces risques.

(35) L'ordonnateur reconnaît dans sa réponse la nécessité de réévaluer le montant des provisions puisqu'il indique que ces dernières sont « *en cours de réajustement* ». Il indique par ailleurs qu'il a engagé une évaluation des risques contentieux en cours.

Recommandation n° 1 : Respecter les dispositions des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales ; comptabiliser des provisions pour risques et charges dès l'identification de tout risque financier, en particulier dès l'ouverture d'un contentieux et ajuster le montant des provisions à une évaluation du risque au cas par cas.

1.2.5 La valorisation comptable des immobilisations

(36) L'instruction budgétaire et comptable M14 impose au comptable l'établissement d'un état de l'actif tous les deux ans. La commune de Fréjus a transmis l'inventaire de ses biens au 31 décembre 2018. La comparaison des documents tenus par le comptable et de ceux établis par la commune fait ressortir des écarts significatifs. L'écart entre la valeur nette comptable globale des immobilisations, faite par le comptable (519 340 993 €) et celle faite par la collectivité (377 754 870 €) s'élève à 142 513 637 €.

(37) L'axe 4 du contrat d'engagement partenarial signé entre la commune et le comptable public prévoit une action particulière sur le rapprochement de l'état de l'actif entre les deux comptabilités.

(38) La chambre a pris en compte cet engagement et les encourage à procéder rapidement à un rapprochement de ces deux états.

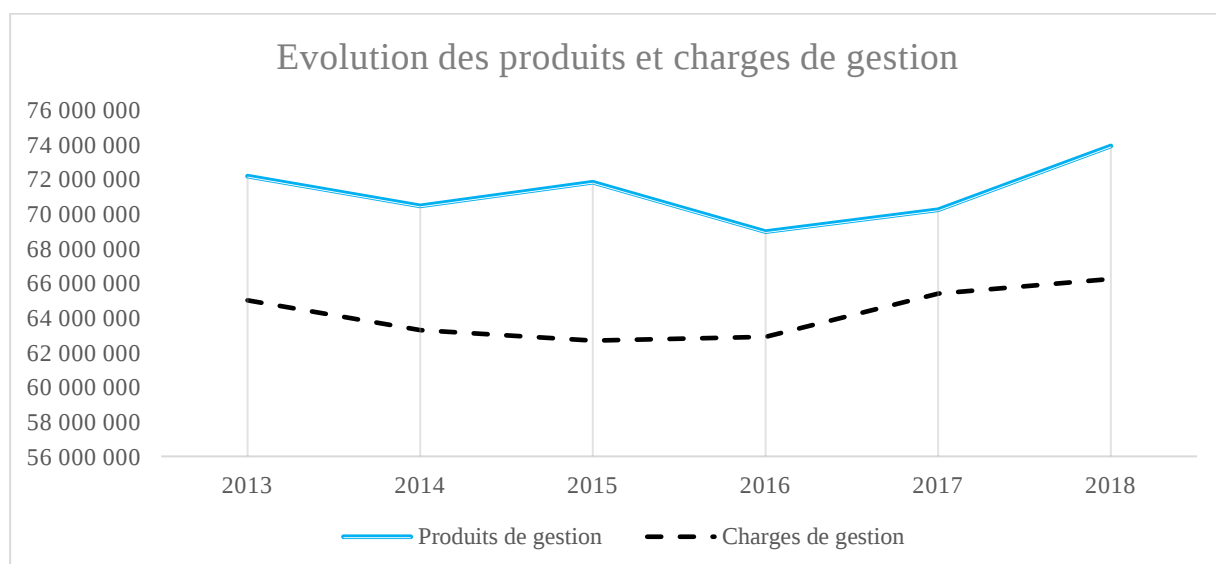
(39) En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a rappelé que des démarches d'évaluation ont été entreprises dès 2016 avec un cabinet spécialisé et se poursuivent dans le cadre du passage à la nomenclature M57.

2 LA SITUATION FINANCIÈRE

2.1 Le fonctionnement

(40) De 2013 à 2017, le cycle de fonctionnement de la commune est caractérisé par une tendance moyenne de diminution des produits et de l'excédent brut de fonctionnement. L'année 2017 est particulièrement critique puisque le résultat de la section de fonctionnement de la commune a été négatif à hauteur de - 451 722 €. L'année 2018 témoigne toutefois d'un redressement sensible des recettes, de 70,2 M€ en 2017 à 73,9 M€ en 2018, provenant d'une croissance des ressources fiscales.

Graphique n° 2 : Évolution des produits et des charges de gestion



Sources : comptes de gestion

(41) En 2017, 67 % des recettes de fonctionnement provient de la fiscalité locale. La pression de la fiscalité locale à Fréjus est moins lourde que la pression fiscale moyenne des communes touristiques du littoral de 50 000 à 100 000 habitants (790 € par habitant en 2017), ou que la pression fiscale moyenne des communes varoises (1019 € par habitant en 2017). L'ordonnateur en réponse aux observations provisoires a mis en avant une hausse de 2,45 % des recettes fiscales entre 2017 et 2018 liée à l'augmentation de ses bases fiscales.

(42) Après avoir connu une forte baisse, la dotation globale de fonctionnement reçue de l'État s'élève en 2017 à 187 € par habitant. Elle est supérieure à celle reçue en moyenne par les communes touristiques du littoral maritime (117 € par habitant). Plus généralement, la commune de Fréjus ne fait pas l'objet d'un traitement défavorable par rapport aux autres communes : le poids des dotations et concours de l'État représente une part des recettes de gestion plus élevée à Fréjus que pour les communes comparables. Ainsi en 2017, l'ensemble des concours de l'État représente encore 18 % des recettes de fonctionnement de la ville, contre 10,6 % en moyenne pour les communes touristiques de même strate. Pour le cas particulier de la DGF, elle représente en 2017, 15,5 % des recettes de fonctionnement de la ville, contre seulement 8,4 % pour la moyenne des communes touristiques de même taille.

(43) En matière de dépenses, en 2017 les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 1 447 € par habitant. Les charges à caractère général ont connu une baisse de 1,6 M€ entre 2013 et 2018. La hausse de plus de 3 M€ des dépenses de personnel compense toutefois intégralement cette diminution. Les subventions de fonctionnement ont quant à elle connu de fortes variations au cours de la période : après avoir diminué de 1 M€ entre 2013 et 2014, les subventions aux associations et autres personnes de droit privé ont ensuite augmenté de 907 000 € entre 2014 et 2018. Ces évolutions sont analysées dans la partie 6 du présent rapport.

2.1.1 Les ressources de fonctionnement

Une fiscalité directe modérée pour une commune touristique

(44) Le produit tiré des impôts locaux que sont la taxe d'habitation et les taxes foncières représente entre 83 % et 88 % de la fiscalité directe perçue par la commune selon les années. Les produits issus de la taxe d'habitation sont équivalents à ceux issus des taxes foncières.

(45) L'évolution des produits issus de la fiscalité directe repose exclusivement, entre 2013 et 2018, sur la valorisation de ses bases fiscales puisque la commune a maintenu des taux d'imposition stables sur cette période : 14,34 % pour la taxe d'habitation ; 20,45 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties ; 30 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties. La pression fiscale a néanmoins augmenté de 711 € à 729 € par habitant entre 2013 et 2018.

(46) L'année 2018 est marquée par une augmentation singulière de plus de 1,2 M€ du produit des impôts locaux par rapport à 2017. Cette croissance s'explique avant tout par une augmentation sensible des bases fiscales entre 2017 et 2018 (+ 2,8 % pour la taxe d'habitation ; + 3,6 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties).

(47) La mise en place d'un observatoire fiscal au sein de la direction financière de la collectivité, dans le courant de l'année 2017, a contribué favorablement à cette valorisation des bases fiscales. Sa mission consiste à recenser et à communiquer au centre des impôts fonciers (CIDF), toutes les anomalies cadastrales et anomalies de taxation susceptibles de générer des pertes de recettes fiscales pour la ville (par exemple : carences de renseignement dans les éléments de chauffage qui biaisent les équivalences superficielles des habitations ; contrôles de cohérence des coefficients d'entretien ; vérification sur le terrain de la situation de locaux déclarés vacants ; anomalies déclaratives dans la surface des biens déclarés...).

(48) Les anomalies identifiées en 2018 ont permis de générer un gain en taxes foncières de 98 542 € et un gain en taxe d'habitation de 122 648 €, soit un gain total de 221 189 €. En 2019, les recettes fiscales supplémentaires engendrées par l'action de l'observatoire fiscal sont évaluées par le CIDF à 250 838 € du fait de la rectification des anomalies déclaratives identifiées entre avril 2018 et avril 2019. Ces rectifications ayant un impact cumulatif dans le temps (une valeur locative cadastrale revalorisée en année N permettra de générer une revalorisation de sa base fiscale pour toutes les années suivantes), la chambre encourage la poursuite du travail mené par cet observatoire fiscal.

Analyse de la pression fiscale

(49) La pression fiscale communale par habitant à Fréjus est légèrement moins lourde que la pression fiscale moyenne des communes touristiques du littoral de 50 000 à 100 000 habitants (790 € par habitant en 2017). Comparativement à l'ensemble des communes du Var, la pression fiscale par habitant à Fréjus est également inférieure à la moyenne des communes varoises.

Tableau n° 1 : Tableau comparatif de la pression fiscale Fréjus – Communes du Var

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pression fiscale par habitant Frejus	710,79 €	711,00 €	732,58 €	728,45 €	729,32 €	752,23 €
Pression fiscale moyenne par habitant commune du Var	941 €	956 €	973 €	1 001 €	1 019 €	1 029 €
Coefficient de pression fiscale par rapport aux communes du Var	76%	74%	75%	73%	72%	73%

Source : comptes administratifs et données DGCL

(50) La pression fiscale générée par les 3 taxes directes que sont la taxe d'habitation, la TFPB et la TFNB à Fréjus est restée, entre 2012 et 2018, 24 % à 28 % inférieure à la pression fiscale appliquée en moyenne dans les communes du Var (toute taille de commune comprise).

La fiscalité reversée repose depuis 2015 sur des bases qui contribuent à annuler les économies recherchées par la mutualisation de certaines compétences.

(51) La fiscalité reversée par l'intercommunalité correspond à la part de la fiscalité perçue par l'EPCI auquel appartient la commune et reversée à cette dernière. Le montant de l'attribution de compensation, stable entre 2013 et 2015, a été significativement impacté en 2018 (- 668 816 € par rapport à 2017). Cette évolution provient essentiellement du transfert des zones d'activités économiques des différentes communes à la CAVEM.

(52) La chambre rappelle que dans le rapport d'observation définitives sur la CAVEM, elle avait critiqué la cristallisation de la dotation de solidarité communautaire au sein de l'attribution de compensation en 2015 pour les communes de Fréjus et de Saint-Raphaël avant leur intégration au sein de la CAVEM. Le rapport mentionnait que « *l'attribution de compensation a été augmentée pour les communes de Fréjus (1 038 232,85 €) et de Saint-Raphaël (1 002 859,10 €), par une délibération du 12 avril 2013. Ces montants correspondent à la dotation de solidarité précédemment octroyée par la communauté d'agglomération de Fréjus-Saint-Raphaël à ses deux communes membres. Dans la mesure où ces montants ne sont pas adossés aux charges transférées, et visent à « respecter les équilibres financiers préétablis », selon ladite délibération, ils ne devraient pas être intégrés dans l'attribution de compensation qui, toutes choses égales par ailleurs, devrait donc être diminuée de 2 M€* ».

(53) Or, d'une part il apparaît qu'à partir de 2015, le montant de l'attribution calculée pour la commune de Fréjus a continué de reposer sur la base non justifiée de 5 387 285 €. D'autre part, il apparaît également qu'en 2015, le montant de l'attribution de compensation réellement versé par la CAVEM à la ville de Fréjus a fait l'objet d'un versement indu de 34 979,50 €, qui a toutefois été compensé dans le calcul de l'attribution de compensation en 2016.

(54) Le principe du transfert des compétences des communes aux EPCI vise à mutualiser certaines compétences pour qu'elles s'exercent mieux à l'échelle de bassins de vie plus grand et qu'elles permettent des économies en matière de dépenses publiques. Cela exige toutefois que lorsqu'une compétence est transférée, son coût soit supporté par l'EPCI et que les coûts auparavant supportés par la commune n'apparaissent plus dans le budget communal. Le calcul des charges transférées par les CLECT a cette finalité. Or, les économies recherchées se transforment en surcoût lorsque l'EPCI porte les dépenses des compétences transférées, mais que les communes récupèrent, par le biais de la fiscalité reversée, des recettes leur permettant de ne pas réduire leurs dépenses du montant des charges transférées.

Des dotations de l'État en baisse

(55) Depuis plusieurs années, les communes contribuent aux côtés de l'ensemble des administrations à l'effort de soutenabilité des dépenses publiques. À ce titre, les ressources institutionnelles perçues sous forme de dotations et participations ont subi une baisse de 3 665 515 € entre 2013 et 2018. La diminution de 4 522 836 € de la dotation globale de fonctionnement au cours de cette période constitue le facteur essentiel de cette diminution de ces ressources. L'ensemble des concours de l'État au budget de la commune représente en 2017 encore 18 % des recettes de fonctionnement. Comparativement à la moyenne des communes touristiques de même strate (10,6 %) ou à la moyenne de l'ensemble des communes de même strate (16,9 %) le financement du budget par les dotations de l'État reste élevé.

Tableau n° 2 : Évolution des dotations institutionnelles 2013-2018

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Dotation Globale de Fonctionnement	13 949 663	12 877 852	12 259 464	11 870 088	10 167 918	9 426 827
Autres attributions de compensation et péréquation	1 397 329	1 364 935	1 470 438	1 272 785	1 633 533	1 792 501
Total concours et dotations de l'Etat	15 346 992	14 242 787	13 729 902	13 142 873	11 801 451	11 219 328

Sources : comptes de gestion 2013 à 2018

2.1.2 Les charges

Tableau n° 3 : Évolution des principales charges de gestion 2013-2018

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Charges à caractère général	18 247 286	17 109 030	16 950 213	16 639 616	17 183 895	16 648 496
<i>Dont achats autres que les terrains à aménager</i>	<i>4 897 052</i>	<i>4 484 017</i>	<i>4 580 906</i>	<i>4 489 463</i>	<i>4 518 456</i>	<i>4 441 469</i>
<i>Dont locations et charges de copropriétés</i>	<i>1 348 646</i>	<i>1 150 675</i>	<i>1 275 155</i>	<i>1 349 385</i>	<i>1 414 035</i>	<i>1 647 084</i>
<i>Dont entretien et réparations</i>	<i>3 674 197</i>	<i>2 960 876</i>	<i>2 495 864</i>	<i>2 408 225</i>	<i>2 850 080</i>	<i>3 421 463</i>
<i>Dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	<i>3 696 879</i>	<i>3 821 604</i>	<i>3 994 178</i>	<i>3 569 497</i>	<i>3 683 067</i>	<i>3 485 168</i>
<i>Dont indemnités (y c. cotisation) des élus</i>	<i>723 535</i>	<i>642 531</i>	<i>699 122</i>	<i>693 551</i>	<i>703 577</i>	<i>735 311</i>
Subventions de fonctionnement	5 265 476	4 051 155	4 504 520	4 511 308	4 971 446	5 185 215
<i>Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, et autres services publics</i>	<i>680 000</i>	<i>1 072 000</i>	<i>1 088 240</i>	<i>1 123 000</i>	<i>1 217 500</i>	<i>1 299 000</i>
<i>Dont subv. aux personnes de droit privé</i>	<i>4 585 476</i>	<i>2 979 155</i>	<i>3 416 280</i>	<i>3 388 308</i>	<i>3 753 946</i>	<i>3 886 215</i>
Charges de personnel	40 404 289	41 197 857	40 222 808	40 924 345	42 270 304	43 380 559
<i>Dont Rémunérations du personnel</i>	<i>27 989 662</i>	<i>28 286 050</i>	<i>27 826 858</i>	<i>28 344 437</i>	<i>29 191 098</i>	<i>30 476 325</i>
<i>Dont Charges sociales</i>	<i>10 695 486</i>	<i>11 337 966</i>	<i>11 909 642</i>	<i>12 130 660</i>	<i>12 511 816</i>	<i>12 350 872</i>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>56,0%</i>	<i>58,5%</i>	<i>56,0%</i>	<i>59,3%</i>	<i>60,2%</i>	<i>56,9%</i>

Source : comptes de gestion 2013-2018

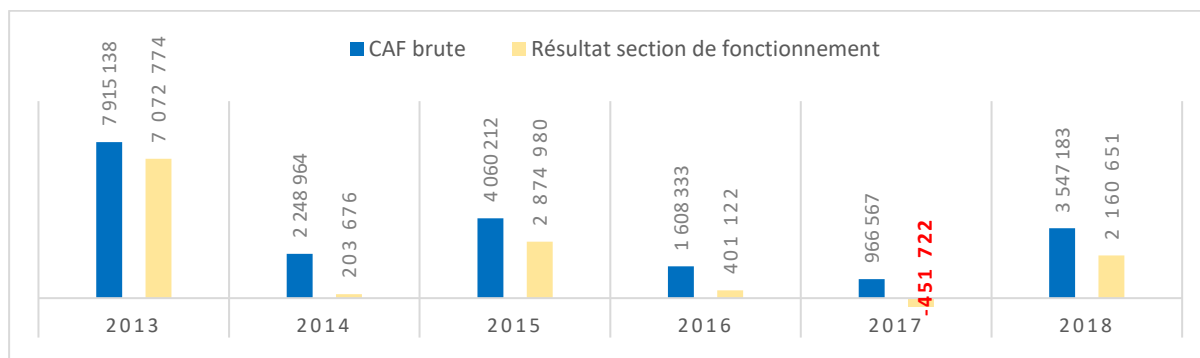
(56) Les charges de fonctionnement représentent 1 447€ par habitant en 2017. Elles se situent à un niveau légèrement inférieur à la moyenne de la strate, lequel s'établit à 1 552 € par habitant.

(57) Le montant des charges à caractère général et autres charges de gestion a été réduit de 1,6 M€ entre 2013 et 2018. Leur poids relatif dans les charges de gestion a également diminué puisqu'il représentait 30 % des charges de gestion en 2013 contre 27 % en 2018.

(58) Une grande partie de cet effort a été portée par le monde associatif qui a connu une diminution importante des subventions communales aux associations, en particulier entre 2013 et 2014 (- 1 M€, soit - 26 % en un an). En apparence, le montant des subventions de fonctionnement a progressivement retrouvé en 2018 (5 185 215 €) un niveau proche de 2013 (5 265 476 €). Néanmoins, cette évolution doit faire l'objet de retraitements dans la mesure où, depuis 2015, la commune compense par des subventions la refacturation du personnel mis à disposition des associations (non refacturé jusqu'alors). Les détails de la politique associative de la commune et de l'effort financier consenti par les associations sont présentés dans la partie 5 du rapport.

2.1.3 La capacité d'autofinancement et le résultat de la section de fonctionnement.

(59) Le cycle de fonctionnement de la commune permet structurellement de dégager un excédent brut de fonctionnement qui oscille entre 6,9 % et 12,7 % des produits de gestion, soit un niveau proche de celui communes touristiques de taille comparable (11,1 % en 2017, 9,3 % en 2016, 6,7 % en 2015). Les années 2016 et 2017 sont caractérisées par un niveau particulièrement bas de cet indicateur. Le redressement constaté en 2018 (10,4 % des produits de gestion) provient essentiellement de la hausse de près de 3 M€ des recettes fiscales.

Graphique n° 3 : CAF Brute et résultat de la section de fonctionnement 2013-2018

Source : comptes de gestion

(60) Le solde largement déficitaire du résultat financier poursuit une trajectoire favorable, dans la mesure où il s'est amélioré de 1,7 M€ en 6 ans. Cela traduit les efforts entrepris en matière de réduction et restructuration de la dette. Toutefois ce résultat continue d'obérer fortement la capacité d'autofinancement de la commune qui demeure à un niveau insuffisant. En effet, la CAF nette de la commune a été négative sur toute la période et ce, malgré les multiples restructurations de dette depuis 2014 (voir partie 2.2.1). Son niveau était de - 6,6 M€ en 2013. Il s'élevait à - 8,3 M€ en 2017 et - 7,3 M€ en 2018, ce qui démontre un état toujours très critique des finances.

2.2 L'investissement et son financement

2.2.1 Les capacités de financement de la commune

(61) Les capacités de financement à court terme de la commune sont préoccupantes. Elles s'inscrivent en apparence dans une trajectoire d'amélioration, mais ce constat doit être nuancé dans la mesure où les comptes de gestion révèlent que la commune à recours chaque année à des lignes de financement à court terme de plus en plus importantes (9,4 M€ en 2014 ; 11,5 M€ en 2018). Avec moins de 20 jours de charges courantes en trésorerie en 2018, la chambre ne peut que recommander de consolider la trajectoire visant à renforcer le fonds de roulement de la collectivité.

(62) Dans ces conditions, l'instruction s'est attardée sur la capacité de la commune à mobiliser chaque année les financements nécessaires à la réalisation de ses investissements. Les financements propres disponibles d'une part, et les ressources tirées de l'emprunt d'autre part.

2.2.1.1 Les capacités de financement disponibles

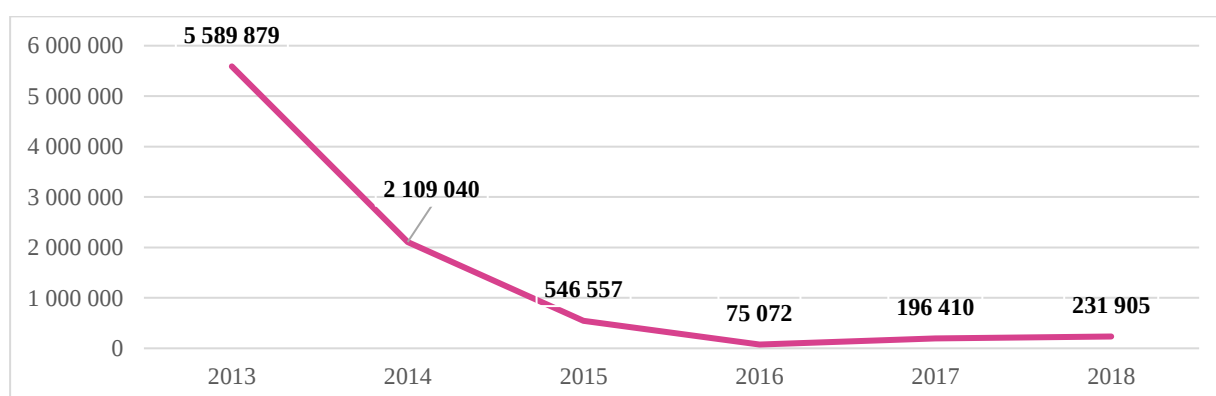
Tableau n° 4 : Composantes du financement propre disponible de la commune 2013-2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CAF brute	7 915 138	2 248 964	4 060 212	1 608 333	966 567	3 547 183
- Annuité en capital de la dette	14 510 030	8 651 611	9 482 325	41 344 209	9 248 355	10 895 291
= CAF nette ou disponible (C)	-6 594 892	-6 402 647	-5 422 113	-39 735 876	-8 281 788	-7 348 108
TLE / Taxe d'aménagement + autres recettes et fonds affectés	1 949 524	1 418 367	1 382 084	1 678 293	2 094 461	1 779 977
Fonds de compensation de la TVA	3 602 119	2 026 336	1 029 748	0	2 299 265	0
Subventions d'investissement reçues	5 589 879	2 109 040	546 557	75 072	196 410	231 905
Produits de cession	1 970 687	12 324 549	10 873 503	9 808 071	6 559 280	5 890 172
Recettes d'inv. hors emprunt (D)	13 116 209	17 878 292	13 831 892	11 561 437	11 149 416	7 902 054
Financement propre disponible (C+D)	6 521 317	11 475 645	8 409 780	-28 174 439	2 867 628	553 946

Source : comptes de gestion

Une baisse de 96 % des subventions d'investissement

Graphique n° 4 : Évolution des subventions d'investissement 2013-2018



Source : comptes de gestion

(63) La contribution des subventions d'investissement aux ressources propres disponibles a connu une diminution de 2013 (5 589 879 €) et 2016 (75 072 €). Elle se situe depuis 2016 à un niveau inférieur à 232 000 €.

(64) La direction des finances est en charge de mener à bien le processus de recherche de subventions et autres co-financements. Entre 2013 et 2017, une personne s'occupait, parmi d'autres missions, de réaliser les dossiers de demande de subvention. Entre 2013 et 2017, 26 dossiers de demande de subvention ont été déposés (soit une moyenne de 5,2 par an) auprès de 7 financeurs publics (3 services de l'État, la région, le département du Var, la Bibliothèque nationale de France et l'agence de l'eau) pour un montant moyen de 620 000 € par an.

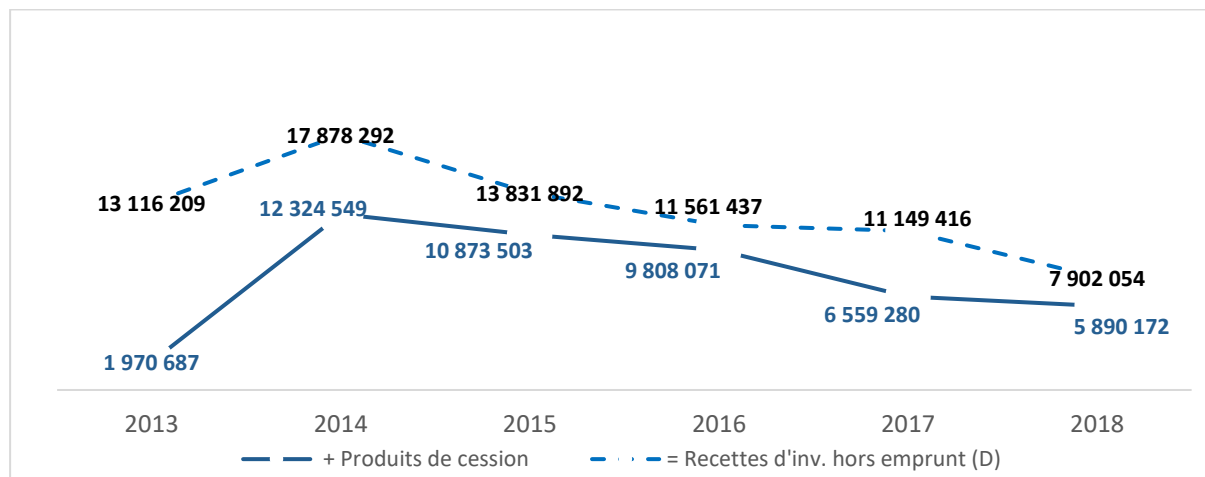
(65) Depuis janvier 2018, une nouvelle personne est entièrement dédiée à la recherche et au montage de dossiers de subventions. Cet agent a suivi en 2018 la formation « recherche de subventions » au CNFPT et est inscrit au 4^{ème} trimestre 2019 à une formation spécifique « Fonds européens ». Au cours de l'année 2018, 18 dossiers de demande de subvention ont été déposés auprès de la région PACA, du conseil général du Var, de la direction régionale des affaires culturelles et l'INSEE pour un montant total de 612 483 €. 16 dossiers ont également été déposés entre le 1^{er} janvier et le 30 juillet 2019 pour un montant total de 3 295 060 €.

(66) La chambre souligne le caractère opportun d'avoir fait le choix de structurer, au sein de la direction des finances, un pôle exclusivement dédié aux recherches de subventions. Elle invite également la commune à se rapprocher du conseil départemental afin de recouvrer les créances dont elle dispose à son égard. Au 31/12/2018, elles s'élèvent dans les comptes de gestion à 170 952,29 €, montant figurant en balance d'entrée des comptes depuis 2013.

(67) En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur précise tout d'abord que les montants de subvention résultats de ses outils de gestion internes s'élèvent à 212 278 € en 2017 (au lieu de 196 410 € inscrits dans les comptes de gestion établis par la direction départementale des finances publiques) et de 591 005 € en 2018 (au lieu de 231 905 € dans les comptes de gestion 2018). Il précise également que le montant obtenu en 2019 s'élèverait à 1,13 M€.

Une part importante des ressources issue de la cession d'actifs

Graphique n° 5 : Montant des cessions d'actif rapporté à l'ensemble des recettes d'investissement hors emprunt 2013-2018



Source : comptes de gestion

(68) Les cessions d'actifs représentent, depuis 2014, l'essentiel des ressources propres disponibles hors emprunt de la commune. Leur montant cumulé entre 2014 et 2018 s'élève à 46 947 931 €. Un tel niveau de cessions apparaît non soutenable dans la durée.

(69) La chambre a identifié 48 opérations de cession qui contribuent à la constitution de ces ressources au cours de la période 2013-2018. Sur ce volume total de cessions, 15 opérations ont consisté en la cession de terrains nus ou bâtis en vue de réaliser des opérations de construction ou réhabilitation de logements collectifs. Ces cessions ont représenté un montant total de 34 116 596 €, soit 72 % des produits de cession comptabilisés. Les opérations qui en ont découlé ont engendré la construction de 1102 logements, dont 631 logements vendus en libre (soit 57 %) et 471 logements destinés à être des logements sociaux (soit 43 %). La partie 3 du rapport analyse les résultats obtenus en matière de construction de logements sociaux

(70) La chambre a étudié 2 opérations répondant à cet objectif pour un montant de cession de 12 581 830 €. Elle n'a pas d'observations à émettre sur la régularité des procédures engagées en la matière.

(71) En parallèle de ces opérations de cession de foncier nu ou bâti, des opérations d'acquisition / amélioration de logements privés dans des copropriétés fragilisées et de remise à disposition sur le marché de la location sociale ont eu lieu dans des quartiers sensibles.

(72) Entre 2011 et 2016, 15 logements ont fait l'objet d'un financement en acquisition / amélioration sur cette période. Ces opérations ont représenté, en valeur environ 6 % des cessions d'actifs réalisées par la commune entre 2013 et 2018. La totalité de ces opérations a eu lieu dans le quartier de La Gabelle et dans le quartier de Villeneuve, quartiers prioritaires identifiés dans le contrat de ville 2015-2020 signé entre la ville et l'État.

(73) La chambre a étudié les opérations réalisées en novembre 2015 et portant sur l'acquisition amiable de 5 appartements par la commune auprès de propriétaires privés, suivies de leur revente à la SA Erilia HLM. Ces opérations n'appellent pas d'observation.

2.2.1.2 L'endettement

Les observations du précédent rapport de la chambre

(74) Le rapport d'observation définitives précédent de la chambre faisait état de plusieurs observations graves quant à la gestion de la dette. Il relevait tout d'abord un niveau d'endettement préoccupant, s'élevant au 31/12/2012 à plus de 158 M€ et faisant porter sur les finances de la ville un poids financiers très fort tant en matière de remboursement d'annuités que de charges financières. Composée de 95 contrats d'emprunts différents, 82 % de la dette relevait d'emprunts à taux fixe au 1^{er} janvier 2013 et 18 % (28,8 M€) relevait de prêts structurés dont le niveau de risque était élevé selon la charte de Gissler².

² La charte de bonne conduite de Gissler s'applique pour les produits structurés souscrits par les collectivités et propose de classer les produits structurés en fonction de deux critères :

- l'indice sous-jacent servant au calcul de la formule ; classement de 1 (risque faible) à 5 (risque élevé) ;
- la structure de la formule de calcul ; classement de A (risque faible) à E (risque élevé).

(75) Le rapport relevait également une gestion très peu transparente du recours à l'emprunt et des renégociations d'emprunt, le conseil municipal ne disposant pas des informations suffisantes pour émettre un avis sur les conditions de financement par la dette de la commune. Plusieurs de ces renégociations de contrats avaient été jugées peu avantageuses par la chambre, ne permettant pas systématiquement une réduction de l'exposition au risque, et ayant coûté plus de 3 M€ de frais financiers.

Évolution de l'endettement depuis 2013 et prise en compte des observations de la chambre

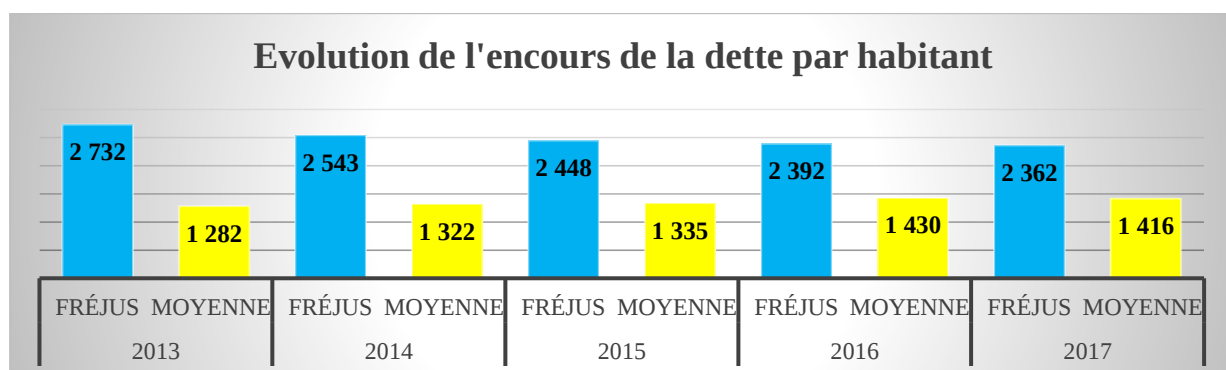
Tableau n° 5 : Évolution de l'endettement de la commune 2013-2018

en €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Encours de dettes du BP au 1er janvier	158 133 893	143 627 111	134 973 700	130 487 172	128 798 972	128 449 467
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	14 510 030	8 651 611	9 482 325	41 344 209	9 248 355	10 895 291
+ Nouveaux emprunts	0	0	5 000 000	39 653 614	8 900 000	10 000 000
Encours de dette du BP	143 627 111	134 973 700	130 487 172	128 798 972	128 449 467	127 552 337
Charge d'intérêts et pertes de change	5 992 173	5 608 545	5 235 400	6 722 313	4 422 082	4 125 771
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,2 %	4,2 %	4,0 %	5,2 %	3,4 %	3,2 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP)	18,1	60,0	32,1	80,1	132,9	36,0

Source : comptes de gestion

(76) Du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2018, l'encours de la dette du budget principal de la commune a diminué de près de 30 M€. Le niveau de dette par habitant, en baisse depuis 2013, demeure néanmoins largement supérieur à la moyenne de la strate en euros par habitant (946 € par habitant de plus que la moyenne des communes de 50 000 à 100 000 habitants).

Graphique n° 6 : Encours de dette par habitant 2013-2018



Source : DGCL – Données 2018 non disponibles

(77) Au cours de la période, quatre démarches de restructuration de prêts ont eu lieu. La chambre, après avoir analysé chacune d'entre elle a pu constater en synthèse que l'ensemble de ces opérations de restructuration de dette s'est élevé à 32,4 M€ en 2014 et 32,3 M€ en 2016. Ces opérations ont permis de faire baisser de 1 point de taux d'intérêt apparent du budget principal entre le début et la fin de la période sous revue. Sur le plan financier, seule l'une d'entre elle apparaît particulièrement coûteuse et aurait mérité davantage de réflexion avant d'être engagée.

(78) Toutefois, compte tenu de la capacité d'autofinancement structurellement faible de la commune, sa capacité de désendettement³ reste largement supérieure aux seuils critiques identifiés par les juridictions financières. Systématiquement supérieure à 30 ans depuis 2014, elle a pu atteindre jusqu'à 132 ans en 2017. La commune doit veiller à poursuivre la réduction de son endettement tout en augmentant sa capacité d'autofinancement si elle veut réduire sa dépendance à l'emprunt et aux cessions d'actifs pour financer sa politique d'investissement.

(79) L'ordonnateur a fait savoir qu'il partageait pleinement ces objectifs et que sa capacité de désendettement serait inférieure à 20 ans en 2019 du fait de l'amélioration de sa capacité d'autofinancement. Les comptes de gestion indiquent que la capacité de désendettement en 2019 est exactement de 20 ans.

2.2.2 L'analyse du cycle d'investissement de la commune sur la période sous revue

(80) Le tableau ci-dessous présente plusieurs données et ratios permettant d'analyser :

- l'évolution du poids des dépenses d'investissement au sein des dépenses totales ;
- l'évolution de la structure de financement des projets d'investissement ;
- l'évolution de l'effort d'investissement rapporté à la taille de la population.

(81) Ainsi, il permet notamment d'analyser les évolutions et éventuelles transformations du cycle d'investissement au regard de la forte baisse des dotations forfaitaires de fonctionnement de l'État aux communes entre 2014 et 2016, ou au regard de l'effort de désendettement entrepris au cours de la période étudiée. Pour plus de recul par rapport à la politique d'investissement menée lors de la mandature précédente, il recueille des données de 2010 à 2018.

³ La capacité de désendettement représente le nombre d'année qu'il faudrait à la commune pour se désendetter en consacrant l'intégralité de la CAF au remboursement de la dette.

Tableau n° 6 : Synthèse des niveaux d'investissement de la commune et du profil de financement des investissements – 2010-2018

En K€	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	tendance moyenne
Dépenses d'investissement										
Dépenses réelles d'investissement	29 419	31 479	21 489	13 935	8 005	7 330	11 199	10 560	10 795	- 4,3 %
dépenses totales	95 842	98 248	92 061	84 945	76 890	75 250	80 815	80 384	81 164	- 0,5 %
Dép d'investissement/ dépenses totales	30,7 %	32,0 %	23,3 %	16,4 %	10,4 %	9,7 %	13,9 %	13,1 %	13,3 %	- 2,8 %
Répartition par nature										
Dépenses d'équipt	20 314	29 301	26 34	15 439	7 798	7 205	8 874	10 167	10 898	- 12,9 %
subv d'équipement versées	0	178	38	226	5	9	327	412	5	27,5 %
autres mouvements comptables d'équipt	6 273	200	- 4 894	- 1 730	202	117	1 998	- 19	- 109	- 77,0 %
Financement des investissements										
CAF Brute	4 195	1 122	15 618	7 915	2 249	4 060	1 608	967	3 547	- 50,8 %
Recettes externes d'investissement (hors emprunt)	11 488	20 594	10 719	13 116	17 878	13 832	11 561	1 149	7 902	- 52,9 %
dont FCTVA et autres recettes	3 404	5 468	6 552	5 555	3 445	2 412	1 678	4 394	1 780	- 43,1 %
dont cessions d'actif	3 446	8 199	274	1 971	12 325	10 874	9 808	6 559	5 890	9,0 %
dont subventions d'équipt reçues	4 638	6 927	3 894	5 590	2 109	546 557	75	196	232	- 84,3 %
Encours de la dette	144 336	156 319	158 134	143 627	134 974	130 487	128 799	128 449	127 552	- 10,1 %
Rembourst emprunts	7 364	8 455	16 796	14 510	8 652	9 482	41 344	9 248	10 895	15,3 %
Emprunts souscrits	13 950	20 740	18 734	0	0	5 000	39 654	8 900	10 000	
Structure de financement des projets d'investissement										
part autofinancement	2,6 %	0,6 %	8,5 %	4,8 %	1,4 %	2,7 %	1,1 %	0,7 %	2,6 %	
Part de subventions	2,9 %	3,9 %	2,1 %	3,4 %	1,4 %	0,4 %	0,1 %	0,1 %	0,2 %	
part cessions d'actif	2,2 %	4,6 %	0,1 %	1,2 %	7,9 %	7,3 %	6,9 %	4,7 %	4,2 %	
part de l'emprunt	90,2 %	87,8 %	85,7 %	87,2 %	87,0 %	87,9 %	90,7 %	91,4 %	91,8 %	
part autres recettes	2,1 %	3,1 %	3,6 %	3,4 %	2,2 %	1,6 %	1,2 %	3,1 %	1,3 %	
Investissement par habitant										
Population	51 839	53 069	53 298	53 846	54 372	52 897	54 557	54 557	54 557	1,5 %
Dép d'équipement / population	567 €	593 €	401 €	259 €	147 €	139 €	205 €	194 €	199 €	- 5,5 %

Sources : comptes de gestion, comptes administratifs

(82) Alors que le ratio des dépenses d'investissement ramené à la population dépassait les 400 € par habitant jusqu'en 2012, cet indicateur a connu une très forte baisse depuis 2013. Il est structurellement resté inférieur à 200 € habitant depuis 2014. À titre de comparaison, ce ratio s'élevait en moyenne à 205 € par habitant en 2016 et 283 € par habitant en 2017 pour l'ensemble des communes touristiques du littoral.

(83) La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales s'élève en moyenne à 12,1 % entre 2014 et 2018, soit un niveau deux fois inférieur au niveau moyen entre 2010 et 2013 (25,2 % en moyenne entre 2010 et 2013). En parallèle de l'effort de mobilisation de ressources d'investissements, la commune doit donc se montrer particulièrement vigilante sur la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement.

(84) En réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur précise que le niveau d'investissement des années précédant 2014 était fortement impacté par l'opération Port Fréjus ce qui rend difficile la comparaison avec les années suivantes. Elle rappelle également le niveau préoccupant de la situation financière de la ville pour expliquer ce moindre niveau d'investissement à partir de 2014. Elle estime cependant être en nouveau en capacité d'investir davantage dans les années à venir.

3 LA POLITIQUE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

Cadre juridique et outils à disposition des collectivités territoriales

(85) La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU), adoptée le 13 décembre 2000, vise à répondre à la pénurie de logement et à établir un équilibre social dans chaque territoire. L'article 55 de la loi, codifié à l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, oblige les collectivités de plus de 3 500 habitants⁴ à disposer d'un nombre minimum de logements sociaux, proportionnel à leur parc résidentiel. Le taux obligatoire de logements sociaux, fixé à 20 % du nombre de résidences principales par la loi SRU, a été porté à 25 % par la loi ALUR en 2014⁵.

(86) Par ailleurs, par-delà l'obligation légale qui s'impose à la commune, la construction de logements sociaux correspond à un enjeu local identifié dans le « Programme Local de l'Habitat (PLH) ». Le PLH est avant tout un document de programmation stratégique, non opposable aux tiers, mais qui s'impose au plan local de l'urbanisme de la commune et qui doit être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale de l'agglomération. La loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant « Engagement National pour le Logement », dite loi ENL, demande aux EPCI dotés d'un PLH de s'assurer que le nombre de logements sociaux mis en chantier sur chaque période triennale soit égal à 30 % du total des mises en chantier sur le territoire de l'EPCI.

⁴ Le taux de 25 % s'applique aux communes de plus de 3 500 habitants situés dans une agglomération ou EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de 15 000 habitants.

⁵ En application de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013, les obligations de production de logements sociaux ont été renforcées. Les communes de plus de 3 500 habitants appartenant à des agglomérations ou intercommunalités de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent ainsi disposer de 25 % de logement social, en regard des résidences principales, d'ici 2025.

(87) Pour satisfaire à leurs obligations, les collectivités locales disposent d'outils nombreux et variés. En premier lieu, les collectivités fixent les règles d'utilisation des sols et leur aménagement, à travers leur PLU. Elles peuvent ainsi garantir les disponibilités foncières ou définir les possibilités de constructions adéquates pour la production de logements sociaux. Elles ont également la possibilité de favoriser le logement social par le biais d'aides directes ou indirectes, notamment les subventions aux opérateurs (offices de HLM ou EPL d'aménagement), les garanties d'emprunt, les aides directes par apport de terrain, la mise à disposition du patrimoine, ou les aides fiscales (exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties). Elles peuvent en outre participer à des actions spécifiques d'aménagement, grâce à des outils juridiques tels que les ZAD, le droit de préemption, les emplacements réservés.

(88) Les communes déficitaires sont soumises à une double contrainte. D'une part elles doivent s'acquitter de pénalités, sous forme de « *prélèvement annuel* » opéré sur leurs ressources à raison de leur déficit et proportionnelles à leur potentiel fiscal. D'autre part elles sont soumises à un plan de rattrapage fixant des objectifs quantitatifs de réalisation de logements sociaux pour une période de trois ans⁶.

(89) En cas de non-respect de ce plan triennal, les communes concernées peuvent être déclarées en carence par arrêté préfectoral. La situation de carence peut donner lieu à de nouvelles sanctions : majoration des pénalités financières, substitution des services de l'État à l'autorité communale pour la délivrance des autorisations d'utilisation du sol sur certains secteurs, et reprise du droit de préemption⁷.

Examen de la situation à Fréjus

(90) Le PLH 2011-2016 de la communauté d'agglomération Fréjus Saint-Raphaël a constitué le deuxième outil de programmation locale en matière de construction de logement à l'échelle de Fréjus. Étendu de façon transitoire à la communauté d'agglomération Var-Estérel-Méditerranée à la suite du regroupement des deux EPCI « communauté d'agglomération Fréjus-Saint Raphaël » et « communauté de communes Pays Mer Estérel », un nouveau programme local de l'habitat 2018-2023 a été élaboré puis adopté en conseil communautaire le 21 septembre 2017.

(91) Dans les deux PLH en vigueur au cours de la période sous revue (2011-2016 et 2018-2023), figure un diagnostic territorial qui présente une analyse de la situation existante et des évolutions en cours concernant l'adéquation de l'offre et de la demande sur le marché immobilier. Il évalue les effets de la politique de l'habitat mise en œuvre sur le précédent PLH.

⁶ Articles L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

⁷ L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation : « *Lorsque, dans les communes soumises aux obligations définies aux I et II de l'article L. 302-5, au terme de la période triennale échue, le nombre de logements locatifs sociaux à réaliser en application du I de l'article L. 302-8 n'a pas été atteint ou lorsque la typologie de financement définie au III du même article L. 302-8 n'a pas été respectée, le représentant de l'État dans le département informe le maire de la commune de son intention d'engager la procédure de constat de carence. Il lui précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois (...)* ».

(92) Le diagnostic territorial du PLH 2011-2016 fait état d'une très forte pression de la demande en logements sociaux sur le territoire de la CAVEM. Au 31 décembre 2014, 3 386 demandes locatives sociales étaient recensées sur le territoire, soit 31 demandes pour 1 000 habitants (pour 27 en moyenne en France et dans le Var). À ce chiffre, s'ajoutent différents facteurs tels que des taux de rotation très faibles dans le parc locatif social (entre 3,5 % et 6,5 % par an), une absence de vacance dans ce même parc locatif, une moyenne d'attribution pour 10 demandes et un délai d'attente supérieur à 3 ans pour 22 % des demandes. Le diagnostic constatait également une carence en volume qui génère des blocages dans les parcours résidentiels (sans évolution possible vers l'accession sociale ou le locatif intermédiaire, mais aussi marquée par une absence de possibilités « très sociales » en début de parcours).

(93) Pour remédier à ces problématiques, la ville de Fréjus a mis en œuvre certains des outils à disposition des communes entre 2013 et 2018. Elle a en particulier cédé plusieurs terrains communaux (bâtis ou non bâtis) en vue de faire réaliser par des promoteurs immobiliers des opérations comprenant une part significative de logements sociaux. Dans certains quartiers sensibles, elle a également acquis différents appartements dans des copropriétés fragiles pour les revendre à la SA Erilia HLM, office de logement social partenaire sur le territoire de la commune. Ces actions ont constitué les deux principaux leviers utilisés pour rattraper le retard de la commune en termes de construction de logements sociaux. La chambre a examiné 2 opérations de cession et une opération d'acquisition /amélioration de logement dans des quartiers sensibles qui n'appellent pas d'observation particulière.

(94) La commune a également inscrit dans son PLU des emplacements réservés, au sens de l'article L. 123-2-b du code de l'urbanisme pour favoriser la mixité sociale sur les sites à enjeux et sur le diffus. Elle a en parallèle inscrit des servitudes de mixité sociale au sens de l'article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme.

(95) Entre 2011 et 2016, sur les sites en enjeux, 11 emplacements ont été réservés sur le PLU à travers diverses modifications, pour un objectif de 770 logements locatifs sociaux. Sur le foncier diffus, 2 emplacements ont été réservés pour produire 230 logements locatifs sociaux. Enfin, une servitude de mixité sociale de 25 % pour toute opérations de plus de 12 logements a été instaurée en zone 1UA, 2 UA et UB.

(96) Au début de la période sous revue, la commune se trouvait déjà en carence en terme de volume de logements sociaux sur son territoire. D'après le rapport de présentation du PLU, en 2013, la commune était tenue de posséder 6 227 logements sociaux et n'en possédait à cette date que 2 488, soit un déficit de 3 739 logements. Pour cette raison, au regard de l'article L. 302-9-1-2 du code de l'urbanisme et par suite de l'arrêté préfectoral de carence du 24 juillet 2014, la commune s'est vu imposer, pour tout programme de construction immobilière de plus de 12 logements, une obligation de mixité sociale qui se traduirait par la production d'un seuil minimum de 30 % de logements sociaux.

(97) Les objectifs de construction de logements sociaux pour la commune de Fréjus, fixés en accord avec l'État et inscrits initialement dans le programme local de l'habitat, étaient de construire 150 logements locatifs sociaux par an. Sur la période 2011-2013, cela représente 450 LLS. La loi ALUR a réévalué ce chiffre pour la période triennale 2014-2016, en le portant à 312 LLS par an, soit 935 logements sociaux sur la période triennale.

(98) En pratique, seulement 299 logements sociaux ont été financés sur la période 2011-2013, ce qui correspond à 67 % de l'objectif initial. Sur la période 2014-2016, Fréjus a réalisé 788 LLS soit 84,28 % de l'objectif fixé.

(99) Par arrêté du 26 décembre 2017, le préfet du Var a estimé que ces réalisations étaient prometteuses. Aussi, il a considéré « *qu'en ayant réalisé 81 % de l'objectif global de construction de logements sociaux sur les 5 périodes triennales qui s'étalent de 2002 à 2016 (1 962 logements sociaux réalisés sur un objectif de 2419), et notamment que le nombre de logements sociaux réalisés sur la période triennale 2014-2016 s'élève à 788⁸ (soit 84 % de l'objectif fixé sur cette période), la commune a fait preuve de dynamisme en la matière* ». Il a également estimé que « *les résultats obtenus et que la perspective ouverte par la signature d'un contrat de mixité sociale, peuvent être considérés comme satisfaisants* ». Par conséquent, il a abrogé l'arrêté du 24 juillet 2014 prononçant la carence pour la période triennale 2011-2013 et la carence de la commune a été levée à compter du 27 décembre 2017.

(100) Le nouveau PLH 2018-2023 a confié à la communauté d'agglomération Var-Estérel-Méditerranée (CAVEM) et aux communes membres de nouveaux objectifs en matière de construction de logements, notamment de logements sociaux. Il mobilise pour cela essentiellement trois formes d'interventions telles que :

- la mobilisation d'une stratégie foncière, organisée autour des « potentiels fonciers » identifiés. Le PLH précise que l'ensemble du potentiel foncier a été identifié mais que pour autant, il n'est pas mobilisable dans son ensemble. Il propose par conséquent une hiérarchisation et priorisation des actions de mobilisation du potentiel foncier ainsi qu'une palette d'outils pour en acquérir la maîtrise (mise en place de ZAD ; partenariat avec l'EPFR...) et en valoriser le potentiel (adaptation du PLU, mise en place de procédures adaptées du type ZAC ou OAP⁹) ;
- un développement davantage différencié de l'offre de logement social : intensification et diversification de l'offre locative sociale ; développement d'une offre en accession adaptée aux ménages locaux, dont les locataires du parc social ; renforcement de l'offre très sociale d'hébergement (pensions de familles, résidences sociales, foyers jeunes travailleurs...) ; enfin renforcement de l'offre adaptée pour les personnes âgées ;
- l'amélioration et la mobilisation du parc de logement existant pour répondre aux besoins en matière de logements sociaux et pour valoriser certains quartiers. En particulier, la prévention de la dégradation du parc de logements privés en copropriétés dans les copropriétés fragiles, à travers les opérations d'acquisition / amélioration fait partie des formes d'intervention identifiées pour améliorer le parc privé et le parc social.

(101) En pratique, le PLH 2018-2023 prévoit à l'échelle de Fréjus, la production de 610 logements neufs par an en moyenne sur la période, dont :

- 48 % sous forme de logements locatifs sociaux ;
- 5 % sous forme de logements en accession sociale ;
- 47 % sous forme d'accession libre.

⁸ Les données transmises par la commune diffèrent de celles présentes sur l'arrêté préfectoral. La différence est inexpliquée à ce jour.

⁹ OAP = orientations d'aménagement et de programmation - ZAC = zone d'aménagement concerté.

(102) Cela signifie pour Fréjus un objectif de production de 295 logements sociaux neufs en moyenne par an pour la période 2018-2023. Cet objectif est toutefois insuffisant pour répondre aux besoins en logements locatifs sociaux et aux obligations de la loi n° 2013-61 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. Ces besoins sont estimés à 335 logements sociaux par an.

(103) Aussi, il est prévu dans le PLH un objectif de 30 acquisitions / améliorations en moyenne par an, ainsi qu'un conventionnement avec l'Agence Nationale de l'Habitat portant sur 10 logements en moyenne par an afin de répondre aux besoins et à une trajectoire de production de logements sociaux compatible avec les exigences de la loi SRU.

(104) Les éléments obtenus lors de la contradiction avec la commune indiquent que sur la période 2017-2019, 744 logements sociaux ont été autorisés, soit 74,37 % de l'objectif. L'objectif de 1 005 logements sociaux construits au cours de cette période triennale ne sera donc certainement pas atteint, même si le volume de construction de LLS continue de démontrer un volontarisme de la ville en la matière. Dans la mesure où la commune dispose d'un potentiel foncier non totalement exploité¹⁰, la chambre encourage la ville à poursuivre cette trajectoire et à mettre en œuvre tous les outils pour rendre ses engagements opérationnels.

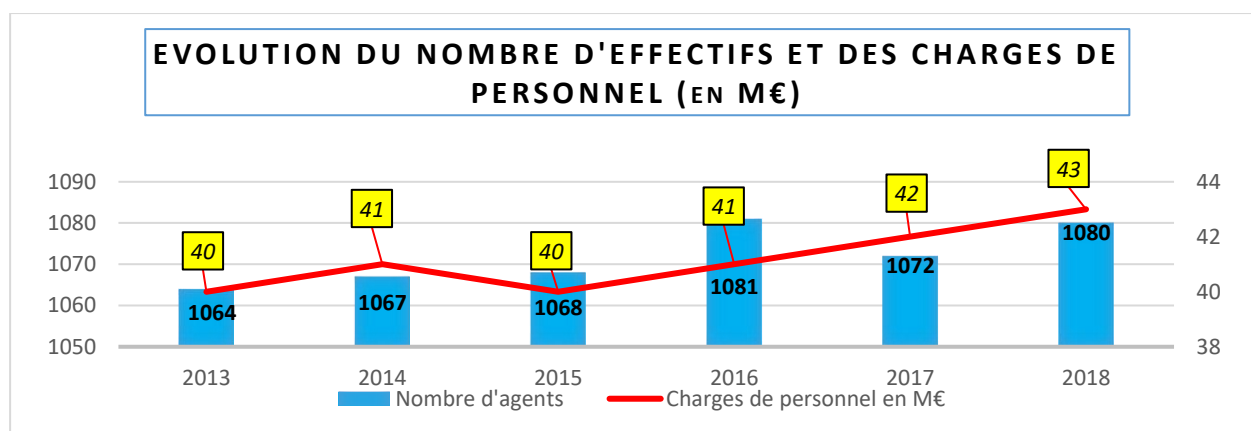
¹⁰ Le rapport de présentation du nouveau PLU fait référence, au regard des dispositions du PLU en vigueur en 2016, à un potentiel foncier libre de 195 Ha (dont 81,7 Ha à l'intérieur de l'enveloppe urbaine) et d'un potentiel foncier mutable de 54,3 Ha. La majorité de ce potentiel est identifiée à usage d'habitat ou à usage mixte.

4 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

4.1 L'évolution des effectifs

(105) La collectivité doit assurer un suivi de ses effectifs tout en veillant à la fiabilité des données qu'elle inclut dans les bilans sociaux. Ces derniers comportent des erreurs concernant, à titre d'exemple, le nombre de jours cumulés relevant des comptes épargne temps et en matière d'avancement de grade.

Graphique n° 7 : Évolution des effectifs et des charges de personnel 2013-2018



Source : effectifs/commune de Fréjus, charges/comptes de gestion

(106) Concernant les emplois permanents, les titulaires ont progressé de 10 ETP (équivalent temps plein) et les non titulaires ont diminué de 2 ETP. Cette évolution s'explique en partie, selon la commune, par la volonté de mettre un terme à des situations précaires d'agents non-titulaires dont les contrats étaient renouvelés sans perspective de déroulement de carrière. Les effectifs permanents de la filière technique sont les plus nombreux en ETP, suivis par ceux de la filière administrative. Les effectifs de la filière culturelle augmentent de 39 % sur la période avec l'intégration du personnel, jusqu'alors associatif, de l'école de musique et la réforme des rythmes scolaires générant principalement des recrutements d'animateurs. Ceux de la filière police municipale augmentent de 8 % sur la période, ce qui correspond à la volonté de la collectivité qui souhaite « sanctuariser et renforcer les effectifs de sécurité ».

4.2 Rémunération et le régime indemnitaire

(107) Le régime indemnitaire des agents de Fréjus a augmenté de 13 % entre 2013 et 2018. Cette augmentation est en partie justifiée par les titularisations d'agents. Si le salaire net moyen mensuel des salariés de la fonction publique territoriale s'élève à 1 944 €, celui des agents de la commune de Fréjus est plus élevé, soit 2 343 €.

(108) La collectivité de Fréjus a mis en place le RIFSEEP à compter du 1^{er} janvier 2017. Elle se laisse la possibilité de remettre en question annuellement le CIA, et de réexaminer l'IFSE au vu des évaluations des agents. Les règles de non cumul du RIFSEEP avec différentes primes, sont appliquées. Avec la mise en place du nouveau régime indemnitaire, la collectivité a souhaité corriger certaines incohérences et procéder progressivement à la réduction de distorsions afin de rendre le régime indemnitaire plus équitable et plus cohérent selon les fonctions exercées. Cette évolution s'effectue cependant sur plusieurs années et n'est pas encore achevée.

(109) Les primes et indemnités contrôlées et listées ci-dessous n'appellent pas d'observation.

- l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires ;
- l'indemnité de conseil ;
- l'indemnité d'administration et de technicité ;
- la prime d'encadrement forfaitaire ;
- la prime de service ;
- l'indemnité spéciale mensuelle ;
- les avantages collectivement acquis.

4.3 Les chargés de mission contractuels

(110) Les dossiers individuels des chargés de mission de la collectivité de Fréjus ne contiennent pas de documents relatifs à une véritable procédure de recrutement comprenant les compositions de jury, les comptes rendus de commission de recrutement, si elles existent, les diverses candidatures retenues ou pas.... Les déclarations de vacance d'emploi et les délibérations s'y rapportant, manquantes dans ces dossiers ont dû être réclamées au service des ressources humaines. Ces absences ont rendu difficile la traçabilité des procédures de recrutement. Trois dossiers entraînent des observations.

- Un chargé de mission pour l'institut de la mer

(111) La collectivité a recruté un chargé de mission pour l'institut de la mer dans le cadre de 5 contrats à durée déterminée (CDD).

(112) L'intéressé est recruté officiellement pour faire face à un accroissement d'activité temporaire ou saisonnier qui durera en fait 2 ans et demi.

(113) Le dossier de l'agent ne comporte pas le curriculum vitae de l'intéressé et l'ordonnateur reconnaît que la mission de l'intéressé n'a pas fait l'objet de fiche de poste spécifique au motif qu'elle était « prospective ».

(114) D'ailleurs si les fonctions du chargé de mission sont précisées dans le premier des cinq CDD avec la mention « chargé de la mer », elles ne le sont pas dans les suivants. L'ordonnateur a précisé que l'intéressé était recruté pour travailler sur « *le développement de projets essentiellement liés à la mer* ». Il indique que l'intéressé a suscité et accompagné « *de bout en bout, l'accueil et l'implantation de l'École nationale des scaphandriers à Fréjus* » et assuré le suivi le dossier du salon « Nautica » en 2016, non reconduit en 2017 « *compte tenu des difficultés d'organisation* ». Enfin l'intéressé aurait également été appelé à travailler sur l'installation d'un rucher sur la Villa Aurélienne.

(115) Ses bulletins de paye mentionnent qu'il relève dans un premier temps du cabinet du maire puis, à compter de juillet 2016, du pôle service à la population, ce qui n'a aucun lien avec le pôle de l'urbanisme et de l'aménagement. Ces informations sont contradictoires avec celles mentionnées sur ses bulletins de paie.

(116) La chambre a demandé à l'ordonnateur de transmettre les productions élaborées par l'intéressé pendant qu'il était employé par la ville de Fréjus. En réponse, neuf documents ont été transmis pour 2 ans et demi de travail au sein de la collectivité :

- deux coupures de presse de Var-Matin de 2016, sur l'école nationale des scaphandriers et une convention du 24 mars 2017, établie entre la ville de Fréjus et le président de l'école nationale des scaphandriers, qui permettra à l'ENS d'occuper temporairement une partie d'un bâtiment et du terrain attenant, propriété de Fréjus, sur la base nature ;
- une convention, entre la ville de Fréjus et une apicultrice, de mise à disposition d'un emplacement dans le parc de la Villa Aurélienne pour l'implantation de ruches ;
- une note ayant pour thème l'inventaire national des lieux permanents à vocation marine et maritime, reprenant essentiellement des passages copiés à partir de divers sites internet ;
- une note évoquant un projet d'institut de la mer à Fréjus Saint-Raphaël, qui n'a jamais vu le jour et dont les services de l'État référents dans le Var, ne disposent d'aucun élément tangible ;
- deux notes de prospection, d'avril et mai 2015 font état, respectivement d'un musée de la mer et des océans et de salons maritimes ;
- un prospectus, de 2016, intitulé « Nautica Fréjus » relatif à un événement nautique qui s'est déroulé à Fréjus pendant deux week-ends qui n'a jamais été reconduit.

(117) Les documents produits en réponse à la contradiction ne permettent toujours pas à la chambre d'apprécier la véritable production assurée par cet agent.

- Un chargé de mission aux affaires culturelles est recruté sous CDD, à temps complet, de juin 2014 à février 2017, puis uniquement pour des fonctions de chargé de mission jusqu'en juillet 2018. L'intéressé a bénéficié de huit CDD, pour une durée totale de quatre ans et un mois, interrompue pendant un mois et 7 jours en 2015, dont 6 d'entre eux pour faire face à un accroissement temporaire ou un accroissement saisonnier d'activité. Ils sont donc censés correspondre aux situations de prise en charge temporaire d'une activité inhabituelle par rapport à l'activité normale de la collectivité. Il s'avère donc que cette charge temporaire aura duré deux ans (de mai 2014 à janvier 2015, puis de février 2017 à juillet 2018).

(118) Cet agent a occupé les fonctions de chargé de mission aux affaires culturelles pendant plus de 4 ans sur un emploi permanent de fait pour lequel les procédures de recrutement n'ont pas été respectées.

- Une chargée de mission à la direction culture et patrimoine a été recrutée sans déclaration de vacance d'emploi et sans que le conseil municipal ne délibère. Les obligations réglementaires de conformité et de régularité n'ont pas été respectées. L'ordonnateur a fait part de son intention de veiller à l'avenir au respect des délais de publicité.

5 LES RELATIONS ENTRE LA COMMUNE ET LES ASSOCIATIONS

5.1 Une organisation structurée pour administrer la vie associative

(119) La commune de Fréjus administre depuis 2014 la vie associative autour des principes d'organisation suivants :

- Pascal Pipitone, 9^{ème} adjointe du maire, est en charge des relations avec les associations, conseils et comités de quartier, jumelages et accueil des nouveaux arrivants ;
- un service « associations et proximité » est chargé d'une triple mission : piloter le processus d'attribution de subventions aux associations, gérer la mise à disposition de salles avec les associations et assurer le suivi du fonctionnement des conseils de quartier ;
- chaque service en charge d'une politique publique communale a la responsabilité d'assurer le suivi de l'activité des associations qui œuvrent dans ce domaine : le service enfance et éducation pour les associations relevant de l'enseignement, de la formation et de la famille (à l'exception des associations qui œuvrent en faveur des personnes âgées) ; le service animation culturelle et patrimoine pour les associations relevant de la culture ; le service sport et jeunesse pour les associations relevant de la jeunesse et des sports ; le service commerce pour les associations relevant de l'action économique ; enfin, le secrétariat général pour les associations patriotiques ;
- le service associations et proximité est constitué de 7 personnes.

(120) Depuis 2014, le processus d'attribution des subventions aux associations repose sur la mécanique suivante :

- les associations doivent effectuer leur dépôt de demandes de subventions avant mi-octobre chaque année ;
- la commission d'attribution des subventions se réunit à la fin de l'année, avant la tenue du débat d'orientations budgétaires, et fait une proposition d'attribution de subventions pour l'ensemble du tissu associatif à partir des demandes effectuées ;

- le débat d'orientation budgétaire doit permettre, le cas échéant de corriger, puis de valider l'enveloppe globale de subventions aux associations sur la base de la décision prise par la commission d'attribution, avant le vote du budget prévisionnel.

(121) Le dossier de demande de subvention est unique pour toutes les associations. Chaque dossier est instruit directement par le service des associations et l'essentiel du budget alloué aux associations sous forme de subvention est déterminé selon cette procédure. Toutefois, en fonction de demandes ponctuelles réalisées pour un projet spécifique en cours d'année, des décisions modificatives du budget peuvent intervenir.

(122) Les services de la commune font état de plusieurs critères déterminant le montant des subventions attribuées, tels que le nombre d'adhérents, la situation financière et le contenu du rapport d'activité. Les associations dont le montant dépasse 30 % du budget font l'objet d'un suivi plus vigilant de leurs comptes.

5.2 Le soutien aux associations au cours de la période 2013-2018

5.2.1 Un effort de maîtrise des dépenses d'intervention auprès des associations, ciblé majoritairement sur les associations intervenant dans le champ social.

(123) Le montant total de subventions distribuées entre 2013 et 2018, s'élève à 20 477 286 € en cumulé, dont :

- 11,4 M€ (56 %) perçus par des associations sportives et intervenant auprès de la jeunesse ;
- 3,8 M€ (16 %) alloué au secteur de la famille (petite enfance) ;
- 3,2 M€ (14 %) alloué aux acteurs du champ social et de la santé.

(124) L'évolution du montant annuel octroyé a connu des variations importantes, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 7 : Évolution des subventions allouées par typologie d'association

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Associations patriotiques & associations du personnel	154 010	117 840	142 875	175 596	201 242	214 660
Sécurité et salubrité publique	13 950	9 200	7 200	27 200	6 000	9 000
Enseignement et formation	19 521	9 970	9 000	9 700	8 800	8 800
Culture	60 300	50 600	57 500	116 580	127 700	115 632
Sport et jeunesse	1 812 500	1 506 650	1 888 751	1 952 744	2 033 234	2 183 178
Interventions sociales et santé	1 083 090	494 202	444 360	266 360	497 406	453 292
Famille	632 800	619 300	646 577	609 100	633 490	640 940
Aménagement urbain et environnement	32 425	15 600	32 600	29 100	26 100	34 100
Action économique	25 700	24 900	23 000	59 731	49 991	53 190
TOTAL SUBVENTIONS	3 834 296	2 848 262	3 251 862	3 246 111	3 583 963	3 712 792

Sources : comptes administratifs - (Hors CCAS et Office du Tourisme)

(125) Ainsi le montant des subventions allouées (hors CCAS et office du tourisme) est passé de 3 834 296 M€ en 2013 à 2 848 262 € en 2014 (- 986 034 €, soit - 26 %), avant de retrouver un niveau de 3 712 792 € en 2018.

(126) Les associations œuvrant dans le champ des interventions sociales et de santé sont celles qui ont connu la plus forte baisse. Elles bénéficiaient de 1 083 090 € en 2013 ; depuis 2014 ce total n'a jamais dépassé 500 000 € et a atteint en moyenne 431 124 € sur la période 2014-2018. Elles ont donc été fortement impactées par la volonté de l'ordonnateur de contenir les dépenses de fonctionnement de la commune.

(127) La collectivité justifie ces diminutions en réponse à des résultats qui ne lui apparaissaient pas à la hauteur de l'effort consenti en matière de subventions, des comptes rendus d'activité non satisfaisants et des doutes sur la pertinence de certaines actions.

5.2.2 La prise en compte des refacturations de personnel communal mis à disposition des associations dans le montant des subventions versées.

(128) La mise à disposition de fonctionnaires est autorisée en application de l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée. Aux termes de l'article 61-1 de la même loi, elle est possible auprès « des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales (...), pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes » et soumise au remboursement des rémunérations sauf dérogations limitativement énumérées, qui ne concernent pas les associations.

(129) Le 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 précise, en son article 2, que « *la convention de mise à disposition conclue entre la collectivité territoriale (...) et l'organisme d'accueil définit notamment la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités* » et que « *lorsque la mise à disposition est prononcée au profit d'un organisme mentionné au cinquième alinéa de l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984, la convention précise les missions de service public confiées à l'agent* ».

(130) Au début de la période sous revue, l'examen des différentes conventions d'objectif et de moyens, ainsi que des conventions de mise à disposition de personnel communal auprès de certaines associations, démontre que la commune ne respectait par le cadre posé par les textes susmentionnés en matière de mise à disposition de personnel. L'examen plus approfondi réalisé sur le cas de trois associations subventionnées précise les manquements constatés.

(131) Par ailleurs, lors de son rapport précédent, la chambre relevait « *l'irrégularité de l'absence de remboursement par l'association des rémunérations des agents mis à disposition* » et soulignait que « *cette pratique aboutit à un accroissement notable, de manière déguisée, de la subvention versée à l'association concernée, qui, au demeurant, n'en valorise pas le montant dans ses rapports financiers* ».

(132) À partir de 2015, en application de cette recommandation, la commune intégré dans sa comptabilité la refacturation du temps du personnel communal mis à disposition des associations. Elle a précisé au cours de l'instruction que les montants de subventions attribués à compter de 2015 ont toutefois pris en compte la création de cette nouvelle dépense pour les associations concernées.

(133) Ainsi la chambre a analysé le montant des subventions « nettes de refacturation » perçues par les associations entre 2013 et 2018. Le tableau ci-dessous en présente les résultats :

Tableau n° 8 : Subventions allouées nettes des refacturations de MAD de personnel

En €	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL SUBVENTIONS	3 834 296	2 848 262	3 251 862	3 246 111	3 583 963	3 712 792
Total subventions nettes des refacturations de MAD de personnel	3 834 296	2 848 262	2 822 975	2 731 058	3 028 560	3 068 187

Source : comptes administratifs, mandats et réponses de la commune

(134) Si, comme le constatait justement le précédent rapport d'observation définitives de la chambre régionale des comptes, les associations bénéficiaires de mise à disposition de main d'œuvre pouvaient bénéficier, en sus de la subvention monétaire qu'elles percevaient, d'une subvention déguisée sous forme de prêt gratuit de main d'œuvre, force est de constater que la collectivité a mis fin à cette pratique. La refacturation de personnel mis à disposition et sa compensation par une subvention rendent désormais transparent l'effort financier global assumé par la collectivité au profit de ses associations.

(135) En 2013, le manque de formalisation des conventions de mise à disposition du personnel auprès des associations, ainsi que l'absence de refacturation ne permettaient pas d'évaluer le soutien global de la commune auprès du tissu associatif. Le montant de 3 834 296 € de subventions allouées correspondait au financement monétaire net dont disposaient ces associations en sus des mises à disposition de personnel et des mises à disposition de biens en nature. En 2018, ce financement monétaire net s'élevait à 3 068 187 €, soit 766 109 € de moins qu'en 2013 (- 20 %), diminution justifiée par la collectivité par la restructuration du financement des centres sociaux. Il s'élève en moyenne à 2 899 808 € entre 2014 et 2018.

5.3 Le suivi de l'activité des associations : quelques exemples

(136) La chambre a examiné la relation de la commune avec trois associations. Pour deux d'entre elles, le choix résulte du montant élevé de subventions allouées ainsi que par la perspective de réaliser une enquête régionale sur le financement des associations sportives.

5.3.1 Dans le domaine de la jeunesse et du sport

L'association Municipale de Sports et Loisirs de Fréjus (AMSLF)

(137) L'association Municipale de Sports et Loisirs de Fréjus est l'association qui perçoit les plus gros montants de subvention de la part de la commune, soit en moyenne 1 135 000 € par an. Revendiquant plus de 4 000 adhérents, elle a pour objet de valoriser la pratique du sport pour le plus grand nombre (hommes, femmes, enfants, à titre individuel ou collectif). Elle fait état d'objectifs d'intégration et de valorisation de certains publics en difficulté ou de publics handicapés par le sport. Elle emploie et forme des éducateurs sportifs et s'appuie également sur la mise à disposition de personnel communal, majoritairement sur des emplois d'éducateurs sportifs, et aussi sur des postes d'agents administratifs.

(138) La commune de Fréjus a signé une première convention d'objectif et de moyens avec l'AMSLF entre 2012 et 2015. Signée pour une durée d'une année, renouvelable par tacite reconduction pour deux années maximum, cette convention ne répondait pas à toutes les exigences fixées par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000. Ainsi par exemple, elle ne présentait pas d'objectifs ni d'actions mises en œuvre par l'association et justifiant la signature d'une convention d'objectif et de moyens.

(139) En 2016, une nouvelle convention de partenariat a formalisé de façon plus structurée, et conformément à la recommandation n°1 du précédent rapport d'observations définitives de la chambre, les objectifs et les obligations des parties, les moyens nécessaires à leur réalisation, les conditions financières de versement de subvention ainsi que les modalités de compte rendu financier et compte rendu d'activité. Cette convention prévoit notamment dans son annexe 1, outre la liste des objectifs de l'association, le public visé et le détail des moyens mis en œuvre pour chacune des disciplines sportives organisées et encadrées par l'association.

(140) Quatre conventions de mise à disposition de moyens ont été signées entre l'association et la mairie entre 2012 et 2018. En 2012, une première convention constituait le cadre de la mise à disposition de 8 agents communaux auprès de l'association. Cependant, ni leurs missions, ni leur identité, ni leur volume de travail n'était précisé. Une nouvelle convention signée en 2013 a porté ce nombre à 22 agents, sans toutefois apporter plus de précisions sur les éléments susmentionnés. Les règles de rémunération des agents prévoyaient que leur traitement et les cotisations sociales afférentes étaient portées par la commune. Aucune refacturation à l'association n'était prévue.

(141) En 2016, une nouvelle convention de mise à disposition de personnel a remplacé la convention précédente. A l'instar de la convention d'objectif et de moyens, celle-ci était plus formalisée. Elle définit d'une part l'objet et la durée de mise à disposition des fonctionnaires, leurs conditions d'emploi, de rémunération et de refacturation à l'association, les conditions de prise en charge de leurs frais de missions et frais professionnels par l'association ainsi que les modalités d'évaluation de leur activité. D'autre part, elle détaille en annexe les nom, prénom, et grade de l'agent mis à disposition, sa fonction au sein de l'association et le temps de travail dédié. Au cas d'espèce, 19 agents, dont 17 éducateurs sportifs et 2 agents administratifs étaient concernés. Un avenant signé le 19 octobre 2017 a porté le nombre d'agents concerné à 22 et a actualisé la liste des personnes concernées.

(142) À partir des éléments figurant sur cette convention, la chambre a vérifié la concordance entre les dispositions de ces conventions et les refacturations appliquées en 2016, 2017 et 2018. Les montants refacturés n'appellent aucune observation.

(143) En matière de suivi de l'activité de l'association par la commune, la chambre observe que la qualité des documents transmis par l'AMSLF s'est améliorée au fur et à mesure de la période étudiée. En 2013, l'association a joint au titre de rapport d'activité un courrier de moins de deux pages du président de l'association. Son contenu se limitait à son appréciation des résultats sportifs de la saison et à son ressenti personnel sur l'implication des salariés et bénévoles de l'association. Avec le rapport d'activité était joint le rapport du commissaire aux comptes sur les comptes annuels ainsi que les comptes certifiés. Depuis 2014, les rapports d'activité présentent davantage d'informations, telles que les moyens mobilisés par l'association, le niveau des différentes équipes de sport collectif et des différents compétiteurs individuels, les manifestations sportives organisées par l'association, sa gouvernance et son budget annuel. Les comptes annuels et rapport du commissaire aux comptes sont également joints.

(144) Les efforts de structuration demandés par le service des associations de la mairie ont contribué à l'amélioration de la qualité de l'information communiquée par cette association à la collectivité qui semble désormais conforme aux exigences posées par l'article L. 1611-4 du CGCT. La chambre ne peut qu'encourager à la poursuite de ces efforts.

(145) Compte tenu du montant élevé de subventions attribué chaque année et du volume de personnels mis à disposition, l'obtention d'informations additionnelles pourrait constituer une juste contrepartie des moyens alloués. Ainsi la chambre encourage la collectivité à collecter davantage d'informations afin de procéder à une meilleure évaluation de l'impact éducatif, sportif et social de l'association auprès de la population : le nombre de licenciés, la typologie des adhérents et bénéficiaires de l'action sportive (par tranche d'âge, genre...), la politique tarifaire en matière d'adhésion ou encore le nombre de participants aux manifestations sportives organisées. En effet, ces éléments n'apparaissent pas dans le rapport d'activité de l'association.

(146) Une rapide analyse financière des comptes de l'association permet de constater que le budget de fonctionnement moyen de l'association entre 2013 et 2018 est de 1 696 000 €. Le montant moyen des subventions accordées par la mairie s'élève à 922 000 €, ce qui représente 54,4 % du budget moyen de l'association.

(147) Les autres recettes proviennent majoritairement des cotisations (30 % des produits en moyennes) et de la vente de biens et services (recettes sportives, stages payants, encaissements de publicités) pour 6 % du budget en moyenne. Le résultat net comptable réalisé chaque année oscille depuis 2014 entre 108 244 € et 260 000 €. L'association disposait au 31 décembre 2017 de 527 033 € de trésorerie en compte courant, soit un peu moins de 4 mois de fonctionnement. L'AMSLF précise qu'elle répartit la subvention selon le nombre d'adhérents, le nombre d'équipes engagées, la spécificité de l'activité et le niveau.

L'association Étoile Football Club

(148) L'association Étoile Football Club a reçu en moyenne environ 555 000 € de subventions communales par an entre 2013 et 2018. Revendiquant selon les années entre 750 et 850 licenciés, elle a pour objet de former à la pratique du football amateur et la participation à des compétitions, dans un cadre exclusivement de pratique amateur. Elle fait état d'objectifs d'intégration des jeunes et de création de liens sociaux. Elle emploie 6 salariés et s'appuie également sur la mise à disposition de personnel communal, sur des emplois d'éducateurs sportifs (1,5 agents) et de secrétariat (1 agent).

(149) La commune de Fréjus a signé plusieurs conventions triennales d'objectif et de moyens. Comme avec l'AMSLF, celle signée pour la période 2011-2013 et celle signée pour la période 2014-2016 ne répondaient pas à toutes les exigences fixées par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 et présentaient les mêmes lacunes (absence d'objectifs et d'actions mises en œuvre par l'association et justifiant la signature d'une convention d'objectif et de moyens).

(150) En 2017, une nouvelle convention triennale de partenariat a formalisé de façon plus structurée, et conformément à la recommandation n° 1 du précédent rapport d'observations définitives de la chambre, les objectifs et les obligations des parties, les moyens nécessaires à leur réalisation, les conditions financières de versement de subvention ainsi que les modalités de compte rendu financier et compte rendu d'activité. Elle prévoit, notamment dans leur annexe 1, outre la liste des objectifs de l'association, le public visé et le détail des moyens mis en œuvre par l'association.

(151) Depuis 2014, quatre conventions de mise à disposition de personnel ont été signées entre l'association et la commune et portant sur un agent. Valables pour une durée d'un an, elles prévoient sa mise à disposition à temps plein auprès de l'association pour exercer l'activité d'entraîneur des gardiens de but. En 2015, une nouvelle convention de mise à disposition a permis à l'association de bénéficier d'une personne à temps plein sur des missions de secrétariat. Puis en octobre 2017, une nouvelle personne a été mise à disposition sur un poste d'éducateur sportif à mi-temps.

(152) Ces conventions font toutes l'objet d'une formalisation adéquate. Elles définissent d'une part l'objet et la durée de mise à disposition des fonctionnaires (1 an systématiquement), leurs conditions d'emploi, de rémunération et de refacturation à l'association, les conditions de prise en charge de leurs frais de missions et frais professionnels par l'association ainsi que les modalités d'évaluation de leur activité. Individualisées, elles permettent d'identifier le nom, le prénom de l'agent mis à disposition, sa fonction au sein de l'association et le temps de travail dédié.

(153) À partir des éléments figurant sur cette convention, la chambre a vérifié la concordance entre les dispositions de ces conventions et les refacturations appliquées en 2016, 2017 et 2018. Les montants refacturés n'appellent aucune observation.

(154) En matière de suivi de l'activité de l'association par la commune, la chambre observe que l'association transmet chaque année depuis 2013 un rapport d'activité complet à la collectivité. Les informations fournies sont détaillées et sont de nature à justifier de façon adéquate les actions réalisées en contrepartie des financements octroyés par la mairie. Elles sont conformes aux exigences posées par l'article L. 1611-4 du CGCT.

(155) Une rapide analyse financière des comptes de l'association permet de constater que le budget de fonctionnement moyen de l'association entre 2013 et 2017 se situe autour de 875 000 €. Le montant moyen des subventions accordées par la mairie s'élève à 555 000 €, ce qui représente 63 % du budget moyen de l'association.

(156) Les autres recettes proviennent majoritairement de subventions accordées par le conseil départemental (10 % du budget), des cotisations (13 % du budget en moyenne) et de mécénat (8 % en moyenne). Le résultat net comptable réalisé chaque année est régulièrement très proche de l'équilibre comptable. L'association disposait au 31 décembre 2017 de 190 269 € de trésorerie en compte courant, soit un peu moins de 3 mois de fonctionnement.

5.3.2 L'amicale du personnel communal de Fréjus

(157) L'association de l'amicale du personnel communal de Fréjus a pour vocation de proposer des animations culturelles, sportives et de loisir pour le personnel communal de la ville et leur famille. Elle a perçu en moyenne 63 416 € de subventions par an entre 2013 et 2018. Elle revendique mille adhérents et propose des actions telles que des voyages et excursions, l'organisation de rencontres sportives, un service de billetterie pour ses adhérents ainsi que la prise en charge des frais d'abonnement aux parkings de la ville pour les agents.

(158) De façon inchangée depuis 2013, son fonctionnement repose sur la mise à disposition par la mairie d'un agent à temps plein, en charge du secrétariat, de la coordination des événements et de la tenue d'une permanence pour les activités de billetterie, ainsi que sur la participation de plusieurs bénévoles. Jusqu'en 2017, l'association disposait également d'un véhicule de service mis à disposition par la collectivité dans le but de faciliter les déplacements professionnels de l'agent dans le cadre de sa mise à disposition.

(159) Bien que l'association ait bénéficié de subventions d'un montant de 31 738 € en 2013, la première convention d'objectifs et de moyens signée entre l'association et la commune date de 2014. Signée pour une durée d'une année, renouvelable par tacite reconduction pour deux années maximum, cette convention ne répondait pas à toutes les exigences fixées par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000. Elle ne présentait notamment pas d'objectifs ni d'actions mises en œuvre par l'association et justifiant la signature d'une convention d'objectif et de moyens.

(160) En 2017, une nouvelle convention triennale a formalisé de façon plus structurée les objectifs et les obligations des parties, les moyens nécessaires à leur réalisation, les conditions financières de versement de subvention ainsi que les modalités de compte rendu financier et compte rendu d'activité.

(161) Une rapide analyse financière des comptes de l'association permet de constater que le budget de fonctionnement moyen de l'association entre 2013 et 2018 se situe entre 110 000 € et 130 000 €. Le montant moyen des subventions accordées par la mairie s'élève à 63 416 €, ce qui représente environ la moitié du budget de l'association.

(162) Quatre conventions de mise à disposition de moyens ont été signées entre l'association et la mairie entre 2014 et 2018. Signées pour une durée d'un an, elles prévoient la mise à disposition à temps plein d'un agent communal. Toutefois, la nature des missions qui lui sont confiées n'est pas suffisamment précisée dans le mesure où il est indiqué que « *le travail de monsieur XXX est organisé par le président de l'association* ».

(163) La chambre a vérifié la concordance entre les dispositions de ces conventions et les refacturations appliquées de 2016 à 2018. Les montants refacturés n'appellent aucune observation.

(164) L'examen des rapports d'activité de l'association révèle d'une part que, contrairement aux deux associations précédentes, les informations contenues dans le rapport d'activité sont assez succinctes et ne satisfont pas à toutes les exigences posées par l'article L. 1611-4 du CGCT. La collectivité s'engage à demander un rapport d'activité plus détaillé et conforme à l'article précité.

(165) Au regard des rapports d'activité de l'association et des éléments recueillis auprès de l'agent mis à disposition, la chambre estime que l'activité de l'association (22,5 heures de permanence auprès des adhérents, 8 à 12 sorties ou manifestations d'envergure moyenne par an, dont une partie de l'organisation peut être réalisée pendant les horaires de permanence) représente une charge de travail sensiblement inférieure à 35 heures hebdomadaires.

(166) La collectivité ayant précisé que l'agent concerné a aussi pour missions, la diffusion de l'information auprès des agents et services et le développement de l'association, la chambre recommande que la nature de ces missions soit davantage précisée, ce dont la collectivité a pris note.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Provence-Alpes-Côte d'Azur
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur

Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17, traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur



Marseille, le 08 DEC. 2020

LE PRÉSIDENT

Dossier suivi par : Bertrand MARQUES, greffier
04 91 76 72 42
pacagrefe@crtc.ccomptes.fr

Réf. : GREFFE/BM/CP/n° 1745

Contrôle n° 2019-0096

Objet : rapport d'observations définitives

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Recommandé avec accusé de réception
2C 131 943 4252 8

à

Monsieur David RACHLINE
Maire de la commune de Fréjus

Hôtel de Ville
Place Camille Formigé
BP 108
83608 FRÉJUS CEDEX

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Fréjus pour les exercices 2013 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.



Nacer MEDDAH