



Le président

Bordeaux, le 26 janvier 2021

à

Nos références à rappeler : **KSP GD210032 CRC**

Dossier suivi par :

Corinne Thomas, greffière de la 3^{ème} section

T. : 05 56 56 47 00

Mel. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr

Réf : contrôle n° 2019-0082

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au
contrôle des comptes et de la gestion de la commune de La Rochelle

P.J. : 1 rapport

Monsieur le maire de la commune
de La Rochelle
Place de l'hôtel de ville
BP 1541

17086 LA ROCHELLE Cedex 2

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
[Article R. 241-9 du code des juridictions financières]

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de La Rochelle concernant les exercices 2014 jusqu'à la période la plus récente pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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 sera joint 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 est transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de la Charente-Maritime.

../..

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.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE LA ROCHELLE (Département de la Charente-Maritime)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 13 novembre 2020.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	4
SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS.....	8
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE.....	9
1.1 Une commune qui a tiré parti de son positionnement sur le littoral	9
1.2 Les relations avec l'intercommunalité	9
1.2.1 Des transferts de compétences compensés	9
1.2.2 Les actions de mutualisation.....	10
1.2.3 Un processus d'intégration qui génère encore peu d'économie de gestion	13
1.3 Le nouveau cadre de la contractualisation avec l'État.....	14
2 LES SUITES DU CONTROLE PRECEDENT	15
2.1 Les relations avec la communauté d'agglomération en matière d'utilisation des réseaux de communications électroniques.....	15
2.2 Les relations juridiques avec le syndicat départemental d'électricité et d'électrification rurale (SDEER)	15
2.3 Le régime du temps de travail et des congés des agents.....	16
2.4 L'information des élus	17
2.5 L'utilisation des subventions accordées par la ville aux organisations syndicales.....	18
2.6 L'apurement régulier du compte « immobilisations en cours »	18
2.7 La maîtrise de la masse salariale.....	19
2.8 Le dispositif de contrôle des associations subventionnées	20
2.9 La stratégie de gestion du patrimoine immobilier	20
3 LA PRESENTATION DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE	21
3.1 L'information présentée lors du débat d'orientations budgétaires	21
3.2 La publicité en ligne des données financières.....	22
3.3 Des annexes aux documents budgétaires incomplètes.....	22
3.4 L'organisation comptable et son contrôle.....	23
3.4.1 Une organisation comptable jusqu'alors décentralisée soumise à un audit.....	23
3.4.2 Une recentralisation progressive du service comptable résultant de l'audit.....	24
3.4.3 Le contrôle comptable et financier	26
3.4.4 Le contrôle interne et la démarche de maîtrise des risques	27
3.4.5 Le contrôle de gestion et le pilotage de la performance de la collectivité.....	28
3.5 Une dématérialisation de la chaîne comptable engagée depuis 2018.....	29
3.6 La comptabilité d'engagement et le niveau d'exécution des dépenses et des recettes	30
3.6.1 Un taux d'engagement en progression mais encore perfectible	30
3.6.2 Le délai global de paiement.....	31
3.6.3 Le niveau d'exécution des dépenses et des recettes.....	32
3.7 La gestion pluriannuelle des crédits.....	33
3.7.1 Le plan pluriannuel d'investissement	33
3.7.2 L'absence de recours à la gestion par autorisations de programme et crédits de paiement.....	34

3.8	Le suivi du patrimoine	35
3.8.1	Une connaissance du patrimoine à poursuivre	35
3.8.2	Un montant d'immobilisations en cours trop important en début de période.....	36
3.9	Des régies d'avances et de recettes non contrôlées par l'ordonnateur.....	37
4	LA POLITIQUE CULTURELLE DE LA COMMUNE DE LA ROCHELLE	38
4.1	Le contexte des politiques culturelles de la ville de La Rochelle	38
4.1.1	La présentation du paysage culturel rochelais	38
4.1.2	Les assises de la culture	39
4.1.3	Les délégations aux élus en charge de la culture	40
4.1.4	Les relations avec les partenaires de la ville.....	41
4.2	L'organisation de la direction de la culture et du patrimoine et les moyens consacrés : budget, effectif	44
4.2.1	Une organisation rénovée à encadrer au travers d'un projet de direction.....	44
4.2.2	Le caractère exhaustif du périmètre budgétaire de la fonction culture	45
4.2.3	Une évolution contrastée des effectifs et une hausse des dépenses de personnel.....	47
4.3	Le service de l'action culturelle	47
4.3.1	Une valorisation importante du patrimoine rochelais	47
4.3.2	Un soutien aux arts plastiques en cours d'un meilleur encadrement	48
4.3.3	L'éducation artistique : au cœur de la coopération avec l'État et l'agglomération	49
4.3.4	Le soutien aux associations et aux événements culturels	50
4.4	Le carré Amelot	59
4.4.1	La municipalisation d'une association privée.....	59
4.4.2	Des activités et des perspectives à encadrer dans un projet de service.....	60
4.5	Les médiathèques.....	62
4.5.1	L'élaboration d'un projet de service à la suite d'un audit externe.....	63
4.5.2	La poursuite de la mutualisation avec l'agglomération dans une compétence « lecture publique »	64
4.5.3	La perspective d'une extension des horaires d'ouverture.....	66
4.6	Les musées de La Rochelle.....	68
4.6.1	Le musée d'histoire naturelle	68
4.6.2	Le musée maritime	71
4.6.3	Les musées d'art et d'histoire	73
4.7	Remarques transverses et enjeu de la mutualisation inter-musées	78
4.7.1	L'absence de projet de service pour les musées municipaux	78
4.7.2	Une mutualisation inter-musées initiée à la suite d'un audit	79
4.7.3	La poursuite de la réflexion sur la mutualisation : lettre de mission à la conservatrice du musée	81
4.7.4	La gestion du personnel	82
4.7.5	L'entretien des bâtiments : un point d'attention encore trop négligé	84
5	LA FIABILITE DES COMPTES.....	85
5.1	Le rattachement des charges et des produits à l'exercice	85
5.2	Les dépenses et recettes à classer.....	88
5.3	Les garanties d'emprunt : engagements hors bilan de la commune	88
5.4	Les provisions	89

6 L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE	89
6.1 L'analyse financière consolidée.....	90
6.2 L'analyse financière du budget principal.....	91
6.2.1 L'évolution et la constitution de l'épargne : une évolution satisfaisante.....	91
6.2.2 Les investissements et leur financement fondés essentiellement sur les fonds propres de la commune	94
6.2.3 La situation bilancielle.....	95
6.3 L'analyse financière des budgets annexes industriels et commerciaux.....	96
6.3.1 Le budget annexe « Service de l'eau »	96
6.3.2 Le budget annexe « Parcs de stationnement »	97
ANNEXES	99
Annexe n° 1. Suivi financier des services mutualisés : CDALR et ville-centre	100
Annexe n° 2. Liste des régies en fonctionnement	101
Annexe n° 3. Analyse financière du budget annexe « Service de l'eau ».....	104
Annexe n° 4. Tableau d'analyse financière synthétique du budget annexe « Parcs de stationnement »	105
Annexe n° 5. Tableau de l'évolution du financement des investissements	106

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de La Rochelle a été effectué dans le cadre du programme 2019 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine.

L'ouverture du contrôle a été notifiée à M. Jean-François Fountaine, ordonnateur en fonctions, et à M. Maxime Bono, son prédécesseur, par lettres du 19 juin 2019. L'entretien de début de contrôle s'est déroulé le 25 juin 2019 avec l'ordonnateur et le 24 septembre 2019 avec son prédécesseur. L'entretien de fin de contrôle avec le magistrat rapporteur, prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a été programmé le 18 novembre 2019 avec l'ordonnateur et le 25 novembre 2019 avec son prédécesseur.

Les axes examinés par la chambre régionale des comptes lors de ce contrôle ont porté sur la politique culturelle de la commune, l'organisation et le fonctionnement de la collectivité, la fiabilité des comptes, les suites du contrôle précédent, la mutualisation et les prestations de services croisées avec la communauté d'agglomération.

Lors de la séance du 10 décembre 2019, la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a formulé des observations provisoires adressées à l'ordonnateur en fonctions le 2 juin 2020 ainsi qu'à son prédécesseur. Un extrait du rapport d'observations provisoires a également été adressé par courrier du 2 juin 2020 au président de la communauté d'agglomération de La Rochelle.

L'ordonnateur précédent a adressé une réponse, par courriel, enregistré au greffe le 15 juillet, à l'issue de l'envoi du rapport d'observations provisoires. La chambre a reçu dans le cadre de sa procédure contradictoire la réponse du président de la communauté d'agglomération de La Rochelle adressée par courrier du 25 juin 2020, enregistrée au greffe le 30 juin 2020.

Le maire de La Rochelle a répondu en deux temps :

- sur diverses observations au rapport d'observations provisoires, par courrier du 9 octobre 2020, enregistré au greffe de la chambre régionale des comptes le 12 octobre 2020 ;
- sur la suite qu'il entend donner aux recommandations, par courriel du 19 octobre 2020, enregistré au greffe de la chambre régionale des comptes le 27 octobre 2020 .

SYNTHÈSE

La Rochelle et son intercommunalité

La Rochelle, commune de 75 736 habitants, préfecture de la Charente-Maritime, est la ville-centre d'une communauté d'agglomération de 168 692 habitants, composée de 28 communes.

Conformément à la législation, la ville et la communauté d'agglomération de La Rochelle (CDALR) ont initié en 2015 une nouvelle démarche de mutualisation dans le cadre du schéma de mutualisation, sur le principe du volontariat, avec pour objectif quinze projets de mutualisation à mettre en œuvre, d'ici 2020. A l'exception des groupements de commandes, les services communs et les prestations de services créés, depuis 2017, ne concernent qu'un nombre restreint de communes dont presque systématiquement la ville-centre qu'est La Rochelle. Cette mutualisation qui n'a pas encore intégré des directions structurantes, mériterait que ses objectifs en terme d'économie soient chiffrés.

Comme toute commune et EPCI dont les dépenses réelles de fonctionnement au titre de l'année 2016 sont supérieures à 60 M€, la commune de La Rochelle a été tenue de signer avec le représentant de l'Etat un contrat de trois ans (2018 à 2020) limitant la croissance annuelle de ses dépenses réelles de fonctionnement à 1,2 %. Toutefois, la ville considère que la prise en compte des dépenses brutes de fonctionnement, sans analyse du périmètre « éligible » et sans prise en compte des recettes d'exploitation, est pour elle préjudiciable dans sa capacité à innover pour assurer son autonomie et pour optimiser les ressources à l'échelle de son territoire.

Une offre culturelle particulièrement riche et des dépenses culturelles élevées

Ville maritime à fort potentiel touristique, La Rochelle bénéficie d'une offre culturelle extrêmement abondante au regard de sa taille, tant dans le domaine des arts visuels que des arts plastiques ou du spectacle vivant. Ce rayonnement culturel implique un niveau relativement élevé de dépenses culturelles, puisque la ville et sa communauté d'agglomération dépensent environ 20 M€ par an pour la culture. Il est à noter que le niveau de dépenses culturelles par habitant de la ville correspond à la moyenne des communes de sa strate, dans un environnement où l'intercommunalité rochelaise enregistre des dépenses culturelles s'élevant au double des EPCI comparables. La hausse des dépenses municipales liées à la culture est maîtrisée, même s'il faut relever la progression des frais de personnel des services culturels. Le périmètre du budget culture n'est toutefois pas exhaustif, car il n'intègre pas les moyens budgétaires consacrés à la sécurité des événements culturels, qui représentent près de 100 000 € pour les seules Francofolies et fête de la Musique. Les orientations stratégiques de la ville en matière culturelle ont été définies à l'issue d'une initiative participative associant les différents acteurs culturels du territoire : les assises de la culture. Cependant, la municipalité n'a pas développé d'indicateurs quantitatifs et de bilans qualitatifs permettant de suivre la mise en œuvre de ses priorités pour ses politiques culturelles.

Des relations de partenariat à approfondir

La Rochelle entretient de nombreuses relations sur les volets culturels avec ses partenaires, à commencer par l'État, qui a conclu avec la ville une convention pour le développement de l'éducation artistique et culturelle sur le territoire rochelais. Si de multiples coopérations existent entre la ville et sa communauté d'agglomération du fait des transferts d'équipements culturels à la CDALR, les services culturels municipaux ne disposent pas d'un interlocuteur référent pour la culture avec l'intercommunalité, en dehors du directeur général

des services par intérim. La collaboration entre l'office de tourisme communautaire et les services culturels municipaux demeure insuffisamment développée, alors qu'il existe une vraie complémentarité entre l'expertise culturelle de la direction de la culture et du patrimoine (DCP) et l'expertise touristique et événementielle de l'office de tourisme. Une réflexion sur l'intérêt pour les musées municipaux d'obtenir le statut d'opérateur partenaire de l'office de tourisme, permettrait d'accroître la visibilité et la valorisation du patrimoine rochelais.

L'importance du soutien aux associations et aux événements culturels

La DCP connaît un processus de diversification de ses missions et de ses domaines d'expertise qu'il convient d'encadrer au travers d'un projet de direction. Le subventionnement demeure le principal outil d'accompagnement des associations. Les subventions municipales versées en 2019 se sont stabilisées, depuis 2016, à 1,3 M€. La procédure d'attribution des subventions privilégie une analyse globale de la situation des associations. Or, la diminution des moyens dédiés peut faire craindre un certain affaiblissement du contrôle strictement financier. La ville promeut un subventionnement de soutien structurel aux associations, qui met l'accent sur la nécessité d'accompagner un secteur associatif aux finances souvent fragiles, avec parfois la perspective de la pérennité de ses acteurs culturels. Cette considération doit trouver un équilibre avec l'impératif de pilotage des subventions en tenant compte de la contribution réelle des associations à la vie culturelle. Enfin, il faut constater que la municipalité utilise de façon mesurée l'outil des conventions pluriannuelles d'objectifs et gagnerait à étendre cet outil pour l'ensemble des organismes bénéficiant d'une subvention supérieure à 23 000 €, dans un souci de cohérence, de transparence financière et d'équilibre des relations contractuelles partenariales.

La poursuite de la mutualisation du réseau municipal de lecture publique avec l'agglomération

Le maillage rochelais de lecture publique se compose de deux réseaux : une médiathèque communautaire rayonnant sur l'ensemble de la CDALR et un réseau municipal comportant 4 bibliothèques de proximité. Cette bipartition ne permet pas une pleine intégration des bibliothèques municipales dans le réseau communautaire, et donc la délivrance d'un service optimum aux usagers. Les médiathèques municipales sont, en outre, confrontées à une forte érosion de leurs moyens budgétaires et à une transformation de leurs missions. Un consultant extérieur, missionné pour analyser le fonctionnement du service, a formulé des recommandations. Celles-ci ont été largement mises en œuvre au travers d'un projet de service et doivent être prolongées par l'élaboration d'ici fin 2020 d'une politique documentaire, élément essentiel de gestion d'une bibliothèque publique. La réflexion sur la fusion des services de la médiathèque communautaire et des médiathèques de la ville-centre pourrait aussi être poursuivie.

La situation contrastée des musées municipaux et l'enjeu de la mutualisation inter-musées

La Rochelle dispose de 5 musées municipaux, dont 4 bénéficiant de l'appellation « musée de France ». Si tous les musées doivent faire face à des moyens budgétaires et humains particulièrement contraints, leur situation demeure profondément contrastée. Le musée maritime a développé un concept muséal attractif autour de la valorisation du patrimoine maritime rochelais, tandis que le muséum d'histoire naturelle poursuit sa double vocation d'établissement scientifique et patrimonial et d'espace pédagogique. A l'inverse, les 3 musées d'art et d'histoire souffrent d'une fréquentation modeste, d'un retard sur le plan muséographique, et de nécessaires travaux d'accessibilité ont révélé des problèmes structurels

des bâtiments anciens, amenant à la fermeture de deux d'entre eux. Le projet de requalification des musées d'art et d'histoire sera un chantier déterminant dans les années à venir, et la ville devra porter une attention plus grande aux enjeux d'entretien du patrimoine muséal. S'agissant des axes de perfectionnement pour l'ensemble des musées, l'absence de projet de service limite la mise en œuvre opérationnelle des objectifs stratégiques issus de leur projet scientifique et culturel respectif. La mutualisation des services des musées doit également s'approfondir sur de nombreux volets pour des raisons d'économies et d'efficacité, à préciser par la mission actuellement menée sur l'organisation mutualisée des musées. Enfin, la ville devra apporter des solutions aux difficultés de gestion du personnel, du fait de l'ampleur des reclassements médicaux dans les équipes d'accueil.

La situation financière satisfaisante de la commune

En 2018, le budget de la commune se compose d'un budget principal et de trois budgets annexes (BA). Le budget principal réunit 90 % des recettes de fonctionnement et réalise 92 % des charges d'investissement.

En 2015, suite à la réduction des dotations de l'État, l'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement nette de la ville de La Rochelle se sont fortement dégradés. La situation financière de la commune a été redressée puisqu'elle a été en capacité de dégager en 2018 une épargne égale à 17 % des produits de gestion alors qu'elle était de 13 % en 2014, hors recettes exceptionnelles. Les produits de gestion ont augmenté de 1,4 % (+7 M€) entre 2014 et 2018, sous l'effet principal de deux postes : les ressources fiscales propres nettes des restitutions (+3,2 %, soit +8,5 M€) et les ressources d'exploitation (+7,1 %, soit +4,1 M€). Entre 2014 et 2018, les charges de gestion courante (hors dotations aux provisions et aux amortissements) sont maîtrisées puisque demeurées à un niveau relativement stable : 101 M€ en 2014 et 103 M€ en 2018 (+0,5 %).

Sur la même période, le cumul des dépenses d'équipement a atteint 128 M€. Elles ont été autofinancées à hauteur de 88,4 % par le financement propre disponible. Le besoin résiduel de financement a été couvert par le recours à l'emprunt pour un montant cumulé de 21 M€ sur la période et la mobilisation du fonds de roulement net global à hauteur de 2,8 M€. La commune dispose d'un niveau de trésorerie satisfaisant lui permettant de couvrir deux mois de charges courantes. L'encours de la dette en baisse (-5,3 %) et le niveau satisfaisant de la CAF brute influent positivement sur celui de sa capacité de désendettement s'élevant à 3,1 années, fin 2018.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Engager une démarche de cartographie des risques permettant notamment : d'intégrer les risques juridiques, budgétaire et financier ; d'élaborer des fiches de procédures et construire un règlement budgétaire et financier. (non mise en œuvre)

Recommandation n° 2 : Définir pour 2021 un pilotage par la performance à partir d'indicateurs de gestion choisis et centralisés dans un tableau de bord à la direction générale. (en cours de mise en œuvre)

Recommandation n° 3 : Engager avec la CDALR le choix d'un logiciel « finances » identique ou compatible pour une meilleure intégration des échanges. (non mise en œuvre)

Recommandation n° 4 : Détailler l'actuel plan pluriannuel d'investissement, pour chaque opération majeure, en faisant figurer les coûts de fonctionnement estimés, pour présentation à l'assemblée délibérante. (en cours de mise en œuvre)

Recommandation n° 5 : Finaliser la réalisation d'un inventaire physique des éléments d'actifs détenus par la collectivité et sa concordance avec l'état d'actif suivi par le comptable. (en cours de mise en œuvre)

Recommandation n° 6 : Faire procéder par le service des finances à des contrôles réguliers sur pièces et sur place des régies d'avances et de recettes. (non mise en œuvre)

Recommandation n° 7 : Approfondir la collaboration entre la direction de la culture et du patrimoine et l'office de tourisme de la communauté d'agglomération de La Rochelle, et engager une réflexion sur l'intérêt pour les musées municipaux d'obtenir le statut d'opérateur partenaire de l'office de tourisme. (non mise en œuvre)

Recommandation n° 8 : Procéder à la présentation et au vote par les élus d'une grille de critères pour l'attribution des aides (subventions et prestations en nature) du secteur de la culture, avec pour chaque exercice un bilan annuel d'exécution. (non mise en œuvre)

Recommandation n° 9 : Réaliser une étude préalable et de faisabilité avec la communauté d'agglomération pour la création d'un service mutualisé en charge de la lecture publique. (non mise en œuvre)

Recommandation n° 10 : Elaborer un projet de service pour chaque musée en complément du projet scientifique et culturel et du projet de service pour la direction des musées. (non mise en œuvre)

Recommandation n° 11 : Elaborer des fiches de procédures comptables pour le nouveau poste de comptable mutualisé. (non mise en œuvre)

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Une commune qui a tiré parti de son positionnement sur le littoral

Située sur la façade atlantique, La Rochelle est la préfecture de la Charente-Maritime et la ville-centre d'une communauté d'agglomération de 28 communes. Elle comptait, en 2016, 75 736 habitants¹. La Rochelle doit l'essentiel de sa croissance urbaine et de son développement économique aux liens qu'elle a su tisser avec la mer. Elle est aujourd'hui l'une des rares villes à abriter un port de plaisance, un port de commerce et un port de pêche.

Le passé technologique et industriel de la ville a progressivement laissé place à une logique de « filières », dont les figures de proue sont le nautisme et l'agroalimentaire dans sa dimension nutrition-santé. Le secteur tertiaire, en plein développement depuis le début des années 2000, est fortement imprégné des technologies de l'information et de la communication. Avec 4 millions de visiteurs par an, elle est aussi l'une des villes françaises les plus touristiques.

En baisse régulière ces dernières années, le taux de chômage s'établit à 8,9 % au dernier trimestre 2018. L'activité économique se concentre sur La Rochelle et ses communes limitrophes, tandis que les communes de 2^{ème} et 3^{ème} couronne de l'agglomération ont plutôt une vocation résidentielle. Les revenus des ménages sont globalement plus élevés que ceux des foyers de Nouvelle-Aquitaine et de France métropolitaine. Mais ils sont aussi plus inégalitaires, avec une différence entre les plus bas et les plus hauts revenus davantage marquée qu'ailleurs².

Les stratégies d'adaptation aux changements climatiques sont au cœur des projets développés par La Rochelle depuis plusieurs années. La ville est engagée dans de nombreux projets européens destinés à inventer et expérimenter de nouveaux modes de déplacements propres, et plus largement des solutions d'adaptation au changement climatique. Elle s'est dotée d'une charte de l'environnement qui l'engage dans la protection de ses espaces naturels et notamment ses zones humides. Elle est aussi, depuis 2013, labellisée « Cit'ergie » pour ses politiques de maîtrise de l'énergie et de lutte contre le dérèglement climatique. Plus récemment dans le cadre de la démarche « La Rochelle territoire zéro carbone », La Rochelle s'est engagée à réduire de moitié son empreinte carbone d'ici 2030, et à parvenir à une compensation complète de ses émissions de CO2 d'ici 2040.

1.2 Les relations avec l'intercommunalité

1.2.1 Des transferts de compétences compensés

Créée en 1964 sous la forme d'un syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM), l'agglomération rochelaise s'appuie sur une longue expérience de l'intercommunalité. La structure est pilotée par un bureau présidée par M. Jean-François Fountaine depuis le 14 avril 2014, par ailleurs maire de La Rochelle et vice-président du conseil régional.

¹ Donnée Insee

² Source Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) en géographie au 01/01/2019.

Les principaux transferts de compétences qui ont intéressé la ville depuis 2014 font suite à l'exercice de celles-ci par la communauté d'agglomération à compter du 1^{er} janvier 2017, au titre de la loi portant modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) du 27 janvier 2014 et de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) du 7 août 2015. Ainsi, le conseil communautaire a modifié ses statuts en 2016³ afin de les conformer à ce nouveau cadre juridique qui impose de nouvelles compétences obligatoires à savoir la promotion du tourisme, la politique locale du commerce et le soutien aux activités commerciales d'intérêt communautaire au sein du domaine de compétence « actions de développement économiques », les aires d'accueil des gens du voyage (compétence précédemment exercée par la CDALR à titre facultatif), la collecte et le traitement des déchets des ménages et assimilés (compétence précédemment exercée par la CDALR à titre optionnel). A ce titre, la ville de La Rochelle a transféré la compétence tourisme avec transfert de l'équipement « office de tourisme ». Trois compétences facultatives relatives à la gestion des espaces « congrès » de la ville de La Rochelle (espace Encan et forum des Pertuis), aux projets urbains et aux abris voyageurs ont été transférées à la CDALR au 1^{er} janvier 2017. Le dernier transfert date du 1^{er} septembre 2019 et concerne la piscine Lucien Maylin.

Ces transferts de compétences, qu'elles soient obligatoires ou facultatives, ont fait l'objet d'une évaluation financière par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Cette dernière a produit un rapport définitif qui a été approuvé par délibérations concordantes des communes membres (délibération du 20 novembre 2017). L'attribution de compensation (AC) que verse chaque année la CDALR a ainsi été diminuée du montant des dépenses transférées ou augmentée des recettes transférées :

- promotion du tourisme (-520 854 €) ;
- espaces « congrès » de la ville de La Rochelle (- 489 607 €) ;
- les projets urbains (-99 386 €) ;
- les abris voyageurs (+65 575 €) ;
- zones d'activités économiques (-6 244 €).

S'agissant, de la compétence piscine transférée au 1^{er} septembre 2019, la CLECT s'est réunie en novembre 2019 et a produit son rapport définitif. Ce rapport n'a pas encore été reçu par la commune qui dispose d'un délai de trois mois pour l'approuver.

1.2.2 Les actions de mutualisation

Relativement intégrés au départ, les services de la ville de La Rochelle et de la CDALR se sont séparés dès 2003 avec pour objectif une meilleure lisibilité. Un retour à la reconstruction d'une administration partiellement mutualisée s'est inscrit, depuis 2015, dans le cadre du schéma de mutualisation adopté en janvier 2017⁴, conformément aux dispositions de l'article L. 5211 - 39- 1 du CGCT. Le périmètre d'étude du schéma de mutualisation, fixé par la conférence des maires du 3 juillet 2015, correspond aux fonctions « ressources » des collectivités : ressources humaines, affaires juridiques et assurance, commande publique,

³ Délibération du 22 septembre 2016.

⁴ Délibération du 26 janvier 2017 pour la durée du mandat après soumission du schéma à la conférence des maires réuni le 14 octobre 2016 et avis des conseils communaux des communes-membres.

système d'information, prestations topographique-cartographie et DT-DICT⁵, recherche de financements, archives, documentation et ingénierie culturelle. La démarche de mutualisation s'est effectuée sur la base du volontariat des communes-membres, chacune étant libre de mutualiser des services ou partie de services.

Ce document, dont l'élaboration a duré près de dix-huit mois et mobilisé six groupes de travail, repose sur une large démarche de concertation avec les communes. Ainsi, après avoir établi un état des lieux, fixé les objectifs de la mutualisation⁶, le document retient un objectif de quinze projets de mutualisation à mettre en œuvre d'ici 2020, dont la création de cinq services communs. Si la suppression des doublons et la rationalisation des charges de fonctionnement sont des objectifs majeurs affichés par le schéma de mutualisation de 2017, ce dernier ne comprend pas d'évaluation de l'impact des mutualisations envisagées sur les effectifs et les dépenses de fonctionnement des communes et de la CDALR, contrairement aux dispositions du code général des collectivités territoriales.

Deux ans après l'adoption du schéma, l'évaluation intermédiaire de sa mise en œuvre a été effectuée à deux reprises lors des débats d'orientations budgétaires 2018 et 2019. Deux rapports annuels spécifiques ont été présentés au conseil communautaire le 14 décembre 2017 et le 20 décembre 2018 conformément à l'alinéa 5 de l'article L. 5211-39-1 du CGCT. Ces rapports présentent la méthodologie engagée et dressent l'état d'avancement des actions de mutualisations mises en œuvre⁷. Ils comprennent également les démarches engagées hors schéma qui contribuent à la progression de la mutualisation au sein de la communauté d'agglomération.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine relève que le schéma existant ne chiffre pas l'impact prévisionnel sur les effectifs et les dépenses de fonctionnement.

Le président de l'établissement public intercommunal de la communauté d'agglomération de La Rochelle, après avoir rappelé toutes les réalisations du précédent schéma de mutualisation, a souhaité souligner, dans sa réponse à l'extrait qui lui a été adressé, que « *le schéma de mutualisation à partir de l'année 2019 correspond à une simple possibilité pour les collectivités* ». **Toutefois, la chambre considère que dès lors qu'il est mis en œuvre, il est important, pour l'information des élus, que les impacts sur les effectifs et leur coût soient clairement identifiés.**

Conséquence de cette stratégie « du volontariat », le nombre de communes adhérentes aux services mutualisés est très variable. A l'exception des groupements de commandes, les services communs et les prestations de services créés depuis 2017 ne concernent qu'un nombre restreint de communes, dont presque systématiquement la ville-centre. Ils relèvent ainsi davantage d'une fusion de services entre ville-centre et la communauté que la constitution de services mutualisés à l'échelle de l'agglomération.

⁵ Déclaration de travaux à proximité de réseaux : déclaration de projet de travaux (DT) par le maître d'ouvrage, et la déclaration d'intention de commencement de travaux (DICT) par l'exécutant des travaux.

⁶ Au nombre de 3 : traiter certaines problématiques à une échelle intercommunale (notamment en matière de ressources humaines et de numérique) et décloisonner les structures ; supprimer les doublons et rationaliser les charges de fonctionnement ; développer les expertises sur le territoire en travaillant davantage en réseau et en mettant en commun des pratiques et expertises afin de permettre un gain de temps et d'améliorer les pratiques.

⁷ Les transferts de compétences réalisés au 1^{er} janvier 2017, la création de 3 services communs impliquant le transfert par voie de mutation de 37 postes de la ville de La Rochelle vers la CDALR au 1^{er} janvier 2017, les prestations de services offerts aux communes ainsi que les groupements de commandes créés.

Tableau n° 1 : Les types de mutualisation engagée avec les communes membres

type de mutualisation	Objet	Collectivités concernées
Services communs	Ressources Humaines	CDALR et La Rochelle
	Service social du personnel	CDALR et La Rochelle
	Les affaires juridiques	CDALR et La Rochelle
	La commande publique	CDALR et La Rochelle
	La direction des systèmes d'information communs	CDALR et La Rochelle
	La direction de la transformation numérique	CDALR et La Rochelle
Prestations de services	Ingénierie urbaine	CDALR et La Rochelle
	Mission logement	CDALR et La Rochelle
	Projet de renouvellement urbain de Villeneuve Les Salines	CDALR et La Rochelle
	Accueil téléphonique du public – Centre technique municipal - Documentation	CDALR et La Rochelle
Groupements de commandes	Formation sauveteur secouriste du travail	CDALR et 11 communes
	Actions de formation habilitations électriques	CDALR, Aytré, Croix-Chapeau, Dompierre-sur-Mer, La Jarrie, Puilboreau, Saint-Xandre, La Rochelle, Vérines
	Fourniture de produits d'entretien	CDALR et 9 communes
	Services de télécommunication	CDALR et La Rochelle Aytré, Lagord, La Jarrie, CCAS LR
	Contrat de concession installation, entretien et maintenance d'abris voyageurs et mobilier urbain	CDALR, Périgny, Lagord, Châtelailon-plage, La Rochelle
	RIFSSEP	La Rochelle, CCAS
	Autocom téléphonie	CDALR, La Rochelle, CCAS
	Marchés d'assurance	CDALR, La Rochelle, CCAS
	Assistance juridique et financière au transfert du port de plaisance	CDALR et La Rochelle
	Formation CACES	CDALR et La Rochelle
	Assistant à maîtrise d'ouvrage transfert des piscines	CDALR, La Rochelle, Châtelailon, Périgny
	Schéma directeur du réseau de chaleur	CDALR, La Rochelle
	Etude motorisation des véhicules	CDALR, La Rochelle

Source : CDALR

S'agissant de la création du service commun relatif aux systèmes d'information à compter du 1^{er} janvier 2019, celle-ci est conditionnée par le démarrage des premiers travaux de convergences entre les systèmes de l'agglomération et de la ville-centre. Cette étape est un préalable à l'élaboration d'un schéma directeur du système d'information⁸ de la CDALR qui doit viser des outils communs. Le schéma directeur fera l'objet d'une étude complète en 2020 avec un plan d'action 2021-2024.

La mutualisation des emplois fonctionnels est souvent le gage de cohérence d'une conduite fluidifiée du travail et de gains financiers. Une mutualisation des directions générales entre ville-centre et communauté a été envisagée, en 2018, mais repoussée à la prochaine mandature faute d'adhésion au projet d'un certain nombre de maires de l'agglomération.

⁸ Recommandation du ROD du 20 mai 2015 traitée dans la partie « les suites des contrôles précédents ».

Enfin, les services des finances et de la communication n'ont pas été retenus dans le schéma de mutualisation. La CDALR a précisé à ce sujet qu'un travail de convergences portant notamment sur un logiciel finances commun est en cours et que des rapprochements sont également envisageables sur une fonction de contrôle de gestion. S'agissant des directions de la communication, des réunions régulières sont tenues en lien avec le cabinet de l'agglomération afin de favoriser les actions transversales des deux collectivités.

1.2.3 Un processus d'intégration qui génère encore peu d'économie de gestion

Le suivi des remboursements croisés entre la ville-centre et l'agglomération, effectué par la direction des finances de l'agglomération, permet de mettre en évidence l'évolution de la masse salariale et des charges de fonctionnement par service mutualisé. Sous l'effet de la mutualisation, la masse salariale augmente entre 9 et 10 % pour les services communs « ressources humaines » et « affaires juridiques et assurances » alors que l'évolution semble plus maîtrisée s'agissant du service social du personnel et du service « commande publique » avec une évolution respective de - 6 % et - 10 %. Concernant les charges de fonctionnement, elles sont en baisse pour tous les services communs mis en place, hormis le « service social du personnel ».

La mise en place des services communs sur l'année 2017 fait apparaître une légère augmentation de leur coût, répartie à parts égales entre chaque collectivité. La CDALR explique ce surcoût tout d'abord par des aspects RH conjoncturels non liés à la mise en place des services communs, comme des avancements de grade, et qui auraient, selon l'agglomération, eu un impact plus fort sans la mutualisation. De plus, la mise en œuvre des services communs a nécessité un temps d'adaptation du personnel qui a dû être accompagné par des sessions de formation nécessaires à l'évolution du périmètre des missions. La charge de travail s'est accrue lors de la mise en place des nouveaux services et a nécessité un renfort de personnel. Depuis 2017, 27 postes issus de la ville de La Rochelle ont été transférés à la communauté d'agglomération.

Tableau n° 2 : Evolution des postes mutualisés

	Avant la mutualisation		Après la mutualisation
	Ville LR	CDALR	CDALR
<i>Affaires juridiques</i>	5	4	9
<i>Service social du personnel</i>	3		3
<i>Ressources humaines</i>	29	16	45
<i>Commande publique</i>	7	7	14
<i>Ingénierie urbaine</i>	8		8
<i>Logement</i>	1		1
TOTAL	53	27	80

Source : Rapport annuel 2018 du schéma de mutualisation de la CDALR

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate que si un certain nombre de services communs ont été initiés entre la ville-centre et l'agglomération, la stratégie de mutualisation n'a pas à eu les résultats escomptés, si l'on considère que le but

de la mutualisation est de dégager des économies d'échelles à l'ensemble du bloc communal. Des objectifs plus ambitieux seraient à assigner audit schéma.

1.3 Le nouveau cadre de la contractualisation avec l'État

Un nouveau dispositif de pilotage de la dépense publique locale a été défini par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Celui-ci repose en particulier sur une contractualisation financière entre l'État et les 322 collectivités territoriales dont les dépenses de fonctionnement sont les plus élevées. Au 30 juin 2018, 228 collectivités ont signé le contrat proposé par l'État. La ville de La Rochelle fait partie des 228 collectivités concernées (121 communes) par la nouvelle contractualisation financière avec l'État signée fin 2017, un contrat les engageant à limiter l'évolution maximale de 1,2 % par an des dépenses réelles de fonctionnement de leur budget principal en 2018, 2019 et 2020.

La ville de La Rochelle lors de la contractualisation avec l'État, a alerté la préfecture du département ainsi que la DDFiP sur plusieurs points : les conséquences financières liées à des mesures prises par l'État (mise en place du parcours professionnel carrières et rémunérations (PPCR), le reclassement en catégorie A de certains métiers tels que les éducateurs de jeunes enfants) et l'obligation de sécurisation de l'espace public lié à la situation d'urgence. Pour les deux derniers points, la ville assume une dépense en fonctionnement de plus de 100 000 € pour l'année 2018 et 150 000 € pour 2019. La ville précise également que la prise en considération des dépenses brutes de fonctionnement ne semble pas non plus cohérente avec l'incitation de l'État à participer à des programmes de développement territoriaux tel que les « maisons France services » ou « contrat CAF enfance jeunesse ».

Enfin, la ville considère que la prise en compte des dépenses brutes de fonctionnement sans analyse du périmètre « éligible » et sans prise en compte des recettes d'exploitation⁹ est pour elle préjudiciable dans sa capacité à innover pour assurer son autonomie et pour optimiser les ressources à l'échelle d'un territoire. Pour exemple, la commune préfère ne pas renouveler un poste de jardinier alors que la mutualisation horizontale pourrait permettre de le financer avec 4 autres communes qui au final auraient moins de coûts de prestations extérieures.

⁹ La ville a précisé avoir cherché à optimiser ses ressources financières en valorisant ses savoir-faire :

- valorisation des locations de salles pour des acteurs privés et réinvestissement des recettes dans la médiation des musées et l'achat de matériel numérique ;
- participation à des appels à projet nationaux et européens : en 2018, 4 postes de catégories A ont ainsi été financés à plus de 80 % par des projets européens dans les domaines des mobilités, de la valorisation du patrimoine portuaire, de l'efficacité énergétique (baisse des dépenses de fluides en sus) et de la sensibilisation environnementale dans les écoles. La ville a contribué au projet La Rochelle territoire Zéro carbone porté par la CDA, et lauréat de la banque des territoires, mais a dû réduire les postes demandés dans le cadre de ce projet compte tenu de la contrainte du contrat ;
- optimisation des mutualisations horizontales avec les communes de l'agglomération sur des missions maîtrisées par la ville : production florale, entretien des locaux et stratégie de la santé.

2 LES SUITES DU CONTROLE PRECEDENT

2.1 Les relations avec la communauté d'agglomération en matière d'utilisation des réseaux de communications électroniques

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes avait recommandé de : *« clarifier les relations avec la communauté d'agglomération en matière d'utilisation des réseaux de communication électrique ».*

Grâce à l'action de la direction du système d'information (DSI) de la ville et de la communauté d'agglomération de La Rochelle (CDALR), les agents des services mutualisés ont accès à la fois aux réseaux de la ville et de la CDALR, quel que soit leur lieu de travail. Cette mise en réseau a nécessité de mettre en liaison les réseaux de fibre optique des deux collectivités, ainsi que de mettre au même niveau de sécurité les équipements réseaux des deux systèmes. De plus, les réseaux téléphoniques des deux collectivités sont aboutés et joignables par préfixe depuis plusieurs années : le 6 pour appeler un numéro de la ville depuis la CDALR et le 66 pour appeler un numéro de la CDALR depuis la ville. Afin de préparer la mutualisation de la direction des systèmes d'information communs (DSIC) à compter du 1^{er} janvier 2019, la nouvelle unité « Infra Réseaux et Télécoms » s'est chargée d'aboutir les deux annuaires informatiques, et a ainsi donné aux agents de la DSIC, en tant qu'agents de la CDALR, les droits d'accès aux serveurs de fichiers et au réseau de la ville, et ce depuis le même poste de travail à la CDALR. Grâce à cette action, il n'est plus nécessaire d'avoir deux postes de travail informatiques (ville et CDALR) pour accéder aux deux systèmes. En parallèle, les agents de la DSTI de la CDALR ont mené une étude pour mettre en place un serveur de messagerie unifié pour les trois entités suivantes : ville de La Rochelle, CDALR et CCAS de La Rochelle. Etant donné le coût très élevé (à hauteur de 500 000 €) et le temps de travail nécessaire, il a été décidé de repousser le lancement du projet en 2020 ou 2021 (en attente de l'arbitrage des budgets pour 2020). Une étude sur la convergence complète des deux systèmes d'information devrait être lancée fin 2020.

La mutualisation des systèmes d'information de la ville de La Rochelle et de la communauté d'agglomération est donc en cours d'approfondissement.

2.2 Les relations juridiques avec le syndicat départemental d'électricité et d'électrification rurale (SDEER)

La chambre régionale des comptes, dans son précédent rapport, avait recommandé de : *« clarifier les relations juridiques avec le syndicat départemental d'électrification et d'équipement rural (SDEER) ».*

Depuis sa création le 21 août 1949, la ville est membre du syndicat départemental d'électrification et d'équipement rural de la Charente-Maritime (SDEER). La ville de La Rochelle a adhéré au SDEER, tout en spécifiant alors sa volonté de demeurer autorité concédante en matière d'électricité et de conserver son propre cahier des charges de concessions. Ainsi, la ville a signé le 3 mars 2000, pour une durée de 20 ans, un contrat de concession avec EDF. Or, par une délibération du 27 mars 2002, le SDEER a décidé de modifier ses statuts afin d'exercer la compétence d'autorité organisatrice des missions de service public afférentes au développement et à l'exploitation des réseaux publics de distribution d'électricité

et à la fourniture d'électricité. Cette modification statutaire a été approuvée par arrêté préfectoral du 17 février 2003. A ce titre, le SDEER est devenu compétent pour passer les contrats de concession de distribution d'énergie électrique et pour en contrôler le bon accomplissement. Par une délibération du 7 juillet 2003, la ville de La Rochelle a demandé son retrait de ce syndicat, la ville souhaitant conserver son pouvoir concédant selon son propre cahier des charges. La ville dispose en effet des moyens d'expertise en interne nécessaires pour assurer ces missions et gérer la relation avec son concessionnaire. Cette demande a été rejetée par arrêté préfectoral du 23 février 2007. Par délibération du 20 novembre 2017, la ville a donc poursuivi la procédure de retrait dérogatoire. Le 27 novembre 2017, le préfet a refusé la demande de retrait, ce qui a définitivement clos la procédure de retrait du SDEER. La ville a donc pris note de cette décision et acté sa qualité de membre du SDEER. Par délibération du 23 avril 2018, le conseil municipal a désigné les représentants de la ville au sein du SDEER. L'avenant au contrat de concession entre ENEDIS et le SDEER a été régularisé le 1^{er} mars 2019.

La ville de La Rochelle a mis fin à sa procédure de retrait du syndicat et a acté sa qualité de membre du SDEER, en conséquence de l'arrêté préfectoral du 27 novembre 2017.

2.3 Le régime du temps de travail et des congés des agents

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes avait recommandé de : *« mettre en conformité avec le droit en vigueur le régime du temps de travail et des congés des agents de la ville ».*

Le rapport d'observations définitives du 20 mai 2015 avait recommandé à la commune de se mettre en conformité avec les textes relatifs à la durée du temps de travail. Le temps de travail moyen en vigueur sur la période sous revue était de 1 529 heures par an, contre une durée légale de 1 607 heures par an, soit une différence de 78 heures. Le coût annuel pour la collectivité a été estimé à environ 2,4 M€. Par délibération en date du 11 juillet 2016, le conseil municipal de La Rochelle a modifié le temps de travail des agents municipaux à compter du 1^{er} janvier 2017 en précisant les nouveaux cycles de travail applicables aux sein des services communaux. Conformément au droit en vigueur, la durée annuelle du travail effectif est désormais de 1 607 heures.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate que cette recommandation a été totalement mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2017. Les négociations avec le personnel pour revenir à l'application de la durée légale du temps de travail se sont accompagnées d'une « compensation » sur le régime indemnitaire. Il a été arrêté une compensation¹⁰ de 50 € nets par mois et par agent. De ce fait, l'application de la loi a impliqué que la collectivité consente à un effort de 1,1 million d'euros.

Le rapport du 20 mai 2015 avait recommandé également de réexaminer les modalités de bonification de congés des agents partant à la retraite. Sur la période contrôlée, la ville accordait à ses agents une bonification d'un jour par année d'ancienneté. Ce régime de congés n'est prévu par aucun texte. La préfecture de Charente-Maritime dans son courrier du 25 mars 2011 et dans le cadre du contrôle de légalité avait indiqué à la collectivité que l'attribution de

¹⁰ En coût chargé, la répartition de la compensation de 50 € net par mois représente, tous budgets confondus, un total de 1 112 360 €, se répartissant comme suit : 953 038 € pour les titulaires sur poste permanent ; 42 732 € pour les non titulaires sur poste permanent ; assistantes maternelles = 45 892 € ; 53 852 € pour les contrats aidés ; 16 846 € pour les apprentis.

tels congés n'est fondée sur aucune disposition législative ou réglementaire et l'invitait à engager progressivement une mise en conformité de ce régime particulier d'autorisations spéciales d'absence avec le droit en vigueur. A l'occasion de la réforme du temps de travail, les modalités de bonification de congés des agents partant à la retraite ont été modifiées comme suit par la commune : prorata du nombre de jours de congés pris lors de l'année du départ plus bonification d'un jour par année de présence au sein de la collectivité sans que la durée totale ne puisse excéder 34,5 jours.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine observe en conséquence que cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. De plus, ce mécanisme ancien, datant de 1973, n'a pu être rapproché d'aucune délibération, même si le procès-verbal de la commission paritaire du 22 février 1973 évoque ce dispositif.

Il est rappelé à cet égard les dispositions de l'article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration, créé par l'ordonnance n° 2015-1341 du 23 octobre 2015 : *« l'administration est tenue d'abroger expressément un acte réglementaire illégal ou dépourvu d'objet, que cette situation existe depuis son édicton ou qu'elle résulte de circonstances de droit ou de fait postérieures, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. L'administration est tenue d'abroger expressément un acte non réglementaire non créateur de droits devenu illégal ou sans objet en raison de circonstances de droit ou de fait postérieures à son édicton, sauf à ce que l'illégalité ait cessé. »*

2.4 L'information des élus

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes avait recommandé de : *« donner aux élus, dans la note de synthèse sur les orientations budgétaires, des éléments d'information sur les engagements pluriannuels envisagés, conformément à l'article L.2312-1 du code général des collectivités territoriales ».*

La note de synthèse relative aux orientations budgétaires comporte différents éléments à caractère budgétaire et financier. Elle comprend une trajectoire budgétaire choisie par la ville sur un horizon de seulement une année et le détail des investissements envisagés selon trois groupes : les programmes d'entretien et de renouvellement (PER), les opérations individualisées ou investissements nouveaux (OPI) et les opérations financières.

La note de synthèse sur les orientations budgétaires à destination des élus comprend des éléments d'information sur les investissements envisagés dans l'année sans toutefois détailler suffisamment les engagements pluriannuels envisagés, conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT.

2.5 L'utilisation des subventions accordées par la ville aux organisations syndicales

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes avait recommandé de : *« veiller en application de l'article L. 2251-3-1 du CGCT¹¹, à ce que les organisations syndicales présentent chaque année au conseil municipal un rapport détaillant l'utilisation des subventions accordées par la ville ».*

Les subventions accordées par la ville aux organisations syndicales ne concernent que les associations représentatives du personnel¹². Ces subventions ont représenté 19 020,73 € en 2018, incluant des subventions exceptionnelles pour l'organisation des élections des représentants du personnel. Il n'est pas demandé aux associations bénéficiaires de produire un rapport au conseil municipal.

Les organisations syndicales ne présentent pas chaque année au conseil municipal un rapport détaillant l'utilisation des subventions accordées par la ville, en application de l'article L. 2251-3-1 du CGCT.

2.6 L'apurement régulier du compte « immobilisations en cours »

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes avait recommandé de : *« veiller à l'apurement régulier du compte 23 (immobilisations en cours) prévu par l'instruction budgétaire et comptable M 14 ».*

Chaque année, pendant les opérations de clôture, des transferts du compte 23 vers le compte 21 sont effectués en lien avec la trésorerie de la ville de La Rochelle.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate que sa recommandation est mise en œuvre par une division par huit du compte « immobilisations en cours » à compter de 2017.

¹¹ Article L.2251-3-1 du CGCT : « Les communes ainsi que leurs groupements peuvent attribuer des subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Les organisations ainsi subventionnées sont tenues de présenter au conseil municipal un rapport détaillant l'utilisation de la subvention ».

¹² Question écrite n° 20671 de M. Jean Louis Masson (Moselle - NI) publiée dans le JO Sénat du 01/12/2005 - page 3081 et réponses du Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire publiée dans le JO Sénat du 23/02/2006 - page 509 : « En vertu de ces dispositions, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent attribuer des subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales représentatives qui sont dotées de la personnalité morale et qui remplissent des missions d'intérêt général sur le plan local. [...] La notion de représentativité d'une organisation syndicale, à laquelle se réfèrent les dispositions du CGCT précitées, est quant à elle définie à la fois par la loi et par la jurisprudence. En application de l'article L. 133-2 du code du travail, la représentativité d'un syndicat résulte de cinq critères : les effectifs, l'indépendance (notamment financière), les cotisations, l'expérience et l'ancienneté du syndicat, ainsi que l'attitude patriotique pendant l'Occupation. À ces critères législatifs, la jurisprudence a ajouté celui de l'activité réelle du syndicat, en termes d'ampleur et d'efficacité, et celui de sa capacité à mobiliser les salariés et de son audience. Ces critères sont appréciés d'une manière globale ».

2.7 La maîtrise de la masse salariale

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes avait recommandé de : *« utiliser les leviers d'action dont dispose la commune pour maîtriser l'évolution de sa masse salariale : modulation de l'avancement en fonction de la valeur des agents et non-remplacement de tous les départs à la retraite ».*

Les fonctionnaires territoriaux peuvent désormais bénéficier de trois types d'avancement :

- l'avancement d'échelon : depuis 2017, l'avancement est fixé à la durée maximum pour tous les agents. Il n'existe plus de modulation possible liée à la manière de servir des agents ;
- l'avancement de grade : les collectivités fixent des ratios d'avancement permettant de déterminer le nombre maximum d'agents qui peuvent en bénéficier. Dès lors, pour déterminer les agents qui bénéficieront d'un avancement, la collectivité recueille, comme le prévoit la réglementation statutaire, l'avis des chefs de service. Elle procède à la sélection¹³ des agents en tenant compte d'une approche combinée de critères, dont celui nécessaire mais pas forcément suffisant de la valeur professionnelle des agents ;
- la promotion interne : elle permet de changer de cadre d'emploi et dans la quasi-totalité des cas à un changement de catégorie hiérarchique. Le nombre de nominations est lié à des quotas de promotion fixés statutairement. Cela ne concerne que quelques agents par an ; pour promouvoir un agent à ce titre, la collectivité tient compte de la valeur professionnelle de l'agent.

La collectivité a par ailleurs agi sur les non-renouvellements de postes liés au départ en retraite mais également liés à l'augmentation du temps de travail. Ne peuvent bénéficier d'une promotion que les agents occupant des fonctions du même grade. Cela implique de permettre lors des jurys, la candidature d'agents de grade inférieur et d'assurer de ce fait une possible évolution de carrière. A contrario, un agent ne peut pas prétendre à des promotions qui ne correspondent pas à son niveau de poste. La mobilité dans ce cas est obligatoire. L'adéquation grade/poste a permis de contrôler la masse salariale par service. Cela demande une définition claire des fiches de poste pour chaque agent et de la catégorie nécessaire à l'exercice de leurs missions.

En cas de vacance de poste ou de transformation d'un projet de service, toute demande de renouvellement ou de transformation de poste doit passer par une inscription au comité emploi. Ce comité est constitué de la directrice générale, du directeur des finances, des élus en charge des finances et des RH et d'un représentant des RH chargé de la GPEC. Il analyse la justification de la mission et prend les décisions suivantes :

¹³ Les ratios de promotion ont été pour les années 2018, 2019 et 2020 les suivants :

- Catégorie C : 60 % pour l'accès aux grades d'avancement pour les agents lauréats de l'examen professionnel ; 30 % pour l'accès au 2^{ème} grade par la voie au choix ; 30 % pour l'accès au grade terminal ; 30 % pour l'avancement au grade terminal d'agent de maîtrise.
- Catégorie B : 30 % pour l'accès aux grades d'avancement pour les agents lauréats de l'examen professionnel ; 20 % pour l'accès au 2^{ème} grade par la voie au choix ; 20 % pour l'accès au grade terminal par la voie au choix.
- Catégorie A : 20 % pour l'accès aux grades d'avancement pour les agents lauréats de l'examen professionnel ; 10 % pour l'accès au 2^{ème} grade par la voie du choix ; 10 % pour l'accès au grade terminal de catégorie A.

- refuser le renouvellement suite à un départ en retraite ;
- proposer l'étude d'une solution de sous-traitance ou d'une optimisation du service (rendue possible par l'augmentation du temps de travail) ;
- valider le renouvellement ou la création de poste en appliquant la règle suivante : priorité aux reclassements internes ; puis à la mobilité interne ; et enfin à un recrutement extérieur.

La ville de La Rochelle a mis en place divers mécanismes pour maîtriser l'évolution de sa masse salariale qui doivent être poursuivis.

2.8 Le dispositif de contrôle des associations subventionnées

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes avait recommandé de : *« mettre en place un dispositif de contrôle des associations subventionnées par la ville »*.

La gestion des subventions versées aux associations est décentralisée dans chaque direction concernée en lien avec l' élu délégué. Celle-ci s'assure que l'association a déposé un dossier et que les informations notamment financières sont renseignées. La direction opérationnelle et l' élu délégué rencontrent les dirigeants des associations en tant que de besoin. En 2014, un agent contractuel a été recruté afin de contrôler les comptes des associations recevant une subvention importante de la ville. Cette mission rattachée dans un premier temps à la direction générale est désormais rattachée à la direction des finances.

La ville de La Rochelle a mis en place un dispositif de contrôle financier des associations subventionnées.

2.9 La stratégie de gestion du patrimoine immobilier

Dans son précédent rapport, la chambre régionale des comptes avait recommandé de : *« définir une stratégie de gestion du patrimoine immobilier et, à ce titre, établir un plan de cession pluriannuel du patrimoine inutilisé de la collectivité »*.

En 2015, un schéma directeur immobilier a été engagé. Un cabinet extérieur a été choisi pour aider la ville à dresser un état des lieux de son patrimoine immobilier. Cet état des lieux a permis de dresser les pistes d'optimisation suivantes pour l'avenir : un plan de cession servant au financement du plan pluriannuel d'investissement des équipements pouvant être libérés ; l'optimisation fonctionnelle (réduction des espaces mis à disposition à titre exclusif / création d'espaces partagés / nouvelle politique de refacturation de charges...).

La ville de La Rochelle a défini un schéma directeur immobilier et un plan de cession pluriannuel de son patrimoine inutilisé. Ces documents ont été présentés aux élus.

3 LA PRESENTATION DE L'INFORMATION FINANCIERE ET COMPTABLE

3.1 L'information présentée lors du débat d'orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du CGCT rend obligatoire pour les exécutifs des communes de plus de 3 500 habitants la présentation d'un rapport d'orientations budgétaires (ROB) à l'assemblée dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget. Le ROB donne lieu à un débat de l'assemblée délibérante, dans les conditions fixées par le règlement intérieur. Il doit être pris acte de ce débat par une délibération spécifique. Le débat d'orientations budgétaires (DOB), préalable à l'adoption du budget, doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer sur les orientations générales du budget de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette¹⁴. La commune satisfait à son obligation d'organiser annuellement le débat d'orientations budgétaires (DOB) prévu par l'article L. 2312-1 du CGCT, celui-ci se tenant dans les deux mois précédant le vote du budget.

Tableau n° 3 : Tenue du DOB

<i>Document</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Date du DOB</i>	16/12/2013	16/12/2014	25/01/2016	12/12/2016	18/12/2017	17/12/2018
<i>Date du vote du budget</i>	27/01/2014	26/01/2015	29/02/2016	30/01/2017	29/01/2018	28/01/2019

Source : chambre régionale des comptes d'après les délibérations du conseil municipal

Conformément à la réglementation en vigueur, un rapport est communiqué aux membres du conseil municipal en amont du DOB, afin que ceux-ci disposent de toute l'information nécessaire pour apprécier la pertinence des orientations budgétaires proposées par l'exécutif. Sur la forme, la dernière occurrence de ce rapport, exposé lors de la session du 17 décembre 2018 se présente sous la forme d'une note de synthèse. Sur le fond, le rapport pour 2019, ne répond pas totalement aux nouvelles exigences réglementaires issues de l'article R. 2312-1 du CGCT. En effet, ne sont pas mentionnées la structure des effectifs et la durée effective du travail dans la commune. Par ailleurs, les engagements pluriannuels prévus par l'article L. 2312-1 du CGCT sont également manquant.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite la commune de La Rochelle, quand bien même elle satisfasse à son obligation d'organiser un débat d'orientations budgétaires, à enrichir le rapport présenté préalablement aux élus avec la présentation de la structure des effectifs et la durée effective du travail dans la commune ainsi que les prévisions des engagements pluriannuels.

¹⁴ Article L. 2312-1 du CGCT.

3.2 La publicité en ligne des données financières

En application de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants doivent rendre accessibles en ligne les informations publiques se rapportant à leur territoire et disponibles sous format électronique. Le décret n° 2016-834 précise les documents budgétaires qui doivent être mis en ligne. La commune dispose d'un site internet présentant les éléments budgétaires de manière très complète sur l'année en cours. Elle met à disposition le rapport d'orientations budgétaires 2019, le rapport de présentation du budget primitif 2019, le budget primitif 2019, le rapport de présentation du compte administratif 2018, le compte administratif 2018 et l'état des subventions versées en 2018.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate que les informations financières figurant sur le site internet de la commune sont complètes.

3.3 Des annexes aux documents budgétaires incomplètes

Cette partie des documents budgétaires vise à compléter l'information des élus et des tiers sur le patrimoine et les engagements de la commune, sur les services non individualisés qu'elle gère et sur les établissements publics qui lui sont rattachés. Elle comporte diverses informations essentielles, telles que les dépenses de personnel et le vote des taux d'imposition. La production de ces états est obligatoire, ces éléments étant nécessaires aux membres de l'assemblée délibérante pour éclairer la prise des décisions relatives au budget.

Concernant les états de la dette, l'annexe A2.2 (répartition par nature de dettes) du budget principal ne mentionne pas les mouvements enregistrés au compte 165 (dépôts et cautionnements reçus) du compte de gestion¹⁵ ; l'annexe A2.1 (détail des crédits de trésorerie) retraçant les mouvements des crédits de trésorerie diffère des montants portés au compte de gestion pour l'exercice 2014.

S'agissant des relations avec les tiers, le compte administratif envoyé au comptable, puis remis à la chambre n'est pas accompagné des comptes certifiés des associations bénéficiant d'une subvention communale de plus de 75 000 €, et de ceux dont elle garantit un emprunt. Cet oubli contrevient à l'article L. 2313-1-1 du CGCT qui impose aux communes de joindre aux exemplaires du compte administratif transmis au représentant de l'État et au comptable, les comptes annuels certifiés de trois catégories d'organismes : quand des communes détiennent au moins un tiers de leur capital, quand elles garantissent un de leurs emprunts ou encore quand elles leur versent une subvention de plus de 75 000 €, ou supérieure à 23 000 € et à 50 % de leurs produits.

Certaines annexes aux documents budgétaires pourraient être utilement complétées. Le caractère volumineux du compte des organismes subventionnés certifiés pourrait plaider pour l'étude d'une possibilité de transfert dématérialisé dont les modalités pourraient être définies avec le comptable et le représentant de l'État.

¹⁵ Le compte de gestion 2017 fait état d'une opération budgétaire au crédit du compte 165 de 2 916,66 € (titre 1437) relatif au dépôt de garantie 2017 « Location gérance Bar France 1 » et 39 543,38 € en solde créditeur du compte 165.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite la collectivité à transmettre au représentant de l'État et au comptable public toutes les pièces obligatoires, notamment les comptes certifiés des organismes subventionnés, concernant les comptes des principaux organismes aidés ou subventionnés.

3.4 L'organisation comptable et son contrôle

La commune de La Rochelle a diligenté en 2017 une étude auprès d'un cabinet de conseil, afin d'établir un diagnostic de la fonction comptable. Elle devait préconiser des solutions visant à améliorer certains processus de la chaîne comptable en vue de la dématérialisation et de la professionnalisation des agents du service comptable de la collectivité. Ce diagnostic s'est appuyé principalement sur les indicateurs fournis par la direction des finances (délai global de paiement et taux d'engagement) et les entretiens individuels menés avec les chefs de service et les agents comptables des services.

3.4.1 Une organisation comptable jusqu'alors décentralisée soumise à un audit

L'organisation comptable de la commune de La Rochelle est principalement décentralisée par service ou direction¹⁶. Deux modèles organisationnels coexistaient en parallèle de la direction des finances¹⁷, en charge du mandatement et de la signature des bordereaux, d'une part les pôles de ressources comptables (l'unité budgétaire et comptable à la direction générale adjointe (DGA) écologie urbaine et aux services techniques¹⁸, le pôle comptable du centre technique municipale¹⁹ et le pôle ressources à la direction de l'éducation²⁰) et d'autre part des comptables au sein des directions et services métiers²¹ (hors éducation et services techniques).

Le diagnostic établi avait fait ressortir une chaîne comptable de la dépense très fragmentée ne favorisant pas l'émergence d'une filière budgétaire et comptable occasionnant erreurs et pertes de temps et un niveau de qualification des agents comptables variant en fonction de la quotité de temps de travail affectée aux fonctions comptables et budgétaires.

Onze recommandations de ce diagnostic ont été adressées à la commune visant à améliorer la qualité comptable, à favoriser une organisation et un processus plus fluides, à développer les compétences métiers des agents comptables et à piloter la chaîne comptable dans son ensemble en renforçant l'impact de la direction des finances :

- systématiser la mise en place d'engagement pour les dépenses le justifiant en fonctionnement et en investissement ;
- enregistrer le service fait sans attendre la facture du fournisseur ;
- améliorer la qualité de l'information comptable des marchés ;

¹⁶ 54 directions, services et missions.

¹⁷ 9 agents dont 4 affectés à la fonction mandat (plus renfort parfois d'un agent)

¹⁸ 3 agents comptables et 1 encadrant direct B et un encadrant A.

¹⁹ 3 agents comptables et 1 encadrant A.

²⁰ 3 agents comptables, 1 encadrant B et 1 encadrant A.

²¹ 1 agent comptable principal pour les directions et services métiers.

- défragmenter la chaîne en distinguant deux métiers dans la chaîne d'exécution de la dépense (comptable ordonnateur et comptable central) à positionner au niveau des directions afin d'atteindre une masse critique et de constituer des pôles gérants un portefeuille d'activité ;
- positionner la fonction comptable centrale au sein d'un unique pôle de traitement au sein de la direction des finances ;
- constituer des pôles experts « fonction comptable ordonnateur » au bon niveau afin de disposer d'un effet volume ;
- mettre en place le rapprochement automatique dans le logiciel Coriolis, selon les évolutions prévues par l'éditeur ;
- définir la direction des finances comme le responsable fonctionnel des agents en charge de la comptabilité dans l'ensemble de la ville ;
- faire évoluer la définition du métier comptable ;
- accompagner la réorganisation de la fonction des comptables « ordonnateur » vers l'assistance budgétaire aux chefs de service ; préparer les modules de formation ;
- mettre en place un pilotage des flux et des stocks, en volume et en montant par direction et par type d'acte (engagement, service fait, liquidation, mandat).

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine prend acte du diagnostic et des 11 recommandations posés par l'audit de 2017.

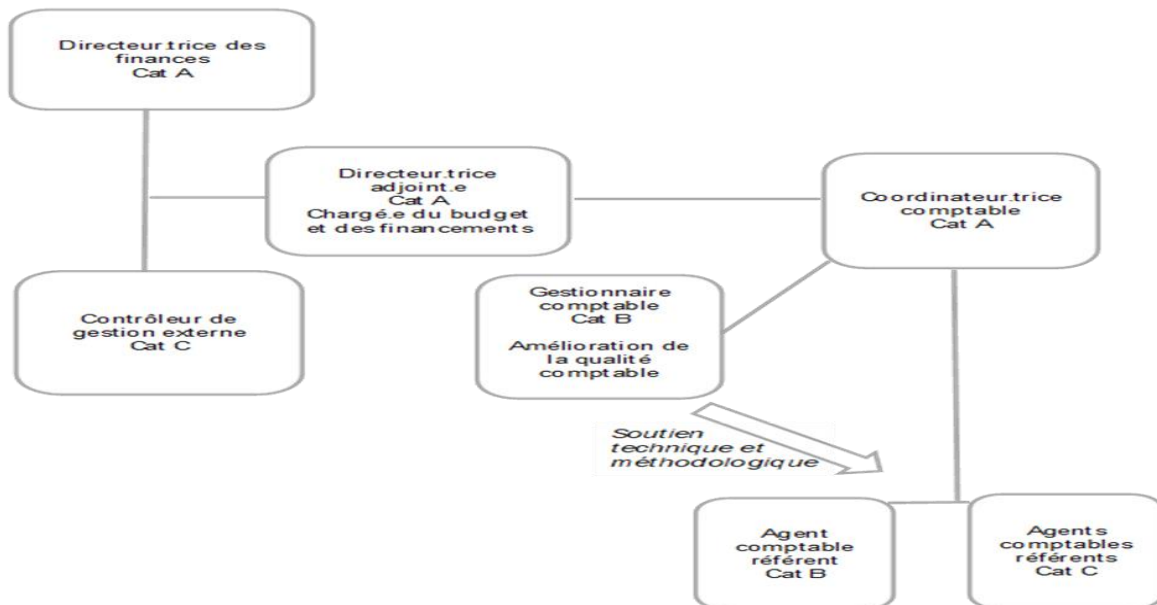
3.4.2 Une recentralisation progressive du service comptable résultant de l'audit

L'organisation retenue par la commune vise à centraliser les fonctions comptables au sein de la direction des finances et à professionnaliser et responsabiliser les agents comptables dans une perspective de gains de qualité, d'efficacité et d'efficience. Avant ce mouvement de recentralisation, 35 à 40 agents travaillaient sur les fonctions comptables. L'objectif cible affiché pour la commune de La Rochelle à fin 2020 est de 15 à 16 agents (hors la hiérarchie).

Il s'agit également de rattacher hiérarchiquement les agents comptables à la direction des finances afin de leur donner de l'indépendance vis-à-vis des directions opérationnelles. De plus, l'adoption de procédures standardisées de passation des mouvements vise à permettre aux services de gagner en productivité.

La direction des finances est actuellement composée de trois agents de catégorie A, de deux agents de catégorie B et de onze agents de catégorie C.

Organigramme n° 1 : Structuration actuelle de la direction des finances



Source : Commune de La Rochelle

La collectivité estime que cette nouvelle orientation devrait permettre d'améliorer l'efficacité de la fonction comptable en dégageant des économies lors de départs en retraite. Ces économies ne sont pas encore évaluées car le projet est toujours en cours de réalisation.

Cette centralisation a été organisée de manière progressive dès le début 2019 en intégrant les six agents des services techniques²², tout en leur proposant un projet de « portefeuille de service » permettant d'enrichir leur profil de poste. Un agent du service du stationnement a ensuite rejoint la direction des finances en septembre 2019. En 2020, il est prévu l'intégration des agents de la direction « éducation, culture, sports et affaires maritimes »²³, puis des services mutualisés avec la communauté d'agglomération, à savoir la DRH et la DSI, envisagée pour la fin de l'exercice.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate que cette intégration ne sera possible que lorsque le système informatique commun des deux collectivités aura été défini.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite la collectivité à finaliser la centralisation de la fonction comptable pour 2020 notamment pour le bloc éducation, culture et sport afin de permettre une évaluation des gains obtenus en terme de temps de travail.

²² 3 agents de l'unité budgétaire et comptable à la DGA écologie urbaine et services techniques et 3 agents du pôle comptable du centre technique municipal.

²³ Estimation de 3 ETP pour le service « éducation et école », 1 à 2 ETP pour le service « culture et patrimoine » et ½ ETP pour le service « sports, nautisme, camping et plages ».

3.4.3 Le contrôle comptable et financier

L'utilisation d'un outil « infocentre » permet à la collectivité de ressortir tout élément de la base de données sous la forme de tableaux détaillés ou de tableaux de synthèse. La commune dispose également d'une comptabilité budgétaire détaillée par la subdivision des sous fonctions de l'instruction budgétaire et comptable M14, d'une nomenclature détaillée des programmes d'investissement²⁴, certains de ces programmes pouvant être utilisés en fonctionnement lorsque cela est nécessaire. Parallèlement, des nomenclatures analytiques sont utilisées pour répondre à des nécessités de gestion (suivi des versements de subvention par délégation politique) ou répondre aux souhaits des élus (vote et suivi du budget d'investissement par axes politiques).

Concernant la fonction comptable, un certain nombre de points de contrôle ont été mis en place :

- la création des tiers doit être validée systématiquement par la direction des finances ;
- l'engagement est obligatoire mais sans distinction des flux pour lequel il est acceptable d'avoir une dérogation tels les frais de représentation ou les dépenses relatives aux fluides. Cette distinction nécessiterait une classification des dépenses qui n'a pas été effectuée par la collectivité ;
- le règlement des factures ne peut se faire qu'après certification du service fait ;
- tous les actes comptables sont « historisés » ainsi que l'utilisateur de création ou de modification du mouvement.

L'organigramme des services de la ville de La Rochelle fait apparaître une mission d'audit et de conseils qui a pour objectif le contrôle externe des associations recevant des subventions de la collectivité. En effet, en 2018 le montant des subventions versées aux associations représente 7 M€. La gestion des subventions versées aux associations est décentralisée dans chaque direction concernée en lien avec l' élu délégué. La direction s'assure dans un premier temps que l'association a déposé un dossier et que les renseignements notamment financiers sont renseignés. En 2014, un agent contractuel de catégorie A a été recruté afin de contrôler les comptes des associations recevant une subvention importante de la ville. Cette mission rattachée dans un premier temps à la direction générale des services est désormais rattachée à la direction des finances depuis 2019. La mission a ensuite été élargie à toutes les associations, y compris celles recevant une subvention de moindre importance. L'extension du contrôle devant permettre d'assurer la réception des comptes annuels de toutes les associations puis d'alimenter une grille d'analyse pluriannuelle.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine s'interroge toutefois sur la perte de technicité en matière de contrôle des associations liée au remplacement d'un agent de catégorie A par un agent de catégorie C.

²⁴ Action éducative, action sociale et familiale, programme de renouvellement des quartiers, pratique sportive, pratique culturelle, patrimoine-attractivité et commerce, environnement et cadre de vie, aménagement urbain, sécurité des habitants, les nouvelles mobilités, modernisation des services et équipements, outils de projection et de suivi.

3.4.4 Le contrôle interne et la démarche de maîtrise des risques

La ville de La Rochelle ne s'est pas dotée d'un service de contrôle interne. Le contrôle interne, notamment comptable et financier, est constitué par l'ensemble des dispositifs ou processus organisés, formalisés et permanents, choisis par l'encadrement et mis en œuvre par les responsables de tous niveaux pour maîtriser le fonctionnement de leurs activités financière et patrimoniale. Ces dispositifs sont destinés à fournir une assurance raisonnable du respect des principes de régularité, sincérité et d'image fidèle qui s'imposent désormais à toute entité publique. La commune a bien eu une approche ponctuelle des risques en 2014 lors de la mise en place, à la demande de la direction générale des services, d'une cartographie des processus budgétaires, financiers et comptables. Celle-ci reste à ce jour encore peu abouti. En effet, elle n'a pas procédé à une cartographie des risques liés aux processus à enjeux. De ce fait, elle ne dispose pas d'un recensement hiérarchisé des risques (internes ou externes) auxquels elle est confrontée, et ne peut donc établir un plan d'actions visant à en limiter la portée. Toutefois, dans le cadre de la modernisation de la gestion publique locale et de l'amélioration de la qualité comptable une charte de partenariat entre la ville de La Rochelle et le centre des finances publiques de La Rochelle municipale a été établi en 2016 visant à accroître notamment l'efficacité des circuits comptables et financiers. Un état des lieux réalisé par les cosignataires et une réflexion sur l'amélioration de la qualité de l'exécution des missions communes ont permis d'identifier les besoins et les attentes mutuelles et de définir conjointement les actions à engager et les domaines à prioriser.

Par ailleurs, l'un des leviers du contrôle interne est la documentation. En effet, les procédures, notamment celles à enjeux, doivent être formalisées et établies sur support papier ou numérique (y compris les documents à utiliser). Un axe de perfectionnement apparaît dans la mise à disposition des agents responsables de la bonne mise en œuvre de ces procédures, une documentation claire, formalisée et à jour à tous les niveaux des procédures comptables. En l'occurrence, mises à part quelques fiches de procédure sur l'utilisation du progiciel financier²⁵, la commune ne met pas à disposition des agents les documents afférents au contrôle de la chaîne comptable. Par ailleurs, la collectivité n'a pas élaboré de règlement budgétaire et financier définissant les règles internes de gestion²⁶ en matière de préparation budgétaire, d'exécution et d'opération de fin d'exercice.

Si la commune de La Rochelle a contractualisé avec le centre des finances publiques un certain nombre d'engagements en se fixant une série d'objectifs organisés autour de quatre axes majeurs de progrès en matière de gestion publique locale, il lui reste à formaliser plus précisément sa démarche de maîtrise des risques comptables et financiers.

La chambre incite en conséquence la commune de La Rochelle à s'engager dans une démarche de maîtrise de ses risques notamment sur ce qui semble le plus prioritaire, à savoir l'élaboration de fiches de procédures à enjeux (suivi budgétaire, organisation de contrôle, etc.) et d'un règlement financier aux fins de sécuriser son fonctionnement.

Le maire a indiqué dans sa réponse que « *La collectivité va poursuivre la démarche de cartographie des missions et des processus, engagée en 2015, et intégrer les risques juridiques et financiers, comme préconisé. Cette démarche transversale va demander du temps (la*

²⁵ Fiches de procédure mis en place par la coordinatrice comptable de la direction des finances. Cette personne dispense également les formations à tous les agents comptables sur les progiciels comptables.

²⁶ Le cadre, la préparation et l'exécution budgétaire ainsi que les opérations de fin de gestion.

démarche touche tous les services de la ville) et des moyens (accompagnement). Elle ne pourra être mise en œuvre que lorsque la crise sanitaire sera passée. ».

Recommandation n° 1 : Engager une démarche de cartographie des risques permettant notamment : d'intégrer les risques juridique, budgétaire et financier ; d'élaborer des fiches de procédures et construire un règlement budgétaire et financier.

3.4.5 Le contrôle de gestion et le pilotage de la performance de la collectivité

Concernant la fonction budgétaire, chaque année, le maire adresse une note d'orientation générale du budget aux élus délégués et aux chefs de service afin que ces derniers, dans le cadre d'une organisation décentralisée de la fonction budgétaire, proposent un budget en lien avec les élus délégués et tenant compte des orientations fixées par le maire. Ces propositions sont ensuite discutées et révisées pour permettre l'équilibre du budget. Une fois voté²⁷, le budget est mis à disposition des services et les accès informatiques strictement règlementés permettent d'assurer le respect du budget voté. Un contrôle est ensuite effectué par la direction des finances sur chaque ligne d'investissement par nature et service grâce à un paramétrage informatique sur le progiciel Coriolis permettant un blocage automatisé en cas de dépassement sur les lignes. Des virements de crédits entre lignes budgétaires sont possibles mais seule la direction des finances est en capacité de les valider.

La commune a mis en œuvre également plusieurs outils pour mesurer son activité :

- un tableau de bord permettant le suivi financier actualisé tous les six mois par la direction des finances ;
- la direction des ressources humaines effectue le suivi mensuel de la masse salariale permettant l'analyse des évolutions entre le budget primitif et le réalisé ;
- le suivi de la politique sociale, via le rapport social édité tous les ans comportant également un certain nombre d'indicateurs ;
- des indicateurs d'activité génériques annuels sur les impacts environnementaux construits en 2012 à la création du rapport sur le développement durable.

Il lui reste à établir un cadre pour mieux évaluer ses performances dans ses différents domaines d'activité avec le suivi des politiques publiques : mise en œuvre en cours d'un référentiel sur les politiques éducatives puis déploiement sur les autres politiques publiques en 2020.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine relève que le pilotage par la performance au sein de la commune de La Rochelle est engagé mais doit être poursuivi avec pour objectif la mise en cohérence des indicateurs et leur structuration au sein d'un tableau de bord consolidé à destination de la direction générale et des élus. En effet, le contrôle et le pilotage de la performance de la collectivité ont vocation à répondre aux objectifs politiques de manière optimale, et de participer à leur réorientation ou leur définition. De ce fait, ils doivent faire l'objet d'une communication adéquate auprès de l'assemblée délibérante.

²⁷ En général à la fin du mois de janvier.

Le maire a indiqué dans sa réponse que : « *La mise en œuvre d'un pilotage à partir d'indicateurs de gestion est effectivement une orientation forte de la direction générale, à mettre en œuvre à partir de 2021. Ce pilotage concernera progressivement les trois collectivités (ville, CDA, CCAS) tenant compte des feuilles de route des élus jusqu'en 2026.* ».

Recommandation n° 2 : Définir pour 2021 un pilotage par la performance à partir d'indicateurs de gestion choisis et centralisés dans un tableau de bord à la direction générale.

3.5 Une dématérialisation de la chaîne comptable engagée depuis 2018

L'ordonnance du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique entre l'administration et ses fournisseurs, définit l'obligation pour les entreprises d'envoyer leurs factures de façon dématérialisée, dans un calendrier progressif qui s'étend du 1^{er} janvier 2017 pour les grandes entreprises et les entités publiques, au 1^{er} janvier 2020 pour les microentreprises. L'article 108 de la loi NOTRe du 7 août 2015 rend obligatoire la dématérialisation des procédures comptables pour toutes les collectivités et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 10 000 habitants à compter du 1^{er} janvier 2019.

La dématérialisation des relations avec les fournisseurs (réception et traitement des factures dématérialisées via la solution « Chorus Pro ») a été engagée dès la mise en ligne, en 2018, du portail de dépôt des factures « Chorus Pro » développé par l'Agence pour l'Informatique Financière de l'État. Au 17 octobre 2019, la commune de La Rochelle recevait 54 % des factures par ce portail, soit 12 218 sur 22 898, et 46 % par courrier électronique et courrier postal.

La dématérialisation des échanges entre l'ordonnateur et le comptable public de la ville de La Rochelle a été réalisée concomitamment à celle de la facturation électronique, soit en 2018, sous le pilotage de la direction des finances, en lien étroit et constant de la direction des systèmes d'information. La ville a tout d'abord dématérialisé la signature des bordereaux de mandats et de titres de recettes. Les pièces justificatives des budgets annexes ont été dématérialisées quant à elles début 2018. Parallèlement, des services ont été mis en test sur le budget principal pour une dématérialisation effective en novembre 2018. La dématérialisation des bons de commande reste encore en projet.

Dans le cadre de la dématérialisation, la ville de La Rochelle s'est dotée des outils nécessaires tel que le parapheur électronique, également utilisé pour les délibérations, et un système de vidéocodage. Le parapheur électronique est un logiciel permettant la validation d'un document électronique suivant un circuit de validation défini en fonction du type de document avant sa signature électronique à l'aide d'un certificat électronique. Il constitue un outil capital d'un système d'information d'administration électronique, en permettant la dématérialisation complète de flux documentaires nécessitant une valeur probatoire. A La Rochelle, la configuration du circuit de validation s'est faite au cas par cas en fonction des besoins de chaque service. Le système de vidéocodage, est un logiciel intégré au progiciel Coriolis, qui permet le scan des factures arrivant à la direction des finances par voie matérialisée et leur rapprochement direct avec l'engagement. A ce jour, il n'existe pas de fiche de procédure concernant l'utilisation du parapheur électronique et du vidéocodage. Toutefois, le parapheur électronique a été présenté dans chaque service par un agent de la direction des systèmes d'information.

Par ailleurs, un travail de convergence portant notamment sur un logiciel finances commun est en cours entre la commune et la communauté d'agglomération de La Rochelle ce qui devrait permettre l'optimisation de la chaîne comptable et des procédures financières.

La dématérialisation de la chaîne comptable de la ville de La Rochelle a été amorcée par la facturation électronique, la facture étant la première pièce justificative de dépense. A terme, l'objectif visé doit être l'amélioration de la qualité comptable par la structuration d'un véritable dispositif de contrôle interne, dont un des éléments incontournables est la documentation.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite la commune à formaliser le fonctionnement des outils, parapheur électronique et système de vidéocodage, pour les agents comme pour les auditeurs externes et à finaliser la dématérialisation en y intégrant la chaîne de procédure des bons de commande.

Le maire a indiqué dans sa réponse que : « *Le changement de progiciel budgétaire et comptable est une opération lourde (plusieurs centaines d'utilisateurs sur les trois collectivités) et onéreuse (achat de licence, temps de formation...). Il devra être précédé d'un état de lieux posant clairement les attentes de chaque structure et dessinant une organisation cible (mutualisée ou non). Cette démarche de diagnostic/préconisations pourrait être engagée à partir de 2021.* ».

Recommandation n° 3 : Engager avec la CDALR le choix d'un logiciel « finances » identique ou compatible pour une meilleure intégration des échanges.

3.6 La comptabilité d'engagement et le niveau d'exécution des dépenses et des recettes

3.6.1 Un taux d'engagement en progression mais encore perfectible

On distingue traditionnellement l'engagement comptable²⁸ et l'engagement juridique²⁹. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable. L'engagement comptable fait l'objet d'un suivi. L'article L. 2342-2 du CGCT prévoit que l'engagement des dépenses des collectivités est obligatoire. L'engagement est l'acte par lequel l'organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Le taux d'engagement de la commune est en progression sur la période sous revue de 19 points, passant de 51 % en 2014 à 70 % en 2018. La restauration scolaire et le centre technique municipal qui avait jusqu'en 2018 un taux d'engagement faible ont désormais, à compter de 2019, un taux d'engagement conforme à la moyenne des autres services en 2019 (respectivement de 70% et 69%).

²⁸ L'engagement comptable précède l'engagement juridique ou lui est concomitant. Seuls sont reportés les engagements comptables s'appuyant sur un engagement juridique (délibération, contrat, bon de commande, marché...). L'engagement comptable consiste à réserver dans les écritures de la comptabilité d'engagement les crédits nécessaires et assurer leur disponibilité au moment du paiement des crédits limitatifs en dépense.

²⁹ L'engagement juridique est l'acte par lequel un organisme public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge financière. Cette obligation résulte notamment d'un contrat, d'un marché, d'une convention, d'une lettre de commande, un acte de vente, d'une délibération Il est saisi dans la comptabilité d'engagement pour son montant total et fera l'objet éventuellement de mandatement successifs. L'engagement juridique doit rester dans les limites des autorisations budgétaires (crédits limitatifs en dépense).

Tableau n° 4 : Taux d'engagement de 2014 à 2018

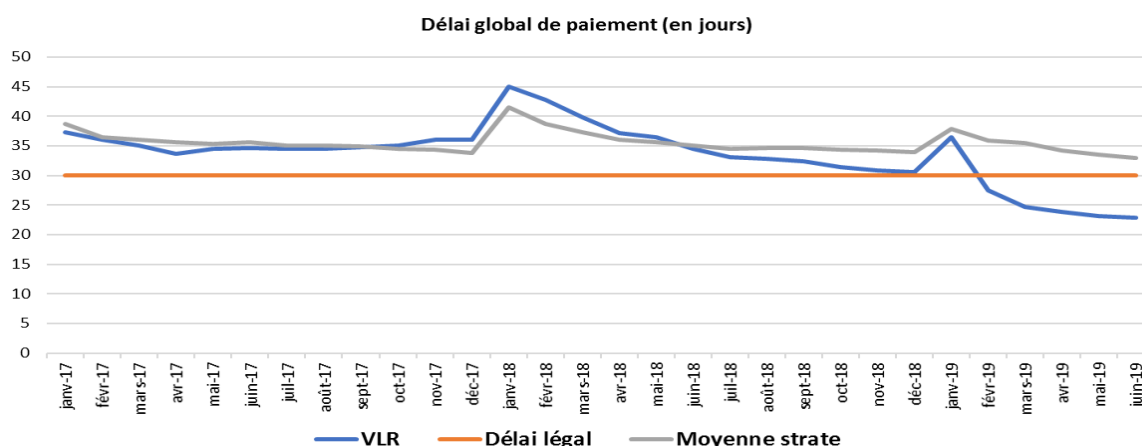
TOTAL COLLECTIVITE		Exercice	Nb de lignes de factures	Nb de lignes de factures engagées avant leur arrivée	Taux d'engagement
	TOUS SERVICES	2014	21 615	10943	50,63%
	Nombre de factures réel	2014	17192		
	TOUS SERVICES	2015	25 841	15605	60,39%
	Nombre de factures réel	2015	18753		
	TOUS SERVICES	2016	26 499	17357	65,50%
	Nombre de factures réel	2016	22369		
	TOUS SERVICES	2017	27 855	18488	66,37%
	Nombre de factures réel	2017	23848		
	TOUS SERVICES	2018	29 032	20227	69,67%
	Nombre de factures réel	2018	26303		

Source : la commune de La Rochelle

Afin de permettre l'amélioration de ce taux d'engagement, la direction des finances transmet régulièrement des tableaux de suivi des taux d'engagement et des délais de paiement aux directions opérationnelles. Depuis 2018, les factures arrivées sont centralisées à la direction des finances ce qui permet, lors du rapprochement, de constater l'existence ou non de l'engagement et de contribuer par conséquent à l'amélioration des taux d'engagement.

3.6.2 Le délai global de paiement

Le délai global de paiement des collectivités locales est aligné sur celui de l'État depuis le décret n° 2008-1355 du 19 décembre 2008, soit 30 jours. Celui-ci se décompose en deux parties : le délai de mandatement (20 jours pour les collectivités locales) et le délai de paiement accordé au comptable public (10 jours). Le défaut de paiement dans le délai règlementaire fait courir de plein droit, et sans autre formalité, des intérêts moratoires au bénéfice du fournisseur. La charte partenariale entre la ville de La Rochelle et le centre des finances publiques de La Rochelle municipale, en date du 19 décembre 2016, a fixé notamment comme objectif l'amélioration de l'efficacité des procédures à travers la maîtrise des délais de paiement et l'amélioration des conditions de recouvrement, en modernisant et en optimisant les chaînes de dépenses et de recettes.

Graphique n° 1 : Délai global de paiement (en jours)

Source : La commune de La Rochelle

Le délai global de paiement de la commune de La Rochelle est passé de 36,07 jours en décembre 2017³⁰, à 30,53 jours en décembre 2018, puis à 22,84 jours en juin 2019. Cela témoigne d'une nette amélioration avec un gain de 13,23 jours, en un an et demi. La dématérialisation de la chaîne comptable réalisée en novembre 2018 a permis de réduire le délai global de paiement notamment en accélérant le traitement des factures. Toutefois, cette nette progression est essentiellement due à l'amélioration du délai de paiement du comptable public et non à celui du délai de mandatement de la collectivité qui était en moyenne de 22 jours en 2016, 23 jours en 2017 et 2018 puis 20 jours en 2019.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate une nette amélioration du délai global de paiement et un délai de mandatement respectant à compter de 2019 le délai réglementaire de 20 jours.

3.6.3 Le niveau d'exécution des dépenses et des recettes

Au cours de la période 2014 à 2018, les taux de réalisation du budget principal en section de fonctionnement sont stables et élevés. En effet, ils atteignent en moyenne 104 % en recettes et 96 % en dépenses, dénotant une prévision sincère des charges et des produits.

Concernant les dépenses d'investissement, les taux de réalisation, comme souvent, sont moins élevés qu'en fonctionnement, avec une moyenne annuelle de 72 %. Ce taux atteste néanmoins de la capacité de la commune de La Rochelle à réaliser ses projets. L'écart entre les prévisions budgétaires et leur exécution se réduit légèrement si l'on tient compte des restes à réaliser, lesquels représentent en moyenne 14 % des crédits ouverts. Ces écarts de réalisation montrent donc une pratique de prévision budgétaire sincère.

Pour les budgets annexes, les taux d'exécution moyens en dépenses pour la section de fonctionnement sont globalement très satisfaisants excepté pour le budget annexe lotissement pour lequel les taux s'établissent à près de 34 %. S'agissant des dépenses d'équipement, les taux de réalisation moyens oscillent entre 39 % pour le budget annexe « centre technique municipal » et 85 % pour le « stationnement payant ». Ce constat plus mitigé pour les dépenses

³⁰ En 2017, une facture sur deux n'était pas mandatée dans le délai de 20 jours.

d'équipement des budgets annexes peut s'expliquer par la non pratique de la gestion pluriannuelle des crédits.

Tableau n° 5 : Taux d'exécution budgétaire moyen des dépenses et des recettes - budgets annexes

	MOYENNE DEPENSES REELLES			
	Fonctionnement	Charges rattachées	Investissement	restes à réaliser
Service de l'eau	91%	0%	53%	13%
Parcs de stationnement	87%	1%	57%	15%
Terrains de campings	79%	1%	41%	4%
Lotissements	34%	0%	50%	25%
Centre technique municipal	95%	0%	39%	7%
Stationnement payant	94%	1%	85%	14%
Total	80%	1%	54%	13%
	MOYENNE RECETTES REELLES			
	Fonctionnement	Charges rattachées	Investissement	restes à réaliser
Service de l'eau	101%	0%	104%	0%
Parcs de stationnement	112%	0%	101%	0%
Terrains de campings	93%	0%	100%	50%
Lotissements	122%	0%	-	-
Centre technique municipal	95%	0%	-	-
Stationnement payant	114%	0%	78%	0%
Total	106%	0%	-	-

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs 2014 à 2018

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate que si les prévisions de la section de fonctionnement apparaissent sincères, celles concernant la section investissement de certains budgets annexes sont en revanche surévaluées. Ces écarts résultent d'une surestimation de la capacité de la commune à faire face à de tels volumes d'investissement. Certains de ces budgets (lotissement, centre technique municipal) sont cependant aujourd'hui clôturés.

3.7 La gestion pluriannuelle des crédits

3.7.1 Le plan pluriannuel d'investissement

La ville de La Rochelle s'est dotée d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) uniquement pour le budget principal concernant la période 2016-2023. Il a été présenté aux élus à l'occasion du débat d'orientations budgétaires 2017 (délibération du 12 décembre 2016) mais n'a pas fait l'objet d'un vote formel. Il reste donc à ce stade un outil de pilotage interne, actualisé une fois par an, au moment de la préparation budgétaire. L'exécution du PPI ne fait donc pas l'objet d'un bilan annuel formalisé présenté aux élus mais simplement d'une présentation financière dans les rapports d'orientations budgétaires. Ce plan liste les investissements par axes prioritaires (3 axes prioritaires : une ville humaine et accessible à tous, une ville attractive

et rayonnante et une ville sûre et durable), par thématique³¹ et famille³². Le PPI établit pour chacun d'eux des prévisions de dépenses globales pour la période. Les données sont issues d'une base de données progicielle qui ne permet pas de manière automatique de restituer des éléments synthétiques. Des retraitements sont indispensables notamment sur les lignes de prévisions en investissement (autofinancement, cessions d'actifs, recettes d'investissement diverses et virement à la section de fonctionnement). Les prévisions de recettes sont également globalisées (emprunt, FCTVA, autofinancement) sur la période sans précision de l'opération à laquelle elle se rapporte, hormis les recettes de subventions obtenues pour le financement d'une opération qui lui sont affectées et qui apparaissent sur la même ligne que les dépenses. Le PPI ne mentionne pas non plus les coûts de fonctionnement associés.

La ville ne dispose pas de plan pluriannuel de fonctionnement étant précisé que la prospective financière élaborée en début de mandat permet de soumettre aux élus différents scénarios d'évolution des dépenses de fonctionnement. A l'issue, les élus choisissent l'un des scénarios qui sera la pierre angulaire de la politique budgétaire menée sur les dépenses de fonctionnement. La construction des budgets annuels se fait ensuite dans le respect de la trajectoire qui a été définie, celle-ci pouvant être actualisée pour tenir compte des événements imprévisibles et des résultats de gestion.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite à une amélioration de l'ingénierie financière du PPI permettant une meilleure articulation entre la base progicielle Coriolis et le PPI. La commune pourrait également envisager d'adopter un logiciel de prospective financière.

Le maire a indiqué dans sa réponse que : « *Les opérations importantes, comme le préconise la Chambre, avec une estimation des impacts de fonctionnement (dépenses et recettes) pourront prendre effet avec la mise à jour et l'allongement du PPI (2021 - 2026). De surcroît, la collectivité envisage d'y ajouter les impacts environnementaux.* ».

Recommandation n° 4 : Détailler l'actuel plan pluriannuel d'investissement, pour chaque opération majeure, en faisant figurer les coûts de fonctionnement estimés, pour présentation à l'assemblée délibérante.

3.7.2 L'absence de recours à la gestion par autorisations de programme et crédits de paiement

Selon les dispositions du paragraphe I de l'article L. 2311-3 du CGCT, « *Les dotations budgétaires affectées aux dépenses d'investissement peuvent comprendre des autorisations de programme et des crédits de paiement. Les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées [...]* ».

³¹ Action éducative, action sociale et familiale, programme de renouvellement des quartiers, pratique sportive, pratique culturelle, patrimoine-attractivité et commerce, environnement et cadre de vie, aménagement urbain, sécurité des habitants, les nouvelles mobilités, modernisation des services et équipements, outils de projection et de suivi.

³² Plan d'entretien et de renouvellement, opérations individualisées ou opérations financières.

Bien que la commune de La Rochelle considère qu'il existe bien une vision à moyen termes de l'évolution financière des projets d'investissement, elle n'a pas mis en place une réelle gestion pluriannuelle de ses crédits au sens d'une gestion en autorisation de programme et crédits de paiement associés. En effet, la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement est utilisée par la ville à des fins de gestion interne uniquement. Ceci lui permet de disposer d'une base de données pluriannuelle de tous les investissements dans le système d'information. Chaque programme est rattaché à une autorisation de programme, elle-même rattachée à une famille (plan d'entretien et de renouvellement, opérations individualisées ou opérations financières). Ces familles sont également utilisées dans le PPI. La mise en place d'autorisations de programme et de crédits de paiement votés au conseil municipal est cependant envisagée par la commune qui considère néanmoins qu'elle s'avère administrativement lourde et source de complexité budgétaire impliquant un suivi administratif et budgétaire important et donc des moyens humains adaptés. La commune envisage de commencer par les opérations les plus importantes du prochain mandat lorsque l'actualisation du PPI aura été faite.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite la commune à développer le recours aux autorisations de programme et aux crédits de paiement notamment aux opérations les plus importantes.

3.8 Le suivi du patrimoine

3.8.1 Une connaissance du patrimoine à poursuivre

La ville de La Rochelle est propriétaire d'un vaste patrimoine d'environ 40 hectares de surface bâtie. Dans le cadre de la démarche d'établissement d'un schéma directeur immobilier, une étude menée en 2015, sur une durée de 18 mois, a permis d'établir un diagnostic foncier et financier du patrimoine immobilier de la commune. L'objectif était de définir une stratégie permettant d'optimiser l'ensemble du parc immobilier. Différents constats ont pu être posés tant en termes de niveau d'entretien, de rénovation et mises aux normes des bâtiments que de situation occupationnelle des locaux. Au vu de cet état des lieux, la ville de La Rochelle a pu identifier les bâtiments à conserver et à rénover, et ceux à céder. Par ailleurs, cet état des lieux a été l'occasion de réaliser une mise à jour des charges induites, principalement les charges de fluides, à refacturer dans le cadre de passation de nouvelles conventions de mises à disposition patrimoniale à un tiers.

L'analyse du patrimoine foncier réalisé gagnerait à l'établissement d'un document synthétique visant à permettre le rapprochement des coûts d'utilisation et d'entretien des bâtiments, de l'utilisation qui en est faite par la collectivité pour ses services ou pour la mise à disposition à un tiers.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite la commune à veiller au fur et à mesure des mises à jour des conventions de mise à disposition du patrimoine à bien intégrer la prise en compte des charges à refacturer de façon à ce que l'ensemble de ces conventions intègre les charges induites.

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Le premier est chargé plus spécifiquement du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire, registre justifiant la réalité physique des biens. Le second est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce

titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. L'inventaire et l'état de l'actif ont des finalités différentes mais doivent correspondre.

Le chantier de dématérialisation des pièces justificatives a révélé des insuffisances de procédures dans la gestion de l'actif immobilisé, en particulier des biens immobiliers. La commune a pris pour objectif de partir de la base de données du schéma directeur immobilier, pour l'intégrer dans le progiciel « Coriolis » en conférant un numéro unique d'inventaire à chaque bien, en lien direct avec l'exécution comptable. La prochaine étape devra être le rapprochement de l'inventaire physique de la commune et de l'état de l'actif figurant dans le compte de gestion. Ce chantier est programmé, en lien avec la trésorerie municipale de La Rochelle, ce qui devrait aboutir à la mise en place de nouveaux processus au cours de l'année 2020.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-aquitaine relève les travaux poursuivis en 2018 à l'occasion de l'attribution de numéros d'inventaire dans l'outil de gestion financière mais observe toutefois l'absence d'un inventaire physique tenu par l'ordonnateur.

Le maire a indiqué dans sa réponse à la chambre que : « *L'amélioration de la gestion comptable de l'actif immobilisé est un objectif de la direction des finances pour les années à venir. Sur le plan immobilier, la démarche vise à disposer de la base complète des biens et de leur évaluation financière lors de la mise à jour du schéma directeur immobilier envisagé en 2021. Suivra le classement par compte de cette évaluation afin de confronter les résultats aux éléments d'actif du comptable et organiser la mise en concordance des données.* ».

Recommandation n° 5 : Finaliser la réalisation d'un inventaire physique des éléments d'actifs détenus par la collectivité et sa concordance avec l'état d'actif suivi par le comptable.

3.8.2 Un montant d'immobilisations en cours trop important en début de période

En vertu de l'instruction budgétaire et comptable M14³³, « Le compte 23 - Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice qu'il s'agisse d'avances versées avant justification des travaux (comptes 237 et 238), ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux (comptes 231, 232 et 235) ». Ainsi, en fin d'exercice, le compte 23 fait apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas achevées. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231, 232 et 235 doivent être virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire afin de pouvoir établir un état actualisé de l'actif. L'intégration des immobilisations achevées déclenche leur amortissement dans l'hypothèse d'immobilisations amortissables. Au cours de la période 2014 à 2018, les comptes d'immobilisations en cours de la commune ont été successivement débités et crédités tout au long de la période examinée.

Tableau n° 6 : Les immobilisations en cours du budget principal et des budgets annexes

Compte 23-Immobilisations en cours – solde

³³ Tome 1, titre 1, chapitre 2, classe 2, compte 23, p.34

En €	2014	2015	2016	2017	2018
BP	189 642 119	104 944 250	115 641 536	27 250 931	50 816 474
BA service eau	10 521 792	4 639 792	6 879 929	6 549 399	8 305 075
BA Parcs stationnement	1 652 813	1 847 345	1 870 342	29 302	259 243
BA Camping	-	-	-	-	-
BA Lotissement les géraniums	-	-	-	-	-
BA CTM	785 970	866 538	-		

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes administratifs 2014 à 2018

Les trois ratios figurant dans le tableau ci-dessus permettent de s'assurer que les écritures de transfert sont passées dans les délais attendus : si tel est le cas, les deux premiers ne doivent que ponctuellement excéder une année et le troisième, exprimé en pourcentage, doit rester faible.

Tableau n° 7 : Immobilisation en cours – budget principal

Immobilisations en cours	2014	2015	2016	2017	2018
Immobilisations corporelles en cours - Solde (A)	189 442 786	104 710 267	115 290 279	26 917 541	50 564 114
Immobilisations corporelles en cours - Flux (B)	26 220 270	10 720 906	9 632 058	26 917 541	23 646 574
Travaux en régie-immobilisations corporelles (C)	0	0	0	0	0
Immobilisations corporelles - Solde (D)	485 998 296	585 118 536	601 145 454	716 051 709	719 078 433
Solde des immo en cours/Dépenses d'équipement de l'année (y c. tvx en régie)	7,38	6,58	5,92	0,85	1,68
Flux des immo en cours/Solde des immo en cours [(B) / (A)]	0,14	0,10	0,08	1,00	0,47
Solde des immo en cours/Solde des immo corporelles [(A) / (D)]	39,0%	17,9%	19,2%	3,8%	7,0%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

En dépit des écritures de transferts, le premier ratio qui rapporte le solde des immobilisations en cours sur les dépenses d'équipement de l'année demeure, hormis pour 2017, en permanence supérieur à une année ; il avoisine même 6,63 années en moyenne sur la période 2014 à 2016. Ce niveau est dû probablement aux insuffisances de procédures relevées dans la gestion de l'actif immobilisé (cf. § 3.8.1. - *La connaissance du patrimoine*).

3.9 Des régies d'avances et de recettes non contrôlées par l'ordonnateur

La commune de La Rochelle disposait sur la période sous revue de trente-neuf régies dont six ont été clôturées : vingt-huit de recettes, huit d'avances et trois mixtes. Leur liste figure en annexe 2. L'ordonnateur ne procède à aucun contrôle des régies et s'en remet exclusivement au comptable. Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article R. 1617-17 du CGCT, les régisseurs sont soumis aux vérifications « du comptable public assignataire et de l'ordonnateur

ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés ». L'instruction codificatrice n° 06- 031- A- B-M du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, précise en outre que le contrôle sur place de l'ordonnateur ou de son délégué doit s'exercer selon les périodicités et modalités déterminées par ces autorités permettant de s'assurer du bon fonctionnement des régies. Les instructions de la direction des finances publiques n° 2012-12-7596 du 28 janvier 2013 relative à la sécurisation des régies et des dépenses du secteur public local et 2013-05-1118 du 5 juin 2013 relative aux consignes actualisées de contrôle des régies de recettes, aménagent sans l'abroger les dispositions de l'instruction n° 06-031-ABM du 21 juin 2006 en prescrivant un contrôle tous les deux ans des régies « à risques » et tous les six ans des régies aux risques moins importants. Il incombe donc à l'ordonnateur d'exercer des contrôles réguliers, différents de ceux du comptable.

La chambre relève que les régies instituées par la commune ne font pas l'objet de contrôles réguliers par l'ordonnateur, en méconnaissance de l'article R. 1617-17 du CGCT.

Le maire a indiqué dans sa réponse à la chambre que *« les contrôles de régie sont actuellement effectués par la Trésorerie de La Rochelle. La direction des finances est chargée de la gestion administrative des régies. Il est pris bonne note de cette recommandation qui pourrait être mise en œuvre progressivement, en lien avec la Trésorerie. »*.

Recommandation n° 6 : Faire procéder par le service des finances à des contrôles réguliers sur pièces et sur place des régies d'avances et de recettes.
--

4 LA POLITIQUE CULTURELLE DE LA COMMUNE DE LA ROCHELLE

4.1 Le contexte des politiques culturelles de la ville de La Rochelle

4.1.1 La présentation du paysage culturel rochelais

Ville maritime à fort potentiel touristique, La Rochelle bénéficie d'une offre culturelle abondante au regard de sa taille, tant dans le domaine des arts visuels que des arts plastiques ou du spectacle vivant. Outre la présence d'événements majeurs comme Les Francfolies (150 000 spectateurs) ou le festival international du Film (85 000 spectateurs), La Rochelle dispose d'institutions culturelles de premier plan. Parmi les équipements culturels municipaux figurent notamment un centre chorégraphique national (CCN), un centre national des arts de la rue et de l'espace public (CNARep), des espaces de création et d'exposition (carré Amelot, Chapelle des Dames Blanches) et 5 musées municipaux, dont 4 labélisés « musée de France » (muséum d'histoire naturelle, musée des Beaux-Arts, musée d'Orbigny-Bernon et musée du Nouveau Monde), les 4 médiathèques municipales (3 de quartier et 1 hospitalière). Les équipements culturels transférés à la communauté d'agglomération de La Rochelle (CDALR) sont une scène nationale (La Coursive), un conservatoire de musique et de danse à rayonnement départemental et la médiathèque communautaire Michel Crépeau. Une scène de musiques actuelles (La Sirène) a été créée par la CDALR.

L'implication du territoire rochelais en matière culturelle est attestée par la labellisation de 4 établissements culturels : La Cursive, La Sirène, Le CCN et le CNAREp. Ces labels délivrés par le ministère de la Culture participent largement à l'attractivité culturelle de la ville. Ils sont les pivots de certains secteurs, notamment en matière de spectacle vivant, de danse et de musique. 4 musées bénéficient en outre de l'appellation « musée de France », qui reconnaît la qualité des collections conservées, donne une visibilité nationale aux établissements labellisés et offre la possibilité de subventions de la part de l'État.

La population rochelaise bénéficie d'un niveau relativement élevé de dépenses culturelles. Si les dépenses culturelles de la ville de La Rochelle se situent dans la moyenne régionale (113 €/habitant contre 116 €/habitant pour une commune de la strate démographique), les dépenses culturelles de la CDLAR se révèlent particulièrement élevées du fait des équipements transférés (68 €/habitant contre 33 €/habitant pour un EPCI de la strate démographique). Au total, la ville et la communauté d'agglomération dépensent environ 20 M€ pour la culture. Cependant, La Rochelle est confrontée, comme l'ensemble des autres communes, à un contexte budgétaire de plus en plus contraint³⁴. Les dépenses de fonctionnement de la ville de La Rochelle pour la culture s'élèvent à 8 399 245 € en 2018, soit 7,5 % du budget total de fonctionnement de la ville. Ce budget est en légère hausse par rapport aux exercices précédents (+5,2 % par rapport à 2016) mais se situe en-dessous des niveaux atteints en 2014 et 2015.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine relève la richesse de l'offre culturelle du territoire Rochelais et son rayonnement, qui impliquent un niveau de dépenses culturelles par habitant correspondant à la moyenne des communes de sa strate, alors que l'intercommunalité rochelaise enregistre des dépenses culturelles s'élevant au double des EPCI comparables.

4.1.2 Les assises de la culture

La municipalité a choisi en 2015 de lancer une initiative participative. Ce projet visait à compléter un premier document d'orientation de la politique culturelle, élaboré en novembre 2014 par les élus en charge de la culture. Pour le lancement de ses assises de la culture, la ville de La Rochelle a bénéficié du soutien et de l'accompagnement méthodologique de *L'Agence culturelle Poitou-Charentes (Nouvelle-Aquitaine depuis 2017)*. Les assises de la culture ont réuni 6 forums participatifs en 2015, composés de 350 personnes autour de thématiques comme « redécouvrir la ville », « réinventer les coopérations » ou « goûter à la culture ». Simultanément, un blog et une page Facebook dédiés ont permis de partager informations et contributions individuelles ou collectives. Des groupes de travail thématiques se sont également réunis dans le prolongement des forums participatifs. Après une première réunion publique de restitution des forums participatifs, les orientations de politiques culturelles de la ville ont été présentées, le 16 décembre 2015, selon 3 axes :

- *révéler La Rochelle* : valoriser ses atouts et développer le potentiel du territoire rochelais. Les priorités municipales incluaient la recherche d'une meilleure compréhension de la ville à travers ses patrimoines, le renforcement de l'attractivité touristique par l'atout patrimoine et l'affirmation de l'identité artistique et culturelle de la ville ;

³⁴ Dans le cadre de son contrat financier avec l'État, la ville de La Rochelle s'est engagée à ne pas dépasser un taux de croissance des dépenses de fonctionnement de 1,2 % par an, inflation comprise.

- *inventer demain* : assimiler les mutations culturelles contemporaines. Les priorités municipales incluaient l'irrigation des différentes politiques publiques, le renforcement des croisements artistiques et des coopérations, le dialogue des territoires à l'échelle de l'agglomération et l'investissement de nouveaux terrains d'action ;
- *adapter les moyens* dans la transparence. Les priorités municipales incluaient une plus grande lisibilité de la politique culturelle municipale, une structuration de la communication et de l'échange, un repositionnement des outils municipaux de l'action culturelle et l'exploration de nouvelles voies pour soutenir les arts et la culture.

A la suite des assises, la municipalité a souhaité poursuivre cette démarche de mise en partage du processus de conception des politiques culturelles. Elle a également mis en place un suivi des réalisations des priorités politiques dégagées lors des assises. Ce bilan est présenté aux élus et distingue les actions réalisées des actions programmées ou en cours. S'il donne à voir l'ampleur du travail accompli par la municipalité en matière culturelle, il ne permet cependant pas une pleine appréciation du degré de mise en œuvre des orientations issues des assises. Il se contente en effet de lister les actions entreprises ou projetées sans introduire de critères de hiérarchisation ou d'évaluation de leur efficacité. La multiplication des actions énumérées rend difficile toute analyse synthétique de la politique culturelle municipale, et donc l'identification de ses angles morts ou de ses axes de perfectionnement. Il conviendrait dès lors d'approfondir ce dispositif d'évaluation de la politique culturelle municipale en développant des indicateurs quantitatifs de mise en œuvre et des bilans qualitatifs sur les actions-clés de la municipalité.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite la collectivité à développer des indicateurs chiffrés permettant de suivre la mise en œuvre des orientations politiques issues des assises de la culture ou de leur réactualisation.

4.1.3 Les délégations aux élus en charge de la culture

Les services culturels de la ville interagissent avec 3 élus qui disposent d'une délégation de fonction dans le domaine culturel : le 6^e adjoint à la culture ; le conseiller délégué chargé du tourisme et délégué auprès de l'adjoint à la culture dans ses fonctions relatives aux musées municipaux ; et la conseillère déléguée chargée du spectacle vivant, des arts visuels et audiovisuels et des pratiques artistiques et culturelles. En pratique, l'exercice des fonctions des élus ne correspond pas toujours au périmètre prévu par les arrêtés de délégation de 2014. Tel est en particulier le cas du conseiller délégué chargé du tourisme. Ce transfert³⁵ de compétence, s'agissant de la commune de La Rochelle, a eu pour conséquence de priver le conseiller délégué chargé du tourisme de son domaine de délégation originel. Celui-ci s'est recentré sur des fonctions relatives aux musées municipaux, sans qu'un nouvel arrêté de délégation ne vienne redéfinir son portefeuille pour l'accorder à la nouvelle répartition des compétences issue de la loi NOTRé.

³⁵ En effet, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRé, a transféré aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre la compétence de « promotion du tourisme, dont la création d'offices du tourisme ». Cette compétence touristique intercommunale est désormais inscrite parmi la liste des compétences obligatoires des EPCI à l'article L. 5216-5 du code général des collectivités territoriales.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite la ville à réfléchir à une mise à jour des délégations des élus afin d'assurer une meilleure correspondance entre le périmètre des portefeuilles et leur exercice.

4.1.4 Les relations avec les partenaires de la ville

4.1.4.1 Les relations avec les services de l'État

La ville de La Rochelle entretient de nombreuses relations avec les services de l'État sur le plan culturel. D'une part, elle est signataire des conventions suivantes avec la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) : la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens relative au centre chorégraphique national (2019-2021) ; la convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens relative au centre national des arts de la rue et de l'espace public (2017-2020) ; la convention pour le développement de l'éducation artistique et culturelle sur le territoire rochelais (2018-2021). D'autre part, au-delà d'une présence commune aux conseils d'administration du centre chorégraphique national (CCN) et du centre national des arts de la rue et de l'espace public (CNAREp), la ville de La Rochelle et l'État ont organisé ou organisent des groupes de travail conjoints sur les questions suivantes :

- le comité de pilotage du dispositif d'éducation artistique P[art]cours ;
- le projet de restructuration de la friche du Gabut (incluant le CNAREp) ;
- le rapprochement entre l'association « Les Eclats » et le centre de développement chorégraphique national – La Manufacture à Bordeaux.

Enfin, la ville, la CDALR et les services de l'État ont conclu un pacte culturel en 2015 qui visait à maintenir les subventions de l'État aux labels présentant un intérêt pour le territoire et le réseau des acteurs culturels. Le bilan du pacte culturel n'a cependant pas été communiqué à la ville.

4.1.4.2 Les relations avec la communauté d'agglomération de La Rochelle

Les relations entre la ville et la communauté d'agglomération sur les volets culturels sont à la fois plus nécessaires et moins institutionnalisées. En effet, la CDALR ne bénéficie d'aucun transfert de compétence en matière culturelle, comme par exemple la lecture publique ou l'enseignement artistique ; elle s'est uniquement vue transférée 4 équipements culturels municipaux.

Des coopérations en matière culturelle existent cependant entre La Rochelle et son intercommunalité. Au niveau politique, l'adjoint à la culture et conseiller communautaire, a mis en place une commission « culture » pour approfondir ce dialogue et réunir tous les adjoints à la culture de la CDALR. Cette commission s'est déjà réunie à quelques reprises. Au niveau administratif, les services culturels municipaux sont dans une situation d'interaction constante avec les équipements culturels communautaires. Tel est notamment le cas avec la médiathèque communautaire « Michel Crépeau », qui partage nombre de ressources techniques, numériques et financières avec les médiathèques municipales.

Les relations entre la ville et la CDALR pourraient cependant s'approfondir dans les prochaines années du fait d'un possible transfert à l'intercommunalité de nouveaux équipements culturels comme les musées ou d'une possible mutualisation des services de la médiathèque intercommunale et des médiathèques de la ville-centre. On peut également relever

que la CDALR mène actuellement une étude d'opportunité et de définition d'un équipement accueillant de l'évènementiel sur le territoire intercommunal. La ville de La Rochelle participe à ce projet puisqu'elle est signataire d'une convention de groupement de commandes et qu'elle est associée aux comités techniques et de pilotage.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate qu'en dépit de l'existence de multiples coopérations entre la ville de la Rochelle et son intercommunalité en matière culturelle, les services culturels municipaux ne disposent pas d'un interlocuteur référent au niveau directeur à la CDALR pour la culture en dehors du directeur général des services par intérim.

4.1.4.3 Les relations avec l'office de tourisme de La Rochelle

Depuis le 1^{er} janvier 2017, la communauté d'agglomération de La Rochelle exerce la compétence de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion de zones d'activité touristique, ainsi que la compétence en matière de promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme, en application de la loi NOTRe. Ainsi, une entité de promotion touristique a notamment été créée : l'office de tourisme communautaire de La Rochelle, compétent sur 27 communes du territoire communautaire.

19 fiches-actions ont été élaborées en 2017 avec un calendrier de réalisation pour mettre en œuvre de manière opérationnelle ces grandes orientations de stratégie touristique. L'une de ces fiches-actions concerne spécifiquement la valorisation culturelle et historique du patrimoine rochelais et propose de diversifier les offres existantes vers des prestations plus ludiques et de réunir les sites de visite et les musées autour de parcours de découverte. Une autre porte sur l'élaboration d'une stratégie de marketing touristique pour l'agglomération, qui devra veiller à favoriser le modèle partenarial pour une coopération renforcée entre les offices, les partenaires institutionnels et les prestataires, pour une stratégie marketing partagée et efficace.

La gestion de l'office de tourisme communautaire a été déléguée le 1^{er} janvier 2017 à « La Rochelle Tourisme & Evénements » par la CDALR. « La Rochelle Tourisme & Evénements » est une société d'économie mixte (SEM) qui, fin 2014, s'était déjà vue confier par la ville de La Rochelle les missions d'accueil et d'information touristique, ainsi que les actions de promotion de la ville.

La collaboration entre cet office de tourisme et les services culturels municipaux demeure insuffisamment développée. Ainsi, l'office de tourisme mène peu d'actions conjointes avec la direction de la culture et du patrimoine de la ville, alors que les synergies entre les deux acteurs sont potentiellement nombreuses. Selon l'office de tourisme, les guides de l'office pourraient être amenés à davantage intervenir dans les musées en complément de l'offre portée par les personnels des musées ; l'office pourrait être intégré dans la mise en marché de l'hôtel de ville par une offre de guidage ou des parcours scénographiés ; la co-construction des parcours de visite de la ville pourrait être renforcée ; l'office pourrait enfin apporter son expertise aux musées en termes de connaissance des attentes des clientèles. Par ailleurs, des projets communs pourraient unir la direction de la culture et du patrimoine (DCP) et « La Rochelle Tourisme & Evénements » autour de l'accueil d'artistes, puisque cette dernière dispose d'un lieu d'exception pour les expositions et organise déjà des biennales.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate qu'il existe une vraie complémentarité entre l'expertise culturelle de la DCP et l'expertise touristique et événementielle de l'office du tourisme, qui demande néanmoins à être approfondie pour accroître la visibilité et la valorisation du patrimoine rochelais.

Il semble que le transfert de la compétence « tourisme » à la CDALR exige une réflexion commune et une synergie entre l'office de tourisme et les services culturels municipaux, particulièrement les musées. Ces derniers n'estiment être pas suffisamment valorisés par l'office de tourisme et se montrent prudents quant à l'apport d'un regard externe et éloigné de leur expertise métiers. Les musées gagneraient pourtant à développer des synergies avec l'office de tourisme, notamment à travers l'établissement de relations partenariales. En effet, l'office de tourisme distingue les opérateurs touristiques partenaires, des opérateurs simplement référencés. Là où les seconds ne disposent que d'une visibilité minimale sur le site internet de l'office, les premiers disposent de nombreux avantages, dont les suivants :

- participation à des rencontres professionnelles et des actions partagées ;
- visibilité accrue sur le site internet de l'office avec une fiche informative détaillée (descriptif de l'offre, mise en avant des labels et autres réseaux, photos, géolocalisation, tarifs...) ;
- dépôt des flyers dans l'espace documentaire à l'office ;
- intégration dans la brochure « La Rochelle Passion » et partenariat avec les cartes « La Rochelle Passionnément » (à destination des habitants ambassadeurs de la ville) et « La Rochelle Pro » (à destination des partenaires de l'office dans le cadre de la découverte de l'offre du territoire) ;
- intégration au City-Pass (passeport qui permet la découverte de sites rochelais incontournables et donne accès aux transports publics pour 24h, 48h ou 72h) ;
- billetterie disponible à l'office de tourisme avec une commission à 10 % au lieu de 15 % et réservation en ligne.

Il faut certes noter que les musées, en tant que points d'appui pour la destination rochelaise et son positionnement patrimonial et urbain, sont intégrés dans certains de ces dispositifs, à savoir le City-Pass et les cartes « La Rochelle Passionnément » et « La Rochelle Pro ». Néanmoins, la visibilité en ligne des musées demeure réduite. En outre, les musées comme « portes d'entrée » bénéficieraient d'une remise de 50 % sur l'ensemble des prestations de l'office de tourisme, ce qui ramènerait le coût d'un partenariat à 125 € HT par musée au lieu de 250 € HT. Au vu du potentiel de progression des musées pour la captation des publics touristiques d'une part, et de la valeur ajoutée du statut d'opérateur partenaire d'autre part, il semble qu'une réflexion devrait être engagée sur l'intérêt pour les musées municipaux d'établir un partenariat avec l'office de tourisme.

Le président de la communauté d'agglomération a indiqué dans sa réponse à l'extrait qui lui a été adressé « *qu'il est pris acte pour l'avenir de mieux flécher l'impact des politiques culturelles en lien avec la compétence tourisme.* »

Recommandation n° 7 : Approfondir la collaboration entre la direction de la culture et du patrimoine et l'office de tourisme de la communauté d'agglomération de La Rochelle, et engager une réflexion sur l'intérêt pour les musées municipaux d'obtenir le statut d'opérateur partenaire de l'office de tourisme.

4.2 L'organisation de la direction de la culture et du patrimoine et les moyens consacrés : budget, effectif

4.2.1 Une organisation rénovée à encadrer au travers d'un projet de direction

L'organisation des services culturels a largement évolué entre 2013 et 2019. En 2013, l'ensemble de ces derniers se trouvait sous la responsabilité unique d'un directeur des affaires culturelles (DAC). Désormais, les fonctions du DAC ont été dissociées et réparties entre la directrice de la culture et du patrimoine (DCP) et le chef de service de l'action culturelle / directeur adjoint. Ce dernier a en charge le service de l'action culturelle, le carré Amelot et la Maison des Ecritures, tandis que la DCP supervise directement les médiathèques, les musées et les archives. Ces changements internes ont été accompagnés de l'évolution des chargés de missions de catégorie B à A et du dédoublement des fonctions de direction sur 2 postes.

Cette réorganisation permet une meilleure coordination au sein de la direction et un découplage qui a débouché sur des projets transversaux entre services. Auparavant, la charge de travail du DAC ne lui permettait pas, en effet, d'aller au-delà de la simple supervision des services rattachés. Un secrétariat de direction a également été créé par redéploiement interne pour assister la directrice dans la coordination des services. Outre le rattachement du carré Amelot et de la Maison des Ecritures à la DCP, les agents chargés de projet au sein du service de l'action culturelle sont désormais de catégorie A.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine relève la meilleure coordination entre services culturels municipaux permise par la réorganisation de la DCP.

A ce jour, la direction de la culture et du patrimoine ne dispose pas d'un projet de direction, même si celui-ci est envisagé à moyen terme. S'il suit les orientations posées par les assises de la culture, ce projet de direction devra prendre en compte les deux axes stratégiques posés par la collectivité dans sa réflexion de 2015. S'agissant du volet de la *culture* (accompagner, porter/animer et permettre le développement des projets des acteurs culturels et le développement des publics), le projet de direction devra notamment prendre en compte l'impact des projets des nouveaux acteurs culturels (le centre national des arts de la rue et de l'espace public et le centre de développement chorégraphique national) ainsi que les nouveaux sites comme la villa « Fort Louis » pour la maison des écritures, la friche du Gabut pour le CNAREP et le carré Amelot ou le programme de rénovation urbaine du quartier de Villeneuve-les-Salines où sera installée la future médiathèque. S'agissant du volet du *patrimoine* (valoriser les atouts et développer le potentiel du territoire rochelais, comprendre la ville à travers ses patrimoines qui participent de son identité et de son attractivité), le projet de direction devra notamment s'appuyer sur les conclusions de la mission sur la réorganisation des musées confiée à la conservatrice du muséum d'histoire naturelle. En considérant tous les patrimoines, tant immatériels que bâtis, il devra également proposer de nouvelles clés de compréhension de l'histoire de la ville (médiation, parcours). A ce titre, la réouverture de l'hôtel

de ville, la réhabilitation du musée des Beaux-Arts et l'inscription d'un projet d'art et histoire prenant en compte des espaces d'interprétation sont autant de projets à mettre en œuvre pour y concourir.

L'établissement du projet de direction doit permettre de fournir des objectifs communs et un cadre unifié pour guider l'ensemble des actions des services culturels municipaux. Le projet de direction a donc vocation à être un document de référence pour tous les agents culturels de la ville. Il est à ce titre un préalable nécessaire pour la bonne élaboration des projets de service dans les établissements qui n'en sont pas encore dotés, comme le carré Amelot ou les musées. Il serait donc utile que la direction de la culture et du patrimoine détermine un calendrier précis pour l'établissement du projet de direction.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite à élaborer un projet de direction pour la direction de la culture et du patrimoine.

La direction de la culture et du patrimoine n'a pas non plus élaboré de rapport d'activité global pour la fonction culture. Le rapport d'activité est pourtant un document essentiel pour présenter aux citoyens les grandes actions entreprises par la collectivité, réaffirmer les priorités municipales, et prendre le temps de l'analyse et de l'évaluation (par exemple en définissant des indicateurs de performance pour chaque service suivis d'année en année). Il peut être un réel outil de management participatif au sein des services et un outil de transparence et d'information à destination des citoyens.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite à produire chaque année un rapport d'activité des services culturels municipaux.

4.2.2 Le caractère exhaustif du périmètre budgétaire de la fonction culture

Une baisse des dépenses de fonctionnement de la ville en 2014-2016 est constatée du fait principalement de l'intégration du budget annexe CTM³⁶ dans le budget principal et donc de l'arrêt de la refacturation des coûts de logistique au budget culturel. En neutralisant cet effet, la baisse de budget revient à 448 000 € (et non pas 1 M€). La ville a renoué avec une légère tendance haussière depuis 2016 (+5,2 %) portant le budget culture à 8 399 245 € en 2018, soit 7,5 % de son budget total de fonctionnement. Sont ici incluses à la fois des dépenses concernant des équipements municipaux (médiathèques, musées, carré Amelot, archives), des crédits de services (direction des affaires culturelles) et des attributions de subventions (Francofolies, ludothèques, théâtres). Parmi les dépenses de fonctionnement, les postes les plus importants concernent les médiathèques municipales avec 1 298 393 € en 2018, le muséum d'histoire naturelle avec 1 281 620 €, les musées d'art et d'histoire avec 1 156 974,44 €, le musée maritime avec 1 076 011 €, le carré Amelot avec 643 082 €, la direction des affaires culturelles avec 615 371 €, le festival des Francofolies avec 437 465 €, les archives municipales avec 328 093 €, la ludothèque avec 322 242 € et les théâtres avec 242 851 €. Les frais de personnel et les subventions représentent la majeure partie des dépenses culturelles de la ville.

Les recettes liées à la culture s'élèvent quant à elles à 1 147 197 € en 2018, ce chiffre fluctuant entre 1 et 1,5 M€ depuis 2014. Ces recettes proviennent principalement des redevances et des droits des établissements culturels (219 138 € du musée maritime en 2018 ; 102 529 € du muséum d'histoire naturelle ; 88 663 € du carré Amelot), mais elles ont d'autres sources variées : la dotation de la communauté d'agglomération pour la promotion de la lecture

³⁶ Centre technique municipal

publique (69 433 €), les droits de stationnement et de location pour le festival des Francofolies (64 183 €), ou bien les revenus issus de la location de bâtiments du musée maritime (51 336 €). Les recettes de fonctionnement couvraient 13,7 % des dépenses de fonctionnement en 2018, contre 13,3 % en 2014 et 18,8 % en 2016.

Les dépenses d'investissement de la ville de La Rochelle pour la culture s'élèvent à 1 208 747 € en 2018. Ce budget d'investissement a connu une baisse marquée et soutenue jusqu'en 2017 après que le seuil des 4 M€ ait été dépassé en 2014, du fait des travaux d'aménagement et de restauration préalables à l'ouverture du musée maritime. Le projet de déménagement des archives municipales à Mireuil (447 917 € en immobilisations corporelles et constructions) explique l'essentiel du rebond des dépenses d'investissement en 2018 (+ 181 % par rapport à 2017). Les recettes d'investissement s'élèvent quant à elles à 213 644 € en 2018, un chiffre relativement stabilisé sur la période. Elles proviennent principalement de subventions de la direction régionale des affaires culturelles : 56 916 € pour l'entretien du patrimoine maritime du musée maritime ; 50 014 € pour la restructuration des musées d'art et d'histoire.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate que la hausse des dépenses municipales liées à la culture est maîtrisée depuis 2014.

La comptabilisation des moyens municipaux consacrés à la culture est dans l'ensemble détaillée et précise. Elle n'est cependant pas exhaustive. Le chantier de restauration de l'hôtel de ville de La Rochelle en cours depuis 2013 n'est pas rattaché à la section des dépenses d'investissement culturelles. Surtout, les moyens budgétaires consacrés à la sécurité des événements culturels n'apparaissent pas dans les dépenses de fonctionnement culturelles. Les frais de gardiennage des différents établissements culturels de La Rochelle y sont certes inclus pour un total de 20 998 € en 2018. Toutefois les coûts induits par la prise en charge directe de la sécurité des événements culturels par le service de sécurité de la ville ne sont pas pris en compte. Ce dernier mobilise en effet des agents et des véhicules pour sécuriser l'espace public aux abords des grands événements, spécifiquement la fête de la Musique et le festival des Francofolies.

En 2019, d'après le service de sécurité de la ville, la fête de la musique a nécessité le déploiement d'agents municipaux pour 255 heures et un coût total de 22 225 €, auquel il faut ajouter 5 546 € de prestation à des agents de sécurité extérieurs. Le festival des Francofolies a quant à lui nécessité le déploiement d'agents municipaux pour 541 heures et un coût total de 50 891 €, auquel il faut ajouter 21 948 € de prestation à des agents de sécurité extérieurs. Il convient dans un souci d'exhaustivité de rattacher l'ensemble des dépenses en matière de sécurité des événements et des établissements culturels au document présentant les moyens consacrés à la culture.

La chambre régionale des comptes invite la collectivité à établir une présentation chiffrée exhaustive des moyens budgétaires consacrés à la culture et à y inscrire notamment les moyens budgétaires consacrés à la sécurité en les rattachant à la fonction « 03 » - culture.

4.2.3 Une évolution contrastée des effectifs et une hausse des dépenses de personnel

Après avoir subi une réduction d'effectifs en 2015 notamment pour les médiathèques et les musées (baisse de 104 à 97 agents), les services culturels de la ville ont connu une recrudescence des effectifs en 2016, du fait de la municipalisation du carré Amelot. Les effectifs ont depuis légèrement augmenté pour atteindre 110 agents en 2019. Si les effectifs de la DCP, des archives et du carré Amelot sont globalement restés stables sur la période, la situation est plus contrastée pour les autres services. Les médiathèques ont perdu 6 agents depuis 2014, le musée maritime 3 agents, tandis que les musées d'art et d'histoire ont gagné 2 agents et le musée 3 agents.

L'évolution des frais de personnel reflète ces éléments. En 2018, les frais de personnel des services culturels de la ville s'élevaient à 5 323 044 €, soit une augmentation de 15,9 % par rapport à 2014. Après une stagnation entre 2014 et 2015 du fait de la réduction d'effectifs, les frais de personnel sont repartis à la hausse, particulièrement entre 2015 et 2016 et entre 2017 et 2018. L'ensemble des services culturels a vu ses frais de personnel augmenter sur la période, à l'exception des médiathèques (1 090 371 € en 2018, soit une baisse de 11,2 % par rapport à 2014) et dans une moindre mesure du musée maritime. Ces augmentations couvrent l'intégration des personnels du carré Amelot mais également la création de brigades mobiles pour l'accueil dans les musées.

La chambre régionale des comptes relève la hausse des frais de personnel des services culturels municipaux depuis 2015.

4.3 Le service de l'action culturelle

4.3.1 Une valorisation importante du patrimoine rochelais

Le service de l'action culturelle (SAC) poursuit une mission de préservation et de valorisation du patrimoine rochelais. La Rochelle bénéficie en effet d'un patrimoine notamment architectural remarquable, avec son Vieux-Port, ses ruelles à arcades et ses hôtels particuliers du XVIII^e siècle. Le centre-ville se trouve ainsi aujourd'hui en secteur sauvegardé dans son intégralité sur près de 180 hectares. La Rochelle est historiquement l'une des premières villes en France à avoir mobilisé l'outil réglementaire du plan de sauvegarde et de mise en valeur dans les années 1960 pour valoriser durablement son patrimoine bâti et paysager. Outre les musées et les archives, les questions patrimoniales recouvrent entre autres la valorisation du patrimoine auprès du public touristique, par exemple par la mise en place d'itinéraires historiques, la rénovation d'édifices patrimoniaux comme l'hôtel de ville ou la Porte Royale, et l'organisation d'événements autour du patrimoine. De plus, la valorisation du patrimoine immatériel rochelais est une réelle préoccupation municipale, comme en témoigne la création du site *histoiresmaritimesrochelaies.fr* par le musée maritime pour mettre en avant la mémoire des gens de la mer.

Il faut enfin noter que la ville poursuit une réflexion de long terme sur l'intérêt de former un même réseau « pays d'art et d'histoire » avec Rochefort et l'Île de Ré. La Rochelle a adhéré en 2019 à « sites et cités remarquables de France », qui regroupe au niveau national les villes et ensembles de communes porteurs d'un secteur protégé aujourd'hui « sites patrimoniaux remarquables » et les villes et pays signataires de la convention « ville et pays d'art et

d'histoire ». Si cette adhésion ne constitue pas une labellisation, elle permet un référencement et un accès au réseau.

Un agent du SAC est chargé du volet patrimoine et a pour missions de :

- coordonner les événements autour du patrimoine comme les journées européennes du patrimoine, le programme de la nuit des musées, les « rendez-vous aux jardins » et le mois de l'architecture ;
- suivre le patrimoine municipal, bâti et mobilier tant en termes d'entretien que de mise en valeur et d'animation ;
- assurer le lien avec l'office de tourisme de La Rochelle ;
- accompagner de manière régulière les acteurs du patrimoine, qu'ils soient subventionnés ou non.

A ces missions s'ajoutent de manière ponctuelle le suivi des projets éditoriaux et les événements commémoratifs (500^e anniversaire de la Réforme en 2017).

La chambre régionale des comptes relève le travail des services de la direction de la culture et du patrimoine en faveur de la valorisation du patrimoine rochelais.

Le suivi de la fréquentation des diverses manifestations en lien avec le patrimoine est un enjeu important pour le pilotage et l'évaluation de la politique de mise en valeur du patrimoine rochelais. Néanmoins, le SAC n'a pas développé de document support permettant une présentation systématique de la fréquentation pour l'ensemble des manifestations liées au patrimoine. Des bilans chiffrés de fréquentation sont simplement établis à l'issue des principaux événements et donnent lieu à la rédaction de documents *ad hoc*.

La chambre régionale des comptes invite la ville à développer, au titre d'outils de pilotage, un document consolidé pour suivre la fréquentation de l'ensemble des manifestations liées au patrimoine rochelais.

4.3.2 Un soutien aux arts plastiques en cours d'un meilleur encadrement

La ville de La Rochelle dispose d'un important réseau des arts plastiques formé par les artistes du territoire et hors territoire, par les structures de développement et de valorisation des artistes (musées, associations, galeries, centres d'art ou écoles d'art), et par le réseau professionnel régional « Astre » dont la ville est membre. Créé en juin 2018, le réseau « Astre » a pour objectif d'accompagner et de valoriser la création et l'expression plastique, de rendre les productions artistiques accessibles à tous, et d'assurer le développement équitable, coopératif et solidaire du secteur des arts plastiques et visuels en Nouvelle-Aquitaine. Il rassemble plus de 70 acteurs répartis sur l'ensemble du territoire régional.

L'agent responsable de la mission « arts plastiques » a pour mission d'organiser, de suivre et de valoriser les manifestations, les équipements et les projets artistiques, culturels et territoriaux, dans les secteurs des arts plastiques, notamment de l'art contemporain et du « street art ». Il organise des démarches de médiation et de développement des publics, accompagne des porteurs de projets et met en œuvre les projets culturels de la ville, notamment à travers la gestion de la Chapelle des Dames Blanches, lieu d'exposition majeur pour l'art contemporain à La Rochelle. Après d'importants travaux, la Chapelle des Dames Blanches a réouvert ses portes aux plasticiens en avril 2011 avec l'exposition « La Rochelle, peintures du port », qui réalisa en trois semaines plus de 5 500 entrées.

Cependant, la Chapelle semble aujourd'hui souffrir d'une faible mise en valeur et d'une fréquentation qui n'est pas à la hauteur de son potentiel. Le lieu ne possède ainsi pas de site internet dédié et sa programmation est difficilement accessible en ligne. Des éléments sur la programmation de la Chapelle ont été intégrés à la plaquette du carré Amelot afin d'augmenter sa visibilité auprès du public rochelais. Il convient de noter cependant une augmentation sensible de la fréquentation : 11 220 visiteurs en 2018 et 15 348 visiteurs en 2019.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite à déterminer des objectifs de fréquentation pour la Chapelle des Dames Blanches et à engager une réflexion sur les mesures à mettre en œuvre pour augmenter la fréquentation : site Internet ou applications sur téléphone mobile « La Rochelle au bout des doigts ».

4.3.3 L'éducation artistique : au cœur de la coopération avec l'État et l'agglomération

La ville de La Rochelle place l'éducation artistique et culturelle à destination des enfants et des jeunes au cœur de sa politique culturelle. L'agent chargé de la mission « éducation artistique » a pour mission d'organiser, de suivre et de valoriser les manifestations, les équipements et les projets culturels et territoriaux dans les secteurs de l'éducation artistique, de l'action culturelle dans les quartiers et des pratiques amateurs. Il est engagé dans de nombreuses collaborations avec des porteurs de projets le plus souvent associatifs, des partenaires externes (Rectorat, DSDEN, DRAC, DDCS, centre hospitalier...) et d'autres services de la collectivité (éducation, enfance ou jeunesse).

Depuis 2014, la ville a mis en place le dispositif « P[art]cours » qui vise à contribuer à la formation aux arts et à la culture des jeunes du territoire, et à favoriser la rencontre entre jeunes, artistes et professionnels de la culture. Les artistes et les structures culturelles associés dans les P[art]cours artistiques et culturels développent des projets artistiques aux formes multiples dans les écoles maternelles et élémentaires, les collèges, les centres de loisirs et les centres socioculturels. Le dispositif P[art]cours associe, en particulier, les jeunes des quartiers éloignés géographiquement et socialement des propositions culturelles et porte une attention particulière sur les quartiers prioritaires de Mireuil, Villeneuve-les-Salines et Port Neuf. Les interventions artistiques proposées aux enfants des écoles maternelles, élémentaires et des centres de loisirs sont basées sur le principe de la gratuité.

En juillet 2019, la ville de La Rochelle, la communauté d'agglomération de La Rochelle, le rectorat de l'académie de Poitiers et la préfecture de région ont signé une convention pour le développement et l'expérimentation de l'éducation artistique et culturelle pour les années 2018 à 2021. Cette convention prend la suite du contrat territorial pour l'éducation artistique et culturelle couvrant les années 2015 à 2018. L'État à travers le DRAC a souhaité associer la communauté d'agglomération à la signature de la nouvelle convention et a conditionné la poursuite de sa participation financière au dispositif « P[art]cours » à l'élargissement du partenariat à l'échelle communautaire. La nouvelle convention prend ainsi en compte l'échelle du territoire intercommunal et valorise les acteurs mobilisés dans les champs de compétence respectifs de la ville et de la CDALR. Elle a pour objet de développer des actions d'éducation artistique et culturelle sur un territoire élargi, notamment via le dispositif « P[art]cours » et les actions conduites par les établissements culturels d'intérêt communautaire. Au-delà du renforcement symbolique et de la lisibilité du réseau territorial, cette convention, élargie à l'agglomération, permet d'intégrer aux instances de pilotage des acteurs majeurs qui n'y participaient pas jusqu'alors.

La chambre régionale des comptes relève la part importante prise par l'éducation artistique et culturelle dans les actions conjointes entre la ville et l'État, ainsi que les efforts récents pour élargir ces partenariats à l'échelle communautaire.

4.3.4 Le soutien aux associations et aux événements culturels

4.3.4.1 La diversification des missions et des expertises de la DCP au service des acteurs associatifs

Le cœur de métier d'une direction des affaires culturelles concerne l'expertise stratégique et culturelle à destination des associations. L'accompagnement des associations culturelles revêt pour la DCP de multiples dimensions et nécessite une grande polyvalence de la part de ses agents. La DCP doit s'adapter à la diversité des secteurs couverts, des types d'acteurs et des échelles de projet. Elle s'efforce d'être à la fois à l'écoute de la commande politique et des attentes du terrain pour jouer ce rôle d'intermédiation entre le politique et le local, entre les orientations municipales et le tissu associatif. A cette polyvalence sur les enjeux proprement artistiques et culturels, il apparaît que s'est progressivement ajouté un besoin d'expertise renforcée sur certaines questions, notamment financières (précarité croissante des acteurs « intermédiaires »), juridiques (besoin croissant de sécurisation de procédures, partenariats et prestations), de sécurité publique (dispositions post-attentats) et de régie³⁷ générale. Pour mener à bien l'ensemble de leurs missions, les agents bénéficient de l'appui des services « ressources » de la collectivité sur ces sujets, souvent éloignés de leurs compétences initiales, mais qui occupent parfois une place prépondérante dans le dialogue avec les partenaires culturels de la ville. La direction des finances réalise ainsi un diagnostic financier détaillé pour les associations les plus importantes, tandis que le service de sécurité de la ville assiste la DCP pour la gestion de la sécurité des événements culturels. Cette évolution du savoir-faire des directions des affaires culturelles reflète la multiplication des attentes des acteurs de terrain, mais elle risque, selon la DCP, d'altérer le travail historique d'expertise sur les enjeux stratégiques et culturels.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate que les missions et les domaines d'expertise de la DCP se sont progressivement élargis au-delà de son cœur de métier historique pour faire face aux attentes accrues des acteurs de terrain, ce qui nécessite une collaboration croissante avec les autres services de la collectivité.

4.3.4.2 La demande de subventionnement et la procédure d'attribution des subventions

Le subventionnement demeure sans conteste le principal outil d'accompagnement et de partenariat avec les associations. Les associations souhaitant bénéficier d'une subvention municipale doivent remplir un dossier de demande de subvention accessible en ligne depuis le site de la ville. Ce formulaire comprend notamment une présentation de l'association, de ses moyens humains, de ses locaux et de ses autres moyens techniques, de son compte de résultat 2018, de son budget prévisionnel 2019 et de l'état de ses disponibilités financières au 31 décembre. Une fois le dossier de demande de subvention rempli, celui-ci est examiné par le service de l'action culturelle. S'il n'existe pas de critères précis d'attribution, l'analyse des

³⁷ Augmentation des manifestations sur l'espace public qui impliquent un important travail de coordination technique, notamment du fait de l'arrivée du CNAREp et de la requalification des espaces publics en centre-ville.

dossiers se fonde, selon le service de l'action culturelle (SAC), sur le faisceau suivant non formalisé d'éléments d'appréciation :

- l'intérêt du projet de l'association au bénéfice des Rochelais (contribution à l'offre existante) et du territoire (attractivité, rayonnement, incidence économique) ;
- la qualité et l'impact des actions conduites en proximité, notamment en direction des quartiers prioritaires (politique de la ville) ;
- la prise en compte des orientations des assises de la culture dans les actions conduites ;
- la situation financière (excédent / déficit, réserves) et sociale (pour les associations employeurs) ;
- la recherche d'une équité dans les réponses apportées à des acteurs ayant des objets de même nature, en la conciliant avec l'antériorité du soutien municipal.

Cette analyse globale s'appuie, en plus du dossier de subvention, sur les rendez-vous réguliers des élus chargés de la culture avec les associations, auxquels le SAC est systématiquement associé, sur les rendez-vous techniques et la présence de terrain (manifestations, réunions thématiques ou géographiques) et sur le croisement avec des avis complémentaires internes (mairies de proximité ou services municipaux) et externes (DRAC, région etc.). Cette approche permet, selon la ville, d'aboutir à des propositions d'arbitrage qui prennent en compte la grande hétérogénéité des acteurs soutenus.

Recommandation n° 8 : Procéder à la présentation et au vote par les élus d'une grille de critères pour l'attribution des aides (subventions et prestations en nature) du secteur de la culture, avec pour chaque exercice un bilan annuel d'exécution

4.3.4.3 L'analyse financière des associations subventionnées

Si les données budgétaires de chaque association sont examinées par le SAC, l'analyse financière se fait plus poussée pour les organismes de taille importante ou pour ceux dont la situation précaire a été détectée. Au contrôle du SAC s'ajoute alors un examen complémentaire de la direction des finances. Ce diagnostic financier détaillé permettrait notamment de placer l'organisme sur un baromètre de santé financière globale tenant compte d'une batterie d'indicateurs et de ratios. Il était précédemment établi par un agent cadre A en charge d'une mission d'audit externe. Un nouvel agent de catégorie C vient de reprendre cette mission de contrôle financier des associations, dans l'objectif de l'étendre à l'ensemble des associations subventionnées (et non plus aux seuls cas identifiés par le SAC). La ville de La Rochelle a indiqué dans sa réponse que le passage d'un agent de catégorie A à un agent de catégorie C ne correspond pas, selon elle, à une perte de compétence mais à une transformation du contrôle des associations qui désormais repose sur une chaîne d'acteurs (services par thématique, directeur financier, contrôleur de gestion externe).

Une fois les dossiers de subventions analysés, le SAC présente les bilans des associations aux trois élus en charge de la culture, qui décident ensuite de l'attribution ou du renouvellement des subventions. Ces propositions d'arbitrage sont ensuite entérinées en conseil municipal. Pour l'année 2019, les subventions de fonctionnement ont été attribuées en trois vagues : par la délibération du conseil municipal du 25 mars à hauteur de 580 000 €, par la délibération du 29 avril à hauteur de 519 800 €, et par la délibération du 17 juin à hauteur de 205 040 €. Les subventions attribuées en mars avaient pour bénéficiaires les Francofolies, le CNAREp et le festival de la Fiction, alors que la délibération du 17 juin concernait, à l'exception

du CCN, les montants les plus faibles. Les subventions sont enfin versées en une seule fois à l'issue de leur vote par le conseil municipal, déduction faite des éventuels acomptes accordés.

La procédure d'attribution des subventions privilégie une analyse globale et multidimensionnelle de la situation des associations. Malgré le très bon cadrage des demandes de subventions, il est nécessaire de maintenir une vigilance a posteriori avec des analyses financières *ad hoc*. Pour ce faire une organisation spécifique doit être mise en place pour compenser la perte de qualification du poste, l'agent de catégorie A en charge des analyses financières ayant été remplacé par un agent de catégorie C en charge de la saisie des éléments financiers. De ce fait, la chambre régionale des comptes s'interroge sur la capacité de la collectivité à pouvoir procéder à des analyses financières détaillées a posteriori.

La chambre invite à réaliser régulièrement des analyses financières des associations subventionnées, soit au travers de prestations extérieures, soit par le service des associations de la direction de la citoyenneté.

4.3.4.4 Un subventionnement de soutien structurel aux associations dans une logique de guichet plus que dans une logique de projets

Le subventionnement des associations est un volet majeur de l'action culturelle de la ville sur le territoire rochelais. La ville de La Rochelle a versé en 2019 un total de 1 307 840 € en subventions de fonctionnement et de 19 000 € en subventions d'équipement. Après avoir atteint un pic en 2014 de quasiment 2,5 M€, les subventions de fonctionnement ont été fortement réduites entre 2015 et 2016 (- 39,7 %), principalement du fait de la municipalisation du carré Amelot. Le niveau des subventions de fonctionnement est relativement stable depuis 2016 (- 0,7 % entre 2016 et 2019). En 2019, les principaux bénéficiaires des subventions municipales pour la culture sont, par ordre d'importance : les Francofolies (400 000 €, soit 30,6 % de l'enveloppe globale), le CNARep (150 000 €, soit 11,5 %), le festival international du Film (133 000 €, soit 10,2 %), le centre chorégraphique national (130 000 €, soit 9,9 %) et le centre social le Pertuis (76 000 €, soit 5,8 %). Il est à noter que la ville de La Rochelle a dans l'ensemble évité l'écueil de la politique du « saupoudrage », puisque sur les 101 organismes bénéficiaires de subventions de fonctionnement, seuls 26 se sont vus accorder une subvention inférieure à 1 000 €.

La ville de La Rochelle n'a pas défini de critères « mesurables » stricts (exemple : ratios financiers ou nombre de bénéficiaires) pour l'attribution des subventions. Si, comme développé plus haut, l'appréciation se fonde sur un faisceau d'éléments, elle dépend essentiellement d'un critère d'intérêt général, d'adéquation avec les orientations de la ville et d'ancienneté du soutien municipal. La politique de subventionnement de la ville n'est toutefois pas régie, selon la commune, par un principe de reconduction automatique des subventions. 23 organismes ont ainsi bénéficié d'une hausse de subvention et 5 ont vu leur subvention diminuer par rapport à 2018. 11 nouvelles associations ont été subventionnées en 2019 et 5 associations ont cessé de l'être. Le pilotage (à la hausse plutôt qu'à la baisse) des subventions concerne donc une part substantielle mais minoritaire d'entre elles.

La ville souligne la grande variété des acteurs soutenus et la nécessité d'aider un secteur associatif aux finances souvent fragiles. Elle considère que son rôle consiste à soutenir le tissu associatif et à accueillir, structurer et accompagner les projets culturels dans leur développement tant au niveau local, que départemental, régional, national et international. « Assurer des acteurs culturels par le subventionnement » est donc une priorité affichée de l'action de la municipalité de La Rochelle. Les subventions accordées par la ville au titre du fonctionnement sont ainsi ciblées sur l'objet statutaire de l'association, sans que soit

généralement précisé un projet ou un type d'activités de l'association soutenue. Il s'agit d'assumer en partie les frais de fonctionnement des associations et de leur donner une visibilité à moyen terme, sans se contenter de soutenir des projets spécifiques. Ces préoccupations expliquent aussi le choix de ne pas fractionner le versement du solde pour le conditionner à la production de pièces notamment financières. Cette pratique de versement différé du solde risquerait, selon la commune, de pénaliser les associations les plus fragiles, tout en obligeant la ville à gérer la question des subventions sur plusieurs exercices comptables, au gré du rythme d'aboutissement des projets.

Le niveau des subventions municipales est stabilisé depuis 2016 et la majorité des subventions fait l'objet d'une reconduction inchangée d'une année à l'autre. Elle relève également que le subventionnement a pour visée prioritaire de soutenir le tissu associatif et de permettre la structuration des acteurs culturels. La collectivité a pour sa part rappelé la nécessité d'assurer un équilibre entre la nécessité d'un soutien pérenne aux associations dont certaines sont fragiles et l'accompagnement de projets. La chambre régionale des comptes pour sa part considère que doit être pris en compte l'impératif de pilotage des subventions selon la contribution réelle de ces associations à la vie culturelle de la commune.

4.3.4.5 Les conventions pluriannuelles d'objectifs : un cadre financier à préciser

La conclusion d'une convention est obligatoire lorsque le montant de la subvention attribuée est supérieur à 23 000 euros. Cette convention contient impérativement l'objet de la subvention, son montant, ses modalités de versement et les conditions de son utilisation³⁸, c'est-à-dire le programme d'actions que l'association s'engage à réaliser et les moyens qu'elle met en œuvre à cet effet. En outre, elle peut préciser sa durée (limitée à 4 ans), les conditions d'emploi des moyens matériels accordés, les conditions d'évaluation des actions menées, les sanctions en cas de non-respect des obligations de l'organisme bénéficiaire, les conditions de renouvellement de la convention, les conditions de résiliation de la convention, et les recours en cas de litige résultant de l'exécution de la convention. La convention oblige enfin les organismes bénéficiaires à fournir annuellement à la collectivité le compte-rendu financier de l'utilisation de la subvention municipale.

La circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations a quant à elle demandé aux pouvoirs publics de privilégier le recours aux conventions pluriannuelles. Elle a défini deux modèles de convention pluriannuelle d'objectifs, selon que le montant cumulé des aides publiques est inférieur ou non à 500 000 € sur trois exercices. Elle a enfin invité les collectivités territoriales à les utiliser, « en particulier lorsqu'ils financent des actions conjointement avec les services de l'État ou ses établissements publics ».

La ville de La Rochelle s'est partiellement emparée de cet outil et a conclu 4 conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) dans le domaine culturel avec les organismes suivants :

- le centre chorégraphique national (CCN) pour la période 2019-2021, avec l'État et la Région cosignataires : la convention prévoit une subvention de 130 000 € versée par la ville de La Rochelle, sous réserve du vote annuel du conseil municipal, à laquelle s'ajoutent

³⁸ Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, article 10.

les locaux de la chapelle Fromentin, mis à disposition par la ville (valeur locative annuelle estimée à 180 000 €). Les frais liés au fonctionnement de cet espace sont à la charge exclusive du CCN. Les concours respectifs de la Région et de la DRAC s'établissent à 476 220 € et 600 260 € ;

- le centre national des arts de la rue et de l'espace public (CNAREp) pour la période 2017-2020, avec l'État et la Région cosignataires : après une première subvention de 100 000 € en 2017, la contribution municipale a été stabilisée à 150 000 € depuis 2018. A cette subvention de fonctionnement s'ajoute la mise à disposition de bureaux (de manière permanente), d'hébergements (deux appartements de manière permanente) et d'espaces de travail pour les compagnies accueillies (de manière temporaire, en fonction des besoins du projet, dans l'attente de l'aménagement des futurs locaux du CNAREp à la friche du Gabut). Les concours respectifs de la Région et de la DRAC s'établissent à 200 000 € et 250 000 € ;
- les Francfolies SAS pour la période 2016-2019 en bilatéral : la convention prévoit une subvention de 400 000 € versée par la ville de La Rochelle, sous réserve du vote annuel du conseil municipal. Les locaux du chantier des Francfolies – un dispositif d'accompagnement d'artistes en développement de carrière – sont mis à disposition par la ville, mais les frais liés au fonctionnement de cet espace sont à la charge exclusive des Francfolies ;
- le festival de la Fiction pour la période 2019-2021 en bilatéral.

Le modèle standard de convention pluriannuelle d'objectifs précise, en conformité avec l'article 10 de la loi DCRA du 12 avril 2000, les modalités de versement de la subvention. Celles-ci prévoient qu'une avance puisse être consentie envers l'organisme bénéficiaire à la notification de la convention et dans la limite de 50 % du montant prévisionnel annuel de la contribution. Le solde est ensuite versé par la collectivité après que celle-ci ait procédé à diverses vérifications (analyse du compte-rendu financier, des comptes annuels et du rapport des commissaires aux comptes, rapport d'activité etc.).

Dans le cas de La Rochelle, les CPOM conclues en bilatéral ne précisent pas les modalités de versement de la subvention, ce qui suggère que la totalité de la somme est versée à la notification de la convention. Cependant, les CPOM précisent bien les modalités de versement lorsque l'État est cosignataire. La convention conclue avec le CNAREp prévoit même un versement fractionné et conditionné à la production d'un certain nombre de documents. Il serait souhaitable de généraliser ces pratiques à l'ensemble des CPOM conclues, concernant tant la mention des modalités de versement que le choix du fractionnement de la subvention, afin d'augmenter le degré de contrôle de la ville sur l'utilisation des subventions les plus importantes.

La chambre régionale des comptes invite la ville à préciser les modalités de versement de la subvention dans l'ensemble des conventions, et à engager une réflexion sur l'intérêt d'un versement du solde des subventions en plusieurs fractions, dès lors qu'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens est établie avec l'organisme subventionné.

Si la ville de La Rochelle a établi des conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens avec les 4 organismes susmentionnés, elle n'a signé que des conventions financières annuelles avec les autres associations bénéficiant d'une subvention supérieure à 23 000 € (festival international du Film, jazz entre les deux Tours, collectif Ultimatum...). D'abord, le choix de signer une convention pluriannuelle d'objectifs avec ces 4 seuls organismes n'apparaît pas se justifier, dans la mesure où les subventions accordées dans le cadre d'une convention

pluriannuelle d'objectifs ne sont pas nécessairement plus importantes que celles accordées dans le cadre d'une convention financière annuelle (133 000 € pour le festival international du Film contre 30 000 € pour le festival de la Fiction). Ensuite, ce choix du cadre annuel pour nombre de conventions semble aller à l'encontre du mouvement conduisant à privilégier la pluriannualité dans le subventionnement des associations, d'autant que la ville se dit sensible à la nécessité d'assurer un soutien pérenne aux associations. En plus d'être un outil précieux de pilotage et de transparence financière pour la collectivité, la convention pluriannuelle d'objectifs fournit en effet un cadre sécurisant aux organismes bénéficiaires. La collectivité prend au travers de la convention l'engagement d'un financement dans la durée, de sorte que l'organisme bénéficiaire ne risque pas d'être tenu, le cas échéant, d'interrompre l'accomplissement de ses missions d'intérêt général. L'outil de la convention pluriannuelle d'objectifs favorise en ce sens l'établissement de relations contractuelles partenariales équilibrées entre associations et pouvoirs publics, comme l'a affirmée la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015.

L'outil de la convention pluriannuelle d'objectifs permet à la fois un contrôle plus étendu de la collectivité sur l'action de l'organisme et un soutien dans la durée aux projets associatifs sur un mode contractuel souple et équilibré.

La chambre régionale des comptes invite la ville à engager une réflexion sur l'intérêt de généraliser l'outil de la convention pluriannuelle d'objectifs pour l'ensemble des organismes bénéficiant d'une subvention supérieure à 23 000 €, tout en rappelant la nécessité d'un avenant chaque année, si les tranches annuelles n'ont pas été précisément définies dans la convention pluriannuelle.

Enfin, la publication en open data des données essentielles des conventions de subventions est désormais une obligation, lorsque celles-ci dépassent le seuil de 23 000 €³⁹ : autorité attribuant la subvention, association attributaire, précisions sur la subvention elle-même (montant, nature, calendrier de versement et, le cas échéant, répartition de la subvention entre plusieurs attributaires au titre d'un même projet). Depuis le 1^{er} août 2017, les collectivités locales attribuant une subvention faisant l'objet d'une convention sont tenues soit de publier sur leur site internet, sous 3 mois à compter de la signature de la convention, les données relatives à cette subvention, soit de transmettre ces données à l'autorité en charge du portail unique interministériel de mise à disposition des données publiques. Toutefois, et dans ce dernier cas, la collectivité devra au moins faire figurer sur son propre site un lien vers les données ainsi publiées. La ville de La Rochelle s'est engagée dans une politique d'ouverture de ses données depuis 2012 et a développé un portail open data, consultable à l'adresse : <http://www.opendata.larochelle.fr>. Ce portail donne notamment accès à la liste des subventions en numéraire versées par la ville en 2018. Ces données sont constituées à partir d'une extraction du logiciel financier Coriolis et ne sont pas complètes, car il manque des informations essentielles telles que la date de la convention ou l'identité du bénéficiaire.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite la ville à compléter les données publiées en open data sur les conventions de subventions.

³⁹ Loi n° 2016-1321 du 7 oct. 2016, art. 18 modifiant art. 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avr. 2000.

4.3.4.6 Le centre « Intermondes » : une lisibilité et un suivi du soutien municipal à améliorer

Le centre « Intermondes » est un espace international de résidence artistique dédié à la création contemporaine sous toutes ses formes (plastiques, numériques, musicales, littéraires...). Depuis sa création en juillet 2003, près de 400 artistes venus du monde entier y ont été accueillis. Le centre « Intermondes » accompagne les créateurs émergents dans leur processus artistique en leur offrant des locaux de travail, un soutien matériel et une expertise professionnelle d'accompagnement à la création, la recherche et la médiation. Devenu un espace privilégié de débats et de rencontres, il met en lien ces artistes résidents avec les différents acteurs culturels et éducatifs de La Rochelle, et plus largement ceux de la région Nouvelle-Aquitaine et du département de la Charente-Maritime, afin de construire des projets communs et d'intégrer leur processus de création auprès de divers publics. En parallèle à cette mission d'accueil, le centre accompagne des artistes du territoire dans leurs projets de résidence à l'étranger.

Révisé en 2019, les statuts du centre « Intermondes » précisent que l'association « a pour but de mettre en place et d'animer à La Rochelle et sur un territoire élargi (départemental, régional, national et international) en liaison avec les acteurs de la vie culturelle locale et régionale, un lieu d'accueil d'artistes, ainsi qu'un programme d'actions et de manifestations artistiques et culturelles s'articulant autour de la création dans toutes les disciplines. Au travers de la réflexion de groupes de travail pluridisciplinaires, du débat entre artistes et de la rencontre entre créateurs et publics, il s'agit de *« revivifier dans ce domaine une démarche permanente de questionnement critique, indispensable à l'existence même de la démocratie »* ».

Le centre « Intermondes » a signé, en 2006, une convention de mise à disposition de locaux avec la ville de La Rochelle, qui attribue à l'association, « la maison Henri II », et lui confie le financement des aménagements. La convention met également à disposition du centre « Intermondes » deux agents du service des affaires culturelles de La Rochelle correspondant à 50% des 2 ETP. Le centre « Intermondes » a bénéficié d'une subvention annuelle de la ville à hauteur de 27 800 € en 2019. Une deuxième convention a été signée en 2006 entre le centre « Intermondes » et la maison des Cultures du monde, basée à Paris. A partir de 2009-2010, le centre « Intermondes » a conclu plusieurs accords avec des institutions étrangères pour aider à la validation des échanges d'artistes, mais aussi avec des centres du réseau culturel français à l'étranger (notamment certaines Alliances françaises). Le centre « Intermondes » est même retenu comme l'un des acteurs privilégiés de la coopération décentralisée par des ambassades françaises et le ministère des affaires étrangères, comme l'avait montré l'organisation des Escales indiennes en 2010. Depuis 2015, le centre « Intermondes » bénéficie également du soutien de la région Nouvelle-Aquitaine au travers d'une aide forfaitaire annuelle sur le projet artistique et culturel, ce qui permet d'élargir son champ d'action et ses réseaux de partenariat au-delà du territoire rochelais. L'association est ainsi entrée dans le réseau CARTEL qui fédère les lieux de diffusion et d'exposition dans le champ des arts plastiques et de l'art contemporain sur le territoire poitevin et charentais.

Les agents mis à disposition par la ville depuis la convention de 2006 occupent les postes de directeur et de régisseur du centre « Intermondes ». Les charges liées à ce personnel mis à disposition sont valorisées dans les comptes annuels établis par le cabinet comptable de l'association (ligne « 864100 – Personnels mis à disposition LR »). Le directeur actuel du centre « Intermondes » est également en charge des projets internationaux à la direction de la culture et du patrimoine. Il passe 50 % de son temps au centre « Intermondes » et 50 % à la DCP, comme prévu par le préambule de la convention avec la ville. Le régisseur partage quant à lui son temps entre le centre « Intermondes » et le service de l'action culturelle où il répond aux besoins en matière de régie et d'accueil d'expositions. Si le partage du temps de travail est relativement égalitaire entre les deux postes, il n'est pas organisé selon un mode systématique

avec une durée quotidienne ou hebdomadaire figée. Il dépend essentiellement de la programmation des lieux, ce qui permet une grande souplesse de fonctionnement et autorise des pics de présence lorsque les besoins du centre « Intermondes » ou du SAC se font pressants. La répartition du temps de travail du régisseur est déterminée par une coordination en amont, mais ne donne pas lieu à une comptabilisation de la répartition des heures. Cette absence de suivi chiffré du temps passé par le régisseur au profit du centre « Intermondes » est préjudiciable à la lisibilité et à la bonne appréciation du soutien de la ville à l'association.

La chambre régionale des comptes invite à développer un suivi chiffré du temps passé par le régisseur de la ville au profit du centre « Intermondes ».

Jusqu'à présent, les charges correspondant aux deux agents mis à disposition étaient uniquement « valorisées » dans les comptes de l'association « Intermondes » (comptes de classe 8, en recette et dépense).

Il est rappelé que l'article 61.1.II de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 impose que la mise à disposition des agents de la collectivité auprès d'organismes ou autres collectivités donne lieu à remboursement. Aussi l'organisme d'accueil doit rembourser à la collectivité ou établissement d'origine la rémunération du fonctionnaire mis à disposition, ainsi que les cotisations et contributions afférentes, les modalités de remboursement devant être définies dans la convention de mise à disposition. Une convention de mise à disposition a été signée le 27 février 2019 entre le Centre Intermondes et la ville de La Rochelle, elle prévoit dans son article 7 que les salaires et charges des agents feront l'objet d'un remboursement par l'association à la ville. Il reste à la mettre en œuvre.

4.3.4.7 Le nouveau cadre pour maintenir le soutien aux projets culturels internationaux

En plus de son conventionnement avec le centre « Intermondes », la ville de La Rochelle poursuit une politique culturelle internationale active, puisqu'elle s'engage depuis de nombreuses années pour promouvoir les échanges artistiques et culturels internationaux et le dialogue des cultures. Elle a notamment signé en 2016 une convention avec l'Institut Français qui permettait le cofinancement de projets culturels rochelais à dimension internationale, par le biais d'un budget abondé à parité à hauteur de 10 000 € chacun, géré au niveau de l'Institut Français. La convention signée pour la période 2016-2018 n'a été effective que la première année, puisque l'Institut Français a annoncé fin 2016 qu'il ne pourrait pas honorer sa quote-part en 2017, du fait de coupes budgétaires l'obligeant à recentrer son effort sur des conventions plus importantes. Cette décision a rendu caduc ce partenariat avec l'Institut Français.

A la faveur d'un colloque organisé à La Rochelle en octobre 2017 sur le thème des résidences d'artistes internationales, un lien a été établi avec la fondation « Alliance Française », qui a souhaité entreprendre un partenariat pour la diffusion de propositions rochelaises dans l'important réseau des Alliances, sur le modèle d'une convention déjà existante avec la ville de Paris. Une convention a ainsi été établie pour l'année 2019 entre la fondation Alliance Française et la ville de La Rochelle, dotée d'un budget abondé à parité à hauteur de 5 000 € chacun. Ce partenariat ne pourra pas être poursuivi en raison de la réduction du périmètre d'intervention de la fondation, dont les missions ont été recentrées sur la dimension linguistique. Des discussions sont en cours pour renouer le partenariat avec l'Institut Français. Une convention pour la période 2020-2022 est ainsi à l'étude, autour des thématiques et pays suivants : Francophonie et pays liés au passé esclavagiste et commercial de La Rochelle (Caraïbes, Afriques, Canada-Québec etc.), Chine, Brésil (Université), saisons culturelles, aide à la diffusion, résidences croisées coopérations avec des postes diplomatiques. Le budget de la future convention serait abondé à parité à hauteur de 10 000 € chacun.

La chambre régionale des comptes constate que la ville de La Rochelle s'est engagée dans un processus de relance des conventions afférentes aux projets culturels internationaux, comme en témoigne la convention en cours de conclusion avec l'Institut Français. Toutefois, elle relève que les thématiques francophonies et pays liés au passé esclavagiste sont cohérentes par rapport à l'histoire de La Rochelle.

4.3.4.8 La sécurité : une prise en compte et des coûts croissants

La gestion de la sûreté et de la sécurité des événements culturels est dans le contexte actuel un enjeu majeur pour les autorités publiques. Une circulaire du Préfet de la Charente-Maritime datée du 4 février 2019 est venue rappeler les règles qui président à l'organisation de ces manifestations. Il est imposé à tout organisateur de déposer auprès de la ville au minimum 6 mois avant l'évènement un dossier de sécurité qui décrit l'évènement, sa nature, son importance, son positionnement et l'ensemble des dispositions qui seront mises en œuvre du point de vue technique comme organisationnel afin d'accueillir le public dans des conditions de sécurité et de sûreté nécessaires. Un formulaire standardisé a été mis en place pour assurer une plus grande complétude des informations fournies. Dans le cas d'une manifestation culturelle, le dossier de sécurité est co-instruit par le service de l'action culturelle et par le service gestion technique du patrimoine bâti (GTPB), rattaché à la direction adjointe de l'écologie urbaine et des services techniques (DGAEUST). Cette co-instruction permet d'évaluer la complétude du dossier, son adéquation avec le projet présenté au service pilote et les dispositions prises par l'organisateur en matière de sécurité et de sûreté (sécurité des établissements recevant du public, plan Vigipirate, panique...). L'analyse porte sur l'impact de l'évènement sur la ville et sur les mesures complémentaires à mettre en œuvre sur l'espace public. Environ 900 dossiers de sécurité par an sont examinés par les services municipaux.

A partir du dossier de sécurité, la ville doit compléter la fiche de déclaration d'un événement à destination de la préfecture selon deux cas de figure : soit l'évènement accueille moins de 5 000 personnes en instantané et la déclaration relève de la procédure simplifiée ; soit l'évènement accueille 5 000 personnes et plus en instantané et la déclaration relève de la procédure renforcée ou d'un « grand événement ». Dans le premier cas, la préfecture transmet des consignes et des prescriptions de sécurité à la ville afin que l'autorité municipale les impose à l'organisateur ou les mette en œuvre. Dans le second cas, les services préfectoraux classent après étude la manifestation en « grand événement », et la ville doit constituer un dossier de déclaration « grand événement ». Lorsqu'une manifestation relève de cette catégorie, elle fait l'objet d'un suivi particulier de la préfecture en termes d'accompagnement de la commune et/ou de l'organisateur sur les mesures de sécurité et de secours à mettre en œuvre pour assurer son bon déroulement. La procédure d'instruction du dossier « grand événement » implique l'ensemble des acteurs de la sécurité (ville, service départemental d'incendie et de secours, direction départementale de la sécurité publique, SAMU, direction départementale des territoires et de la mer si concernée...).

La charge financière du dispositif de sécurité mis en place est supportée par l'organisateur pour les mesures propres à l'activité, dans le périmètre immédiat de l'évènement ou dans l'enceinte constituée : service de sécurité Vigipirate, dispositif prévisionnel de secours, gardiennage, contrôles et vérifications des installations techniques... La préfecture peut d'ailleurs prescrire une obligation de renforcement de mesures particulières de sécurité et de secours à la charge financière de l'organisateur. La ville n'intervient pas dans le conventionnement entre l'organisateur et les services de l'État dans le cadre de la mise en place de forces de l'ordre lors des grands événements. Les mesures induites qui résultent de l'impact de l'évènement sur l'espace public sont par contre prises en charge par la ville : restriction de circulation et de stationnement, protection des zones à forte affluence de public, organisation

des zones et accès réservés aux secours, mise en place des mesures du plan communal de sauvegarde, mise en place d'un PC sécurité, dépose de mobilier, mise à disposition de barriérage... Il est possible de quantifier ces moyens engagés par la ville en matière de sécurité, de voirie et de propreté par la compilation des prestations fournies en régie. En pratique, le service de la sécurité de la ville intervient directement aux abords de deux événements culturels : la fête de la Musique et le festival des Francofolies. Pour l'édition 2019 de la fête de la Musique, 15 agents municipaux ont été déployés durant 255 heures pour un coût de 22 225 € en véhicules et personnel. Pour l'édition 2019 des Francofolies, 13 agents ont été déployés le 10 juillet, 12 le 11 juillet, 12 le 12 juillet, 13 le 13 juillet et 13 le 14 juillet pendant un total de 541 heures et pour un coût de 50 891 € en véhicules et en personnel. Il est également fait recours pour ces deux événements à un prestataire extérieur pour le blocage des rues, du fait de la dimension atypique du dispositif de sécurité, qui ne peut être intégralement couvert par les moyens propres de la ville. Le coût de ces prestations s'élève à 5 546 € pour la fête de la Musique et à 21 948 € pour les Francofolies.

La chambre régionale des comptes relève l'importance croissante des enjeux de sécurité et de sûreté et constate que le service de sécurité de la ville collabore activement avec la préfecture⁴⁰ pour renforcer la sécurisation des sites et événements culturels, en application de la circulaire du 4 février 2019. Ainsi, le coût de la sécurité des seules Francofolies et fête de la Musique s'est élevée à près de 100 000 €.

4.4 Le carré Amelot

4.4.1 La municipalisation d'une association privée

Situé au cœur de La Rochelle, le carré Amelot est racheté par la ville de La Rochelle en 1961 pour y installer la maison des Jeunes, inaugurée en 1969. Gérée sous forme associative, la maison des Jeunes est rebaptisée carré Amelot en 1990. Pour des raisons de clarification juridique, la ville de La Rochelle a repris les activités de l'association depuis 1^{er} janvier 2016⁴¹, date à laquelle le carré Amelot est devenu un service de la direction de la culture et du patrimoine de la ville. Il s'agissait de mettre en cohérence le mode de gestion du carré Amelot avec sa gouvernance réelle et son économie, très dépendantes de la ville. En effet, le poids de la ville dans les instances statutaires de l'association était important, avec 3 élus de La Rochelle

⁴⁰ La ville de La Rochelle est également engagée auprès de l'État dans le processus de labellisation « sécuri-site ». Le comité interministériel du 7 novembre 2016 a en effet préconisé l'élaboration de conventions de site qui déterminent pour chaque site les mesures de sûreté les plus adaptés. La convention de site est soumise à l'avis préalable du conseil départemental « tourisme et sécurité » et est co-signée par le Préfet, le maire de la commune concernée, l'exploitant du site et le cas échéant, le procureur de la République. Pour les sites à vocation à la fois touristique et culturelle, la mise en œuvre de la convention doit se conformer aux recommandations du référentiel intitulé « Gérer la sûreté et la sécurité des événements et des sites culturels ». Délivré par la Préfecture, le label « sécuri-site » témoigne du respect de la convention de site par ses signataires et constitue un marqueur visuel facilement identifiable par les touristes. Un vaste programme de déploiement d'équipements et d'infrastructures de sécurité est en cours à La Rochelle pour répondre aux besoins recensés dans le plan de sûreté établi sur le périmètre du Vieux-Port et ses abords. Le conventionnement avec l'État sur ce point devrait être acté dans les prochains mois.

⁴¹ Délibération du 29 juin 2015 validant le principe d'engager un processus de reprise d'activité de l'association Carré Amelot par la ville; délibération du 14 décembre 2015 validant la reprise, à compter du 1^{er} janvier 2016, en régie directe, les activités de l'association Carré Amelot.

membres du conseil d'administration, tandis que le financement municipal représentait 84 % de son budget en 2014.

Tout en maintenant une programmation artistique et une offre d'ateliers en direction des rochelais, le carré Amelot s'est alors recentré sur le processus de création artistique et sur ses missions d'accueil et de soutien aux artistes émergents, tout en multipliant les partenariats avec d'autres structures culturelles de la ville, comme le centre « Intermondes » ou la médiathèque de Villeneuve-les-Salines. Il s'agissait de réfléchir aux nouvelles orientations du carré Amelot en complémentarité avec les autres structures culturelles de la ville, pour en faire un véritable outil pluridisciplinaire, œuvrant à l'échelle du territoire rochelais et pas seulement du centre-ville. Le constat de la ville était en effet que La Rochelle dispose de nombreux outils en son centre-ville, comme le CCN ou La Coursive, mais en manquant de relais culturels au niveau du territoire. Un projet d'établissement succinct a été établi en 2016 à l'issue de la municipalisation pour fixer dans les grandes lignes les nouvelles orientations du carré Amelot.

Aujourd'hui espace culturel de la ville de La Rochelle, le carré Amelot propose aux Rochelais de découvrir différentes disciplines artistiques au travers d'une large palette d'ateliers de pratique, mais aussi d'aller à la rencontre d'artistes via une programmation jeune et très jeune public et des expositions photographiques de qualité. Le carré Amelot poursuit les missions suivantes :

- la diffusion de spectacles pluridisciplinaires, essentiellement jeune public, et d'expositions photographiques ;
- l'accueil en résidence et le soutien d'équipes artistiques ;
- le développement d'ateliers des pratiques artistiques amateurs encadrés par des artistes professionnels.

Le carré Amelot participe aussi à la vie de la cité en accueillant divers festivals tout au long de l'année (escales documentaires, cinéma Japonais, terre & lettres...) et accompagne régulièrement des artistes locaux et/ou émergents, à travers des résidences ou en mettant à disposition ses moyens techniques et ses compétences.

Le carré Amelot occupe actuellement 1 500 m² en cœur de ville : il y dispose de 6 salles d'ateliers des pratiques artistiques, d'une galerie d'exposition dévolue à la photographie d'auteur et d'une salle de spectacle de 210 places. Il travaille aussi de plus en plus en direction des différents quartiers de La Rochelle pour irriguer tout le territoire de la ville, en lien avec le service des salles municipales et les différents partenaires socio-culturels, de manière à proposer chaque saison spectacles, rencontres et actions de médiation dans tous les quartiers de La Rochelle.

4.4.2 Des activités et des perspectives à encadrer dans un projet de service

L'équipe du carré Amelot est constituée de 11 personnes pour 9 ETP qui se répartissent entre les services de direction, d'administration, d'accueil, de communication, de technique, de relations publiques et d'animation d'ateliers artistiques. Cette équipe est complétée par 3 à 5 prestataires pour l'animation des ateliers, par des intermittents du spectacle et par une médiatrice pour les visites d'exposition. Les frais de personnel avoisinent les 400 000 €.

Le budget directement géré par le carré Amelot est stable depuis la municipalisation et s'élève à environ 200 000 €. Il se répartit de la manière suivante :

- fonctionnement (hors salaires) : 11 %

- communication : 14 %
- production d'œuvres : 15 %
- diffusion d'œuvre : 26 %
- autres activités artistiques, accueil d'évènements : 5 %
- actions culturelles : 29 %

Avant le passage en régie municipale, le carré Amelot bénéficiait d'un financement de la Région à hauteur de 20 000 € et de la DRAC de l'ordre de 30 à 40 000 € sur un budget annuel global de 900 000 €, soit au total environ 6 % des recettes annuelles. Après sa municipalisation, aucune demande de subvention n'a été déposée par le carré Amelot. Fin 2018, une demande a été déposée auprès de la Région pour l'année 2019 au titre des scènes de territoire. Elle n'a pas été acceptée, mais une nouvelle demande sera déposée pour l'année 2020. Le soutien de la DRAC n'a pas été envisagé, faute de projet spécifique éligible. Néanmoins, via un partenariat avec le réseau Diagonal (réseau de producteurs et diffuseurs de photographies contemporaines), le carré Amelot capte indirectement des subventions pour la mise en œuvre d'expositions et d'actions culturelles.

Le carré Amelot a programmé 21 spectacles et 3 expositions photographiques lors de la saison 2017-2018. Si la fréquentation s'est avérée élevée pour les spectacles jeune public et les accueils en particulier, grâce aux publics scolaires (taux de remplissage de respectivement 74 % et 83 %), des marges de progression semblaient possibles pour les séances familiales et les spectacles tout public (taux de remplissage de respectivement 65 % et 66 %). En 2018-2019, le carré Amelot a organisé 18 spectacles et 3 expositions photographiques. Si le taux de remplissage pour les séances familiales a crû de 8 points pour atteindre 73 %, la fréquentation des spectacles tout public a chuté avec un taux de remplissage s'établissant juste au-dessus du seuil des 50 %. La fréquentation des spectacles jeune public est quant à elle en forte hausse.

Dans l'objectif de rayonner sur l'ensemble du territoire de la ville, le carré Amelot a réalisé 24 représentations « hors les murs » de 6 spectacles pour la saison 2018/2019, soit une légère baisse par rapport aux standards des deux saisons précédentes (32 représentations de 7 spectacles en 2017/2018). La direction précise que le nombre de spectacles « hors les murs » est difficile à augmenter pour des raisons qui tiennent à la faible disponibilité des salles municipales et au manque de moyens humains pour assurer les montages et démontages.

Le carré Amelot se trouve aujourd'hui à un tournant de son histoire. 4 ans après sa municipalisation, il est prévu qu'il s'installe dans l'ancienne friche industrielle du Gabut à l'instar du centre national des arts de la rue et de l'espace public (CNARep). Ce déménagement attendu en 2023 nécessite une indispensable clarification du projet du carré Amelot, puisque celui-ci ne pourra conserver la même configuration en termes de nombre d'ateliers, de représentations de spectacles ou d'accueil de manifestations. Un projet culturel rénové pour le carré Amelot est donc en cours d'écriture en concertation entre les élus et la direction de la culture et du patrimoine. A partir de ce projet culturel devront être définies les nouvelles orientations du projet de service, notamment quant à la réorganisation des équipes, ainsi qu'un calendrier de réalisation. Parmi les éléments structurants de l'évolution du projet du carré Amelot, on peut noter les points suivants :

- un renforcement des coopérations avec le CNARep, notamment par le biais d'ateliers de pratique « arts de rue » ;
- une coordination étroite des opérateurs du Gabut indispensable à la vie du site : programmation événementielle concertée, voire partenariale sur certaines opérations ;

- un élargissement du travail « hors-les-murs » avec l'installation d'ateliers (*a priori* BD et photographie) sur le site de la maison des Ecritures, en plus du maintien de la programmation de spectacles dans les quartiers.

Toutefois, il faut souligner qu'avant même l'étape du projet de service, le carré Amelot n'a pas établi de bilan d'activités depuis la municipalisation de 2016. La directrice actuelle du carré Amelot par intérim s'attèle à la rédaction d'un bilan pour la saison 2018/2019.

La chambre régionale des comptes invite à élaborer un bilan d'activités puis un projet de service pour le carré Amelot, selon un calendrier précis.

4.5 Les médiathèques

Le maillage rochelais de lecture publique se décompose en deux réseaux :

- une médiathèque communautaire rayonnant sur l'ensemble de la CDALR depuis 1998 et un médiabus desservant les quartiers rochelais ne disposant pas de bibliothèques de proximité, avec une équipe comptant 63 agents dont 9 cadres A et 3 conservatrices ;
- un réseau municipal comptant quatre équipements de proximité : trois médiathèques de quartier s'adressant principalement aux Rochelais et aux habitants des quartiers, et une médiathèque de centre hospitalier s'adressant aux patients et au personnel de l'hôpital, avec une équipe comptant 26 agents dont deux cadres (un cadre A et un cadre B sur un poste de A).

Les médiathèques de proximité accueillent environ 1 500 personnes, hors groupes constitués, chaque semaine. Riches d'un fonds de 137 463 documents, elles ont réalisé 184 345 prêts, en 2018. Ce total est en baisse de 18 % par rapport à 2013, en dépit d'une augmentation du nombre d'emprunteurs actifs⁴² (+ 11 %), ce qui est en cohérence avec la tendance nationale d'érosion des usagers des médiathèques. En 2015, le nombre d'inscrits actifs s'élevait à 3 050 personnes, soit environ 50 % du total d'inscrits (ou 4 %⁴³ de la population rochelaise). Si ces chiffres semblent faibles, ils sont à relativiser lorsqu'on les additionne avec la proportion rochelaise des usagers de la médiathèque Michel Crépeau, puisque le total d'inscrits actifs représente alors environ 14 % de la population rochelaise.

Les médiathèques municipales sont confrontées, en particulier depuis 2014, à un contexte budgétaire plus contraint. Le budget primitif des médiathèques a ainsi diminué d'environ 33 % entre 2014 et 2018 pour atteindre 159 980 € hors frais de personnel. Le budget pour l'acquisition de documents a été réduit de 11 % sur la même période et le budget fournitures / équipements de 24 %. Les économies ont aussi porté sur les frais de personnel, puisque les effectifs des médiathèques sont passés de 30 à 25 agents entre 2014 et 2018, l'essentiel des réductions de personnel concernant les adjoints du patrimoine et les bibliothécaires. Les recettes⁴⁴ des médiathèques sont quant à elles stabilisées depuis 2013 autour de 82 000 €. La baisse de la dotation lecture publique (- 9 %) entre 2013 et 2018 a en effet été compensée par la hausse des recettes d'abonnements (+ 90 %) et par l'organisation d'une bourse aux livres.

⁴² Au moins un support emprunté au cours de l'année.

⁴³ Le bassin de vie desservi par les médiathèques de quartiers est estimé à 28 200 habitants.

⁴⁴ Au titre des recettes, le groupe hospitalier rembourse le coût du poste de responsable de la médiathèque de l'hôpital (agent de catégorie de B) à hauteur de 48 400 euros.

Le réseau de médiathèques municipales est particulièrement actif en matière d'action culturelle, puisque 716 actions ont été proposées en 2018 dans et hors-les-murs et ont attiré plus de 22 000 personnes. Ces chiffres sont en très forte augmentation puisque le nombre d'actions culturelles dans les murs a été multiplié par 3,5 entre 2013 et 2018, et le nombre d'actions hors-les-murs par 32. Le total d'actions menées a connu un pic en 2016 avec 851 actions, avant d'être revu à la baisse les années suivantes dans un souci de rationalisation de l'offre culturelle des médiathèques. Ces actions s'articulent principalement autour de l'écrit, de la musique et du cinéma, des arts plastiques et du numérique. Elles s'adressent le plus souvent aux publics de proximité ou fidélisés comme les scolaires, les collégiens, les plus petits, les seniors ou les personnes porteuses de handicap ou empêchées.

La chambre régionale des comptes constate que les médiathèques municipales doivent faire face à la fois à une diminution des prêts de documents, à une forte érosion de leurs moyens budgétaires et à une transformation de leurs missions (diminution du nombre de prêts, enjeu de l'éducation numérique, etc.).

4.5.1 L'élaboration d'un projet de service à la suite d'un audit externe

Le réseau de médiathèques municipales a connu de profondes évolutions en 2016. D'une part, la conservatrice et cheffe de service est partie à la retraite le 1^{er} janvier 2016, la responsable adjointe du service en a assuré la direction par intérim pour en devenir la directrice⁴⁵.

D'autre part, en novembre et décembre 2016, un cabinet d'audit externe est intervenu sur l'analyse du fonctionnement du service à travers des ateliers et des entretiens avec les personnels. Les préconisations ont été restituées en mars 2017 aux élus et aux agents. Le rapport du cabinet a notamment permis de pointer plusieurs faiblesses dans le fonctionnement du service des médiathèques, à savoir : l'absence de définition claire de la politique documentaire à l'échelle du réseau des médiathèques ; la faible transversalité dans la gestion du fonds documentaire ; la multiplication des actions culturelles pouvant nuire à la visibilité de la politique d'animation ; et l'enjeu de l'adéquation des horaires d'ouverture avec les besoins des usagers. Face à ces défis, le rapport a établi un certain nombre de préconisations selon trois axes :

- pour le volet stratégique, il était préconisé d'élaborer une politique documentaire globale avec des objectifs en matière de publics cibles et de réfléchir à une rationalisation des actions culturelles ;
- pour le volet organisationnel, il était proposé de créer un nouveau poste intermédiaire, le référent de territoire, pour chaque médiathèque du réseau, de mettre en place une gestion transverse des enveloppes budgétaires (une enveloppe par collection, une enveloppe pour les actions culturelles...), de revisiter les horaires des médiathèques et de développer la navette documentaire à l'échelle de la CDALR ;

⁴⁵ Elle assure pleinement les fonctions de cheffe de service tel que le permet ce cadre d'emploi (cf. répertoire des métiers du CNFPT). Elle bénéficie depuis le 1^{er} janvier 2016 d'une NBI correspondante. En 2019, une adjointe à la chef de service a été recrutée pour consolider l'équipe de direction.

- pour le volet de la gestion de la relation avec les tiers, il était préconisé d'améliorer la politique de communication externe à destination des publics délaissant les médiathèques (adolescents, jeunes adultes et jeunes actifs notamment).

Un projet de service des médiathèques a été élaboré en juin 2017 à la suite du rapport, en coordination avec l'ensemble des agents et grâce à l'assistance d'un chargé de mission placé sous la responsabilité de la directrice par intérim. Le projet de service avait notamment pour visée de présenter une nouvelle organisation favorisant le décloisonnement, la transversalité, l'harmonisation, et le partage des pratiques et des responsabilités, afin de renforcer l'efficience du service et d'affirmer l'identité du réseau et son rayonnement sur la ville.

Le projet de service a notamment débouché sur un nouvel organigramme fonctionnel et hiérarchique inspiré du rapport du consultant, afin de mettre fin au traditionnel fonctionnement en silo des médiathèques. Cet organigramme a établi un responsable de site pour chaque médiathèque de proximité et a prévu le recrutement d'un adjoint de direction. Le projet de service a également entrevu la création de groupes de projet chargés d'animer une réflexion autour de thèmes comme l'harmonisation des pratiques, l'évaluation et la stratégie, ou les publics éloignés et empêchés.

Cependant, si le projet de service donne principalement des orientations de caractère général sur l'avenir du réseau municipal, il semble souffrir d'un certain manque d'opérationnalité. Il ne détaille ainsi pas de fiches action ou de fiches de poste qui pourraient permettre une mise en œuvre rapide de la stratégie retenue. En effet, le quartier de Villeneuve-les-Salines abritant la médiathèque du même nom fait l'objet d'un programme de renouvellement urbain qui aboutira à la construction d'une nouvelle médiathèque. L'absence de progrès sur le front de la fusion entre les réseaux municipal et communautaire est également une difficulté. Le réseau de médiathèques ne dispose enfin pas d'un document de référence pour la politique documentaire même si celui-ci est en cours d'élaboration selon un calendrier précis (achèvement prévu pour la fin de l'année 2020). Il est à souligner que cette future charte documentaire devra permettre de progresser sur la question de la transversalité (gestion transverse des collections et des enveloppes budgétaires) ou de la connaissance des publics (mise en place de focus groupes pour connaître les attentes des usagers en termes d'acquisition).

Si une partie substantielle des recommandations d'un consultant extérieur spécialement missionné à cet effet ont été mises en œuvre ou le seront au travers du projet de service et d'une future charte documentaire, il subsiste un caractère insuffisamment opérationnel du projet de service et des incertitudes du contexte actuel (PRU de Villeneuve-les-Salines et mutualisation incomplète avec la médiathèque communautaire).

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine invite le service des médiathèques à finaliser d'ici fin 2020 la politique documentaire, élément essentiel de gestion d'une bibliothèque publique.

4.5.2 La poursuite de la mutualisation avec l'agglomération dans une compétence « lecture publique »

La médiathèque communautaire « Michel Crépeau » et le réseau municipal partagent un certain nombre de ressources communes :

- le système informatisé de gestion des bibliothèques (consultation du catalogue commun, communication et promotion des animations de l'ensemble du réseau), administré par la

médiathèque communautaire, est commun à l'ensemble du réseau et financé par la CDALR ;

- la médiathèque « Michel Crépeau » porte une offre mutualisée de ressources numériques, allant des vidéos à la demande à la presse en passant par l'autoformation en ligne et le soutien scolaire ;
- la CDALR verse annuellement une aide à la promotion de la lecture publique aux communes de la CDALR, au titre de leurs bibliothèques, calculée en fonction du nombre d'inscrits et de prêts de documents. Cette aide s'élevait à 69 000 € en 2017. La médiathèque « Michel Crépeau » anime également un réseau de petites bibliothèques en mettant à disposition un agent.

Cependant, la bipartition entre la médiathèque communautaire et les médiathèques municipales est source de confusion pour les usagers. Deux collectivités et deux cartes gèrent en effet la lecture publique sur le même territoire. Une carte réseau donne accès à l'ensemble des médiathèques de la CDALR et aux ressources numériques en ligne, tandis qu'une carte de proximité ville donne accès au réseau municipal rochelais. Un système de gratuité pour les moins de 18 ans et les bénéficiaires des minimas sociaux permet une inscription systématique au réseau communautaire. Les usagers sont confrontés à deux règlements différents et ne bénéficient donc pas d'une carte unique pour le territoire rochelais qui permettrait une circulation des documents plus efficiente et un accès aux ressources plus large. Les agents des médiathèques municipales regrettent également la bipartition puisqu'elle engendre une sous-valorisation du réseau municipal de proximité ainsi qu'une limitation de la mobilité interne et des perspectives de carrière au sein du réseau des médiathèques. Cette bipartition pose d'autant plus question que la médiathèque « Michel Crépeau » joue également le rôle de médiathèque de proximité pour le centre-ville de La Rochelle.

Selon la responsable des médiathèques municipales, une fusion des réseaux municipal et communautaire pourrait offrir les avantages suivants :

- une offre documentaire élargie car la politique documentaire serait partagée ;
- une médiation partagée à l'échelle du territoire ;
- une politique de conservation des documents partagée, ce qui pourrait par exemple permettre la numérisation et la diffusion commune de certains documents audiovisuels ;
- une stabilisation et une distribution équilibrée des budgets d'acquisition et de médiation entre les divers bassins de vie ;
- une simplification des fonctionnalités et une harmonisation des pratiques : une seule carte pour le réseau de lecture publique, c'est aussi une appartenance CDALR pour tous les documents et donc des achats raisonnés des exemplaires-titres, un équipement des documents et des règles de prêt harmonisés ; les usagers mobiles pourraient emprunter et rendre les documents sur tout le réseau ; les règlements intérieurs seraient similaires ; une navette de transport des documents pourrait plus facilement être mise en place.
- une plus grande polyvalence du personnel et un partage accru des ressources humaines, notamment pour faire évoluer les horaires d'ouverture en complémentarité sur la ville (par exemple au moins une médiathèque accessible tous les jours) ;
- une meilleure synergie des équipes par l'échange des savoirs et des compétences, donc davantage d'efficience ;
- un partage équilibré du territoire en termes d'accueil de classes et de groupes constitués ;
- une politique de communication commune, donc plus lisible, visible et simplifiée.

La fusion de la médiathèque « Michel Crépeau » et du réseau des médiathèques municipales semble donc présenter, selon sa responsable, un intérêt certain en termes d'efficience et de qualité du service rendu. Cette pleine intégration des médiathèques municipales dans le réseau communautaire peut être poursuivie de deux manières. La solution la plus ambitieuse consisterait à transférer la sous-compétence culturelle « lecture publique » à la CDALR. Ceci entraînerait la création d'une direction des médiathèques à la CDALR qui piloterait la gestion de l'ensemble des médiathèques du territoire intercommunal. Un tel changement systémique nécessiterait cependant une profonde réflexion sur le nouvel organigramme, le degré de centralisation ou de décentralisation des décisions ou le maillage du territoire. Une solution intermédiaire – et peut-être préalable à la première option – serait d'approfondir les nombreuses coopérations qui existent déjà entre la médiathèque « Michel Crépeau » et les médiathèques municipales en mutualisant les services de la médiathèque intercommunale et des médiathèques de quartier de la ville-centre. Cette fusion-mutualisation permettrait de conjuguer les apports de la mise en réseau avec la nécessité de la proximité et de l'expérimentation. Il s'agirait en effet d'évaluer l'intérêt de la mutualisation des services au sein de la CDALR sans directement opérer un transfert en bloc de compétence vers l'intercommunalité.

La chambre régionale des comptes constate que la bipartition actuelle entre bibliothèques municipales et médiathèque communautaire ne permet pas une pleine intégration des médiathèques municipales dans le réseau de lecture publique communautaire et donc la délivrance d'un service aux usagers aussi satisfaisant et efficient qu'il pourrait l'être. Une gestion intégrée de la lecture publique au niveau de la ville centre et de l'agglomération pourrait constituer le périmètre adéquat pour définir et tester un premier service mutualisé en matière culturelle.

Le président de l'établissement public de coopération intercommunale a indiqué dans sa réponse qu'il « ...appartiendra aux nouvelles équipes de se prononcer pour un élargissement de l'intérêt communautaire vers une prise de compétence de la lecture publique... ».

Recommandation n° 9 : Réaliser une étude préalable et de faisabilité avec la communauté d'agglomération pour la création d'un service mutualisé en charge de la lecture publique.

4.5.3 La perspective d'une extension des horaires d'ouverture

Priorité nationale en matière culturelle, l'enjeu de l'extension des horaires d'ouverture des bibliothèques, notamment en soirée et le dimanche, a fait l'objet d'une mission d'ambassadeur de la lecture confiée en 2017 à Erik Orsenna, de l'Académie française. Accompagné par Noël Corbin, inspecteur général des affaires culturelles, Erik Orsenna a réalisé un « tour de France » des bibliothèques et a remis un rapport intitulé « Voyage au pays des bibliothèques ». En plus de souligner l'intérêt d'une prise de compétence de la lecture publique par l'intercommunalité, le rapport préconise l'ouverture dominicale d'au moins une bibliothèque « à tout le moins dans les villes de plus de 100 000 habitants⁴⁶ ». Le rapport précise

⁴⁶ Erik Orsenna et Noël Corbin, « Voyage au pays des bibliothèques. Lire aujourd'hui, lire demain », février 2018, p.42. <https://www.culture.gouv.fr/Espace-documentation/Rapports/Voyage-au-pays-des-bibliotheques.-Lire-aujourd-hui-lire-demain>

que ces ouvertures « ne sont pas envisageables sur tous les territoires » et dépendent « d'un diagnostic du rythme des temps sur chaque territoire⁴⁷ ».

Devant le constat d'une faible amplitude moyenne d'ouverture des bibliothèques territoriales, l'État a mis en place des outils financiers pour accompagner les collectivités souhaitant étendre les horaires d'ouverture de leur bibliothèque. L'article 168 de la loi de finances n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 pour 2016 étend l'aide du concours particulier relatif aux bibliothèques de la dotation générale de décentralisation (DGD) aux projets d'extension et d'évolution des horaires d'ouverture des bibliothèques dans le cadre de l'aide au fonctionnement non pérenne. Cette aide a vu son enveloppe augmenter de 8 M€ dans la loi de finances pour 2018. Les collectivités sont donc susceptibles d'obtenir des subventions de fonctionnement limitées à 5 ans, auprès de la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) pour financer l'augmentation de la masse salariale induite par une extension des horaires d'ouverture.

Dans le cadre de la campagne nationale initiée par le ministère de la Culture à la suite de la mission Orsenna-Corbin ainsi que de la mise en œuvre de leur projet de service, les médiathèques municipales de La Rochelle ont entamé une démarche en 2018 pour aménager leurs horaires d'ouverture. Il a été *in fine* décidé de faire évoluer les horaires d'ouverture de la manière suivante :

- durant l'été 2018, les médiathèques ont gardé les mêmes horaires que tout au long de l'année mais ont alterné des fermetures d'une semaine, ce qui a permis l'ouverture du réseau pour 171 heures supplémentaires lors de la période estivale ;
- entre septembre 2018 et juin 2019, la médiathèque de Laleu-La-Pallice a ouvert le samedi après-midi, les horaires d'ouverture du vendredi étant redistribués en harmonisation réseau afin de faciliter la lisibilité et la communication. Cette opération a généré 64 heures d'ouverture supplémentaires.

Les médiathèques municipales n'ont pas fait le choix d'une ouverture dominicale pour trois raisons principales :

- d'abord, les préconisations du rapport Orsenna-Corbin concernent à titre prioritaire les villes de plus de 100 000 habitants (dont La Rochelle ne fait pas partie), et l'amplitude horaire hebdomadaire des médiathèques municipales se situe dans la moyenne nationale au regard des données du ministère de la Culture (33 h en moyenne pour les villes entre 40 000 et 99 999 habitants) ;
- ensuite, l'enquête de terrain menée par les étudiants de l'université de La Rochelle n'a pas permis de confirmer la pertinence d'une ouverture dominicale généralisée. Les publics interrogés ont plutôt porté leurs doléances sur la lisibilité des horaires et l'adaptation aux rythmes de vie ;
- enfin, si l'ouverture dominicale revêt un caractère symbolique en matière de politique culturelle en faveur des familles, elle se heurterait à un problème de moyens humains. Alors que les effectifs ont déjà été réduits depuis 2014, le service des médiathèques a calculé qu'une ouverture de 4 heures les 51 dimanches de 2019 aurait coûté un total de 142 015 €, soit l'équivalent en coûts salariaux de 4 à 5 postes. Même si l'État accompagnait les médiathèques municipales via la dotation générale de décentralisation, celles-ci évoquent des doutes quant au caractère pérenne du soutien étatique au-delà des 3 à 5 ans prévus.

⁴⁷ Idem.

Selon le service des médiathèques, la seule possibilité d'extension des horaires d'ouverture avec des moyens en personnel constants serait : une ouverture lors des méridiennes des mercredis et samedis ; une ouverture jusqu'à 19h au lieu de 18h certains soirs, bien qu'une expérience antérieure de mise en œuvre de cette mesure dans un quartier prioritaire ne se soit pas révélée concluante en termes de fréquentation. Néanmoins, les médiathèques municipales soulignent la possibilité d'ouvertures dominicales ponctuelles pour des événements spécifiques, en partenariat avec des acteurs des quartiers, comme cela a déjà été le cas.

4.6 Les musées de La Rochelle

4.6.1 Le musée d'histoire naturelle

4.6.1.1 Un projet muséal ambitieux en dépit d'une campagne de récolement inachevée

Le musée d'histoire naturelle de La Rochelle est une institution bicentenaire qui bénéficie de l'appellation « musée de France » depuis 2002 grâce à la qualité de ses collections riches de 350 000 spécimens et objets. L'obtention du label d'exposition d'intérêt national pour toutes ses grandes expositions depuis 2017 (Audubon, Dinosaures et île de Pâques) a été attribué par le ministère de la Culture. Le musée a connu une importante campagne de rénovation et de redéploiement des collections entre 1994 et 2007 qui a abouti à la fusion de deux identités muséales (le musée Lafaille et le musée Fleuriau) en une seule sous le nom de « musée d'histoire naturelle et d'ethnographie ». Ce programme de restructuration a notamment permis un triplement de la surface d'exposition, la création de nouvelles réserves et la refonte des outils de diffusion. Depuis lors, le bâtiment de l'ancien musée Lafaille est entièrement consacré à la valorisation des collections, tandis que celui du musée Fleuriau est occupé par l'administration et la bibliothèque scientifique. Le coût total du programme (travaux de rénovation des bâtiments, muséographie et maîtrise d'œuvre) a presque atteint les 14 M€.

L'appellation « musée de France », qui reconnaît des musées agréés par l'État et bénéficiant prioritairement de son aide, selon les termes de la loi du 4 janvier 2002⁴⁸, implique plusieurs obligations, dont la rédaction d'un projet scientifique et culturel (PSC). Le PSC est « *une démarche visant à définir la vocation du musée et son développement : c'est un document qui définit les grandes orientations et les stratégies du musée pour les cinq ans à venir, en prenant en compte et en mettant en cohérence les missions du musée, vis-à-vis des collections (conservation, restauration, acquisition, gestion, étude, recherche) et des publics (connaissance des publics, politique des publics, accueil, activités culturelles et pédagogiques, muséographie*⁴⁹) ».

Malgré l'appellation « musée de France » acquise dès 2002, le musée d'histoire naturelle n'a pendant longtemps soumis aucun PSC à la tutelle scientifique. A partir de 2014-2015, le musée s'est lancé dans un processus d'élaboration du PSC atypique et relativement long, reposant sur une co-construction avec l'ensemble de l'équipe, l'expérimentation d'un plan d'actions suivi d'évaluation, et l'accompagnement par un conseil scientifique nommé par arrêté

⁴⁸ Est considérée comme « musée de France », au sens de la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002, « toute collection permanente composée de biens dont la conservation et la présentation revêtent un intérêt public et organisée en vue de la connaissance, de l'éducation et du plaisir du public » (Art. L. 410-1 du code du patrimoine).

⁴⁹ Muséofiche de la direction des musées de France sur le projet scientifique et culturel, 2007.

<https://www.culture.gouv.fr/Regions/Drac-Nouvelle-Aquitaine/Patrimoines-Architecture/Musees/Realiser-un-projet-scientifique-et-culturel>.

municipal et composé de 7 membres. Le PSC, intitulé « Muséum 2020, un muséum ouvert sur son territoire et sur les Ailleurs », a été adopté par le conseil municipal de la ville de La Rochelle, le 8 juillet 2019.

Le muséum se fixe comme objectif à cinq ans d'atteindre le seuil des 80 000 visiteurs (contre 63 057 visiteurs en 2018). Afin d'en faire un lieu incontournable du territoire et un pôle de référence et d'accroître sa visibilité et sa fréquentation, quatre axes stratégiques ont été définis : mieux inscrire les actions dans les orientations municipales en matière d'éducation, de développement durable ou de tourisme ; travailler en réseau et développer des partenariats scientifiques, culturels et commerciaux ; améliorer la qualité de l'offre tout en maintenant l'accessibilité au public le plus large ; la fidélisation et la conquête de nouveaux publics cibles (15-35 ans / touristes / publics éloignés / jeune public périscolaire).

Une autre obligation issue de la loi du 4 janvier 2002 concerne le récolement décennal pour les musées de France (art. L. 451-2 du code du patrimoine). Le récolement est l'opération qui consiste à vérifier, sur pièce et sur place, à partir d'un bien ou de son numéro d'inventaire : la présence du bien dans les collections, sa localisation, son état, son marquage, la conformité de l'inscription à l'inventaire avec le bien ainsi que, le cas échéant, avec les différentes sources documentaires, archives, dossiers d'œuvres, catalogues. Cette pratique ancienne mais jusque-là réalisée de manière peu fréquente et systématique assure la traçabilité des collections patrimoniales, compte-tenu du caractère inaliénable et imprescriptible des collections des musées de France. Si l'échéance du premier récolement décennal avait initialement été fixée au 12 juin 2014, elle a finalement été reportée au 31 décembre 2015.

Le plan de récolement du muséum a seulement été rédigé en 2010 du fait des travaux de rénovation, ce qui n'a pas permis l'achèvement du premier récolement décennal. Depuis 2016, le muséum a choisi de repartir sur le second récolement décennal avec la poursuite de certaines campagnes entamées précédemment et le lancement de nouvelles. Ces opérations lourdes nécessitent un personnel conséquent que le muséum a évalué à 12 ETP. Or ne peuvent s'y consacrer que les 3 chargés de collections, un médiateur et la directrice adjointe à hauteur de 20 % de leur temps. La ville de La Rochelle a néanmoins fait bénéficier les musées d'une équipe mutualisée de 3 personnes affectées à cette mission. Cette cellule « récolement » travaille à 50 % de son temps au muséum. Le nombre d'items récolés en décembre 2018 s'élevait à 38 204 sur les 350 000 spécimens et objets estimés (soit + 130 % par rapport à 2017). Il faut enfin noter que la campagne de récolement s'accompagne d'une informatisation croissante des collections. En décembre 2018, 13 623 fiches d'inventaire étaient ainsi enregistrées sur la base de données régionale Alienorweb, dont 1 089 visibles par le public.

La chambre régionale des comptes relève le retard pris par la campagne de récolement du muséum d'histoire naturelle du fait des travaux de rénovation et de l'insuffisance des moyens humains consacrés. On dénombre à ce jour seulement 15 % des spécimens conservés récolés.

De plus, le muséum dispose d'une bibliothèque patrimoniale et de recherche, qui abrite une collection documentaire de plus de 45 000 références dans les domaines des sciences naturelles et de l'ethnologie. Atypique par la nature de ses fonds et son usage, la bibliothèque scientifique s'adresse de manière prioritaire aux publics scolaires, étudiants et chercheurs. Elle est ouverte à la consultation *in situ* et sur rendez-vous. Le PSC a souligné la nécessité de rapprocher la bibliothèque scientifique des acteurs de la lecture publique et de la conservation des fonds patrimoniaux (médiathèques et archives). D'abord, certains fonds de la bibliothèque scientifique sont complémentaires du fonds patrimonial de la médiathèque communautaire « Michel Crépeau ». Ensuite, du point de vue de l'action culturelle, le muséum souhaiterait davantage s'appuyer sur les relais des médiathèques pour proposer des actions hors-murs

liées à la culture scientifique. Enfin, le catalogue actuel de la bibliothèque scientifique est spécifique et ne bénéficie pas d'un logiciel adapté – le catalogage s'effectue sur un logiciel Excel pour les nouvelles acquisitions tandis que le fonds historique est encore sur papier. Il n'est donc pas intégré au système de catalogage des médiathèques de l'agglomération qui utilisent le logiciel Aloès. Il faut néanmoins noter que la bibliothèque scientifique est déjà référencée sur le répertoire des centres de ressources du réseau universitaire SUDOC.

La chambre régionale des comptes invite à approfondir la réflexion sur l'adoption par la bibliothèque scientifique du système de catalogage des médiathèques de l'agglomération pour faciliter la gestion de ses fonds.

4.6.1.2 Un budget de fonctionnement contraint et des recettes en forte hausse et en voie de diversification

Le budget de fonctionnement hors frais de personnel du musée pour l'année 2018 s'est élevé à 168 150 €. Il est à la baisse depuis 2014 du fait des contraintes budgétaires pesant sur la collectivité : les moyens du musée alloués au fonctionnement ont ainsi diminué de près de 14 % entre 2014 et 2018. La part réservée à la programmation atteint à peine les 30 %, l'essentiel du budget étant consacré à la maintenance des dispositifs muséographiques et l'entretien. Dans le même temps, conformément à la demande de la ville d'accroître sensiblement les recettes, celles-ci ont progressé de 271 % sur la période pour atteindre 146 271 € en 2018, grâce à une forte hausse de la fréquentation depuis 2013 (+ 62 %), couplée à l'augmentation des tarifs⁵⁰. Ce surcroît de visiteurs s'explique principalement par trois facteurs : la programmation d'une exposition annuelle attractive pour le public familial ; le renouvellement systématique de l'offre événementielle ; le renouveau de la stratégie de communication depuis 2014 et les nouveaux partenariats commerciaux (billet jumelé avec les Tours, réduction avec l'aquarium, offres promotionnelles).

Devant la baisse durable des crédits de fonctionnement du service de 2013 à 2018, le musée cherche à accroître ses fonds propres par le mécénat de compétence ou financier, la recherche de subventions, la location de salles et l'augmentation des recettes de billetterie et de boutique. Si l'essentiel des recettes provient de la billetterie (environ 69 % en 2018), il existe des marges de progression importantes pour les autres leviers. Le musée dispose ainsi d'une boutique mais celle-ci est couplée avec l'accueil-billetterie, ce qui n'est pas sans poser des difficultés de gestion des flux et de vol de biens. Les recettes issues de la boutique s'élevaient à 18 894 € en 2018, un total en augmentation depuis 2016 mais inférieur au niveau de 2013. Le PSC envisage le réagencement dans un espace exclusif de la boutique, pour que celle-ci puisse être à la fois un outil économique rentable et un vecteur de rayonnement de l'établissement. Du fait des limitations de personnel, la réflexion sur l'externalisation de la boutique devra être poursuivie.

Le PSC prévoit la création d'un autre service à valeur économique ajoutée : une cafétéria donnant sur le jardin du musée, dont la gestion pourrait être confiée à un prestataire externe sur le modèle du musée maritime. En ce qui concerne la location de salles, le musée propose trois espaces à privatiser pour des soirées, congrès ou colloques, à savoir la bibliothèque scientifique, l'auditorium et le jardin des plantes. Ces locations génèrent des recettes comprises entre 2 500 € et 5 000 € en 2019, un montant modeste en constante augmentation depuis l'arrivée de la chargée des réservations et de la recherche de nouveaux publics depuis 2015.

⁵⁰ En 2015, le tarif plein a été augmenté de 4 € à 6 €, et le tarif réduit de 3 € à 4 €.

Enfin, le muséum poursuit son objectif de diversification des recettes grâce à la recherche de partenaires privés à même de soutenir financièrement les projets culturels. Jusqu'ici, la recherche de mécènes reposait exclusivement sur l'activité du seul conservateur, qui manquait de temps et de compétences pour pleinement s'y consacrer. Désormais, une cellule « marketing, location de salles et mécénat » existe de manière mutualisée pour l'ensemble des musées, et devrait offrir une aide précieuse pour poursuivre l'action engagée.

La chambre régionale des comptes invite à approfondir la réflexion sur l'externalisation de la boutique et à examiner les moyens d'augmenter les recettes issues de la location de l'auditorium et du jardin du muséum.

4.6.2 Le musée maritime

4.6.2.1 Un musée « grand public » attractif et une fréquentation en forte hausse

Le musée maritime a été créé en 1986 pour valoriser un patrimoine encore mal reconnu et participer à la dynamique que la ville avait engagée autour de son identité maritime. Le concept du musée s'inspire du « maritime muséum » anglo-saxon, qui implique un ensemble original comprenant des navires ouverts à la visite, des quais, des bâtiments abritant des expositions et des espaces spécifiques visitables permettant une valorisation des travaux de restauration et d'entretien des bateaux. Sa vocation est celle d'être à la fois un musée historique scientifique et technique, un centre d'interprétation et un espace de découverte ludique.

D'abord créé sous la forme d'une association consacrée à la sauvegarde du patrimoine rochelais, le musée devient en 1998 un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), puis en 2001 un établissement public à caractère administratif (EPA), avant d'être finalement municipalisé en 2008. A partir de 2005, les travaux de requalification de l'ancien Encan, une friche industrielle portuaire, contraignent le musée à recentrer son activité de visite sur les navires à flot. Entre 2013 et 2015, le musée bénéficie d'un programme de redéploiement qui permet la construction de la galerie des pavillons pour un coût total d'environ 5,2 M€. Après sa réouverture en avril 2015, le musée maritime élabore une stratégie de développement pour les années 2016-2020 présentant des éléments de son programme scientifique et culturel. Le nouveau musée est un concept de site unique articulé autour de 4 espaces, selon le triptyque « A terre, A flot, A quai » :

- la flotte patrimoniale comportant 8 navires, dont 7 sont classés au titre des monuments historiques (le navire amiral étant la frégate météorologique « France 1 ») ;
- la galerie des pavillons abritant une exposition dédiée à l'histoire maritime de La Rochelle et de ses ports de l'an mille jusqu'à nos jours ;
- le slipway, classé monument historique au titre du patrimoine industriel portuaire et ultime représentant des infrastructures portuaires de la Seconde Guerre mondiale ;
- les espaces de l'ancien Encan comprenant un hall intérieur, une salle noire consacrée aux expositions temporaires et un auditorium.

Le musée accueille depuis 1995 une flottille de yachts classiques privés sur ses quais : lorsqu'un yacht est agréé par le comité scientifique du musée, grâce à son intérêt patrimonial, son propriétaire bénéficie d'une place dans le bassin des chalutiers et d'une remise de 50 % sur la redevance d'amarrage (cette remise est totale en cas de navire classé monument historique). En novembre 2019, le musée maritime a inauguré dans sa salle noire l'exposition « Climat Océan » qui se prolongera jusqu'en octobre 2021. Celle-ci vise à expliquer le rôle de l'océan dans la fabrication du climat et à proposer des solutions à mettre en œuvre, du global au local,

pour atténuer les dysfonctionnements de la machine climatique. L'exposition met à profit les nouvelles technologies numériques pour présenter le sujet de manière immersive. Conçue par le musée maritime et le muséum et coproduite par la ville, la région Nouvelle-Aquitaine et « Lea Nature », elle bénéficie de l'appui de nombreux partenaires techniques et d'un comité scientifique prestigieux. L'exposition « Climat Océan » préfigure un projet plus vaste que la ville et ses partenaires entendent développer à terme sur le territoire, peut-être à travers la mise en place d'un pôle scientifique dédié à la climatologie.

Le musée maritime intéresse particulièrement un public familial, « grand public » sensible aux questions maritimes, même si les problématiques développées peuvent être plus spécifiques. Il accueille également des groupes scolaires, des seniors et des spécialistes plus ou moins confirmés. Avant sa réouverture de 2015, le musée maritime était ouvert du 1^{er} avril au 30 septembre et accueillait une moyenne de 35 000 visiteurs par an. La stratégie de développement du musée prévoit une augmentation du nombre de visiteurs grâce à l'ouverture hivernale permise par la densification de l'offre à terre. Elle se fixe comme objectif d'atteindre entre 60 et 100 000 visiteurs par an selon la durée d'ouverture. Dans les faits, le nombre de visiteurs a effectivement augmenté suite à la réouverture pour atteindre 56 000 visiteurs en 2018, notamment du fait de l'extension de la durée d'ouverture. Ce chiffre devrait encore progresser de manière significative en 2019 et en 2020 du fait de la programmation de l'exposition Climat Océan.

La chambre régionale des comptes constate l'augmentation importante de la fréquentation du musée maritime depuis sa réouverture en 2015.

4.6.2.2 Un budget d'entretien et de restauration du patrimoine flottant conséquent et des recettes stables mais diversifiées

Les dépenses totales du musée maritime hors frais de personnel en 2018 s'élevaient à 248 837 €, un montant en constante diminution depuis le pic de 2015 (629 054 €) coïncidant avec la réouverture du musée. Les dépenses étaient en 2018 majoritairement affectées à l'entretien et à la restauration du patrimoine flottant (51 %) et au fonctionnement général (36 %). La politique de conservation-restauration concerne principalement les bateaux protégés. Le chalutier « L'Angoumois » a par exemple fait l'objet de travaux de carénage et de métallerie pour 163 000 € en 2019. Une dépense annuelle de 45 000 € est en outre affectée aux travaux d'entretien général de la flotte. Une campagne d'étude sanitaire a été réalisée en 2017-2018 et a donné lieu à une priorisation des interventions à mener. Une étude complémentaire a été lancée en 2019 pour obtenir un plan de maintenance et de travaux qui devra être validé par la DRAC. Il n'existe pas à ce jour un plan pluriannuel des investissements à 5 ans. Concernant les objets des collections, les campagnes de restauration sont essentiellement menées en fonction des besoins liés aux expositions. Notons enfin que du fait des suppressions de postes intervenues en 2016, le musée maritime a cessé à partir de 2017 son financement en matière de collecte du patrimoine immatériel, qui s'était notamment concrétisé par la création du site *histoiresmaritimesrochelaises.fr*.

Les recettes totales du musée maritime en 2018 s'élevaient à 348 162 €, dont 219 138 € issus de la billetterie. Les recettes de billetterie sont relativement stables depuis le début de la décennie. En effet, l'accroissement du nombre total de visiteurs et du prix moyen d'entrée depuis la réouverture a été largement compensé par la forte hausse du nombre d'entrées gratuites. En 2018, les entrées gratuites représentaient 48 % du total des entrées, alors que ce ratio était seulement de 8 % en 2014. Le musée tire l'essentiel de ses autres recettes propres de la location d'espaces (30 169 € en 2018). En effet, le redéploiement du musée achevé en 2015 a permis la construction de nouveaux espaces à terre disponibles pour la location, dont

l'auditorium, le hall intérieur ou la salle de réception. La stratégie de développement fixait à échéance 2018 un objectif de 100 jours de location par an qui n'a pu être atteint. Le développement de ces activités est néanmoins limité par le mode de gestion, puisque les privatisations (prestation de service et surveillance des espaces) sont confiées à ce jour aux équipes de guides saisonniers sur le principe du volontariat. La mise à disposition d'espaces implique de prévoir le personnel d'accueil et de surveillance adéquat, dont les heures sont facturées au client, en plus du tarif de location.

Les autres sources de recettes pour le musée proviennent de subventions. En 2018, le musée a bénéficié de subventions de la DRAC, du département et du projet européen MMIAH (maritime, military and industrial atlantic heritage) pour un total de 91 400 €. En particulier, les opérations de restauration concernant les bateaux protégés font l'objet d'une subvention de la DRAC (50 % du total HT) et sont soumis à autorisation de travaux de la conservation régionale des monuments historiques. Depuis 2018, le département abonde les subventions de la DRAC à hauteur de 15 %.

Enfin, il faut noter que la ville a délégué en 2018 la gestion du bar du France 1 et d'un restaurant à terre à l'opérateur « association Pierrot La Nuit ». Si la gestion du premier avait déjà été externalisée depuis une dizaine d'années, les tentatives de la ville pour concéder le second depuis la réouverture du musée étaient jusqu'alors restées infructueuses. L'enjeu de l'externalisation concernait également dans un premier temps le projet de boutique du musée. En effet, le musée ne dispose toujours pas de boutique en dépit de son potentiel commercial. Finalement, il a été décidé de développer un espace boutique-librairie géré en régie par le musée. Le musée ayant deux accueils physiques, le projet consisterait à valoriser le second accueil en mettant en place un point de vente. Il faudra cependant selon l'ordonnateur prendre en compte les limitations de personnel.

La chambre régionale des comptes invite à mettre en œuvre le projet de développement de la future boutique du musée maritime.

4.6.3 Les musées d'art et d'histoire

4.6.3.1 Une situation difficile avec deux musées fermés au public et un musée en retard sur le plan muséographique

Les musées d'art et d'histoire comprennent sous une même direction le musée du Nouveau Monde, le musée des Beaux-Arts, fermé depuis septembre 2018 et le musée d'Orbigny-Bernon, fermé depuis septembre 2012. Le premier est une entité juridique distincte tandis que les deux autres sont, sur deux lieux, le même établissement⁵¹. Les trois musées bénéficient de l'appellation « musée de France ».

Le musée des Beaux-Arts (MBA) a été créé en 1842 à partir des œuvres acquises depuis 1841 par la jeune société des amis des arts. Il occupe l'hôtel Crussol d'Uzès, un palais épiscopal construit sous Louis XVI. Cet hôtel particulier a abrité jusqu'aux années 1990 la bibliothèque municipale et le musée selon une répartition classique au XIX^e siècle. Lors du déménagement de la bibliothèque, l'espace libéré n'a non seulement pas été dévolu au musée mais a été partiellement vendu à l'État pour y loger le service départemental de l'architecture et du patrimoine (SDAP). En 2011, l'État ayant mis en vente les locaux du SDAP, la ville a racheté

⁵¹ Aujourd'hui il existe deux appellation musée de France pour le Musée des Beaux-Arts (MBA) et le Musée d'Orbigny Bernon (MOB) même si les objets sont inscrits sur un même inventaire. Le MOB est à la fois considéré comme annexe du MBA mais aussi comme annexe du Muséum (selon les archives) donc le statut juridique n'est pas lié au même établissement.

l'espace et l'a réaffecté au musée. En outre, une partie du rez-de-chaussée, consacré à l'espace d'art contemporain jusqu'en 2015, a également abrité un logement de concierge jusqu'en 2016 et une annexe de la police nationale jusqu'en 2017. Au final, le musée des Beaux-Arts n'a pas pu investir l'hôtel de Crussol dans son intégralité avant le 1^{er} juillet 2017. Riche d'une collection d'environ 900 peintures, 1 800 documents sur papier et 1 000 sculptures, le MBA offre un panorama de l'art européen avec une spécialisation sur le XIX^e siècle. Il renferme néanmoins peu de chefs-d'œuvre reconnus nationalement et il souffre de l'exigüité du lieu, qui ne lui permet d'exposer qu'une fraction de ses collections (environ 10 %). Pour pallier cette difficulté, le musée a mis en place à partir de 2008 une politique innovante d'accrochages participatifs, invitant des groupes à concevoir leur propre accrochage afin de multiplier les points de vue et d'offrir une présentation renouvelée chaque année. Depuis la fermeture du MBA, il est envisagé de présenter des œuvres du musée « hors-les-murs » afin de continuer à valoriser ses collections. En 2018, la première phase de rénovation du MBA a commencé pour permettre la mise en accessibilité du bâtiment et l'amélioration de l'accueil. Les travaux prévus début 2019 pour un coût d'1,5 M€ visaient à installer un ascenseur dans la cour secondaire et à créer de nouveaux plateaux destinés à améliorer la circulation des publics. Cependant, les sondages techniques préalables aux travaux ont révélé des faiblesses structurelles au niveau des poutres soutenant les planchers. La ville a donc décidé de partiellement fermer au public le MBA en juin 2018⁵². L'accès au rez-de-chaussée a été maintenu jusqu'en septembre pour permettre la tenue de l'exposition temporaire sur le peintre orientaliste Gustave Guillaumet. Des travaux conséquents devront être menés avant d'envisager la réouverture au public du MBA.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine constate que la fermeture au public du musée des Beaux-Arts a été décidée suite à un diagnostic du bâti qui a révélé des interventions anciennes d'entretien mais aussi des fragilités structurelles incompatibles avec l'accueil du public. Des travaux conséquents devront être menés avant sa réouverture au public.

Le musée d'Orbigny-Bernon a été ouvert en 1921 comme annexe du musée des Beaux-Arts. Il est installé dans un hôtel particulier qui s'est révélé tout à fait impropre à accueillir un musée selon les normes actuelles : espace insuffisant, circulation du public réduite, problèmes d'étanchéité et d'isolement, murs et plafonds en mauvais état... Les collections du musée des Beaux-Arts sont globalement dans un état dégradé ce qui n'est pas démenti par la collectivité ; cette dernière a indiqué que ce musée a nécessité, depuis plusieurs années, l'intervention de restaurateurs ainsi que d'un chantier de reconditionnement. Ces collections comprennent environ 10 000 à 15 000 objets, dont peut-être 500 dépôts des musées nationaux. Il faut noter la présence de collections extrême-orientales de grande qualité. L'absence de salles d'exposition temporaire, d'un véritable accueil, de salle pédagogique, la faiblesse de la fréquentation (8 057 visiteurs en 2008 dont seulement 25 % d'entrées payantes) et le manque de personnel d'accueil ont amené la fermeture au public du musée en 2012, dans la perspective alors proche de la rénovation du musée des Beaux-Arts. Le bâtiment héberge aujourd'hui le service des affaires culturelles et une partie de l'administration des musées d'art et d'histoire (documentation, service éducatif), ainsi que les collections. Le bâtiment a fait l'objet de plusieurs interventions d'urgence en 2018, notamment sur les fenêtres.

Les collections du musée des Beaux-Arts et du musée d'Orbigny-Bernon font partie du même inventaire juridique. Le premier récolement décennal de ces collections, censé s'achever en décembre 2015, est toujours en cours. En l'absence de registres complets, on estime que plus

⁵² Le diagnostic a été livré au service GTPB et communiqué à la précédente direction du musée d'art et d'histoire, à la Direction de la culture et du patrimoine ainsi qu'à la DGA et à l'Elu.

des trois quarts des collections sont aujourd'hui récolées, pour un achèvement prévu d'ici fin 2020. Pas loin de 10 000 fiches d'inventaire ont été réalisées. 5 à 6 agents sont aujourd'hui affectés au récolement : la chargée de documentation, l'attachée de conservation et les 3 agents de la cellule mutualisée avec le muséum d'histoire naturelle. L'inventaire numismatique est réalisé par un spécialiste bénévole, en collaboration avec la chargée de documentation. Ce retard dans l'achèvement du premier récolement s'explique par plusieurs facteurs : son démarrage tardif (en 2008 seulement à l'arrivée de la nouvelle direction après 3 ans de vacation), l'absence de registres d'inventaire complets et le manque de moyens humains dans les premières années, la cellule de récolement n'ayant été créée qu'en 2014. Par ailleurs, cette tâche ne peut pas toujours être conduite de façon continue, notamment du fait du chantier de reconditionnement des collections mené en parallèle.

La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine relève le retard pris par la campagne de récolement du musée des Beaux-Arts et du musée d'Orbigny-Bernon du fait de son démarrage tardif et de l'absence de registres d'inventaire complets.

Le musée du Nouveau Monde (MNM) occupe une place assez originale dans le paysage muséal français, grâce à sa spécialisation sur l'Amérique du Nord et les Amérindiens. Lors de son ouverture en 1982 sous l'impulsion du maire de l'époque, il se voulait autant le miroir d'une Amérique découverte et explorée par la vieille Europe que le reflet d'une ville dynamique et commerçante, enrichie économiquement et culturellement par le nouveau continent. Dans les années 1980, le MNM avait mené une politique extrêmement active de collaboration scientifique et pédagogique avec l'Outre-Atlantique. Sous la direction de son premier conservateur, le MNM avait pu nouer des relations étroites avec les musées d'histoire et d'anthropologie québécois, acadiens et louisianais en particulier. Ce réseau scientifique a par la suite périclité et n'a pu être réactivé dans les années 2000, du fait de l'absence de conservateur entre 2005 et 2008. La situation est aujourd'hui plus contrastée et le musée semble souffrir d'un certain retard sur le plan muséographique et médiatique. L'antériorité rochelaise sur le sujet de la traite et des colonies du XVIII^e siècle est aujourd'hui éclipsée par les efforts notables de Nantes et Bordeaux.

Le MNM est installé dans un bel hôtel particulier du XVIII^e siècle, l'hôtel Fleuriau, acquis par la ville en 1979. Le bâtiment est classé au titre des monuments historiques ainsi qu'une partie de son décor intérieur, ce qui s'avère contraignant sur le plan de la muséographie. Le MNM dispose de collections originales et riches de plus de 2 000 œuvres, qui comprennent des peintures, gravures, dessins, sculptures, cartes anciennes et objets d'art décoratifs liés au thème du Nouveau Monde ainsi que du mobilier français du XVIII^e siècle et un ensemble très rare de mobilier colonial américain. Il faut noter que le récolement décennal des collections du MNM a été achevé en 2015. La quasi-totalité de l'inventaire est informatisée et accessible en ligne. Ces collections, bien qu'ayant été parfois trop exposées, sont relativement bien conservées, contrairement aux deux autres musées. A sa création, le MNM a bénéficié de crédits financiers conséquents pour constituer ses collections, ce qui lui a permis d'acquérir des œuvres d'importance. Environ 45 % des œuvres du MNM sont exposées, un ratio bien supérieur à celui du MBA. En 2009 puis en 2014, le parcours muséographique a été repensé dans un souci de cohérence. Les mauvaises conditions d'éclairage et le faible usage des outils de médiation modernes viennent cependant limiter ces efforts.

La chambre régionale des comptes relève l'achèvement de la campagne de récolement du musée du Nouveau Monde et constate que le musée souffre d'un certain retard sur le plan muséographique, notamment en raison de la très faible utilisation des nouvelles technologies de l'information, qui l'empêche de retrouver son rayonnement des débuts.

4.6.3.2 Une fréquentation faible et un budget modeste malgré des recettes dynamiques

La fréquentation des musées d'art et d'histoire est moins importante que celle des autres musées municipaux. Le musée du Nouveau Monde (MNM) a ainsi accueilli 21 366 visiteurs en 2018, et le musée des Beaux-Arts 15 518 (19 277 en 2017 avant sa fermeture). La fréquentation connaît néanmoins une dynamique positive : + 25 % entre 2013 et le pic de 2017. Cette hausse s'explique par la mise en place depuis 2008 d'une politique événementielle d'expositions (une exposition « grand public » en été et une exposition en hiver) et par la relance de l'offre scolaire. Les publics scolaires et les centres de loisirs représentent en effet 21 % des visiteurs en 2018, et la direction des musées axe particulièrement sa communication en direction des établissements scolaires via un dossier pédagogique adapté et l'utilisation du mailing. L'un des enjeux majeurs concerne la captation du public touristique, encore peu nombreux, puisque les visiteurs sont pour plus de la moitié (58 %) habitants de La Rochelle ou de la CDALR.

Le budget des musées d'art et d'histoire est quant à lui relativement modeste, même comparé à celui des autres musées municipaux. Les dépenses totales de fonctionnement hors frais de personnel s'élèvent à 99 810 € en 2018, un budget en forte réduction depuis 2014 (- 24 %). La part du budget de fonctionnement consacré à la programmation est importante, puisqu'elle est de 74 % en 2018. Il faut surtout noter la part croissante des dépenses de programmation consacrées au transport de biens (50 % en 2018). La nécessité de recourir à des transporteurs spécialisés pour le prêt d'œuvres représente en effet un poste de dépense de plus en plus important pour les musées. Le budget d'investissement des musées d'art et d'histoire était quant à lui de 90 000 € en 2017. Si le budget d'acquisition est en forte baisse depuis plusieurs années (20 000 € en 2017 contre 60 000 € en 2009), les dépenses consacrées à la conservation-restauration ont significativement augmenté pour atteindre 60 000 € en 2017. Entre 2014 et 2018, une quarantaine d'œuvres ont fait l'objet d'opérations de conservation-restauration pour un montant global d'environ 147 000 €. Si une partie des interventions visaient à stabiliser les œuvres et les mettre en état de présentation, d'autres opérations plus lourdes ont permis de sauvegarder l'intégrité des œuvres. Les restaurations sont programmées par type de collections et selon les urgences constatées lors du récolement, ainsi que selon la programmation des expositions. L'ensemble de ces opérations fait l'objet de dossiers validés en commission scientifique régionale.

Les recettes totales des musées d'art et d'histoire s'élevaient à 136 874 € en 2018. Ce fort dynamisme des recettes (+ 155 % par rapport à 2014) s'explique d'abord par la hausse des recettes de billetterie : celles-ci ont augmenté entre 2014 et 2017 de 86 % pour le MNM et de 118 % pour le MBA. Néanmoins, les recettes de billetterie du second ont chuté de 34 % entre 2017 et 2018 du fait de sa fermeture partielle début juin 2018 et de sa fermeture totale depuis septembre 2018. Les recettes sont supérieures au MNM à fréquentation égale, car les ventes des cartes pass, les goûters et les ateliers sont crédités sur la billetterie du MNM, même s'ils ont lieu dans les deux établissements. Cette augmentation des recettes de billetterie s'explique moins par la hausse de la fréquentation que par l'augmentation des tarifs⁵³. Après les recettes de billetterie, les partenariats et les subventions constituent la deuxième source de recettes avec 40 727 € en 2018. Cette source de recettes est néanmoins très fluctuante (17 606 € en 2016 contre 62 882 € en 2017). A partir de 2012, les musées d'art et d'histoire n'ont ainsi plus reçu de subventions de fonctionnement de la DRAC, jusqu'à ce que l'édition d'un catalogue d'exposition soit à nouveau subventionnée fin 2017 et que l'exposition « L'Algérie de Gustave Guillaumet » obtienne l'année suivante le label d'exposition d'intérêt national (subvention de 20 000 €). Si les subventions en fonctionnement proviennent d'acteurs variés (mécénat privé,

⁵³ Entre 2014 et 2015, le tarif plein a été porté de 4 € à 6 € et le tarif réduit de 3 € à 4 €.

Fondation de France, État, Région, Département...), la DRAC est l'interlocuteur quasi-exclusif des musées d'art et d'histoire pour le soutien en investissement. Les musées d'art et d'histoire ont par exemple bénéficié en 2017 d'une subvention exceptionnelle de la DRAC en investissement à hauteur de 40 000 €, pour mener une campagne de restauration préventive.

La troisième source de recettes des musées d'art et d'histoire concerne la boutique. Le MNM dispose d'un espace boutique où sont vendus en régie directe les ouvrages édités par les musées. Avant sa fermeture, le MBA possédait également une boutique. L'ADAMAH⁵⁴ gère par convention une partie de la boutique des musées. Les recettes sont encaissées par le musée et reversées à l'association par le Trésor Public. En 2018, les deux boutiques ont généré 18 961 € de recettes. Ce résultat est satisfaisant lorsqu'il est comparé aux autres musées municipaux : les musées d'art et d'histoire ont réalisé des recettes de boutique similaires à ceux du musée d'histoire naturelle alors que leur fréquentation est pratiquement deux fois moindre en 2018. Il faut en particulier souligner la forte progression des recettes de boutique du MBA avant sa fermeture (+ 61 % entre 2017 et 2018). Enfin, le projet de restructuration des musées d'art et d'histoire prévoit la création d'une librairie-boutique plus adaptée et destinée à mettre en avant la créativité des artisans rochelais.

Avant sa fermeture, les espaces du MBA étaient potentiellement privatisables, mais cette activité restait très marginale, les sites ne disposant pas de salle avec une grande jauge (seulement une location en 2015 et 2017). La mise à disposition d'espaces implique de prévoir le personnel d'accueil et de surveillance adéquat, dont les heures sont facturées au client, en plus du tarif de location.

La chambre régionale des comptes relève la faiblesse de la fréquentation et du budget des musées d'art et d'histoire qui contraste avec le dynamisme de ses recettes. Il ressort également que l'État est un partenaire indispensable des musées d'art et d'histoire par son apport en subventions.

4.6.3.3 La nécessaire requalification des musées d'art et d'histoire

Il faut aujourd'hui faire le constat d'un moindre rayonnement des musées d'art et d'histoire en comparaison des autres institutions culturelles de la ville. Cette faible attractivité des musées d'art et d'histoire s'explique en partie par leur situation urbaine au cœur de la vieille ville, puisqu'ils sont quelque peu excentrés du Vieux-Port et à l'écart du quartier des Minimes où sont installés les établissements à forte fréquentation (musée maritime ou aquarium) et l'office de tourisme. Les places de stationnement sont rares et la signalétique urbaine est particulièrement déficiente. Il faut aussi tenir compte de la nature plus « pointue » de leur offre culturelle et du caractère relativement modeste de leurs collections, en tout cas pour le MBA. Les efforts en matière de communication et de connaissance des publics sont également trop réduits. Enfin, la direction des musées d'art et d'histoire doit composer avec l'exiguïté des locaux et l'état des bâtiments historiques qui imposent de fortes contraintes à un dispositif muséographique vieillissant.

⁵⁴ Les musées bénéficient de l'appui logistique et financier de deux associations régies par la loi de 1901 :

- d'une part, la société des amis des arts, créée en 1840 et à l'origine du musée des Beaux-Arts. Forte d'environ 350 membres, elle s'est donnée pour but d'aider l'acquisition ou la restauration d'œuvres d'art et leur publication ;
- d'autre part, l'association des amis des musées d'art et d'histoire (ADAMAH), créée en 1984. Demandeuse et récipiendaire de subventions, elle comprend une dizaine de membres et assure, en collaboration avec la direction des musées, la programmation et le financement d'événements, de conférences et d'activités extra-scolaires.

Face à ce constat d'un certain décrochage et d'une sous-valorisation des musées d'art et d'histoire, la direction des musées a élaboré un nouveau PSC pour la période 2018- 2023. Celui-ci est le troisième PSC des musées, puisqu'un premier avait été rédigé en 2009 après la période de vacance à la direction, et un second en 2012 une fois que l'État s'était retiré du bâtiment abritant le MBA. Le PSC définit « l'ici et l'ailleurs » comme positionnement structurant pour les musées rochelais. En ce qui concerne le MNM, il propose de renouer avec une politique d'acquisition active, de moderniser les outils de médiation et de réactiver les relations avec le monde scientifique québécois et nord-américain. Un déplacement des espaces d'exposition temporaire et un réaménagement de l'accueil sont également évoqués. En ce qui concerne le MBA, le PSC envisage une refondation du musée autour de deux parcours, l'un centré sur l'histoire de la cité rochelaise à travers ses œuvres d'art et l'autre sur des collections spécifiques. Ce « vrai musée d'art et d'histoire » serait doté des services attendus d'un musée moderne (accueil enrichi, librairie-boutique, salle d'expositions temporaires, espaces pédagogiques et auditorium) et pourrait tirer profit du jardin de l'hôtel de Crussol, non exploité jusqu'alors. Les deux musées seraient potentiellement reliés par un passage souterrain symbolisant le passage des mondes et la traversée de l'Atlantique. Une étude programmatique réalisée par le cabinet AVEC en juin 2017 estime le coût d'un tel projet entre 10 et 12 M€ (hors souterrain).

Le PSC a certes été élaboré avant la découverte du risque d'effondrement des planchers, mais la fermeture du MBA paraît offrir une réelle opportunité pour réimaginer le projet muséal du MBA et mettre en œuvre les transformations du bâtiment souhaitées. Il semble toutefois que la réunion des musées d'art et d'histoire au sein d'un projet commun telle qu'elle est envisagée par le PSC actuel entraîne un risque de perte d'identité et de confusion d'image entre le musée des Beaux-Arts et le musée du Nouveau Monde. Une autre option permettrait au musée du Nouveau Monde de rayonner par lui-même et de retrouver le potentiel novateur de ses débuts, sans être réduit à une annexe complémentaire au nouveau musée d'art et d'histoire. Il conviendra de veiller à ce que chaque musée puisse s'appuyer sur ses points forts, sans exclure des synergies, et développer un projet muséographique et une politique de communication spécifiques.

4.7 Remarques transverses et enjeu de la mutualisation inter-musées

4.7.1 L'absence de projet de service pour les musées municipaux

Si les musées d'art et d'histoire et le muséum d'histoire naturelle disposent d'un projet scientifique et culturel et le musée maritime d'un document stratégique de développement, aucun d'entre eux n'a élaboré à ce jour de projet de service. Les raisons avancées par les musées pour ce manque tiennent essentiellement au fait que le PSC inclut déjà des éléments sur les moyens et l'organisation de la structure, rendant de fait redondant la rédaction d'un projet de service. Un musée précise en outre que le projet de service qui sera prochainement engagé pour l'ensemble de la direction de la culture et du patrimoine prendra en compte les PSC et les projets de service existants et permettra de mettre en cohérence les moyens organisationnels pour la mise en œuvre de la politique culturelle.

Comme l'a souligné la direction des musées de France, il semble pourtant que le projet de service soit une démarche complémentaire, distincte et postérieure au PSC : c'est « *un document généralement court et orienté vers l'action. Son objet est de définir des modes d'organisation adaptés au développement des activités du musée (cadre d'organisation,*

organigramme fonctionnel, répartition des missions, procédures...). Il s'appuie sur les objectifs définis dans le PSC⁵⁵. » En clair, le projet de service est un document opérationnel et élaboré de manière participative, qui vise à définir les moyens organisationnels, humains, techniques et financiers permettant de mettre en œuvre les orientations générales issues du PSC. Il détaille l'organigramme, les instances de pilotage, le fonctionnement des équipes et leurs compétences, fixe des objectifs opérationnels pour chaque pôle du service et met en place des outils d'évaluation et des indicateurs. En outre, il inclut généralement des fiches actions qui synthétisent les actions-clés à mener selon un calendrier et des modalités précises. Au vu de cette définition, il semble que les quelques éléments organisationnels et financiers présents dans les PSC ne suffisent pas à assurer une déclinaison opérationnelle efficace des objectifs stratégiques. Seule la combinaison du PSC et du projet de service est à même de créer un projet de musée cohérent, articulant les objectifs scientifiques et culturels avec les moyens nécessaires à leur mise en œuvre.

Recommandation n° 10 : Elaborer un projet de service pour chaque musée en complément du projet scientifique et culturel et du projet de service pour la direction des musées.

4.7.2 Une mutualisation inter-musées initiée à la suite d'un audit

Au vu du nombre de musées municipaux et du contexte budgétaire contraint, l'enjeu de la mutualisation inter-musées est au cœur des priorités de la ville, pour des raisons d'économies et d'efficacité. En 2017, la municipalité a sollicité un audit des musées de la part d'un consultant. A la différence du rapport portant sur les médiathèques municipales, l'audit sur les musées s'est exclusivement concentré sur la question de la mutualisation. Il a dressé un constat relativement sévère du fonctionnement des musées rochelais : concurrence interne entre musées, connaissance des publics déficiente, faible mise en réseau des musées, communication peu structurée, collaboration insuffisante avec l'office de tourisme et les autres services municipaux... Le rapport a ensuite défini 4 scénarios-types selon le degré de mutualisation poursuivi. L'un des scénarios les plus ambitieux prévoyait par exemple le rattachement des musées municipaux à une direction unifiée des musées. Le scénario jugé le plus adapté pour les musées municipaux consistait à mutualiser les fonctions support en un service unique. Ce service support inclurait notamment les fonctions de comptabilité, de RH, d'analyse des publics, de communication et de mécénat. En outre, les agents d'accueil constitueraient un groupe unique pouvant travailler dans l'un ou l'autre des musées selon les besoins.

Chacune des structures muséales au travers de leur conservateur ont regretté l'approche uniquement managériale du cabinet qui, trop éloignée de leur expertise métiers, n'a pas su prendre en compte l'étendue de leurs missions et leurs spécificités, confondant mutualisation et uniformisation. Les musées ont donc critiqué la pertinence de certaines des recommandations. Concernant la proposition d'une direction unifiée des musées, ils se sont montrés attachés à leur indépendance et ont questionné l'intérêt d'ajouter un échelon hiérarchique entre les musées et

⁵⁵ Muséofiche de la direction des musées de France sur le projet scientifique et culturel, 2007.
<https://www.culture.gouv.fr/Regions/Drac-Nouvelle-Aquitaine/Patrimoines-Architecture/Musees/Realiser-un-projet-scientifique-et-culturel>

la directrice de la culture et du patrimoine, d'autant que cette création de poste engendrerait des contraintes à volume RH constant. L'idée d'une centralisation de l'ensemble des services support est également accueillie avec prudence, car les tâches mutualisées ne sont pas seulement administratives mais aussi logistiques, et requièrent une connaissance précise de chaque environnement muséal.

Cependant, les musées municipaux ont déjà engagé dans une certaine mesure le processus de mutualisation. Ainsi, le poste de comptable est déjà mutualisé entre la DCP, les médiathèques et le muséum d'histoire naturelle, et il semble possible d'étendre cette mutualisation au musée maritime, si le comptable continue à pouvoir se déplacer sur site. Chacun de ces établissements ne nécessite en effet pas de poste de comptable à temps plein et le logiciel de comptabilité utilisé leur est commun (Coriolis). Il faut cependant noter que n'ont pas été élaborées à ce jour de fiches de procédures comptables pour le poste de comptable mutualisé, qui décriraient précisément les tâches financières et comptables à mettre en œuvre. La formalisation et la sécurisation des règles de procédure s'avèrent pourtant indispensables pour améliorer le contrôle de gestion interne et faciliter la formation des nouveaux arrivants, au service de la qualité comptable.

L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse que : « ...*Dans le cadre de la centralisation des fonctions comptables, il est envisagé de rattacher le poste de comptable des musées à la direction des finances.* ».

Recommandation n° 11 : Elaborer des fiches de procédures comptables pour le nouveau poste de comptable mutualisé.

En plus de la mutualisation du poste de comptable, les musées ont progressé sur d'autres volets. D'abord, une « brigade volante » composée d'agents d'accueil a été mise en place en 2017 entre les musées d'art et d'histoire et le muséum d'histoire naturelle pour couvrir les besoins urgents de tel ou tel site. Cette solution a cependant été révisée en raison de la fermeture du musée, elle n'a pas été abandonnée mais devra intégrer les fortes contraintes médicales pesant sur le personnel d'accueil (cf., partie 4.7.3 *Une gestion d'un personnel en sous-effectif compliquée par l'absentéisme et les reclassements médicaux*).

Ensuite, le poste de bibliothécaire est mutualisé pour l'ensemble des musées depuis 2016 (80 % de son temps au muséum), et le régisseur de recettes du musée maritime consacre 10 % de son temps au muséum. Comme évoqué *supra*, une cellule « récolement » composée de 3 agents travaille également à la fois pour les musées d'art et d'histoire et le muséum depuis 2014. En règle générale, les initiatives de mutualisation de personnel impliquent souvent les musées d'art et d'histoire et le muséum plus que le musée maritime ce dernier n'ayant pas l'appellation musée de France.

Néanmoins, le musée maritime poursuit des projets communs avec le muséum, comme l'illustre la co-production de l'exposition « Climat Océan ». Enfin, une cellule « marketing, location de salles et mécénat » a été créée en 2018 à l'échelle de l'ensemble des musées. Alors que la recherche de partenaires et de mécènes relevait jusque-là des fonctions du seul conservateur, cette initiative pourrait permettre de développer une stratégie de mécénat plus cohérente et systématique, dans un contexte de réduction des financements municipaux. Par ailleurs, cette cellule « mécénat » pourrait prêter une attention particulière aux programmes européens en matière culturelle, dont les musées ignorent souvent l'existence, mais qui représentent une vraie source potentielle de subventionnement. Ainsi en témoigne le recours du musée maritime au projet européen MMIAH (maritime, military and industrial atlantic heritage) en 2018.

La chambre régionale des comptes invite à mettre en place une veille juridique inter-musées au sein de la cellule « mécénat » afin d'identifier les programmes européens susceptibles d'apporter des financements pour des événements ou des investissements culturels.

Les progrès accomplis en matière de mutualisation demandent cependant à se poursuivre. Ainsi, les fonctions de communication n'ont pas été mutualisées à l'échelle des musées, ce qui complique la définition d'une stratégie de communication concertée et ciblée permettant d'améliorer la lisibilité et la visibilité de l'offre muséale rochelaise. Il faut noter que la logique de la ville a été de centraliser l'ensemble des fonctions de communication des services municipaux au sein d'une direction unique de la communication. La ville n'a ainsi pas reconduit le contrat du chargé de communication et de la création graphique des musées d'art et d'histoire en 2014, et a réaffecté le poste de chargé de communication et de la scénographie du musée à la direction de la communication. Le budget de communication des musées est donc aujourd'hui très restreint. En raison de la distance entre les musées et la direction de la communication d'une part, et des spécificités de la communication culturelle d'autre part, il conviendrait d'envisager une mutualisation et une relocalisation des fonctions de communication (sites internet, réseaux sociaux, presse...) à l'échelle des seuls musées municipaux.

La chambre régionale des comptes invite la ville à engager une réflexion sur l'intérêt d'une mutualisation des fonctions de communication culturelle à l'échelle des musées municipaux.

4.7.3 La poursuite de la réflexion sur la mutualisation : lettre de mission à la conservatrice du musée

En 2018, la directrice générale adjointe et la directrice de la culture et du patrimoine ont proposé aux équipes de direction des musées de poursuivre la réflexion initiée par le rapport du consultant au sein d'un comité de direction réunissant à leurs côtés les cheffes d'établissements et leurs adjoint(e)s. Le 26 septembre 2018, le comité technique paritaire a validé l'actualisation des organigrammes des musées et une mise en cohérence et requalification de missions dans chaque établissement pour plusieurs postes (chargé de collections, médiateur, responsable d'administration). Le périmètre des postes déjà mutualisés a en outre été confirmé. Le processus engagé s'est depuis poursuivi. Après la fermeture du musée des Beaux-Arts et le départ de sa conservatrice à la retraite, une mission a été confiée en février 2019 à la conservatrice du musée d'histoire naturelle, par la direction générale des services. Cette mission devant s'achever en décembre de la même année consiste à :

- proposer une organisation provisoire du musée des Beaux-Arts, du musée du Nouveau Monde et du musée d'histoire naturelle pour l'année 2019, qui se traduit par un organigramme temporaire pour les 3 musées et par la définition des besoins complémentaires d'accompagnement pour assurer la bonne réalisation des chantiers ;
- proposer une organisation mutualisée des musées municipaux permettant de mettre en œuvre la stratégie globale des musées municipaux, à masse salariale constante.

Cette proposition est précédée d'un travail sur la stratégie globale concertée des 4 musées municipaux. Le projet stratégique doit intégrer en perspective le positionnement et le concept global proposé pour les 4 musées, la politique patrimoniale, la politique des publics et les investissements nécessaires et priorisés pour chaque établissement permettant la réalisation du projet stratégique à court, moyen et long terme.

La mission confiée à la conservatrice du musée d'histoire naturelle est fondée sur un principe de concertation et s'appuie sur l'aide d'une chargée de mission auprès de la direction générale pour l'organisation et l'animation des séances de travail. Elle vise notamment à combler les lacunes du rapport d'Axioval en matière d'expertise métiers. Il a été organisé des ateliers dans chaque musée par métier (accueil, médiation, conservation / technique, administration et direction), qui donneront lieu à une restitution à l'échelle de l'ensemble des musées pour chaque branche de métier. L'organigramme commun et les fiches métiers élaborés lors de la mission seront soumis à l'avis du comité technique de la fin d'année 2019.

Les préconisations de la mission confiée sur la mutualisation des musées en 2019, devraient permettre une meilleure utilisation des moyens entre chaque structure.

4.7.4 La gestion du personnel

Les mutualisations, les suppressions ou transferts de postes et les recrutements ont largement impacté le fonctionnement des musées municipaux depuis 2013. En septembre 2019, les effectifs des musées d'art et d'histoire s'élevaient à 20 agents, ceux du musée maritime à 14 agents⁵⁶ et ceux du musée d'histoire naturelle à 23 agents. Ces effectifs se répartissent en 3 pôles : la direction et l'administration, les collections et la régie technique, et la programmation et la médiation.

Leur évolution est contrastée : si le musée a gagné 3 agents depuis 2014 après une suppression de postes intervenue en 2013, le Musée maritime a connu, entre 2015 et 2018 des évolutions dans le recours à une diversité de postes à savoir : des saisonniers sur les 7 mois d'ouverture (8 à l'accueil, 2 en technique et 1 commercial), la nature des contrats dont certains relevaient des contrats emplois aidés et la création d'un poste de chargé des locations et de la communication en 2015.

Les musées d'art et d'histoire ont quant à eux connu une hausse d'effectifs en 2017 avec la création de la brigade volante, jusqu'à la réorganisation des ressources humaines consécutive à la fermeture du musée des Beaux-Arts⁵⁷. Au total, les frais de personnel des musées d'art et d'histoire ont progressé de 21 % entre 2014 et 2018 pour atteindre 972 691 €, ceux du musée de 18 % pour atteindre 1 018 279 €, et ceux du musée maritime de 6 % pour atteindre 782 356 €.

Les difficultés de gestion du personnel caractérisent à des degrés divers les 4 musées municipaux. La principale d'entre elles concerne le personnel issu de reclassements médicaux. La proportion d'agents reclassés est particulièrement élevée pour les équipes d'accueil (7 agents sur 9 pour le musée). Ces reclassements ne sont pas nécessairement choisis par les agents, ce qui engendre des frustrations et contribue à un absentéisme important. Au musée d'histoire

⁵⁶ 14 agents hors saisonniers lorsque le musée est ouvert d'avril à fin octobre (jusqu'à +9 personnes).

⁵⁷ Après la fermeture du musée des Beaux-Arts, les agents d'accueil et les médiatrices du service éducatif ont tous été redéployés sur le musée du Nouveau Monde, en modifiant leur planning d'activités et leurs missions. Pour pallier le surnombre des agents par rapport au nombre de salles à surveiller, plusieurs mesures ont été prises :

- les agents de la brigade volante ont tous été réaffectés au musée d'histoire naturelle ;
- les autres agents ont développé des activités annexes : travail sur le marché d'entretien des locaux, aide au montage d'exposition, aide au service éducatif pour la préparation des ateliers, participation à la confection d'un outil pédagogique dans les salles en lien avec le service éducatif, distribution d'affiches et de flyers, dynamisation de la boutique du MNM (recherche d'ouvrages sur les thématiques du MNM), rangement de la boutique MBA et mise à l'abri des livres, arrêté des stocks pour la boutique avec rangement du local de stockage, aide au conditionnement des œuvres en appui de l'équipe récolement, et au rangement de la bibliothèque, travail sur le document unique, participation à des salons ou journées d'échange de documentation touristique, etc.

naturelle, 11 agents ont été absents pour maladie ordinaire en 2018 pour un total de 528 jours. Ce chiffre oscille entre 200 et 500 jours depuis 2014. Aux musées d'art et d'histoire, les absences pour maladie ordinaire concernaient 5 agents en 2018 pour 201 jours. Il faut de plus noter que les musées d'art et d'histoire ont souffert des arrêts de longue durée de plusieurs agents pour cause d'accident de travail ou de longue maladie entre 2014 et 2017 (2 agents ont ainsi été complètement arrêtés en 2016). L'absentéisme contraint parfois les musées à effectuer des fermetures partielles, ce qui a un impact certain sur leur « réputation ». Ces fermetures partielles étaient pour le muséum de 30 jours en 2017 et de 14 jours en 2018. En outre, les agents soumis à des contraintes médicales sont peu mobiles, et ne peuvent donc pas être librement déployés dans l'ensemble des salles des musées. Ce profil des agents en situation de reclassement fragilise le secteur de l'accueil et limite les possibilités de mutualisation des équipes d'accueil du fait d'une faible interchangeabilité des agents.

Pour pallier ces difficultés, des solutions ont été expérimentées (puis abandonnées), comme la constitution d'une brigade volante ou le recrutement de vacataires à hauteur d'1 ETP par les musées d'art et d'histoire, afin de permettre une ouverture le weekend. En raison de l'inadéquation fréquente des agents aux postes, la montée en compétence des agents est également une priorité, en particulier pour le muséum d'histoire naturelle. Il s'agit de développer des plans de formation adaptés à chaque agent et d'élargir les missions des agents d'accueil au-delà du simple accueil en caisse et gardiennage des salles (médiation culturelle de premier niveau, aide au service éducatif, etc.). Le musée maritime est, quant à lui, moins touché par le problème des reclassements puisque son équipe d'accueil est constituée d'un encadrant permanent et de 8 saisonniers, notamment des étudiants.

Les difficultés liées notamment aux reclassements médicaux ne concernent pas seulement les équipes d'accueil. Le retard pris par le muséum d'histoire naturelle sur son plan de récolement en constitue le meilleur exemple. Selon le conservateur, le premier récolement décennal débuté en 2010 n'a pu être achevé, en partie à cause de l'insuffisance des effectifs du pôle collections (le PSC du muséum estime le renfort nécessaire à 5 ETP). En 2014, la ville a décidé de créer une cellule « récolement » mutualisée entre le muséum et les musées d'art et d'histoire. Mais outre le fait que la cellule travaille seulement à 50 % pour le muséum alors que le nombre d'objets à récolement y est bien supérieur, 2 des 3 agents composant la cellule sont issus de reclassements, sans aucune familiarité a priori avec la sphère patrimoniale.

Les musées municipaux sont caractérisés par des difficultés de gestion du personnel résultant d'un absentéisme pour raison de santé, notamment des agents en situation de reclassement dans les équipes d'accueil.

La chambre régionale des comptes invite la direction de la culture et du patrimoine à réfléchir à toute solution qui puisse permettre d'assurer une meilleure polyvalence notamment entre les différents sites muséaux de façon à lisser les problèmes d'absentéisme, brigade volante d'agents d'accueil renforcée par exemple.

Le dernier enjeu concernant les ressources humaines a trait à la composition des équipes de direction. En effet, à l'échelle des services culturels municipaux, 2 établissements ne bénéficient pas d'un directeur titulaire, à savoir le carré Amelot et les musées d'art et d'histoire. En ce qui concerne les médiathèques municipales, la conservatrice est partie à la retraite le 1^{er} janvier 2016 et le poste de conservateur a été gelé dans l'attente d'une possible mutualisation avec le réseau communautaire. La responsable adjointe du service assure la direction par intérim.

En ce qui concerne les musées d'art et d'histoire, la conservatrice en chef du patrimoine est partie à la retraite le 1^{er} mars 2019, laissant la directrice adjointe et attachée de conservation

assurer l'intérim. Or, les musées d'art et d'histoire et les bibliothèques municipales se trouvent à la croisée des chemins, puisqu'ils doivent s'engager dans des chantiers stratégiques majeurs, comme l'approfondissement de la mutualisation du réseau municipal avec la médiathèque communautaire ou la requalification du musée des Beaux-Arts. La mise en place de tels projets pourrait nécessiter le recrutement de conservateurs titulaires.

La chambre invite à mettre en adéquation la carte des emplois avec les objectifs de la mutualisation et la conduite de l'important projet structurant autour du musée du Nouveau Monde et du musée des Beaux-Arts.

4.7.5 L'entretien des bâtiments : un point d'attention encore trop négligé

Le patrimoine muséal rochelais a parfois souffert d'un regrettable défaut d'entretien, non démenti par la ville dans sa réponse. Dans le cadre de travaux programmés d'accessibilité du musée des Beaux-Arts en 2018, les sondages techniques préalables ont révélé des faiblesses structurelles au niveau des poutres soutenant les planchers, ce qui a entraîné la fermeture du musée au public. La ville supervise actuellement avec le soutien de la DRAC la conduite d'un diagnostic général du bâtiment concernant la portance de planchers ou les études géotechniques. En parallèle, une demande spécifique a été émise concernant l'utilisation des salles d'expositions temporaires du MBA qui ont été étayées pour l'exposition Guillaumet. Le rapport de l'APAVE, rendu le 26 février 2019, a répondu négativement à cette demande et a constaté l'état fortement dégradé des planchers en bois du fait d'attaques de termites. Il a fait état de l'absence de traitement curatif aux insectes xylophages ou d'entretien vis-à-vis de ce risque, alors que le secteur du centre-ville de La Rochelle est reconnu comme potentiellement infesté de termites et que le territoire est sous arrêté préfectoral. Selon ce rapport, il est nécessaire de réaliser un tel traitement, de purger les zones détériorées et enfin de renforcer les divers éléments afin de garantir la tenue des structures porteuses, ce qui implique des travaux lourds et conséquents.

Toutefois, la responsabilité de ce défaut d'entretien vis-à-vis de l'aléa termites ne peut être entièrement imputée à la ville. En effet, le musée des Beaux-Arts disposait bien d'un plan pluriannuel d'entretien. L'imperfection du suivi de l'état du bâtiment s'explique en partie par le fait que la ville n'a récupéré la propriété et la pleine utilisation de l'hôtel de Crussol que le 1^{er} juillet 2017. Le musée d'Orbigny-Bernon a été contraint de fermer en 2012. Le bâtiment accueille du personnel administratif et des collections. Il a encore nécessité plusieurs interventions en 2018 en raison d'un affaïssement des clés de voûte des fenêtres et de l'apparition de moisissures. L'ordonnateur a indiqué dans sa réponse que *« des aménagements ont été réalisés par le service de la gestion technique du patrimoine bâti (GTPB). Il accueille toujours les réserves des musées dans des conditions de sécurité et conditions sanitaires désormais satisfaisantes pour la conservation des collections. »*.

Le muséum d'histoire naturelle est également affecté par d'importants problèmes d'isolation, les travaux d'isolation du bâtiment ayant exclusivement porté sur les combles. Depuis sa réouverture en 2007, plusieurs indices concordants ont témoigné de l'existence de difficultés pour la bonne conservation des collections. Des phénomènes de corrosion sur des pièces archéologiques africaines ayant fait l'objet de restauration, des variations dimensionnelles récurrentes des matériaux hygroscopiques, des traces de condensation ponctuelles à l'intérieur de mobilier historique ou encore le développement de champignons sur certaines boiseries classées sont autant d'indicateurs d'un problème climatique général du bâtiment. Depuis sa réouverture en 2007, des interventions régulières du service GTPB, pour pallier aux problématiques de conservation des œuvres signalé, ont débouché sur un plan

pluriannuel d'entretien du bâtiment. Dans le cadre du label Cit'ergie, une nouvelle étude de bâtiment et d'analyse des polluants a été commandée fin 2018 et devrait déboucher sur un plan d'actions.

La chambre régionale des comptes constate que le patrimoine muséal rochelais souffre d'un défaut d'entretien pouvant engendrer une dégradation des collections, voire une fermeture des lieux, qui nécessiterait la mise en œuvre d'un plan d'action.

5 LA FIABILITE DES COMPTES

Au cours de l'instruction du rapport de la chambre régionale des comptes, plusieurs points relatifs à la tenue des budgets et des comptes ont été examinés et certains n'appellent pas de remarques particulières : les lignes de trésorerie ; les garanties d'emprunt ; les cessions d'immobilisation.

5.1 Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Le rattachement des charges et des produits découle du principe d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné, les charges et les produits qui s'y rapportent. La procédure de rattachement consiste à intégrer, dans le résultat annuel, toutes les charges qui correspondent à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis au cours de l'exercice considéré, qui n'ont pu être comptabilisés en raison, notamment pour les dépenses, de la non-réception par l'ordonnateur de la pièce justificative. Aussi la collectivité dispose de la faculté de fixer un seuil significatif⁵⁸ à partir duquel elle va procéder au rattachement, dans le respect des principes posés par l'instruction M14⁵⁹. Ce principe peut faire l'objet d'aménagements lorsque les charges et les produits à rattacher ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice. Toutefois, il importe de conserver chaque année une procédure identique pour ne pas nuire à la lisibilité des comptes. Par ailleurs, aux termes des articles 18 et 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, le comptable public est chargé de la tenue de la comptabilité générale et d'assurer la cohérence des informations comptables fournies au cours des exercices successifs en veillant à opérer le bon rattachement⁶⁰ des opérations à l'exercice auquel elles se rapportent.

⁵⁸ Tome 2 Titre 1 chapitre 4 point 1.3.1.2

⁵⁹ Tome 2 Titre 3 chapitre 4 point 1.1.1

⁶⁰ Les charges à payer à la clôture de l'exercice ou les produits à recevoir⁶⁰ sont enregistrés en classes 6 ou 7, par le débit ou le crédit du compte de rattachement concerné. Les dépenses régulièrement engagées mais non mandatées et correspondant à un service fait avant le 31 décembre donnent lieu à émission d'un mandat récapitulatif sur les comptes de classe 6 intéressés. S'agissant des produits à recevoir, la procédure de *rattachement* est semblable pour les recettes de fonctionnement non mises en recouvrement et correspondant à des prestations effectuées avant le 31 décembre. Selon la nature de la dépense ou de la recette, le débit du compte de classe 6 ou de classe 7 est enregistré par le crédit des comptes de classe 4 à trois chiffres dont la terminaison en 8 indique l'affectation à l'enregistrement de produits à recevoir et de charges à payer.

La procédure de rattachement des charges donne lieu à des mouvements sur les comptes 408 - Fournisseurs, factures non parvenues, 4286 - Personnel, autres charges à payer, 4386 - Organismes sociaux, autres charges à payer, 4486 - Etat - charges à payer, autres charges à payer et 4686 - Divers - charges à payer. La procédure de rattachement des produits donne lieu à des

En 2018, en section de fonctionnement du budget principal, sur 106,2 M€ de mandats émis, les mandats de rattachement représentaient 0,63 M€ et sur 131,6 M€ de recettes aucun rattachement n'était constitué. D'une année à l'autre, le montant global des rattachements est stable.

Tableau n° 8 : Évolution du taux de rattachement

	2014	2015	2016	2017	2018	Moyenne
DEPENSES REELLES DE FONCTIONNEMENT						
Mandats émis	106 023 381	105 550 590	105 496 508	105 814 978	106 236 631	105 824 418
Charges rattachées	731 823	509 045	485 437	443 876	627 301	559 496
Taux de rattachement	0,7%	0,5%	0,5%	0,4%	0,6%	0,5%
RECETTES REELLES DE FONCTIONNEMENT						
Titres émis	131 599 284	119 615 645	126 331 217	130 242 459	131 621 912	127 882 103
Produits rattachés	76 847	340 427	0	0	0	83 455
Taux de rattachement	0,1%	0,3%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Le tableau ci-après montre que si la procédure de rattachement des charges est régulièrement utilisée par la commune de La Rochelle, les charges rattachées représentent en moyenne moins de 1 % des charges de gestion.

mouvements sur les comptes 418 – Produits non encore facturés, 4287 – Personnel, produits à recevoir, 4387 - Organismes sociaux, produits à recevoir, 4487 – Etat, produits à recevoir et 4687 - Divers - produits à payer.

Tableau n° 9 : Commune de La Rochelle -Budget principal – comptes de rattachement des charges (€)

Rattachement des charges	2014	2015	2016	2017	2018
<i>c/408 - Fournisseurs - Factures non parvenues</i>	0	11 913	44 044	52 194	259 051
<i>c/4286 - Personnel - Autres charges à payer</i>	120 000	0	0	0	0
<i>c/4386 - Organismes sociaux - Autres charges à payer</i>	0	0	0	0	0
<i>c/4486 - Etat - Charges à payer</i>	40 000	0	0	0	0
<i>c/4686 - Divers - Charges à payer</i>	0	0	0	0	0
Total des charges rattachées	160 000	11 913	44 044	52 194	259 051
<i>Charges de gestion</i>	101 008 163	102 361 152	102 633 387	103 399 688	103 178 874
Charges rattachées en % des charges de gestion	0,2%	0,01%	0,04%	0,1%	0,3%

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

La procédure de rattachement des produits a été utilisée seulement en 2014 et 2015 par la commune de La Rochelle. Les produits rattachés représentent en moyenne moins de 1 % des produits de gestion. Les charges et produits constatés d'avance permettent d'exclure du résultat annuel les éléments qui ont donné lieu à l'émission d'un mandat ou d'un titre mais se rapportent à l'exercice suivant. La commune de La Rochelle a utilisé trois fois ce type d'inscription sur la période sous revue : en 2015 (32 K€), 2016 (39 K€) et 2018 (35K€) en compte 487 – Produits constatés d'avance et jamais pour les charges constatées d'avance (comptes 486).

La collectivité pratique un rattachement des charges et des produits par période homogène de 12 mois plutôt qu'un reclassement systématique de chaque écriture. Ce faisant, la commune de La Rochelle contrevient au principe d'annualité budgétaire. Les factures non rattachées à leur exercice d'origine et la quasi absence de charges et produits d'avance sont deux conséquences de la procédure de clôture des comptes pratiquée par la commune. Cette dernière utilise le moins possible la journée complémentaire⁶¹ qui permet de continuer à émettre, en général pendant le mois de janvier N+1, les mandats, correspondant aux factures de prestations commandées et réalisées durant l'année N. La chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine rappelle que les factures exigibles au 31 décembre doivent donner lieu à un rattachement⁶².

⁶¹ L'article L. 1612-11 du CGCT fixe la date de fin de la journée complémentaire au 31 janvier de l'année n+1, cette dernière étant la date limite possible de mandatement des dépenses et d'émission des titres de recettes de la section de fonctionnement ainsi que des opérations d'ordre budgétaires de l'exercice n : « Dans un délai de vingt et un jours suivant la fin de l'exercice budgétaire, l'organe délibérant peut, en outre, apporter au budget les modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections du budget ou entre les deux sections [...] ».

⁶² Le mandatement des charges dont le « service fait » est constaté avant le 31 décembre peut ainsi être réalisé dans le cadre de cette journée complémentaire. Les factures des prestations effectuées en décembre N est adressée courant janvier N+1 pour règlement sur l'exercice N+1. La facture de décembre N-2 ayant été réglée en N, l'exercice N comprend bien 12 mois de prestations. Parallèlement, les comptables sont invités à régler rapidement les factures fournisseurs dès la certification du service fait (des factures reçues début janvier peuvent ainsi être réglées rapidement).

5.2 Les dépenses et recettes à classer

Les opérations de régularisation des charges et des produits sont destinées à intégrer dans le résultat de fonctionnement de l'exercice les charges et les produits qui le concernent, à exclure ceux qui ne le concernent pas et à neutraliser l'incidence de certaines charges comptabilisées dans l'exercice dont la nature permet à la collectivité de les répartir sur plusieurs exercices.

Les sous-comptes de dépenses (472) et recettes (471) à classer présentant des écritures notables sont les suivants : solde créditeur au budget principal en 2018 de 125 394 € au compte 47134 « Recettes perçues avant émission des titres - Subventions » ; 59 698 € au compte 4718 « Autres recettes à régulariser » ; solde créditeur au budget annexe « eau » en 2018 de 125 254 € au compte 4718 « Autres recettes à régulariser ».

L'encaissement de recettes avant leur prise en compte est une pratique courante au sein de la commune pour ce qui concerne les subventions perçues (les développements de solde du compte 47134 détaille chaque opération pour 2018). L'absence de comptabilisation n'a pas d'impact en termes de trésorerie pour la collectivité mais elle n'est pas de nature à assurer la lisibilité des états financiers. En 2018, 60 911 € représentant 76 % des opérations enregistrées sur le compte 47134, étaient encore stockés dans ce compte d'attente alors que leur encaissement avait été réalisé au cours de l'exercice 2017.

En dépenses à classer, le principal solde concerne le compte 4728 « autres dépenses à régulariser » du budget principal : 253 249 € en 2018. Toutes les opérations concernent des inscriptions de décembre 2018 relatives au paiement de factures de fluide.

La chambre régionale des comptes invite la commune à régulariser les recettes encaissées au cours des exercices antérieurs et toujours présents dans les comptes de recettes à classer.

5.3 Les garanties d'emprunt : engagements hors bilan de la commune

L'instruction budgétaire et comptable M14 définit les engagements hors bilan comme les droits et obligations susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine, ou ayant des conséquences financières sur les exercices à venir, et subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures. Au 31 décembre 2018⁶³, 146 garanties d'emprunt étaient en cours, pour un montant de 7,3 M€ (5,6 M€ de capital et 1,7 M€ d'intérêts). 76 % d'entre elles sont accordées à des opérateurs de logement social⁶⁴, 11 % en faveur des organismes publics⁶⁵ et 13 % à des organismes privés divers. Au cours de la période de contrôle, La Rochelle n'a pas été appelée en garantie, en substitution d'un emprunteur défaillant. Le faible volume d'emprunts garantis au regard du budget de la commune et l'identité des bénéficiaires témoignent que la collectivité n'accède aux sollicitations qu'avec parcimonie. L'encours restant dû des emprunts garantis (16,9 M€) ne dépassait pas la limite de 50 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune.

⁶³ Compte administratif 2018

⁶⁴ L'office public de l'habitat de l'agglomération de La Rochelle et immobilière atlantique aménagement, dont l'organisme prêteur est la Caisse des dépôts et consignations.

⁶⁵ Concentrés sur deux garanties d'emprunts au profit de la régie du port de plaisance, dont l'organisme prêteur est ARKEA BANQUE.

5.4 Les provisions

Aux termes des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT, les communes et leurs groupements doivent inscrire à leur budget, au titre des dépenses obligatoires, une provision : dès l'ouverture d'un contentieux en première instance ; dès l'ouverture d'une procédure collective, pour les garanties d'emprunt, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à 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, à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la collectivité à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public.

Les comptes concernés (29, 39, 49, 59) n'ont pas été utilisés par la ville de La Rochelle. Seul le compte 1581 autres provisions pour charges (non budgétaire) du budget principal a été crédité pour 2 000 000 € en 2014 et débité de 2015 à 2018 pour 1 889 959 €. La provision constituée concerne l'incendie de l'hôtel de ville de La Rochelle. Le montant des comptes de tiers redevables et débiteurs est passé de 7,8 M€ à 10,2 M€ entre 2014 et 2018. En leur sein, les créances contentieuses ont évolué de 0,11 M€ à 0,5 M€. Aucune provision pour dépréciation de comptes de tiers n'a été constituée sur la période, alors même que la valeur des comptes de tiers redevables et débiteurs rapportée aux produits de fonctionnement est de l'ordre de 7 % en moyenne et que, en leur sein, la part des redevables et débiteurs contentieux est passée de 1,4 % à 4,9 %. Peu de collectivités ont créé des provisions à ce titre qui pourraient être justifiées par l'obligation posée par l'article L. 2321-2 du CGCT, en vertu des principes de prudence et de sincérité des comptes.

Il ressort, pour la ville de La Rochelle, que le risque lié aux redevables et débiteurs contentieux ne connaît pas de traduction comptable.

6 L'ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

Au cours de la période contrôlée, les activités de la commune ont été retracées dans un budget principal et six budgets annexes. Au 1^{er} janvier 2018, plus que trois budgets annexes individualisent les dépenses et recettes de certaines compétences de la commune : service de l'eau, parcs de stationnement et terrains de camping. Deux budgets annexes ont été supprimés : le budget annexe « lotissement les géraniums » par délibération du 26 février 2018 et le budget annexe « centre technique municipal » réintégré dans le budget principal par délibération du 26 février 2016. La délibération du 26 février 2016 a également acté de nommer le budget annexe stationnement payant « parcs de stationnement » et de rapatrier la partie zone horodatée dans le budget principal.

Tableau n° 10 : Liste de budgets de la ville de La Rochelle

Libellé	Nomenclature	Recettes de fonctionnement		Observation
		2018 (en €)	%	
Budget principal	M14	132 476 661	90,07%	
Budget annexe campings municipaux	M4	381 176	0,26%	
Budget annexe service de l'eau	M49	10 746 777	7,31%	
Budget annexe centre technique municipal	M14	0	0,00%	Clôturé par délibération du 26/02/2016
Budget annexe stationnement payant	M4	3 473 550	2,36%	Renommé par délibération du 26/02/2016
Budget annexe lotissement les géraniums	M14	0	0,00%	Clôturé par délibération du 26/02/2018
Somme totale :		147 078 163	100,00%	
Somme M14 :		132 476 661	90,07%	

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

En 2017, le budget de fonctionnement agrégé⁶⁶ de la ville de La Rochelle s'élève à 147,1 M€. Seul le budget principal relève de la nomenclature comptable M14⁶⁷ et représente 90 % des recettes de fonctionnement agrégées. Ceux relevant de la nomenclature M4⁶⁸ en représentent 10 %.

6.1 L'analyse financière consolidée

Entre 2014 et 2018, les résultats – tous budgets confondus – sont les suivants :

Tableau n° 11 : Les principaux indicateurs de gestion consolidés

(en €)	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
CAF brute consolidée	33 288 092	20 345 347	20 822 891	21 665 140	26 970 882	-5,1%
Encours de la dette consolidée	115 090 776	106 900 312	100 016 657	93 893 632	89 787 748	-6,0%
Capacité de désendettement en années	3,46	5,25	4,8	4,33	3,33	
Taux apparent de la dette consolidée	2,4%	2,3%	2,2%	2,1%	2,0%	

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

En 2015 et 2016, la capacité d'autofinancement brute consolidée se dégrade fortement (- 39 %) en raison de la baisse de celle des budgets relevant de la nomenclature M14, notamment le budget principal, principalement due à la diminution des dotations de l'État. Pour

⁶⁶ Budget principal et budgets annexes.

⁶⁷ Arrêté du 20 décembre 2018 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M.14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif.

⁶⁸ Arrêté du 24 décembre 2018 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 4 applicables aux services publics industriels et commerciaux.

autant, elle suffit à couvrir systématiquement l'annuité en capital de la dette et à procurer un surplus, la capacité d'autofinancement nette, affectable aux investissements nouveaux.

Toutefois, la baisse constatée entre 2014 et 2015 résulte de la comptabilisation des indemnités d'assurance perçues pour l'Hôtel de ville (12 118 423 €). En neutralisant ce produit exceptionnel, la CAF brute consolidée de 2014 s'établit à 21 169 669 €. La diminution constatée en 2015 (- 824 322 € soit -3,9%) est en effet due à la diminution des concours financiers de l'Etat.

L'encours de la dette diminue en moyenne de 6 % par an et la capacité de désendettement est favorable (3,33 années en 2018). Cette année-là, le taux apparent⁶⁹ de la dette est de 2 %.

6.2 L'analyse financière du budget principal

6.2.1 L'évolution et la constitution de l'épargne : une évolution satisfaisante

Le tableau ci-après rend compte de l'évolution de l'excédent brut de fonctionnement (EBF)⁷⁰ sur la période 2014-2018.

Tableau n° 12 : Evolution de l'excédent brut de fonctionnement entre 2014 et 2018

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne	Variation sur la période
Produits de gestion	119 089 502	117 805 279	120 078 005	121 963 511	125 806 521	1,38%	5,64%
Charges de gestion	101 008 163	102 361 152	102 633 387	103 399 688	103 178 874	0,53%	2,15%
Excédent brut de fonctionnement	18 081 339	15 444 127	17 444 618	18 563 824	22 627 647	5,77%	25,14%
en % des produits de gestion	15,2%	13,1%	14,5%	15,2%	18,0%	4%	18%

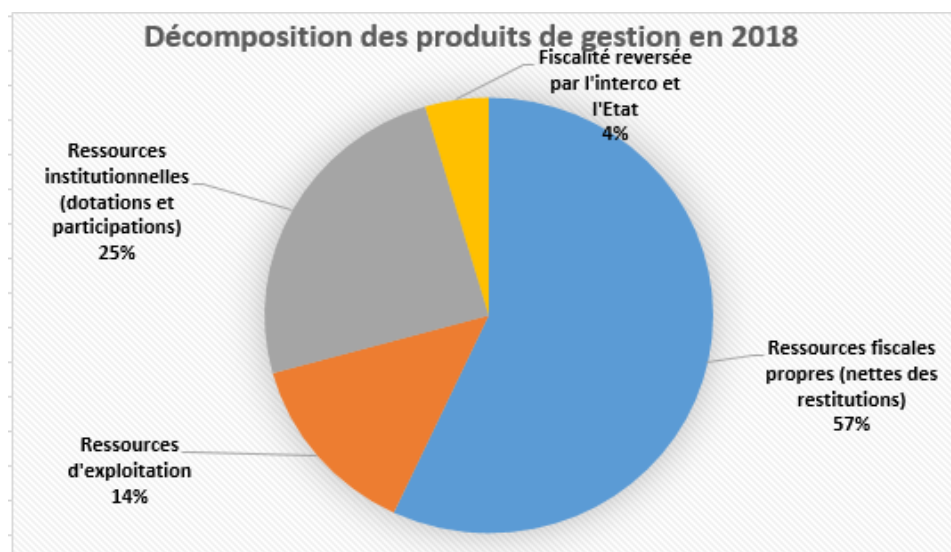
Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Sur la période 2014 à 2018, la ville a dégagé un excédent brut de fonctionnement⁷¹ correspondant, en moyenne, à 15 % des produits de gestion. Fin 2018, il représente 18 % des produits de gestion, correspondant à peu près au seuil considéré comme acceptable. A l'exception de 2015, les produits de gestion ont augmenté à un rythme annuel plus soutenu que celui des charges de gestion (2% par an pour les recettes contre une quasi stabilité des dépenses) ce qui a permis de maintenir l'EBF à un niveau juste suffisant. En 2015, l'effet ciseau induit par une baisse de 1,1 % des produits et un rebond de 1,3 % des charges rompt la tendance et dégrade ce ratio. La baisse des produits de gestion trouve principalement son origine dans celle de la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat (-2,1 M€).

⁶⁹ Intérêts des emprunts et dettes/encours de la dette consolidée.

⁷⁰ L'excédent brut de fonctionnement est la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion. Il permet d'apprécier le premier niveau d'équilibre financier de la commune, avant la prise en compte de l'incidence de la dette (charges des intérêts d'emprunts notamment).

⁷¹ Correspondant au surplus des produits de fonctionnement sur les charges de fonctionnement, hors produits et charges exceptionnelles.

Graphique n° 2 : Décomposition des produits de gestion 2018

Source : commune de La Rochelle

Les ressources fiscales, nettes des restitutions, constituent le premier poste de recettes de la commune.

Tableau n° 13 : Les ressources fiscales propres

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Taxes foncières et d'habitation	55 852 064	58 015 984	58 545 467	60 914 979	62 692 529	2,9%
+ Taxes sur activités de service et domaine	1 883 590	2 014 167	2 620 591	1 026 422	1 035 181	-13,9%
+ Taxes sur activités industrielles	1 639 139	1 635 272	1 619 589	1 685 851	1 680 506	0,6%
+ Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation	25 752	26 376	27 048	25 498	26 048	0,3%
+ Autres taxes (dont droits de mutation à titre onéreux, DMTO)	3 743 704	4 056 306	4 804 713	5 837 158	6 241 584	13,6%
= Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	63 144 249	65 748 104	67 617 408	69 489 908	71 675 848	3,2%

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion

Les produits de la fiscalité locale, hors restitutions et reversements, sont demeurés à un niveau relativement stable sur la période contrôlée (+ 3,2% de variation annuelle moyenne entre 2014 et 2018). Cette stabilité s'explique principalement par la stagnation du produit des taxes foncières et d'habitation (+2,9%) qui représentent 87 % des ressources fiscales propres tandis que les autres produits fiscaux ont augmenté de 13,6 % passant de 3,7 M€ en 2014 à 6,2 M€ en 2018. La progression de ces recettes s'explique par la croissance des droits de mutation à titre onéreux. L'augmentation de 6,8 M€ de ressources fiscales propres entre le montant perçu en 2014 et celui de 2018 compense, *a priori*, la baisse de la participation de l'État.

Les ressources d'exploitation sont également en progression sur la période (variation annuelle moyenne de 7 %), sous l'effet de l'intégration dans le budget principal en 2017 de la part « zone horodatée » du budget annexe « stationnement payant ». Entre 2014 et 2018, les

charges de gestion courante (hors dotations aux provisions et aux amortissements) sont demeurées à un niveau stable : 101 M€ en 2014 et 103 M€ en 2018 (+0,5 %).

Tableau n° 14 : Evolution des charges de gestion

	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	22 638 576	22 304 942	18 440 450	18 453 121	18 289 302	-5,2%
+ <i>Charges de personnel</i>	61 245 887	63 585 994	68 666 592	70 078 265	69 513 830	3,2%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	16 240 382	15 566 625	14 593 006	13 863 318	14 255 787	-3,2%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	883 318	903 591	933 339	1 004 984	1 119 955	6,1%
Charges de gestion	101 008 163	102 361 152	102 633 387	103 399 688	103 178 874	0,5%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Seules les charges de personnel et les autres charges de gestion progressent sur la période, respectivement de 3,2 % et de 6,1 %. S'agissant des charges de personnel, l'augmentation concerne d'une part le personnel titulaire dont le coût progresse de 2,5 % en raison du glissement vieillesse technicité⁷² et des mesures de revalorisation des personnels⁷³ et d'autre part les charges de personnel externe dont le coût progresse de 123 % en raison de l'externalisation, via le centre de gestion de la Charente-Maritime, de la gestion des personnels temporaires (remplacements, saisonniers) et la refacturation du personnel mis à disposition par des entreprises d'insertion pour des besoins ponctuels sur des services ciblés (espaces verts/propreté urbaine). Le compte 6218 « Personnel affecté par le GFP de rattachement » enregistre quant à lui, depuis 2017, la refacturation par la communauté d'agglomération des charges salariales des services mutualisés (DRH/commande publique/affaires juridiques/logement/urbanisme/PRU). Par ailleurs, ont été intégrées dans le budget principal au 1^{er} janvier 2016 : les charges salariales de l'association carré Amelot (suite à sa municipalisation) ; les charges salariales du budget annexe CTM, lors de sa clôture ; les charges salariales des agents de surveillance de la voie publique, payées jusqu'alors sur le budget annexe de stationnement.

Hormis pour 2014, la capacité d'autofinancement (CAF) de la commune suit l'évolution de l'excédent brut de fonctionnement comme l'atteste le tableau suivant.

⁷² Le glissement vieillesse technicité (GVT) intègre les effets d'ancienneté et de promotion (GVT positif) et l'effet généralement négatif, sur la masse salariale, des flux d'entrée et de sortie des effectifs (remplacement des agents partants par des agents moins rémunérés car en début de carrière).

⁷³ Une revalorisation d'1,2 % du point d'indice a été décidée par le Gouvernement. Il s'agissait d'une hausse en deux temps, avec une première augmentation de 0,6 % en juillet 2016 et une seconde en février 2017.

Tableau n° 15 : Evolution de la capacité d'autofinancement du budget principal

En €	2014	2015	2016	2017	2018
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	18 081 339	15 444 127	17 444 618	18 563 824	22 627 647
en % des produits de gestion	15,2%	13,1%	14,5%	15,2%	18,0%
+/- Résultat financier	-2 390 134	-2 128 200	-1 852 684	-1 673 079	-1 525 048
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	0	0	0	0	0
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	-27 941	-22 080	-20 077	-19 930	-16 392
+/- Autres produits et charges excep. réels	12 372 744	-125 143	767 526	175 898	630 189
= CAF brute	28 036 008	13 168 704	16 339 383	17 046 713	21 716 396
en % des produits de gestion	23,5%	11,2%	13,6%	14,0%	17,3%
- Annuité en capital de la dette	11 424 680	9 413 950	9 180 218	8 971 256	8 077 655
= CAF nette ou disponible (C)	16 611 328	3 754 754	7 159 165	8 075 457	13 638 742

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

Sur la période 2014 à 2018, la CAF brute demeure à un niveau satisfaisant et représente en moyenne 15,9 % des produits de gestion. Avec une annuité en capital de la dette en diminution (variation annuelle moyenne de -8,3 %), la ville de La Rochelle dispose d'une CAF nette d'un niveau satisfaisant, contribuant au financement de sa politique d'investissement.

6.2.2 Les investissements et leur financement fondés essentiellement sur les fonds propres de la commune

Sur la période 2014 à 2018, la ville a réalisé un programme d'investissement à hauteur de 125 M€, correspondant à une dépense annuelle moyenne de 25 M€, soit 321 €/habitant. Après une période de forte réduction de son rythme d'investissement, entre 2015 et 2016, la ville de La Rochelle a augmenté son niveau d'investissement, à hauteur de 32 M€ en 2017 et 30 M€ en 2018. S'agissant de l'exercice 2017, cette augmentation des dépenses est essentiellement liée à la reconstruction de l'hôtel de ville, au programme d'action de protection contre les inondations (Ville en bois/Gabut), aux travaux de voirie en centre-ville d'accompagnement du nouveau réseau de bus et à la requalification des quais du Vieux-Port.

En y ajoutant les subventions d'équipement, les dépenses d'équipement atteignent un montant cumulé de 128 M€. Elles ont été autofinancées à hauteur de 88,4 % par le financement propre disponible. Le besoin résiduel de financement cumulé de 13,6 M€ a été couvert par le recours à l'emprunt pour un montant global sur la période de 21 M€. Le recours à l'emprunt a également permis la reconstitution du fonds de roulement net global cumulé à hauteur de 8 M€ sur la période.

L'évolution du financement des investissements est présentée en annexe 5.

6.2.3 La situation bilancielle

6.2.3.1 Une trésorerie permettant de couvrir deux mois de charges courantes

La mesure de l'équilibre financier s'apprécie à travers trois ratios caractéristiques du bilan : le fonds de roulement⁷⁴, le besoin en fonds de roulement⁷⁵ et la trésorerie. En 2018, l'équilibre financier se caractérise par un fonds de roulement net global de 10,8 M€, des ressources en fonds de roulement de 10,3 M€ (correspondant à 36 jours de charges courantes) et une trésorerie de 21,1 M€ (correspondant à 74 jours de charges courantes). Autrement dit, à un fonds de roulement suffisant s'ajoute un besoin en fonds de roulement (BFR) générateur de ressources, soit au final une trésorerie nette permettant de couvrir l'équivalent de deux mois de charges courantes de la collectivité. Cette amélioration est récente et date uniquement du dernier exercice étudié. Elle restera à confirmer à moyen terme.

Tableau n° 16 : L'équilibre bilanciel entre 2014 et 2018

au 31 décembre en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
<i>Fonds de roulement net global</i>	7 032 893	4 186 745	5 374 075	6 021 371	10 822 438	11,38%
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	- 2 861 702	-5 527 809	- 4 711 082	-6 910 873	-10 348 191	37,90%
en nombre de jours de charges courantes	-36,1	-18,9	-22,2	-15,2	-10,1	-27%
=Trésorerie nette	9 894 596	9 714 554	10 085 158	12 932 244	21 170 629	20,94%
en nombre de jours de charges courantes	34,9	33,9	35,2	44,9	73,8	0,2

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

La commune a augmenté son fonds de roulement entre 2016 et 2018 après avoir puisé dans celui-ci en 2015 pour financer ses investissements. Cette amélioration n'est pas liée à l'endettement, puisque le stock de dette décroît⁷⁶. Les investissements ont été soutenus sur la fin de période ce que reflètent les emplois immobilisés en augmentation de 58,3 M€ en cinq ans. Une partie de la croissance des immobilisations a donc été financée en mobilisant le fonds de roulement net global à hauteur de 2,8 M€ en 2015.

6.2.3.2 Un endettement maîtrisé

Au cours de la période, l'encours de la dette a baissé de 5,3 % en moyenne par an. Il s'élève à 82 M€ au 31 décembre 2018. Cette tendance et le niveau satisfaisant de la CAF brute influent positivement sur celui de la capacité de désendettement. Après une forte augmentation en 2015 (6,8 années), la capacité de désendettement affiche une baisse continue, pour se situer, fin 2018, à 3,1 années comme présenté infra.

⁷⁴ Le fonds de roulement correspond à l'excédent des ressources stables sur les emplois stables du bilan. Il s'apparente à une réserve qui permet de couvrir le décalage entre encaissement de recettes et paiement de dépenses.

⁷⁵ Le besoin en fonds de roulement trouve son origine dans le décalage entre encaissement des recettes (créances à court terme) et paiement de dépenses (dettes à court terme). Un BFR négatif constitue une ressource : les sommes non encore décaissées sont supérieures aux sommes non encore encaissées.

⁷⁶ Encours de dette du BP au 31 décembre 2014 de 102 M€ et au 31 décembre 2018 de 82 M€.

Tableau n° 17 : L'évolution de l'endettement entre 2014 et 2018

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
<i>Encours de dettes du BP au 1er janvier</i>	107 573 565	102 150 106	94 935 556	89 055 338	85 086 999	-5,7%
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	11 424 680	9 413 950	9 180 218	8 971 256	8 077 655	-8,3%
- Var. des autres dettes non financières (hors remboursements temporaires d'emprunts)	-1 221	600	0	-2 917	-33 680	129,2%
+ Nouveaux emprunts	6 000 000	2 200 000	3 300 000	5 000 000	5 000 000	-4,5%
= Encours de dette du BP au 31 décembre	102 150 106	94 935 556	89 055 338	85 086 999	82 043 024	-5,3%
Capacité de désendettement BP, en années (dette BP net de la trésorerie*/CAF brute du BP)	3,4	6,8	5,1	4,6	3,1	-2,1%

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

6.3 L'analyse financière des budgets annexes industriels et commerciaux

6.3.1 Le budget annexe « Service de l'eau »⁷⁷

Les ressources d'exploitation correspondant principalement aux ventes d'eau aux abonnés varient de 1,1 % (variation annuelle moyenne) sur la période sous revue, soit + 354 K€. Les consommations intermédiaires évoluent à la baisse de 1,2 %, notamment due à la réduction des achats, des assurances et frais bancaires et des autres services extérieurs et divers. Elles provoquent une hausse de la valeur ajoutée (1,6 %, soit 361 K€), de l'excédent brut d'exploitation (3,6 %, soit 495 K€) et de la CAF brute (4,1 %, soit 537 K€). Sur la période sous revue, avec une annuité en capital de la dette en augmentation de 2014 à 2018 (variation annuelle moyenne de 4,1 %), la commune dispose d'une CAF nette d'un niveau élevé, contribuant au financement de sa politique d'investissement. Sur la période 2014 à 2018, la commune a réalisé un programme d'investissement à hauteur de 12,9 M€ ce qui correspond à une dépense annuelle moyenne de 2,6 M€. Ces dépenses ont été autofinancées totalement par le financement propre disponible, lequel correspond en moyenne à 135 % des dépenses d'équipement, ce qui signifie que le budget annexe « eau » dispose de marges de manœuvre importantes pour l'investissement. Au cours de la période, l'encours de la dette a baissé de 6,4 %. Il s'élève à 1,8 M€ au 31 décembre 2018. Cette tendance et le niveau élevé de la CAF brute influent positivement sur celui de la capacité de désendettement. En effet, la capacité de désendettement est passée de 10 mois à 6 mois, ce qui correspond à un endettement très faible et autorise le recours éventuel à l'emprunt.

⁷⁷ Tableau d'analyse financière en annexe.

6.3.2 Le budget annexe « Parcs de stationnement »

Les ressources d'exploitation correspondant principalement aux produits des parkings⁷⁸ varient de 2 % entre 2016 et 2018, soit +133 K€. Les consommations intermédiaires évoluent légèrement à la hausse de 3,1 %, soit +38 K€, notamment due à l'augmentation des dépenses de carburant et d'entretien et réparations. Elles provoquent une relative stabilité de la valeur ajoutée (1,8 %, soit +91 K€), de l'excédent brut d'exploitation (1,2 %, soit + 37 K€) et de la CAF brute (3,2 %, soit +89 K€). Sur la période sous revue, avec une annuité en capital de la dette en augmentation de 2014 à 2018 (variation annuelle moyenne de 2,7 %), la commune dispose d'une CAF nette qui s'amenuise d'année en année pour s'établir à 545 K€ à fin 2018. Sur la période 2014 à 2018, la commune a réalisé un programme d'investissement à hauteur de 1,6 M€ ce qui correspond à une dépense annuelle moyenne de 316 K€. Ces dépenses ont été autofinancées totalement par le financement propre disponible de 2014 à 2017 et par la mobilisation du fonds de roulement net global en 2018. Au cours de la période, l'encours de la dette a baissé de 9,7 %. Il s'élève à 6,9 M€ au 31 décembre 2018. Cette tendance et le niveau satisfaisant de la CAF brute influent positivement sur celui de la capacité de désendettement, laquelle est passée de 4,8 années à 2,3 années, ce qui correspond à un endettement maîtrisé et qui doit être maintenu.

SYNTHESE INTERMEDIAIRE SUR LA SITUATION FINANCIERE

En 2018, le budget de la commune de La Rochelle se compose d'un budget principal et de trois budgets annexes (BA). Prédominant, le budget principal réunit 90 % des recettes de fonctionnement et réalise 92 % des charges d'investissement. Le BA du service de l'eau est le plus actif (7 % des recettes de fonctionnement et 5 % des dépenses d'investissement totales) loin devant le BA des parcs de stationnement (2 % des recettes de fonctionnement et 3 % des dépenses d'investissement totales) et celui des terrains de camping (0,3 % des recettes de fonctionnement et 0,2 % des dépenses d'investissement totales).

En 2015, suite à la réduction des dotations de l'État, l'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement nette de la ville de La Rochelle se sont légèrement dégradés en 2015. La situation financière de la commune a été redressée puisqu'elle a été en capacité de dégager, en 2018, une épargne égale à 17 % des produits de gestion, alors qu'elle n'était que de 13 % en 2014 après retraitement par la prise en compte des produits exceptionnels.

Les produits de gestion ont augmenté de 1,4 % (+7 M€) entre 2014 et 2018, sous l'effet principal de deux postes : d'une part les ressources fiscales propres nettes des restitutions (+3,2 %, soit +8,5 M€), avec notamment l'augmentation des droits de mutation à titre onéreux, et d'autre part les ressources d'exploitation (7,1 %, soit +4,1 M€) sous l'effet de l'intégration dans le budget principal en 2017 de la part « zone horodatée » du BA « stationnement payant ».

Entre 2014 et 2018, les charges de gestion courante (hors dotations aux provisions et aux amortissements) sont maîtrisées puisque demeurées à un niveau relativement stable : 101 M€ en 2014 et 103 M€ en 2018 (+0,5 %).

⁷⁸ Depuis 2016, le budget annexe ne comptabilise que les produits des parkings, la zone horodatée ayant été réincorporée dans le budget principal.

Sur la même période, le cumul des dépenses d'équipement a atteint 128 M€. Les dépenses d'équipement ont été autofinancées à hauteur de 88,4 % par le financement propre disponible. Le besoin résiduel de financement a été couvert par le recours à l'emprunt pour un montant cumulé de 21 M€ sur la période et la mobilisation du fonds de roulement net global à hauteur de 2,8 M€.

La commune dispose d'un niveau de trésorerie satisfaisant lui permettant de couvrir deux mois de charges courantes. L'encours de la dette en baisse (-5,3 %) et le niveau satisfaisant de la CAF brute influent positivement sur celui de sa capacité de désendettement (fin 2018, 3,1 année).

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi financier des services mutualisés : CDALR et ville-centre	100
Annexe n° 2. Liste des régies en fonctionnement	101
Annexe n° 3. Analyse financière du budget annexe « Service de l'eau ».....	104
Annexe n° 4. Tableau d'analyse financière synthétique du budget annexe « Parcs de stationnement »	105
Annexe n° 5. Tableau de l'évolution du financement des investissements	106

Annexe n° 1. Suivi financier des services mutualisés : CDALR et ville-centre

			en €	2016			2017			2018			Evolution sur la période
				La Rochelle	CDALR	Coût services communs	La Rochelle	CDALR	Coût services communs	La Rochelle	CDALR	Coût services communs	
Services communs	Affaires juridique et assurances	Masse salariale	183 889	212 276	396 165	191 754	220 141	411 894	206 230	234 617	440 846	11%	
		Autres charges	11 361	11 892	23 253	9 352	9 883	19 234	9 217	9 748	18 964	-18%	
		Total	195 250	224 168	419 418	201 105	230 023	431 128	215 446	244 364	459 810	10%	
	Service social du personnel	Masse salariale	121 507	35 000	156 507	116 671	30 164	146 835	117 047	30 540	147 587	-6%	
		Autres charges	8 385	-	8 385	9 243	858	10 100	16 101	7 716	23 816	184%	
		Total	129 892	35 000	164 892	125 914	31 022	156 935	133 147	38 255	171 403	4%	
	Ressources Humaines	Masse salariale	1 249 018	734 248	1 983 266	1 303 368	788 598	2 091 966	1 335 737	820 967	2 156 704	9%	
		Autres charges	124 212	60 819	185 031	102 309	38 916	141 225	102 783	39 390	142 173	-23%	
		Total	1 373 230	795 067	2 168 297	1 405 677	827 514	2 233 191	1 438 520	860 357	2 298 877	6%	
	Commande publique	Masse salariale			-	335 914	356 320	692 234	302 783	323 189	625 971	-10%	
		Autres charges			-	29 115	28 550	57 665	18 006	17 441	35 447	-39%	
		Total	-	-	-	365 029	384 870	749 899	320 789	340 630	661 419	-12%	
Total des 4 services communs					2 752 607			3 571 153			3 591 509		

Prestation de services	Mission logement	Masse salariale			-	51 361		51 361	51 361		51 361	0%
		Autres charges			-	4 250		4 250	3 803		3 803	-11%
		Total	-	-	-	55 611	-	55 611	55 164	-	55 164	-1%
	Mission ingénierie urbaine	Masse salariale			-	433 010		433 010	433 010		433 010	0%
		Autres charges			-	63 696		63 696	59 896		59 896	-6%
		Total	-	-	-	496 706	-	496 706	492 906	-	492 906	-1%
	Mission PRU de VLS	Masse salariale			-	33 599		33 599	28 353		28 353	-16%
		Autres charges			-	2 763		2 763	2 472		2 472	-11%
		Total	-	-	-	36 362	-	36 362	30 825	-	30 825	-15%

Source : CDALR

Annexe n° 2. Liste des régies en fonctionnement

INTITULE DE LA REGIE	NATURE DE LA REGIE	DATE DE CREATION	MONTANT MAX. ENCAISSE OU AVANCE (€)	DERNIERE VERIFICATION (PAR LE COMPTABLE)
<i>Animations sportives</i>	R	31/12/2007	3000	16/03/2018
<i>Archives</i>	R	2007	1000	13/12/2011
<i>Bibliothèques</i>	R	1998	3000	08/12/2014
<i>carré Amelot avance</i>	A	15/12/2015	25000	14/12/2018
<i>carré Amelot recettes</i>	R	15/12/2015	10000	14/12/2018
<i>Centre de loisirs</i>	A	21/01/1998	1000	09/11/2011
<i>Chèques déjeuner</i>	R	2002	3500	18/07/2013
<i>Crèche Bois des Protestants</i>	R	2012	4600	20/09/2013
<i>Crèche La pallice</i>	R	2012	4600	02/06/2015
<i>Crèche les minimes</i>	R	2012	4600	03/06/2015
<i>Dons Hôtel de Ville</i>	R	2013	30000	13/07/2018
<i>Finances</i>	A	2016	2000	
<i>Fourrière</i>	R	19/01/1998	2 000	27/04/2018
<i>Vaccination - Service Hygiène et santé</i>	R	28/11/2001	17000	22/03/2019
<i>Marchés A et B</i>	R	1999	2300	20/05/2012
MARCHES C A L	R	1999	2300	20/05/2012
MARCHES M A Z	R	1990	2300	20/05/2012
MUSEE MARITIME RECETTES	R	02/02/2009	10000	07/06/2018
MUSEE ART ET HISTOIRE	R	2009	2000	30/04/2012
MUSEE HISTOIRE NATURELLE	R	2001	3000	05/01/2015

<i>INTITULE DE LA REGIE</i>	<i>NATURE DE LA REGIE</i>	<i>DATE DE CREATION</i>	<i>MONTANT MAX. ENCAISSE OU AVANCE (€)</i>	<i>DERNIERE VERIFICATION (PAR LE COMPTABLE)</i>
<i>OCCUPATION DOM PUB</i>	R	06/04/1972	3000	30/11/2010
<i>PISCINE DES PARCS</i>	R	08/03/2001	30000	26/11/2018
<i>SALLES MUNICIPALES SECTEUR 1</i>	R	29/05/2017	5000	29/04/2019
<i>SALLES MUNICIPALES SECTEUR 2</i>	R	29/05/2017	5000	29/04/2019
<i>SANITAIRES</i>	R	2008	400	06/11/2014
<i>TIMBRES ECOLES</i>	A	28/10/2013	2000	03/10/2013
<i>TIMBRES SECRETARIAT GENERAL</i>	A	01/12/2003	1200	10/11/2011
<i>VOIRIE ET HORODATEURS</i>	M	24/08/2009	55000	01/07/2015
<i>ZONES PIETONNES</i>	R	30/03/2000	300	27/04/2018

<i>INTITULE DE LA REGIE</i>	NATURE DE LA REGIE	DATE DE CREATION	MONTANT MAX. ENCAISSE OU AVANCE (€)	DERNIERE VERIFICATION (PAR LE COMPTABLE)
<i>OUVRAGES PUBLICS</i>	M	1999	15000	01/07/2015
<i>AIRE DE CAMPING-CAR</i>	M	1999	15000	15/02/2019
<i>CAMPING DU SOLEIL</i>	R	1998	15000	27/06/2019
<i>RELATION PUBLIQUES INTERNATIONALES</i>	A	26/04/2010	3200	12/05/2016

A = AVANCE – R = RECETTE – M = MIXTE

Source : Commune de La Rochelle et centre des finances publiques de La Rochelle.

Annexe n° 3. Analyse financière du budget annexe « Service de l'eau »

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	7 771 194	8 267 578	8 199 058	8 142 926	8 125 419	1,1%
= Ressources d'exploitation	7 771 194	8 267 578	8 199 058	8 142 926	8 125 419	1,1%
+ Production immobilisée	575 383	484 432	47 679	463 705	436 374	-6,7%
= Produit total	8 346 577	8 752 010	8 246 737	8 606 631	8 561 793	0,6%
- Consommations intermédiaires	2 399 625	2 326 080	2 324 925	2 200 743	2 290 860	-1,2%
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	338 084	248 434	283 072	284 272	301 468	-2,8%
= Valeur ajoutée	5 608 868	6 177 495	5 638 740	6 121 616	5 969 465	1,6%
<i>en % du produit total</i>	67,2%	70,6%	68,4%	71,1%	69,7%	
- Charges de personnel	1 763 701	1 755 280	1 748 052	1 752 748	1 744 538	-0,3%
+ Autres produits de gestion	3 023	3 605	3 299	3 049	3 035	0,1%
- Autres charges de gestion	611 131	601 974	566 207	537 188	495 489	-5,1%
Excédent brut d'exploitation	3 237 059	3 823 845	3 340 973	3 834 729	3 732 473	3,6%
<i>en % du produit total</i>	38,8%	43,7%	40,5%	44,6%	43,6%	
+/- Résultat financier	-92 525	-87 754	-83 022	-77 623	-72 247	-6,0%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	-52 466	-130 666	-27 012	-5 054	-30 799	-12,5%
= CAF brute	3 092 068	3 605 425	3 230 939	3 752 052	3 629 426	4,1%
<i>en % du produit total</i>	37,0%	41,2%	39,2%	43,6%	42,4%	
- Dotations nettes aux amortissements	1 367 059	1 349 827	1 325 897	1 399 826	1 359 622	-0,1%
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0	N.C.
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	36 934	36 934	40 367	43 642	47 159	6,3%
+/- Values de cessions	0	0	0	0	0	N.C.
= Résultat section d'exploitation	1 761 943	2 292 532	1 945 409	2 395 868	2 316 963	7,1%
<i>en % du produit total</i>	21,1%	26,2%	23,6%	27,8%	27,1%	
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	122 160	127 120	132 282	137 653	143 242	662 457
= CAF nette ou disponible (C)	2 969 908	3 478 305	3 098 658	3 614 399	3 486 184	16 647 453
<i>en % du produit total</i>	35,6%	39,7%	37,6%	42,0%	40,7%	

Annexe n° 4. Tableau d'analyse financière synthétique du budget annexe « Parcs de stationnement »

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne entre 2016 et 2018
Chiffre d'affaires	39 870	51 530	3 084 265	3 247 132	3 217 378	2,1%
= Ressources d'exploitation	39 870	51 530	3 084 265	3 247 132	3 217 378	2,1%
+ Production immobilisée	6 420	0	0	0	0	N.C.
= Produit total	46 290	51 530	3 084 265	3 247 132	3 217 378	2,1%
- Consommations intermédiaires	1 056 334	1 092 579	602 049	658 119	639 840	3,1%
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	26 436	26 648	37 740	39 838	42 311	5,9%
= Valeur ajoutée	-1 036 480	-1 067 696	2 444 476	2 549 174	2 535 227	1,8%
<i>en % du produit total</i>	<i>-2 239,1%</i>	<i>-2 072,0%</i>	<i>79,3%</i>	<i>78,5%</i>	<i>78,8%</i>	
- Charges de personnel	1 430 033	1 571 678	632 612	676 035	698 783	5,1%
+ Subvention d'exploitation	0	0	0	0	6 417	N.C.
+ Autres produits de gestion	4 669 061	5 180 301	0	0	0	-100,0%
- Autres charges de gestion	130 000	131 000	201 990	217 152	195 687	-1,6%
Excédent brut d'exploitation	2 072 548	2 409 927	1 609 874	1 655 987	1 647 174	1,2%
<i>en % du produit total</i>	<i>4 477,3%</i>	<i>4 676,7%</i>	<i>52,2%</i>	<i>51,0%</i>	<i>51,2%</i>	
+/- Résultat financier	-301 886	-251 975	-227 606	-205 900	-185 397	-9,7%
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	13 843	16 629	-8 236	-2 656	1 745	N.C.
= CAF brute	1 784 505	2 174 580	1 374 032	1 447 432	1 463 522	-4,8%
<i>en % du produit total</i>	<i>3 855,1%</i>	<i>4 220,0%</i>	<i>44,5%</i>	<i>44,6%</i>	<i>45,5%</i>	
- Dotations nettes aux amortissements	1 354 213	1 290 999	1 102 974	1 139 889	1 094 761	-0,4%
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	266 914	266 914	266 914	269 164	229 164	-7,3%
= Résultat section d'exploitation	697 206	1 150 495	537 971	576 707	597 924	5,4%
<i>en % du produit total</i>	<i>1 506,2%</i>	<i>2 232,7%</i>	<i>17,4%</i>	<i>17,8%</i>	<i>18,6%</i>	
CAF brute	1 784 505	2 174 580	1 374 032	1 447 432	1 463 522	8 244 071
- Annuité en capital de la dette (hors autres dettes)	827 311	848 794	871 155	894 433	918 667	4 360 360
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
= CAF nette ou disponible (C)	957 194	1 325 786	502 877	552 999	544 855	3 883 711
<i>en % du produit total</i>	<i>2 067,8%</i>	<i>2 572,8%</i>	<i>16,3%</i>	<i>17,0%</i>	<i>16,9%</i>	

Annexe n° 5. Tableau de l'évolution du financement des investissements

en €	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul sur les années
CAF brute	28 036 008	13 168 704	16 339 383	17 046 713	21 716 396	96 307 205
- Annuité en capital de la dette	11 424 680	9 413 950	9 180 218	8 971 256	8 077 655	47 067 759
= CAF nette ou disponible (C)	16 611 328	3 754 754	7 159 165	8 075 457	13 638 742	49 239 446
TLE et taxe d'aménagement	725 479	842 714	925 333	1 764 091	1 662 210	5 919 827
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	2 687 127	2 726 056	1 841 758	1 971 288	4 804 400	14 030 629
+ Subventions d'investissement reçues	5 379 011	2 458 829	1 631 198	7 233 439	5 813 231	22 515 708
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	1 236 741	1 259 978	1 589 304	1 762 930	1 573 184	7 422 137
+ Produits de cession	1 284 056	126 355	3 493 473	6 336 184	2 791 996	14 032 064
+ Autres recettes	43 557	6 506	7 263	60 664	5 863	123 854
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	11 355 971	7 420 438	9 488 330	19 128 595	16 650 885	64 044 219
= Financement propre disponible (C+D)	27 967 299	11 175 193	16 647 495	27 204 052	30 289 626	113 283 666
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	99,4%	70,3%	85,4%	85,9%	100,9%	4
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	28 143 569	15 902 757	19 487 018	31 671 337	30 033 805	125 238 486
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	413 565	320 869	302 060	943 889	862 083	2 842 466
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	-69 338	0	200	124 147	0	55 009
- Participations et inv. financiers nets	-33 285	-2 885	-2 685	-1 179 700	-12 685	-1 231 240
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-1 221	600	0	-2 917	-33 680	-37 217
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-485 992	-5 046 149	-3 139 098	-4 352 704	-559 897	-13 583 839
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	28 307	0	0	0	0	28 307
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-457 685	-5 046 149	-3 139 098	-4 352 704	-559 897	-13 555 532
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	6 000 000	2 200 000	3 300 000	5 000 000	5 000 000	21 500 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	5 542 315	-2 846 149	160 902	647 296	4 440 103	7 944 468

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion



**Les publications de la chambre régionale des comptes
Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site :**

www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine