



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Commune de Saint-Denis
Département de La Réunion
Cahier n° 1 : La situation financière
et les investissements

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 26 mars 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	4
PROCÉDURE	6
OBSERVATIONS	7
1 LA SITUATION FINANCIÈRE	7
1.1 La fiabilité des comptes	8
1.1.1 Les amortissements	8
1.1.2 Les remboursements de personnels mis à disposition	9
1.1.3 Les recettes non recouvrées et les provisions	9
1.1.4 Les restes à réaliser	10
1.2 La formation de l'autofinancement	10
1.2.1 Les recettes de fonctionnement	10
1.2.2 Les dépenses de fonctionnement	12
1.2.3 La capacité d'autofinancement	14
1.3 Les investissements	14
1.3.1 Les dépenses d'investissement	14
1.3.2 Le financement des investissements	16
1.3.3 La gestion de la dette	17
1.3.4 Les risques extérieurs	18
2 LES GRANDS PROJETS	19
2.1 La nouvelle entrée ouest	19
2.1.1 Le projet d'aménagement	19
2.1.2 La conduite des études préalables	21
2.1.3 La révision du projet	23
2.2 Le Quadrilatère Océan	26
2.2.1 Le projet du contrat de concession	26
2.2.2 Les évolutions techniques et financières	27
2.2.3 Le financement et les risques associés	31
3 LE SERVICE PUBLIC D'ADDUCTION EN EAU POTABLE	33
3.1 Les investissements et leur financement	33
3.2 Le contrôle de la délégation de service public	35
3.3 La sécurité de l'approvisionnement	37
ANNEXES	39

SYNTHÈSE

La situation financière de la commune de Saint-Denis est fragile : malgré des recettes de fonctionnement supérieures aux communes françaises de 100 000 à 300 000 habitants, 219,9 M€ en 2017, la capacité d'autofinancement est faible et se contracte. Après remboursement des annuités d'emprunt, elle n'était que de 5 M€ en 2017. En 2018, le contrat financier avec l'État a conduit à un effort accru de maîtrise des dépenses et à un doublement de la capacité d'autofinancement. La baisse des dotations de l'État a été compensée pour moitié par une augmentation de la fiscalité pesant sur les ménages en 2015 et 2016. Les recettes sont affaiblies par la décision de la commune de rendre la restauration scolaire gratuite. Le manque de fiabilité des comptes et le non-respect des règles comptables représentent l'équivalent de 6,4 M€ en 2016, soit 77 % du résultat de fonctionnement. La commune s'est engagée à améliorer la fiabilité de ses comptes.

Avec 46 M€ de dépenses d'équipement en moyenne par an, Saint-Denis développe un programme d'investissement ambitieux. Les investissements sont financés par un recours croissant à l'emprunt : la dette bancaire a atteint 150,6 M€ en 2017, soit 1 030 € par habitant. À défaut de cessions à hauteur de 58 M€, les investissements à venir tels que l'aménagement de la nouvelle entrée ouest (« NEO »), le programme de rénovation urbaine « Prunel » et l'aménagement du « Quadrilatère Océan » risquent d'entraîner un dépassement du seuil de 12 ans de la capacité de désendettement de la commune. Une révision de la programmation pluriannuelle des investissements au regard des cessions effectives apparaît nécessaire pour assurer la soutenabilité de la dette.

L'analyse des opérations d'aménagement NEO et du « Quadrilatère Océan » met en évidence la difficulté qu'a la commune à mener à bien ces opérations dans des délais et des coûts maîtrisés. La complexité de l'opération NEO en matière de maîtrise d'ouvrage et l'imbrication des compétences de la commune, de la région et de la CINOR sont à souligner. Le projet a pâti de l'absence de définition d'une enveloppe financière prévisionnelle. Le premier scénario retenu a été fortement révisé en raison de son coût estimé à 587 M€. Le nouveau projet, non définitif, ne répond qu'imparfaitement aux objectifs de fluidification du trafic, de calendrier de réalisation par rapport à la nouvelle route du littoral et de connexion entre les réseaux de transports publics. Son coût devrait être moindre, à hauteur de 405 M€. 29 M€ de financement, soit 7 % des dépenses restent à financer. Le calendrier de réalisation, qui inclut plusieurs tranches, demeure en partie non défini.

Le « Quadrilatère Océan » constitue une opération d'aménagement d'une zone de 2,9 ha en limite de centre-ville. La ville en a confié la réalisation en 2012 à un groupement d'entreprises par un traité de concession d'une durée de 10 ans. Les avis défavorables du préfet et de l'architecte des Bâtiments de France en 2014 au motif principal d'une mixité sociale insuffisante et de la densité du projet a conduit en 2016 à une diminution de la surface des logements de 14 %. Le coût du projet, dont le retard est de l'ordre de cinq ans, atteindra au moins 27,1 M€ pour la commune. Celle-ci n'est pas associée de manière satisfaisante à la commercialisation des surfaces, contrairement aux règles contractuelles, alors que la vente du foncier au concessionnaire en dépend ; elle a accordé une garantie d'emprunt au concessionnaire à hauteur de 2,6 M€, ce qui l'amène à supporter une partie des aléas de l'opération en contradiction avec le contrat de concession.

Le rendement du réseau de distribution d'eau potable de Saint-Denis s'améliore sous l'effet des investissements, de l'ordre de 10,1 M€ par an en moyenne. Il est de 68,4 % en 2017 mais reste en-deçà du niveau prescrit par le code de l'environnement de 77,4 %. Les investissements sont financés pour moitié par des emprunts et pour un cinquième par la surtaxe perçue par la commune. Cette répartition du financement n'est pas soutenable. Le ratio de désendettement du budget annexe de l'eau est de plus de 11 ans alors que la commune a retenu à juste titre comme seuil d'alerte 10 ans. La poursuite du financement des investissements par l'emprunt présente donc des risques financiers alors que des marges de manœuvre existent s'agissant du tarif de l'eau. Les tarifs de l'eau sont de moitié inférieurs à la moyenne nationale et de 15 % inférieurs à ceux de La Réunion. Face à cette situation, la commune a décidé de baisser ses investissements de l'ordre de 25 % en 2019 plutôt que de réviser sa politique tarifaire.

Le contrôle du délégataire qui assure la gestion du réseau pourrait être amélioré : les engagements de recouvrement de la surtaxe et l'efficacité énergétique des équipements ne sont pas correctement vérifiés. La commune se prive d'appliquer des pénalités financières au délégataire alors qu'il s'agit d'un moyen de s'assurer d'un niveau de service conforme aux dispositions contractuelles. La chambre évalue par exemple les pénalités pour retard de versement de la surtaxe à 640 000 €.

Sur le plan sanitaire, les résultats des contrôles réglementaires effectués par l'agence régionale de santé indiquent une qualité satisfaisante de l'eau. En revanche, seuls quatre forages et deux captages bénéficient d'une autorisation de prélèvement en application de la réglementation. Les démarches initiées d'instauration de périmètres de protection réglementaire devraient être amplifiées.

RECOMMANDATIONS¹

<i>Régularité</i>						
N°	Domaine	Objet	Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mis en œuvre	Page
1	Comptabilité	Procéder à l'affectation sur un compte d'immobilisation définitif de l'ensemble des immobilisations achevées ou mises en service et pratiquer les amortissements nécessaires en application de la nomenclature M14.			X	8
2	Comptabilité	Reprendre les provisions devenues sans objet et de passer des provisions pour les risques nés des contentieux en cours et des restes à recouvrer dont le recouvrement serait manifestement compromis en application des articles L. 2321-1 29° et R. 2321-2 3° du code général des collectivités territoriales		X		10
3	Comptabilité	Poursuivre l'amélioration de la qualité du rattachement des charges à l'exercice en conformant les restes à réaliser à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales et aux dispositions d'application prévues par la nomenclature M14		X		10
4	Situation financière	En application de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales, délibérer chaque année sur les rapports des mandataires de la commune dans les sociétés dont elle est actionnaire.	X			19

<i>Performance</i>						
N°	Domaine	Objet	Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mis en œuvre	Page

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause.

<i>Performance</i>						
1	Situation financière	Veiller à la soutenabilité de la programmation des investissements et des autorisations de programme adossées au regard de la capacité d'autofinancement et de la capacité de désendettement de la commune.			X	17
2	Situation financière	Garantir le financement global du projet de nouvelle entrée ouest avant le lancement des travaux avec l'objectif d'un engagement financier soutenable de la commune.			X	25
3	Situation financière	Réviser les tarifs de l'eau actuellement insuffisants pour financer les investissements indispensables à la modernisation et à la distribution de l'eau potable.			X	35

PROCÉDURE

Le contrôle de la gestion et des comptes de la ville de Saint-Denis (La Réunion) a été ouvert le 31 janvier 2018 par lettre du président de la chambre à M. Gilbert Annette, son maire.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 6 septembre 2018 avec le maire.

Lors de sa séance du 2 octobre 2018, la chambre a arrêté ses observations provisoires en deux cahiers : ce premier cahier porte sur la situation financière et les investissements de la ville ; le second cahier analyse sur l'organisation de la commune.

Le présent cahier a été adressé à l'ordonnateur le 27 novembre 2018. Le maire a répondu par courriers enregistrés au greffe de la chambre les 7 février et 6 mars 2019. À sa demande, et conformément à l'article L. 243-3 du CJF, le maire a été entendu par la chambre le 11 février 2019.

En application de l'article R. 243-5 du code précité, la chambre a également transmis des extraits à la région, à la communauté d'agglomération du nord de La Réunion (CINOR) et aux sociétés Icade et Sodiac. Seule, la région a répondu, par courrier enregistré au greffe de la chambre le 30 janvier 2019.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, dans sa séance du 26 mars 2019, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

Avec plus de 146 000 habitants, Saint-Denis, chef-lieu de région, est la 21^{ème} commune la plus peuplée de France. Sa population tend à se stabiliser alors qu'elle augmente à La Réunion : l'évolution démographique de la collectivité diminue de 0,1 % en moyenne annuelle entre 2009 et 2014 contre une progression de 0,6 % à La Réunion². Les moins de 30 ans représentent 44,6 % de la population ; seule 16 % de la population a plus de 60 ans.

Le taux de chômage de 30,1 % est élevé ; il reste inférieur à celui de l'île de 35,6 %³. Les deux principaux secteurs d'activité avec plus de 45 % des emplois sont d'une part le commerce et les services, d'autre part l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale. Les revenus, 1 150 € par unité de consommation, sont globalement plus élevés que dans le reste de l'île ; ils demeurent modestes en comparaison de la métropole où ils s'établissent à 1 680 €. La pauvreté y est plus marquée qu'en métropole, 33 % contre 14 %, mais l'est moins que sur l'ensemble de l'île. Les écarts de revenus déclarés sont très élevés : les 10 % les plus modestes ne déclarent aucun revenu tandis que les 10 % les plus aisés déclarent 3 570 € par mois par unité de consommation⁴. Cette situation entraîne des différences économiques et sociales fortes entre les différents quartiers de la ville⁵. Saint-Denis est la commune après celle du Port qui connaît la part de logements sociaux la plus élevée du département, soit un tiers des logements.

La commune dit poursuivre l'objectif d'améliorer le niveau éducatif dans le cadre de ses missions obligatoires et facultatives ayant trait à la gestion des écoles. Cette priorité est motivée par une moindre performance de la composante ayant trait au niveau d'éducation dans le calcul de l'indice de développement humain à La Réunion. Par ses interventions en matière de politique de la ville et de cohésion sociale, la commune participe également à la prévention de la délinquance pour laquelle les faits constatés s'inscrivent dans une tendance baissière, soit - 25 % depuis 2016⁶.

1 LA SITUATION FINANCIÈRE

La commune dispose d'un budget principal et d'un budget annexe des eaux. L'analyse de la situation financière porte sur le seul budget principal, qui représente 92,6 % des recettes consolidées soit 220,6 M€. Les données financières et les soldes intermédiaires de gestion sont présentés en annexe n° 1 ; le budget annexe des eaux fait l'objet d'une analyse spécifique dans la dernière partie du rapport.

² INSEE, *Données détaillées*, 12 octobre 2017.

³ Taux de chômage au sens du recensement en 2015.

⁴ Unité de pondération définie par l'INSEE permettant de comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de composition différentes.

⁵ INSEE, *Portrait de la population et de l'habitant de Saint-Denis*, 2017.

⁶ Source : direction départementale de la sécurité publique.

1.1 La fiabilité des comptes

La fiabilité des résultats est fragilisée par des risques au regard des normes comptables. Pour le seul exercice 2016, le non-respect de ces règles comptables représente au moins 6,4 M€⁷. Pour corriger les erreurs de fiabilité de ses comptes de l'année précitée, la commune aurait dû y consacrer 77 % de son résultat de fonctionnement, le portant de 8,3 M€ à 1,9 M€. Plusieurs anomalies sont à relever s'agissant par exemple des amortissements, des remboursements de personnels mis à disposition, des recettes non recouvrées et des provisions ainsi que des restes à réaliser. Le passage au compte financier unique envisagé par la commune pourrait contribuer à accélérer les efforts de fiabilisation des comptes.

1.1.1 Les amortissements

7,8 M€ sont consacrés aux charges d'amortissement chaque année, soit seulement 0,7 % de l'encours des immobilisations. La fiabilité des amortissements dépend de la tenue de l'inventaire et des modalités d'application des durées d'amortissement encadrées par les articles L. 2321-3 et R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales.

L'inventaire de la commune et l'état de l'actif du comptable ne correspondent pas. Les immobilisations mises à disposition de la CINOR ne sont pas recensées dans le bilan de la commune au compte 2423 en contradiction avec la nomenclature comptable⁸. À titre d'exemple, les terrains et bâtiments de l'espace culturel Jeumont devenu la cité des arts de la compétence de la CINOR, sont référencés à l'inventaire pour une valeur totale de 1,7 M€ ; une convention de mise à disposition a pourtant été signée par la commune et l'intercommunalité. L'inventaire de la commune contient au chapitre 23 des immobilisations anciennes qui n'ont pas été imputées à leur compte définitif d'immobilisation. Le parc urbain de la Trinité dont l'aménagement s'est achevé en 2009 pour un coût de 4,4 M€ figure encore ainsi parmi les immobilisations en cours. Cette situation fausse la connaissance du patrimoine. La chambre prend acte de l'engagement de la commune à mettre en œuvre la recommandation de procéder à l'affectation sur un compte d'immobilisation définitif de l'ensemble des immobilisations achevées ou mises en service en application des dispositions de la M14⁹. La convention partenariale avec le comptable public retient également cette priorité.

Outre la qualité insuffisante de l'inventaire, le calcul des amortissements est erroné. Des immeubles de rapport imputés au compte 2132 pour une valeur de 29,7 M€ n'ont pas été amortis en contradiction avec l'article R. 2321-1 2° du code général des collectivités territoriales ; amortis sur une période de 30 ans, cela représente 1 M€ d'amortissement non réalisé chaque année¹⁰. La commune envisage désormais la cession de ses actifs immobiliers, ce qui nécessitera une valorisation bilancielle et comptable. Des immobilisations corporelles

⁷ 2 M€ au titre des créances irrécouvrables et des risques contentieux après reprise des provisions ne correspondant plus à des risques avérés ; 1,3 M€ au titre de corrections des mises à disposition de personnel ; 2 M€ au titre des restes à réaliser en section de fonctionnement ; 1,1 M€ au titre des amortissements.

⁸ M14, tome 3, p. 38.

⁹ M14, tome 1, titre 1, chapitre 2, compte 23.

¹⁰ Avec l'accord du comptable public, la valeur nette comptable des biens acquis antérieurement à 1996 pourrait être corrigée (cf. Circulaire CO-4329 du 22 décembre 1999 du ministre de l'intérieur et du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie).

telles que des véhicules pour un montant de 0,25 M€ ou des ascenseurs pour un montant de 0,15 M€ imputés à leur compte d'affectation définitif ne sont pas non plus amorties. Des immobilisations en cours devraient faire l'objet d'amortissement à l'exemple de la fourniture et de la pose de climatiseurs pour une valeur totale de 0,5 M€. Des immobilisations ne sont pas également amorties faute d'une correcte imputation. L'application d'une durée d'amortissement de 8 ans pour les trois derniers exemples conduirait à une révision du montant annuel des amortissements de l'ordre de 0,1 M€, soit au total 1,1 M€ d'amortissements non réalisés.

1.1.2 Les remboursements de personnels mis à disposition

Les remboursements de personnels mis à disposition comprenaient en 2016 1,9 M€ de recettes correspondant à des exercices antérieurs : 1,5 M€ s'agissant de personnels mis à disposition du centre communal d'action sociale et 0,4 M€ à la régie des marchés. À l'inverse, les charges de personnel du budget annexe de l'eau, 0,5 M€, ont été remboursées au budget principal avec un exercice de retard en 2017. Si les remboursements avaient été perçus l'année des paiements des personnels conformément au principe d'annualité budgétaire, le résultat 2014 aurait été majoré de 0,2 M€, celui de 2015 de 1,7 M€ et le résultat de 2016 aurait été minoré de 1,3 M€.

1.1.3 Les recettes non recouvrées et les provisions

Les recettes non recouvrées de la commune s'élevaient à 15,7 M€ à la clôture de l'exercice 2017 répartis entre 9,8 M€ en phase amiable et 5,8 M€ en phase contentieuse, y compris 4,3 M€ auprès de locataires ou acquéreurs. Les créances anciennes de plus de quatre ans d'un montant unitaire de plus de 100 €¹¹ représentent l'équivalent du résultat de la section de fonctionnement 2017, soit 8,4 M€. Malgré ce risque, la commune ne provisionne pas la dépréciation de ses créances¹². Avec un niveau constant de pertes sur créances irrécouvrables de 0,5 M€, 17 années seraient nécessaires pour apurer les créances anciennes non recouvrées à la condition qu'elles n'augmentent plus.

6,7 M€ de provisions pour risques sont enregistrées au bilan. 5,2 M€ relèveraient de décisions de 1957, 1958 et 1959, pour le fonctionnement de l'ancien hôpital Saint-Jacques ; 1,5 M€ de provisions ont été constituées en 2010 au motif du gel des dotations de l'État. Ces sommes ne correspondent plus à des risques avérés ; celle de 2010 repose sur une justification non prévue par les normes comptables. À l'inverse, en l'absence de révision annuelle des provisions, aucune provision nouvelle n'a été passée alors qu'il existe des contentieux dont les enjeux financiers sont estimés à 215 000 € pour les seules instances engagées en 2017.

L'insuffisante fiabilité des provisions altère le résultat de la commune de l'ordre de 2 M€. La chambre prend acte de l'engagement de la commune à mettre en œuvre sa

¹¹ Ces créances correspondent à celles présentant un risque d'irrécouvrabilité plus élevé.

¹² Les créances douteuses, sont les impayés pour lesquels apparaît un risque de non-recouvrement jusqu'à encaissement ou admission en non-valeur. Le mécanisme des provisions vise parallèlement à anticiper la charge que font naître les créances douteuses et leur impact sur le résultat.

recommandation de reprendre les provisions devenues sans objet et de passer des provisions pour les risques nés des contentieux en cours et des restes à recouvrer dont le recouvrement serait manifestement compromis en application des articles L. 2321-1 29° et R. 2321-2 3° du code général des collectivités territoriales¹³.

1.1.4 Les restes à réaliser

Alors que l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales impose la tenue d'une comptabilité d'engagement¹⁴, l'analyse d'un échantillon de mandats de charges à caractère général révèle que des engagements sont enregistrés après la réalisation des prestations, soit 1,9 M€ en moyenne par an de 2015 à 2017¹⁵. Ce mécanisme aboutit en fin d'année à augmenter les restes à réaliser et à reporter des dépenses d'un exercice sur le suivant en contradiction avec le principe d'annualité budgétaire. Cette pratique, qui permet de surévaluer le résultat de clôture et la capacité d'autofinancement, se double d'une méconnaissance de l'étendue des obligations financières de la commune. Les restes à réaliser tendent toutefois à diminuer en section de fonctionnement de 5 M€ en 2013 à 1,3 M€ en 2018.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune à mettre en œuvre sa recommandation de poursuivre l'amélioration de la qualité du rattachement des charges à l'exercice en conformant les restes à réaliser à l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales et aux dispositions d'application prévues par la nomenclature M14.

1.2 La formation de l'autofinancement

1.2.1 Les recettes de fonctionnement

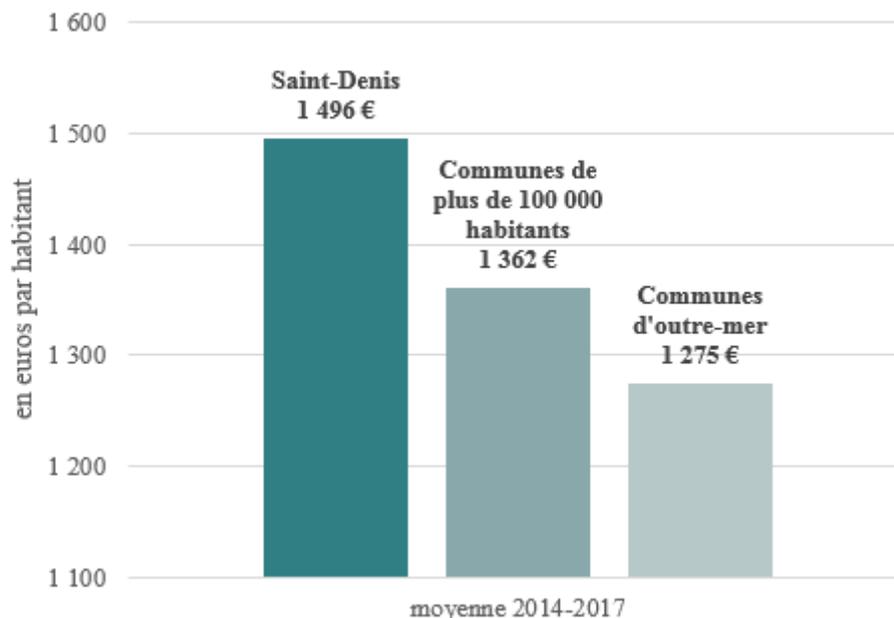
Les recettes réelles de fonctionnement se sont élevées à 219,9 M€ en 2017. Saint-Denis dispose de recettes plus importantes que les communes comparables en raison du reversement d'une part de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants : elles ont été par habitant supérieures en moyenne de 9,8 % par rapport aux communes de métropoles de plus de 100 000 habitants et de 17,3 % par rapport aux communes d'outre-mer entre 2014 et 2017¹⁶. Les recettes réelles de fonctionnement atteignent 224,3 M€ en 2018 en raison de recettes exceptionnelles provenant de cessions des zones d'activité à la CINOR.

¹³ Cf. *Guide du traitement budgétaire et comptable des créances irrécouvrables et des indus*, 2012.

¹⁴ Cf. arrêté du 26 avril 1996 relatif à la comptabilité d'engagement des dépenses repris dans l'instruction budgétaire et comptable applicable aux communes (M14). Il convient de procéder à l'engagement comptable préalablement ou concomitamment à l'engagement juridique vis-à-vis d'un tiers.

¹⁵ 1,1 M€ en 2015, 2,8 M€ en 2016, et 1,8 M€ en 2017.

¹⁶ L'ensemble des comparaisons sont effectuées à partir des rapports annuels de l'observatoire des finances locales.

Graphique n° 1 : Recettes réelles de fonctionnement par habitant

Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes administratifs et direction générale des collectivités territoriales.

Les recettes fiscales, 137,7 M€ en 2017, sont composées à 60 % du produit de la fiscalité des ménages et à 40 % de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants. La collectivité a augmenté à deux reprises en 2015 et 2016 les taux des taxes foncières et d'habitation. Elles représentent une augmentation des taux de 5 %, soit des recettes annuelles supplémentaires de 3,8 M€ chaque année. Les taux d'imposition se rapprochent des moyennes nationales des communes de même strate ; ils sont inférieurs à la moyenne des communes de La Réunion.

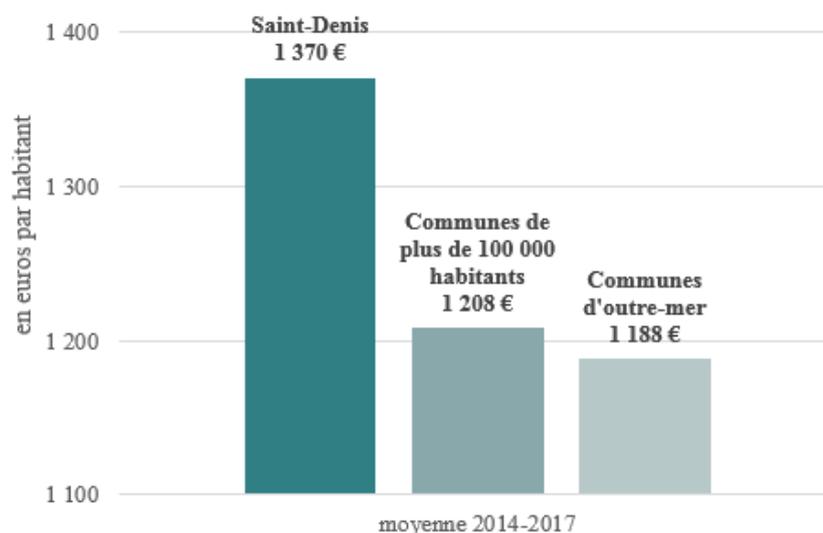
Les dotations perçues principalement de l'État, 43,5 M€ en 2017, ont baissé de 18,2 % entre 2014 et 2017. La contribution au redressement des finances publiques a entraîné une réduction de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement de 10,2 M€ depuis 2013 ; la contraction de la population entraîne également un amoindrissement tendanciel de 150 000 € de cette dotation. Cette baisse est atténuée à hauteur de 2,8 M€ par la revalorisation de la dotation de solidarité urbaine. La diminution des dotations de l'État représente ainsi 7,4 M€ entre 2013 et 2017 ; l'augmentation des taux des impôts ménage l'a compensée pour moitié. La révision des modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement en 2018 est favorable à Saint-Denis avec une recette supplémentaire de près de 1 M€.

Dans ce contexte, les recettes issues de services offerts à la population et de revenus locatifs, 14,1 M€ en 2017, sont également fragilisées par l'instauration progressive depuis 2015 de la gratuité progressive de la restauration scolaire pour les élèves résidant sur la commune. Elle représente une perte de recettes de 0,9 M€ entre 2014 et 2017 et de 2,4 M€ à terme en 2020 lorsque la gratuité sera totale. Le coût de revient d'un repas est estimé par la ville à 6,12 €.

1.2.2 Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement, de 202,1 M€ en 2017, sont en évolution annuelle moyenne de 0,4 % depuis 2013 ; elles sont supérieures en moyenne de 13,4 % par rapport aux communes comparables de métropole et de 15,3 % par rapport aux communes d'outre-mer.

Graphique n° 2 : Dépenses réelles de fonctionnement par habitant



Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes administratifs et direction générale des collectivités territoriales.

La commune a initié un effort de maîtrise de ses charges de fonctionnement. La stabilité des charges de fonctionnement a toutefois été obtenue par le transfert des contrats aidés au centre communal d'action sociale¹⁷. L'effort de maîtrise des charges est moins fort que dans les communes de plus de 100 000 habitants où les dépenses de fonctionnement se sont réduites de 1,2 % entre 2014 et 2016, celles de Saint-Denis étant en progression de 1,6 %. Entre 2015 et 2016, leur réduction est de 3,1 % en France alors qu'elle n'est que de 0,1 % à Saint-Denis. Cette diminution atteint 0,9 % à Saint-Denis en 2017 contre 0,6 % pour les communes de plus de 100 000 habitants.

La masse salariale, 113,5 M€ soit 57,1 % des dépenses de fonctionnement en 2017, constitue le premier poste de charges. Ce niveau se situe en apparence dans la moyenne nationale des communes de plus de 100 000 habitants ; il est inférieur à celui de 63,3 % des communes d'outre-mer. Les dépenses réelles de fonctionnement de Saint-Denis étant supérieures de 13,4 % par rapport à celles des communes de plus de 100 000 habitants, le coût du personnel est comparativement plus élevé de l'ordre de 15,2 M€ que dans les communes de

¹⁷ Les risques juridiques et financiers liés à ce changement d'employeurs ont été analysés par la chambre régionale des comptes dans son rapport relatif au centre communal d'action sociale publié en décembre 2017.

plus de 100 000 habitants. Ces dépenses de personnel n'incluent pas les rémunérations des contrats aidés exerçant leurs fonctions dans les services de la ville mais rémunérés par le centre communal d'action sociale ou la caisse des écoles, soit une moyenne de 1 066 agents par mois en 2017 et un coût annuel de 12 M€.

Les subventions de fonctionnement ont progressé jusqu'en 2017 en raison notamment de la subvention versée au centre communal d'action sociale afin de permettre la prise en charge par celui-ci de la rémunération des contrats aidés. Cette subvention annuelle de fonctionnement a augmenté de 2,5 M€ entre 2014 et 2017, pour s'établir à 11,2 M€. En 2018, la subvention est prévue en baisse de 1,8 M€ en raison de la diminution du nombre de contrats aidés qui devrait selon la commune être partiellement compensée par l'externalisation de prestations d'entretien des locaux ou de propreté de la ville, notamment auprès d'entreprises d'insertion ; elle a également décidé de recourir au dispositif de parcours emploi compétences¹⁸ entraînant des charges supplémentaires.

Les efforts de gestion en matière de fonctionnement en 2018 reposent sur un engagement revu auprès du monde associatif en l'absence d'une maîtrise équivalente des charges de gestion courante. Les subventions de fonctionnement aux associations versées en 2018 s'élèvent à 16,9 M€ soit 3,9 M€ de moins en 2018 par rapport à 2017. Avec 40,4 M€ en 2018, les charges à caractère général augmentent de 1,2 M€. Les charges de personnel ont en revanche baissé de 1,2 % par rapport à 2017. Alors que les autorisations budgétaires devaient conduire à une progression de 2,6 % des dépenses réelles de fonctionnement, celles-ci sont demeurées stables. La commune a respecté son contrat financier avec l'État fixant à 1,15 % le taux d'évolution annuel maximum de ses dépenses réelles de fonctionnement¹⁹.

La trésorerie ne fait pas l'objet d'un suivi régulier. Cette situation présente un risque en cas d'indisponibilité de liquidités qui ne soit pas anticipée. En avril 2018, le comptable a ainsi suspendu 1,4 M€ de paiements en raison d'un solde de trésorerie de 0,6 M€ ; il a en conséquence demandé à la commune de prioriser ses dépenses.

La ville se prive de certaines disponibilités en l'absence par exemple d'émission mensuelle de titres pour la perception de ses loyers, soit 3,6 M€ par an.

Le traitement des factures pourrait être amélioré : la commune a payé 25 000 € d'intérêts moratoires en 2016 et 59 000 € en 2017. Le délai global de paiement était en moyenne supérieur de plus de deux jours au délai légal de 30 jours en 2017 ; il s'améliore au premier semestre 2018.

¹⁸ Le parcours emploi compétences est un dispositif d'insertion professionnelle et une forme d'emploi aidé qui repose sur l'emploi, la formation et l'accompagnement.

¹⁹ La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques a prévu que les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales progresseraient, dans leur ensemble, de 1,2 % par an. Elle prévoit une réduction annuelle du besoin de financement des collectivités et de leurs groupements à fiscalité propre de 2,6 Md€ par an en limitant à 12 ans leur capacité de désendettement. Un contrat avec l'État a pour but d'assurer la compatibilité des perspectives financières des collectivités avec l'objectif de contribution à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique. Il porte sur les trois exercices budgétaires 2018, 2019, 2020. En contrepartie du respect de cette trajectoire, l'État assure la stabilité des dotations ; dans le cas contraire, il est appliqué une reprise financière égale à 75 % de l'écart constaté.

1.2.3 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute représente les ressources dont une collectivité dispose après paiement de ses charges réelles de fonctionnement, hors produits de cessions. Celle de Saint-Denis, déjà faible, se contracte : elle est comprise entre 18 M€ en 2015 et 15,6 M€ en 2017. Malgré des recettes comparativement plus importantes que les autres communes, l'autofinancement brut est de 113 € par habitant à Saint-Denis en moyenne entre 2014 et 2017 contre 160 € pour les communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité propre, marquant ainsi des charges comparativement plus élevées.

Après paiement de l'annuité en capital de la dette, la capacité d'autofinancement nette n'est que de 5 M€ en 2017. L'insuffisante maîtrise des dépenses ne permet pas de consolider la capacité de la commune à financer de nouveaux équipements alors même qu'elle s'est engagée dans un programme d'investissement ambitieux. En l'absence de maîtrise pérenne des dépenses de fonctionnement, la capacité d'autofinancement nette pourrait se révéler réduite à brève échéance. En 2018, le contrat financier avec l'État permet à la commune de voir sa capacité d'autofinancement nette retrouver le niveau de 2014 : elle atteint 9,4 M€ soit 5 % des recettes réelles de fonctionnement.

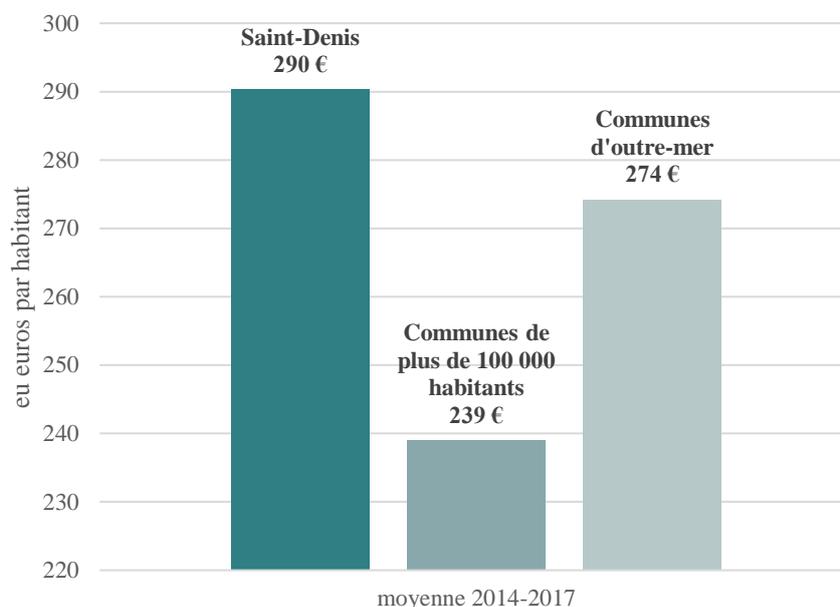
Le taux d'épargne brute²⁰ était en moyenne nationale entre 2014 et 2017 de 14,3 % contre 8,4 % à Saint-Denis, plus proche du taux de 5,1 % des communes d'outre-mer.

1.3 Les investissements

1.3.1 Les dépenses d'investissement

De 2014 à 2017, 170,5 M€ de dépenses d'équipement ont été réalisés et 13,3 M€ de subventions d'équipement ont été alloués. Ces opérations représentent une dépense de 46 M€ en moyenne par an. Entre 2014 et 2017, la commune a investi par habitant plus que les autres communes d'outre-mer et davantage encore que les communes de métropole de plus de 100 000 habitants.

²⁰ L'épargne brute correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement. À la différence de la capacité d'autofinancement, ce ratio inclut les produits des cessions dont la loi prévoit l'affectation à l'investissement et les dépenses de travaux en régie qui correspondent à des dépenses d'investissement.

Graphique n° 3 : Dépenses d'équipement par habitant

Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes administratifs et direction générale des collectivités territoriales.

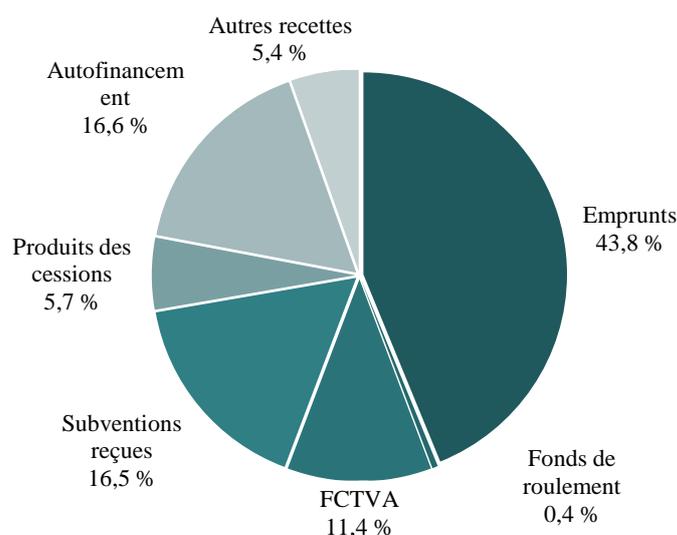
Les investissements, en baisse de 2013 à 2017, augmentent en 2018, comme le prévoit la programmation pluriannuelle des investissements, en raison de trois projets majeurs. Le premier est l'aménagement de l'entrée ouest de Saint-Denis dans la suite de la nouvelle route du littoral représentant 56,7 M€ de dépenses de 2018 à 2024. Le second est le programme de rénovation urbaine de la zone nord est littorale ; il vise à réaménager les quartiers du Butor, Marcadet, Vauban et Sainte-Clotilde pour un coût de 24,8 M€ de 2018 à 2024. Le dernier est l'aménagement des espaces publics du projet de commerces, de logements et de bureaux du « Quadrilatère Océan » en centre-ville qui repose sur une estimation de 46,3 M€ de dépenses, hors réseaux d'adduction en eau et frais financiers, et une recette de cession du foncier à l'aménageur de 25 M€.

La commune recourt à des autorisations de programme et des crédits de paiement pour programmer sur le plan budgétaire la réalisation de ses opérations d'investissement comme le permet l'article L. 2311-3 du code général des collectivités territoriales. Le solde des crédits de paiement s'élève à 346,9 M€ au 1^{er} janvier 2018. La commune ne consomme pas la totalité de ses crédits de paiement en début d'année ; les sous-consommations, croissantes, sont de l'ordre de 14 % en 2017 pour les immobilisations corporelles et les immobilisations en cours. Eu égard à l'ampleur des investissements programmés dans les cinq prochaines années, une vigilance accrue pourrait être accordée à la définition initiale des crédits de paiement afin d'éviter la diminution en cours d'année des crédits de paiement. Les autorisations de programme sont inférieures aux projets retenus dans la programmation pluriannuelle des investissements, offrant la possibilité d'arbitrage quant aux projets à concrétiser.

1.3.2 Le financement des investissements

Le financement propre disponible, c'est-à-dire la capacité d'autofinancement disponible après remboursement annuel de la dette, augmentée des subventions reçues, du fonds de compensation de la TVA et des produits des cessions représente la moitié des dépenses d'investissements de 2014 à 2017. Les nouveaux emprunts, 82,4 M€, ont financé 43,8 % des investissements. Saint-Denis a puisé dans ses réserves en mobilisant son fonds de roulement à hauteur de 0,8 M€.

Graphique n° 4 : Financement des investissements de 2014 à 2017



Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion.

Les investissements²¹ prévus pendant la période 2018-2021 s'élèvent à 233,3 M€. Selon la prospective financière de la commune, le financement des investissements repose notamment sur la cession des zones d'activités économiques à la communauté d'agglomération du nord de La Réunion (CINOR) pour un montant 27 M€ et la cession du foncier du « Quadrilatère Océan » à la société dionysienne d'aménagement et de construction (SODIAC) pour un montant de 25 M€ ; cette dernière cession permettrait de diminuer la dette de 14 M€. Saint-Denis envisage parallèlement de céder une partie de son parc de logements sociaux pour un montant estimé à 20 M€, entraînant une baisse concomitante des recettes de loyers de 0,6 M€ par an.

Ces recettes de cession, 58 M€ après remboursement de l'emprunt de 14 M€, représentent un cinquième des investissements programmés de 2018 à 2021. La commune a finalisé un accord avec la CINOR en septembre 2018 portant sur un montant de 20 M€, inférieur d'un quart à ses prévisions ; elle a déjà reporté d'une année la cession du foncier du « Quadrilatère Océan » faute d'un niveau de commercialisation conforme au traité de concession ; elle ne dispose pas d'un accord formel d'un preneur pour les logements sociaux. Le maintien d'une capacité de désendettement inférieure à 12 ans est conditionné à la réalisation

²¹ PPI de juin 2018 après vote du budget supplémentaire.

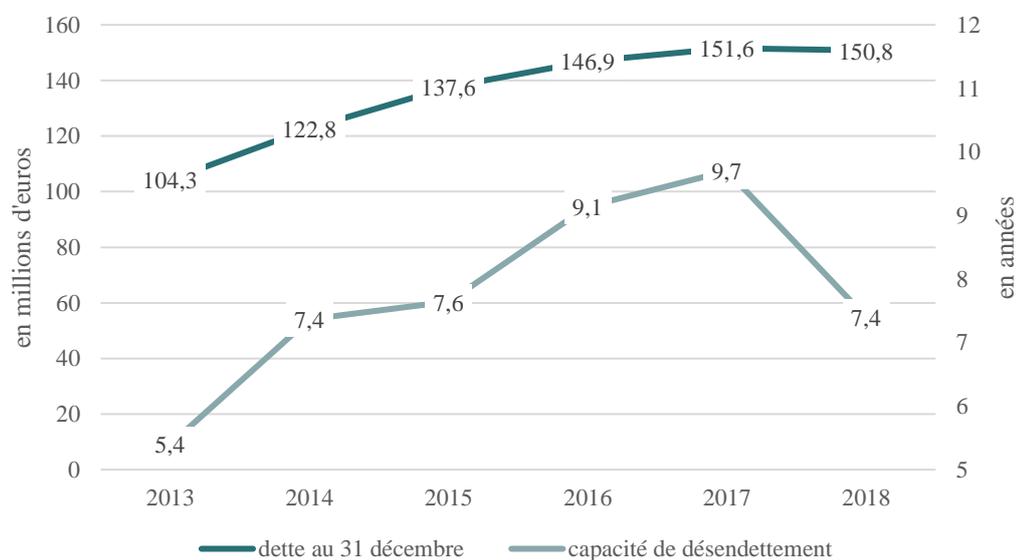
de ces deux dernières cessions d'ici 2020. Cette durée est le maximum autorisé par l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Au-delà, la commune devra privilégier le désendettement avant de réaliser de nouveaux investissements.

La soutenabilité financière du financement des investissements apparaît incertaine. En cas de recours à l'emprunt faute de réalisation des cessions, le remboursement de la dette préemptera la capacité future de la ville à réaliser d'autres investissements ; certaines opérations déjà initiées par le biais d'autorisations de programme risquent de devoir également être reportées. La chambre prend acte de l'engagement de la commune à veiller à la soutenabilité de la programmation de ses investissements et des autorisations de programme adossées au regard de sa capacité d'autofinancement et d'une capacité de désendettement maximale de 12 ans.

1.3.3 La gestion de la dette

Avec un taux de progression de 44,6 % entre 2013 et 2018, l'encours de la dette atteint 150,8 M€ en 2018 soit 1 015 € par habitant. À titre de comparaison, la dette par habitant est de 1 144 € dans les communes de plus de 100 000 habitants en France métropolitaine et 838 € dans les communes d'outre-mer. L'accroissement de la dette et la détérioration de la capacité d'autofinancement brute de la commune entraînent une dégradation de la capacité de désendettement qui atteint une durée élevée de 9,7 ans en 2017 contre 5,4 ans en 2013. Le contrat financier avec l'État permet qu'elle se réduise à 7,4 ans en 2018.

Graphique n° 5 : Évolution de la dette et de la capacité de désendettement



Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion.

La dette bancaire²² de la commune s'élevait à 150,8 M€ au 31 décembre 2017 répartie entre 32,5 % de dette à taux fixe, 29 % de dette à taux variable, 32,7 % d'emprunts indexés sur le livret A et 5,8 % d'emprunts à risque.

Trois des 44 emprunts ont représenté à eux seuls 0,5 M€ d'intérêts en 2017, soit 16,7 % des charges d'intérêt de la commune. Contractés en 1999, 2003 et 2006, ils sont classés parmi les emprunts les plus risqués selon la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales.

En application du décret n° 2014-444 du 29 avril 2014 relatif au fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant souscrit des contrats de prêt à risque, la commune a signé en 2016 une convention avec l'État afin de bénéficier de l'aide du fonds de soutien créé par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. Saint-Denis est éligible à une aide maximale de 380 000 €. La ville n'a toutefois pas effectué de désensibilisation de sa dette en procédant à des remboursements anticipés des trois emprunts en raison de marges de renégociations considérées comme trop élevées. La commune a fait le choix de solliciter l'aide du fonds de soutien sous la forme du régime dérogatoire ; il permet à la commune de ne pas renoncer à bénéficier du fonds de soutien en cas de renégociation jusqu'en 2028 à la condition d'un renouvellement à l'issue de chaque période triennale.

La chambre invite la commune à veiller en 2019 à renouveler sa demande au fonds de soutien de bénéficier du régime dérogatoire. Il convient d'effectuer parallèlement des simulations régulières afin de ne pas perdre le bénéfice d'une aide potentielle du fonds de soutien en cas de réaménagement des produits structurés au moment opportun.

1.3.4 Les risques extérieurs

Saint-Denis détient 7,7 M€ de capitaux dans huit sociétés d'économie mixte et une société publique locale. L'annexe du compte administratif qui liste les organismes dans lesquels la commune a pris en engagement financier n'est pas tenue à jour des décisions du conseil municipal. À titre d'illustration, le capital détenu au sein de la SODIAC n'a pas varié alors qu'une augmentation de capital a été effectuée. Les représentants du conseil municipal au conseil d'administration des sociétés ne communiquent pas d'information relative à la situation des sociétés dont la ville est actionnaire à l'assemblée délibérante en contradiction avec l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales. Cette disposition législative vise à circonscrire les risques financiers extérieurs pesant sur les collectivités et leurs groupements par une obligation d'information au moins une fois par an.

L'absence d'information sur la situation de la SODIAC illustre l'absence de communication de données financières à l'égard du conseil municipal. La commune délègue à la SODIAC des missions d'aménagement majeures ; elle a participé à hauteur de 4 M€ à l'augmentation de capital de la société en 2015 et 2016 sans que le conseil municipal ait été informé chaque année de la situation de la société.

La chambre rappelle que la présentation d'un rapport annuel des mandataires de la commune dans les sociétés dont elle est actionnaire est une obligation en application de l'article

²² La dette bancaire est inférieure à la dette totale de la commune de 151,6 M€ en raison des dépôts et cautionnements reçus (compte 165) résultant de la gestion d'un parc de logements directement par la commune.

L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales. La commune a donné suite à cette recommandation lors des séances du conseil municipal tenues en décembre 2018 et février 2019.

CONCLUSION

De 2013 à 2017, la capacité d'autofinancement de la commune s'est réduite. Cette situation résulte de l'absence d'une maîtrise suffisante des dépenses de fonctionnement, la baisse des dotations de l'État ayant été compensée pour moitié par une augmentation des taux des taxes foncières et d'habitation. Le contrat financier avec l'État a en revanche permis en 2018 une amélioration de l'épargne.

Pour financer des investissements d'envergure, la dette a augmenté d'un tiers en six ans, elle atteint 150,8 M€ en 2018. Subordonné à des cessions immobilières, la soutenabilité financière du financement des investissements apparaît incertaine avec un risque de dépassement du seuil de 12 ans de la capacité de désendettement. Une révision de la programmation des investissements au regard de la capacité d'autofinancement de la ville est nécessaire pour assurer la soutenabilité de la dette.

2 LES GRANDS PROJETS

La commune mène des projets d'investissement d'envergure. La chambre a analysé les opérations de la nouvelle entrée ouest et du Quadrilatère Océan qui impliquent des partenariats spécifiques : dans le premier cas avec l'État, la région et la CINOR, dans le second cas avec un concessionnaire.

2.1 La nouvelle entrée ouest

2.1.1 Le projet d'aménagement

Le projet de nouvelle entrée ouest (NEO) désigne l'aménagement des liaisons et de la façade littorale de Saint-Denis depuis la nouvelle route du littoral jusqu'au site dénommé Espace Océan, y compris l'ensemble du front de mer du Barachois. En novembre 2011, la commune a défini un périmètre d'étude pour cette opération et a décidé la mise en place d'un sursis à statuer sur les demandes d'utilisation des sols du secteur. Ce périmètre a été précisé en juin 2012.

Carte n° 1 : Périmètre d'étude du secteur « nouvelle entrée ouest »



Source : délibérations du conseil municipal n° 11/7-08 du 19 novembre 2011 et n° 12/3-23 du 23 juin 2012.

La complexité de ce projet résulte de l'imbrication dans un même espace des compétences de la région pour la voirie nationale et des transports en commun en site propre, de la commune s'agissant des aménagements urbains et de de la CINOR en matière de cheminement piéton en front de mer.

Par convention avec l'État et les autres collectivités concernées, la commune de Saint-Denis a pris en charge en 2011 la maîtrise d'ouvrage des études de programmation. Les objectifs identifiés par la convention sont d'aménager des espaces publics et un front de mer urbain en cohérence avec un système routier majeur, d'améliorer le potentiel de l'itinéraire routier littoral, de favoriser la fréquentation et l'appropriation par les habitants du Barachois et d'assurer une cohérence avec d'autres projets tels que la nouvelle route du littoral, le réseau de transport en commun en site propre et l'Espace Océan. La commune poursuit également l'objectif de fluidifier le trafic automobile.

En application des articles L. 300-2 et R. 300-1 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur lors de l'initiation du projet, la commune était tenue de réaliser une concertation portant sur la réalisation des aménagements et équipements de sa compétence associant les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées. À l'issue de cette concertation, le maire doit en présenter le bilan devant le conseil municipal qui en délibère. Il revient aux autres collectivités d'organiser la concertation pour leurs propres projets en coordination avec la commune et la CINOR si elles le souhaitent.

En novembre 2012, la commune a organisé cette concertation qui portait sur l'ensemble du projet de nouvelle entrée ouest, non sur les seuls équipements publics à sa charge. Le conseil municipal, qui n'a pas été informé du bilan de cette consultation, n'a pu délibérer. La commune justifie l'organisation d'une concertation en amont du projet au regard de son rôle de pilote et prévoit de la clore en 2019. Le défaut de coordination en matière de concertation avec la région et la CINOR est regrettable.

L'article L. 103-2 du code de l'urbanisme créé par l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I^{er} du code de l'urbanisme et l'article R. 103-1 du même code ont apporté des modifications aux concertations préalables aux grands

aménagements. Désormais, font l'objet d'une concertation associant pendant toute la durée du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées, les projets d'aménagement modifiant de façon substantielle le cadre de vie, tels que les investissements routiers dans une partie urbanisée d'une commune d'un montant supérieur à 1,9 M€ et conduisant à la création de nouveaux ouvrages ou à la modification d'assiette d'ouvrages existant est soumis à concertation ainsi que les ouvrages et travaux sur une emprise de plus de 2000 m² réalisées sur une partie de rivages située au droit d'une partie urbanisée d'une commune. Font par ailleurs l'objet d'un débat public en application des articles L. 121-8 et R. 121-2 du code de l'environnement les projets de création ou élargissement de routes à 2 x 2 voies à chaussées séparées ainsi que les élargissements à trois voies lorsque le coût du projet est supérieur à 300 M€ ou la longueur supérieure à 40 km.

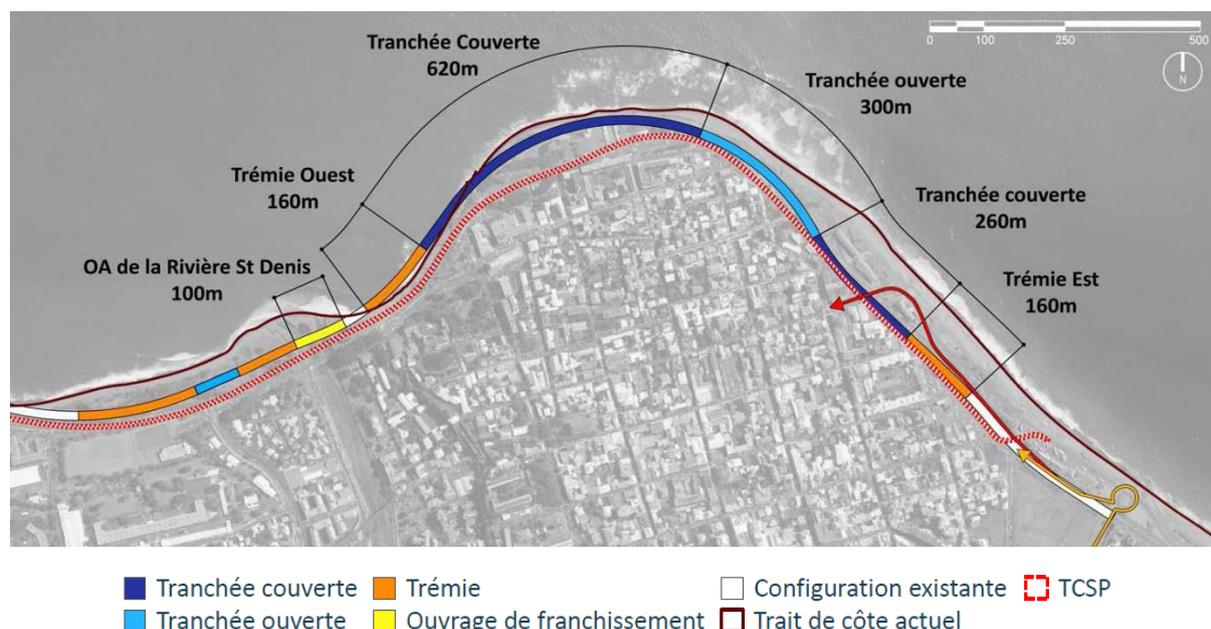
Une nouvelle convention de co-maîtrise d'ouvrage avec la région et la CINOR a été constituée en 2018 visant à confier la direction d'études complémentaires et des travaux à la région. Elle ne comporte pas de dispositions afférentes à l'organisation de la concertation. La chambre rappelle qu'en application des articles L. 121-8 et R. 121-2 du code de l'environnement, L. 103-2 et R. 103-1 du code de l'urbanisme désormais en vigueur, l'organisation soit d'un débat public soit d'une concertation publique relative à la nouvelle entrée ouest selon les caractéristiques du projet est une obligation. Cette concertation devrait être conduite sous l'égide de la région.

2.1.2 La conduite des études préalables

La convention du 25 octobre 2011 encadre la réalisation des études préalables nécessaires au choix d'un projet d'aménagement de la nouvelle entrée ouest. L'État, la région, la CINOR et le département ont confié à la commune la maîtrise d'ouvrage de ces études. La convention ne dispensait pas les partenaires de la constitution d'un groupement de commande en application de l'article 8 du code des marchés publics alors en vigueur pour passer les marchés afférents aux études. Tel n'a pas été le cas. De ce fait, la commune a conduit la réalisation d'études pour des ouvrages qui ne relèvent pas de ses compétences. Bien que d'un commun accord avec les partenaires, cette contradiction initiale a pu fragiliser la recherche d'un accord avec la région, maître d'ouvrage des voiries et ouvrages d'art.

La commune a retenu en 2012 un groupement d'architectes et d'urbanistes pour la réalisation des études de programmation. Leur mission, débutée en 2013 conduit à la présentation de trois scénarii dont les montants étaient compris entre 451 M€ et 570 M€. La commune privilégiait un scénario intermédiaire d'un montant alors estimé entre 461 M€ et 520 M€ TTC selon les options possibles. Ses principales caractéristiques sont la réalisation en deux phases successives de deux tranchées couvertes de 620 mètres et 260 mètres et un gain sur l'océan de 2,2 ha facilitant la construction de parcs de stationnement souterrains. La réalisation complémentaire de parkings conduit à un coût total de 587 M€. Ce scénario est celui présenté sur le site internet de la commune. Les autres scénarios développent soit un moindre gain sur l'océan permettant un coût inférieur (451 M€ et 59 M€ en option), soit un gain sur l'océan plus important et une troisième tranchée couverte pour un coût supérieur (562 M€ et 8 M€ en option).

Carte n° 2 : Tracé du scénario B privilégié par la commune



Source : Comité de pilotage du 25 octobre 2013

En l'absence de position de l'État et de la région, les comités de pilotage d'octobre 2013 et de mai 2014 n'ont pas acté de choix formel entre les scénarii. L'État a parallèlement sollicité une mission complémentaire auprès du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Son représentant a souligné en mai et novembre 2014 que le projet ne permettait pas de relier le transport en commun en site propre prévu par le tracé à celui de l'agglomération et qu'il n'était pas susceptible de régler les difficultés de circulation sur l'ensemble de la voie littorale de Saint-Denis. La mission du CGEDD conclut qu'il conviendrait d'élargir le périmètre à l'arc littoral dionysien et de réaliser l'opération par phases successives. La région explique l'absence de consensus non seulement au motif du coût et du partage du financement du projet mais également en raison des incertitudes sur le passage d'un transport en commun en site propre urbain ou interurbain.

Malgré l'absence d'accord formel quant au choix d'un scénario, la commune et la région ont décidé par convention en novembre 2014 de poursuivre le projet par la réalisation d'études techniques complémentaires d'un coût total estimé à 1,8 M€ revu en juillet 2016 à 3,3 M€ ; la commune demeure le maître d'ouvrage de ces études.

Conçu en deux phases, le coût du projet initial s'élevait à 587 M€ dont 485 M€ pour la première phase ; ce montant est très supérieur aux capacités contributives des partenaires estimées au total à 205 M€ en avril 2016. Le projet ne réunit pas non plus d'accord sur la répartition de son financement. Le scénario privilégié par la commune qui apparaissait dès 2014 compromis faute d'accord des partenaires se révèle en 2016 non financé. La participation de la région n'a pas fait l'objet de décision formelle.

Tableau n° 1 : Répartition du financement de la première phase de la nouvelle entrée ouest

<i>Financiers</i>	Financement envisagé		Financement disponible	
	en millions d'euros	en pourcentage	en millions d'euros	en pourcentage
<i>Union européenne</i>	39 M€	8 %	26 M€	5,4 %
<i>Etat</i>	110 M€	23 %	34 M€	7 %
<i>Région</i>	154 M€	32 %	24 M€	4,9 %
<i>Département</i>	12 M€	2 %	-	0 %
<i>Commune</i>	54 M€	11 %	54 M€	11,1 %
<i>CINOR</i>	40 M€	8 %	40 M€	8,2 %
<i>FCTVA</i>	76 M€	16 %	27 M€	5,6 %
Total	485 M€	100 %	205 M€	42,3 %

Source : Chambre régionale des comptes d'après réunion du comité de pilotage du 14 novembre 2014 et de la réunion en préfecture du 1^{er} avril 2016. La répartition des financements est envisagée au prorata des compétences des partenaires selon des clés de répartition par ouvrage.

L'article 2 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée prévoit notamment que le maître d'ouvrage doit s'assurer de la faisabilité des opérations qu'il envisage puis d'en arrêter l'enveloppe financière. La chambre observe que la conduite du projet NEO a souffert de l'absence de définition d'un coût prévisionnel soutenable pour la réalisation sous sa maîtrise d'ouvrage des études de programmation. Ce défaut initial a conduit à un retard dans les prises de décisions. Il résulte notamment du choix des partenaires de conclure une convention initiale pour la détermination d'un scénario d'aménagement sans évocation préalable de la faisabilité et des crédits nécessaires. Cet accord a engendré une confusion des responsabilités des différents maîtres d'ouvrage en ne précisant pas les aménagements et équipements dont ils ont la charge à intégrer dans le champ de l'étude de programmation.

2.1.3 La révision du projet

En avril 2016, deux ans après la présentation de trois scénarios, la conciliation organisée par le préfet et le partage des informations en matière de capacités financières a conduit à la commande d'un nouveau scénario alternatif prenant en compte les capacités financières des partenaires ; il est également décidé sur proposition de la région de distinguer deux tranches indépendantes l'une de l'autre.

La première tranche, sous maîtrise d'ouvrage de la région, consiste en la réalisation d'un échangeur et d'un ouvrage d'art permettant le raccordement de la nouvelle route du littoral à l'entrée de Saint-Denis avec le franchissement de la rivière Saint-Denis ; le coût estimé est de 45 M€.

La seconde tranche vise l'aménagement de la façade littorale du centre-ville après une optimisation technique et financière du projet initial. Cette optimisation a été présentée aux financeurs en août 2016. Elle repose sur la construction d'une seule tranchée couverte de 290 mètres, soit de moitié plus courte que celle du projet retenu initialement par la ville : le coût d'objectif est estimé à 405 M€.

Carte n° 3 : Tracé issu de la seconde étude de programmation (seconde tranche)



Source : Comité de pilotage du 24 août 2016

Le projet révisé ne répond qu'imparfaitement aux objectifs initialement poursuivis par la commune et aux limites identifiées par le conseil général de l'environnement et du développement durable. Des études de circulation sur la zone littorale de Saint-Denis concluent que la première tranche de la nouvelle entrée ouest devrait entraîner des retenues plus importantes au niveau du carrefour Labourdonnais, goulot d'étranglement majeur dans les deux sens de la circulation, le matin comme le soir. La seconde tranche du projet d'aménagement devrait en revanche permettre d'améliorer sensiblement les conditions de circulation mais reporte à l'est les points de blocage de la traversée de Saint-Denis. Seul le développement des transports en commun pourrait, à long terme, permettre d'améliorer les conditions de circulation.

L'aménagement de la nouvelle entrée ouest sur le périmètre défini en 2011 par la commune ne devrait pas être achevé avant 2026, soit un retard de 6 ans par rapport au calendrier optimal initialement envisagé d'une livraison de l'ensemble de l'entrée ouest en 2020 concordant avec l'ouverture de la nouvelle route du littoral.

L'objectif d'un transport en commun en site propre, préfigurant le réseau régional de transport guidé, connecté avec le réseau Citalis de la communauté d'agglomération demeure également inabouti bien qu'à l'étude par la région et la CINOR. Il n'est pas prévu de connexion entre les voies de transport en commun en site propre de la communauté d'agglomération et le réseau régional des cars jaunes, en particulier à la gare routière, elle-même dans une situation temporaire.

Le financement de la nouvelle entrée ouest demeure incomplet. L'écart entre les financements annoncés et le coût total cible est de 29 M€, soit 7 % du coût total du projet. L'analyse de la situation financière de Saint-Denis indique que, sans des recettes de cessions importantes, la ville ne disposerait pas de la capacité financière permettant de réaliser la totalité des investissements qu'elle a initiés. Elle prévoyait une participation à hauteur de 54 M€ auprès de ses partenaires, avant la diminution progressive de la dotation globale de fonctionnement. En l'absence de financement complémentaire, la soutenabilité financière du projet présente un risque significatif pour la commune et ses partenaires.

Tableau n° 2 : Répartition du financement de la première phase de la nouvelle entrée ouest

<i>Financiers</i>	Répartition du financement	
	Financement annoncé	Financement attendu
<i>Union européenne</i>	26 M€	40 M€
<i>Etat</i>	34 M€	297 M€
<i>Région</i>	154 M€	
<i>Commune</i>	54 M€	
<i>CINOR</i>	40 M€	
<i>FCTVA</i>	68 M€	68 M€
Total	376 M€	405 M€

Source : comité de pilotage du 24 août 2016.

En février 2018, la région a été désignée maître d'ouvrage du programme global par convention avec la commune et la CINOR. La convention organise plus précisément que les précédentes la mission confiée à la maîtrise d'ouvrage, définit une enveloppe prévisionnelle de 360 M€, non compris 45 M€ afférents à la première tranche déjà validée et procède à la désignation de la commission d'appel d'offres. Elle couvre une période s'étendant jusqu'au 31 décembre 2026, date prévisionnelle de fin des travaux.

En égard aux difficultés rencontrées au cours de l'élaboration des études de programmation, ces dispositions apparaissent de nature à davantage encadrer les relations entre les partenaires. La convention mentionne que le plan de financement est incomplet ; elle prévoit qu'il sera arrêté à l'issue des études d'avant-projet permettant une stabilisation des coûts des travaux. La chambre recommande de s'assurer du financement global du projet de nouvelle entrée ouest avant le lancement des travaux avec l'objectif d'un engagement financier soutenable de la commune.

2.2 Le Quadrilatère Océan

2.2.1 Le projet du contrat de concession

Le « Quadrilatère Océan » désigne un espace de 2,9 ha située à l'est du centre-ville de Saint-Denis et formant une friche urbaine. Ce périmètre était compris dans une zone d'aménagement concertée (ZAC) d'une superficie de 5,4 ha définie en 2003. La convention publique d'aménagement de la ZAC conclue avec la société dionysienne d'aménagement et de construction (SODIAC) a été résiliée en juin 2010 en raison de la décision de ne plus poursuivre le projet tel qu'initialement envisagé et de l'absence de maîtrise financière ; après des avenants successifs, la participation initiale de la ville de 4,5 M€ devait atteindre a minima 18,3 M€. La création d'une ZAC a permis à la société de procéder pour le compte de la commune à la maîtrise foncière nécessaire à l'opération et de réaliser les travaux de démolition. Elle n'a pas abouti à l'élaboration d'un schéma d'aménagement validé pour la totalité du périmètre ; seuls des aménagements routiers ont été effectués.

Concomitamment à la résiliation de la convention publique d'aménagement en 2010, la commune a défini un nouveau projet reposant sur une cession du foncier à un aménageur dans le cadre d'une concession d'aménagement pour la réalisation d'un programme de logements, de bureaux, de commerces et d'espaces publics.

Carte n° 4 : Plan de délimitation du périmètre de la concession dite « Quadrilatère Océan »



Source : *Traité de concession*

Après avis d'appel public à la concurrence et négociation avec deux candidats, la commune a désigné en avril 2012 en tant que concessionnaire un groupement composé des

sociétés ICADE²³ et SODIAC. Elles ont ensemble constitué la société SAS Océan, ICADE étant initialement l'actionnaire majoritaire.

Le contrat de concession, signé en mai 2012, est d'une durée de 10 ans. Il prévoit l'aménagement et l'équipement de la zone concernée, la construction et la commercialisation des biens immobiliers ainsi que la gestion administrative, financière et comptable de l'opération. Le programme prévisionnel prévoit la construction de 737 logements sur une surface de 48 300 m², 15 470 m² de commerces, 4 860 m² de bureaux, un hôtel de 4 140 m², une crèche de 450 m², un espace de loisirs de 700 m²²⁴ et 1 537 places de stationnement en parking sous-terrain dont 800 en parking public. Le planning prévisionnel prévoit l'ouverture complète du site au premier trimestre 2019.

Le projet se différencie principalement de celui de la ZAC par une diminution de 15 % des surfaces commerciales, soit 3 000 m² de moins, et un programme de logements en nombre supérieur : seuls 88 logements étaient prévus auparavant sur le même périmètre.

Le coût total du projet, dont le bilan est présenté en annexe n° 2, s'élève à 77 M€. La concession est assortie d'une promesse de vente du foncier par la ville au concessionnaire pour un montant de 23 M€ HT. La ville s'engage à participer au financement du coût de l'opération pour un montant de 13,8 M€ HT et à reprendre le parking public pour un prix fixé à 24,3 M€ HT, soit un coût net pour la ville de 15,1 M€ HT après cession du foncier. Comparé au projet envisagé dans la zone d'aménagement concerté antérieure, le coût pour la ville diminue de 3,2 M€ HT. La réalisation d'une passerelle vers l'océan en surplomb du boulevard Lancastel sous condition de l'obtention de l'accord de l'État et de la région représente un coût estimé, hors études, à 2,3 M€ HT.

Parallèlement à la réalisation des premières études par le concessionnaire en 2013, la ville a organisé une concertation publique en application des articles L. 300-1 et R. 300-2 du code de l'urbanisme.

2.2.2 Les évolutions techniques et financières

Les études d'exposition aux vents cycloniques et aux risques sismiques ont conduit en 2013 à une modification importante de la forme urbaine du projet afin de protéger la façade littorale des vents cycloniques et de libérer de toute structure la partie centrale de l'îlot principal. L'avenant au contrat de concession réduit de 96 unités le nombre de logements, soit 13 %, et leur superficie de 18,7 %. Les dépenses sont révisées à hauteur de 86,4 M€ HT sans coût supplémentaire pour la ville en raison de 9,2 M€ de subventions attendues du fonds régional d'aménagement foncier et urbain.

Les permis de construire de l'ensemble des opérations ont été déposés en novembre 2013 à l'exception de celui de la tour de logements et de l'étude d'impact déposés en février 2014. En juin 2014, le préfet et l'architecte des Bâtiments de France ont émis des avis défavorables.

²³ ICADE est un opérateur immobilier dont l'actionnaire est la Caisse des dépôts et consignations.

²⁴ L'estimation des superficies est retenue en surface plancher afin de permettre une comparaison avec l'avenant n° 3. Le traité de concession retenait initialement une estimation des surfaces en surface hors œuvre nette.

Le préfet motive son avis par une mixité sociale insuffisante en l'absence de logements locatifs très sociaux et une proportion trop importante de logements sociaux intermédiaire en contradiction avec le schéma de cohérence territoriale ; la typologie des logements est critiquée en l'absence d'un nombre suffisant de logements T5 et de logements à destination de populations spécifiques telles que des personnes âgées et handicapées. Il souligne également une prise en compte insuffisante de l'impact du projet sur le trafic routier et de la proximité immédiate de voies occasionnant nuisance acoustique et pollution atmosphérique non compatibles avec une régulation thermique par ventilation traversante sans air conditionné. L'architecte conseil de l'État a également souligné auprès de la commune les risques démontrés tant économiques que sociaux de ce type de projet urbain sur dalle.

L'architecte des Bâtiments de France a motivé son avis défavorable notamment par la densité du projet dans un périmètre de protection classé au titre des monuments historiques, son manque d'ouvertures, le jardin hors sol et le programme commercial. Eu égard aux discussions antérieures auxquelles l'architecte des Bâtiments de France fait référence, la prévisibilité de l'avis ne semble pas avoir été anticipée par la commune et son concessionnaire.

Ces réserves ont profondément remis en cause des éléments structurants du programme défini dès le contrat de concession ainsi que son équilibre financier. Près de deux années de discussion avec l'État et l'architecte des Bâtiments de France ont été nécessaires pour obtenir leur accord sur un nouveau programme d'aménagement en septembre 2015. De nouveaux permis de construire ont été déposés le 30 novembre 2016, trois ans après ceux déposés initialement et un retard de près de quatre ans sur le projet initial. Ils ont nécessité de solliciter une nouvelle demande d'autorisation d'exploitation à la commission départementale d'aménagement commercial, celui sollicité pour les premiers permis de construire étant devenu caduque. Les services de l'État, dont les avis favorables étaient indispensables à la réussite du projet, n'apparaissent pas avoir été suffisamment associés au projet initial d'aménagement par la commune et le concessionnaire. Les permis de construire ont fait l'objet de recours devant le juge administratif.

Le partenariat du groupement concessionnaire a été revu ; face à l'augmentation du risque financier et d'un déficit de l'opération, ICADE a pris une position minoritaire en 2016.

Le traité de concession a été révisé par avenant en décembre 2016. Il se caractérise par une baisse d'un quart du nombre de logements et une augmentation des surfaces dédiées au commerce. Ces tendances avaient été initiées par le second avenant au traité de concession en novembre 2013.

Carte n° 5 : Plan de composition urbaine approuvé en décembre 2016



Source : compte-rendu annuel du concessionnaire 2017.

Le projet se caractérise par une mixité sociale plus forte avec 144 logements très sociaux nouveaux, la suppression des logements locatifs intermédiaires et des logements en libre accession diminuant de près de 30 %. Les commerces atteignent un niveau presque équivalent à celui prévu dans l’ancienne ZAC. La diminution des superficies totales de 13,9 % est proche de la limite de 15 % fixée par le contrat de concession.

Tableau n° 3 : Évolution de la répartition des locaux et des surfaces construites

	Programme prévisionnel initial (juin 2012)	Programme prévisionnel avenant n° 3 (décembre 2016)
Logements <i>locatif très social</i>	-	144 logements
<i>locatif social</i>	233 logements	260 logements
<i>locatif intermédiaire</i>	234 logements	-
<i>location accession</i>	-	18 logements
<i>libre</i>	270 logements	191 logements
Total logements	737 logements 48 299 m ²	613 logements 36 452 m ²
Commerces	15 470 m ²	17 585 m ²
Bureaux	4 860 m ²	4 533 m ²

	Programme prévisionnel initial (juin 2012)	Programme prévisionnel avenant n° 3 (décembre 2016)
Hôtel	4 140 m ²	3 918 m ²
Crèche	450 m ²	893 m ²
Espace de loisirs	701 m ²	299 m ²
Total	73 920 m²	63 680 m²
Parking logements R-2	737 places	775 places
Parking public R-1	800 places	785 places
Total	1 537 places	1 560 places

Source : Chambre régionale des comptes d'après délibération du 17 décembre 2016. Les mètres carrés sont définis en surface plancher.

Le coût du projet révisé, dont le bilan est présenté en annexe n° 2, est de 88,2 M€. Il est supérieur de 11,2 M€ à celui du projet initial, soit 14,6 %. Le coût net pour la ville, initialement de 15,1 M€ après acquisition du foncier par le concessionnaire, augmente de 4,5 M€ ; il atteint un montant supérieur à celui de 18,3 M€ qui avait été l'un des arguments motivant la résiliation de la convention publique d'aménagement en 2010. Cette augmentation du coût prévisionnel est assortie d'une clause de retour à meilleure fortune en cas de coût de réalisation des travaux, des études ou des niveaux d'indemnisation des tiers inférieurs aux prévisions. La commune considère que le partage des risques prévu par la convention publique d'aménagement antérieure lui était par trop défavorable ; l'augmentation de sa participation dans le nouveau projet indique toutefois qu'elle a accepté de porter une part financière croissante dans le nouveau contrat de concession.

L'avenant met également à la charge de la commune la réalisation d'un nouveau réseau des eaux pluviales dont le coût est estimé à 6,5 M€ ; le contrat de concession initiale étant silencieux sur la réalisation des réseaux. Le rapport de présentation de la délibération autorisant le maire à signer l'avenant ne mentionne pas la prise en charge à venir de cette nouvelle dépense par la commune. Elle s'ajoute pourtant au coût global de l'opération qui atteint dès lors 26,1 M€.

Les révisions successives du projet, la première en l'absence d'études préalables en matière de cyclones et de sismicité, la seconde en raison du non-respect de la mixité sociale prévue par le schéma de cohérence territoriale, mettent en évidence la difficulté pour la commune à mener des projets complexes conformément au calendrier qu'elle s'est fixée. La principale différence avec la convention de ZAC antérieure réside dans la densité des logements et le plan d'urbanisme ; le renchérissement du coût du projet de l'ordre de 30 % et l'augmentation des surfaces commerciales invalident en revanche les autres motifs retenus par la ville pour résilier cette convention. Une prise en compte accrue des préconisations de l'État apparaît indispensable pour permettre à la ville de réaliser les aménagements urbains qu'elle projette dans des délais raisonnables.

2.2.3 Le financement et les risques associés

2.2.3.1 Le risque commercial

L'architecte conseil de l'État avait relevé au cours de l'élaboration du programme que le Quadrilatère Océan présente un risque commercial significatif. Il conduit notamment à un doublement des surfaces commerciales du centre-ville entraînant un risque de transfert des fonctions commerciales depuis le centre-ville historique. Les conditions de commercialisation des bureaux, des commerces, de l'hôtel, des logements en accession-libre et des parkings revêtent de ce fait une importance particulière.

Le traité de concession stipule l'organisation d'une concertation pendant la phase de commercialisation et un simple avis de la commune sur le choix des acteurs économiques afin de veiller à la complémentarité avec l'offre commerciale du centre-ville.

L'avenant n° 3 qui acte une modification du portage financier entre la SODIAC et ICADE a été assorti de conditions suspensives supplémentaires pour la vente du foncier à l'aménageur. Désormais, la vente du foncier au concessionnaire, soit une recette attendue par la commune de 23 M€, est notamment subordonnée à la commercialisation de 60 % des charges foncières des nouveaux équipements. Les droits du concédant n'ont, en parallèle, pas été renforcés. Ces nouvelles conditions restreignent le risque commercial portées par la SODIAC ; celui-ci est pour partie transféré à la commune qui n'est pas associée de manière satisfaisante à la commercialisation. Le rapport de présentation de la délibération autorisant le maire à signer l'avenant ne présente aucun de ces enjeux financiers. La ville n'est pas informée du niveau de commercialisation malgré une demande formelle en ce sens du maire à son aménageur en avril 2018. La commune n'est pas à même de donner un avis sur les enseignes preneuses faute d'en être informées ; elle ne dispose pas d'informations précises de l'avancement de la commercialisation mais son acceptation du report de la cession du foncier en 2019 est un signe des fragilités commerciales du projet.

La gestion de parkings publics et privés de grande taille présente également des risques de sous-utilisation et de dégradation en cas de trop grande dimension et de sécurisation insuffisante selon l'architecte conseil de l'État. Bien qu'envisagé, la ville et le concessionnaire n'ont pas décidé de scinder les parkings privés en plusieurs unités pour se prémunir du risque d'une sécurisation insuffisante en raison du coût supplémentaire induit par la construction de nouvelles rampes d'accès. À des fins d'équilibre de l'opération, l'avenant n° 3 prévoit en revanche la cession de 162 places supplémentaires. En égard aux avis de l'architecte conseil, l'atteinte de cet objectif de vente pourrait être fonction des modalités de sécurisation qui seront retenues.

En contradiction avec le traité de concession, la commune n'est pas associée à la concertation prévue en matière de commercialisation.

2.2.3.2 Le risque lié à la garantie d'emprunt accordée par la commune

L'article 19.1 du contrat de concession stipule que le groupement retenu supporte les aléas de l'opération et tire sa rémunération substantiellement de son résultat. Le concessionnaire peut contracter les emprunts nécessaires au financement provisoire de l'opération en application de l'article 19.5 ; l'article 19.7 l'autorise à solliciter l'allocation de toute aide financière directe ou indirecte auprès de tout organisme.

En février 2018, le conseil municipal a approuvé un projet de convention de garantie d'emprunt avec le concessionnaire ; l'emprunt est destiné à financer les études de maîtrise d'œuvre de l'opération. Cette garantie s'élève à 80 % de l'emprunt de 3,25 M€, augmenté des intérêts, contracté auprès de l'Agence France Développement. La commune s'engage à effectuer le règlement des sommes dues au lieu et place du concessionnaire dans la mesure de l'insuffisance des disponibilités constatée. En cas de mise en jeu des garanties, la convention stipule que la commune deviendra créancière de son concessionnaire. Le rapport de présentation de la délibération ne mentionne pas ce transfert du risque relevant du concessionnaire vers le concédant, qui pourrait atteindre 2,6 M€ augmentés des intérêts.

2.2.3.3 L'impact sur les finances de la commune

Les avenants au traité de concession initial ont conduit à un report de l'acquisition du foncier par la SODIAC pour un montant de 23 M€ HT. La ville escomptait percevoir le produit de la cession du foncier en 2014 selon le contrat de concession initiale puis en 2018 selon l'avenant n° 3. L'acquisition pourrait être finalement effective en 2019 en raison des conditions suspensives précédemment décrites. Bien que la commune reporte également le premier versement de sa participation et de l'acquisition des parkings, ce retard fragilise sa situation financière et limite sa capacité à financer d'autres investissements.

Il entraîne également le paiement de charges financières. Par contrat d'emprunt souscrit en 2009 auprès de la Caisse des dépôts et consignations (actionnaire majoritaire d'ICADE par ailleurs), la commune bénéficie d'un prêt de 14 M€ d'une durée maximale de 15 ans avec un remboursement in fine du capital pour le portage du foncier. La commune en prévoit le remboursement dès la cession au concessionnaire réalisée. Le coût de cet emprunt indexé sur le livret A s'élève de 189 000 € à 399 000 € par an. Le retard pris dans l'opération et la cession du foncier représente des charges d'intérêts pour la ville de plus d'1 M€ depuis 2014. Ce montant illustre le coût qu'induit la difficulté de la commune à conduire dans des délais raisonnables l'opération « Quadrilatère Océan ».

Ajoutée à la participation versée par la commune au concessionnaire nette de la cession du foncier, 19,6 M€ HT, et à la réalisation des réseaux, 6,5 M€ HT, le coût global de l'opération pour la commune atteindra au moins 27,1 M€ HT. Le retard pris par l'opération d'aménagement, d'au moins cinq ans, signifie également des recettes fiscales en moins pour la commune de l'ordre de 1 M€ par an.

CONCLUSION

Saint-Denis participe à des projets d'investissement d'envergure, tels que la nouvelle entrée ouest en partenariat avec l'État, la région et la CINOR ou le « quadrilatère Océan » par le biais d'une concession. Le retard pris dans leur réalisation signale une anticipation insuffisante qu'il s'agisse de la maîtrise des coûts et de leur financement, des contraintes techniques ou des obligations juridiques. Pour améliorer la maîtrise de ces projets, la commune gagnerait à en renforcer le pilotage.

3 LE SERVICE PUBLIC D'ADDUCTION EN EAU POTABLE

Conformément à l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales, Saint-Denis a la responsabilité de la production, du transport, du stockage et de la distribution de l'eau potable. Elle est dans l'obligation de transférer ces compétences au plus tard le 1^{er} janvier 2020 à la CINOR en application de l'article 66 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

L'exploitation du service public d'eau potable est déléguée depuis 2011 à l'entreprise Runéo pour une période de 12 ans. La délégation de service public a été conclue sous la forme d'un contrat d'affermage qui laisse à la commune la maîtrise des investissements sur le réseau.

En application de l'article L. 2224-7-1 du code général des collectivités territoriales, le schéma de distribution d'eau potable de Saint-Denis détermine six secteurs desservis par le réseau de distribution conformément à la réglementation.

3.1 Les investissements et leur financement

Service public à caractère industriel et commercial, la distribution de l'eau est soumise au principe d'équilibre budgétaire selon lequel elle doit être financée par les redevances des usagers. Les opérations de recettes et de dépenses sont individualisées dans un budget annexe relevant de la nomenclature comptable M49 conformément à la réglementation. En contradiction avec ce principe, en 2016, les charges de personnel, soit 0,5 M€, n'ont pas été supportées par le budget annexe mais imputées au budget principal de la ville. Les recettes de fonctionnement du budget annexe représentent 17,6 M€ en 2017.

En application de l'article L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales, à l'exception des régies créées avant 1926, l'autonomie financière des services publics industriels et commerciaux est garantie par un compte au trésor propre. Contrairement à ce principe, la commune dispose d'un compte de rattachement au budget principal.

Le règlement du service de l'eau date de 2010. Il mentionne à titre d'illustration que l'alimentation en eau peut être suspendue en cas de non-paiement des factures par l'utilisateur. Cette mention n'est pas conforme à l'article L. 115-3 du code de l'action sociale et des familles suite à la loi n° 2013-312 du 15 avril 2013, dite loi Brottes, qui interdit les coupures d'eau. Une mise à jour du règlement est nécessaire.

La commune a délégué l'exploitation du service de l'eau mais a conservé la maîtrise d'ouvrage des travaux de renforcement et d'extension du réseau tel que l'établissement de nouvelles canalisations, des branchements et de nouveaux ouvrages. Elle a également en charge la réalisation des travaux de renouvellement des canalisations d'une longueur supérieure à 12 mètres, ainsi que des installations de captage, traitement ou pompage.

Le rendement du réseau de distribution d'eau potable²⁵ s'est amélioré : il s'élevait à 68,4 % en 2017 et des pertes de 28,6 m³ par jour par km contre 61 % en 2013 avec des pertes de 44 m³ par jour par km. Le taux moyen de renouvellement du réseau²⁶, 1,15 % en moyenne de 2013 à 2016, est supérieur au taux moyen national, 0,6 %, et régional, 0,7 %. Les investissements de la ville ont permis une amélioration du réseau de distribution.

Le rendement du réseau n'atteint toutefois pas le seuil prescrit par l'article L. 213-10-9 du code de l'environnement, de 77,36 % pour 2017. Cette situation résulte des pertes d'eau dans des propriétés privées non équipées de compteur général, soit un volume de 1,4 million de m³, ainsi que de la vétusté et du vieillissement du réseau²⁷. La poursuite du plan d'action municipal en matière d'investissement, allié à la recherche et à la réparation des fuites par le délégataire ou les propriétaires, est indispensable pour disposer d'un réseau de distribution respectant les seuils réglementaires et limiter le taux de perte en eau dans un souci de développement durable. À défaut, un doublement de la redevance pour prélèvement d'eau pourrait être appliqué aux usagers en application de l'article L. 213-14-1 du code de l'environnement.

Les dépenses d'équipement du budget annexe de l'eau représentent en moyenne 10,1 M€ par an de 2013 à 2017. Leur financement est assuré pour 21,5 % par l'autofinancement et pour plus de la moitié par l'emprunt.

Tableau n° 4 : Le financement des investissements du service de l'eau

<i>en millions d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017	Moyenne
<i>Dépenses d'équipement</i>	10,4	8,7	8,3	12,6	10,7	10,1
<i>Autofinancement net</i>	2,7	3,1	1,7	2,1	1,3	2,2
<i>Subventions d'investissement</i>	0,8	0,7	0,9	0,3	0	0,5
<i>Reversement de TVA</i>	1,0	0,6	0,4	0,9	0,8	0,7
<i>Nouveaux emprunts</i>	5,9	3,8	5,3	4,0	8,0	5,4
<i>Mobilisation du fonds de roulement</i>	0	0,5	0	5,3	0,6	1,3

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

Le prix annuel moyen de l'eau est de 1,03 € le m³ en 2017 ; il est inférieur au prix moyen national²⁸ de 2,05 € le m³ et régional de 1,20 € le m³. Dans les autres communes de la CINOR au sein de laquelle le service de l'eau sera transféré en 2020, le prix de l'eau est également plus élevé : 1,13 € le m³ à Sainte-Suzanne et 1,23 € le m³ à Sainte-Marie.

²⁵ Le rendement des réseaux de distribution d'eau potable est le rapport entre le volume d'eau consommé par les usagers (particuliers et industriels) et le volume d'eau potable d'eau introduit dans le réseau de distribution.

²⁶ Le taux moyen de renouvellement du réseau est le rapport entre le renouvellement moyen annuel du réseau d'eau potable et la longueur totale du réseau hors branchements calculé sur les cinq dernières années.

²⁷ Les volumes des pertes liées à la vétusté et au vieillissement du réseau sont évalués à 9 985 452 m³ en 2013, 8 731 149 m³ en 2014, 7 074 037 m³ en 2015, 7 285 296 m³ en 2016, et 5 218 565 m³ en 2017.

²⁸ Données 2015.

Les grilles tarifaires votées en décembre 2011 et septembre 2016 actent une progression des tarifs de la surtaxe²⁹ de 3 % par an avec l'objectif, selon la commune, de permettre la réalisation du programme d'investissements. À volume et structure de consommation identiques par rapport à 2017, ces augmentations de redevance se limiteront à 135 000 € de recettes supplémentaires en moyenne par an d'ici 2021, soit seulement 1,3 % de la moyenne des dépenses d'équipement du budget annexe de l'eau de 2013 à 2017. L'évolution de la redevance est insuffisante pour financer les investissements nécessaires au renouvellement et à la modernisation des installations et du réseau.

Trois tranches tarifaires sont définies selon le volume de consommation des abonnés³⁰. Les délibérations n'indiquent pas explicitement qu'il s'agit en réalité d'un volume semestriel et la facturation des usagers s'effectue trimestriellement selon le règlement du service de l'eau. Par souci de transparence et de lisibilité du prix de l'eau, les tranches tarifaires pourraient être déclinées selon chacune de ces périodes de référence : trimestrielle, semestrielle, annuelle.

La programmation pluriannuelle des investissements estime à 72 M€ le montant des dépenses encore nécessaires pour moderniser le réseau. Les opérations les plus importantes concernent les ouvrages de traitement de la station de Bellepierre (22 M€), les travaux d'extension, de renforcement et de renouvellement des réseaux (6,5 M€), le renforcement du réservoir de la Montagne (5 M€), les investissements relatifs aux ressources d'approvisionnement de Bras-Guillaume (4 M€), et le renforcement du réservoir Est (3 M€).

En 2017, le capacité de désendettement³¹ du budget annexe est de plus de 11 ans, supérieur au seuil de 10 ans retenu par la commune elle-même comme seuil d'alerte. Ce niveau amène un risque quant à la capacité de la commune à poursuivre l'exécution de son programme d'investissements en matière d'eau potable, sans augmentation des tarifs. La chambre recommandait de réviser les tarifs de l'eau actuellement insuffisants pour financer des investissements indispensables à la modernisation du réseau et à la distribution de l'eau potable. En contradiction avec le schéma directeur adopté en 2018 qui revalorise à 95 M€ le montant des investissements nécessaires, la commune a préféré une réduction de ces derniers, de l'ordre de 25 % en 2019, à la veille du transfert de compétence à la CINOR en 2020. Elle justifie ce choix à des fins de désendettement et espère parallèlement mobiliser plus efficacement les aides prévues dans le cadre du plan Eau DOM. Selon la chambre, ce choix risque de fragiliser l'amélioration récente du rendement du réseau.

3.2 Le contrôle de la délégation de service public

En application de l'article 64 de la délégation de service public, il revient à la commune de contrôler chaque année l'atteinte par le délégataire de ses engagements de performance en matière de perte en réseau, de taux de recouvrement de la surtaxe et d'efficacité énergétique.

Le suivi de l'engagement du délégataire en matière de perte sur le réseau est effectivement réalisé par la commune. En revanche, le contrôle des engagements de

²⁹ Part de la redevance de l'eau revenant à la commune.

³⁰ Tranche 1 de 0 à 90 m³, tranche 2 de 91 à 180 m³, et tranche 3 à partir de 181 m³.

³¹ La capacité de désendettement exprime de manière théorique le nombre d'années nécessaires au remboursement intégral de la dette si l'épargne brute y était entièrement consacrée.

recouvrement de la surtaxe n'est pas correctement assuré ; il ne permet pas de connaître le taux de recouvrement un an après chaque date contractuelle de versement³² ; seul le taux global d'impayés au 31 décembre de l'année n sur les factures émises au titre de l'année n-1³³ est retenu par la commune dans son rapport annuel sur la qualité et le prix du service.

Il en est de même en matière de contrôle de l'indicateur d'efficacité énergétique pour lequel le tableau de bord de suivi de la commune et les données indiquées dans les rapports annuels du délégataire présentent des différences significatives. Alors que l'engagement de performance en matière d'efficacité énergétique est respecté chaque année d'après le tableau de bord de la ville, ils n'ont pas été atteints en 2013 et 2014 selon les données produites par le délégataire.

Tableau n° 5 : Synthèse des écarts relatifs au suivi de l'engagement de performance d'efficacité énergétique

		2013	2014	2015	2016	2017
<i>Volume d'eau vendu (km³) (a)</i>		13 471	13 594	13 235	13 394	13 437
<i>Energie consommée (Kwh)</i>	Rapport annuel (b)	16 369 140	15 332 209	13 954 277	13 910 982	13 434 502
	tableau de bord (c)	14 572 143	14 508 222	13 949 870	13 910 982	13 434 502
<i>Efficacité énergétique (Kwh/km³)</i>	Rapport annuel (b) / (a)	1 215	1 128	1 054	1 039	1 000
	tableau de bord (c) / (a)	1 082	1 067	1 054	1 039	1 000
<i>Objectif contractuel</i>		1 086	1 076	1 066	1 056	1 046

Source : chambre régionale des comptes d'après les rapports annuels du délégataire et le tableau de bord de la commune.

L'évolution du taux de satisfaction des usagers et du taux de réclamation indique une érosion progressive de la qualité du service. Le taux de satisfaction des usagers, de 75 % en 2013, est de 62 % en 2017 ; le taux de réclamation augmente : il passe de 1,26 réclamation pour 1000 abonnés en 2013 à 6,1 en 2017. En contradiction avec le contrat d'affermage qui prévoit que l'accueil du public dans les locaux du délégataire est organisé du lundi au vendredi en continu de 7h30 à 16h, celui-ci est effectué en réalité de 7h30 à 12h30. Le rapport annuel sur la qualité et le prix du service de la ville ne mentionne aucune action particulière visant à remédier à la dégradation du taux de satisfaction et au non-respect par le délégataire de ses obligations d'accueil des usagers.

Le contrôle de l'exécution de la délégation de service public relève de la direction de l'eau de la ville qui compte dix agents. L'analyse des compétences et des fiches de postes indique que l'activité de la direction de l'eau se concentre principalement sur la préparation, la mise en œuvre et le suivi de la programmation pluriannuelle des investissements. La direction n'effectue pas d'estimation des pénalités financières prévues par l'article 70 du contrat dans le cas où le délégataire manquerait à ses objectifs de performance ou à ses obligations contractuelles. En cas, par exemple, de retard de versement de la surtaxe revenant à la

³² 21 janvier, 21 avril, 21 juillet, 21 octobre en application de l'article n° 51 du contrat d'affermage.

³³ Indicateur P154.0 de la circulaire n° 12/DE du 28 avril 2008.

collectivité, celle-ci peut appliquer une pénalité représentant 1 % des sommes dues par jour de retard. Cette situation s'est présentée à plusieurs reprises sans mise en œuvre de pénalités par la commune. Celle-ci perçoit pourtant chaque année du délégataire 0,5 % des recettes totales du service de l'année précédente, soit 50 000 €, au titre du financement de ses frais de contrôle, en application de l'article 62 du contrat de délégation. Le montant cumulé de ces pénalités évalué par la chambre est d'environ 640 000 € de 2013 à 2017, non compris les intérêts moratoires.

Des pénalités sont également prévues lorsque le délégataire n'atteint pas l'un de ses engagements annuels de performance. Le contrôle insuffisant de la commune dans ce domaine contrarie la mise en œuvre de sanctions éventuelles. La définition d'actions précises et une information régulière du conseil municipal lors de la présentation annuelle du rapport sur la qualité et le prix du service pourraient être entreprises.

La chambre invite la commune à améliorer le contrôle du délégataire en recourant aux stipulations contractuelles qui le permettent s'agissant à la fois des performances du service et des pénalités, ce que la commune s'est engagée à mettre en œuvre en 2019.

En contradiction avec l'article L. 2224-12-1 du code général des collectivités territoriales selon lequel la fourniture d'eau gratuite est interdite en dehors des bouches et poteaux d'incendie placés sur le domaine public, les habitations du secteur de la Grande Chaloupe ainsi que 254 immeubles collectifs de la commune ne sont pas équipés de compteur général. Les volumes d'eau consommés par ces ensembles, estimés à 177 310 m³ par an³⁴, ne sont pas facturés mais sont comptabilisés dans les volumes d'eau sans comptage autorisé. En 2017, cette situation représente une perte de recettes d'environ 50 000 € par an pour la commune. La commune n'a engagé aucune action afin que la facturation des usagers concernés puisse intervenir rapidement.

3.3 La sécurité de l'approvisionnement

Les volumes annuels d'eau consommés, 14 millions de m³ d'eau en 2017, sont stables, voire en décline par rapport à 2013, 14,2 millions de m³ d'eau. La consommation par habitant et par jour, 213 litres, demeure toutefois très supérieure à la moyenne nationale de 143 litres en 2013.

La commune de Saint-Denis produit la totalité de l'eau nécessaire pour alimenter ses 74 000 abonnés. Elle n'achète et ne vend pas d'eau potable à d'autres opérateurs privés ou publics. Les sources d'approvisionnement sont constituées aussi bien d'eaux superficielles pour 60,1 % que d'eaux souterraines pour 39,9 %.

Seize sites de production assurent la sécurité et l'approvisionnement de Saint-Denis en eau potable pour une capacité de 95 506 m³ par jour. Le captage de la Rivière Saint-Denis est le site de production le plus important en matière d'eau superficielle, 12 millions de m³ par an soit 53 % de la moyenne des ressources annuelles prélevées entre 2013 et 2017. Le puits du Chaudron constitue la plus importante source d'approvisionnement en eaux souterraines avec

³⁴ 28 974 m³ à la Grande Chaloupe et 148 336 m³ pour 254 immeubles collectifs non équipés de compteur général.

plus de 3 millions de m³ par an soit 13 % de la moyenne des ressources annuelles prélevées. Seuls quatre forages³⁵ et deux captages³⁶ bénéficient d'une autorisation de prélèvement conformément aux articles L. 214-1 à L. 214-3 du code de l'environnement ; les procédures administratives de demandes d'autorisation sont programmées ou en cours pour les autres sites selon un échéancier établi par la commune. La chambre ne peut que l'inviter à respecter scrupuleusement cette planification afin de se conformer à la législation.

Sur le plan sanitaire, les résultats des contrôles réglementaires effectués par l'agence régionale de santé indiquent une qualité satisfaisante de l'eau. Des non-conformités sont toutefois occasionnellement relevées ; elles sont essentiellement consécutives à des événements pluvieux et à des augmentations de turbidité des ressources.

Les mesures de protection et de préservation des ressources, conformément à l'article L. 1321-2 du code de la santé publique, ne sont en revanche que partiellement réalisées. L'indice d'avancement de cette démarche, évalué par l'agence régionale de santé, est de 58 % et a peu évolué depuis 2013. Les mesures de protection et de préservation s'avèrent difficiles à mettre en œuvre pour plusieurs points de prélèvements³⁷ situés en zone fortement urbanisée ou vieillissants. La création de nouveaux forages³⁸ vise à l'abandon de ces installations de production vulnérables. Pour les autres sites, la chambre prend acte de l'engagement de la commune à amplifier les démarches initiées d'instauration de périmètres de protection réglementaire, en concertation avec les services de l'État, en raison du caractère indispensable de ces mesures pour prévenir une dégradation des ressources par des pollutions accidentelles ou diffuses des points de prélèvement.

CONCLUSION

Les investissements réalisés par la commune sur les installations et le réseau d'adduction en eau potable visent à améliorer le rendement du réseau. Bien qu'en amélioration, le rendement demeure inférieur au seuil réglementaire. La poursuite des investissements n'est pas soutenable sans une augmentation des tarifs de l'eau. Plutôt que de réviser des tarifs comparativement bas, la commune a fait le choix de réduire ses investissements de 25 % en 2019. D'autres recettes pourraient être mobilisées, notamment au moyen d'un contrôle plus effectif du délégataire.

³⁵ Domenjod, Trinité, Cerf 2, Trinité 2.

³⁶ Grande Chaloupe et Rivière Saint-Denis.

³⁷ puits ZEC, forage ZEC, puits du Chaudron, forage Quinquina, forage de l'Est.

³⁸ Trinité 2 et CERF 3 à Domenjod.

ANNEXES

Annexe n° 1. Données budgétaires et soldes intermédiaires de gestion du budget principal	40
Annexe n° 2. Bilans prévisionnels du contrat de concession "Quadrilatère Océan"	42
Annexe n° 3. Réponse.....	43

Annexe n° 1. Données budgétaires et soldes intermédiaires de gestion du budget principal

Tableau n° 6 : Évolution du budget principal (en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Section de fonctionnement						
Recettes totales	224,1	218,6	221,1	221,3	220,6	225,1
dont produits des services, remboursements de frais, revenus locatifs	17,1	15,1	13,0	17,7	14,1	12,7
fiscalité des ménages	68,6	70,3	71,9	76,1	77,8	79,5
octroi de mer	46,0	45,1	46,2	47,5	48,5	48,6
taxe sur les carburants	4,6	4,6	4,7	4,4	4,9	5,4
dotations	50,0	53,1	51,6	46,6	43,5	43,4
fiscalité reversée par la CINOR	19,2	19,2	19,2	17,4	17,4	17,4
Dépenses totales	212,6	209,7	210,4	213,0	212,7	212,8
charges à caractère général	39,8	39,8	37,5	40,4	39,2	40,4
charges de personnel	111,6	115,6	114,3	113,6	113,5	112,1
subventions de fonctionnement	32,9	32,2	34,9	34,4	36,9	31,4
autres charges de gestion	8,1	8,5	8,9	9,4	9,2	9,0
charges d'intérêt	2,9	3,1	3,0	3,0	2,7	2,9
Excédent ou déficit reporté	8,9	6,8	9,5	8,4	8,3	5,7
Résultat de la section de fonctionnement	11,5	8,8	10,7	8,3	7,9	12,3
Section d'investissement						
Recettes totales	78,2	89,8	68,1	58,9	48,5	53,8
dont amortissements	7,9	7,8	7,3	7,7	7,7	8,1
subventions reçues	7,6	10,4	8,0	7,9	3,4	9,1
FCTVA	4,7	5,0	8,4	4,5	3,5	5,3
produits des cessions	7,7	2,3	4,2	1,4	2,9	6,8
Emprunt (hors emprunt temporaire)	25,0	26,0	23,1	18,0	15,3	10,1
excédent de fonctionnement capitalisé	6,0	13,6	6,2	11,8	8,4	10,6
Dépenses totales	87,2	81,1	65,4	59,5	55,9	53,6
dont dépenses d'équipement	49,0	45,6	45,1	41,7	38,1	40,0
subventions d'équipement	5,4	2,7	1,5	5,0	4,1	0,8
participations et invts financiers	1,4	1,2	3,1	0,0	0,0	1,0
rbsmt d'emprunt (hors rbsmt temporaire)	14,7	7,5	8,3	8,7	10,6	11,0
Excédent ou déficit reporté	-3,8	-12,8	-4,1	-1,4	-2,0	-9,5
Résultat de la section d'investissement	-9,0	8,7	2,7	-0,6	-7,4	0,2
Résultat total	2,5	17,5	13,3	7,7	0,5	12,5

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes administratifs et comptes de gestion.

Tableau n° 7 : Soldes intermédiaires de gestion

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Excédent brut de fonctionnement (M€)	22,0	19,8	20,7	21,5	17,4	24,4
Capacité d'autofinancement brute (M€)	19,4	16,7	18,0	16,1	15,6	20,4
<i>en % des produits de gestion</i>	9,1%	7,7%	8,3%	7,3%	9,0%	9,4%
Capacité d'autofinancement nette (M€)	4,7	9,1	9,7	7,4	5,0	9,4
Dépenses d'équipement par habitant (€)	335	310	307	290	261	272
Dette au 31 décembre (M€)	104,3	122,8	137,6	146,9	151,6	150,8
<i>Capacité de désendettement (en années)</i>	5,4	7,4	7,6	9,1	9,7	7,4
<i>Encours de la dette par habitant (€)</i>	707	830	930	1 016	1 031	1 015
Fonds de roulement net global au 31 déc. (M€)	13,1	17,0	24,2	20,1	12,2	14,1
Besoin en fonds de roulement (M€)	-2,0	10,6	-0,1	0,9	-2,5	-1,3
Trésorerie au 31 décembre (M€)	15,1	6,4	24,3	19,2	14,7	15,5
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	28	12	45	35	27	29
Population (habitants)	146 489	146 825	146 763	143 882	146 104	148 515

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes administratifs et comptes de gestion.

Annexe n° 2. Bilans prévisionnels du contrat de concession "Quadrilatère Océan"

Tableau n° 8 : Bilan prévisionnel du contrat de concession initial

Dépenses	€ HT	Recettes	€ HT
Acquisition du foncier	23 718 000	233 logements locatifs sociaux	4 387 500
Travaux	36 823 600	234 logements intermédiaires	4 935 000
honoraires tiers (dont MOE)	3 490 616	270 logements libres	6 102 000
Autres dépenses	8 488 759	parking logements aidés	7 939 000
Honoraires de gestion	4 481 502	parking logements libres	5 575 500
		autres recettes foncières	1 245 000
		reprise engagements antérieurs	-4 200 000
		commerces	9 353 300
		bureaux et hôtel	3 500 000
		participation ville	13 824 885
		cession parking public	24 340 293
Total	77 002 477	Total	77 002 478

Source : contrat de concession, annexe n° 5

Tableau n° 9 : Bilan prévisionnel de l'avenant n° 3

Dépenses	€ HT	Recettes	€ HT
Foncier	24 448 000	144 logements très sociaux	1 637 536
Travaux	43 164 852	260 logements locatifs sociaux	4 240 557
honoraires tiers (dont MOE)	6 135 543	18 lgts en location accession	487 406
Autres dépenses	9 872 763	191 logements libres	4 243 455
Honoraires de gestion	4 587 933	parking logements aidés	7 174 000
		parking logements libres	3 944 150
		autres recettes foncières	1 155 000
		reprise engagements antérieurs	-2 870 000
		commerces	9 954 869
		bureaux et hôtel	3 509 047
		participation ville	18 794 885
		subvention FRAFU et CINOR	8 440 000
		cession parking public	23 883 913
		cession places parkings suppl.	3 614 275
Total	88 209 090	Total	88 209 090

Source : Délibération du 17 décembre 2016 approuvant l'avenant n° 3 au traité de concession.

Annexe n° 3. Réponse



Saint-Denis, le 2 mai 2019

Direction Générale des Services

ENREGISTRÉ AU GREFFE

- 3 MAI 2019

C.R.C RÉUNION - MAYOTTE

19 - 195

Monsieur le Président
Chambre Régionale des Comptes
44, rue A. De Villeneuve
97488 Saint-Denis Cedex

Réf : Maire/Dgs/PJ/ 30-04-19

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives

(Remis contre récépissé)

Monsieur le Président,

J'ai bien reçu le rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes de la Réunion, portant sur la gestion de la Commune de Saint Denis depuis 2013.

Celui-ci est le fruit d'une instruction en toute transparence avec les services de la Ville tout au long de l'année 2018. Aussi, je vous remercie de l'audience que vous m'avez accordée au cours de laquelle j'ai pu exposer ma vision de la gestion et du développement de la Ville de Saint-Denis, en complément de mes rapports du 7 février et du 5 mars 2019.

J'ai lu avec intérêt les deux livrets de 101 pages. J'ai noté que certaines de mes remarques avaient bien été intégrées et que la Chambre a relevé que la Ville a d'ores et déjà mis en œuvre près de la moitié de ses recommandations.

Je m'attacherai donc ici à vous faire part de mes observations définitives qui représentent une synthèse de nos échanges sur les principaux thèmes :

- 1- Concernant la situation financière et comptable : je retiens que le contrat de confiance avec l'Etat a bien été respecté, grâce, comme vous le soulignez, à « un effort accru de maîtrise des dépenses et à un doublement de la capacité d'autofinancement ».
- 2- Concernant NEO, je confirme que la maîtrise d'ouvrage globale est dorénavant portée par la Région, qui finalise actuellement le plan de financement.

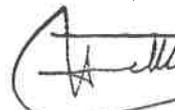
- 3- Concernant Océan, projet majeur pour le cœur de Ville, les recommandations de la CRC relatives au risque financier ont été prises en compte, l'emprunt ayant été depuis garanti par la Cinor. Le volet opérationnel suit son cours normal dans le cadre de la Délégation de Service Public avec la SAS.
- 4- Concernant la politique de l'eau, la Ville partage l'analyse de la CRC qui constate l'effort important de l'investissement pour la rentabilité et la qualité du réseau, tout en maintenant le juste prix pour l'utilisateur.
- 5- Concernant les ressources humaines, la Ville entend s'appuyer sur les recommandations de la CRC pour élaborer un nouveau plan d'actions stratégiques intégrant notamment l'organisation du travail et l'ajustement statutaire. Sur les effectifs, je tiens à préciser de nouveau que l'effectif est de 2836 agents (et non 3800) comme indiqué d'ailleurs à la page 20 du rapport.

J'ai bien conscience que, dans ce contexte difficile pour les collectivités locales, ces efforts doivent être poursuivis et je m'engage à suivre vos recommandations, que je considère comme un appui à l'amélioration continue de la performance des services.

Enfin, je vous informe que je communiquerai ce rapport au prochain conseil municipal, conformément à l'article 243-5 du code des juridictions financières.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma respectueuse considération.

Le maire,



Gilbert Annette





Les publications des chambres régionales des comptes
de La Réunion et Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-la-reunion-et-mayotte

Chambres régionales des comptes La Réunion et Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97 488 Saint-Denis Cedex