



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ET SA RÉPONSE

Commune de Saint-Paul
Cahier 1 : les moyens financiers
et leur utilisation

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 26 mars 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
PROCÉDURE	4
OBSERVATIONS	5
1 LES FINANCES COMMUNALES	5
1.1 La qualité des documents budgétaires et comptables	5
1.1.1 La qualité de l'information budgétaire	6
1.1.2 Les prévisions budgétaires.....	7
1.1.3 La fiabilité des comptes	8
1.2 La situation financière.....	13
1.2.1 La formation de la capacité d'autofinancement.....	13
1.2.2 Les investissements	19
1.2.3 La gestion de la dette et de la trésorerie.....	22
2 L'EFFICIENCE DES ACHATS	23
2.1 La définition des besoins	24
2.1.1 L'organisation de la chaîne de la commande publique.....	24
2.1.2 L'optimisation des achats	26
2.2 Le marché de fourniture de denrées alimentaires pour la restauration scolaire.....	28
2.2.1 Le montant du marché et le suivi mis en place.....	28
2.2.2 La pertinence de l'allotissement	29
3 LES SUBVENTIONS	31
3.1 Les informations financières.....	32
3.1.1 Les données financières	32
3.1.2 Les obligations d'information des élus et des citoyens	32
3.2 Les subventions de fonctionnement aux organismes de droit privé	33
3.2.1 Les procédures d'attribution	33
3.2.2 Les subventions au secteur sportif.....	35
3.2.3 Les subventions aux secteurs de la petite enfance, de l'éducation et des activités périscolaires	36
ANNEXES	38

SYNTHÈSE

La commune de Saint-Paul compte 106 000 habitants. Elle est l'une des plus étendues de France. Ses caractéristiques géographiques, économiques et socio-démographiques ne sont pas sans incidence sur la gestion des affaires communales et l'organisation des services.

Avec 160,1 M€, la commune dispose de recettes de fonctionnement supérieures aux communes équivalentes. La baisse des dotations de l'État a été compensée par une augmentation de la fiscalité locale en 2016. Ces recettes fiscales ont davantage servi à supporter des dépenses de personnel croissantes plutôt qu'à soutenir les investissements ; le résultat de la section de fonctionnement est devenu négatif en 2019. Faute de maîtrise de la masse salariale, la commune est appelée à prioriser ses choix en matière d'équipement pour conserver sa capacité de désendettement. Les cessions ont permis de financer 19 % des investissements depuis 2014.

En 2018, 0,5 M€ de dépenses n'ont pas été rattachées à l'exercice en contradiction avec les principes comptables, ce qui a conduit à un résultat affiché supérieur à la réalité. De plus, la sincérité des comptes est affectée par un provisionnement insuffisant des risques en matière de créances douteuses dont le montant s'élève à 3,5 M€. La commune se distingue en revanche par une démarche continue de mise à jour de ses bases fiscales afin d'optimiser ses ressources. Elle conduit également une gestion active de sa trésorerie limitant le coût de la dette tout en respectant l'obligation d'un délai global de paiement inférieur à 30 jours

Si la répartition des subventions, dont le montant total est maîtrisé, ne repose pas suffisamment sur des critères de choix préalablement définis, le processus dématérialisé retenu permet de faciliter les contrôles des services. La commune tend à réduire ses subventions aux clubs sportifs mais accroît son effort pour la petite enfance et le périscolaire. S'agissant des clubs sportifs, l'attribution des subventions ne s'appuie pas sur des objectifs préalablement définis par exemple en termes de nombre de licenciés, de résultats atteints ou de féminisation des pratiques. La commune soutient paradoxalement davantage les clubs sportifs dont la gestion est défaillante que ceux dont la situation est plus saine.

En matière de petite enfance, le nombre de places d'accueil a été doublé depuis 2011 pour un coût limité en termes de subventions. La commune poursuit un objectif de structuration de l'organisation de l'accueil périscolaire tout en s'appuyant sur les initiatives associatives.

Les procédures d'achat sont sécurisées mais leur efficacité peut être renforcée notamment s'agissant de la restauration scolaire.

L'organisation des achats responsabilise les services opérationnels tout en permettant un contrôle du service de la commande publique. Les services sont en mesure d'identifier les achats, d'un montant total limité, pour lesquels les règles de computation des seuils ne sont pas correctement respectées. La centrale d'achat CADI ne permet pas encore de bénéficier de prix significativement plus compétitifs. Le recours à cette centrale présente le risque d'un éclatement des responsabilités lorsque les services opérationnels n'informent pas le service des achats du recours à la centrale d'achat ; tel est le cas pour les véhicules pris en location par le pôle du développement durable.

Les allotissements des marchés de denrées alimentaires pour la restauration scolaire ne sont pas satisfaisants : le nombre de lots est trop élevé et conduit à une charge administrative importante alors même que l'objectif visé d'un plus grand nombre de fournisseurs locaux n'est pas atteint.

RECOMMANDATIONS¹

<i>Régularité</i>			
Numéro	Domaine	Objet	Page
1	Comptabilité	Améliorer la connaissance et la valorisation comptable du patrimoine de la commune afin de procéder aux amortissements nécessaires à son renouvellement en application de la nomenclature M14.	10
2	Comptabilité	Procéder chaque année en fin d'exercice à une revue exhaustive des engagements non mandatés, afin de supprimer ceux qui ne sont plus d'actualité en application de l'article R. 2311-11 du CGCT.	11
3	Comptabilité	Passer des provisions pour les risques nés des restes à recouvrer compromis malgré les diligences du comptable public en application des articles L. 2322-1 29° et R. 2321-2 3° du CGCT et documenter l'estimation des montants que la collectivité retient pour le provisionnement des risques issus des contentieux en cours.	13
4	Relations avec les tiers	Rendre accessible numériquement les données essentielles des conventions d'attribution de subventions supérieures à 23 000 € en application de l'article 10 de la loi n° 2000-321.	33

<i>Performance</i>			
Numéro	Domaine	Objet	Page
1	Comptabilité	Elaborer un règlement budgétaire et financier renforçant les procédures budgétaire et comptable internes.	13
2	Situation financière	Veiller à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, en particulier de personnel, afin de préserver la capacité d'investissement de la commune tout en recourant moins fortement à l'emprunt.	21
3	Achat	Optimiser l'allotissement des marchés de fournitures de denrées alimentaires.	31
4	Relations avec les tiers	Définir des critères pour l'attribution des subventions aux associations sportives en tenant compte notamment de la qualité de leur gestion.	36

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.

PROCÉDURE

Le contrôle de la gestion et des comptes de la ville de Saint-Paul (La Réunion) a été ouvert le 21 décembre 2018 par lettre du président de la chambre auprès de M. Joseph Sinimalé.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 5 novembre 2019 avec le maire en fonctions.

Lors de sa séance du 12 décembre 2019, la chambre a arrêté ses observations en deux cahiers : ce premier cahier porte sur les moyens financiers et leur utilisation ; le second cahier analyse les moyens humains et la police municipale.

Le présent cahier a été adressé au maire de la commune le 23 décembre 2019. En application de l'article R. 243-5 du code précité, la chambre a transmis un extrait à la communauté d'agglomération territoire de la côte ouest (TCO). Le maire a répondu par courrier enregistré au greffe de la chambre le 21 février 2020 et le président du TCO par courrier enregistré le 6 mars 2020.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, dans sa séance du 26 mars 2020, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

Avec une superficie de plus de 241 km², Saint-Paul est l'une des communes les plus étendues de France. Le territoire communal possède à la fois une côte maritime de 23 km où débute la réserve naturelle marine de La Réunion et une zone de montagne qui culmine à plus de 2 950 mètres d'altitude. Il se compose d'un archipel de quartiers avec en son cœur la réserve naturelle nationale de l'Étang Saint-Paul et à son sommet le cirque de Mafate. Cette situation géographique atypique confronte la commune à des problématiques de pressions urbaines, d'éloignement des zones rurales, mais aussi de gestion de flux touristiques.

La population, de plus de 106 000 habitants, a doublé au cours des 40 dernières années. Près d'un tiers des habitants ont moins de 20 ans, ce qui implique des besoins comparativement plus importants notamment en termes de bâtiments scolaires.

La situation sociale est fragile et contrastée. Le taux de chômage s'élève à 33,9 % et près de 35 % des ménages vivent en-deçà du seuil de pauvreté. Les écarts de revenus sont plus forts qu'au niveau national : les 10 % des ménages les plus aisés ont des revenus de 39 500 € par unité de consommation contre 37 500 € en France métropolitaine ; les revenus des ménages les 10 % les moins aisés sont de 7 500 € contre 10 900 € en France métropolitaine.

Les recettes réelles de fonctionnement de la commune étaient de plus de 160 M€ en 2019. Les investissements sont de 41 M€² en moyenne par an depuis 2014. Les services comptent près de 3 100 agents.

1 LES FINANCES COMMUNALES

La ville de Saint-Paul dispose d'un budget principal et d'un budget annexe pour les pompes funèbres. Cette activité est un service public à caractère industriel et commercial soumis à la règle de l'équilibre budgétaire ; elle est financée par les redevances des usagers³. Le budget des pompes funèbres représente moins de 1 % du budget consolidé de la commune. L'analyse de la situation financière porte de ce fait sur le seul budget principal dont les données financières et les soldes intermédiaires de gestion sont présentés en annexe n° 1.

1.1 La qualité des documents budgétaires et comptables

Les documents budgétaires et comptables des administrations publiques doivent être réguliers et sincères. Ils doivent donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.

² Hors travaux en régie.

³ Son autonomie financière devrait être garantie par un compte au trésor propre en application de l'article L. 2221-4 du CGCT. Tel n'est toutefois pas le cas puisqu'il existe un compte de rattachement au budget principal de Saint-Paul. (Cf. M14, tome 1, compte 451 : « les opérations de trésorerie liées à l'exécution des budgets annexes à l'exception de ceux des régies dotées de l'autonomie financière qui disposent de leur propre compte au Trésor »).

1.1.1 La qualité de l'information budgétaire

- Le rapport annuel sur les orientations budgétaires

En application de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un rapport sur les orientations budgétaires de la commune doit être présenté chaque année au conseil municipal, deux mois au plus avant l'adoption du budget.

Les rapports d'orientations budgétaires des exercices 2015 à 2018 transmis au conseil municipal respectent le cadre légal et réglementaire. Ils présentent le contexte économique et financier, de même que les prévisions de dépenses et de recettes ; ils rappellent la programmation des investissements et la structure de la dette. L'évolution des dépenses de personnel et des effectifs, la durée effective du travail sont également mentionnées depuis 2017.

- La planification des investissements

Une partie des dépenses d'investissement de la ville fait l'objet d'une planification triennale, au moyen d'autorisations de programme (AP) et de crédits de paiement (CP) conformément aux articles L. 2311-3 et R. 2311-9 du CGCT. La situation des AP et des CP donne lieu à un état joint aux documents budgétaires. Par une délibération distincte du vote du budget au cours de la même séance, la commune procède à la mise à jour annuelle des AP.

Le budget primitif présente également en ses annexes les AP modifiées mais les montants repris au titre de l'exercice précédent ne correspondent pas au niveau des AP du budget antérieur, à l'exception de l'exercice 2016. Des révisions d'AP sont effectuées en cours d'exercice en raison des modifications apportées à certaines opérations sans faire l'objet d'un vote du conseil municipal. La situation des AP et CP est également jointe aux comptes administratifs. Depuis 2017, l'état annexé ne concorde pas avec celui joint au budget primitif de l'exercice suivant alors même que le compte administratif et le budget primitif sont adoptés au cours d'une même séance du conseil municipal.

La chambre invite la commune à renforcer l'exactitude des informations transmises en matière d'AP et de CP dans les annexes aux documents budgétaires en veillant à l'adoption éventuelle de délibérations d'ajustement en cours d'année ; son nouveau système d'informations financières, implémenté au second semestre 2019, devrait le lui permettre.

- Les engagements hors bilan

La commune recourt aux services de l'Etablissement Public Foncier de la Réunion (EPFR) qui réalise, pour son compte, des acquisitions immobilières destinées à la constitution de réserves foncières ou à la construction d'équipements publics ou de logements. Les engagements pris à l'égard de l'EPFR dans le cadre de ces opérations de portage foncier, évaluées par la collectivité à plus de 16 M€, devraient être retracés et présentés dans ses engagements hors bilan. Tel n'est pas le cas : durant la période contrôlée, l'annexe correspondante⁴ n'est pas renseignée dans les documents budgétaires alors même qu'il s'agit d'éléments significatifs susceptibles de modifier le montant ou la consistance du patrimoine sur les exercices à venir. La commune s'est engagée à présenter l'annexe relative à ses engagements hors bilan à compter du budget primitif 2020. La chambre en prend acte.

Une convention de services comptable et financier portant sur la période 2018 à 2021 a été signée le 15 novembre 2018 entre la commune, la direction régionale des finances publiques et la trésorerie municipale de Saint-Paul. Elle prévoit notamment la mise en œuvre de

⁴ B1.5 « Etat des autres engagements donnés ».

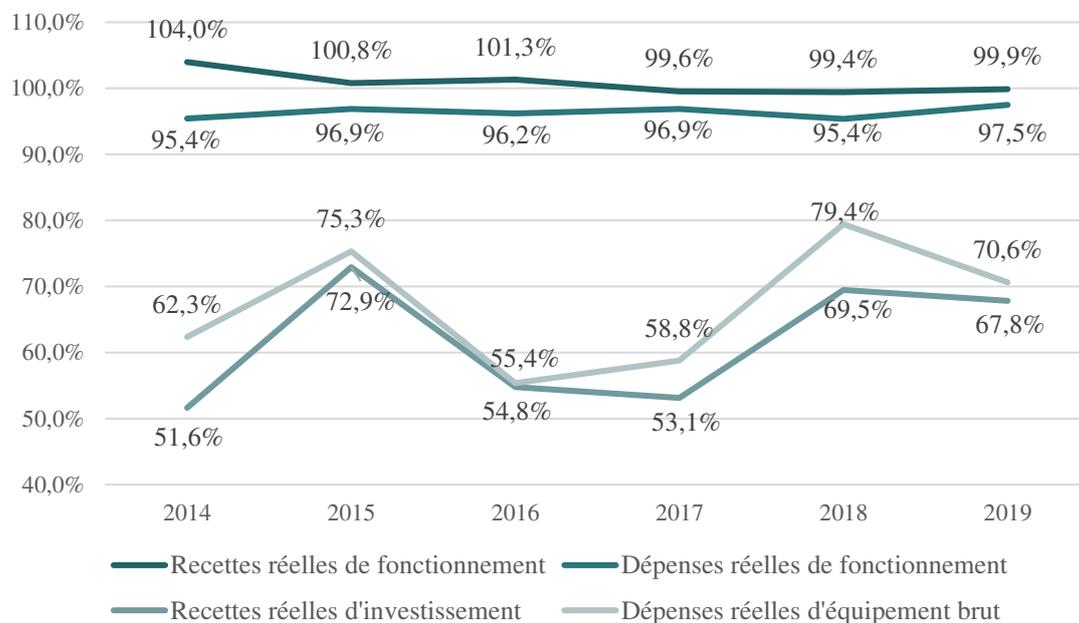
l'obligation de la collectivité, à compter de l'exercice 2020, de procéder à la transmission dématérialisée de ses documents budgétaires au comptable. La démarche engagée par la commune pourrait utilement être mise à profit pour améliorer et compléter la présentation de l'information budgétaire s'agissant du suivi des AP et CP et de la présentation des engagements hors bilan.

1.1.2 Les prévisions budgétaires

- Les taux d'exécution des dépenses et recettes

Les niveaux d'exécution des dépenses et des recettes permettent d'apprécier le degré de maîtrise et d'anticipation par la commune de ses produits et de ses charges.

Graphique n° 1 : Taux d'exécution budgétaire de la commune de Saint-Paul



Source : chambre régionale des comptes, d'après les budgets primitifs et les comptes administratifs.

En section de fonctionnement, les taux d'exécution moyens des recettes (100,8 %) et des dépenses (96,4 %) réelles traduisent une construction à la fois prudente et sincère du budget. En revanche, l'existence d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI) et la gestion d'une partie des dépenses en AP et CP devraient se traduire par des prévisions budgétaires de la section d'investissement plus proches des dépenses effectivement réalisées. Les AP apparaissent surestimées par rapport au projet effectivement réalisé par la commune.

- Les décisions modificatives

La commune élabore quatre à cinq décisions modificatives par an. Près de 80 % d'entre elles sont prises en fin d'année, sur un rythme quasiment mensuel à compter du mois de septembre.

Bien que le budget soit un acte de prévision susceptible d'être modifié tout au long de l'année en fonction des éléments nouveaux ou imprévus qui se présentent, et que les décisions

modificatives sont laissées à la libre appréciation de chaque collectivité, la fréquence des révisions budgétaires à Saint-Paul à chaque fin d'exercice apparaît élevée et ne semble pas concourir à une optimisation des tâches administratives.

1.1.3 La fiabilité des comptes

1.1.3.1 La tenue des comptes d'immobilisation

- L'inventaire et l'état de l'actif

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe de manière conjointe à l'ordonnateur et au comptable⁵. Il revient à l'ordonnateur d'identifier et de recenser les biens de la commune dans un inventaire, et au comptable d'enregistrer et d'assurer le suivi de ces mêmes biens dans l'état de l'actif, document qui permet de justifier les soldes des comptes d'immobilisation figurant au compte de gestion. L'inventaire et l'état de l'actif doivent correspondre.

Les écarts constatés par la chambre lors de son précédent contrôle perdurent ; ils s'élèvent toutefois, avec 4,7 M€ au 31 décembre 2018 à moins de 1 % de l'actif net immobilisé, 722,6 M€. Compte tenu de la présence d'immobilisations anciennes à l'état de l'actif, celui-ci ne rend plus compte de manière fidèle de la réalité du patrimoine de la commune⁶. Au regard de la nature et de la durée d'utilisation prévisible des actifs concernés, la majorité de ces immobilisations ne sont plus en service et ne font plus partie du patrimoine de la collectivité.

La fiabilisation de l'inventaire et de l'état de l'actif immobilisé a également été retenue au titre des actions à entreprendre par la convention de services comptable et financier précédemment mentionnée. La commune a pris l'engagement de procéder à un inventaire physique et progressif par catégorie d'immobilisations et par ordre d'enjeu décroissant. La chambre encourage la commune à mener ce processus à son terme, en lien avec le comptable, en veillant à l'exhaustivité des informations qui lui sont transmises.

⁵ Instruction budgétaire et comptable M14, tome 2, titre 4, chapitre 3 « L'inventaire ».

⁶ A titre d'exemple, le compte 2182 auquel figurent les matériels de transports enregistre 70 biens ayant une ancienneté de 20 ans ou plus pour une valeur nette comptable de 0,8 M€, et le compte 2183 auquel figurent les matériels de bureau et d'informatique comprend 692 biens d'une ancienneté de plus de 10 ans pour une valeur nette comptable de 0,6 M€. Une partie de ces biens échappe à l'obligation d'amortissement car ils ont été acquis antérieurement au 1^{er} janvier 1996.

- L'apurement des frais d'étude

Le précédent contrôle de la chambre avait également relevé des anomalies en matière d'apurement des frais d'études préalables à la réalisation des investissements⁷. Les opérations d'apurement prescrites par l'instruction comptable M14 n'étaient pas réalisées et le solde débiteur du compte 203 avait augmenté de 1,9 M€ en 2005 à 2,2 M€ en 2010. La commune a fait valoir au cours du contrôle que les frais d'études non suivis de travaux sont régulièrement amortis et ceux suivis de travaux sont transférés périodiquement aux comptes d'immobilisations corporelles ou en cours. Les opérations de virement les plus récentes du compte 203 aux comptes 21 ou 23 ont toutefois été effectuées en décembre 2014 ; près de 2,2 M€ de frais d'études antérieurs à 2011, soit près de la moitié du solde débiteur, figurent dans le fichier de l'état des immobilisations au 31 décembre 2018 et l'ancienneté de près de 10 ans de ces actifs laisse supposer qu'ils n'ont pas été suivis de travaux sans avoir été totalement amortis. L'absence d'apurement conduit à majorer fictivement le fonds de roulement de la commune. Invitée une nouvelle fois à procéder à la régularisation du compte 203, la collectivité s'est engagée à le faire et à instaurer également, dans le cadre d'un futur règlement budgétaire et financier, une procédure annuelle d'apurement des frais d'étude. La chambre en prend acte.

- Le transfert des immobilisations en cours à leur compte d'affectation définitif

De même, le suivi comptable des immobilisations en cours n'est pas assuré de manière satisfaisante. La dernière opération de transfert du compte 23 aux comptes 20 ou 21, pour les biens achevés et mis en service, a été réalisée en janvier 2016 alors qu'elle devrait être effectuée annuellement. Des opérations représentant un montant de 100 M€ environ sont toujours enregistrées comme des travaux en cours dans l'état des immobilisations transmis par la commune, alors qu'elles ont démarré il y a une quinzaine d'années ou plus. A moins de difficultés particulières survenues lors de la réalisation des investissements en cause, cela traduit l'absence de transfert des biens à leurs comptes d'immobilisations définitifs. La collectivité s'est engagée à procéder à ces transferts plus régulièrement.

- Les immobilisations affectées au TCO

L'instruction budgétaire et comptable M14 précise que les immobilisations appartenant à une collectivité mais affectées ou mises à disposition d'un autre organisme, généralement dans le cadre d'un transfert de compétences, sont comptabilisées au compte 24⁸. Entre 2015 et 2017, Saint-Paul a mis à disposition à la communauté d'agglomération Territoire de la Côte Ouest (TCO) plusieurs biens immobiliers dont la commune est propriétaire : 65 670 m² de parcelles pour la collecte et le traitement des déchets ménagers en décembre 2015, 64 m² d'un immeuble pour l'exercice de la compétence tourisme en mai 2016 et 1 573 m² de terrains pour les missions de transport urbain en juin 2017.

⁷ Ces frais, imputés aux subdivisions du compte 203, doivent être transférés sur un compte d'immobilisations en cours (subdivisions du compte 23) lorsque les travaux sont lancés, ou sur un compte d'immobilisations corporelles (subdivisions du compte 21) lorsque les travaux sont terminés au cours de l'exercice. Dans l'hypothèse où les études ne seraient pas suivies de réalisation, les frais correspondants doivent être amortis sur une période maximale de cinq ans.

⁸ M14, tome 1, titre 1, chapitre 2, « 2. Classe 2 - comptes d'immobilisations », « Compte 24 – Immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition ».

Aucun de ces biens n'ont fait l'objet d'un transfert au compte 24 de la commune⁹ en dépit de l'établissement des procès-verbaux correspondants qui stipulent pourtant une comptabilisation par opération d'ordre non budgétaire. L'information sur la situation juridique de ce patrimoine communal n'est pas à jour, du fait d'une communication défailante entre les services de la ville. La commune s'est engagée à tirer les conséquences comptables des transferts des biens nécessaires à l'exercice des compétences de l'intercommunalité.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république a transféré aux communautés d'agglomération les zones d'activité économique à compter du 1^{er} janvier 2017. Dans ce cadre, le conseil municipal de la commune a autorisé en novembre 2018 la mise à disposition des biens immobiliers communaux situés dans le périmètre des zones concernées¹⁰. Le procès-verbal correspondant a été signé le 11 avril 2019, soit plus de deux ans après la date fixée par la loi pour leur transfert, mais le transfert des charges correspondantes n'est toujours pas arrêté en raison de désaccords au sein de la commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées. La chambre prend acte de l'engagement de la commune, en partenariat avec le TCO, à mobiliser les moyens à sa disposition afin de régulariser rapidement cette situation.

- Les défauts d'amortissement

Les immeubles productifs de revenus doivent être imputés pour leur valeur patrimoniale au compte 2132 (« immeubles de rapport »), et faire en outre l'objet d'un amortissement obligatoire en application de l'article R. 2321-1 2° du CGCT s'ils sont entrés dans le patrimoine de la ville après le 1^{er} janvier 1996.

La commune perçoit 1,3 M€ par an de revenus de ses immeubles mais n'amortit pas ces biens au motif qu'ils sont entrés dans son patrimoine avant le 1^{er} janvier 1996. Pour autant, aucun actif n'est enregistré au compte 2132. La chambre prend acte de l'engagement de la commune à régulariser l'imputation de ses immeubles productifs de revenus.

La chambre avait observé lors de son précédent contrôle que des plantations d'arbre et d'arbuste enregistrées à l'actif entre 1998 et 2001 avaient conservé leur valeur d'acquisition pour un montant total de 125 595 €, alors qu'elles auraient dû être amorties conformément à la réglementation¹¹. Malgré l'engagement de la commune à rapidement procéder aux régularisations nécessaires, celles-ci n'ont pas été effectuées. Les vingt-deux biens concernés figurent toujours dans l'état des immobilisations arrêté au 31 décembre 2018, pour une valeur inchangée. Par délibération du 9 novembre 2000, le conseil municipal avait également fixé à 20 ans la durée d'amortissement des plantations d'arbres dont la valeur unitaire est supérieure à 609 € ; cette délibération n'est pas appliquée et les plantations d'arbres acquis entre 2014 et 2018 sont amorties sur un, deux, ou trois ans. La commune s'est engagée à effectuer les corrections qui s'imposent dès l'exercice 2020. La chambre prend acte de cet engagement.

En conclusion, la chambre recommande à la commune d'améliorer la connaissance et la valorisation comptable de son patrimoine à même de lui permettre de procéder aux amortissements nécessaires à son renouvellement.

⁹ L'état des immobilisations au 31 décembre 2018 ne comptabilise que deux actifs à l'article 246 : « biens réseaux d'eau » de 1991 (90 268 €), et « biens réseaux d'eau et d'assainissement » de 1994 (23 397 277 €) ; ces biens sont mis à la disposition de « La Créole », la régie autonome des eaux de Saint-Paul.

¹⁰ Zone d'activité de Cambaie, zone commerciale de Savanna, lotissement artisanal de Plateau Caillou, village artisanal de l'Eperon, zone portuaire de Saint-Gilles-Les-Bains.

¹¹ M14, tome 1, titre 1, chapitre 2, « 2. Classe 2 - comptes d'immobilisations », « Compte 28 – Amortissements des immobilisations ».

1.1.3.2 Les restes à réaliser

En application des dispositions de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser correspondent en investissement aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre, et aux dépenses engagées mais non mandatées à la clôture de l'exercice. En fonctionnement les restes à réaliser renvoient, dans les communes de plus de 3 500 habitants, aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre, et non rattachées à l'exercice en l'absence de service fait, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre, et non rattachées.

Les restes à réaliser en recettes n'appellent pas d'observation à la différence des restes à réaliser en dépenses. Ils sont de 3,7 M€ pour la section d'investissement, soit 8,4 % des dépenses réelles d'équipement, et 1,3 M€ pour la section de fonctionnement, soit 1 % des dépenses réelles de fonctionnement. L'examen du détail de ces restes à réaliser révèle que de nombreux engagements sont antérieurs à 2018¹², ce qui interroge leur sincérité budgétaire. Les opérations concernées continuent à peser sur les comptes de la commune alors qu'elles se rapportent, vraisemblablement au moins en partie, soit à des prestations déjà accomplies dont le paiement aurait dû être rattaché à un exercice antérieur, soit à des obligations qui seraient à annuler, car déjà soldées ou devenues sans objet. Le mécanisme, en apparence automatique, de report sur plus d'un exercice des engagements non mandatés aboutit à augmenter irrégulièrement les restes à réaliser en fin d'année, en y intégrant des dépenses futures fictives. Cette situation altère la connaissance des marges de manœuvre financières de la commune.

A titre d'exemple, un engagement représente à lui seul 37,3 % des restes à réaliser en dépenses de fonctionnement. Ce report de 500 000 € sur l'exercice 2019 concerne l'estimation du montant que la commune doit verser à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour la compensation des cotisations de prestations familiales au titre de l'année 2016. Conformément au principe de la permanence des méthodes, cette charge aurait dû recevoir un traitement comptable similaire à celui qui a été appliqué pour la compensation des cotisations de prestations familiales pour 2015, ces dernières ayant été rattachées, pour un montant prévisionnel identique (500 000 €), à 2017¹³. L'engagement aurait ainsi dû faire l'objet d'un rattachement à l'exercice 2018 ; son report en 2019 en reste à réaliser est contraire au principe d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices. Il affecte significativement la sincérité des comptes en augmentant le résultat 2018 et en diminuant le résultat estimé de 2019 de 0,5 M€ ; ce montant est significatif puisqu'il représente plus de la moitié du résultat de la section de fonctionnement de 2018 de 0,9 M€. Cet engagement reporté n'a pas donné lieu à un mandatement au cours de l'année 2019 (facture non parvenue) ; il a donc fait l'objet d'un rattachement à cet exercice.

La chambre recommande à la commune de procéder chaque année en fin d'exercice à une revue exhaustive de ses engagements non mandatés, afin de supprimer ceux qui ne sont plus d'actualité en application de l'article R. 2311-11 du CGCT. Ce toilettage devrait permettre la fiabilisation des états de restes à réaliser. De plus l'inscription éventuelle, dans ces états, d'engagements d'une ancienneté supérieure à un an devrait être systématiquement justifiée par les services dépensiers, sous peine de caducité automatique de ces engagements. La commune s'est engagée à mettre en œuvre cette recommandation et à inscrire dans son futur règlement

¹² Ces engagements comptables ont été créés entre 2014 et 2017 pour la section de fonctionnement, et en 2013 et 2014 pour la section d'investissement. Ils sont reportés d'année en année et leurs montants restent le plus souvent identiques d'un exercice à l'autre.

¹³ Paiement de la dépense au titre de l'exercice n en n+2.

budgétaire et financier une règle de caducité automatique des engagements anciens non soldés. La chambre en prend acte.

1.1.3.3 Les provisions et les recettes non recouvrées

L'article R. 2321-2 du CGCT dispose qu'une provision est constituée par le conseil municipal dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru. En 2018, les provisions pour risques enregistrées au bilan atteignent près de 650 000 € pour les motifs suivants.

Tableau n° 1 : État des provisions pour risques

Objet du litige	Année d'ouverture du contentieux	Montant de la demande contentieuse au 31/12/2018	Année de constitution de la provision	Montant de la provision au 31/12/2018
Diverses créances	Non précisée	Non précisé	2007	142 885 €
Location d'un terrain du domaine privé de la commune	2015	594 500 €	2016	200 000 €
Résiliation du marché de climatisation de l'école de Grand Fond	2017	115 355 €	2017	136 531 €
Refus de permis de construire illégal	2017	1 472 928 €	2018	100 000 €
Exécution du marché relatif au système de protection contre les attaques de requins	2018	714 989 €	2018	70 000 €
Total		2 897 772 €		649 416 €

Source : chambre régionale des comptes, d'après le compte administratif 2018 et les réponses de la commune.

La provision de 142 885 € constituée en 2007 ne correspondait plus à un risque précisément identifié. Alertée sur cette anomalie pendant la phase d'instruction du présent contrôle, la commune a procédé à sa reprise totale sur l'exercice 2019.

S'agissant des autres provisions, compte tenu des écarts entre les montants demandés et les provisions, il conviendrait d'explicitier la méthodologie appliquée pour estimer les montants lors de l'adoption des délibérations et si nécessaire en faire une nouvelle estimation. La commune prévoit de décrire dans son futur règlement budgétaire et financier ses procédures en la matière, et elle entend pour ce faire s'appuyer sur les travaux du comité de fiabilité des comptes locaux.

Sur l'ensemble des titres pris en charge jusqu'au 31 décembre 2017, les recettes non recouvrées de la commune s'élevaient à 6,3 M€ en mars 2019. Les créances antérieures au 1^{er} janvier 2015 et d'un montant unitaire de plus de 100 € représentent plus de 3,5 M€, soit neuf fois le résultat de la section de fonctionnement en 2018 après correction de la compensation 2016 due à la CNAF. Malgré ce niveau élevé, la commune n'a passé que

165 000 € de provisions¹⁴ pour couvrir le risque lié au non recouvrement de la majeure partie de ces titres d'une ancienneté de plus de quatre ans. Les pertes sur créances irrécouvrables, de l'ordre de 0,23 M€ en moyenne par an, représentent 6,5 % de ces restes à recouvrer anciens. À ce rythme, plus de 15 années seraient nécessaires pour couvrir ces créances à la condition qu'elles n'augmentent plus.

La chambre souligne que l'insuffisante fiabilité des provisions altère significativement la situation financière de la commune et représente une charge budgétaire pouvant être évaluée entre 1,8 M€ et 3,6 M€ ; elle recommande de passer des provisions pour les risques nés des restes à recouvrer compromis malgré les diligences du comptable public ainsi que les créances douteuses correspondantes, en application des articles L. 2321-1 29° et R. 2321-2 3° du CGCT¹⁵. Il conviendrait également de documenter l'estimation des montants que la collectivité retient pour le provisionnement des risques issus des contentieux en cours.

La chambre recommande l'élaboration d'un règlement budgétaire et financier pour renforcer la fiabilité des comptes en encadrant les procédures et tâches remplies par les services s'agissant notamment du suivi des autorisations de programme et crédits de paiement, de la comptabilisation des engagements hors bilan, de la tenue des comptes d'immobilisation, de la circulation des informations ayant une incidence comptable, de la gestion des restes à réaliser, et de la constitution ou la reprise des provisions. La commune s'est engagée à mettre en œuvre cette recommandation d'ici 2021 au plus tard. La chambre en prend acte.

1.2 La situation financière

1.2.1 La formation de la capacité d'autofinancement

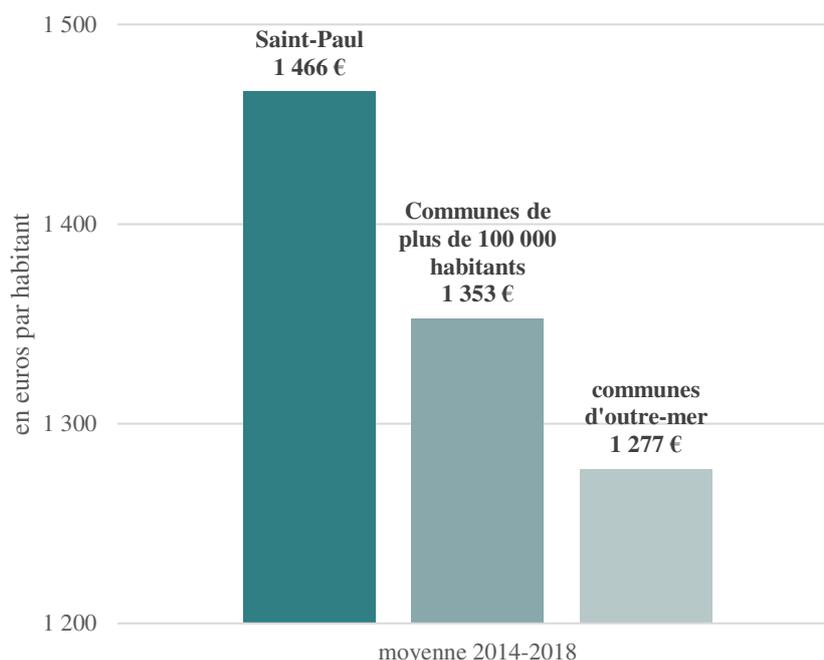
1.2.1.1 Les recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement se sont élevées à 160,1 M€ en 2019. Saint-Paul dispose de recettes plus importantes que les communes comparables : elles ont été supérieures en moyenne de 8,4 % par rapport aux communes de métropole et de 14,8 % par rapport aux communes d'outre-mer entre 2014 et 2018¹⁶. Hors produits exceptionnels, 10,4 M€ en 2019, les recettes réelles de fonctionnement augmentent de 2,9 M€ en 2019 sous l'effet du dynamisme des recettes fiscales.

¹⁴ 100 000 € en 2016 et 65 000 € en 2017.

¹⁵ Cf. *Guide du traitement budgétaire et comptable des créances irrécouvrables et des indus*, 2012 : « Dans un souci de sincérité budgétaire, de transparence des comptes et de fiabilité des résultats de fonctionnement des collectivités, le code général des collectivités locales a retenu comme une dépense obligatoire, les dotations aux provisions pour créances douteuses. L'article L 2321-2 du CGCT 29° dispose que les modalités de constitution, d'ajustement et d'emploi des dotations aux provisions sont déterminées par décret en conseil d'État. L'article R 2321-2 du CGCT 3° précise que pour l'application de l'article précité, une provision doit être constituée par délibération de l'assemblée délibérante lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur comptes de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé par la collectivité à partir d'informations communiquées par le comptable. L'article L 2321-1 du CGCT dispose que sont obligatoires pour la commune, les dépenses mises à sa charge par la loi. La combinaison des textes réglementaires précités fait des dotations aux provisions des créances douteuses une dépense obligatoire. »

¹⁶ Comparaisons fondées sur les données des rapports annuels de l'observatoire des finances locales. : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-lobservatoire-des-finances-et-gestion-publique-locales-ofgl>.

Graphique n° 2 : Recettes réelles de fonctionnement par habitant

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

Les dotations perçues par la commune représentent 29,5 M€ en 2019, soit un montant en baisse de 0,7 % par rapport à 2014. Le principal facteur est la contribution au redressement des finances publiques : la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement a diminué de 5,6 M€ entre 2014 et 2017. Cette baisse a été en partie compensée par la revalorisation, à hauteur de 2 M€, de la dotation de solidarité urbaine pendant la même période. Elle a également été atténuée de 0,1 M€ du fait de l'augmentation de la population communale. Au final, la dotation globale de fonctionnement a diminué de 2,8 M€, soit -11,7 %, entre 2014 et 2018. Durant cette période, la contribution de Saint-Paul au redressement des finances publiques représente un montant cumulé de plus de 14 M€, compte tenu des augmentations liées à la hausse de la dotation de solidarité urbaine et à la dynamique de la population.

La réduction du nombre de contrats aidés et la réforme de leur financement dans le cadre de la mise en place du parcours emploi compétences a entraîné une baisse de la participation de l'État de l'ordre de 4,9 M€ entre 2014 et 2018 ; elle avait atteint 15,6 M€ en 2015, soit 9,3 % des recettes de la commune mettant en évidence la dépendance des finances communales à l'égard des choix nationaux en matière de contrats aidés, à l'instar de la situation de nombre de communes réunionnaises.

Les recettes fiscales, 102,6 M€ en 2019, sont composées à 49 % du produit de la fiscalité des ménages et à 42 % de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants. La commune a compensé pour moitié la baisse des dotations de l'État par la fiscalité locale en augmentant les taux des taxes ménages de 8,5 % en 2016 ; cette augmentation représente des recettes supplémentaires de 3,6 M€ chaque année, hors évolution des bases. Les taux d'imposition actuels de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont supérieurs aux moyennes nationales des communes de même strate ; ils sont proches de la moyenne des communes de La Réunion.

Graphique n° 3 : Taux des impôts ménages

Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes administratifs et direction générale des finances publiques¹⁷.

¹⁷ <https://www.impots.gouv.fr/portail/statistiques>

La mise à jour des bases fiscales

La commune porte une attention particulière à l'optimisation et à la mise à jour des bases d'imposition locales. Au regard d'autres contrôles effectués par la chambre régionale des comptes, la méthode développée constitue un exemple de bonne pratique pour l'ensemble du département.

Le service impôts et taxes de la collectivité territoriale est chargé de la conduite de cette mission, selon une méthodologie précisée en 2015 en partenariat avec la direction régionale des finances publiques. Après rapprochement du cadastre et de photographies aériennes, il est proposé aux propriétaires de déclarer eux-mêmes les anomalies constatées permettant de mettre à jour les bases d'imposition. En l'absence de déclaration par le propriétaire, un agent communal détaché au service départemental des impôts fonciers de la direction des finances publiques effectue les relances administratives. La fiabilisation des recettes de taxe locale sur la publicité extérieure repose sur un rapprochement des informations disponibles afin de percevoir les taxes correspondantes ; la commune a également sollicité un prestataire extérieur afin de recenser l'ensemble des dispositifs publicitaires pour vérifier que les déclarations ont été effectuées.

Selon les estimations de la commune, la correction des bases fiscales a permis d'augmenter entre 2015 et 2018 l'assiette de la taxe d'habitation de 6 % et celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties de 9 %, soit 3,2 M€ de recettes supplémentaires. Elle contribue également à l'évolution dynamique de 150,5 % des recettes de la taxe locale sur la publicité extérieure entre 2015 et 2019, soit 0,45 M€.

L'optimisation des bases fiscales communales constitue l'un des objectifs de la convention de services comptable et financier 2018-2021. La poursuite de cette démarche fait l'objet d'une fiche action spécifique ainsi que d'un contrat de partenariat annexé à la convention.

Les produits du domaine et des services à la population¹⁸ se caractérisent par leur relative stabilité : durant la période contrôlée, ils représentent entre 5,3 M€ et 6,1 M€ par an.

1.2.1.2 Les dépenses de fonctionnement

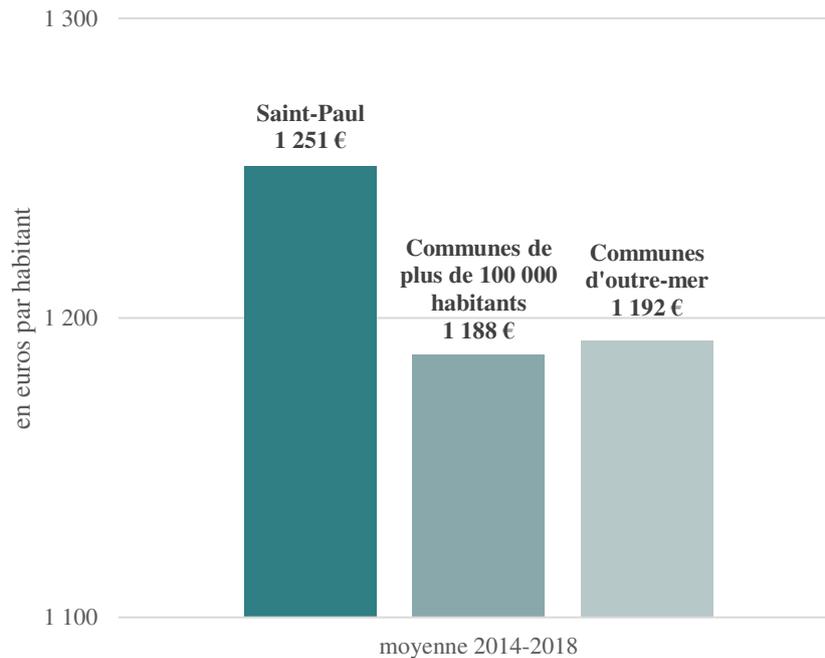
Les dépenses réelles de fonctionnement s'établissent à 138,8 M€ en 2019, soit une augmentation annuelle moyenne de 1,7 % depuis 2014. Cette progression globale masque une évolution non linéaire, puisque les dépenses ont baissé de 1,9 M€ entre 2015 et 2016 (-1,4 %), et de près de 3 M€ entre 2017 et 2018 (-2,2 %). La reprise de la tendance haussière constatée en 2019 est principalement due au plan de titularisation et aux recrutements d'agents contractuels à durée déterminée.

La commune supporte des dépenses de fonctionnement plus importantes que celles des communes comparables : entre 2014 et 2018, elles ont été supérieures en moyenne de 5,3 % par rapport aux communes de plus de 100 000 habitants et de 4,9 % par rapport aux communes d'outre-mer. Les efforts de maîtrise des dépenses sont moins sensibles que ceux consentis par l'ensemble des communes au niveau national : les dépenses de fonctionnement de ces dernières

¹⁸ Exemples : produits issus des redevances d'occupation du domaine public ; produits générés par le service de la restauration scolaire.

se sont réduites de 1,4 % entre 2014 et 2018, alors que durant la même période elles ont progressé de 4,6 % à Saint-Paul. Entre 2016 et 2017, les dépenses de fonctionnement des communes de plus de 100 000 habitants augmentent de 0,6 % en France ; elles sont en hausse de 1,6 % à Saint-Paul. La collectivité justifie sa situation par des facteurs tels que sa grande superficie et sa situation géographique atypique, la jeunesse de sa population qui induirait des besoins plus importants, les caractéristiques sociales des habitants, ou encore le choix de gestion en interne de nombreux services publics.

Graphique n° 4 : Dépenses réelles de fonctionnement par habitant



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

Les dépenses de personnel, 96 M€ soit 69,1 % des dépenses réelles de fonctionnement en 2019, sont le premier poste des dépenses de la ville. Ce taux est supérieur à la moyenne nationale de 58,8 % pour les communes de plus de 100 000 habitants ; il est également plus élevé que le taux de 65,8 % des communes d'Outre-mer. Cela traduit une rigidité des charges plus forte à Saint-Paul que pour la moyenne des communes comparables. Cette situation résulte principalement des effectifs élevés de la commune, non de la majoration et de l'indexation appliquées au traitement des fonctionnaires puisque ces derniers ne représentent que 17,8 % des effectifs.

Les frais de personnel ont diminué à deux reprises au cours de la période de contrôle, en 2016 de 1,1 M€ puis en 2018 de 1 M€. Ces baisses ne résultent pas de décisions propres à la commune mais de la réduction du nombre de contrats aidés alloués par l'État. Ces économies présentent un caractère conjoncturel et non pérenne, en raison du choix de la ville de les remplacer pour partie par des contrats à durée déterminée dont elle assume seule le coût. La masse salariale après déduction de la contribution de l'État augmente même de 4,5 M€ en 2018 par rapport à 2017, et de 3,3 M€ en 2019 par rapport à 2018, du fait de la diminution du

cofinancement des contrats aidés, soit - 5,7 M€ en 2018 et -1,1 M€ en 2019¹⁹. Le coût de la titularisation progressive en 2019 de 119 agents est évalué à 1,8 M€ en année pleine, accentuant durablement la contrainte budgétaire pesant sur la commune. L'extension du bénéfice des tickets restaurants aux agents titulaires, mesure présentée au comité technique en août 2018, se traduit par une charge supplémentaire de l'ordre de 0,5 M€ par an²⁰.

La commune a signé avec l'État en juin 2018 un contrat de consolidation de sa capacité d'autofinancement et de contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public. Ce contrat fixe à 1,2 % par an le taux maximum d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de la commune entre 2018 et 2020. Cet engagement de maîtrise d'évolution de ses dépenses a été respecté en 2018 et 2019 ; les dépenses réelles de fonctionnement étant même en diminution en 2018 par rapport à 2017. Outre la baisse des charges de personnel, ce résultat a été atteint à travers la réduction du montant des charges à caractère général de 1,5 M€ et des subventions versées aux associations de 0,4 M€. Les économies dégagées sur les charges à caractère général procèdent notamment des actions déployées afin d'optimiser les consommations de fluides : sensibilisation des agents, réparations de fuites, installation de dispositifs moins énergivores pour l'éclairage public, etc. Les dépenses pour la fourniture d'eau et d'électricité sont ainsi passées de 3,1 M€ en 2017 à 2,6 M€ en 2018.

Les marges de manœuvre de la commune se réduisent toutefois en raison des choix effectués en matière de gestion des ressources humaines.

1.2.1.3 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute représente les ressources dont une collectivité dispose après paiement de ses charges de fonctionnement, hors produits de cessions. Celle de la commune s'érode progressivement malgré l'augmentation des taux de fiscalité locale décidée en 2016. Représentant 11,9 % des produits de gestion en 2014, elle s'élève à 8,1 % en 2019 avec 11,9 M€. Ce niveau est proche de la capacité d'autofinancement brute moyenne des communes des départements d'outre-mer (8,6 %). Il est toutefois inférieur aux dotations aux amortissements de 14,1 M€.

Bien que disposant de recettes comparativement plus importantes que les autres communes, l'autofinancement brut est de 147 € par habitant à Saint-Paul en moyenne entre 2014 et 2018, contre 165 € pour les communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité propre (France entière).

Après paiement de l'annuité en capital de la dette, la capacité d'autofinancement nette n'est que de 1,9 M€ en 2019. L'autofinancement net par habitant a diminué de près de moitié entre 2014 et 2018, passant de 69 à 36 € ; il s'est encore réduit de moitié entre 2018 et 2019 pour atteindre 18 €. Cette baisse illustre les difficultés de la commune à consolider sa capacité à financer de nouveaux équipements. En l'absence de maîtrise pérenne de sa masse salariale, la dégradation de l'autofinancement net risque de se poursuivre, avec un risque à terme pour le maintien de son équilibre budgétaire et financier comme l'illustre le déficit de la section de fonctionnement en 2019.

¹⁹ L'accroissement de la charge est en partie tempéré, à hauteur de 0,2 M€ en 2018 et de 1,5 M€ en 2019, par le montant plus important, par rapport à l'exercice précédent, des atténuations de charges et du remboursement des personnels mis à disposition par Saint-Paul.

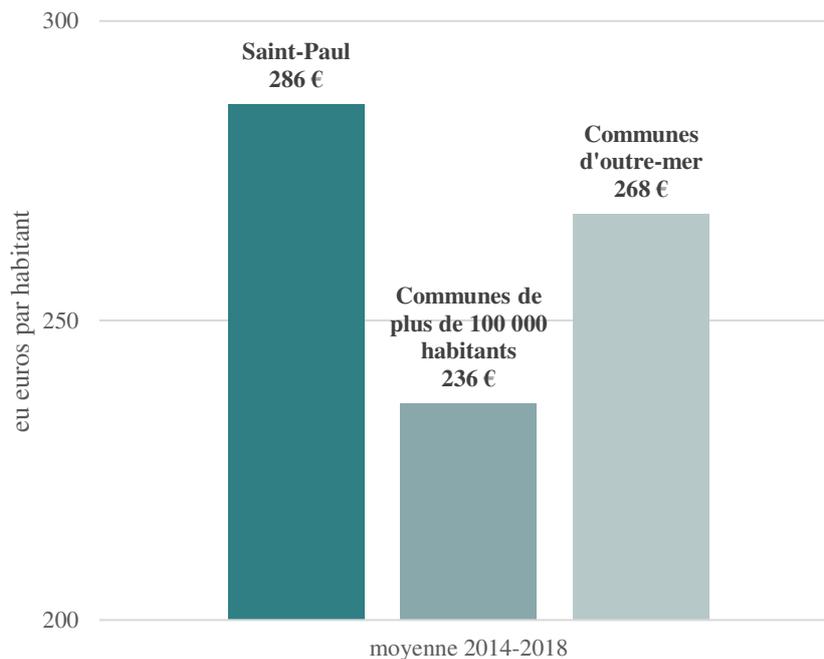
²⁰ Soit une dépense totale de 1,3 M€, en comptant le coût actuel pour les non titulaires.

1.2.2 Les investissements

1.2.2.1 Les dépenses d'investissement

De 2014 à 2019, la commune a réalisé 184,3 M€ de dépenses d'équipement et versé 63,8 M€ de subventions d'équipement, soit une moyenne de 41,3 M€ par an. La commune investit davantage que les autres communes d'outre-mer et davantage encore que les communes de métropole de plus de 100 000 habitants.

Graphique n° 5 : Dépenses d'équipement (hors subventions) par habitant



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

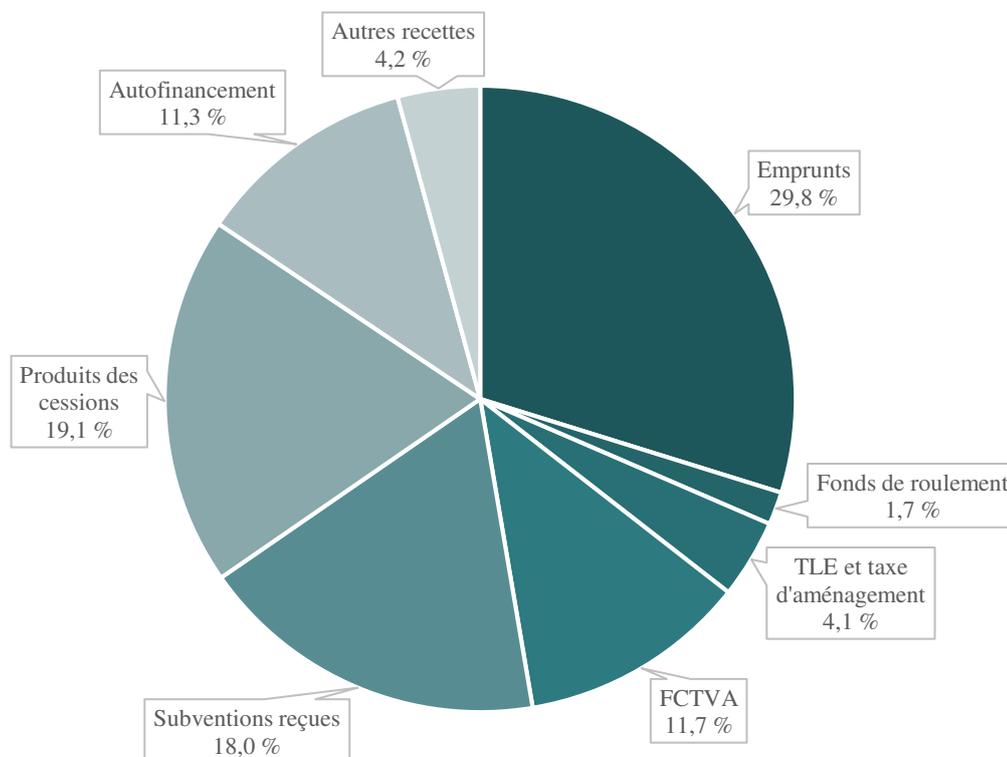
La programmation pluriannuelle des investissements de la commune 2019-2023 évalue le montant global des besoins en dépenses d'équipement à 204 M€, soit un maintien à leur niveau actuel. La programmation recense les besoins sans toutefois être un outil réel de pilotage des projets d'équipement en l'absence de priorisation des dépenses et de présentation en conseil municipal. En outre, le montant des dépenses prévues en 2020, soit 40 M€ n'est pas cohérent avec le total des crédits de paiement prévus par le conseil municipal lors du vote du budget 2019, soit 53,3 M€ figurant dans l'annexe relative aux autorisations de programme et crédits de paiement.

1.2.2.2 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, des taxes et autres recettes, du fonds de compensation de la TVA et des produits des cessions, représente près de 70 % des dépenses d'investissement. Le recours à l'emprunt, qui, avec 73,4 M€ a financé

29,8 % des investissements, reste à un niveau modéré. Entre 2014 et 2019, la commune a puisé dans son fonds de roulement à hauteur de 4,2 M€.

Graphique n° 6 : Financement des investissements de 2014 à 2019



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

L'analyse du taux d'épargne brute²¹ qui intègre les recettes tirées des cessions immobilières met en évidence leur part élevée dans l'autofinancement de la commune. Entre 2015 et 2017, le taux d'épargne brute était en moyenne nationale de 9,4 % pour les communes de plus de 100 000 habitants et de 5,1 % pour les communes d'outre-mer, contre 15,0 % à Saint-Paul. Les principales cessions sont la vente du bâtiment « Cimendef » à la région, soit 18 M€ de recettes en 2015, les ventes de terrains, soit 7,8 M€ en 2016 et des ventes de terrains à la SEDRE et à la SIDR, soit 1 M€ en 2017.

Le montant total des autorisations de programmes non consommées par des crédits de paiement s'élève à 168,5 M€ au 1^{er} janvier 2019. Les projets correspondent à des opérations d'aménagement pour 63,3 M€, de travaux sur la voirie ou les réseaux à hauteur de 26 M€, de constructions nouvelles pour 23,4 M€, d'interventions dans le domaine des espaces verts soit 14,3 M€, et de mises aux normes ou réhabilitations des cuisines et bâtiments communaux pour 12,5 M€. Si les crédits de paiement prévus en 2019, 35,6 M€, sont cohérents avec les capacités

²¹ L'épargne brute, ratio mentionné dans les publications de la direction générale des collectivités territoriales, 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 qui doivent être affectés à l'investissement et les dépenses de travaux en régie qui doivent être considérées comme des dépenses d'investissement.

financières de la commune, ceux prévus en 2020, soit 53,3 M€, sont supérieurs de 28 % à la moyenne des dépenses d'équipement des cinq dernières années.

La commune a réalisé une analyse prospective des modalités financières de mise en œuvre de sa programmation pluriannuelle selon deux hypothèses quant à la cession de parts détenues dans la société d'économie mixte SEDRE soit en 2019 soit en 2020 pour un montant de 3,9 M€.

Tableau n° 2 : Analyse prospective des modalités de financement de la PPI 2019-2023

En M€	2019	2020	2021	2022	2023
<i>investissements prévus</i>	40,0	40,0	41,5	41,0	41,5
<i>recettes de subventions</i>	9,1	9,1	9,4	9,3	9,4
<i>cessions</i>	9,4	4,5	4,5	4,5	4,5
<i>FCTVA</i>	4,5	4,3	4,3	4,4	4,5
<i>Taxes</i>	1,8	1,8	1,9	2,0	2,0
<i>Autres recettes</i>	3,1	2,8	2,8	2,9	2,9
<i>Autofinancement net</i>	0,1	1,4	2,7	3,7	4,3
<i>fonds de roulement</i>	-1,0	0,0	1,8	0,2	-0,1
<i>emprunts</i>	13,0	16,0	14,0	14,0	14,0
<i>Capacité de désendettement estimée</i>	10,7 ans	10,5 ans	10 ans	9,5 ans	9 ans

Source : Chambre régionale des comptes sur la base de l'analyse prospective réalisée par la commune et l'hypothèse d'une vente des parts détenues dans la société SEDRE en 2019.

Quel que soit le scénario envisagé, la commune anticipe une augmentation de son recours à l'emprunt ce qui, conjugué à la diminution de l'autofinancement net en raison des choix budgétaires effectués en matière de ressources humaines, entraîne une dégradation sensible et durable de la capacité de désendettement²² : celle-ci atteindrait près de 11 ans dès 2019 contre 7,3 ans en 2018. La chambre recommande de veiller à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, en particulier de personnel, afin de préserver la capacité d'investissement de la commune tout en recourant moins fortement à l'emprunt. Si la commune rencontrait des difficultés dans ses cessions, sa capacité de désendettement risquerait de dépasser le seuil de 12 ans à partir duquel les communes sont incitées à privilégier le désendettement²³.

²² Indicateur qui mesure de manière théorique le nombre d'années qui seraient nécessaires à la commune pour rembourser intégralement sa dette, dans l'hypothèse où elle y affecterait la totalité de son épargne brute. Un ratio supérieur à 10 ans est considéré comme ayant dépassé le seuil d'alerte. L'article 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 fixe à 12 ans la durée maximum de la capacité de désendettement. Au-delà de cette limite, une commune doit privilégier le désendettement avant de réaliser de nouveaux investissements.

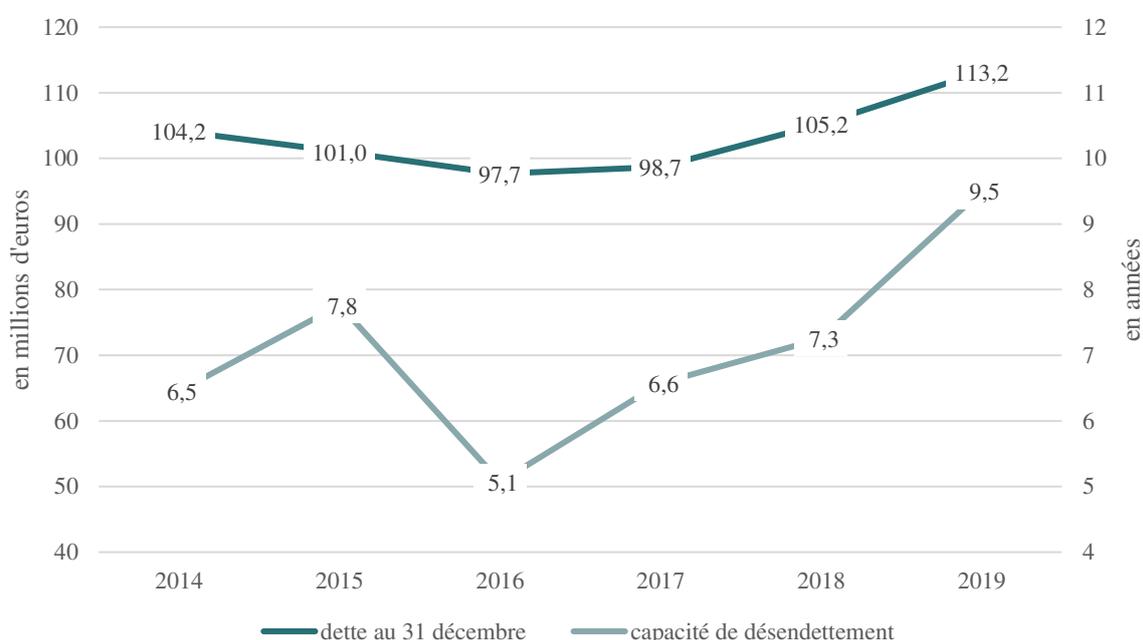
²³ Cf. article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques.

1.2.3 La gestion de la dette et de la trésorerie

A la clôture de l'exercice 2018, l'encours de la dette était de 105,2 M€, soit 979 € par habitant. Par comparaison, la dette par habitant atteint 831 € dans les communes de plus de 100 000 habitants en France métropolitaine et 1 104 € dans les communes d'outre-mer.

Si l'endettement de la commune est relativement stable jusqu'en 2018, l'érosion de la capacité d'autofinancement brute altère la capacité de désendettement qui retrouve en 2018 un niveau comparable à sa valeur de 2015. Avec 113,2 M€ d'encours de dette en 2019, la capacité de désendettement atteint 9,5 ans, ce qui confirme la dégradation de la situation financière de la commune.

Graphique n° 7 : Evolution de la dette et de la capacité de désendettement



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

La structure de la dette de la commune est saine. Elle se compose de 34 emprunts dont 98,7 % de l'encours 2018, soit 103,3 M€ correspondant à 33 contrats, est classé dans la catégorie des produits financiers les moins risqués selon la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales. Le solde de l'encours, soit 1,4 M€ correspondant à un seul contrat, est classé au deuxième rang des produits les moins risqués de cette même charte.

La commune tend à optimiser ses disponibilités par rapport à ses besoins de décaissement. La commune mobilise à cette fin des lignes de trésorerie depuis 2017 ; elles lui permettent d'ajuster le niveau des crédits dont elle dispose au montant de ses obligations de paiement au long de l'année. Cette gestion de la trésorerie permet de limiter le niveau des disponibilités tout en présentant un délai global de paiement désormais inférieur à 30 jours.

Tableau n° 3 : Evolution du délai global de paiement

<i>DGP en jours</i>	2015	2016	2017	2018
<i>Ordonnateur</i>	33,23	32,86	26,27	22,49
<i>Comptable</i>	7,71	5,92	6,77	6,40
Total	40,94	38,78	33,04	28,89

Source : chambre régionale des comptes d'après les données du comptable.

Le processus de traitement des factures fait l'objet de notes d'instructions internes décrivant précisément chaque étape à accomplir par les services de la collectivité, de même que le délai maximum dans lequel chaque tâche doit être réalisée. Ce suivi attentif porté au délai global de paiement a permis de le réduire de 12 jours entre 2015 et 2018. Cet indicateur a continué à s'améliorer en 2019, il est de 27,37 jours à la fin de cet exercice.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La sincérité de la situation financière de la commune est affectée par un niveau élevé de créances anciennes non recouvrées, soit plus de 3,5 M€ de charges potentielles en l'absence de provisions suffisantes, et le report de certaines dépenses d'exercice en exercice, 0,5 M€ en 2018. La commune devrait s'attacher à améliorer la fiabilité de ses comptes et l'adoption d'un règlement budgétaire et financier pourrait l'y aider.

Les cessions effectuées par la commune ont permis de financer 19 % des investissements de la période 2014-2019. L'augmentation de la fiscalité locale en 2016 a davantage concouru à couvrir des dépenses de fonctionnement, au premier rang desquelles des dépenses de personnel, qu'à investir. La commune dispose pourtant de recettes de fonctionnement supérieures aux communes comparables grâce à l'octroi de mer. Faute d'une maîtrise suffisante de la masse salariale, la commune devra prioriser ses investissements afin de contenir sa capacité de désendettement en-deçà de 12 ans.

2 L'EFFICIENCE DES ACHATS

La chambre a contrôlé l'organisation des achats et les règles internes conduisant à la définition des besoins. Les procédures d'achats de denrées alimentaires ont été examinées de manière approfondie en raison de leur enjeu financier.

2.1 La définition des besoins

2.1.1 L'organisation de la chaîne de la commande publique

2.1.1.1 Le guide interne

Le guide interne de la commande publique décrit les procédures de passation des marchés publics appliquées par la commune, ainsi que la répartition des rôles entre chaque acteur. Ce document est à jour de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics. Ces dispositions ont depuis été reprises dans le nouveau code de la commande publique entré en vigueur le 1^{er} avril 2019. Le guide interne a été actualisé en janvier 2020 afin de le mettre en conformité avec les dernières évolutions réglementaires applicables tels que les seuils de procédure et de prendre en compte la nouvelle codification.

Deux tableaux annexés au guide de la commande publique synthétisent les étapes à accomplir par chaque service et organe concourant à la procédure de passation selon les montants et les catégories de marchés (travaux/fournitures et services). Outre les procédures formalisées, la commune a défini quatre types de procédures adaptées par catégorie de marchés en fonction du montant des achats.

Entre 90 000 € HT et les seuils de procédures formalisées²⁴, préalablement à l'attribution du marché par le représentant du pouvoir adjudicateur, l'analyse des candidatures et des offres est soumise pour avis à une commission ad hoc, la commission consultative des marchés (CCM) composée des mêmes membres que la commission d'appel d'offres (CAO), mais se réunissant sans condition de quorum. La création, la composition et le fonctionnement de la CCM n'ont pas fait l'objet d'une délibération du conseil municipal. Invitée à formaliser l'existence de cette commission, qui est effectivement installée et qui intervient dans le processus de passation des marchés à procédure adaptée les plus importants, la collectivité s'est engagée à prendre une délibération en ce sens dans le courant de l'année 2020. La chambre en prend acte.

En outre, une condition de quorum de la CCM est prévue par le guide pour la présentation des seuls marchés de travaux avec la présence minimale de trois élus dont le président. Les tableaux annexés au guide prévoyaient en revanche une condition de quorum aussi bien pour les travaux que pour les fournitures et services. La commune a corrigé cette contradiction relevée par la chambre lors de l'actualisation du guide interne en janvier 2020. Il a été clarifié que la condition de quorum de la CCM ne s'applique qu'aux marchés de travaux.

Une convention relative à la stratégie du bon achat (SBA) a été signée le 16 mars 2017 par la commune. Cette convention, conclue pour trois ans, vise à soutenir le développement local en facilitant l'accès des TPE/PME aux marchés publics. Elle se présente sous la forme d'une charte qui détaille notamment les objectifs de la politique d'achat municipale. Certains engagements pris par la collectivité territoriale, à l'image de la suppression de la retenue de garantie en dessous de 90 000 € HT, ou encore du versement d'une avance sans caution en dessous de 200 000 € HT, lorsque la durée d'exécution du contrat est supérieure à un mois, complètent utilement le guide interne de la commande publique pour ce qui concerne la phase

²⁴ Soit, depuis le 1^{er} janvier 2020, 5 350 000 € HT pour les travaux et 214 000 € HT pour les fournitures et services.

d'exécution des marchés de la commune. La ville envisage d'effectuer un bilan complet de cette démarche en 2020. Sur cette base elle sera à même de procéder le cas échéant à la reprise partielle ou totale dans le guide interne des engagements pris dans la SBA.

2.1.1.2 Les responsabilités respectives des services

L'organisation repose sur une coordination et un partage des responsabilités entre les services opérationnels, le service achats et stocks et le service commande publique. Ces deux derniers services, rattachés à la direction des finances, se partagent la préparation des marchés supérieurs à 25 000 € HT²⁵. Sauf exception²⁶, les services opérationnels conduisent la passation des marchés inférieurs à ce seuil dont la validation passe néanmoins également par le service commande publique.

- Le service achats et stocks

Le service achats et stocks conduit les procédures de passation pour l'acquisition de fournitures courantes nécessaires au bon fonctionnement des services municipaux qu'il s'agisse de besoins transversaux ou spécifiques, en lien avec les services opérationnels et le service commande publique. A titre d'exemple, ces achats concernent les matériels et matériaux de construction, les mobiliers, les consommables et pièces détachées pour l'entretien des espaces verts, les produits d'entretien pour les restaurants scolaires, les tenues et matériels d'intervention pour les policiers municipaux, les prestations de sonorisation et éclairage scéniques. Il assure également la gestion du magasin central ainsi que l'approvisionnement des services municipaux en marchandises courantes hors denrées alimentaires.

Le rôle prépondérant de ce service dans la conduite et le suivi des processus d'achat l'a amené à formaliser ses processus internes. Il établit en particulier une fiche de présentation soumise à la validation de l'élu délégué préalablement au lancement des procédures. Cette fiche décrit la nature du besoin et le contexte de l'achat ; elle propose et détaille la forme envisagée pour le marché, son allotissement, sa durée, les critères et la pondération du jugement des offres. Cet outil contribue à la sécurisation des procédures en associant en amont le représentant du pouvoir adjudicateur. La chambre invite la commune à élargir cette bonne pratique aux autres services de la commune.

- Le service de la commande publique

Le service commande publique a en charge la préparation et la validation administrative des autres marchés de plus de 25 000 € HT en lien avec les services opérationnels. Il peut s'agir de la réalisation de travaux, de la fourniture de denrées alimentaires, de l'acquisition et de la maintenance des véhicules, des photocopieurs, de logiciels... Le service conduit également, quel que soit le montant estimé du besoin, les procédures de marchés de prestations intellectuelles de type maîtrise d'œuvre (MOE), contrôle technique (CT), coordination sécurité et protection de la santé (CSPS), sécurité des systèmes d'information (SSI), ordonnancement pilotage coordination (OPC).

Deux tableaux de bord mis à disposition sur un espace numérique collaboratif permettent d'assurer la planification, le référencement et le suivi des procédures d'achats qui sont menées par le service achats et stocks ou par le service commande publique.

- La dématérialisation des procédures

²⁵ 40 000 € depuis le 1^{er} janvier 2020.

²⁶ Marchés de prestations intellectuelles et ceux pris en charge par le service achats et stocks.

L'obligation de dématérialisation des procédures pour les marchés dont le montant est supérieur ou égal à 25 000 € HT depuis le 1^{er} octobre 2018 est respectée²⁷. La commune a publié également sur son profil acheteur les données essentielles de trente-huit marchés conclus entre octobre et décembre 2018. La chambre encourage la collectivité à poursuivre cette démarche, en veillant à l'exhaustivité de la publication des données essentielles pour tous les marchés supérieurs à 25 000 € HT dès leur signature, conformément à la réglementation²⁸. De plus, la transmission hiérarchique et la validation administrative des pièces et documents s'opèrent au moyen de parapheurs électroniques depuis octobre 2018. L'utilisation de cet outil numérique a généré un gain de plusieurs jours dans les délais internes de traitement des procédures.

L'exécution financière des marchés est assurée par les services opérationnels ou le service achats et stocks, lequel dispose d'une cellule spécifique de six agents dédiée à cette mission. Le service commande publique n'intervient pas dans ce domaine.

Cette organisation déconcentrée permet au service commande publique de contrôler et sécuriser les procédures conduites par les autres services tout en les responsabilisant. Le rattachement des services achats et stocks et commande publique à la direction des finances indique une attention particulière accordée à l'efficacité de l'achat public.

2.1.2 L'optimisation des achats

2.1.2.1 La nomenclature des achats et la computation des seuils

En application de l'article R. 2121-6 du code de la commande publique²⁹, la commune doit estimer la valeur de ses besoins en fournitures et services qui peuvent être considérés comme homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle, afin de déterminer les seuils de procédures et de publicité légalement applicables aux marchés envisagés.

Pour effectuer ce recensement indispensable à la computation des seuils, la commune utilise une nomenclature interne de familles d'achats à partir d'un modèle national ancien. Si des modifications partielles y ont déjà été apportées, une mise à jour générale apparaît nécessaire afin d'améliorer sa lisibilité par la suppression de familles d'achats inadaptées aux besoins de la commune, de renforcer sa pertinence, et pour prendre en compte l'apparition de besoins nouveaux de la commune (filets anti-requins, véhicules spéciaux, produits de santé, matériel de sauvetage, etc.). La collectivité a indiqué qu'elle mettra en place un groupe de travail associant les services opérationnels pour conduire le projet de mise à jour générale de sa nomenclature des achats.

La nomenclature des achats est intégrée dans le système d'information financière, ce qui est de nature à faciliter l'estimation des besoins et les contrôles de computation des seuils. Le service achats et stocks peut ainsi analyser les bons de commande des années antérieures

²⁷ 40 000 € depuis le 1^{er} janvier 2020.

²⁸ Décret n° 2017-516 du 10 avril 2017 portant diverses dispositions en matière de commande publique et arrêté ECFM1637256A du 14 avril 2017 modifié relatif aux données essentielles dans la commande publique (en vigueur jusqu'au 31 mars 2019) ; article R 2196-1 et annexe 15 du code de la commande publique (applicables depuis le 1^{er} avril 2019).

²⁹ L'article 27 du code des marchés publics de 2006, puis l'article 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics prévoyaient des règles similaires avant l'entrée en vigueur du code de la commande publique le 1^{er} avril 2019.

afin d'évaluer le montant des marchés à renouveler et le service de la commande publique peut identifier les achats homogènes qui échappent aux règles de computation des seuils. Les domaines pour lesquels les procédures de passation des marchés doivent être sécurisées sont ainsi identifiées. A titre d'illustration la commune ne dispose pas de marché pour l'acquisition de pièces détachées et la maintenance de ses véhicules, alors que les cumuls des mandats pour ces familles d'achats dépassent depuis plusieurs années le seuil imposant au minimum le recours à une procédure de passation adaptée. Au cours du contrôle de la chambre, le service achats et stocks a été chargé de préparer un marché relatif à la réparation et à l'entretien du parc automobile. La procédure est en cours, en collaboration avec le service logistique-garage, dans l'objectif de conclure les contrats pour une entrée en vigueur dès 2020.

Le service de la commande publique est également en mesure de recenser les marchés passés par des directions distinctes mais couvrant un même besoin. A titre d'exemple, le pôle technique et celui du développement durable commandent des prestations d'entretien des aires de jeux pour les écoles d'une part et les espaces publics d'autre part alors qu'il s'agit d'un même besoin. Il en est de même des réhabilitations de clôtures des écoles par le pôle technique et de celles des équipements sportifs par le pôle épanouissement du citoyen.

Sensibilisée à l'intérêt les regroupements d'achats possibles lui permettant à la fois de sécuriser juridiquement les procédures et d'optimiser les coûts à travers un effet volume, la collectivité a déclaré avoir initié une démarche en ce sens avec, par exemple, un marché public relatif à la pose de voiles d'ombrage correspondant aux besoins des directions du patrimoine bâti, de l'environnement et du sport. La chambre invite la commune à poursuivre et développer ce processus de regroupement d'achats.

La performance de la commande publique pourrait enfin être renforcée dans le domaine des vêtements de travail et des équipements individuels de protection. La commune n'a pas défini de principes régissant la dotation de ses agents par métier, activité ou site. Cette absence de cadre rend la définition des besoins difficile et fortement dépendante des services utilisateurs. La commune n'est ainsi pas en mesure de retenir un seuil maximum de prestations à l'année. Or, si l'absence de maximum se justifie dans les hypothèses où le montant des besoins ne peut être évalué a priori, elle ne permet pas de sécuriser la commune sur le plan financier, en plafonnant le montant de ses engagements au titre du marché, ni de donner de la lisibilité aux fournisseurs potentiels quant au volume prévisionnel d'appel à leurs services. Soucieuse de mieux définir ses besoins dans ce domaine, la collectivité envisage de réaliser, pour l'ensemble des services communaux, une étude approfondie des métiers, activités et risques professionnels.

2.1.2.2 Le recours à la centrale d'achat CADI

La commune est membre fondateur de la centrale d'achats durables et innovants (CADI). Cette structure associative créée en décembre 2015 a pour objet de passer des marchés publics pour le compte de ses membres, en leur faisant profiter d'éventuels gains d'échelle générés par la mutualisation des achats.

Les commandes passées auprès de CADI par la commune en 2018 et 2019 représentent environ 0,5 M€ par an. Elles concernent essentiellement l'achat de carburant et l'acquisition de produits d'entretien et d'articles ménagers.

La commune prévoit d'étendre son recours à la centrale d'achat s'agissant de l'outillage et de l'acquisition de matériels neufs d'entretien et de nettoyage des espaces verts et des bâtiments. Les services proposés par la centrale d'achat demeurent peu mobilisés en raison d'une relative inadéquation des prestations offertes par rapport aux besoins des services municipaux et de prix généralement supérieurs à ceux des marchés passés en propre par la ville.

La commune utilise les services de CADI pour la location de longue durée de véhicules au profit du pôle du développement durable. Ni le service achats et stocks qui opère le suivi des offres et des commandes effectuées auprès de la centrale d'achat, ni le service transport qui a en charge le parc automobile de la ville n'en sont informés. Ce défaut de communication est susceptible d'entraîner des difficultés en matière de suivi des achats et de préparation budgétaire. De manière plus générale, dans le cas où le recours à la centrale d'achat s'accroîtrait, il serait utile de formaliser et de partager avec l'ensemble des services la liste des familles d'achats pour lesquelles la commune décide de s'en remettre aux prestations proposées par CADI. La collectivité, qui partage l'analyse de la chambre, s'est engagée à formaliser dans son futur règlement budgétaire et financier ses procédures de recours à la centrale d'achat. Mettant d'ores et déjà en œuvre dans son système d'information financière un mécanisme d'identification des marchés lui permettant de suivre la répartition des commandes pour chaque famille de prestations, elle fait valoir que seul le service achats et stocks a accès à l'ensemble des offres proposées par CADI. L'accès des autres services communaux est en effet limité aux offres de leurs domaines d'intervention respectifs, ces restrictions étant de nature à garantir le contrôle des commandes passées auprès de la centrale d'achat.

2.2 Le marché de fourniture de denrées alimentaires pour la restauration scolaire

2.2.1 Le montant du marché et le suivi mis en place

A la rentrée scolaire 2019, le marché de denrées alimentaires de la commune représente un montant théorique annuel maximum de 23,1 M€³⁰. Sur ce total, 12,7 M€ correspondent à des lots notifiés en 2016, 7,6 M€ à des lots passés en 2017, et 2,7 M€ concernent des lots conclus en 2018. En pratique, les achats d'aliments pour la restauration scolaire atteignent 4,1 M€ en moyenne par an sur la période 2014-2018.

Un maximum est défini pour chacun des lots du marché. Cette mention systématique constitue une bonne pratique en l'espèce dans la mesure où elle donne de la visibilité aux fournisseurs, en les informant précisément sur le plafond de mobilisation de leurs services. Le maximum annuel de certains lots apparaît toutefois très faible. Il est par exemple de 400 € pour le lot « chou chou 1^{ère} gamme » (n° 2017-073), de 2 000 € pour le lot « fromage battu frais 2 » (n° 2016-138), et de 2 000 € également pour le lot « pomme de terre 1^{ère} gamme » (n° 2017-070). Ce calibrage quantitatif ne permettait pas de proposer ces produits à l'ensemble des 67 écoles de la commune. Selon la commune, l'utilisation très réduite de ces denrées pour la préparation des repas répondait à la gestion des allergies de certains élèves ; les résultats de cette expérimentation n'ont pas conclu à la nécessité de maintenir les lots avec de tels seuils.

Le suivi de l'exécution du marché de denrées alimentaires est assuré par trois agents de la direction de la restauration scolaire et de la nutrition. La commune a indiqué que les minimums et maximums des lots sont intégrés dans le logiciel financier municipal permettant un suivi, en cours d'exercice, du niveau de consommation du marché par lot.

³⁰ Cela correspond à la somme des montants maximum de tous les lots actifs du marché à cette date.

Les tableaux de synthèse des lots en cours d'exécution tenu par la direction de la restauration scolaire et de la nutrition présentent des incohérences par rapport à la liste des marchés publics du service de la commande publique s'agissant de certains lots. A titre d'illustration, les montants maximums des lots « pommes de terre bio » (n° 2017-090) et « brèdes divers bio » (n° 2017-091) sont respectivement de 3 000 € et 12 000 € d'après le tableau de la direction de la restauration scolaire, et de 30 000 € et 3 000 € d'après la liste du service de la commande publique. De même, le montant minimum de 91 000 € indiqué dans le tableau de la direction de la restauration scolaire pour le lot « préparation panée précuite surgelée » (n° 2016-191) diffère de l'information figurant dans la liste du service de la commande publique, 9 100 €. En l'espèce, l'erreur qui affecte le tableau de la direction de la restauration scolaire conduit à un minimum (91 000 €) supérieur au maximum enregistré pour le lot (70 000 €). Par ailleurs, le lot « purée de fruit coupelle » est référencé sous le numéro 2017-045 dans le tableau du service de la restauration scolaire, alors que le tableau du service de la commande publique l'identifie sous le numéro de marché 2017-043.

La collectivité indique avoir corrigé ces anomalies. La chambre invite la commune à poursuivre la démarche de fiabilisation des outils élaborés pour le suivi du marché de denrées alimentaires.

2.2.2 La pertinence de l'allotissement

2.2.2.1 Le détail de l'allotissement

La nomenclature de la commune identifie 17 familles d'achats en matière de denrées alimentaires. Cependant le marché municipal en vigueur dans ce domaine à la rentrée scolaire 2019 se compose de 214 lots en cours d'exécution, soit un nombre plus de 12 fois plus important. Les besoins en denrées font l'objet d'un allotissement très détaillé, plusieurs lots correspondant à une même catégorie de fournitures homogènes. Tous les lots passés sont mono attributaires, c'est-à-dire qu'ils sont conclus avec un seul fournisseur.

La commune justifie ce choix de recourir à de très nombreux lots par sa volonté de favoriser au maximum la concurrence et l'accès des producteurs locaux à la commande publique. Cette intention d'ouvrir le plus largement possible le marché de denrées alimentaires aux acteurs économiques est légitime, toutefois le nombre limité de titulaires au regard du nombre total de lots laisse à penser que le but initialement visé n'a pas été pleinement atteint. Sur les 26 titulaires recensés pour les 214 lots, 5 entreprises se partagent plus de 60 % du marché public (tant en considération du nombre de lots que de leurs montants maximums).

La structure actuelle de l'allotissement ne semble pas adaptée aux objectifs affirmés de la commune de développer les approvisionnements en circuit court pour les produits frais, et de faciliter l'accès aux marchés publics pour les TPE et PME locales, dans le respect des règles de la concurrence et de la commande publique. Par conséquent, la collectivité gagnerait probablement à initier une démarche de révision générale de l'architecture de ses lots, afin de mieux prendre en compte l'état de l'organisation de l'offre en denrées alimentaires sur le territoire.

La commune fait valoir également que la décomposition très fine des lots lui permet de faire face et de réagir aux défaillances ou manquements éventuels des titulaires. De cette manière elle est en mesure, dans l'hypothèse d'un problème d'approvisionnement, de faire appel aux prestations d'autres entreprises auprès desquelles elle peut se procurer des marchandises de substitution. Le recours à la procédure des lots multi attributaires, qui est

envisagé par la collectivité dans le cadre du renouvellement des marchés, permet d'atteindre le même résultat, tout en présentant l'avantage de ne pas multiplier outre-mesure le nombre de lots.

Le nombre excessif de lots fragilise la lisibilité globale des marchés et génère de la lourdeur dans la gestion et le suivi quotidiens. A titre d'illustration, sur l'ensemble des lots en cours d'exécution, 104 sont à renouveler en 2020, 83 en 2021, et 27 en 2022. A cela s'ajoutent des lots non actifs et qui sont à relancer.

Une diminution du nombre de lots permettrait d'alléger la charge administrative importante induite par la passation en procédure formalisée et l'exécution des marchés de denrées alimentaires. La marge de manœuvre ainsi dégagée pourrait être redéployée par exemple sur d'autres domaines d'activité de la commune non encore couverts par un marché public alors qu'ils devraient l'être.

De plus, près des trois quarts des titulaires³¹ sont attributaires d'au moins deux lots. A la lumière de ce constat, il apparaîtrait plus pertinent, sans pour autant entraver la concurrence, de regrouper au sein d'un même lot certaines marchandises appartenant à une même famille d'achats. La commune, qui partage l'analyse de la chambre, a déclaré vouloir ajuster l'architecture globale du marché de fourniture de denrées alimentaires pour la restauration scolaire lors du renouvellement partiel des lots en 2020. Elle envisage de procéder à la révision de son allotissement et de recourir à des lots multi attributaires, dans l'objectif d'offrir une solution en cas de problème d'approvisionnement auprès d'un titulaire.

2.2.2.2 Un allotissement source de confusion

La lisibilité et l'identification de la nature des lots nécessiteraient d'être améliorées³². La distinction entre certains lots semble artificielle si l'on s'en tient à leur libellé³³.

La motivation sous-jacente à ces découpages devrait être explicitée. Une même denrée peut relever simultanément de plusieurs lots. Le risque de doublon, ou au minimum de confusion entre certains lots est réel et a notamment pu être caractérisé pour trois produits : les épices, le riz et la viande de canard surgelée. Deux lots différents existent pour chacune de ces denrées. Les épices font l'objet du marché n° 2016-179 en vigueur jusqu'à août 2020, et du marché n° 2018-075 en vigueur jusqu'à mai 2022 avec un unique attributaire. Le riz fait l'objet du marché n° 2016-130 en vigueur jusqu'à août 2020, et du marché n° 2018-089 en vigueur jusqu'à mai 2022 avec également un unique attributaire. La volaille surgelée – canard fait l'objet du marché n° 2016-109 en vigueur jusqu'à août 2020, et du marché n° 2017-093 en vigueur jusqu'à mars 2021 toujours avec un unique attributaire. La juxtaposition de deux marchés jusqu'en août 2020 pour une même denrée et au profit d'un même fournisseur n'est pas cohérente.

³¹ 19 sur 26.

³² Par exemple, l'intitulé du lot n° 2016-186 « produits divers » manque de précision.

³³ C'est le cas notamment pour les lots énumérés ci-après : « fromage battu frais 1 » (n° 2016-137) et « fromage battu frais 2 » (n° 2016-138) ; « fromage portion à pâte pressée non cuite » (n° 2018-070) et « fromage portion à pâte pressée non cuite : type Babybel » (n° 2018-071) ; « pâtisseries fraîches salées individuelles » (n° 2015-125), « mini pâtisseries salées et sucrées » (n° 2016-156), « pâtisseries sucrées : gâteaux » (n° 2016-151), « pâtisseries sucrées » (n° 2016-152), « pâtisseries sucrées diverses » (n° 2016-153), tous attribués à un même boulangerie et « pâtisseries fraîches sucrées individuelles : gâteaux » (n° 2016-174) attribué à un autre fournisseur ; « fruits au sirop en conserve » (n° 2017-026) et « fruits au sirop » (n° 2017-034) ; « volaille préparée panée précuite surgelée : nuggets » (n° 2016-203) et « volaille panée précuite surgelée » (n° 2017-094).

Suite à la recommandation de la chambre d'optimiser l'allotissement des marchés de fourniture de denrées alimentaires en procédant à la rationalisation du nombre de lots, la commune s'est engagée à utiliser des libellés plus précis à l'avenir. Elle a par ailleurs décidé de confier le suivi et l'optimisation du marché de restauration scolaire à un nouvel agent. La chambre en prend acte.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La répartition des rôles entre le service de la commande publique et les services opérationnels permet une responsabilisation des acteurs et une maîtrise des risques. L'intervention du service achats et stocks conduit à une couverture satisfaisante des besoins transversaux. La commune est en mesure d'identifier les besoins homogènes qui ne font pas l'objet d'une correcte computation des seuils. Avec 214 lots, l'allotissement des marchés de restauration scolaire apparaît en revanche peu efficient compte tenu de la charge administrative qu'il représente et du faible nombre de fournisseurs.

3 LES SUBVENTIONS

La notion de subvention est définie par l'article 9-1³⁴ de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et par l'instruction budgétaire et comptable M14³⁵. Les subventions attribuées par les collectivités doivent avoir pour objet d'aider des personnes physiques ou morales, publiques ou privées pour des opérations justifiées par un intérêt général.

L'examen des modalités d'octroi des subventions par la commune repose sur l'analyse des informations financières correspondantes et le contrôle d'un échantillon de dossiers.

³⁴ Article 9-1 de la loi n° 2000-321 : « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. ».

³⁵ Instruction budgétaire et comptable M14 : « Compte 657 – Subventions Ce compte enregistre les concours volontaires de la collectivité ayant le caractère de charges courantes. (...) Le compte 6574 retrace les subventions de fonctionnement octroyées à titre habituel aux personnes de droit privé et notamment aux associations présentant un intérêt local ou général ».

3.1 Les informations financières

3.1.1 Les données financières

La commune alloue en moyenne 21,5 M€ de subventions par an depuis 2014. La moitié de ce montant est destiné à des dépenses d'équipement via des sociétés d'économie mixte ou des sociétés publiques locales. L'autre moitié constitue des subventions de fonctionnement réparties entre des organismes publics (caisse des écoles, CCAS, etc.) et associations.

Tableau n° 4 : Répartition des subventions par nature et bénéficiaires (en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Subventions de fonctionnement aux organismes de droit privé</i>	6,2	5,2	4,9	4,7	4,3	4,4
<i>Subventions de fonctionnement aux organismes de droit public</i>	5,2	6,3	6,0	5,9	5,8	6,3
<i>Subventions d'équipement (principalement organismes de droit public)</i>	7,4	12,4	12,9	9,6	12,6	8,7
Total	18,9	23,9	23,8	20,3	22,6	19,4

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

Le montant total des subventions augmente jusqu'en 2018 mais les évolutions sont contrastées entre les différents types de bénéficiaires : celles versées aux organismes de droit privé ont diminué en moyenne annuelle de 8,9 % tandis que les subventions aux organismes de droit public ont progressé de 14,9 % s'agissant des subventions d'équipement et se stabilisent s'agissant des subventions de fonctionnement.

En comparaison avec les communes de plus de 100 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité propre, la commune accorde des subventions de fonctionnement moindres : elles s'élevaient à 100 € par habitant en 2017 à Saint-Paul contre 155 € pour la moyenne des communes comparables.

3.1.2 Les obligations d'information des élus et des citoyens

En application des dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT, la commune doit joindre à son compte administratif la liste des concours attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions. Elle doit également joindre aux documents budgétaires, la liste des organismes auxquels elle a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme. Cette liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune.

Ces informations figurent en annexe au compte administratif de la commune. Leur exactitude qualité pourrait être renforcée. La liste des concours en nature aux associations n'est

pas exhaustive : elle ne mentionne que les locaux et bureaux mis à disposition, non les infrastructures par exemple sportives (stade, salles aménagées, etc.).

En application de l'article 22 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006 relative à l'engagement éducatif et de son décret d'application n° 2006-887 du 17 juillet 2006, la commune publiait sur son site internet la liste des subventions versées en espèces et en nature aux associations.

L'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une république numérique abroge ces dispositions et complète celles de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : l'autorité administrative qui attribue une subvention dépassant le seuil de 23 000 € doit également rendre accessible, sur son site internet ou sur un site dédié, les données essentielles de la convention de subvention³⁶. La liste des données (attributaire, bénéficiaire, date, montant, objet) et les modalités de leur mise à disposition sont fixées par le décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

Ces dispositions concernent les subventions faisant l'objet d'une convention signée à compter du 1^{er} août 2017, et les informations doivent être mises à la disposition du public gratuitement dans un délai de trois mois suivant la signature de la convention, soit directement sur le site internet de la collectivité soit par transmission dans le même délai des informations à l'autorité compétente pour les publier sur le portail unique interministériel destiné à rassembler et à mettre à disposition librement l'ensemble des informations publiques. L'article 1^{er} de ce décret renvoie à un arrêté du premier ministre du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mise à disposition des données essentielles des conventions de subvention. Ces nouvelles dispositions ne sont pas encore mises en œuvre par la commune. La chambre prend acte de l'engagement de la commune à publier régulièrement les données essentielles des conventions de subvention conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 dans sa nouvelle rédaction.

3.2 Les subventions de fonctionnement aux organismes de droit privé

3.2.1 Les procédures d'attribution

Des modalités dématérialisées de dépôts des demandes de subventions de fonctionnement des associations ont été définies par la commune à compter de 2013. Par délibération du 10 juin 2015, elle a adopté un recueil des procédures de l'aide financière aux associations et un guide de la demande de subvention en ligne. Le circuit de l'instruction des demandes de subventions auquel participent les directions, les élus délégués et les commissions concernés apparaît ainsi transparent. Le recueil des procédures prévoit, sous certaines conditions, le versement d'avances. Les associations sont informées des contrôles dont elles peuvent faire l'objet soit a priori lors de l'instruction des demandes à partir des comptes de la structure et de son budget prévisionnel, soit a posteriori après transmission de documents justificatifs et éventuellement par le biais d'un audit de l'association. La même délibération

³⁶ L'article 18 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une république numérique a abrogé l'article 22 de la loi n° 2006-586 du 23 mai 2006.

prévoit le cofinancement des contrats aidés. Les dispositifs alors prévus, contrat unique d'insertion et emploi d'avenir, n'étant plus en vigueur, le recueil des procédures n'est plus adapté sur ce dernier point.

Le service des subventions au sein de la direction des finances est le guichet unique de dépôt des demandes et d'attribution des subventions. Après analyse juridique et financière des dossiers, les avis des services référents et élus délégués concernés sont sollicités afin d'effectuer une proposition aux commissions. Par le biais d'un logiciel informatique dédié, les services de la commune disposent sous format dématérialisé des dossiers de subventions (demande, conventions, pièces justificatives). Ils ont également développé en interne une application informatique leur permettant de faciliter les contrôles a posteriori par l'identification de pièces justificatives manquantes et le calcul automatique de ratios financiers. Sous cet aspect, les informations à disposition de la commune sont étayées et à jour. Elles permettent d'identifier le cas échéant les fragilités administratives ou financières des associations subventionnées.

Les principaux secteurs dans lesquels les associations perçoivent des subventions sont le sport avec 32,2 % des subventions accordées, la petite enfance et le périscolaire³⁷ avec 25,7 % des subventions accordées, la vie locale, 15,2 % des subventions, et l'environnement et l'insertion, 8,3 %. Dans le secteur sportif, 42 % des subventions soit près de 700 000 € en moyenne annuelle, sont versées à des associations footballistiques.

Tableau n° 5 : Évolution des subventions aux organismes de droit privé par secteur d'intervention (en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	Répartition moyenne
Sport	2 146 415	1 687 150	1 531 460	1 513 215	1 529 272	32,2 %
dont football	923 485	707 920	593 180	600 710	663 602	13,4 %
dont office municipal des sports	211 000	201 000	198 000	260 000	229 920	4,2 %
Vie locale	1 294 366	917 001	619 500	567 200	564 260	15,2 %
Santé	74 500	77 220	45 000	52 400	45 300	1,1 %
Sécurité			55 400	32 400	32 400	0,5 %
Culture	744 470	486 830	452 260	291 800	225 550	8,4 %
Petite enfance	63 800	70 000	134 433	312 148	252 499	3,2 %
Périscolaire	985 946	827 950	930 090	1 149 030	1 155 552	19,3 %
Education/ rythmes scolaires	162 201	271 580	303 241	44 950	47 000	3,2 %
Dévpmt économique / ACI / FISAC	57 500	91 050	72 500	87 350	53 500	1,4 %
Environnement-Insertion	446 217	586 950	509 537	377 010	259 600	8,3 %
Divers	237 050	291 005	266 883	337 223	337 850	5,6 %
Contrat de ville / Ville Vie Vacances	79 705	59 285	108 416	87 596	70 870	1,6 %
TOTAL	6 292 170	5 366 021	5 028 720	4 852 322	4 573 653	100 %

Source : comptes administratifs

³⁷ Y compris les activités liées à la réforme des rythmes scolaires entre 2014 et 2016.

3.2.2 Les subventions au secteur sportif

Après avoir atteint 2,1 M€ en 2014, soit 14,5 % de plus qu'en 2013, les subventions attribuées aux associations sportives s'établissent à 1,5 M€ depuis 2015. Les associations bénéficient également de la mise à disposition gracieuse d'installations sportives qui ne font l'objet d'une valorisation ni dans les annexes du compte administratif comme précédemment mentionné, ni dans les documents comptables des bénéficiaires.

La commune n'a pas défini de critères préalables à l'attribution des subventions aux associations sportives ; il n'existe non plus ni appel à projet annuel déterminant des priorités communales, ni conventions d'objectifs et de moyens à l'exception d'une convention avec l'office municipal des sports.

Les subventions ne sont corrélées ni au nombre de pratiquants, ni au niveau des cotisations, ni aux résultats sportifs, ni à la gestion des associations. Les structures en difficulté sur lesquelles la commune a sollicité des audits externes révélant une gestion défaillante sont ainsi parfois les plus soutenues afin de faire face à leurs dettes et les associations présentant les rapports annuels et les documents budgétaires les plus complets ne sont pas davantage aidées. Certains rapports sont trop lacunaires pour permettre une prise de connaissance suffisante de la gestion de l'association. La commune ne sollicite pas d'information quant au montant des cotisations des membres, notamment dans le rapport annuel type attendu des associations ; elle ne peut de ce fait définir de priorités par exemple en termes d'accès au sport. La commune s'assure de la transparence minimale du fonctionnement des structures : un club de judo s'est vu refuser une subvention en l'absence de rapports et de comptes annuels ; ce club dispose toutefois de la mise à disposition gracieuse d'équipements sportifs.

Cette situation conduit à des disparités significatives entre les associations sportives. A titre d'exemple en 2017, rapportées au nombre de licenciés, sur un échantillon de sept clubs de football, les subventions de fonctionnement varient de 50 € par licencié à 130 € ; un club en difficulté et depuis dissous a perçu près de 370 € de subvention par licencié. Les clubs de handball ont perçu des subventions de 110 € par licencié pour le premier, 150 € par licencié pour le second et 400 € pour le troisième en difficulté. Les clubs de tennis perçoivent des subventions de fonctionnement toujours de l'ordre de 10 € par licencié. Les associations de judo et de karaté bénéficient le plus souvent de subventions de l'ordre de 15 € à 30 €. L'un des principaux clubs de gymnastique bénéficie de 5 € de subvention par licencié.

La commune recourt ponctuellement à des audits externes lorsqu'une gestion défaillante lui est signalée. Elle a ainsi sollicité des audits pour deux clubs footballistiques et un club de handball depuis 2014. Ces audits, qui mettent en évidence l'impossibilité de s'assurer de l'usage des subventions versées, ont conduit à ne pas renouveler les subventions s'agissant des deux clubs de football sans toutefois conduire au rappel des subventions et à la recherche en responsabilité des dirigeants des associations. Les rapports annuels des associations peuvent également mettre en évidence une mauvaise utilisation des moyens de l'association sans que cela n'emporte de conséquence significative. Le commissaire aux comptes d'un club footballistique mentionne ainsi dans son rapport annuel depuis 2014 qu'il n'existe aucune pièce justificative pour 16 868 € de dépenses. Malgré une intervention de la commune auprès du club pour davantage d'information en 2016, le commissaire aux comptes a maintenu ses observations les années suivantes. La commune, qui dispose de nombreuses informations par le biais de la dématérialisation des dossiers de demandes de subventions, pourrait davantage utiliser ces dernières pour inciter à une gestion plus transparente des associations.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune à définir des critères d'attribution des subventions afin d'informer les associations quant aux objectifs qu'elle poursuit par exemple en termes d'accès de tous au sport, de résultats sportifs ou de féminisation des pratiques. Eu égard à l'hétérogénéité des documents administratifs et comptables et de situations fréquentes de défaut de justification de l'utilisation des moyens sans que cela n'emporte de conséquences pour les dirigeants des associations, il serait cohérent que la qualité des rapports annuels et des documents budgétaires constitue également un critère d'attribution conduisant la commune à circonscrire les risques de détournement des subventions. La commune pourrait ainsi faire preuve d'une exigence accrue en termes d'informations communiquées pour l'attribution des subventions et réaliser des audits sélectifs lorsque la qualité des documents est insuffisante.

3.2.3 Les subventions aux secteurs de la petite enfance, de l'éducation et des activités périscolaires

Les subventions attribuées aux secteurs de la petite enfance et des activités périscolaires ont pour principaux objectifs de soutenir l'offre d'accueil pour la petite enfance et l'encadrement dans les écoles après le temps scolaire. Des subventions ont également été accordées jusqu'au retour au rythme scolaire de quatre jours par semaine ; bien que ces dernières subventions aient pris fin, le montant des subventions accordées pour l'accompagnement des enfants a progressé de 20 % entre 2014 et 2018.

S'agissant de la petite enfance, les subventions sont versées à titre principal aux structures fonctionnant au moyen de la prestation de service unique de la Caisse d'allocations familiales. Ce système de financement permet une contribution des familles selon le nombre d'heures de garde, non forfaitairement. Les montants des contributions étant déterminés par la Caisse d'allocations familiales, une subvention d'équilibre, précédemment versée par le conseil départemental, est désormais accordée par la commune. Les trois quarts des places d'accueil de jeunes enfants créées entre 2014 et 2019, soit 160 places, s'inscrivent dans ce dispositif ; les subventions de la commune s'élèvent à 245 000 € en 2018 et 2019 contre 64 000 € en 2014. La commune étant remboursée partiellement par la Caisse d'allocations familiales des subventions versées, le coût réel demeure limité pour la commune. Le nombre de places dans les accueils collectifs a doublé depuis 2011 et le précédent contrôle de la chambre et atteint désormais 800 places. Les conventions avec les associations n'appellent pas d'observation.

S'agissant de l'accueil périscolaire, la commune accorde des subventions aux associations de parents d'élèves afin qu'elles organisent au sein des écoles l'accueil des enfants à l'issue des temps d'enseignement. En 2017, 35 associations organisaient l'accueil périscolaire dans 59 écoles publiques ; elles accueillaient près de 30 % des enfants scolarisés de la commune. Un tiers des salariés étaient employés au moyen de contrats aidés, représentant près de 45 équivalent temps plein. Le non-renouvellement des dispositifs de contrats aidés a conduit à estimer à une augmentation de l'ordre de 34 % la participation des parents à l'encadrement périscolaire. Face à cette situation et aux difficultés de fonctionnement des associations, la commune privilégie le recours à des associations gestionnaires regroupant par secteur géographique l'ensemble des salariés intervenant dans le cadre périscolaire. Par des conventions pluriannuelles, la commune poursuit l'objectif de limiter ainsi le nombre de ses interlocuteurs à cinq associations organisatrices responsables de la structuration des initiatives locales et de la gestion des accueils de proximité. Dans une quinzaine d'écoles, des associations privilégient de poursuivre leurs interventions sans recourir aux associations gestionnaires.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Avec 22,6 M€ de subventions versées en 2018, dont 4,3 M€ à des associations, le niveau des subventions de fonctionnement est moindre que dans les communes comparables. La commune a défini des modalités dématérialisées de demandes de subventions.

Pour pallier les difficultés de gestion rencontrées par certaines associations intervenant dans l'accueil périscolaire et mutualiser les capacités, la commune poursuit l'objectif de structurer ce secteur associatif. Cet objectif pourrait être étendu à d'autres associations. Dans le champ sportif par exemple qui perçoit un tiers des subventions, la commune rencontre également des difficultés à s'assurer de la bonne utilisation des fonds versés et attribue des subventions aux montants disparates. Elle gagnerait à définir des critères préalables à l'attribution des subventions afin d'asseoir ses interventions.

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution du budget principal (en millions d'euros)	39
Annexe n° 2. Soldes intermédiaires de gestion.....	40
Annexe n° 3. Réponse.....	41

Annexe n° 1. Évolution du budget principal (en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 provisoire
Section de fonctionnement						
Recettes totales	146,3	168,0	161,1	152,6	154,3	160,7
dont production des services et revenus locatifs	5,6	6,1	6,0	6,0	5,5	5,3
fiscalité des ménages	41,5	42,1	47,1	48,3	49,3	50,7
octroi de mer	34,0	34,9	35,6	36,0	37,5	38,3
taxe sur les carburants	4,0	4,1	4,2	4,3	4,7	4,3
dotations	31,7	30,6	30,2	29,8	29,6	29,5
financement État des contrats aidés	9,9	15,6	13,2	10,7	5,1	4,0
fiscalité reversée	7,4	7,0	6,6	6,2	5,9	5,7
Dépenses totales	140,5	164,4	153,1	150,1	153,4	163,0
charges à caractère général	24,0	24,1	23,5	24,2	22,7	22,7
charges de personnel	84,0	91,5	90,4	92,8	91,8	96,0
subventions de fonctionnement	11,4	11,5	10,9	10,6	10,1	10,7
autres charges de gestion	4,3	4,5	4,8	4,9	5,1	5,2
charges d'intérêt	3,5	3,3	3,0	2,7	2,6	2,6
Excédent ou déficit reporté	15,3	8,3	6,0	8,7	8,1	7,4
Résultat de la section de fonctionnement	5,8	3,6	8,0	2,4	0,9	-2,2
Section d'investissement						
Recettes totales	63,1	83,8	53,4	47,4	63,1	64,5
dont amortissements	10,4	9,4	11,0	12,5	13,5	14,1
subventions reçues	8,0	14,2	7,0	6,4	9,1	6,4
FCTVA	6,9	7,9	5,6	3,2	3,7	4,4
produits des cessions	2,6	18,8	7,8	1,3	6,5	9,9
emprunt	10,0	7,0	10,0	11,3	17,1	18,0
excédent de fonctionnement capitalisé	9,8	12,9	5,9	5,2	3,0	1,6
Dépenses totales	65,3	70,7	54,3	50,4	61,5	57,8
dont dépenses d'équipement	35,8	36,8	21,8	25,5	32,1	32,4
subventions d'équipement	7,4	12,4	12,9	9,6	13,0	8,7
participations et invts financiers	0,1	0,0	0,5	0,1	0,0	0,1
rbsmt d'emprunt (hors rbsmt temporaire)	8,9	9,4	12,7	10,3	10,7	10,0
Excédent ou déficit reporté	-16,1	-18,3	-5,2	-6,2	-9,2	-7,5
Résultat de la section d'investissement	-2,3	13,1	-0,9	-3,0	1,7	6,7
Résultat total	3,5	16,7	7,0	-0,6	2,6	4,5

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes administratifs et comptes de gestion (compte de gestion 2019 provisoire).

Annexe n° 2. Soldes intermédiaires de gestion

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <i>provisoire</i>
<i>Excédent brut de fonctionnement (M€)</i>	18,7	16,6	22,4	18,0	17,2	15,5
Capacité d'autofinancement brute (M€)	16,1	13,0	19,3	15,0	14,5	11,9
<i>en % des produits de gestion</i>	11,9 %	9,3 %	13,4 %	10,5 %	9,9 %	8,1 %
Capacité d'autofinancement nette (M€)	7,3	3,6	6,5	4,7	3,8	1,9
<i>Dépenses d'équipement par habitant (€)</i>	339	347	205	240	299	303
Dette au 31 décembre (M€)	104,2	101,0	97,7	98,7	105,2	113,2
<i>Capacité de désendettement (en années)</i>	6,5	7,8	5,1	6,6	7,3	9,5
<i>Encours de la dette par habitant (€)</i>	988	951	923	930	979	1 058
<i>Fonds de roulement net global au 31 déc. (M€)</i>	3,1	6,9	8,3	2,7	2,3	5,2
<i>Besoin en fonds de roulement (M€)</i>	0,2	-0,5	-0,8	-6,6	5,4	7,8
<i>Trésorerie au 31 décembre (M€)</i>	2,9	7,5	9,1	9,3	-3,1	-2,6
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	8,8	21,6	27,0	26,6	-8,5	-6,9
<i>population</i>	105 439	106 193	105 844	106 104	107 464	106 920
<i>population DGF</i>	106 550	107 498	107 308	107 612	109 137	108 791

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes administratifs et comptes de gestion (compte de gestion 2019 provisoire).

Annexe n° 3. Réponse

ENREGISTRÉ AU GREFFE

20-184

25 JUN 2020

Saint-Paul

C.R. RÉUNION - MAYOTTE

ILE DE LA REUNION

Berceau du peuplement

REPUBLIQUE FRANCAISE
DEPARTEMENT DE LA REUNION

Saint-Paul, le 25 juin 2020

Le Maire

à

Affaire suivie par :

Direction générale des services

Tél : 02 62 45 91 76

Fax : 02 62 45 23 70

N/REF : DGS-20105123

**CHAMBRES RÉGIONALES DES
COMPTES DE LA RÉUNION ET DE
MAYOTTE**

Monsieur le Président

44, rue Alexis de Villeneuve

97488 Saint-Denis cedex

LRAR

Objet : Notre réponse à votre rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Saint-Paul (cahiers 1 et 2)

Monsieur le Président,

Je tiens tout d'abord à vous remercier pour le travail exhaustif réalisé par la Chambre sur la gestion de la Ville de Saint-Paul, dont le rendu tombe à point nommé pour cette nouvelle mandature qui commence et qui pourra donc s'appuyer sur ces recommandations pour définir ses priorités en matière de gestion.

La Chambre a regroupé ses observations selon deux grandes thématiques, le premier cahier portant sur les moyens financiers et leur utilisation, le second sur les moyens humains et la police municipale.

Concernant le premier cahier, je tiens tout d'abord, encore une fois, à remercier la Chambre d'avoir apporté les corrections demandées par la Ville lors de la procédure contradictoire, notamment concernant : la surévaluation par la Chambre des engagements hors bilan pris à l'égard de l'Etablissement public foncier de La Réunion dans le cadre de ses opérations de portage foncier ainsi que du montant des recettes non recouvrées, la bonne conformité de nos procédures d'attribution de subventions ou encore la régularité de nos procédures d'amortissement, notamment en ce qui concerne nos immeubles productifs de revenus.

De manière plus générale, je tiens cependant à souligner que durant ces 6 années de mandat, la Ville de Saint-Paul s'est donnée les moyens d'accomplir ses politiques publiques avec plus de 245 millions d'euros consacrés à nos dépenses d'équipement, soit une moyenne de 40,8 millions d'euros par an, faisant de notre Ville, une « commune qui investit davantage que les autres communes d'outre-mer et davantage encore que les communes de métropole de plus de 100 000 habitants », comme le constate la Chambre, et ce, dans un contexte particulièrement contraignant en raison notamment de la crise économique et financière, de la mise en œuvre de réformes gouvernementales à l'instar de celle des rythmes scolaires ou encore la baisse historique des

Page 1

dotations de l'État, dont le montant cumulé dépasse les 14 millions d'euros et dont les effets, à Saint-Paul, se sont agrégés à ceux de la « crise requin ».

De plus, malgré ces nombreux facteurs externes et contraignants, Saint-Paul a su préserver des indicateurs financiers au vert tout au long du mandat avec notamment une épargne brute et nette toujours positives, et cela en dépit de près de 9 millions d'arriérés laissés par l'équipe précédente, une structure saine de sa dette, ainsi que d'un délai global de paiement inférieur à 30 jours et en amélioration constante. **La Ville peut également se prévaloir, comme constaté par la Chambre, du respect des engagements inscrits dans le « contrat de confiance » signé avec l'État en juin 2018**, grâce au maintien de sa capacité de désendettement au-dessous du seuil de 12 années fixé par la loi 2018 de programmation des finances publiques et d'un taux d'évolution de nos dépenses réelles de fonctionnement inférieur à 1,2 %, ce durant nos trois années d'engagement.

Sur la formation de notre capacité d'autofinancement, la Chambre salue par ailleurs l'attention particulière portée par la Ville à l'optimisation et à la mise à jour de nos bases d'imposition locales, avec une évolution particulièrement dynamique de nos recettes issues de la taxe locale sur la publicité extérieure ; elle identifie cette démarche comme un exemple de bonne pratique pour l'ensemble du département. Couplée à une politique foncière maîtrisée, notre politique active d'optimisation de nos recettes a ainsi permis à la Ville de maintenir une situation financière saine tout en offrant à nos usagers les fruits d'une politique ambitieuse en matière d'aménagement et de construction de logements sociaux.

Concernant les recommandations de la Chambre sur la gestion comptable de la Ville, nous reconnaissons néanmoins l'existence de marges de progrès parmi lesquelles : l'élaboration d'un règlement budgétaire et financier, la poursuite de l'amélioration de la tenue des comptes d'immobilisation qui reste perfectible malgré les corrections apportées depuis le précédent contrôle ou encore l'amélioration de niveau de provisionnement de la Ville estimé insuffisant par la Chambre pour couvrir notamment le risque lié au non recouvrement des créances. Sur ce dernier point, il convient de noter qu'avant 2016, aucune provision n'était constituée pour ce risque et que les premières dotations réalisées en 2016 et 2017 ont permis à la Ville d'améliorer son indice de qualité comptable (IQCL) déterminé par la DGFIP, indice qui a progressé de 0,7 point à Saint-Paul, entre 2016 et 2018, pour s'établir à 17,8/20 en 2018, soit au-dessus du score moyen des communes de plus de 100 000 habitants (17,2).

La maîtrise des dépenses de fonctionnement et en particulier des dépenses de personnel fait quant à elle l'objet d'une recommandation générale dans ce premier cahier, le second traitant plus spécifiquement des procédures relatives à la gestion des ressources humaines de la Ville.

La Chambre relève ainsi qu'avec 69,1% des dépenses de fonctionnement en 2019, les dépenses de personnel représentent le premier poste de dépenses de la Ville ; elle reconnaît cependant que la Commune de Saint Paul, avec 241 km² de superficie totale, est l'une des plus étendues de France avec des caractéristiques géographiques, économiques et socio-démographiques qui ne sont pas sans incidence sur la gestion des affaires communales et sur l'organisation des services.

La Chambre précise également que « la population, de plus de 106 000 habitants, a doublé au cours des 40 dernières années. Près d'un tiers des habitants ont moins de 20 ans, ce qui implique des besoins comparativement plus importants par exemple en termes de bâtiments scolaires » mais aussi, en toute logique, en termes d'équipements de proximité, qu'il s'agisse de leur construction ou de leur entretien. De plus, en matière de restauration scolaire, il faut savoir qu'à La Réunion, le nombre d'enfants inscrits représentent en moyenne 90% des élèves scolarisés, contre 60 à 70 % en métropole. Enfin, à cela s'ajoute le patrimoine en matière d'espaces verts, de voiries et d'équipements publics (aires de jeux, mobiliers urbains...) qui n'a cessé d'augmenter avec la livraison des opérations d'aménagement pour lesquelles la Commune reprend l'entretien des sites et équipements après la

rétrocession des aménageurs. Ainsi, à ce jour, la superficie à entretenir par la Ville représente un total de 1 217 165 mètres carrés d'espace vert, hors voirie.

A ce titre, il est donc difficile de comparer la gestion de la ville de Saint Paul avec celle des villes métropolitaines qui n'ont pas la même configuration géographique et socio-économique comme la ville de Montreuil, qui compte certes, 108 000 habitants mais dont la superficie ne dépasse pas 9 km² et dont le taux de chômage ne s'élevait qu'à 17 % en 2019. **Ces caractéristiques très différentes ne permettent donc pas de parler d'un mode de gestion équivalent ni d'un effectif communal équivalent.**

A Saint-Paul, j'ai de plus souhaité mettre en place une politique volontariste en faveur de l'amélioration du statut et de la rémunération du personnel communal avec notamment la revalorisation des plus bas salaires en début de mandature, la pérennisation des agents les plus méritants recrutés en contrat aidé, un plan de titularisation conforme à ce que permet la législation, ou encore l'élargissement des tickets restaurant à l'ensemble du personnel permanent. Nous pouvons de plus être fiers d'être l'une des premières communes à avoir mis en place le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), instauré par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, sans pour autant grever la masse salariale.

Sans avoir à rappeler le contexte particulier de la situation sociale de La Réunion, il apparaît également important de préciser, comme le fait la Chambre dans son rapport, que la situation sociale de la Commune de Saint Paul est fragile et contrastée, avec notamment un taux de chômage qui s'élève à 33,9% et près de 35 % des ménages vivant en-deçà du seuil de pauvreté : l'Etat rappelle ainsi dans ses courriers de dotation de contrats aidés, la persistance du niveau élevé du chômage qui impose de « mobiliser avec plus de vigueur l'ensemble des outils de la politique de l'emploi en maintenant un haut niveau de déploiement des contrats aidés ».

Dans la pratique, il convient alors de rappeler que les collectivités ne disposent que peu voire pas de postes non permanents d'une durée d'un an qui permettraient de positionner des agents en contrats aidés puisque, par définition, les postes non permanents sont ceux qui ne correspondent pas à l'activité normale et habituelle de l'administration et sont alors soit des emplois permettant de faire face à un besoin occasionnel, soit des contrats d'apprentissage, soit encore des collaborateurs (de cabinet ou de groupe d'élus). Etant donné la durée minimale imposée par l'État d'une année renouvelable pour ces contrats, la Ville de Saint Paul est donc dans l'obligation de positionner les agents recrutés en contrat aidé sur des postes permanents, participant donc pleinement à l'organisation des services publics, tout en permettant d'offrir aux administrés en difficulté une voie d'insertion par le biais d'activités au service de l'intérêt général, et ce à un moindre coût pour les collectivités employeuses. **Nonobstant ces précisions, la collectivité prévoit, comme demandé par la Chambre, de présenter à l'assemblée délibérante une délibération autorisant le recours aux contrats aidés et fixant leur nombre maximum**, qui ne pourra cependant se baser que sur les besoins de l'année précédente et non sur les dotations réelles étant donné qu'elles sont aujourd'hui transmises mensuellement par l'État.

Dans son rapport, la Chambre affirme que la Commune déroge aux dispositions légales en étendant le bénéfice de la conclusion de CDI à l'ensemble des agents d'exécution (catégorie C) et cadres intermédiaires (catégorie B) dès lors que ces derniers justifient d'une durée d'engagement de 6 ans, bien que la Ville s'appuie sur une circulaire préfectorale existant depuis 2006. **Il faut cependant rappeler que, malgré le caractère non normatif de ce texte, son application a été implicitement tolérée étant donné que, depuis 2014, aucun CDI conclu pour un agent ayant réalisé 6 années de contrat de droit public n'a été contesté par le contrôle de légalité.** De plus, depuis le 6 août 2019, la nouvelle loi de transformation de la fonction publique autorise officiellement le recours au

contrat sur emplois permanents pour les agents de catégorie B et C ainsi que leur reconduction obligatoire pour une durée indéterminée, après une durée d'engagement de 6 années, ce en réponse notamment aux pratiques observées dans les collectivités territoriales de France et d'outre mer.

La Chambre relève également que la rémunération des agents contractuels à durée indéterminée de catégorie C selon un principe de carrière est irrégulière et appelle la collectivité au respect strict des conditions prévues par l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 s'agissant des rémunérations des agents contractuels. A ce sujet, je tiens à rappeler que la délibération du 24 mars 1994 adoptée par la Ville de Saint-Paul est tout simplement le fruit d'un travail de concertation des instances locales, dans les années 90, visant à offrir un statut aux emplois dits « journaliers autorisés », sur la base des principes régissant le déroulement de carrière des fonctionnaires territoriaux. Néanmoins, conformément à ce que recommande la Chambre, la Ville abrogera cette délibération pour mettre en place un système de réévaluation triennale des rémunérations bien que cela risque non seulement d'être plus aléatoire à la fois pour le personnel communal et pour le suivi de la masse salariale mais aussi plus lourd en charge administrative.

Concernant les procédures de recrutement des agents contractuels, la Ville regrette que la Chambre utilise un échantillon non représentatif pour faire son analyse puisqu'elle s'appuie essentiellement sur les recrutements de début de mandat, période pendant laquelle l'administration doit faire face, comme dans toutes les Communes de France, à un impératif de constitution rapide d'une nouvelle équipe administrative permettant d'accomplir les nouvelles politiques publiques définies pour le nouveau mandat. Depuis, la Ville de Saint-Paul s'est attachée à mettre en place et à faire respecter des procédures spécifiques de recrutement pour les agents de catégorie A et B et plus récemment, pour les agents de catégorie C afin notamment de se conformer totalement aux dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Le décret d'application relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique étant paru depuis le 19 décembre 2019, la nouvelle équipe municipale qui s'installera début juillet pourra d'ailleurs organiser son administration communale selon les principes qu'il rappelle et ceux qu'il définit.

La question de l'organisation du temps de travail constitue quant à elle un chantier d'envergure nationale auquel l'ensemble des collectivités territoriales de France doivent s'atteler, conformément à l'article 47 de la nouvelle loi de transformation de la fonction publique qui rappelle notamment que la durée annuelle du temps de travail dans la fonction publique territoriale s'élève à 1607 heures.

A ce sujet, la Ville estime que la Chambre surévalue le temps de travail non réalisé en raison de différences d'interprétation et d'appréciation de la pause méridienne et de ses modalités de décompte du temps de travail effectif eu égard la définition réglementaire du temps de travail que la Ville entend comme le temps pendant lequel l'agent est « à disposition » de son employeur. De plus, la Chambre ne s'appuie pas sur un décompte réel par service agent par agent mais sur une observation limitée sur un temps limité extrapolée à l'ensemble du personnel communal.

Il apparaît néanmoins indispensable pour la Ville d'optimiser le fonctionnement et l'organisation de ses services en faisant notamment coïncider les cycles de travail avec le travail effectif des agents : c'est pourquoi la Ville doit rapidement engager le chantier de la redéfinition de ses cycles de travail devant, à terme, faire l'objet d'une révision de son règlement intérieur et d'une délibération, au plus tard au mois de mars 2021 ce, dans le respect du dialogue social local. Ce chantier devrait d'ailleurs permettre, comme demandé par la Chambre, de mieux maîtriser le recours des services municipaux aux heures supplémentaires pour lequel la Ville reconnaît la nécessité d'améliorer le système de contrôle.

Dans ce second cahier, la Chambre consacre une partie entière à la police municipale, dans le cadre d'une enquête nationale de la Cour des comptes relative aux polices municipales pour laquelle

Saint-Paul est la seule commune d'outre-mer de l'échantillon retenu. La Chambre estime alors que les effectifs de la police sont insuffisants au regard de la population communale et des spécificités du territoire, malgré la forte progression que ce service a connu depuis 2014, avec un quasi doublement du nombre de policiers municipaux opérant sur le territoire communal. Il conviendrait donc de maintenir ces efforts de recrutement : en premier lieu pour doter le service d'un directeur de police conformément au décret n° 2006-1392 du 17 novembre 2006 portant statut particulier du cadre d'emplois des directeurs de police municipale, mais aussi dans le cadre de la poursuite de notre politique de territorialisation dont la prochaine étape pourrait être la création d'une nouvelle annexe à Bois-de-Nèfles ou au Guillaume.

Je tiens cependant à alerter la Chambre que de tels efforts ne devront cependant pas se faire au détriment des autres services publics ou encore de notre soutien aux actions de proximité portées par le secteur associatif, notamment celles inscrites dans le cadre de la prévention de la délinquance. De plus, pour ne pas alourdir encore plus la masse salariale, il conviendra également de poursuivre nos actions partenariales incarnées principalement par la Cellule de Coordination Active de Sécurité du Territoire (CCAST), issue de la convention signée entre la Mairie de Saint-Paul et la Gendarmerie nationale, et le Comité Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance (CLSPD) que nous nous attacherons à redynamiser.

Enfin, concernant l'installation d'un système de vidéoprotection, je regrette fortement qu'elle n'ait pu aboutir et ce, principalement en raison de changements dans les possibilités de financement par l'État, mais je confirme que ce projet a encore toute sa pertinence aujourd'hui.

Plus généralement, sur l'organisation générale et le pilotage des services, je tiens à rappeler que dès 2014, la Ville a souhaité mettre en place des outils de suivi via la création, notamment, de la mission Modernisation et évaluation des politiques publiques qui s'est attachée dans un premier temps à impulser la mise en place de tableaux de bord dans les domaines stratégiques des ressources humaines et des finances pour lesquels un reporting mensuel est effectué auprès du Comité de direction, comme cela a pu être constaté par la Chambre. Comme elle le préconise, la seconde étape serait alors la mise en place effective d'un contrôle de gestion à part entière, et dont les analyses permettraient cette recherche d'une plus grande efficacité indispensable dans ce contexte national de maîtrise des dépenses publiques.

A ce sujet, la Chambre prend l'exemple de la flotte de véhicules communale, dotée depuis 2016, d'un système de géolocalisation mais dont les données statistiques sont pour le moment peu exploitées. La Ville tient tout d'abord à signaler que la mise en place de ce système avait pour premier objectif de contrôler l'usage non privatif des véhicules communaux et se félicite alors du constat de la Chambre selon laquelle « les données statistiques issues des carnets de bord électroniques montrent que cette règle est globalement respectée ». Conformément aux recommandations de la Chambre, la seconde étape consiste maintenant à optimiser l'utilisation du parc, des déplacements et de l'octroi des autorisations de remisage à domicile à partir d'une analyse fine de ces données.

Enfin, nous nous devons également de souligner les nombreux points de satisfaction identifiés par la Chambre en particulier sur l'efficacité d'un certain nombre de processus, qu'il s'agisse de l'optimisation des bases fiscales communales mais aussi de l'organisation efficace des achats, de la sécurisation de notre commande publique pour laquelle aucune irrégularité n'a été pointée ou encore de la transparence du circuit d'instruction des demandes de subventions et de la dématérialisation des dossiers correspondants, facilitant, par le biais d'une application spécifique développée en interne, les contrôles, ce grâce à des systèmes d'informations opérationnels et capables de dématérialiser un nombre croissant de procédures !

Monsieur le Président, conformément à l'article L243-5 permettant au destinataire du rapport d'observations définitives, dans un délai d'un mois, d'adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite, je souhaitais apporter ces compléments d'information.

Pour conclure, je tiens, encore une fois, à saluer le travail constructif de la Chambre qui, j'en suis certain, constituera une base solide pour la rédaction de la nouvelle feuille de route qui guidera les actions de la nouvelle équipe municipale et de l'administration en charge de mettre en œuvre les politiques publiques de la mandature 2020-2026.

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

Le Maire

Joseph SINIMALE





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

Chambre régionale des comptes La Réunion et Mayotte
44 rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex