Chambre régionale des comptes
Île-de-France

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SAINT-DENIS

(Seine-Saint-Denis)

Exercices 2016 et suivants

Observations
délibérées le 6 février 2024

13, rue Cambon ▪ 75100 PARIS CEDEX 01 ▪ T +33 1 42 98 95 00 ▪ www.ccomptes.fr

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE **4**
RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE **6**
PROCEDURE **7**
OBSERVATIONS **8**
1 PRESENTATION GENERALE **8**
2 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE **10**
2.1 Une qualité et une fiabilité de l'information comptable toujours perfectibles 10
2.1.1 Des désordres comptables anciens toujours non résolus 10
2.1.2 Un délai global de paiement qui excède régulièrement le plafond légal 10
2.1.3 Un rattachement des charges et des produits à l'exercice en progrès 11
2.1.4 Des provisions non-systématiques et d'un montant sous-estimé 11
2.1.5 Des immobilisations en cours insuffisamment apurées 13
2.1.6 Des amortissements sous-évalués 13
2.1.7 Des opérations à classer globalement maîtrisées 14
2.1.8 Un inventaire difficile à construire et à exploiter 14
2.1.9 Des relations avec le poste comptable qui pourraient être plus étroites 15
2.2 Une qualité de l'information financière et budgétaire satisfaisante 15
2.2.1 Des obligations réglementaires globalement respectées 15
2.2.2 Une publicité des documents budgétaires et financiers qui les rend facilement accessibles 15
2.2.3 Des orientations stratégiques définies, tant dans les objectifs que dans les moyens pour les atteindre 15
2.2.4 Un bilan de l'exécution budgétaire antérieure à mieux intégrer au débat 16
3 UNE SITUATION FINANCIERE GLOBALEMENT SAINE MAIS QUI DEMEURE FRAGILE **17**
3.1 L'organisation de la fonction financière 17
3.1.1 Un positionnement au sein d'une direction générale des ressources et du pilotage 17
3.1.2 Des outils au service de la stratégie financière 18
3.2 Un fonctionnement orienté vers l'identification et la maîtrise des coûts 18
3.2.1 Des recettes de fonctionnement quasiment stables 18
3.2.2 Des dépenses de fonctionnement maîtrisées 19
3.2.3 Une performance globale qui se dégrade légèrement sous l'effet des facteurs conjoncturels 19
3.2.4 Des situations atypiques pas toujours correctement prises en compte 20
3.3 Les investissements et leur financement 21
3.4 Une dette assainie mais dont le niveau laisse peu de marges de manœuvre 23
4 LA MISE EN PLACE DE LA GRATUITE POUR LES USAGERS DANS LA RESTAURATION SCOLAIRE **24**
4.1 Présentation du dispositif 24
4.1.1 Historique 24

4.1.2 Présentation et mise en place du dispositif 24
4.1.3 Un contexte particulier 26
4.2 Une évaluation du coût qui ne peut être qu'approchée 26
4.2.1 Le paiement d'un forfait, condition nécessaire afin de ne pas perdre la subvention de la caisse d'allocations familiales 26
4.2.2 Les coûts directs 27
4.2.3 Des coûts indirects correctement identifiés 27
4.2.4 Étude des coûts qui doivent être imputés à l'instauration de la gratuité 28
4.3 Un bilan conforme aux prévisions initiales 29
4.3.1 Des inscriptions en hausse, atténuées par une baisse concomitante de la démographie scolaire 29
4.3.2 L'effet spécifique de cette réforme 30
4.4 Quelques limites marginales au projet, dont certaines peuvent être corrigées 31
5 DES PROGRES DANS LES SUBVENTIONS VERSÉES AUX ASSOCIATIONS QUI RESTENT A CONSOLIDER 32
5.1 L'organisation de la commune dans son soutien aux associations 32
5.1.1 Une organisation du soutien aux associations organisée entre pilotage et appui par un service *ad hoc* et une gestion de proximité 32
5.1.2 Une procédure d'instruction classique récemment renforcée 32
5.1.3 Le déploiement d'un nouvel outil à destination des associations 34
5.1.4 Renforcer la stratégie et structurer le contrôle : des projets qui restent à engager 34
5.2 Un volume des subventions en numéraire inférieur à la moyenne de la strate et des subventions en nature qui ne sont toujours pas valorisées 35
5.2.1 Le montant des subventions versé aux associations est inférieur de près de moitié au montant moyen versé par les communes de la strate 35
5.2.2 Une tendance à la baisse des subventions en numéraire expliquée par une régularisation de situations antérieures et le nombre élevé d'actions réalisées en régie 36
5.2.3 Une concentration des subventions dans un nombre réduit de secteurs et un petit nombre d'associations 36
5.3 Une valorisation des concours qui demeurent problématique 37
5.3.1 Des subventions en nature non-valorisées 37
5.3.2 Des engagements non-tenus jusqu'à ce jour 37
6 L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE 38
6.1 Un habitat particulièrement dégradé 38
6.1.1 Définition de l'habitat indigne et tableau local 38
6.1.2 Des causes multiples, des conséquences qui peuvent être dramatiques 40
6.1.3 L'action municipale et ses limites 40
6.2 Des moyens importants consacrés à cette politique 41
6.2.1 Une augmentation significative des moyens humains dédiés 41
6.2.2 Des moyens financiers augmentés 42
6.2.3 Une intensification du travail partenarial 43
6.3 Le bilan de la lutte contre l'habitat indigne 44
6.3.1 Un plan ambitieux 44

6.3.2 Des effets réels 44
6.3.3 Une résorption structurellement lente de l'habitat indigne 45
ANNEXES 46

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Saint-Denis sur la période 2016 à 2022.

Fiabilité des comptes

Le précédent rapport, rendu public en 2017, relevait des problèmes de fiabilité des comptes. Même si des travaux ont été engagés, ils sont encore insuffisants pour réduire les désordres comptables qui avaient été constatés. Certains se sont même aggravés. Ainsi, les comptes d'immobilisations en cours ne sont pas régulièrement apurés et faussent par conséquent le niveau des amortissements des immobilisations. De même, certaines provisions ne couvrent pas le risque financier encouru par la commune, comme celles passées pour les créances compromises, d'un montant élevé, ce qui gonfle artificiellement son résultat comptable.

L'état de l'actif et l'inventaire ne concordent pas, aucun de ces deux documents n'étant fiables. De ce fait, les comptes de la commune appellent de nombreuses réserves, qui sont préoccupantes compte-tenu du passage au compte financier unique, et de la création d'une commune nouvelle avec Pierrefitte-sur-Seine.

En revanche, l'information budgétaire est détaillée et complète.

Analyse financière

La situation financière de la commune est satisfaisante, avec une performance de gestion préservée malgré une conjoncture inflationniste défavorable. La commune a réussi à maintenir le niveau de ses recettes de fonctionnement et à maîtriser ses charges de fonctionnement, mais son épargne nette se dégrade légèrement, du fait de difficultés comme la prégnance de l'habitat indigne et la précarité économique d'une partie de la population.

Contrairement à ce qu'elle souhaitait, la commune a dû décaler des investissements à la suite des réorganisations des services liées au changement de mandat, et au décalage du lancement des chantiers programmés, comme ceux concernant les écoles. À terme, elle souhaite atteindre un volume de 50 M€ consacrés aux dépenses d'équipement.

La commune compte suivre cette trajectoire en stabilisant son épargne brute à 8 % de ses produits de gestion et en portant sa capacité de désendettement à huit ans. La dette est saine mais son niveau actuel ne permet pas, si la commune tient à respecter les objectifs qu'elle s'est assignés, d'assurer le financement des investissements à la hauteur de ses ambitions, avec un écart entre les financements annoncés et ceux disponibles de l'ordre de 10 M€ par an à compter de 2025.

L'atteinte de ses objectifs d'investissement ne pourra pas se faire sans de nouvelles économies en fonctionnement, passant par exemple par une intégration plus poussée avec l'établissement public territorial Plaine Commune.

La mise en place de la gratuité dans la restauration scolaire

La gratuité de la restauration scolaire pour les usagers a commencé à être déployée, par phases, depuis la rentrée 2021. Actuellement, les écoles publiques maternelles, les CP, les classes ULIS et les CE1-CE2 bénéficient de cette mesure, avant les CM1-CM2 qui en bénéficieront à compter de la rentrée 2024.

Cette mesure a été réalisée rapidement et sans dysfonctionnement majeur malgré une mise en œuvre opérationnelle complexe.

Le coût de cette mesure apparaît supportable pour la commune, avec un coût complet estimé par la chambre, en année pleine, à 3,4 M€, comprenant les pertes de recettes de la tarification et les coûts indirects liés aux agents supplémentaires nécessaires. Les autres coûts indirects, liés aux infrastructures, ne peuvent être imputés à cette réforme.

Malgré le faible recul disponible, on observe une augmentation de la fréquentation de la restauration scolaire, dont l'effet est atténué par la baisse, sans doute provisoire, de la population scolaire. Si les objectifs sociaux sont atteints, le volet éducatif nécessite d'être construit en partenariat avec l'Éducation nationale.

Les subventions aux associations

Les subventions aux associations ont été examinées. La commune a réalisé des progrès dans l'instruction des subventions, par le déploiement d'un nouvel outil qui uniformise leurs critères et leurs conditions d'attribution. L'examen des subventions versées démontre qu'elles sont de plus en plus concentrées sur un nombre réduit d'associations couvrant principalement deux domaines, la culture et le sport. La commune ne valorise pas ses aides en nature, dont le montant peut se révéler élevé.

La lutte contre l'habitat indigne

Si la politique de lutte contre l'habitat indigne est ancienne à Saint-Denis, elle a été renforcée avec un plan d'action détaillé et convaincant.

Pour autant, malgré la hausse des arrêtés de péril et d'insalubrité ainsi que des travaux réalisés d'office, l'augmentation des sanctions envers les propriétaires indélicats et les moyens financiers considérables mobilisés par les différentes parties prenantes, la politique de requalification de l'habitat est longue à porter ses fruits.

À l'issue de son contrôle des comptes et de la gestion, la chambre formule quatre recommandations dont une concerne la régularité, les trois autres visant à améliorer la performance de la gestion.

« Les observations et recommandations formulées par la chambre régionale des comptes Île-de-France auprès des ordonnateurs des organismes contrôlés font l'objet d'une procédure contradictoire qui leur permet de faire connaître leur analyse et de présenter leurs observations. Dès lors, la divulgation, par quelque personne que ce soit, des présentes observations provisoires, qui conservent un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire, en application de l'article L. 241-4 du code des juridictions financières (CJF), serait préjudiciable au bon déroulement de la procédure et à la bonne information des citoyens par la chambre régionale des comptes. »

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE ET DE PERFORMANCE

La chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

La recommandation de régularité :

Recommandation régularité 1 : Apurer les comptes d'immobilisations en cours conformément à l'instruction budgétaire et comptable en vigueur, et adapter les amortissements aux immobilisations ainsi réévaluées. 13

Les recommandations de performance :

Recommandation performance 1 : Maintenir les provisions pour risque à la hauteur de la réalité des risques contentieux et de non recouvrement des créances. 12

Recommandation performance 2 : Engager sans délai un travail de fiabilisation de l'inventaire et des comptes en lien avec le comptable public. 14

Recommandation performance 3 : Valoriser les subventions en nature aux associations dans les conventions. 38

PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Saint-Denis.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa 2ème section a adopté un rapport d'observations provisoires le 23 août 2023.

Le rapport d'observations provisoires a été notifié à la commune de Saint-Denis le 15 novembre 2023. Celle-ci-y a répondu par un courrier du 11 décembre 2023 enregistré au greffe le 15 décembre.

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France, délibérant en sa 2ème section a adopté le présent rapport d'observations définitives le 6 février 2024.

« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

OBSERVATIONS

1 PRESENTATION GENERALE

La commune de Saint-Denis est située à l'ouest du département de Seine-Saint-Denis et au nord de Paris, dont elle est limitrophe. C'est la commune la plus peuplée du département et la troisième d'Île-de-France avec 112 982 habitants[1].

Elle est sous-préfecture de département et appartient à l'établissement public territorial (EPT) « Plaine Commune » depuis le 1er janvier 2016[2]. M. Mathieu Hanotin en est maire depuis les élections municipales de 2020[3]. Il est également président de l'EPT Plaine Commune.

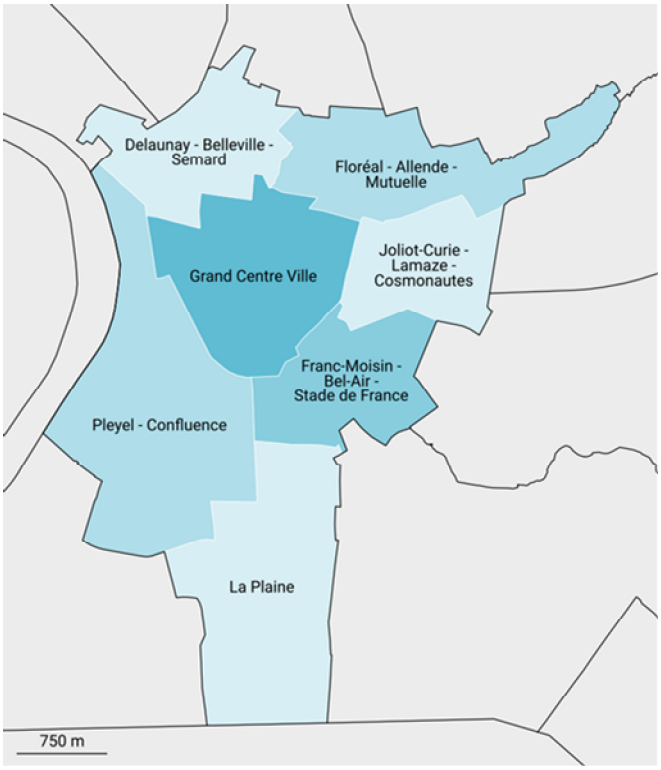
Sa population est jeune, les tranches d'âge des 0-14 ans et 15-29 ans représentent à elles deux 45 % de la population (contre 35,4 % au plan national). Ceci induit des besoins importants en équipements, notamment dans les domaines de l'éducation (écoles), du sport et des loisirs.

La précarité économique de ses habitants est une autre donnée importante du territoire, avec des indicateurs plus dégradés qu'au niveau départemental, alors que le département de Seine-Saint-Denis est déjà le plus pauvre de France continentale. Ainsi, le taux de pauvreté des habitants de la commune atteint 35 %[4] et le taux de chômage 22,1 %[5].

La commune de Saint-Denis compte 7 quartiers très contrastés avec des dynamiques divergentes. Le quartier de La Plaine a connu un véritable essor à la suite de l'implantation du Stade de France et de nombreux sièges sociaux de grands groupes[6]. Le quartier Pleyel-Confluence se transforme sous l'impulsion du village olympique en cours d'achèvement et de la passerelle Pleyel. En revanche, le cœur de ville et les autres quartiers ne connaissent pas la même dynamique. La commune compte 8 quartiers prioritaires « politique de la ville », regroupant 79 761 habitants en 2018[7], soit plus de 70 % de la population communale.

[1] Population légale au 1er janvier 2021, données DGFIP, comptes individuels des communes.
[2] Lui-même successeur de la communauté d'agglomération Plaine-commune, sans changement de périmètre.
[3] Prédécesseurs : M. Didier Paillard jusqu'en décembre 2016 et M. Laurent Russier jusqu'au 4 juillet 2020.
[4] Données Insee 2019 : taux de pauvreté Saint-Denis : 35 %, département 93 : 27,6 %, France métropolitaine :15,5 %.
[5] Données Insee 2020 : taux de chômage Saint-Denis : 22,1 %, département 93 : 17,9 %, France entière : 13,4 %.
[6] Les groupes suivants ont leur siège social à Saint-Denis : SNCF, Veolia, SFR, Generali, BNP Paribas, Darty, Ubisoft.
[7] SIG Politique de la ville de l'agence nationale de cohésion des territoires.

Carte n° 1 : Quartiers de Saint-Denis



Source : Wikipedia

Par ailleurs, la commune est aussi fortement concernée par la question de l'habitat indigne, défini dans la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Aux termes de cette loi « constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé ». La proportion du parc privé potentiellement indigne est de 30 %, soit environ 6 000 logements[8] ; ce qui fait, qu'en proportion, la commune de Saint-Denis est la plus concernée par ce problème en France continentale.

La commune de Saint-Denis accueille régulièrement de grands événements sportifs, comme les matchs de la coupe du monde de rugby de 2023, dont la finale, ainsi que de nombreuses épreuves des JO de Paris 2024, notamment au Stade de France et au bassin olympique en cours de construction sur son territoire.

Au cours du contrôle, le 20 avril 2023, les maires de Saint-Denis et de Pierrefitte-sur-Seine ont officialisé leur volonté de créer une commune nouvelle à compter du 1er janvier 2025. La chambre rappelle que la fusion de communes nécessite aussi au préalable une déclaration d'intention commune des deux assemblées délibérantes.

[8] L'habitat indigne aux portes de Paris : le cas de Saint-Denis, entre idéal et realpolitik, Article de Mathilde Costil paru dans la revue Hérodote, 2016 : 3 (n° 162).

2 LA QUALITE DE L'INFORMATION COMPTABLE ET FINANCIERE

2.1 Une qualité et une fiabilité de l'information comptable toujours perfectibles

2.1.1 Des désordres comptables anciens toujours non résolus

Le rapport de 2017 relevait de nombreux désordres comptables, notamment :

- un inventaire communal incomplet,
- un état de l'actif incomplet et peu lisible,
- des immobilisations en cours non intégrées,
- des amortissements insuffisants,
- des provisions très faibles pour des restes à recouvrer anciens.

Six ans après, la situation n'a que peu évolué, et s'est même dégradée pour les immobilisations en cours et les créances compromises. La fiabilité des données comptables est très approximative, avec de nombreux écarts entre les données des comptes de gestion, des comptes administratifs, des documents budgétaires et des documents d'inventaire de la commune.

2.1.2 Un délai global de paiement qui excède régulièrement le plafond légal

L'article R. 2192-10 du code de la commande publique dispose que « le délai de paiement prévu à l'article L. 2192-10 est fixé à trente jours pour les pouvoirs adjudicateurs ».

À Saint-Denis, ce plafond du délai global de paiement (DGP) des fournisseurs est régulièrement dépassé pour ce qui concerne l'ordonnateur, sur quatre exercices sur six :

Tableau n° 1 : Évolution du délai global de paiement

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DGP	27,2	33,4	44,3	45,1	31,3	22,9	ND
dont délai comptable	5,7	8,5	8,6	10	5,1	4,3	ND
dont délai ordonnateur	21,5	24,9	35,7	35,1	26,2	18,6	22,7

Source : comptable

Ce délai global de paiement, même s'il s'est amélioré sur la période récente, demeure erratique. Les délais excessifs se concentrent actuellement sur le début de l'année (55,2 jours en janvier 2020 et 40,6 jours en 2021), conséquence d'une clôture de l'exercice assez tôt dans l'année. La commune a transmis d'autres chiffres du DGP issus de son système d'information, mais qui ne recoupent pas ceux du comptable, qui seuls font foi.

Sur la totalité des mandats de 2016-2022, seuls 64,1 % sont payés à moins de 20 jours par l'ordonnateur.

Une clôture de l'exercice financier plus tardive serait de nature à pérenniser la récente amélioration. La balance des comptes indique par ailleurs que la commune ne paie pas régulièrement les intérêts moratoires dus,[9] paiement pourtant obligatoire.

[9] Intérêts moratoires sur la période : en 2016 : 30 663 € et en 2018 : 61 €. Aucun intérêt moratoire n'a été payé sur les autres exercices.

2.1.3 Un rattachement des charges et des produits à l'exercice en progrès

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice permet de s'assurer du respect des principes d'indépendance des exercices et d'annualité du budget. Le tableau ci-dessous montre que le niveau de rattachement des charges et des produits est satisfaisant et s'améliore sur la période. Ceci fiabilise le résultat, les rattachements ne représentant plus que 12,3 % du résultat, contre 37,6 % par exemple en 2016.

Tableau n° 2 : Rattachements des charges et des produits

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Charges de gestion	200 718 117	202 496 734	203 222 595	207 022 719	205 984 358	208 288 448	210 077 074
Charges rattachées en % des charges de gestion	***2,9***	***3,7***	***3,8***	***1,9***	***0,9***	***1,2***	***1,8***
Produits de gestion	229 383 472	225 220 604	227 720 749	227 810 730	225 849 469	231 170 606	235 404 772
Produits rattachés en % des produits de gestion	***6,0***	***5,6***	***5,7***	***3,7***	***1,9***	***3,1***	***2,5***
Différence (produits - charges rattachées)	8 065 458	5 185 972	5 158 270	4 389 857	2 551 349	4 767 917	2 049 405
Différence produits et charges rattachés/ (produits + charges de gestion/2)	***3,8***	***2,4***	***2,4***	***2,0***	***1,2***	***2,2***	***0,9***
Résultat de l'exercice	21 435 819	14 189 405	18 367 906	16 699 486	13 208 477	16 689 697	16 632 005
Différence en % du résultat	***37,6***	***36,5***	***28,1***	***26,3***	***19,3***	***28,6***	***12,3***

Source : comptes de gestion

2.1.4 Des provisions non-systématiques et d'un montant sous-estimé

L'étude des comptes de gestion a permis de relever des dotations aux provisions atypiques, erratiques, et marquées par des reprises de provisions davantage que par des dotations, à l'exception du dernier exercice clos.

Tableau n° 3 : Dotations aux provisions

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
- Dotations nettes aux provisions	0	- 120 390	0	- 208 672	0	- 19 512	1 500 000	0

Source : comptes de gestion

Or, les articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) disposent que les communes doivent inscrire à leur budget des provisions, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, ou pour des créances fortement compromises. Ces provisions sont obligatoires et doivent faire l'objet d'une délibération, permettant à l'assemblée délibérante de mesurer le risque financier pour la commune. L'absence de provisions annuelles ne signifie pas pour autant que la commune n'a pas de fonds sur ses comptes de provisions (le stock), mais que leur alimentation se fait par à-coups, ce qui fausse l'information budgétaire. Par ailleurs, l'examen des comptes de provisions montre que celles-ci sont sous-estimées, notamment par rapport aux créances fortement compromises.

Tableau n° 4 : Montant des comptes de provisions

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total prov. pour risques et charges au 31/12 au CA	182 390	448 809	266 419	266 419	0	1 960 098

Source : comptes administratifs

Si les provisions pour litiges sont documentées et correctement évaluées, celles pour les créances fortement compromises sont notablement sous-estimées. En effet, même si le total des créances tend à baisser pendant la période sous revue, la part relative des créances contentieuses, et donc davantage susceptibles d'être compromises, augmente très sensiblement passant de 50 % en 2017 à 62 % en fin de période contrôlée.

Tableau n° 5 : Évolution des créances par typologie

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution. 2022/2017 (en %)
Total des créances	**14 518 751**	**14 268 723**	**14 155 386**	**13 215 269**	**12 210 527**	**11 858 708**	- 18
dont créances contentieuses	*7 192 353*	*8 300 122*	*8 540 683*	*7 544 736*	*6 877 364*	*7 301 483*	- 1
part des créances amiables (en %)	50	42	40	43	44	38	
part des créances contentieuses (en %)	50	58	60	57	56	62	

Source : comptes de gestion

Ce niveau important de créances est notamment dû aux activités périscolaires. En effet, les familles rencontrent des difficultés, soit pour les payer, soit pour renseigner ou actualiser correctement les renseignements nécessaires à l'établissement de leurs factures (notamment le quotient familial). Ceci se traduit par un fort volume de titres contestés. Le déploiement de la gratuité pour les usagers dans la restauration scolaire devrait permettre de prolonger cette baisse des créances.

Le tableau ci-dessous permet aussi d'approcher le bon niveau de provisionnement des créances compromises. En effet, les créances de faibles montants et de plus de cinq ans ont peu de chances d'être recouvrées, et ce malgré les diligences effectuées par le comptable public.

Selon que l'on prenne comme assiette le total des créances ou les seules créances contentieuses, l'application de cette règle devrait conduire la commune à provisionner entre 1,1 et 1,8 M€ par an pour ces créances sérieusement compromises. En 2022, la commune aurait ainsi dû provisionner 1,8 M€. La provision passée en 2022 de 1,96 M€ constitue une remise à niveau crédible, mais devra être pérennisée et actualisée pour refléter les risques financiers réels de la commune. Les admissions en non-valeur devraient, en bonne gestion, être couverte par les provisions de créances compromises. Or, sur la période, elles sont, sauf en 2022, supérieures à ces provisions. Le maintien dans les comptes de ces créances compromises qui constituent des recettes incertaines vient équilibrer des dépenses réelles, ce qui fausse le résultat des exercices de la commune.

Tableau n° 6 : Évolution des admissions en non-valeur et créances éteintes

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ANV	400 000	362 498	350 000	350 000	340 331	462 848	375 000
Créances éteintes	44 962	64 258	61 229	31 129	9 854	8 693	19 064

Source comptes de gestion

Recommandation performance 1 : Maintenir les provisions pour risque à la hauteur de la réalité des risques contentieux et de non recouvrement des créances.

2.1.5 Des immobilisations en cours insuffisamment apurées

L'instruction budgétaire et comptable M14 en vigueur dispose que le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice, et que, lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231[10] et 232[11] sont virées au compte 21 « immobilisations corporelles » par opération d'ordre non budgétaire. Or, l'examen de la balance des comptes montre que ce compte 23 n'est pas apuré par virement au compte 21. En effet, les immobilisations en cours, déjà anormalement élevées en 2016 (146,6 M€) s'élèvent à 177,3 M€ en 2022.

Un document issu du système d'information financière de la commune, nonobstant la discordance des chiffres avec la balance des comptes, permet de noter ce transfert insuffisant des immobilisations en cours vers les immobilisations corporelles de la commune. Ainsi, au 31 décembre 2021, le total de la valeur nette du compte 21 (immobilisations corporelles) s'élevait à 208,2 M€ contre 135,3 M€ pour les immobilisations en cours. Selon la commune les immobilisations en cours représenteraient 65,2 % des immobilisations corporelles, ce qui est rigoureusement impossible, sauf à ce que le compte 23 ne soit pas régulièrement apuré. Même en prenant les données plus fiables des comptes de gestion, en 2023, les immobilisations en cours (179,3 M€) représentent 26,1 % des immobilisations corporelles totales (685,8 M€).

Ce transfert insuffisant des immobilisations en cours vers les immobilisations corporelles aboutit à surestimer le résultat comptable des exercices en cause. La commune s'est engagée à poursuivre des travaux qu'elle indique avoir engagé en 2017, à la suite des observations précédentes de la chambre. Toutefois la chambre constate que depuis cette date, le stock d'immobilisations en cours a augmenté.

2.1.6 Des amortissements sous-évalués

Cette minoration des immobilisations corporelles (amortissables) par non-transfert des immobilisations en cours (non amorties), conduit à minorer et à sous-évaluer les amortissements réalisés par la commune. L'addition des immobilisations corporelles et des immobilisations en cours permet de mesurer l'ordre de grandeur des immobilisations sous-évaluées. Il convient également de noter que cette minoration des amortissements surévalue le résultat de la commune.

Tableau n° 7 : Amortissement des immobilisations (en brut)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dotation aux amortissements des immobilisations	5 070 668	5 005 565	3 837 744	3 390 558	3 583 953	3 847 633	5 093 441
Immobilisations corporelles	494 379 997	528 679 462	552 490 981	565 965 919	574 690 224	612 022 659	625 805 517
Immobilisations corporelles en cours	148 507 674	139 531 781	144 221 251	160 947 502	170 284 199	176 423 242	179 289 683
immos en cours + immos corporelles	*642 887 672*	*668 211 244*	*696 712 232*	*726 913 421*	*744 974 423*	*788 445 901*	*805 095 199*

Source : comptes de gestion

Recommandation régularité 1 : Apurer les comptes d'immobilisations en cours conformément à l'instruction budgétaire et comptable en vigueur, et adapter les amortissements aux immobilisations ainsi réévaluées.

[10] Immobilisations corporelles en cours.
[11] Immobilisations incorporelles en cours.

2.1.7 Des opérations à classer globalement maîtrisées

Les opérations à classer en recettes comme en dépenses apparaissent globalement maîtrisées, à l'exception notable de l'exercice 2022 pour les recettes, du fait d'un emprunt souscrit en 2022, non mobilisé et inscrit sur un compte d'attente.

Tableau n° 8 : Opérations à classer en recettes et en dépenses

Opérations à classer ou à régulariser	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Recettes à classer ou à régulariser	2 505 260	3 835 447	3 820 811	891 912	3 903 577	5 037 847	35 474 915
Produits de gestion	229 383 472	225 220 604	227 720 749	227 810 730	225 849 469	231 170 606	235 404 772
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	***1,1***	***1,7***	***1,7***	***0,4***	***1,7***	***2,2***	***15,1***
Dépenses à classer ou à régulariser	55 731	400 051	141 489	715 684	24 581	- 2 564	- 72 115
Charges de gestion	200 718 117	202 496 734	203 222 595	207 022 719	205 984 358	208 288 448	210 077 074
Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	***0,0***	***0,2***	***0,1***	***0,3***	***0,0***	***0,0***	***0,0***

Source : comptes de gestion

2.1.8 Un inventaire difficile à construire et à exploiter

La commune dispose, via son système d'information financière, d'un inventaire comptable de ses actifs, mais qui ne correspond pas à un inventaire physique de ses biens, indiquant systématiquement l'état, la localisation et disposant d'un moyen d'identification du bien. En croisant les données transmises par l'ordonnateur avec celles figurant dans l'état de l'actif tenu par le comptable public, on observe que, compte à compte, les valeurs d'acquisition, les amortissements et donc les valeurs nettes ne concordent pas, sauf pour le compte 202 « Frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre ».

Les montants de l'état de l'actif et de l'inventaire de la commune diffèrent. La synthèse de l'inventaire comptable de la commune identifie, au 31 décembre 2021, 570,5 M€ d'actifs, alors que l'état de l'actif du comptable public, à la même date, en recense 864,6 M€. Le rapprochement des deux documents est difficile. En effet, il n'existe pas de numéro d'inventaire par mandat, permettant au comptable public de relier clairement un bien et un montant dès l'édition du mandat.

Le procès actuel est inefficace et engendre une partie des désordres comptables constatés. Il convient que l'ordonnateur transmette, sur un bordereau unique, tous les éléments des nouveaux actifs acquis par la commune. Les entretiens avec le comptable public ont confirmé les lacunes de l'inventaire, avec des biens figurant dans l'actif alors qu'ils devraient en être sortis, et d'autres qui n'y figurent pas.

Un travail a été engagé pour un suivi de l'actif, qui s'est amélioré depuis 2014, sans résoudre complètement les lacunes plus anciennes. Cette fiabilisation de l'inventaire et sa mise en cohérence avec l'état de l'actif revêt une importance majeure, dans la perspective du passage au compte financier unique, mais surtout dans celle de la création d'une commune nouvelle avec Pierrefitte-sur-Seine.

Les désordres comptables ayant des incidences, non seulement sur la fiabilité des comptes, mais aussi sur le résultat, il convient que la commune engage, en lien avec le comptable public, un travail de fiabilisation de ses comptes. La chambre constate que, dans sa réponse, la commune minimise l'importance et la pertinence de ce travail.

Recommandation performance 2 : Engager sans délai un travail de fiabilisation de l'inventaire et des comptes en lien avec le comptable public.

2.1.9 Des relations avec le poste comptable qui pourraient être plus étroites

Deux comptables publics se sont succédés sur la période contrôlée : M. Jean-Luc Decobert du 30 juillet 2015 au 30 septembre 2018 et M. Bernard Bouchut à compter du 1er octobre 2018.

Depuis 2017, il n'existe plus de convention entre la commune et le poste comptable. La commune a indiqué travailler avec le comptable à une nouvelle convention dont la signature est prévue en 2023. La précédente convention de services comptable et financier avait été conclue en 2015 et couvrait la période 2015-2017.

Le comptable pourrait être plus étroitement associé à certains processus : par exemple, il estime que le déploiement du prélèvement plutôt que de la facturation ex-post de certaines activités, notamment dans le périscolaire, permettrait de réduire d'environ 30 % le taux de créances compromises, mais cette piste est actuellement écartée par la commune. La commune pourrait également profiter de l'appui et de l'expertise des nouveaux conseillers aux décideurs locaux[12] déployés par la direction générale des finances publiques (DGFiP).

2.2 Une qualité de l'information financière et budgétaire satisfaisante

2.2.1 Des obligations réglementaires globalement respectées

L'article L. 2312-1 du CGCT dispose que la commune doit organiser un débat sur les orientations budgétaires (DOB) de l'exercice dans un délai de deux mois précédant le vote du budget primitif, sur la base de rapports d'orientation budgétaire (ROB) détaillés. La commune respecte ces dispositions, que ce soit dans le calendrier et le contenu de ces documents, à l'exception des données sur l'absentéisme, qui devront, à l'avenir, être complétées.

2.2.2 Une publicité des documents budgétaires et financiers qui les rend facilement accessibles

Afin de permettre aux citoyens de disposer d'informations financières claires et lisibles, le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 précise les modalités de mise en ligne des documents d'information financière, prévue à l'article L. 2313-1 du CGCT.

La commune respecte ces textes en mettant en ligne sur son site internet, via un onglet facilement accessible dès la page d'accueil, tous les documents prévus dans l'article précité.

2.2.3 Des orientations stratégiques définies, tant dans les objectifs que dans les moyens pour les atteindre

Les ROB sont aujourd'hui plus précis en ce qui concerne la stratégie financière élaborée pour atteindre les objectifs du projet de mandature. Ainsi, la stratégie globale, consistant à assainir « la situation budgétaire de la collectivité en limitant les dépenses de gestion, pour garantir une capacité d'autofinancement visant à assumer une politique d'investissement ambitieuse » (cf. ROB 2023), tient compte des éléments contextuels comme l'inflation des prix de l'énergie qui induit, selon l'hypothèse retenue, une dépense supplémentaire évaluée entre 3,3 M€ et 6,9 M€.

[12] Le conseiller aux décideurs locaux | collectivites-locales.gouv.fr

La trajectoire financière prévoit de « dégager une marge d'autofinancement des investissements, via une épargne brute courante supérieure à 8 % des recettes réelles de fonctionnement, (de) maintenir le ratio d'endettement autour de huit ans facilitant l'accès au financement par l'emprunt des investissements ; (de) stabiliser l'évolution des dépenses de fonctionnement et (de) contenir la progression de la masse salariale. » Le ROB 2023 présente un plan d'actions, reflet du plan de mobilisation des moyens financiers, de la direction générale des ressources.

Parmi les actions décrites, on peut citer, par exemple :

- des réformes de l'organisation des services permettant de contenir la hausse de la masse salariale (prévention de l'absentéisme, emploi des agents reclassés, cycles de travail et cycles horaires) ;
- des réformes du mode de gestion (externalisation ou réinternalisation des services selon leurs coûts, transfert de certains équipements à l'EPT) ;
- la diversification des activités dans les locaux municipaux (développement des multi-activités ou des services, réflexion sur des services mobiles pour aller à la rencontre des usagers et limiter des lieux physiques sous-fréquentés) ;
- des actions de sobriété énergétique.

La partie sur l'endettement est également complète, même si l'hypothèse d'un renchérissement des coûts du crédit, et, partant, la réduction de la marge de manœuvre de la commune pour recourir à l'emprunt et financer ses investissements, n'est pas assez prise en compte.

2.2.4 Un bilan de l'exécution budgétaire antérieure à mieux intégrer au débat

Ces documents d'orientation budgétaire se concentrent exclusivement sur la prospective de l'année à venir, sans faire un bilan, même rapide, des exercices précédents. La mise en perspective pluriannuelle des engagements pris et des actions effectivement réalisées donnerait plus de poids aux documents d'orientation budgétaire.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La qualité de l'information comptable de la commune pâtit de nombreuses scories historiques, dues à des changements de normes comptables, à des bascules dans de nouveaux systèmes d'information comptables ou à des créations d'établissements publics, pas encore corrigées. Il reste donc un stock de comptes qui affichent un solde atypique. Même si quelques actions ont été entreprises pour fiabiliser la comptabilité, elles demeurent à ce jour insuffisantes d'autant que, en flux, certains comptes d'attente ou transitoires ne sont toujours pas utilisés correctement, avec, par exemple, un transfert insuffisant des immobilisations en cours vers les immobilisations corporelles. Il s'ensuit un niveau d'amortissement qui ne reflète pas la réalité des actifs de la commune, et interdit tout pilotage de ces actifs par les comptes. L'inventaire n'est ni exhaustif, ni correctement actualisé, et ne fait pas le lien avec un réel inventaire physique. L'interface ordonnateur-comptable de ce point de vue, est largement perfectible, avec, par exemple, des mandats qui ne comportent toujours pas de numéros d'inventaire. En l'état, les comptes de la commune appellent des réserves substantielles, et un intense travail de fiabilisation, dans la double perspective du passage au compte financier unique et de la création d'une commune nouvelle avec la commune de Pierrefitte-sur-Seine.

3 UNE SITUATION FINANCIERE GLOBALEMENT SAINE MAIS QUI DEMEURE FRAGILE

3.1 L'organisation de la fonction financière

3.1.1 Un positionnement au sein d'une direction générale des ressources et du pilotage

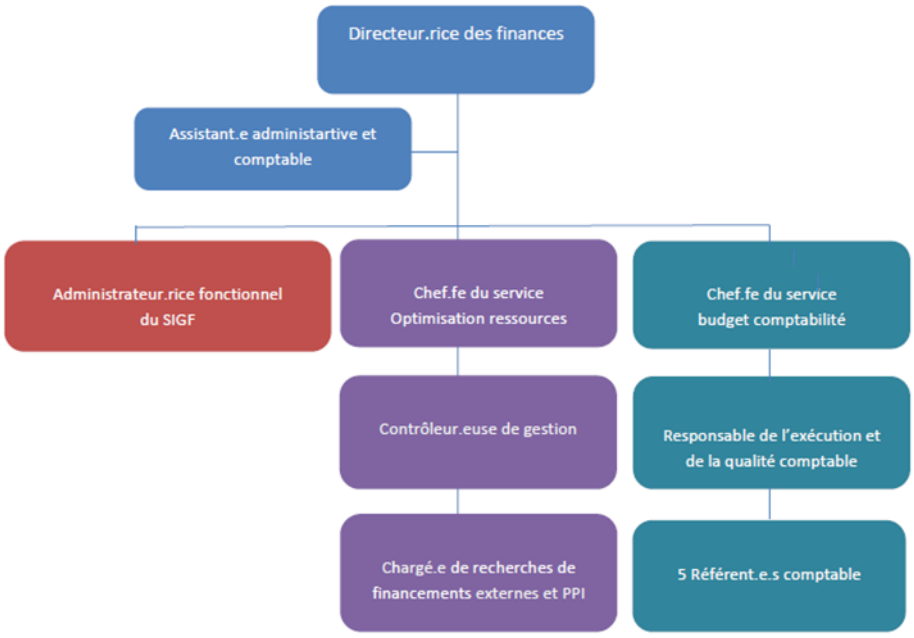
La commune de Saint-Denis ne dispose que d'un budget principal. Les analyses qui suivent porteront sur les exercices 2016 et suivants selon les données disponibles.

Les services de la commune utilisent pour le budget, la comptabilité, les marchés publics et bientôt les subventions, le logiciel financier e-SEDIT GF de Berger-Levraut, interfacé avec le logiciel de gestion des ressources humaines, Pléïades de Sopra.

La direction des finances est l'une des directions de la direction générale des ressources et du pilotage, qui comprend également la direction des ressources humaines, la direction des achats et des moyens généraux, la direction des systèmes d'information mutualisés et celle des relations avec les usagers. De ce fait, cette direction générale concentre, sous une autorité hiérarchique unique, l'ensemble des pôles de dépenses de la commune, ce qui favorise son pilotage.

La direction des finances est organisée en trois principaux services : un service financier, un service du budget et de la comptabilité, ainsi que le système d'information financière géré par un « administrateur fonctionnel ». Le service du budget et de la comptabilité est lui-même subdivisé en portefeuilles sectoriels, par politiques publiques et services de la ville.

Organigramme n° 1 : Direction des finances



Source : commune

3.1.1.1 Une stratégie financière claire et détaillée

La stratégie financière est assez bien décrite, tant dans ses priorités politiques que dans les moyens de les atteindre, dans les rapports d'orientation budgétaires. Sur le plan financier, la commune a pour priorités :

- De maintenir le niveau d'imposition durant le mandat ;
- De viser une épargne brute communale (capacité d'autofinancement-CAF brute) à hauteur de 8 % des produits de gestion ;
- D'augmenter le niveau des emprunts à hauteur d'une capacité de désendettement inférieure à huit ans ;
- De maintenir, voire d'intensifier les économies de fonctionnement pour dégager de l'autofinancement, notamment par des mesures de sobriété énergétique et par une réflexion sur les modes de gestion de certains services en fonction de leurs coûts.

3.1.2 Des outils au service de la stratégie financière

La commune dispose, depuis une délibération du 7 octobre 2021, d'un règlement budgétaire et financier, afin d'expérimenter la gestion financière en autorisations de programme (AP) et en crédits de paiement (CP) sur certaines opérations d'équipements.

Par ailleurs, elle dispose d'une programmation pluriannuelle des investissements glissante, actualisée, et détaillée dans le montant des opérations concernées comme dans leur financement. La prospective couvre même la période 2021-2030, ce qui démontre la volonté de la commune d'inscrire ses investissements dans le long terme.

La commune dispose également d'un plan de mobilisation financière qui sert de document de cadrage pour le dialogue de gestion, qui identifie les économies possibles et les réformes nécessaires pour les réaliser, en hiérarchisant les actions à mener et en évaluant le besoin d'accompagnement des directions concernées.

Pour la recherche d'économies de fonctionnement ou de subventions d'investissements, la commune apparaît bien outillée et tournée vers une prospective fiable et documentée, ce qui contraste avec les faiblesses en matière de fiabilité des comptes, laquelle n'apparaît pas dans les priorités stratégiques de l'ordonnateur.

3.2 Un fonctionnement orienté vers l'identification et la maîtrise des coûts

3.2.1 Des recettes de fonctionnement quasiment stables

Dans toute l'analyse financières, les données monétaires sont exprimées en euros courants. Les recettes de fonctionnement de la commune sont marquées par une très légère augmentation annuelle moyenne de 0,4 %, caractérisée par un relatif dynamisme des recettes fiscales et un maintien des recettes institutionnelles. Le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties a été relevé en 2021, passant de 28,31 % à 38,94 % ; la commune assure vouloir maintenir inchangés les taux de la fiscalité directe locale jusqu'à la fin du mandat en cours. Ce relèvement ne résulte pas d'une décision politique locale. En effet, le taux de TFPB strictement communal est resté inchangé sur la période. Toutefois, la réforme de la fiscalité portant suppression de la taxe d'habitation a conduit au transfert au profit des communes de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). C'est ce transfert qui explique l'augmentation apparente du taux de TFPB.

Tableau n° 9 : Évolution des recettes de fonctionnement

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	*Var. annuelle moyenne en %*
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	92 407 002	90 613 611	91 785 400	92 936 179	95 456 888	95 689 825	98 598 083	*1,1*
+ Fiscalité reversée	75 037 231	75 134 456	75 317 400	75 409 643	75 981 467	76 320 980	76 396 588	*0,3*
= Fiscalité totale (nette)	167 444 233	165 748 067	167 102 800	168 345 822	171 438 355	172 010 805	174 994 671	*0,7*
+ Ressources d'exploitation	14 580 249	14 940 038	15 397 449	15 911 464	10 480 056	12 553 350	12 416 770	*- 2,6*
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	47 060 305	44 245 210	44 934 022	43 255 888	43 633 599	46 318 450	47 695 016	*0,2*
+ Production immobilisée, travaux en régie	298 685	287 288	286 478	297 557	297 458	288 002	298 316	*0,0*
= Produits de gestion (A)	**229 383 472**	**225 220 604**	**227 720 749**	**227 810 730**	**225 849 469**	**231 170 606**	**235 404 772**	***0,4***

Source : comptes de gestion

La commune bénéficie d'une légère augmentation des fonds de péréquation et de solidarité (FPIC[13], FSRIF[14] à hauteur de 11,2 M€ en 2022), et d'une dotation de fonctionnement qui se maintient, sous l'effet de la hausse de la dotation de solidarité urbaine. La baisse importante des ressources d'exploitation en 2020 s'explique par la crise sanitaire liée au Covid.

3.2.2 Des dépenses de fonctionnement maîtrisées

Les dépenses de fonctionnement apparaissent aussi globalement maîtrisées, avec une progression annuelle moyenne de 0,8 %. À l'intérieur de ces charges de gestion, on observe une baisse des charges à caractère général et des subventions de fonctionnement. Les charges de personnel progressent légèrement, sous l'effet de mesures catégorielles et nationales (relèvement du point d'indice par exemple), tout en progressant moins que le glissement vieillesse-technicité. Cette maîtrise des charges de personnel se fait dans un contexte de renforcement des effectifs dans certains secteurs (police municipale, habitat indigne) qui traduit une volonté de redéploiement des effectifs.

Tableau n° 10 : Évolution des dépenses de fonctionnement

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	*Évol annuelle moyenne en %*
Charges à caractère général	39 774 309	37 413 404	37 995 834	36 206 231	34 987 640	36 408 719	38 174 271	*- 0,7*
+ Charges de personnel	106 436 705	110 221 188	109 626 064	114 692 026	113 084 734	116 386 845	116 146 054	*1,5*
+ Subventions de fonctionnement	11 779 899	11 668 502	11 652 011	11 413 347	11 385 253	9 647 622	9 935 655	*- 2,8*
+ Autres charges de gestion	42 727 205	43 193 640	43 948 686	44 711 114	46 526 731	45 845 262	45 821 095	*1,2*
= Charges de gestion (B)	**200 718 117**	**202 496 734**	**203 222 595**	**207 022 719**	**205 984 358**	**208 288 448**	**210 077 074**	***0,8***

Source : comptes de gestion

3.2.3 Une performance globale qui se dégrade légèrement sous l'effet des facteurs conjoncturels

Quoique quasi stables sur la période, l'augmentation des charges légèrement supérieure à celle des produits de gestion affecte la performance financière de la commune.

[13] FPIC : Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales, FSRIF.
[14] Fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France.

Tableau n° 11 : Évolution de la capacité d'autofinancement de la commune

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
CAF brute	**26 107 719**	**19 020 549**	**22 151 619**	**19 827 341**	**16 742 004**	**20 467 392**	**23 175 021**
- Annuité en capital de la dette	9 731 958	11 142 288	23 985 656	13 019 720	17 572 101	15 028 570	12 023 055
= CAF nette ou disponible (C)	**16 375 761**	**7 878 260**	**- 1 834 037**	**6 807 621**	**- 830 097**	**5 438 823**	**11 151 966**
Ratio CAF brute / produits de gestion (en %)	**11,38**	**8,45**	**9,73**	**8,70**	**7,41**	**8,85**	**9,84**
Ratio CAF nette / produits de gestion (en %)	**7,14**	**3,50**	**- 0,81**	**2,99**	**- 0,37**	**2,35**	**4,74**

Source : comptes de gestion

La commune parvient à maintenir un niveau de CAF brute aux alentours de 10 % des produits de gestion en 2022. Elle indique avoir dû faire face à des contraintes extérieures comme l'incidence du Covid en 2019 et 2020, l'inflation (engendrant un surcoût évalué par la commune à 3,8 M € entre 2022 et 2024) et des mesures catégorielles (évaluées par la commune à 10 M €). Il convient toutefois de préciser que l'inflation est également génératrice de recettes nouvelles, par l'indexation d'une partie de l'assiette fiscale. La CAF nette, qui est la principale recette d'autofinancement des investissements est, elle, plus erratique, avec deux exercices négatifs, sous l'effet des annuités en capital de la dette.

3.2.4 Des situations atypiques pas toujours correctement prises en compte

La commune évalue l'incidence de la hausse du point d'indice à un surcoût, en année pleine, de 3,2 M€. Paradoxalement, sa situation financière saine ne lui permet pas de bénéficier du mécanisme de compensation de cette hausse. En effet, elle ne pouvait pas bénéficier du filet de sécurité instauré par la loi du 16 août 2022, la commune ne répondant pas aux critères prévus, à savoir une épargne brute au 31 décembre 2021 représentant moins de 22 % de ses recettes réelles de fonctionnement, et une épargne brute ayant baissé de plus de 25 % en 2022. Sans cela, la masse salariale aurait baissé.

L'inflation, notamment des prix de l'énergie et des matières premières (dont l'alimentaire) induit également un surcoût pour la commune qu'elle évalue à 5,8 M€[15], sans bouclier tarifaire.

Cette conjoncture défavorable sur le plan financier, est aggravée selon la commune par l'incidence financière de la lutte contre l'habitat indigne, qui inclut la masse salariale des effectifs qui s'y consacrent, le coût des travaux réalisés d'office et celui du relogement. Même si elle bénéficie d'un maintien de sa dotation globale de fonctionnement (DGF) et de fonds de péréquation, la commune estime que cette péréquation ne permet que de stabiliser ses ressources, sans les augmenter à hauteur de sa situation particulière, sociologique et urbanistique.

Une autre particularité de Saint-Denis, qui sera renforcée après la Coupe du monde de rugby de 2023 et les Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, est d'accueillir sur son territoire de grands équipements sportifs nationaux tels que le Stade de France et bientôt le stade nautique. Or, la réforme de la taxe sur les spectacles sportifs, intervenue en 2014, prive la commune de recettes liées à l'organisation des grands événements sportifs, et notamment à ceux se tenant au Stade de France.

En effet, la suppression de la taxe sur les spectacles s'est accompagnée d'une compensation forfaitaire figée à son niveau de 2013. De ce fait, l'organisation de la coupe du monde de rugby de 2023 prive la commune d'un différentiel de recettes entre la compensation actuelle et l'ancien produit de cette taxe évalué entre 8,4 M€ et 9,3 M€.

[15] 5 M€ pour les fluides, 0,5 M€ pour les denrées alimentaires et 0,3 M€ pour diverses fournitures et prestations

3.3 Les investissements et leur financement

La nouvelle équipe municipale a voulu, dès le début de son mandat, afficher une ambition renouvelée, non seulement sur les volumes d'investissements, mais aussi sur leur taux d'exécution. Cela se traduit par une volonté de porter l'effort d'investissements à 50 M€ par an à la fin du mandat, avec une montée en charge rapide, avec une trajectoire initiale de 40 M€ d'investissements en 2022 et 45 M€ en 2023.

En raison d'une conjoncture financière défavorable, la commune a adapté cette trajectoire et prévoit désormais 40 M€ d'investissements en 2023.

Tableau n° 12 : Échéancier des investissements en 2023

VILLE DE SAINT-DENIS - PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT ÉCHÉANCIER 2023

		PPI 2023		
	Directions	*Dépenses*	*Recettes*	*Coût net*
A - Une ville éducative et émancipatrice	A1 - Education	14 601 452	1 392 555	13 208 897
	A2 - Petite Enfance	200 000	430 455	- 230 455
	A3 - Jeunesse	-	-	-
	A4 - Culture	1 846 000	6 000	1 840 000
	A5 - Sport	9 160 000	2 286 300	6 873 700
		25 807 452	**4 115 310**	**21 692 142**
B - Une ville solidaire et égale	B1- Social	-	23 000	- 23 000
	B2 - Sénior	455 445	-	455 445
	B3- Handicap	900 000	-	900 000
	B5 - Santé	855 000	285 910	569 090
	B6 - Vie associative et démocratique	1 000 000	-	1 000 000
		3 210 445	**308 910**	**2 901 535**
C - Une ville apaisée et attractive	C1- Commerce	100 000	-	100 000
	C2- Sécurité	3 454 103	979 886	2 474 217
		3 554 103	**979 886**	**2 574 217**
D - Une ville durable et en transition écologique	D1 - Architecture bioclimatique et biodiversité	550 000	-	550 000
	D2 - Projet Urbain	260 000	-	260 000
	D3 -Habitat durable et lutte contre l'habitat indigne	1 200 000	1 100 000	100 000
		2 010 000	**1 100 000**	**910 000**
E - Comment faire une ville équilibrée	E1- Entretien des bâtiments	2 100 000	-	2 100 000
	E2 - Mobilier et matériel liés aux équipements	1 118 000	-	1 118 000
	E3 - Informatique	2 000 000	-	2 000 000
	E4 - Autres ressources	200 000	-	200 000
		5 418 000	**-**	**5 418 000**
TOTAL PLAN PLURIANNUEL D'INVESTISSEMENT - ÉCHÉANCIER 2023		**40 000 000**	**6 504 106**	**33 495 894**

Source : commune

En revanche, jusqu'à ce jour, l'ambition affichée de la commune ne se retrouve pas dans l'exécution budgétaire.

Tableau n° 13 : Évolution des dépenses d'équipement

En euros	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses d'équipement (y compris subventions d'équipement)	40 362 083	30 333 679	35 742 880	37 630 731	25 926 182	26 229 614	26 847 194

Source : comptes de gestion

La commune avance deux explications. Premièrement, elle a adapté sa trajectoire de montée en puissance des investissements à la conjoncture, en décalant d'un an le palier de hausse des dépenses d'équipement à 40 M€. Deuxièmement, les opérations lancées en début de mandat, principalement consacrées à la rénovation des bâtiments municipaux, et en premier lieu des écoles, ont multiplié les chantiers, allongeant leurs délais de mise en route et entraînant des reports.

La prospective des investissements est correctement documentée à travers des programmes pluriannuels (PPI) actualisés.

Le financement des investissements est assuré très majoritairement par l'emprunt, à hauteur de la moitié des dépenses, et de l'autofinancement, à hauteur d'un cinquième des dépenses.

Tableau n° 14 : Financement des investissements sur la période 2016-2022

En €	Total 2016-2022	En %
CAF nette	44 988 297	19,35
TLE et taxe d'aménagement	20 223 677	8,70
FCTVA	30 230 710	13,00
Subventions d'investissement	14 751 577	6,35
Fonds affectés à l'équipement	2 539 628	1,09
Produits de cession	5 716 711	2,46
Emprunts	114 006 171	49,04

Source : comptes de gestion

La situation financière de la commune ne lui permet pas, à ce jour, de financer ses investissements autrement qu'en recourant davantage à l'emprunt. Elle s'est fixée comme objectifs de stabiliser sa CAF brute à 8 % de ses produits de gestion, et de porter sa capacité de désendettement à huit ans, afin de dégager des marges de manœuvre pour un financement par l'emprunt.

Toutefois, à ambition constante (40 M€ de dépenses d'équipement en 2023, 45 M€ en 2024, 50 M€ en 2025), les marges de manœuvre ainsi dégagées ne suffiront pas. En effet, l'augmentation du recours à l'emprunt a pour effet de dégrader la CAF nette, qui est l'épargne communale réellement disponible pour les investissements. En outre, le relèvement des taux directeur augmente la charge des intérêts de la dette. La commune conteste toutefois ce raisonnement mais les éléments qu'elle apporte ne sont pas suffisamment étayés.

Si la commune veut vraiment maintenir son ambition, elle devra également chercher des marges de manœuvre du côté des subventions et du résultat de fonctionnement, par la mise en œuvre de ses réflexions sur la mutualisation avec l'EPT Plaine Commune par exemple, ou par un plan d'économies de fonctionnement permettant d'augmenter la CAF nette disponible.

L'hypothèse de la création d'une commune nouvelle avec Pierrefitte-sur-Seine permettant d'engranger des recettes supplémentaires doit être envisagée avec prudence. En effet, même si les communes nouvelles bénéficient d'une DGF bonifiée, le coût de la création et les éventuelles économies liées à la mutualisation ne se vérifieront éventuellement que dans un deuxième temps, à moyen ou long terme. Dans l'immédiat, cette création de commune nouvelle constituera davantage un coût supplémentaire (études, mise en œuvre, harmonisation) qu'une économie.

3.4 Une dette assainie mais dont le niveau laisse peu de marges de manœuvre

L'encours global de la dette de la commune se stabilise aux alentours de 140 M€. La baisse observée en 2022 correspond en réalité au report d'un emprunt non utilisé sur 2022 (et donc à l'absence de souscription d'un nouvel emprunt en 2022), du fait d'un décalage dans les investissements.

Tableau n° 15 : Encours de dette du BP de la commune de Saint-Denis

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de dette du BP au 31 décembre	125 827 129	128 827 784	131 933 290	141 914 779	143 111 334	141 083 791	129 060 992

Source : comptes de gestion

Rapportée par habitant, la dette communale s'élève à 1 249 € en 2021, soit légèrement au-dessus de la strate nationale, mais en-dessous des strates départementales et régionales.

La totalité de la dette de la commune de Saint-Denis est souscrite auprès de huit établissements bancaires. Historiquement fortement touchée par les emprunts structurés, ceux-ci ne concernent désormais plus que 5 % du capital restant dû du total de la dette, avec un profil d'extinction rapide et un risque maîtrisé. Les emprunts à taux fixes représentent, quant à eux, 68 % des emprunts (toujours en capital restant dû) et les emprunts à taux variables 28 %. Comme toutes les communes, Saint-Denis a profité de taux historiquement bas, avec un taux d'intérêt apparent de 1,4 % en 2022. La commune n'a pas profité de cette conjoncture bancaire favorable pour amorcer son désendettement, et le relèvement des taux, sans doute durable, va augmenter la charge des intérêts de ses emprunts à venir.

Sa capacité de désendettement actuelle, inférieure à six ans en 2022 est satisfaisante, mais assez volatile. Ainsi, l'objectif d'une capacité de désendettement à huit ans ne donne pas une marge de manœuvre pour des emprunts supplémentaires, mais correspond à la situation des exercices de 2019 et 2020, où la CAF brute était par ailleurs supérieure à ce qu'elle est actuellement.

Les hypothèses de la commune (CAF brute à 8 % et capacité de désendettement relevée à huit ans) donnent environ 10 M€ de marges de manœuvre supplémentaires, soit une capacité de financer un volume de dépenses d'équipements porté à 37 M€ par an. Ceci donne la mesure de la différence entre cette capacité de financement, même arrondie à 40 M€, et les ambitions à 45 M€ en 2024 et 50 M€ par an au-delà portées par la commune.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière actuelle de la commune de Saint-Denis est bonne. En effet, le niveau de ses recettes de fonctionnement s'est maintenu, sous l'effet notamment de la péréquation. Elle a effectué un indéniable effort de maîtrise de ses charges et reste tributaire d'une situation particulière avec des charges atypiques (pour le logement indigne par exemple) et des recettes dynamiques dont elle ne bénéficie plus (taxe sur les spectacles). Cependant, la conjoncture (mesures catégorielles et inflation) est venue légèrement diminuer sa performance de gestion, et donc l'autofinancement disponible pour ses investissements.

La commune affiche une ambition renouvelée dans sa politique d'investissements, qui est décalée par rapport aux annonces, du fait de tensions budgétaires et du temps nécessaire à la mise en œuvre de nombreux chantiers, comme les écoles par exemples. Sa stratégie de maintenir une capacité d'autofinancement brute à 8 % et de porter sa capacité de désendettement à huit ans devrait lui permettre de dégager effectivement une marge de manœuvre pour ses investissements, mais pas à la hauteur de ceux annoncés.

La dette de la commune est saine mais avec une tendance à la hausse qui compromet les marges de manœuvre futures. En exploitant pleinement les pistes contenues dans le plan de mobilisation financière, en rationalisant ses dépenses, en mutualisant de nouveaux services ou équipements avec l'EPT par exemple, ou en arbitrant sur le mode de gestion de certains services en fonction de leur efficience, la commune pourrait combler cet écart de financement pour tenir ses engagements.

---

4 LA MISE EN PLACE DE LA GRATUITE POUR LES USAGERS DANS LA RESTAURATION SCOLAIRE

4.1 Présentation du dispositif

4.1.1 Historique

La gratuité de la restauration scolaire dans les écoles publiques de Saint-Denis est un engagement de campagne de l'actuelle équipe municipale. Ainsi, la mesure figure en première position dans le programme élaboré à l'occasion des municipales de 2020, au sein de l'axe consacré à l'éducation : « Rendre gratuite la cantine sur les quatre jours d'école, améliorer la qualité nutritionnelle des repas et développer les repas végétariens en privilégiant les circuits courts, le bio et le zéro plastique. » L'accent est mis sur le « reste à charge zéro » pour les familles, avec la promesse : « 0 € : ce que dépensera une famille pour permettre à son ou ses enfant(s) de déjeuner à la cantine. »

Ainsi, la mesure se présente comme financière, mais aussi éducative et environnementale. Il est à noter qu'aucune échéance n'est fixée dans ce programme pour la mise en œuvre de cette mesure, ni aucun coût. Par ailleurs, le programme précise que le « projet éducatif ambitieux associera tous les acteurs du territoire et de l'éducation et notamment les parents d'élèves, les ATSEM[16], les animateurs(trices) des accueils de loisirs et des intervenant(e)s extérieur(e)s. »

Politiquement, cette mesure a agité la vie politique locale, avec un débat entre « mesure de gratuité universelle », défendue par l'équipe actuellement en fonction, ou « redistribution sociale », au moyen, notamment, du quotient familial et de tarifs sociaux, défendue par les oppositions.

4.1.2 Présentation et mise en place du dispositif

4.1.2.1 La situation pré existante

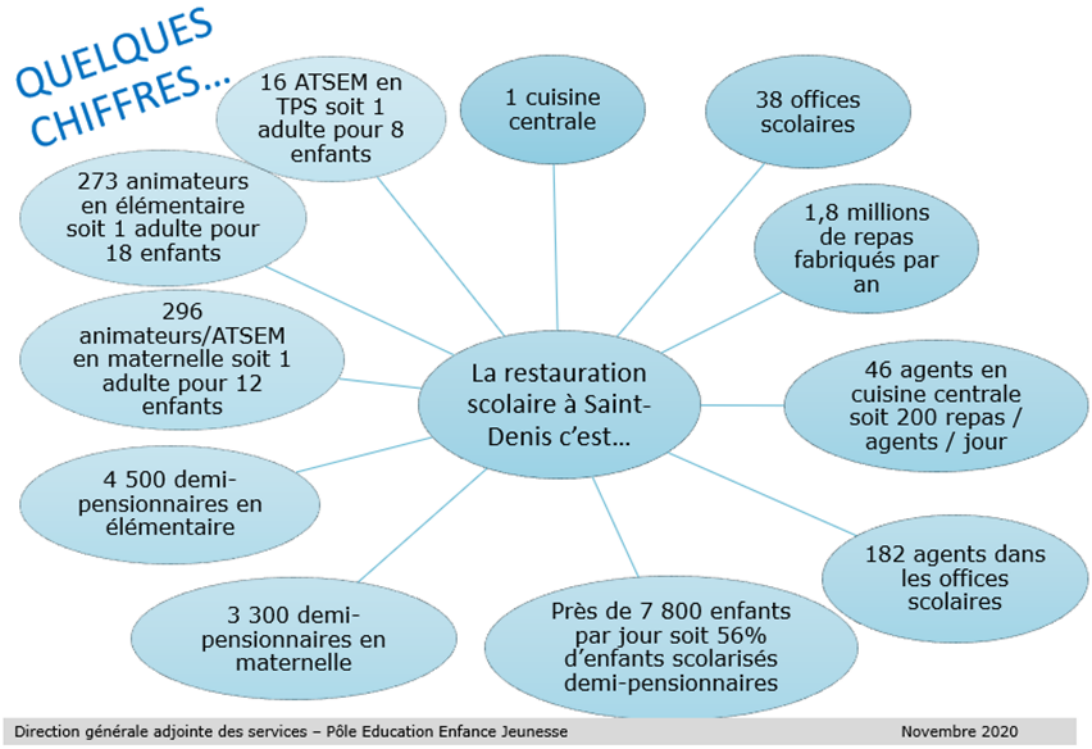
Jusqu'à la mise en place progressive de la gratuité, une tarification sociale, assise sur le quotient familial du ou des parents préexistait, avec des tarifs allant de 0,15 € à 4,65 € par repas et par enfant. La ventilation de ces tarifs était la suivante : 36 % des parents payaient 1 € ou moins, et le plein tarif représentait quant à lui 10 % des familles des élèves demi-pensionnaires. Cette répartition permet de nuancer l'argument selon lequel la gratuité bénéficierait d'abord aux familles les plus aisées, d'autant que le tarif maximal est atteint dès que le revenu familial atteint deux SMIC. C'est cette tarification qui a continué à être appliquée dans l'attente de la gratuité.

[16] ATSEM : agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles.

La fréquentation de la demi-pension concernait 56 % des élèves de maternelle et de cours élémentaire en moyenne en 2020, soit 3 300 élèves en maternelle et 4 500 élèves en élémentaire, pour un total de 1,8 million de repas fabriqués par an.

Les données essentielles de la restauration scolaire sont reprises dans le schéma ci-dessous :

Schéma n° 1 : Les principaux chiffres de la restauration scolaire à Saint-Denis en 2020



Source : commune

4.1.2.2 Un déploiement progressif

Le déploiement de la gratuité de la restauration scolaire se fait par étapes et par niveaux, selon le calendrier suivant :

- septembre 2021 : toutes les classes de maternelles,
- septembre 2022 : tous les CP et les classes ULIS[17] du premier degré,
- septembres 2023 : tous les CE1 et CE2,
- septembre 2024 : tous les CM1 et CM2.

Ce déploiement par étapes résulte à la fois de choix financiers, afin d'étaler l'incidence financière du dispositif, mais surtout de raisons techniques et managériales. En effet, la gratuité de la restauration a induit plusieurs autres chantiers comme la réorganisation de la cuisine centrale, une adaptation des offices sur le plan matériel et des ressources humaines, la mise en place d'un système de réservation pour les familles, l'élaboration d'un nouveau règlement intérieur, l'actualisation du projet pédagogique de la pause méridienne, l'adaptation et la diversification des menus, notamment sous l'effet de la loi EGALIM[18].

[17] ULIS : Unités localisées pour l'inclusion scolaire, dispositifs pour la scolarisation des élèves handicapés.
[18] Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

4.1.2.3 Un déploiement en « mode projet »

Le déploiement de la gratuité s'est fait en mode « projet », avec, de façon classique, le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage (le cabinet Cantinéo, spécialisé sur ces questions), du parangonnage, un comité de pilotage, un comité technique et des groupes de travail, un calendrier, une série d'objectifs et d'indicateurs.

Ce projet a également fait l'objet d'une communication active auprès des familles pour leur expliquer le système de réservation obligatoire, qui n'existait pas auparavant, avec des supports de communication diversifiés (dépliant, affichage dans les écoles, communication dans le journal et le site municipaux).

En revanche, la commune confirme les propos du comptable public, à savoir que celui-ci n'a pas été associé au projet, ni en amont, ni pendant son déploiement. Par ailleurs, même si le projet s'affirme comme associant « tous les acteurs du territoire », les documents transmis ne permettent pas de confirmer l'association des enseignants à la mise en place de ce dispositif, lequel affiche pourtant des ambitions en termes éducatifs, pour une meilleure réussite scolaire de ses bénéficiaires.

À cette nuance près, le projet, actuellement déployé sur tous les niveaux depuis la maternelle jusqu'aux CE2, est un succès, et ce malgré la forte sensibilité politique du sujet, sa technicité, le nombre des acteurs impliqués et les cohortes nombreuses correspondant à chaque niveau (plus de 3 000 élèves, par exemple, pour la première vague concernant les maternelles).

4.1.3 Un contexte particulier

Le déploiement de la gratuité de la restauration scolaire s'est fait dans un contexte très particulier. En effet, il a commencé pendant la crise sanitaire du Covid, en septembre 2021, après une année 2020 très atypique, marquée par deux confinements et des fermetures de la restauration scolaire. Il se fait également dans un contexte d'inflation marquée, notamment sur les denrées alimentaires et l'énergie, qui fragilise une population déjà socialement relativement précaire.

D'un autre côté, la commune de Saint-Denis profite d'une population scolaire en baisse pour la première fois depuis des décennies. Ainsi, l'augmentation de la fréquentation de la restauration scolaire ne se traduit pas par une hausse massive du volume des effectifs des demi-pensionnaires.

4.2 Une évaluation du coût qui ne peut être qu'approchée

4.2.1 Le paiement d'un forfait, condition nécessaire afin de ne pas perdre la subvention de la caisse d'allocations familiales

La commune de Saint-Denis et la Caisse d'allocations familiales (Caf) sont liées par une convention d'objectifs et de financement, permettant à la première de bénéficier de la prestation de service obligatoire (PSO). Dans la mesure où cette convention prévoit une participation des familles à la restauration scolaire, la gratuité totale aurait pu faire perdre à la commune le montant de la subvention de la Caf soit 1,33 M€ en 2022.

Cette difficulté a été surmontée par des échanges entre la commune et la Caf, laquelle a validé le principe d'un forfait annuel de 5 € par enfant, dégressif par enfant supplémentaire (1 € au-delà du premier enfant par enfant supplémentaire), permettant l'accès aux activités péri et extrascolaires[19].

4.2.2 Les coûts directs

Les coûts directs de la gratuité de la restauration scolaire proviennent de la perte des recettes de la restauration payante.

Ces pertes de recettes peuvent être résumées de la façon suivante :

Tableau n° 16 : Projection perte de recettes de la tarification

En €	Effectifs	Sept. 2021 à décembre 2021	2022	2023	2024	2025	Coût par niveau
Maternelles	3 532	348 318	522 477				870 795
CP + ULIS	1 662		111 601	167 402			279 003
CE1+CE2	3 152			225 753	338 630		564 383
CM1+CM2	2 943				205 944	308 917	514 861
Sous-totaux	11 289	348 318	634 078	393 155	544 574	308 917	2 229 042
Montants cumulés		348 318	982 396	1 375 551	1 920 125	2 229 042	

Source : CRC d'après les données de la commune

Le tableau ci-dessus se lit ainsi : à chaque rentrée, à partir de septembre 2021, la commune projette une perte de recettes correspondant à la perte de la tarification du niveau concerné par la gratuité (ligne « « sous-totaux). Mais cette perte de recettes étant récurrente dès la rentrée 2022, le cumul est indiqué. Sur la base des effectifs présentés dans le tableau (qui évolueront forcément), le déploiement intégral de la gratuité de la restauration scolaire dans les écoles publiques maternelles et élémentaires de Saint-Denis occasionnera, à l'issue de son déploiement, une perte de recettes de l'ordre de 2,23 M€ par an.

Cette projection ne tient pas compte de l'évolution des effectifs, mais donne une idée assez précise du coût de cette mesure par élève, évaluée à 197,45 €/an.

4.2.3 Des coûts indirects correctement identifiés

a. En fonctionnement

Parmi les coûts de fonctionnement identifiés par la commune figurent en premier lieu les coûts liés à la masse salariale des animateurs périscolaires. En effet, le taux d'encadrement étant normé (1 pour 14 en classe de maternelle, 1 pour 18 en classe élémentaire), l'augmentation du nombre de demi-pensionnaires induit celle du nombre d'animateurs. La commune évalue à 108 le nombre d'animateurs supplémentaires qu'il lui faudra recruter en cas d'augmentation de 20 % des effectifs, et le chiffre à 0,9 M€.

De même, une hausse des demi-pensionnaires induit celle des effectifs dans les offices (les lieux où les repas sont stockés et remis à température) et en cuisine centrale, tant du côté de la production des repas que dans l'approvisionnement en amont et la livraison en aval. La commune évalue cette dépense supplémentaire de masse salariale, pour la partie offices et cuisine centrale, à 0,5 M€.

[19] Conformément à l'article R. 227-1 du code de l'action sociale et des familles l'accueil de loisirs extrascolaire est celui qui se déroule les jours où il n'y a pas école et l'accueil de loisirs périscolaires est celui qui se déroule les jours où il y a école.

Le déploiement de la gratuité se fait dans un contexte à la fois d'inflation soutenue des prix, et notamment de ceux des denrées alimentaires (+ 15 % en 2022) et des fluides (énergie au premier rang) qui sont les matières premières de la restauration collective. Par ailleurs, la commune profite de cette réforme pour atteindre l'objectif de 25 % de la part du « bio » dans la restauration collective. Or, cette augmentation de la part des aliments « bio » dans la restauration scolaire augmente aussi les prix des denrées alimentaires. Le cumul de ces effets inflationnistes est évalué à 0,65 M€ par la commune.

b. En investissement

La commune a engagé des travaux de remise à niveau et de restructuration des offices et des restaurants scolaires, afin, notamment, de passer d'un service « à la table » à des libres-services, ceci afin de tirer le meilleur parti des locaux accueillant les élèves en fluidifiant le service. Les seuls travaux des offices sont chiffrés dans la programmation pluriannuelle des investissements 2020-2026 à 4,34 M€. La restructuration de la cuisine centrale, actuellement dimensionnée pour produire jusqu'à 12 000 repas par jour, est également prévue, pour un montant de 9 M€.

c. Autres aspects financiers

De façon marginale, la commune bénéficiera d'une recette liée au forfait annuel de 5 € qu'elle a institué par élève, évaluée à 50 000 €.

4.2.4 Étude des coûts qui doivent être imputés à l'instauration de la gratuité

La commune a correctement anticipé et évalué les coûts de fonctionnement indirects dans son projet, comme l'atteste ce tableau ci-dessous, réalisé en novembre 2020 :

Tableau n° 17 : Coût annuel de la gratuité de la restauration scolaire

Recettes familles	- 2 300 000 €
Inscriptions annuelles (hypothèse : 10€ / enfant)	+ 100 000 €
Subvention CAF maintenue	1 400 000 €
Masse salariale animateurs	+ 900 000 €
Masse salariale offices et cuisine centrale	+ 500 000 €
Denrées alimentaires	+ 650 000 €
TOTAL	**4 250 000 €**

Source : commune

Par rapport à ce tableau la chambre constate que le forfait est passé de 10 à 5 €. Cette recette étant marginale dans l'économie globale du projet, elle n'emporte pas d'incidence financière.

Par ailleurs, si la commune inclut logiquement la masse salariale supplémentaire des offices et de la cuisine centrale (+ 1,4 M€), elle inclut aussi la hausse des denrées alimentaires (+ 0,65 M€), qui elle, est parfaitement détachable du projet, dans la mesure où elle serait intervenue avec le maintien de la tarification.

L'inscription des projets de restructuration des offices et de la cuisine centrale dans ses PPI montre que la commune est consciente des investissements à réaliser, qui cependant ne sont qu'une conséquence indirecte de la gratuité de la restauration scolaire.

Sur les pistes d'économies envisagées, la commune travaille d'ores et déjà sur le gâchis alimentaire, en ajustant sa production (avec une marge de sécurité réduite à 3 %) à la réalité des effectifs et en luttant contre le gâchis « au plateau » (la nourriture prise, mais non consommée par les élèves), en associant les diététiciennes et les parents à l'élaboration des repas.

4.3 Un bilan conforme aux prévisions initiales

4.3.1 Des inscriptions en hausse, atténuées par une baisse concomitante de la démographie scolaire

Parmi les objectifs initiaux de la commune figurait celui de restituer du pouvoir d'achat aux parents d'enfants demi-pensionnaires, fréquentant les écoles publiques de Saint-Denis, objectif que la gratuité a permis d'atteindre. Mais l'un des autres objectifs de la commune était l'augmentation de la fréquentation de la demi-pension. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution, non pas de la fréquentation, mais des inscriptions à la demi-pension :

Tableau n° 18 : Évolution de l'inscription à la demi-pension

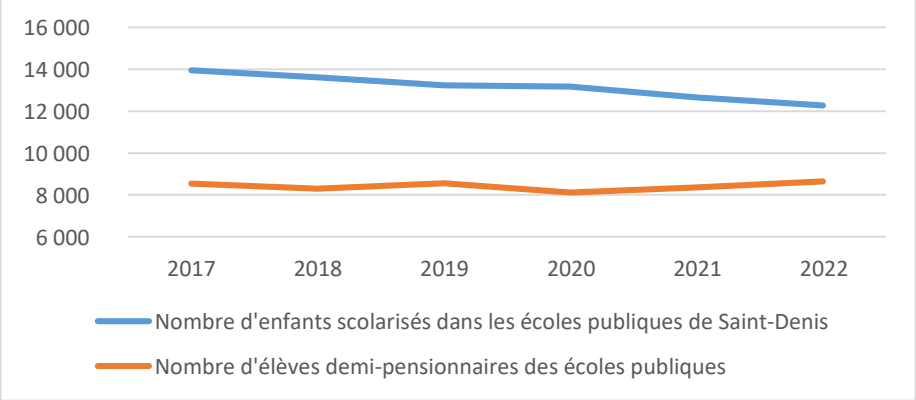
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre d'enfants scolarisés sur Saint-Denis	14 562	14 216	13 819	13 811	13 277	12 901
Nombre d'enfants scolarisés dans les écoles publiques de Saint-Denis	13 957	13 620	13 229	13 172	12 661	12 279
Taux d'élèves scolarisés dans le public en %	95,85	95,81	95,73	95,37	95,36	95,18
Nombre d'élèves demi-pensionnaires des écoles publiques	8 534	8 295	8 564	8 111	8 354	8 642
Taux de demi-pensionnaires en %	61,14	60,90	64,74	61,58	65,98	70,38

Source : CRC, d'après données commune

Même si le taux d'inscription fluctue, avec un premier pic en 2019, on constate une hausse sensible sur les deux premières années du déploiement de la gratuité de la restauration scolaire. Démêler les effets du rebond post-Covid, de l'inflation et de la gratuité est difficile.

L'enseignement majeur de ce tableau est que la progression de 9,24 points entre 2017 et 2022 (soit + 15,1 %) du nombre de demi-pensionnaires s'est sensiblement accélérée depuis le début du déploiement de la gratuité de la restauration scolaire en 2021.

Graphique n° 1 : Évolution comparée de la population scolaire des écoles publiques et des inscrits à la demi-pension



Source : CRC, d'après données de la commune

La baisse de la population scolaire est un fait nouveau, et sans doute provisoire, du fait de la reconversion en logements du village olympique, situé en grande partie sur le territoire de la commune.

Elle atténue la hausse des effectifs inscrits à la demi-pension.

L'autre effet, indirect, de cette baisse, est que la commune de Saint-Denis qui devait construire de nouveaux groupes scolaires, se consacre désormais à la rénovation des groupes existants.

4.3.2 L'effet spécifique de cette réforme

À ce jour, la mesure de la gratuité de la restauration scolaire a été déployée sur deux exercices plein : les années scolaires 2021-2022 (maternelles) et 2022-2023 (CP + ULIS). C'est donc sur ces niveaux qu'il convient de mesurer plus précisément l'effet de cette réforme.

Tableau n° 19 : Évolution de la fréquentation réelle de la demi-pension entre les années scolaires 2019-2020 et 2022-2023

	Sans gratuité	Gratuité maternelles	Extension CP + ULIS
	2019/2021	2021/2022	2022/2023
Effectifs des enfants en école maternelles des écoles publiques	5 700	5 094	5 065
Enfants en école maternelles demi-pensionnaires (DP)	3 252	3 532	3 354
Ratio effectifs/DP en %	57,05	69,34	66,22
Effectifs des élèves en classe élémentaires des écoles publiques	13 476	12 492	12 304
Élèves en classe élémentaires demi-pensionnaires	7 725	7 844	8 066
Ratio effectifs/DP en %	57,32	62,79	65,56
Tous effectifs scolaires (écoles publiques)	19 176	17 586	17 369
Total des demi-pensionnaires	10 977	11 376	11 420
Ratio effectifs/DP (en %)	57,24	64,69	65,75

Source : CRC, d'après données de la commune

Le tableau ci-dessus présente l'évolution de la fréquentation (et non plus les inscriptions) de la demi-pension des écoles publiques, pour les niveaux concernés par le déploiement, à savoir les maternelles, les CP et les ULIS. La première colonne est une moyenne de deux années, neutralisée des effets des fermetures liées aux confinements.

Sur ce tableau, l'effet de la gratuité est visible, avec une progression très importante de la fréquentation chez les maternelles l'année du déploiement (passée de 57 à 69 % en un an), malgré un léger tassement l'année suivante.

De même, la fréquentation de la demi-pension augmente pour les CP et les ULIS non seulement l'année du déploiement spécifique à ce niveau, mais aussi dès son déploiement en maternelle, sans doute du fait de l'information donnée par la commune sur la gratuité. L'augmentation des demi-pensionnaires est de 14,86 %, et celle des effectifs physiques de 4 %. La comparaison entre inscriptions et fréquentations démontre aussi qu'il ne s'agit pas d'une augmentation de la fréquentation de demi-pensionnaires déjà inscrits (par exemple un passage de 3 à 4 repas par semaine), mais bien d'un élargissement des utilisateurs de la demi-pension. Certaines familles, du fait de la communication de la commune sur la gratuité de la restauration scolaire, ont ainsi pu y inscrire leur enfant, même si son niveau n'était pas immédiatement concerné par le déploiement. De même, certaines fratries ont fréquenté la restauration scolaire, même si un seul élève bénéficiait de la gratuité.

4.4 Quelques limites marginales au projet, dont certaines peuvent être corrigées

La chambre relève quelques limites qui, sans modifier l'analyse, peuvent encore être prises en compte sur ce projet, et plus encore sur d'autres projets comparables, comme la généralisation des petits-déjeuners à l'école expérimentée sur la commune.

Ainsi, la commune n'a pas associé le comptable public au projet. Or, son expertise sur le plan financier, comme sur les modalités du recouvrement du forfait par exemple, aurait pu lui être utile.

Par ailleurs, toujours en amont, le financement de la mesure n'est pas spécifiquement identifié, même si la direction générale évoque les économies de fonctionnement (par exemple le passage aux 1 607 heures effectives) ou l'économie escomptée de l'ordre de 3 à 4 M€ par l'externalisation du nettoyage des locaux. Selon le maire ces économies viendront compenser les dépenses liées à la gratuité des cantines.

Enfin, les personnels de l'Éducation Nationale ne semblent pas avoir été associés à ce projet.

D'ailleurs, une autre des ambitions de ce projet, à savoir « la réussite éducative des élèves » améliorée grâce à un repas chaud et équilibré, est à construire, la commune ne s'étant pas encore rapprochée de l'Éducation Nationale pour discuter d'indicateurs pertinents afin de procéder à une évaluation.

L'instauration de la gratuité est enfin une mesure sur laquelle il sera difficile de revenir. Même en cas de difficulté financière, la commune se prive durablement d'une ressource estimée par la chambre à un minimum de 3,6 M€ par an à l'achèvement du déploiement de la gratuité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gratuité de la restauration scolaire pour les élèves des écoles publiques dyonisiennes a commencé à se faire dès la rentrée 2021. Ce projet répond à ses objectifs initiaux de restituer du pouvoir d'achat aux familles, surtout en période post-Covid, d'inflation soutenue, et d'augmenter la proportion des enfants bénéficiant d'un repas chaud et équilibré. Le coût du projet a été bien anticipé, en fonctionnement comme en investissements induits, et s'établit à environ 3,6 M€ par an, coût qui sera majoré par l'augmentation de la fréquentation, laquelle est toutefois fortement atténuée par la baisse de la population scolaire. Les améliorations possibles résident dans une meilleure identification des économies de fonctionnement à réaliser pour financer cette mesure, qui reste néanmoins supportable, ainsi que dans une meilleure association des acteurs tels que le comptable public ou l'Éducation Nationale pour évaluer l'incidence de cette mesure sur la réussite des élèves demi-pensionnaires.

5 DES PROGRES DANS LES SUBVENTIONS VERSÉES AUX ASSOCIATIONS QUI RESTENT A CONSOLIDER

5.1 L'organisation de la commune dans son soutien aux associations

5.1.1 Une organisation du soutien aux associations organisée entre pilotage et appui par un service *ad hoc* et une gestion de proximité

Les subventions aux associations relèvent d'une compétence partagée entre le service de la vie associative et les directions sectorielles et les chargés de missions territoriaux compétents pour l'association concernée. Ainsi, une association culturelle aura comme interlocuteurs communaux la direction de la culture, les chargés de missions territoriaux concernés ainsi que le service de la vie associative.

Les directions sectorielles assurent la gestion de proximité et gèrent le budget des subventions aux associations, le service de la vie associative (SVA) assurant le pilotage et l'animation du secteur associatif, ainsi que la normalisation des demandes de subventions et de leur instruction.

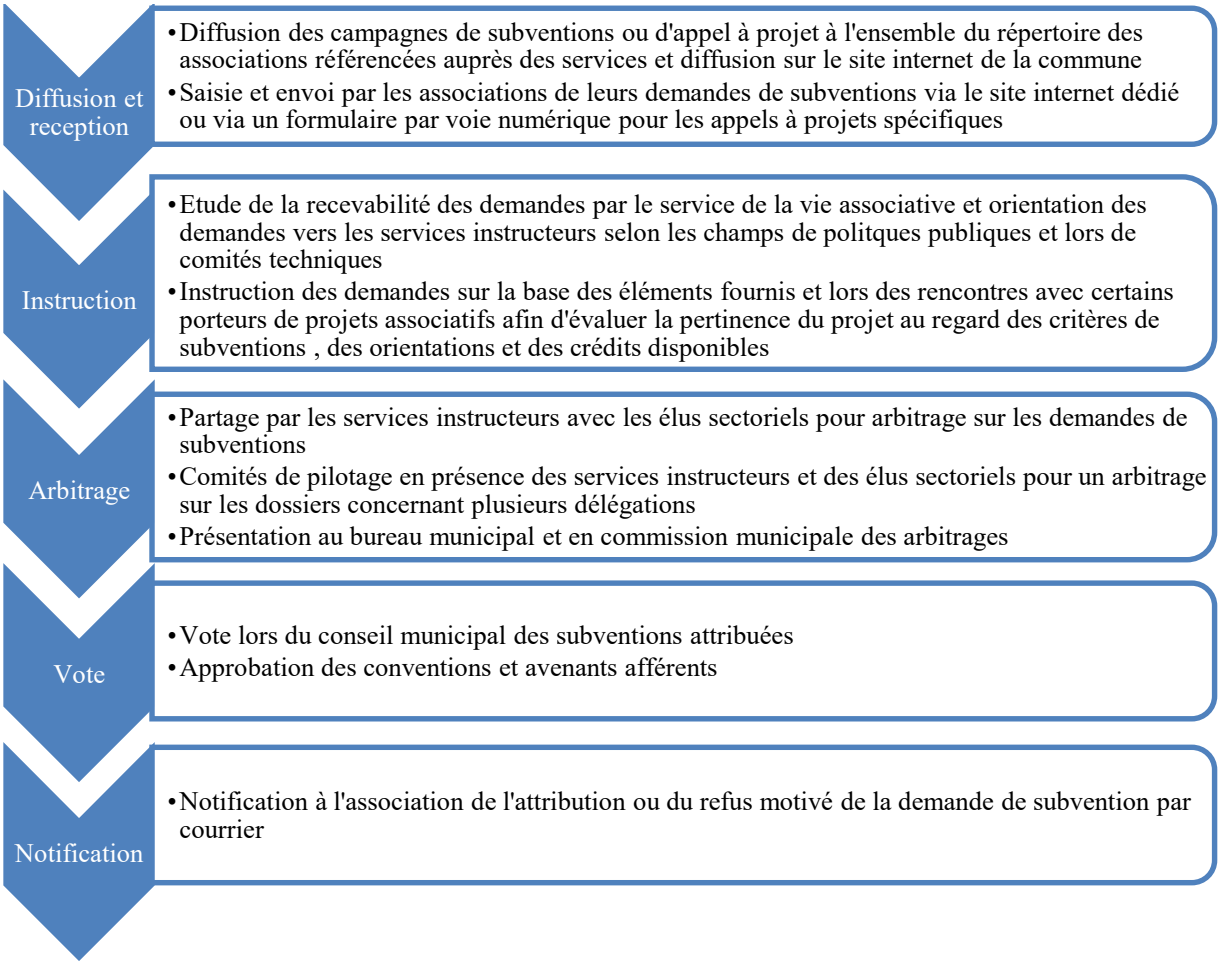
Cette répartition des rôles fonctionne correctement, les services sectoriels, de pilotage et territoriaux étant réunis lors des premières demandes de subvention ou des instructions.

5.1.2 Une procédure d'instruction classique récemment renforcée

La procédure d'instruction distingue les demandes émanant du secteur sportif et les autres. S'agissant des demandes « hors-sport », celles-ci sont instruites dans le cadre de campagnes de subventions (appelées « trains » dans le jargon communal) à un rythme de trois fois par an, ramené récemment à deux fois par an, ou lors d'appels à projets spécifiques. Chaque campagne de subventions se traduit par une délibération d'attributions présentée au conseil municipal.

De façon classique, chaque campagne répond à cinq phases différentes : un temps d'information aux associations des modalités de subventionnement, un temps technique d'instruction, un temps politique d'arbitrage, un temps administratif de notification aux associations et de mise en paiement de la subvention et un temps de suivi.

Schéma n° 2 : Type d'instruction d'une demande de subvention



Source : commune

Dans le champ sportif, l'instruction n'est pas substantiellement différente mais a été renforcée[20], pour s'assurer que les associations respectent les principes républicains, notamment en faisant signer un contrat d'engagement républicain qui engage les associations qui y sont soumises à respecter les principes tels que, notamment, l'égalité entre les femmes et les hommes ou la non-discrimination.

Ce contrôle renforcé passe par l'obligation de signer le contrat d'engagement républicain précité ; il permet aussi de vérifier que l'association propose effectivement des activités sportives régulières, encadrées et ouvertes à tous, et s'exprime aussi à travers un contrôle renforcé des documents financiers (comptes financiers ou prévisionnels) et un examen attentif du projet de l'association demandeuse.

Au surplus, la commune conditionne le versement des subventions aux associations sportives à la signature de conventions triennales d'objectifs et de moyens (au titre de l'aide au fonctionnement) ou pluriannuelles d'objectifs (au titre de l'aide au haut-niveau).

La commune indique qu'aucune association sportive à Saint-Denis n'a refusé de signer le contrat d'engagement républicain.

[20] Cf. loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République.

5.1.3 Le déploiement d'un nouvel outil à destination des associations

La commune s'est dotée depuis l'année 2022 d'un nouvel outil informatique permettant de centraliser les demandes de subventions des associations. La demande se fait désormais en ligne, par la création d'un compte nominatif qui recueille toutes les informations administratives et financières nécessaires à l'instruction du dossier.

Ce nouvel outil, piloté par le service de la vie associative, fonctionne comme un guichet unique, et permet d'uniformiser l'instruction et de contrôler *ex ante* l'exhaustivité des pièces nécessaires à l'instruction.

La commune exige une année d'existence de l'association préalable au versement d'une subvention de fonctionnement. Par ailleurs, parmi les autres bonnes pratiques, figure l'invitation faite au représentant de l'association de présenter sa structure et son projet devant un agent du service de la vie associative et un autre agent de la direction sectorielle concernée, ce qui permet aussi aux agents d'orienter le demandeur vers d'autres associations ou d'autres interlocuteurs pertinents par rapport à son projet.

Le déploiement de ce nouvel outil s'est accompagné de formations des agents de la commune, mais aussi en direction du monde associatif, parfois peu habitué et peu familier de ces nouveaux outils. Ainsi, de nombreux guides, tutoriels et lexiques ont été réalisés.

5.1.4 Renforcer la stratégie et structurer le contrôle : des projets qui restent à engager

Au-delà des bonnes pratiques précitées, la commune met comme condition au versement d'une subvention de fonctionnement, que celle-ci ne soit pas supérieure à la trésorerie disponible de l'association demandeuse, les subventions n'ayant pas comme finalité de « faire de la trésorerie ».

En revanche, les critères pour l'attribution d'une subvention sont assez vagues. En effet, en plus du critère territorial, le siège de l'association doit être situé sur le territoire de la commune et son action concerner le territoire ou sa population, figurent parmi les prérequis, la participation à la vie locale et le rayonnement sur la ville, « soit par des activités utiles régulières, soit par une manifestation d'envergure ». De même, « les montants attribués à l'association sont définis selon l'importance et la qualité des actions menées. »

Cela reste des critères et des définitions relativement imprécis. La commune gagnerait à préciser à la fois ce qu'elle entend par « rayonnement » et à allouer des subventions, lorsque cela est pertinent, en fonction de critères partagés (nombre d'adhérents, de participants aux événements) au moins pour les associations percevant plus de 23 000 € par an[21].

[21] Seuil au-dessus duquel le conventionnement entre la commune et l'association subventionnée est obligatoire.

Mais ce qui, à ce jour, lui fait le plus défaut, c'est une vision stratégique des domaines dans lesquels elle souhaite développer le dynamisme associatif, non pas en créant des associations, mais par exemple en multipliant les appels à projets, afin de redynamiser un tissu associatif vieillissant dans des domaines en lien avec ses priorités. Elle s'est timidement engagée dans cette voie, avec un plan de soutien exceptionnel aux acteurs du territoire, doté de 500 000 € visant « à financer les dépenses d'investissement relatives à des projets de moyen et de long-terme, destinés à soutenir les acteurs du territoire dans l'acquisition d'équipements face à la crise d'une part, et à transformer leur modèle d'intervention d'autre part », et deux autres appels à projets (« À vos plumes citoyens » et « Marquons les Jeux de notre empreinte »). À court terme, elle souhaite répartir les subventions qu'elle octroie à 80 % en soutien au fonctionnement, et à 20 % pour les appels à projets. Une cartographie sectorielle des ambitions de la commune en termes d'action des associations, avec un budget sectoriel dédié, lui permettrait d'afficher ses ambitions de long terme et redynamiser un tissu associatif jusqu'à présent peu renouvelé.

S'agissant du contrôle, la commune a mis fin à certaines pratiques contestées dans le précédent rapport de la chambre, comme la passation de conventions avec des associations transparentes risquant d'être requalifiées en marchés publics (association « communiquer à Saint-Denis »).

Pour l'année 2021, la commune dispose de l'ensemble des comptes des associations conventionnées et des rapports des commissaires aux comptes des associations percevant plus de 153 000 €[22], mais l'exhaustivité de ces documents obligatoires pour les exercices précédents n'est pas établie. La demande des pièces obligatoires constitue un premier niveau de contrôle, mais les documents recueillis sont, à ce jour, très rarement, voire jamais exploités. Or, si les moyens du service de la vie associative excluent un contrôle et une exploitation systématiques des documents justificatifs (rapports d'activité et comptes financiers), un contrôle par échantillonnage pour chaque strate de financement est envisageable, en lien avec le service des finances pour son expertise, et ce d'autant plus que les associations percevant plus de 23 000 € sont peu nombreuses mais si elles concentrent plus de 68 % des subventions.

5.2 Un volume des subventions en numéraire inférieur à la moyenne de la strate et des subventions en nature qui ne sont toujours pas valorisées

5.2.1 Le montant des subventions versé aux associations est inférieur de près de moitié au montant moyen versé par les communes de la strate

La commune de Saint-Denis verse 9,9 M€ (chiffres 2022) par an de subventions de fonctionnement aux associations de son territoire, ce qui la situe très en-deçà de la moyenne de sa strate démographique :

Tableau n° 20 : Montant des subventions versées aux associations

	Montant total (en M€)	Saint-Denis en €/hab.	Moyenne de la strate (villes de + 100 000 hab.) en €/hab.
Subventions versées aux associations	9,65	85	155

Source : comptes individuels des communes, exercices 2021

[22] Seuil au-dessus duquel, en plus du conventionnement précité, une association doit avoir ses comptes contrôlés et certifiés par un commissaire aux comptes.

Ce montant représente 4,2 % des produits de fonctionnement de la commune. Il convient de distinguer celles versées à des établissements publics rattachés, comme le centre communal d'action sociale ou la caisse des écoles et celles versées aux associations relevant de la loi du 1er juillet 1901. En tenant compte de cette première répartition, le montant des subventions aux personnes privées s'élève à 5,8 M€, soit 2,5 % des produits de fonctionnement.

En 2022, ce sont 383 associations qui ont perçu des subventions, dont 316 en numéraire (avec un complément éventuel en nature) et 65 en nature exclusivement. Le montant moyen versé par association est de18 320.

5.2.2 Une tendance à la baisse des subventions en numéraire expliquée par une régularisation de situations antérieures et le nombre élevé d'actions réalisées en régie

Sur la période sous revue, les subventions aux associations ont baissé de 7,8 %.

Tableau n° 21 : Évolution des subventions aux associations

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	*Var. annuelle moyenne*
dont subv. aux personnes de droit privé	*7 241 996*	*7 011 780*	*6 949 289*	*6 927 523*	*6 891 429*	*5 602 693*	*5 789 060*	*- 3,7 %*

Source : comptes de gestion de la commune

Parmi les raisons expliquant cette tendance à la baisse figure, selon la commune, un tissu associatif local qui peine à se renouveler, et le fait que de nombreuses actions soient réalisées en régie par les services municipaux. Sur la période la plus récente, la commune a développé un soutien spécifique aux associations en 2020 et 2021 pour contrer leur baisse d'activité du fait du Covid.

5.2.3 Une concentration des subventions dans un nombre réduit de secteurs et un petit nombre d'associations

La répartition des subventions en montants est très inégale. Ainsi, 9 associations touchent plus des deux-tiers du total des subventions. Les associations percevant plus de 23 000 € sont, en 2022, au nombre de 25, et perçoivent un montant total sensiblement comparable au total des autres subventions sous ce seuil de conventionnement.

Tableau n° 22 : Répartitions des subventions par tranches de montants

	Subventions < 23 000 €	23 000 € <Subventions <153 000 €	Subventions >153 000 €	Total
Nombre d'associations	282	25	9	316
Montant des subventions	947 371	871 977	3 969 712	5 789 060
Montant moyen des subventions	3 359	34 879	441 079	18 320
Part des subventions totales (en %)	16,36	15,06	68,57	100,00

Source : CRC, d'après données du compte administratif 2022

Parmi les associations les plus subventionnées, il convient de distinguer la subvention versée à Saint-Denis Union Sports (964 630 € en 2022), association qui regroupe 29 sections sportives et compte 4 000 adhérents, de celle versée au festival de musique de Saint-Denis (470 321 € en 2022) qui bénéficie d'une réputation internationale, de recettes de billetterie, d'un fort soutien institutionnel, et de mécènes tels que Bouygues, Vinci, Icade, Suez, EDF et BNP Paribas.

Le sport et la culture concentrent à eux seuls 74 % du total des subventions supérieures à 23 000 € (respectivement 1 419 280 € et 2 155 440 € en 2022). Si cette répartition est assez classique, elle démontre aussi que la volonté de la commune, d'orienter les subventions davantage vers des appels à projets permettant de traduire sa vision stratégique de l'animation territoriale plutôt que sur du simple fonctionnement. Ainsi, les associations œuvrant dans le domaine de la transition écologique, qui est pourtant une priorité communale, ne touchent que 0,56 % du montant total de ces subventions supérieures à 23 000 €.

5.3 Une valorisation des concours qui demeurent problématique

En plus des chantiers engagés et à venir évoqués plus haut, celui de la valorisation des concours en nature demeure au stade de projet, malgré des observations récurrentes de la chambre sur ce sujet et des engagements de la commune non suivis d'effet.

5.3.1 Des subventions en nature non-valorisées

Le précédent rapport de la chambre mentionnait dans son rapport définitif que la commune ne valorisait pas les concours en nature. Six ans plus tard, les observations émises en 2017 (9.1.1.4, p. 70 et 71) peuvent être reprises à l'identique, y compris dans les engagements de la commune à y remédier.

Or, l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire a ajouté un article 9-1 à la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi rédigé qui précise juridiquement la notion de subvention :

« 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. ».

Au cas d'espèce, l'incidence pour la commune de Saint-Denis est loin d'être négligeable. Ainsi, 65 associations touchent des subventions en nature, sans en toucher en numéraire, sans qu'aucune ne soit valorisée. L'exhaustivité de ces subventions en nature n'est pas acquise, et elles ne figurent pas toutes dans des conventions avec la commune.

5.3.2 Des engagements non-tenus jusqu'à ce jour

Le rapport de 2017 relevait que « la commune a cependant indiqué que cette démarche [de valorisation des subventions en nature] constituait un objectif de cette mandature et précise que les aides en nature étant apportées par plusieurs directions (sport, culture, vie des quartiers, etc.), elle envisage de :

- valoriser chaque équipement et matériel mis à disposition ;
- développer un outil qui permette de recenser globalement les aides accordées par l'ensemble des services de la ville.

Une réflexion est aujourd'hui amorcée au sein du service de la vie associative pour se doter d'un outil informatique de gestion, tant sur le plan matériel de suivi et de gestion que sur le plan financier, de façon à homogénéiser et à coordonner ces processus au sein d'une base de données (étude en cours sur des progiciels de gestion de type GMA-gestion des manifestations et des activités).

La chambre ne peut qu'encourager cette démarche, d'autant que la commune indique que les aides en nature sont prises en compte lors des arbitrages sur les demandes de subventions, et recensées dans les documents soumis à délibération. Elles ne font, cependant, l'objet que d'une information partielle faute de valorisation précise, ce qui ne permet pas aux élus de décider de leur attribution en toute connaissance de cause. La garantie d'une information complète au conseil municipal, les règles d'égalité de traitement des associations appellent à une valorisation rapide de ces subventions en nature.

Six ans plus tard, la situation n'a pas changé. La chambre prend acte de la stratégie de la commune de valorisation des aides indirectes, à propos de laquelle elle a fourni le cahier des charges d'un marché, visant à se doter d'une méthode pour valoriser les subventions en nature, mais ne peut que maintenir sa recommandation de régularité de 2017.

Recommandation performance 3 : Valoriser les subventions en nature aux associations dans les conventions.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'organisation du suivi des associations et de leur financement à Saint-Denis se fait selon un modèle équilibré de pilotage par un service dédié (celui de la vie associative) et des contacts étroits avec les directions sectorielles. Les procédures d'instruction des subventions se sont améliorées, grâce au déploiement d'un guichet en ligne, très bien accompagnée en termes de formation et d'information, notamment à destination des associations. La commune pourrait améliorer le suivi des subventions allouées aux association et le pilotage stratégique du secteur. Le montant des subventions versé aux associations à Saint-Denis est nettement inférieur au montant moyen de la strate ; les subventions versées se concentrent sur un petit nombre d'associations et dans deux secteurs d'activité, la culture et le sport. Le fait que la commune continue de ne pas valoriser les subventions en nature ne lui permet pas de donner une vue complète de son soutien au monde associatif.

6 L'INTENSIFICATION DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

6.1 Un habitat particulièrement dégradé

6.1.1 Définition de l'habitat indigne et tableau local

L'habitat indigne a été défini par l'article 84 de loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dite loi MOLLE. Aux termes de cette loi, « constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. »

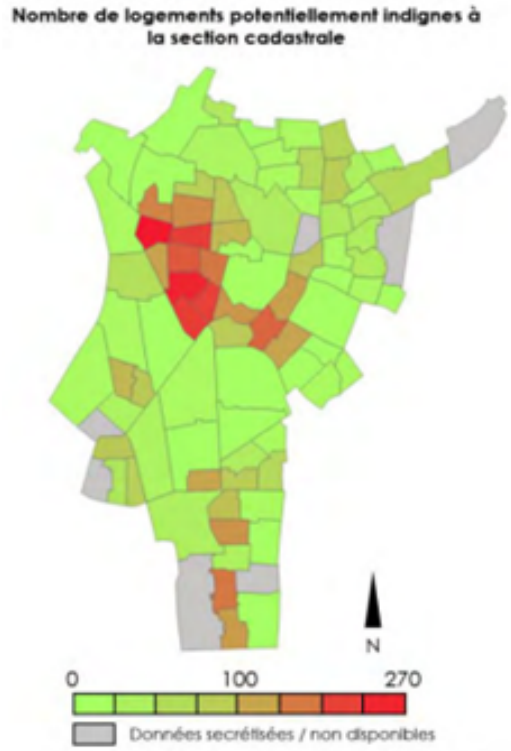
Cette expression d'habitat indigne ou potentiellement indigne remplace l'ancienne expression d'habitat insalubre et dégradé ou particulièrement dégradé, tout en recouvrant les mêmes réalités matérielles : non-respect des normes de sécurité, fragilité des structures, présence de matériaux nocifs (comme le plomb ou l'amiante), etc.

L'habitat indigne se concentre exclusivement dans le parc particulier privé, les bailleurs sociaux ayant des obligations juridiques d'entretien de leur parc.

Les chiffres varient selon les sources. Ainsi, selon les chiffres de 2007 de l'indicateur du parc privé potentiellement indigne[23], c'est 30 % du parc privé de la commune qui est potentiellement indigne, soit environ 6 000 logements[24]. La commune, dans son diagnostic, et selon des chiffres plus actuels (2017) évoque une proportion de 20 % de logements indignes, représentant 4 500 logements. Quel que soit le chiffre retenu, la commune de Saint-Denis est la commune de France continentale la plus concernée par ce phénomène, ce taux de logement indigne s'établissant à 15 % sur le territoire de l'EPT Plaine Commune, 10 % dans le département de Seine-Saint-Denis et 6 % en moyenne nationale. À titre d'illustration, le nombre d'arrêtés d'insalubrité pris par la commune représente l'équivalent de celui des arrêtés pris dans l'ensemble des autres communes du département.

Certains quartiers affichent des taux d'habitat indigne supérieurs, notamment dans le centre historique, les quartiers Wilson ou Bel-Air. L'article de la revue *Hérodote* précité évoque même des pointes à 44 % dans certains îlots urbains du centre-ville. Le phénomène de l'habitat indigne concerne donc tous les quartiers de la commune, y compris ceux plus récents et ayant connu un renouveau urbain (quartier de La Plaine).

Carte n° 2 : Localisation des logements potentiellement indignes

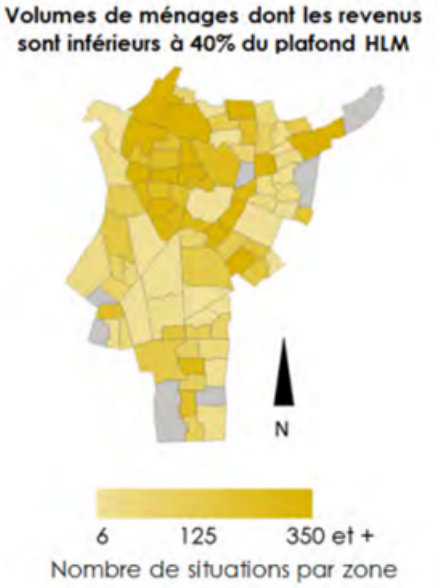


Source : fichier des logements par commune, 2017

[23] Le calcul de cet indicateur se fait en croisant les ressources des propriétaires et la catégorie cadastrale des logements (confort du logement).
[24] *Source : L'habitat indigne aux portes de Paris : le cas de Saint-Denis, entre idéal et realpolitik, Mathilde Costil, Hérodote n° 162 2016/3, pages 175 à 192.*

La population de ces logements se caractérise par une grande précarité, laquelle empêche la réalisation de travaux de rénovation, et entraîne la défaillance des syndics incapables de faire face aux charges d'entretien des copropriétés. Les cartes de logements indignes et de ménages les plus précaires se recoupent largement :

Carte n° 3 : Répartition des ménages par critère de précarité



Source : commune

6.1.2 Des causes multiples, des conséquences qui peuvent être dramatiques

La principale cause de l'habitat indigne tient à l'histoire de la commune avec ses nombreux habitats populaires destinés historiquement à loger les travailleurs des usines, à la précarité de ses habitants propriétaires, mais aussi à la situation particulière du marché immobilier de la commune de Saint-Denis, qui pousse certains propriétaires non-occupants à privilégier la rentabilité de leurs biens plutôt que leur entretien. En effet, la pénurie de logement, la difficulté d'accéder au parc « habitation à loyer modéré » et l'attractivité de Saint-Denis et de Paris, soutiennent un marché locatif caractérisé par des loyers élevés et une demande supérieure à l'offre.

Les principales conséquences de l'habitat indigne sont les risques induits par un bâti non entretenu (incendie et effondrement notamment). Mais l'habitat indigne induit aussi d'autres phénomènes comme celui des marchands de sommeil ou des risques sur la santé des habitants (saturnisme lié à la présence de plomb, notamment dans les peintures). Par ailleurs, les logements déclarés indignes et condamnés deviennent parfois des squats.

Les risques sont réels, avec, par exemple, l'incendie dans la rue Gabriel Péri en septembre 2012, dans le centre-ville de Saint-Denis, qui avait fait trois morts. Le risque majeur est aussi celui de l'effondrement, comme celui survenu dans la rue d'Aubagne, à Marseille, en 2018.

6.1.3 L'action municipale et ses limites

Pour lutter contre l'habitat indigne, le maire dispose de pouvoirs de police spéciale et de pouvoirs de police générale. Les pouvoirs de police spéciale du maire concernent :

- la police des immeubles menaçant ruine,

- le contrôle de la sécurité des hôtels meublés,
- la sécurité des immeubles collectifs à usage principal d'habitation,
- l'insalubrité,
- le relogement.

Au titre de ses pouvoirs de police générale, le maire se doit d'assurer « le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques » (article L. 2212-2 du CGCT), ce qui comprend notamment « le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours. »

L'article L. 2212-4 du CGCT précise qu'en « cas de danger grave ou imminent, tel que les accidents naturels prévus au 5° de l'article L. 2212-2, le maire prescrit l'exécution des mesures de sûreté exigées par les circonstances ». Ainsi, dès lors que la solidité des bâtiments est mise en cause par des événements accidentels, le maire peut prendre les mesures qui s'imposent afin de garantir la sécurité des habitants sur le fondement de ses pouvoirs généraux.

L'analyse juridique de chaque situation, pour décider quelle base juridique est la mieux à même de fonder la décision de la commune au titre des pouvoirs de police du maire, est particulièrement difficile à réaliser. Toutefois, la jurisprudence du Conseil d'État du 10 octobre 2005 (CE n° 259205, Commune de Badinières) a permis de dégager le principe selon lequel le maire peut, en présence d'une situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent, et quelle que soit la cause du danger, faire légalement usage de ses pouvoirs de police générale, et, notamment, prescrire l'exécution des mesures de sécurité nécessaires et appropriées.

Pour autant, « cette situation d'extrême urgence créant un péril particulièrement grave et imminent » demeure complexe à établir, ce qui limite fortement l'exercice de ces pouvoirs de police, théoriquement étendus.

Concrètement, les principaux outils juridiques dont dispose la commune sont les arrêtés de péril, qu'il s'agisse de la procédure ordinaire ou d'urgence, les travaux d'office réalisés par la mairie liés à la procédure d'urgence, les arrêtés d'insalubrité et, dans une moindre mesure, les arrêtés d'expropriation.

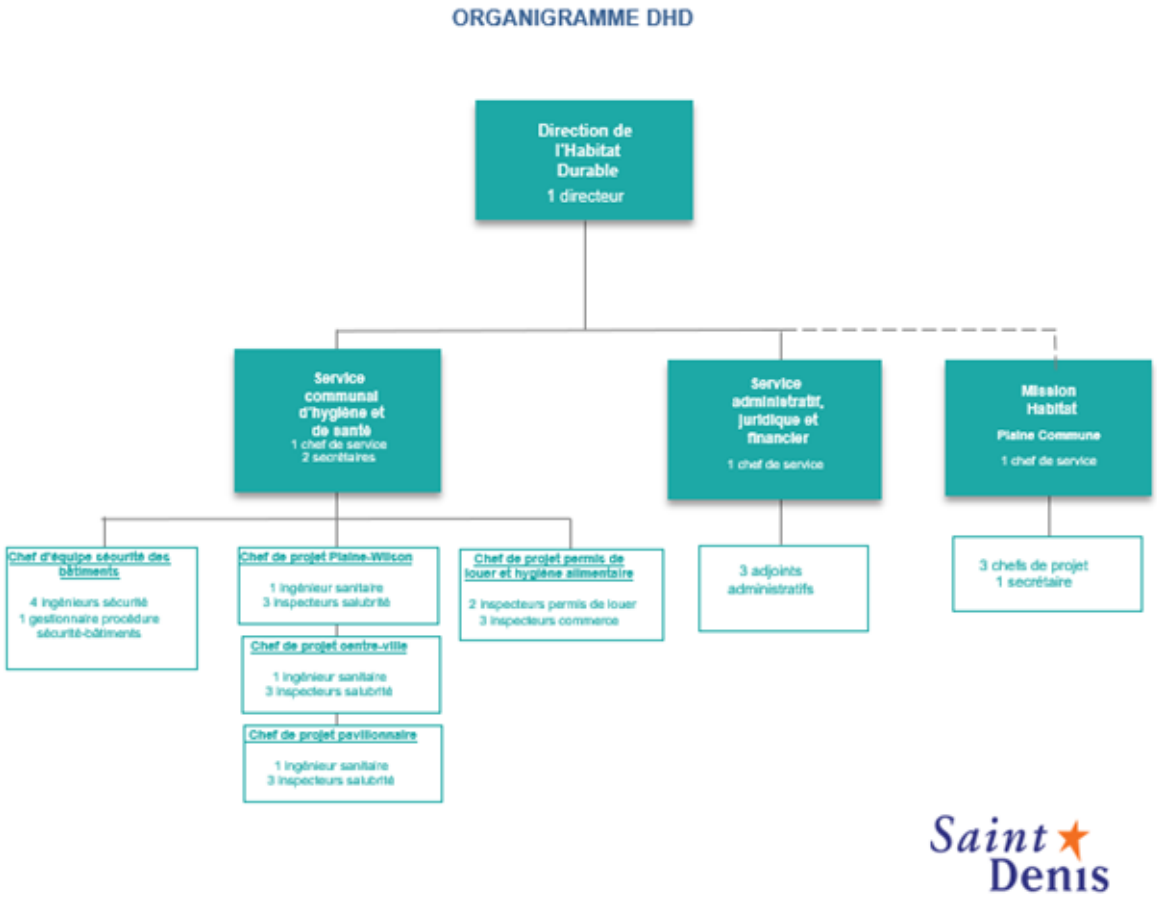
6.2 Des moyens importants consacrés à cette politique

6.2.1 Une augmentation significative des moyens humains dédiés

Pour mieux lutter contre l'habitat indigne la commune a réorganisé le service qui s'y consacre, augmenté les effectifs et lancé un nouveau plan d'action.

Le principal service chargé de la lutte contre l'habitat indigne est la direction de l'habitat durable, qui comporte notamment le service communal d'hygiène et de santé, lequel exerce, pour le compte de l'État et de l'agence régionale de santé, des missions de contrôle sur le territoire :

Organigramme n° 2 : Direction de l'habitat durable



Source : commune

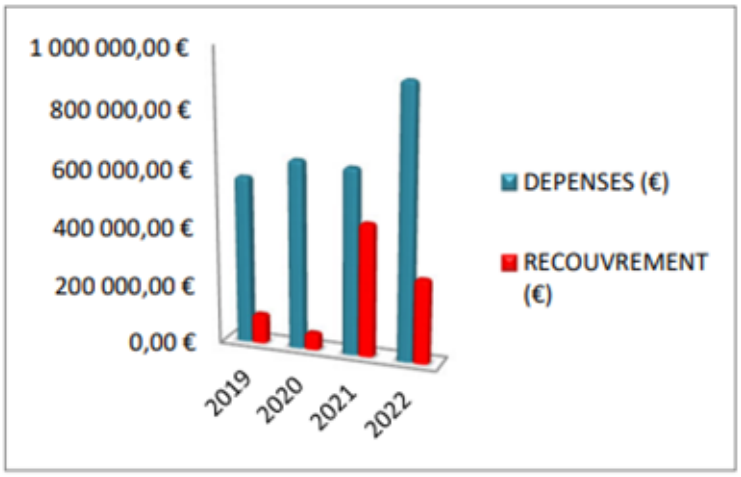
Ce service est issu de la fusion de trois services : la mission « habitat indigne », l'unité « santé environnement » et l'unité territoriale « Habitat » de Plaine Commune. Cette réorganisation permet de rassembler dans une direction unique les pouvoirs de police bâtimentaire et sanitaire, et de coordonner la lutte contre l'habitat indigne avec la politique de la ville.

Les effectifs de cette direction s'élèvent désormais à 38 agents, dont 6 venus renforcer le service communal d'hygiène et de sécurité (SCHS) ; un recrutement supplémentaire est prévu en 2023. Cette augmentation des effectifs porte le coût de fonctionnement du SCHS à 2,1 M€. À ce jour, la dotation de l'État pour assurer ces missions par délégation ne couvre qu'un tiers environ (741 879 €) de ces coûts de fonctionnement.

6.2.2 Des moyens financiers augmentés

Outre le coût induit par la masse salariale d'un service renforcé, la commune a également inscrit 7 M€ pour la durée du mandat afin de réaliser des travaux d'office, en se substituant aux propriétaires défaillants. Des titres de recettes correspondant aux travaux réalisés d'office sont émis ; la commune travaille de concert avec le comptable public pour recouvrer ces titres. Ce travail partenarial a permis de remonter sensiblement le niveau du recouvrement, sans toutefois couvrir les dépenses d'intervention :

Graphique n° 2 : Dépenses et recouvrement des travaux d'office



Source : commune

La commune de Saint-Denis est également concernée par des programmes nationaux comme le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD) et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), pour des montants respectifs de participation de la commune de 7,1 M€ et de 12,6 M€. La commune est aussi concernée par une opération programmée d'amélioration de l'habitat et de renouvellement urbain sur le périmètre du centre-ville, avec un budget voté de 38 M€ de travaux et d'études.

6.2.3 Une intensification du travail partenarial

L'un des grands enjeux de la lutte contre l'habitat indigne est d'identifier précisément cet habitat. Pour ce faire, la commune croise des données issues de ses différents services, et notamment de la police municipale, du service du logement, de la direction de la santé et des élus de quartiers. Il existe aussi un guichet unique de signalement des logements indignes ; le signalement peut également se faire en ligne le site internet.

La commune travaille aussi avec des partenaires institutionnels, comme la préfecture de Seine-Saint-Denis, l'agence régionale de santé, dont le service communal d'hygiène et de sécurité exerce les missions par délégation, mais aussi l'EPT Plaine Commune dont les compétences en termes d'aménagement et d'urbanisme et les co-financements sont nécessaires pour la rénovation urbaine. Une convention avec la CAF a également été signée en novembre 2021, pour le signalement des ouvertures de droit dans le centre-ville afin d'identifier les fraudes au « permis de louer ».

La commune a aussi signé une convention partenariale avec ENEDIS en mars 2023 et prévoyait d'en signer une avec Veolia en 2023 pour renforcer le croisement des données relatives au risque d'incendie, aux surconsommations des passoires thermiques, et aux surconsommations d'eau liées aux fuites, qui sont des indicateurs de logements potentiellement indignes.

Enfin, la ville a signé une convention avec la SIFAE[25] en juillet 2022 pour assurer une veille foncière dans les quartiers à dominante pavillonnaire, et signaler les suspicions de divisions pavillonnaires ou d'installations de marchands de sommeils lors des visites d'agences immobilières. Cette convention a permis l'acquisition de quatre pavillons dégradés entre 2022 et 2023.

[25] La SIFAE est une filiale de l'établissement public foncier d'Île-de-France et d'Action Logement Immobilier, consacrée à la lutte contre l'habitat insalubre en pavillonnaire.

6.3 Le bilan de la lutte contre l'habitat indigne

6.3.1 Un plan ambitieux

La commune a élaboré un plan d'action 2022-2026 articulé autour de 5 axes regroupant 20 actions pour lutter contre l'habitat indigne, avec une identification des secteurs d'intervention, des partenaires et des indicateurs d'atteinte des objectifs.

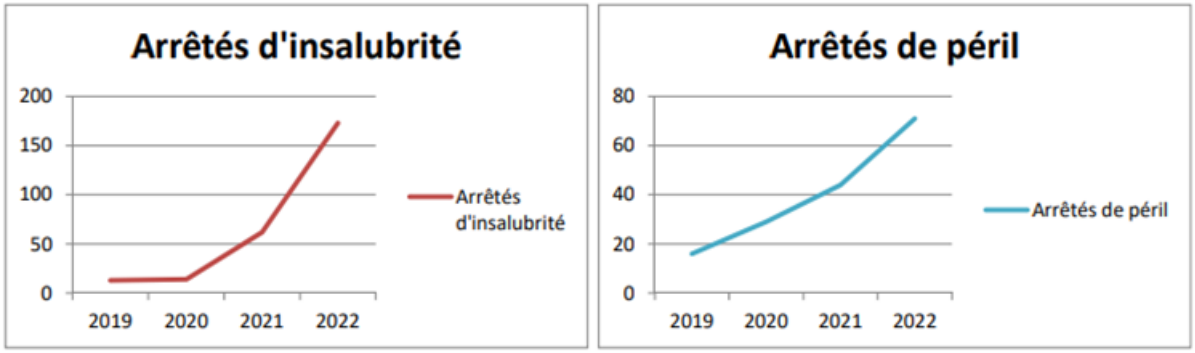
Ce plan traduit la volonté d'aborder l'ensemble du territoire, et non plus de se concentrer prioritairement sur le centre-ville ancien, d'augmenter les moyens consacrés à cette lutte, et d'intensifier le travail partenarial avec les acteurs du territoire.

6.3.2 Des effets réels

L'une des premières actions de ce plan, déjà mise en œuvre, a été de réaliser un état du stock d'arrêtés d'insalubrité et de péril échus et non suivis d'effets. Cette étude, confiée au cabinet SOLIHA, avec le soutien de l'Agence nationale de l'habitat et de la Caisse des dépôts et consignations, a permis d'actualiser et de fiabiliser le diagnostic en identifiant un stock de 1 480 procédures au 31 décembre 2020.

Au-delà de la fiabilisation de ce stock et d'un suivi renforcé de ces arrêtés, le flux de ces arrêtés a également sensiblement augmenté :

Graphique n° 3 : Augmentation des arrêtés d'insalubrité et de péril



Source : commune

Un autre effet déjà mesurable est la hausse des travaux réalisés d'office et de la perception des titres correspondant, évoquée plus haut.

Depuis le 1er janvier 2021, 120 procédures de péril ont été instruites, et près de 300 logements évacués, soit près d'un logement tous les deux jours. Par ailleurs, près de quarante travaux de consolidation structurelle pérenne d'immeubles anciennement dangereux ont été réalisés.

L'une des autres orientations de la commune est de renforcer l'identification des logements indignes et la coercition envers les contrevenants identifiés. Ainsi, la convention avec la Caf a permis de contrôler en 2022 près de 100 situations signalées, et de vérifier que les logements mis en location respectent les règles d'hygiène et de sécurité, conduisant à trois amendes de 4 000 €.

La commune a également mis en œuvre la verbalisation systématique et le signalement au procureur de la République pour le non-respect des arrêtés d'insalubrité et de péril. Le partenariat avec la justice a permis de conduire près de 60 ouvertures d'enquêtes pénales depuis 2020.

Les hôtels meublés et les établissements recevant du public à usage de locaux à sommeil du territoire ont fait l'objet d'une vaste campagne de contrôle, en lien avec la commission communale de sécurité, la préfecture, la police municipale et la direction des bâtiments et de l'architecture. Près de 30 établissements ont été contrôlés sur la ville, dont 15 font l'objet d'un suivi rapproché, et près de 10 d'un arrêté de fermeture.

Ces procédures, couplées à l'instauration du permis de louer préalable, qui permet de s'assurer que le logement loué n'est pas indigne, ont pour ambition de réduire le flux des nouveaux logements indignes.

6.3.3 Une résorption structurellement lente de l'habitat indigne

La réhabilitation de l'habitat dégradé et le renouvellement urbain sont, par nature, des politiques à la fois très coûteuses et longues à porter leurs fruits. Ainsi, malgré des budgets de 61,5 M€ et 61,6 M€ pour, respectivement, le PNRQAD et le NPNRU, seuls 850 logements ont été rénovés.

Par ailleurs, le logement indigne est un phénomène très lié à la situation économique des propriétaires. À ce titre, l'inflation et la paupérisation des propriétaires, est un facteur aggravant du phénomène, d'autant que l'inflation touche aussi les prix des travaux de rénovation.

D'une façon plus générale, la lutte contre l'habitat indigne se heurte aux syndics défaillants et aux règles de majorité dans les assemblées de copropriétaires quand les votes portent sur une hausse des charges pour la réalisation de travaux. Outre les difficultés juridiques, elle exige des moyens financiers importants, est complexe à mettre en œuvre avec un pouvoir réglementaire du maire limité malgré les pouvoirs de police qu'il détient. Enfin, la situation tendue du marché local locatif conduit certains propriétaires indélicats à privilégier le rendement de leur bien, plutôt que leur réhabilitation.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'habitat indigne est un phénomène qui concerne un logement sur 5 à Saint-Denis. La commune a mis en place un plan d'action 2022-2026 de lutte contre l'habitat indigne, comprenant 5 axes et 20 actions, et a réorganisé la direction consacrée à cette lutte. Ce plan a permis d'actualiser le diagnostic sur ce sujet, de fiabiliser le stock des arrêtés pris antérieurement, et d'augmenter très sensiblement le nombre d'arrêtés d'insalubrité et de péril, comme les travaux réalisés d'office sur le fondement des pouvoirs de police spéciale et générale du maire.

Toutefois, cette politique de résorption de l'habitat indigne est nécessairement partenariale, et la commune a multiplié les conventions avec les acteurs institutionnels et privés sur le sujet. La coercition a également été renforcée mais l'action publique se heurte aux délais des procédures, à son coût très élevé et à la forte sensibilité du sujet à la conjoncture économique.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire des sigles.....47

Annexe n° 1. Glossaire des sigles

AP	Autorisations de programme
ATSEM	Agent territorial spécialisé des écoles maternelles
BNP	Banque Nationale de Paris
CAF	Capacité d'autofinancement
Caf	Caisse d'allocations familiales
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CP	Crédits de paiement
CP	Cours primaire
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DGP	Délai global de paiement
DOB	Débat sur les orientations budgétaires
DP	Demi-pensionnaires
EDF	Électricité de France
EGALIM	États généraux de l'alimentation
EPT	Établissement public territorial
FPIC	Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
FSRIF	Fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France
NPNRU	Nouveau programme national de renouvellement urbain
PNRQAD	Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés
PPI	Programme pluri annuel
PSO	Prestation de service obligatoire
ROB	Rapports d'orientation budgétaire
SCHS	Service communal d'hygiène et de sécurité
SIFAE	Société immobilière et foncière action logement
SVA	Service de la vie associative
ULIS	Unités localisées pour l'inclusion scolaire
USE	Unité « santé environnement »
UTH	Unité territoriale « Habitat »

REPONSE

DE MONSIEUR MATHIEU HANOTIN
MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-DENIS (*)

(*) ***Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.***

Chambre Régionale des Comptes
d'Ile-de-France
G/0327
Le 27/05/2024
ARRIVÉE AU GREFFE

Mairie de Saint-Denis

Boîte postale 269
93205 Saint -Denis
cedex
TÉLÉPHONE :
01 49 33 66 66
TÉLÉCOPIE :
01 49 33 69 69
SITE INTERNET :
www.ville-saint-denis.fr

Le 22 mai 2024

Monsieur le Président de
la Chambre Régionale des
Comptes
6 cours des Roches -Noisiel
BP 187
77315 Marnes la Vallée
Cédex 2

Monsieur le Président,

Vous m'avez remis le 6 mai dernier le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Denis pour la période 2016 - 2022.

La commune se félicite des observations positives formulées par la chambre régionale des comptes en matière de performance de gestion, d'endettement, ou encore d'information budgétaire.

Le nombre réduit de recommandations (4 au total), alors que le précédent contrôle en 2017 en avait formulé 9, démontre que les efforts engagés par la commune depuis juillet 2020 portent leurs fruits. Ils ont pourtant été menés dans un contexte économique particulièrement contraint du fait des coûts générés par l'inflation depuis 2 ans, ainsi que des mesures nationales de revalorisation des agents publics.

1. **La municipalité élue en 2020 a mis fin aux nombreuses irrégularités pointées lors du précédent contrôle réalisé en 2017**

Le début du mandat actuel à l'été 2020 a en effet été marqué par d'importantes réformes structurelles, notamment en matière de ressources humaines.

La commune a ainsi, en décembre 2020, adopté une nouvelle réglementation du temps de travail, respectant le cadre des 1607 heures, réglementation appliquée à compter de l'année 2021. Cette délibération permet ainsi de se conformer aux rappels à la loi et recommandations préconisés par la Chambre régionale des Comptes en 2017 :

> *Rappel à la loi n° 2 : supprimer la journée supplémentaire octroyée aux agents féminins*
>
> *Rappel à la loi n° 4 : Se conformer aux dispositions législatives relatives au temps de travail : 1/ en appliquant une durée annuelle égale aux 1 607 heures légales, 2/ en se conformant à la règlementation pour l'attribution des jours de fractionnement et 3/ en supprimant les jours retraite et les jours médaille qui sont irréguliers.*

La recommandation n° 6 s'inscrivait par ailleurs dans ce même sujet du temps de travail : *Veiller à l'avenir, par un suivi plus rigoureux des heures supplémentaires effectuées, à éviter les dépassements du quota des 25 heures ;* la municipalité a mis en place ce contrôle effectif, et en cas de dépassement des heures du fait de la mobilisation exceptionnelle justifiée par des grands évènements, elle adopte une délibération spécifique.

Le conseil municipal a adopté en décembre 2020 le Rifseep conformément au décret du 20 mai 2014 et permettant de répondre à un rappel à la loi et une recommandation formulée par la Chambre Régionale des comptes :

> *Rappel à la loi n° 5 : Mettre fin au versement de la prime annuelle, irrégulière faute de délibération antérieure au 27 janvier 1984*
>
> *Recommandation 7 : Prendre une délibération cadre relative au régime indemnitaire intégrant les nouveaux dispositifs RIFSEEP et PPCR.*

Enfin la commune a également mis fin à l'irrégularité décrite dans la recommandation n°4 et qui visait à « séparer les fonctions de directeur de la communication des fonctions de collaborateur de cabinet. ». Ainsi, un poste de directeur de la communication a été créé au tableau des effectifs, dirigeant la direction de la communication et rattaché hiérarchiquement à la Directrice générale des services.

2. La qualité de l'information comptable et financière

Concernant le délai global de paiement, la commune partage le constat positif de la Chambre d'une amélioration récente du délai global de paiement, passé de 31,3 jours en 2020 (dont 26,2 de l'ordonnateur) à 22,9 jours en 2021 (dont 18,6 de l'ordonnateur).

De même, la chambre salue l'amélioration du niveau de rattachement des charges et des produits.

Le rapport souligne que le montant des provisions est d'une part sous-estimé et d'autre part non systématique. La commune souhaite mettre en avant l'évolution de sa politique de provisionnement du risque depuis 2020. **Le stock de provision pour risques et charge est passé de 266k€ à 1,9M€.** Si la commune s'engage à mieux provisionner les risques auxquels elle pourrait faire face, elle tient néanmoins à souligner que la politique de provisionnement proposée par la Chambre Régionale des Comptes concernant les créances compromises est difficilement soutenable budgétairement, en particulier pour une ville dont la fragilité socio-économique d'une partie des habitants et des habitantes peut rendre plus exposée à des difficultés de paiement. Par ailleurs, la commune a comptabilisé près de 408k€ en moyenne par an entre 2017 et 2022 en admission en non-valeur et en créances éteintes. Ce montant peut être considéré comme insuffisant, il n'en reste pas moins qu'il est déjà important au regard des marges de manœuvres financières de la commune, a fortiori pour une dépense ne contribuant pas à une action directement utile aux habitants et aux habitantes. Enfin, la mise en place de la gratuité de la restauration va contribuer à progressivement éteindre ce risque.

La commune a bien pris note des améliorations à apporter dans la gestion des immobilisations et des immobilisations en cours et compte poursuivre les travaux déjà engagés comme la Chambre l'a constaté. Il convient ainsi de rappeler qu'un travail d'apurement du compte d'immobilisation en cours vers les comptes d'immobilisation a été entrepris en coordination avec le comptable public pour des montants conséquents pour les années 2016 (24 M€), 2017 (15 M€), 2018 (5 M€) et 2021 (26 M€). La stratégie d'apurement, convenue avec la trésorerie depuis l'année 2016, consiste à traiter prioritairement les anciennes opérations d'équipement terminées datant de plusieurs années. Ce travail se poursuit chaque année.

La fiabilisation de l'inventaire fait certes partie des objectifs que la Chambre ne peut que rappeler à la commune, comme cela a été fait d'ailleurs pour de nombreuses collectivités en France. Si l'on ne peut pas se satisfaire de cette difficulté largement répandue au niveau national, la commune tient néanmoins à rappeler que le coût de gestion d'un inventaire est particulièrement important dans un contexte financier dégradé alors que dans le même temps la tenue d'un inventaire n'est pas garante d'une gestion dynamique du patrimoine.

La municipalité a parfaitement conscience des enjeux liés à la fiabilisation des comptes notamment dans la perspective de commune nouvelle, c'est la raison pour laquelle les sujets comptables et financiers liés à la commune nouvelle font l'objet d'un travail approfondi avec la direction départementale des finances publiques et le trésorier. La municipalité considère ainsi que la création de la commune nouvelle constitue une opportunité pour solder les situations comptables qui le nécessitent. La direction des finances travaille ainsi à l'apurement avant le 1er janvier 2025 de produits non soldés parfois très anciens.

La commune prend acte du satisfecit de la Chambre régionale des comptes concernant la qualité de l'information financière et budgétaire et s'engage à conserver ce niveau de clarté et de lisibilité dans ses orientations budgétaires à venir.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la **municipalité considère excessive les réserves dans la conclusion intermédiaire**, car elles portent exclusivement sur des éléments de l'actif, qui sans en minorer l'importance ne constituent qu'une partie des comptes de la commune et qu'ensuite ces « scories » comme le pointe le rapport sont parfois très anciennes et liées à des changements de norme comptable difficilement imputables à l'ordonnateur.

3. La situation financière de la commune

La Chambre Régionale des Comptes souligne la clarté et la lisibilité de la stratégie financière ; la municipalité s'engage à poursuivre dans cette voie.

La commune ne partage pas la description faite des relations avec le poste comptable. Elle considère en effet que la qualité des relations avec le comptable public est essentielle, car elle est indispensable à la sécurisation du fonctionnement financier de la collectivité et à la sécurisation de l'établissement des comptes. La commune considère que la relation si elle peut être perfectible est déjà de qualité et s'inscrit dans une démarche d'amélioration continue. Ainsi, un important travail partenarial a été mené avec le poste comptable et la

DDFIP concernant la mise en place d'un service facturier unique. Ce travail qui a fait l'objet d'un accord relatif à la réalisation d'une étude de faisabilité s'est tenue du 7 juin 2022 jusqu'en mars 2023. Cette démarche illustre la volonté de poursuivre et développer les démarches partenariales avec la DDFIP en général et la poste comptable de Saint-Denis en particulier. De même, le travail étroit et efficace mené conjointement depuis l'année 2023 par le poste comptable, la DDFIP et les services de la commune, en lien avec la conseillère aux décideurs locaux, dans le cadre de la préparation de la commune nouvelle démontre la qualité des relations entretenues.

La Chambre régionale des comptes souligne la maîtrise des dépenses de fonctionnement. La municipalité tient ici à rappeler que cette maîtrise résulte notamment des actions d'optimisation de dépenses présentées dès le rapport d'orientation budgétaire 2021 et qui consistent notamment à :

- Un travail d'évaluation de chaque action, de chaque dépense, interrogeant l'efficience et la pertinence, au vu des besoins et des évolutions du territoire ; ces évaluations ont pu se traduire dès 2022 par des choix en matière de politique publique afin de privilégier les actions qui répondent de façon efficiente à un besoin réel des dionysien.ne.s ;
- L'évolution vers des modes de gestion plus efficients et plus qualitatifs qui peut, de façon pragmatique et sans dogmatisme, se concrétiser par la poursuite des externalisations déjà engagées sous les précédentes mandatures ou dans certains cas par des ré-internalisations
- Un dialogue de gestion avec les partenaires, afin de prendre en considération leurs besoins d'accompagnement tout en partageant la contrainte budgétaire ;
- La poursuite d'une stratégie de modernisation et d'adaptation du fonctionnement des services, de structuration et de réorganisation de l'administration (simplification et dématérialisation des processus, mutualisation) ;
- La mise en place d'une commission du recrutement pour examiner l'opportunité et les modalités de remplacement des agents et pour réinterroger systématiquement l'organisation à l'occasion de chaque départ volontaire (retraite, mobilité) et en fonction de la nécessaire adaptabilité du service public aux besoins de la population en constante évolution ;
- Le renforcement du pilotage de la masse salariale et de la lutte contre l'absentéisme.

La municipalité souhaite par ailleurs souligner que la situation financière est d'autant plus remarquable qu'elle a hérité d'une situation fragile financièrement et sans marge de manœuvre. Ainsi, sur la période 2015-2019, les recettes de fonctionnement ont progressé de 8,2 M€ (principalement sous l'effet de l'accroissement des taux d'imposition en 2016). Sur la même période, les dépenses de gestion ont augmenté de 11M€ (dont 9,6M€ de masse salariale). Cette progression des dépenses de fonctionnement de la ville a été rendue soutenable du fait de l'accroissement de la pression fiscale votée en 2016. Sans cette revalorisation des taux d'imposition, la dégradation tendancielle de l'épargne brute aurait été plus accentuée.

Antérieure à 2020, cette dynamique d'évolution des dépenses de la ville se serait traduite, sans action correctrice, dans un scénario « au fil de l'eau », par une contraction des marges de manœuvres de la collectivité. Sans action correctrice, la poursuite de la tendance de la précédente mandature se serait traduite par une réduction de l'épargne brute et une augmentation de la dette qui serait passée de 141,8 M€ en 2019 à 186,3M€ en 2024 (soit le passage d'une dette par habitant de 1.262 €/habitant à 1.659 €/habitant). La ville de Saint-Denis afficherait ainsi un taux d'épargne brute dans la zone de vigilance en 2024 (7,1%) et une capacité de désendettement de 12,4 ans.

Aujourd'hui malgré un impact sans précédent de l'inflation (surcoût des fluides augmentant de 3,8M€ entre 2022 et 2024, impact des mesures de revalorisations salariales de près de 10M€), le budget 2024 fait état d'un taux d'épargne brute de 9% et d'une capacité de désendettement de 6,55 années.

Concernant le financement d'un programme d'investissement à hauteur de 50M€, la commune ne partage pas la conclusion selon laquelle les marges de manœuvre dégagées ne suffiront pas. En effet, le budget primitif 2024 (BP24) de la commune permet d'identifier clairement des marges de manœuvre. 43,6 M€ d'investissement sont ainsi prévus au budget et reposent sur un financement par l'emprunt à hauteur de 51% (en baisse de 8% par rapport au BP23). Si la commune décidait de mobiliser l'intégralité de l'emprunt inscrit au BP 2024, la capacité de désendettement s'établirait à 7,63 années ; ce qui laisserait 0,37 années de capacité de désendettement supplémentaire à utiliser pour respecter la stratégie financière de la commune. Cette recette d'investissement supplémentaire serait de 7M€ et permettrait ainsi d'atteindre les 50M€ d'investissement.

La commune dispose donc bien d'une capacité d'investissement de 50M€ en respectant des ratios de désendettement de 8 ans, soit un niveau largement inférieur aux normes communément admises qui sont de 12 années. La commune considère ainsi que sa stratégie d'investissement à 50M€ est soutenable en dépit d'un contexte financier particulièrement défavorable, en ayant recours à la dette dans des niveaux largement inférieurs aux seuils d'alerte en matière d'endettement. La prospective financière réalisée dans le cadre de la préparation de la commune nouvelle démontre par ailleurs que les capacités d'investissement futures de celle-ci seront supérieures à celles préexistantes dans chaque commune (4,7M€ d'épargne brute supplémentaire avant application du coefficient correcteur de la TFB).

La commune partage pleinement les recommandations de la Chambre régionale des comptes consistant à développer la mutualisation avec Plaine Commune, c'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles il a été acté du transfert des compétences de gestion du stationnement payant au 1er janvier 2024 ainsi que de celui des piscines au 1er janvier 2025. Par ailleurs, la création de la commune nouvelle doit permettre à moyen terme de mutualiser des ressources de façon plus approfondie que dans une démarche d'intégration intercommunale, sans que cela soit un objectif à la création.

4. La mise en place de la gratuité de la restauration scolaire

La commune partage l'évaluation effectuée par la Chambre régionale des comptes de la mise en œuvre de la gratuité de la restauration. C'est en effet une mesure éducative et émancipatrice à double titre : elle garantit un droit à un repas de qualité et équilibré pour tous les enfants, et elle positionne le temps de la pause méridienne dans la continuité de la journée scolaire, le confortant comme un temps éducatif. Elle est aussi une mesure d'accompagnement des familles et de pouvoir d'achat.

Cette mise en œuvre a été progressive, la mise en œuvre de la gratuité allant de pair avec une augmentation attendue des effectifs de demi-pensionnaires, qu'il s'agit d'anticiper tant concernant les effectifs d'encadrement que sur la montée en charge des productions de repas et d'éventuelles transformations de locaux dans les écoles et accueils de loisirs

La commune retient que seulement des « limites marginales au projet » sont soulevées par la **Chambre régionale des comptes,** notamment dans l'association du comptable public et du personnel de l'Education Nationale.

Concernant l'impact de la mesure de gratuité de la restauration sur la réussite éducative, la commune est intéressée par toute proposition méthodologique qui permettrait d'atteindre un tel objectif.

5. La gestion de la vie associative

En préambule, la commune souhaite insister sur la vigilance, depuis le début du mandat, quant au respect de la loi dans le champ du soutien aux associations, et qu'elle a fait une priorité, notamment, de suivre les recommandations formulées dans le rapport de 2017.

Dans le champ du soutien à la vie associative, le précédent rapport insistait sur 3 associations, fortement soutenues par la municipalité et intervenant dans des champs divers : le CASC, comité d'œuvres sociales à destination des agents de la ville ; la commission administrative (CA) de la Bourse du travail, qui gérait au nom de la commune le bâtiment de la Bourse du Travail; et l'association Communiquer à Saint-Denis, qualifiée dans le rapport d'association transparente, et qui avait pour objectif la publication d'un hebdomadaire d'informations sur la vie locale. Le rapport opérait également 2 rappels à la loi. Le rappel à la loi n°10 appelait ainsi à signer une convention de mise à disposition entre la commune et le CASC, et le rappel à la loi n°11 appelait, pour le CASC comme pour la CA de la Bourse du travail, à de conformer aux dispositions de la loi n°2007-148 du 02 février 2007 « qui ne permet des mises à disposition que pour exercer des missions en lien avec les activités du service public ».

Dans ces deux cas, la commune a, dès le début du mandat, fait de la sécurisation de la relation avec ces associations une priorité : réception et vérification des bilans annuels, révision des modalités de mises à disposition des agents, rédaction de nouvelles conventions d'objectifs pluriannuelles et dialogue de gestion permettant de revoir le niveau de subventionnement. La subvention versée au CASC n'a pas été renouvelée en 2022 en raison de la production des comptes de l'association en dehors des délais prévus.

Par ailleurs, le rapport de 2017 soulignait également le risque juridique du soutien de la commune à l'association Communiquer à Saint-Denis, dont la convention liait la subvention à la publication d'un hebdomadaire. **Consciente de ce risque juridique de requalification en marché public, la commune a annoncé lors du conseil municipal du 17 décembre 2020 le non-renouvellement de la convention et de la subvention à compter du budget 2021.**

De même, à l'occasion du renouvellement de la convention de partenariat avec l'association L'Ecran, la commune a fait évoluer le mode de gestion relatif à l'exploitation de l'établissement cinématographique de 2 salles regroupant 392 places dont elle est propriétaire.

En effet, des risques juridiques pesaient sur le précédent conventionnement :

- Absence d'objectifs de service public (politique tarifaire, politique éditoriale, de programmation ou événementielle, éducation à l'image, etc.) du fait de la forme juridique de la convention, malgré les financements importants mobilisés ;
- Dépassement du seuil autorisé de subventionnement direct (avec mise à disposition gratuite des locaux).

Le changement de mode de gestion du cinéma, tout en contenant le coût d'exploitation, a permis de maintenir la ligne éditoriale destinée au public le plus large.

Par ailleurs, la commune regrette les formulations employées dans le rapport en caractérisation du mouvement associatif de la ville : si comme tout mouvement associatif, il peut être caractérisé par une crise des vocations et de difficultés d'adaptation au changement, elle insiste à l'inverse sur les démarches entreprises pour accompagner le tissu associatif dans de nouvelles pratiques.

La commune regrette l'expression « timidement engagée » dans le développement des appels à projets : l'enveloppe de 500 000 euros en investissement consacrée en 2021 à l'appui à des projets en lien avec l'adaptation des associations au contexte de sortie de la crise sanitaire est une enveloppe conséquente et a permis le soutien de 44 projets qui, sans cette enveloppe, n'auraient pas vu le jour. Parallèlement, la logique d'appels à projets est une nouvelle logique de soutien aux projets associatifs ; sans se substituer au soutien au fonctionnement, ces appels à projets permettent une meilleure cohérence entre les propositions formulées par le tissu local et les priorités municipales.

La commune ne conteste pas ce montant et son positionnement en comparaison dans la strate ; néanmoins, elle souhaite attirer l'attention sur le fait que parallèlement la ville de Saint-Denis conduit de nombreuses actions en régie, s'appuyant sur les services municipaux, alors que d'autres villes ont fait le choix d'un interventionnisme de la collectivité moins direct et un soutien plus fort aux associations.

Il semble important de rappeler que les évolutions constatées depuis 2020 dans le montant des financements accordés aux associations ne s'effectuent pas à périmètre constant. Loin de refléter un manque de dynamisme de la vie associative, elles traduisent la volonté de la municipalité soit de mettre fin à des pratiques présentant un risque juridique, soit par des volontés d'exercer le service public en régie. Ce sont ainsi sur ces seuls champs plus de 2M€ du chapitre 065 qu'il conviendrait de retraiter dans le tableau comparatif :

- Suppression en 2021 de la subvention à l'association « Communiquer à Saint-Denis » (montant 2020 : 722 000€) avec publication en interne d'un magazine municipal et lancement d'un appel à projets dédié « à vos plumes » (100 000€) ;
- Diminution en 2021 puis suppression du soutien au CASC, et adhésion au Cnas pour la poursuite et l'amélioration de l'action sociale en direction des agents : la subvention passe ainsi de 826 000€ en 2020, 400 000 euros en 2021 avant suppression au BP 2022 ; ce changement de mode de gestion, permet d'économiser près de 200k€ par an ;
- Dissolution du GIP médiation nocturne en 2021 (438 000€ en 2020), suite au développement de la police municipale et à la redéfinition de la politique de prévention ;
- Internalisation de l'accueil matinal (accueil périscolaire avant l'école), en régie par les accueils de loisirs et non plus par portage associatif (près de 60 000€ pour 2 associations).

En retraitant ces éléments exceptionnels justifiés par des risques juridiques ou effectués dans un souci de bonne gestion, l'évolution des subventions versées est la suivante :

	2020	2021	2022	Evolution constatée entre 2019 et 2022
Subvention aux personnes de droit privé	6 891 000 €	5 602 000 €	5 789 000 €	
Eléments exceptionnels		1 646 000 €	1 446 000 €	
TOTAL	**6 891 000 €**	**7 248 000 €**	**7 235 000 €**	**+ 4,99%**

Si on exclut ces évolutions majeures, qui répondent à un objectif de sécurisation juridique de l'action municipale, le soutien à la vie associative a ainsi augmenté durant la période : malgré la très forte pression sur les budgets de la ville, la commune a fait le choix d'un maintien du soutien aux associations, d'un soutien augmenté dans des contextes spécifiques (le soutien à l'association Périféeries de 150 000 euros dans le contexte de la candidature à capitale européenne) et du lancement, comme mentionné dans le rapport, de divers appels à projets.

Comme indiqué dans le rapport, les efforts relatifs à la valorisation des aides en nature n'ont pas été suivis d'effets à court terme après la publication du rapport. Néanmoins, le logiciel et la structuration interne peuvent aujourd'hui le permettre.

La commune insiste également sur la démarche récemment mise en place et non citée dans le rapport relative à la mise à disposition des cars pour les associations : de nouvelles modalités d'attribution ont été définies, reposant sur des objectifs de politiques publiques (transition environnementale avec une limitation des longs trajets, précision par l'association des objectifs de la sortie et du public cible), et sur des modalités de tarification aux associations, conformément à une délibération adoptée le 8 juin 2023.

6. L'intensification de la lutte contre l'habitat indigne

La commune partage l'évaluation effectuée par la Chambre régionale des comptes du plan de lutte contre l'habitat indigne, à la fois « ambitieux » et permettant d'avoir « des effets réels ».

Dès le conseil municipal du 8 octobre 2020, la nouvelle municipalité faisait de la lutte contre l'habitat indigne (LHI) une de ses priorités de mandat et lançait ses premières orientations. Dans la même temporalité, elle portait des propositions concrètes d'évolutions réglementaires et législatives et alertait sur le déficit de financement des services communaux d'hygiène et de santé (SCHS).

A l'instar de la Chambre régionale des comptes, la commune partage le diagnostic des 10 dernières années d'intervention publique qui met en exergue la longueur et la complexité des procédures lancées sur le territoire, la convergence insuffisante des politiques et des acteurs compétents en la matière, et les limites de l'intervention dans l'habitat privé. Dans ce cadre, elle souhaite souligner que les Maires de Saint-Denis et Mulhouse, se sont vu confier par le Ministre du Logement une mission relative aux outils d'habitat et d'urbanisme à créer ou améliorer pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne.

Ce rapport a été rendu le 16 octobre 2023 et identifiait 24 propositions relevant de 4 axes :

- Amplifier le pouvoir d'agir des collectivités pour des interventions plus rapides, notamment sur le foncier
- Faciliter l'intervention des acteurs de l'habitat privé
- Améliorer l'accompagnement et la protection des habitants
- Accentuer les mesures coercitives envers les propriétaires indélicats et les marchands de sommeil

12 des 15 propositions de portée législative de la mission ont été reprises dans la loi du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

*

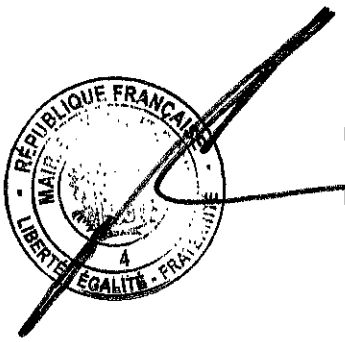
* *

En conclusion, Monsieur le Président, la municipalité tient à souligner l'important travail réalisé pour mettre en application les recommandations et les rappels que la Chambre régionale des comptes avait effectués en 2017 notamment en matière de temps de travail et de régime indemnitaire. Par ailleurs, il semble tout particulièrement important de souligner la trajectoire vertueuse prise par la commune tant en matière de gestion financière qu'en matière de politiques publiques depuis 2020. Ces changements, positifs pour la gestion de la commune et pour ses habitants et habitantes, ont été réalisés avec une situation financière héritée fragilisée et contrainte, et dans un contexte économique particulièrement dégradé depuis juillet 2020.

Enfin, la commune s'engage à mettre en œuvre dans les meilleurs délais la recommandation de régularité 1, ainsi que les recommandations de performance 1 et 2 en étroite collaboration avec le poste comptable. La recommandation de performance 3 fait enfin l'objet d'un travail par les services, qui sera encore approfondi dans le cadre de la commune nouvelle.

Le prochain rapport de la CRC concernant le territoire dionysien sera celui de la commune nouvelle créée avec Pierrefitte-sur-Seine.

Je vous prie, Monsieur le Président, de recevoir mes respectueuses salutations,



Mathieu Hanotin

Maire de Saint-Denis

« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Chambre régionale des comptes Île-de-France
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france