



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SAINT-PIERRE

**CAHIER N° 1 : LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS,
LA SITUATION FINANCIÈRE ET LA MAISON
FRANCE SERVICES**

(Département de La Réunion)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 1^{er} juillet 2025

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
PROCÉDURE.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 UN DEGRÉ SATISFAISANT DE MISE EN OEUVRE DES PRÉCÉDENTES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE.....	8
1.1 La transformation du mode de gestion du port de plaisance de régie en concession	8
1.1.1 La mise en conformité d'un mode de gestion pour un service public industriel	8
1.1.2 L'établissement transitoire d'un budget annexe retraçant l'activité du port de plaisance.....	9
1.2 Une gestion du domaine public plus transparente et plus resserrée	10
1.2.1 La mise en place d'une procédure de sélection préalable des occupants du domaine public exerçant une activité économique	10
1.2.2 L'instauration de contrôles périodiques des régies uniquement sur pièces	11
1.2.3 L'objectif d'uniformisation de la gestion des recettes du domaine public	11
1.2.4 Un retard important dans le déploiement d'une nouvelle solution informatique ..	12
1.3 Une information financière plus transparente	13
1.3.1 Une évaluation des provisions pour risques dorénavant plus sincère.....	13
1.3.2 Un rapport d'orientations budgétaires comprenant l'ensemble des informations obligatoires.....	14
1.3.3 Une démarche de contrôle interne à étendre à l'ensemble des services	15
1.3.4 Une amélioration des pratiques en matière de commande publique	15
1.4 Le temps de travail, pierre d'achoppement du chantier des ressources humaines	18
1.4.1 Le non-respect persistant de la durée légale du temps de travail.....	18
1.4.2 Une clarification des modalités de liquidation du régime indemnitaire	19
1.4.3 L'élaboration de lignes directrices de gestion	19
2 UNE SITUATION FINANCIÈRE GLOBALEMENT BIEN MAITRISÉE	20
2.1 Une situation financière plutôt saine permettant un niveau élevé de dépenses d'équipements.....	22
2.1.1 Une capacité d'autofinancement en progression	22
2.1.2 Un niveau d'investissements élevé financé essentiellement par l'emprunt.....	23
2.2 Des points de fragilité budgétaire	25
2.2.1 Une autonomie fiscale limitée compensée par une fiscalité directe dynamique ..	25
2.2.2 Le poids important des charges de personnel facteur de rigidification des marges de manœuvre.....	27
2.2.3 Une sous-réalisation des dépenses d'équipement.....	28
2.3 D'importantes pertes de recettes en matière de cantines	30
2.3.1 Une situation ancienne soulevée par le comptable public	30
2.3.2 Des démarches correctives trop lentes et pas à la hauteur des enjeux.....	31

2.3.3 Des dysfonctionnements importants dans la chaîne comptable.....	32
3 LA MAISON FRANCE SERVICES : UN OUTIL AU SERVICE DES HABITANTS	36
3.1 L'accompagnement de proximité des habitants dans leurs démarches administratives	36
3.1.1 Une création pour répondre à des besoins importants	36
3.1.2 Une offre d'accompagnement étoffée.....	37
3.1.3 Des moyens humains et financiers en progression	38
3.2 Un déficit de notoriété et d'inclusion numérique	41
3.2.1 Des difficultés à toucher certains publics malgré une fréquentation satisfaisante	41
3.2.2 Un déficit de notoriété	44
3.2.3 Des initiatives en matière d'inclusion numérique et d'aller-vers à développer.....	45
3.3 Le projet d'une nouvelle MFS.....	47
3.3.1 Une installation nouvelle dans un secteur NPNRU	47
3.3.2 Le regroupement de services de proximité sur un même site.....	48
3.3.3 Des incertitudes demeurent quant à la faisabilité du projet	49
ANNEXES.....	51
RÉPONSE	55

SYNTHÈSE

Pour assurer son statut de capitale du sud, la commune a engagé depuis plus de 20 ans une politique active en matière de développement urbain. Dans un contexte national de rigueur budgétaire renforcée, l'enjeu pour la collectivité est de limiter la progression de ses charges de gestion pour être en capacité de garantir le financement de ses investissements sur le long terme.

La situation financière de la commune est saine avec une capacité d'autofinancement brute qui double entre 2018 et 2023, en particulier grâce à une fiscalité directe qui reste dynamique malgré la réforme des impôts locaux. Les principales charges de gestion progressent également mais à un rythme moins élevé. Les dépenses de personnel représentent le principal facteur de rigidité structurelle du budget et restreignent les marges de manœuvre de la collectivité.

Les dépenses d'équipement progressent également de 50 % pour s'établir à 58,6 M€ en 2023. Elles sont financées en premier lieu par la dette qui a fortement augmenté pour atteindre un encours total de 125 M€ en 2023. L'équilibre budgétaire repose sur la faiblesse de l'exécution des crédits d'investissement qui s'établit en moyenne à 45 % des crédits votées. L'absence de programmation pluriannuelle détaillée des investissements dans le rapport des orientations budgétaires ne facilite pas la transparence de la commune dans son pilotage budgétaire.

Malgré un indice de pilotage comptable satisfaisant, la régie de la restauration scolaire reste confrontée à des difficultés récurrentes. Le manque de comptabilisation des rationnaires et le passage à la dématérialisation des pièces justificatives dans le logiciel de gestion Hélios ont entraîné un défaut dans le recouvrement des impayés dont seule une partie a pu être titrée en 2023 avec plusieurs années de retard.

Le précédent contrôle de la chambre, rendu public en 2019, avait donné lieu à quinze recommandations dans cinq principaux domaines du port de plaisance, du domaine public, de l'information financière, des ressources humaines et de la commande publique. Neuf ont été totalement mises en œuvre, 5 l'ont été de manière partielle et une est devenue sans objet.

L'ouverture en 2021 de la maison France Services (MFS) et d'une agence postale communale à Mont-Vert-les-Hauts a permis à la commune de répondre à un besoin notable d'accessibilité aux services publics par les habitants, souvent âgés, de ce secteur rural. Les trois agents accueillent les usagers et les accompagnent dans l'accomplissement des procédures administratives qui sont de plus en plus dématérialisées, en partenariat avec 11 opérateurs nationaux. Devant la réussite de ce dispositif, un nouveau projet a été initié dans le cadre de la convention de renouvellement urbain du quartier de Bois d'Olives.

RECOMMANDATIONS¹

N°	Type	Domaine	Objet	Mise en œuvre complète	Non mise en œuvre	Page
1	Régularité	Situation financière	Adopter un plan pluriannuel d'investissement assorti d'autorisations de programmes et de crédits de paiement dès l'exercice 2026.		X	30
2	Performance	Situation financière	Améliorer les procédures de recouvrement des recettes de la restauration scolaire au moyen de procédures de gestion rigoureuses d'ici la fin de l'année 2025.		X	35
3	Performance	Gouvernance et organisation interne	Améliorer les procédures de recouvrement des recettes de la restauration scolaire au moyen de procédures de gestion rigoureuses d'ici la fin de l'année 2025.		X	40
4	Performance	Gouvernance et organisation interne	Développer des actions pour favoriser « l'aller vers » pour toucher les publics les plus éloignés de l'accès aux services publics, d'ici la fin de 2026.		X	47

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

PROCÉDURE

L'examen des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Pierre a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 1^{er} octobre 2024 à M. Michel Fontaine, maire de la commune depuis 2001.

Le contrôle, qui s'inscrit dans le cadre d'une enquête nationale sur les maisons France Services conduite par les juridictions financières, a également porté sur le suivi des recommandations adressées par la chambre dans son précédent rapport d'observations de 2019, la situation budgétaire et la politique d'aménagement.

Suite au décès du maire, Michel Fontaine, le 27 mars 2025, l'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires de la chambre, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu avec le premier adjoint au maire, M. Stéphano Dijoux, le 7 avril 2025.

Lors de sa séance du 10 avril 2025, la chambre a arrêté les observations provisoires suivantes, celles portant sur la politique d'aménagement faisant l'objet d'un rapport séparé.

Le rapport provisoire a été adressé à l'ordonnateur de la collectivité. Les responsables en charge de la régie de la restauration scolaire, les différents comptables publics en fonction durant la période couverte par l'instruction de la chambre, le préfet ainsi que les services agissant pour le compte de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) et de l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT) ont été destinataires d'extraits. Seuls l'ordonnateur et les comptables publics ont répondu aux observations de la chambre.

La chambre, après avoir examiné les réponses reçues, a arrêté les observations définitives suivantes dans sa séance du 1^{er} juillet 2025.

INTRODUCTION

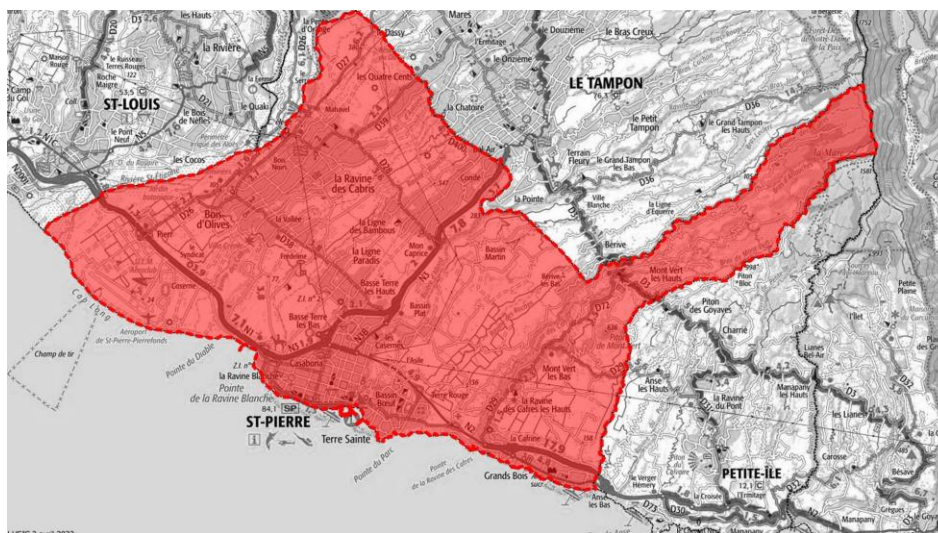
La commune de Saint-Pierre s'étend sur près de 96 km² et compte 84 077 habitants au dernier recensement de 2021 selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), avec une variation moyenne de la population stable depuis 2015. La ville représente le principal pôle économique du sud et le troisième centre urbain de la Réunion en termes démographiques. Elle connaît toutefois une situation sociale qui reste dégradée, malgré une amélioration récente, avec un taux de chômage de 30,5 % et un taux de pauvreté de 34 % en 2021, soit un niveau comparable à celui observé au niveau régional.

Cette ville littorale bénéficie également d'atouts touristiques et comprend des zones balnéaires aménagées en bordure du centre-ville, le deuxième port de plaisance de La Réunion avec 369 points d'amarrage, d'un casino, d'un marché forain ainsi que de nombreuses manifestations culturelles à l'exemple du festival de musique Sakifo.

Elle est membre du syndicat mixte de Pierrefonds et de la communauté intercommunale des villes solidaire (CIVIS), communauté d'agglomération créée par arrêté préfectoral du 26 décembre 2003 dont le siège est à Saint-Pierre. La CIVIS regroupe les territoires des communes de Cilaos, de L'Étang-Salé, de Petite-Île, de Saint-Louis et de Saint-Pierre, soit une population totale de 140 527 habitants (20 % environ de la population de l'île et 14 % de la superficie de la Réunion).

Le maire de la commune, M. Michel Fontaine, a succédé à M. Elie Hoarau en 2001. Il a été réélu sans interruption depuis cette date. Il est décédé le 27 mars 2025. Il était également président de la CIVIS.

Carte n° 1 : Commune de Saint-Pierre



Source : Institut national géographique (IGN), BD Topo 2019

1 UN DEGRÉ SATISFAISANT DE MISE EN OEUVRE DES PRÉCÉDENTES RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE

La commune a fait l'objet d'un examen des comptes et de la gestion par la chambre régionale des comptes portant sur les exercices 2014 à 2018. Le rapport d'observations définitives a été notifié à la commune le 27 mai 2019 et présenté par le maire au conseil municipal du 24 juin 2019.

Le rapport présenté au conseil municipal de la commune le 2 octobre 2020 pour les deux cahiers portant respectivement sur le patrimoine (cahier n° 1) ainsi que sur les finances, les ressources humaines et la commande publique (cahier n° 2).

Les deux cahiers du précédent contrôle de la chambre notifié le 27 mai 2019 présentaient 15 recommandations qui peuvent être regroupées selon les cinq principaux domaines : le port de plaisance, la gestion du domaine public, l'information financière, les ressources humaines et la commande publique.

Le tableau de la mise en œuvre des recommandations figure à l'annexe n° 2.

1.1 La transformation du mode de gestion du port de plaisance de régie en concession

Le port de plaisance Lislet Geoffroy de Saint-Pierre compte aujourd'hui 400 places, dont 350 réservées aux navires de plaisance et 50 aux navires de pêche, une zone technique de carénage ainsi qu'une station de distribution de carburant. Il s'agit d'un des trois principaux ports de plaisance de La Réunion avec ceux de la Pointe des Galets et de Saint-Gilles.

1.1.1 La mise en conformité d'un mode de gestion pour un service public industriel

Lors du précédent contrôle de la chambre, le port de plaisance était administré en régie directe par la commune. La chambre avait alors souligné que le port de plaisance était en réalité un service public industriel et commercial (SPIC) dont les deux seuls modes de gestion autorisés étaient soit une gestion directe par une régie possédant à minima une autonomie financière, voire une personnalité morale, soit une gestion indirecte par le biais d'une délégation de service public. Conformément aux articles L. 2221-1 et L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la chambre demandait à la commune de définir un mode de gestion adaptée à la gestion de ce SPIC, en choisissant la gestion par un conseil d'administration ou par un conseil d'exploitation.

Dans un premier temps afin de répondre à la recommandation de la chambre, le conseil municipal a approuvé par délibération du 21 octobre 2019² la création d'une régie autonome sans personnalité morale pour assurer la gestion du port de plaisance.

Dans un second temps, la commune, en tant qu'autorité portuaire, a choisi finalement de confier³ la gestion du port de plaisance sous la forme d'une concession de service public à la société publique locale (SPL) OPUS à compter du 1^{er} janvier 2021.

La SPL OPUS a été créée en 2016 à l'initiative des communes de Saint-Pierre, de Saint-Louis et de la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS) pour gérer des services et des équipements relevant de ces collectivités : stationnement payant, parkings, mobilier urbain, infrastructures portuaires, marché forain et gestion de zones économiques. Le contrat de concession⁴ définit les nouvelles modalités de gestion et d'organisation du port de plaisance.

Dans ces deux situations, la recommandation de la chambre peut être considérée comme totalement mise en œuvre.

1.1.2 L'établissement transitoire d'un budget annexe retraçant l'activité du port de plaisance

Conformément aux articles L. 224-1 et L. 224-2 du CGCT, les services publics industriels et commerciaux doivent être équilibrés en dépenses et en recettes. Cet équilibre doit être réalisé au moyen de la seule redevance perçue auprès des usagers.

La chambre avait constaté en 2019 que l'absence de budget annexe ne permettait pas de vérifier que l'équilibre financier du port et la prise en charge des dépenses courantes par les usagers étaient effectivement atteints. Face à ce constat, la chambre avait recommandé à la commune d'établir un budget annexe permettant de retracer l'activité du port de plaisance.

C'est ainsi que la commune de Saint-Pierre a doté la régie du port de plaisance d'une comptabilité séparée de celle de la collectivité avec son propre compte de trésorerie depuis le 1^{er} janvier 2020⁵. Les recettes et les dépenses d'exploitation et d'investissement de la régie ont ainsi bénéficié d'un budget annexe distinct régi selon le régime fixé par les articles R. 2221-83 à R. 2221-94 du code général des collectivités territoriales.

La délégation de service public accordée à la SPL OPUS a amené la suppression de ce budget annexe à compter du 1^{er} janvier 2021. La convention de concession de service public a cependant créé une quasi-régie au sein de la SPL qui doit produire pour chaque exercice budgétaire un rapport d'activité détaillant la situation financière du port de plaisance et présenté tous les ans devant le conseil municipal. La rémunération de la SPL s'effectue via les recettes

² Délibération du conseil municipal du 21 octobre 2019 portant création d'une régie sans personnalité morale pour la gestion du port de plaisance.

³ Délibération du conseil municipal n° 7/271 du 17 décembre 2020 adoptant la concession de service public du port de plaisance et approuvant le contrat de quasi-régie avec la SPL OPUS.

⁴ Convention de concession de service public du port de plaisance entre la ville de Saint-Pierre et la SPL OPUS en date du 21 décembre 2020.

⁵ Délibération du conseil municipal n° 05/131 du 2 octobre 2020 portant création d'un budget annexe du port de plaisance.

perçues auprès des usagers dont les tarifs restent fixés par la commune. La SPL OPUS doit s'acquitter d'une redevance d'occupation domaniale auprès de la commune d'un montant annuel de 70 000 € HT.

Cette nouvelle organisation de nature concessive présente l'avantage de pouvoir déléguer plus facilement la réalisation des investissements. Cela a été particulièrement le cas avec l'opération de dragage rendue nécessaire suite au passage du cyclone *Bélal* en janvier 2024. D'autres équipements portuaires structurants prévus ont dû être reportés pour des raisons financières tels que le déplacement de la jetée ou encore le mouillage au large des navires.

En raison de la délégation de concession du port de plaisance attribuée à la SPL OPUS, la recommandation de la chambre de créer un budget annexe a été totalement mise en œuvre. Depuis la concession de la gestion, elle est devenue sans objet.

1.2 Une gestion du domaine public plus transparente et plus resserrée

1.2.1 La mise en place d'une procédure de sélection préalable des occupants du domaine public exerçant une activité économique

En application de l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2017, l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) dispose que les autorisations d'occupation du domaine public en vue d'une exploitation économique doivent désormais être attribuées « *à l'issue d'une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester* ».

Lors du précédent contrôle, la chambre avait souligné l'absence de mise en œuvre de procédures de sélection pour le choix des occupants à titre temporaire du domaine public, que ce soit sur les jardins de la plage, pour le marché couvert ou le marché forain notamment.

Suite à la recommandation de la chambre d'adopter une procédure lui permettant de déterminer les conditions d'attribution de l'occupation de son domaine public, dans les conditions prescrites par la réglementation en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2017, la commune a décidé de mettre en place une procédure de sélection.

L'information sur les modalités de procédures de sélection a été approuvée par le conseil municipal en 2019⁶ et prévoit une procédure différente selon le type d'emplacement :

- pour les locaux : la procédure appliquée est l'appel à candidature ;
- pour les emplacements nus : la procédure appliquée est soit l'appel à candidature, soit la manifestation d'intérêt spontanée.

⁶ Délibération du conseil municipal n° 45/2310 du 23 avril 2019 relative aux modalités de gestion des autorisations d'occupation temporaire du domaine public.

Un arrêté de création d'une commission a été approuvé en date du 22 février 2019, modifié par arrêté en date du 21 août 2019. Cette commission travaille sur la base d'un appel à projets définissant le type d'occupation, la durée, la surface occupée, la redevance qui lui sera liée et la qualité des offres déposée. Le rôle de cette commission est de formuler des avis consultatifs sur les demandes présentées au titre d'une procédure de mise en concurrence. Le maire reste le seul compétent pour procéder au choix des occupants du domaine public.

La recommandation de mettre en place une procédure de sélection préalable des occupants du domaine public peut être considérée comme totalement mise en œuvre.

1.2.2 L'instauration de contrôles périodiques des régies uniquement sur pièces

Le précédent rapport de gestion avait relevé des erreurs dans la tenue de la comptabilité des trois régies (marché forain, marché couvert et occupations du domaine public) et observé l'absence de contrôles approfondis sur place, tant de l'ordonnateur que du comptable depuis 2009. La chambre a ainsi recommandé à l'ordonnateur d'assurer des contrôles périodiques de ses régies en application de l'article R. 1617-17 du CGCT et en liaison étroite avec le comptable public⁷.

Dans le cadre du renforcement des procédures de remise de fonds, le comptable public effectue un contrôle sur pièces au moins tous les mois, voir tous les quinze jours en fonction de l'importance des montants, afin de permettre le dégageant régulier des produits collectés au titre du marché couvert et de l'occupation du domaine public.

En revanche, ni l'ordonnateur ni le trésor public n'ont effectué de contrôle approfondi des régies sur place depuis la réorganisation des régies en 2019.

Ces contrôles périodiques se limitent à des vérifications sur pièces des régies et permettent de considérer que la recommandation n'a pas été mise en œuvre de manière complète. La chambre encourage la commune à procéder également à des contrôles inopinés sur place.

1.2.3 L'objectif d'uniformisation de la gestion des recettes du domaine public

En 2019, la chambre avait souligné les difficultés de recouvrement des redevances en estimant qu'une somme de 1 M€ n'avait pas été recouvrée s'agissant des occupations relevant des trois régies, soit près de 25 % du total des recettes pour l'occupation du domaine public pour la période 2014-2017. La commune partageait l'analyse de la chambre sur la nécessité de renforcer la gestion de son domaine public tout en chiffrant le montant des sommes non encaissées à seulement 0,7 M€ sur cette même période.

⁷ Article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales : « Les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que les régisseurs intérimaires et les mandataires sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés. Ils sont également soumis aux vérifications des autorités habilitées à contrôler sur place le comptable public assignataire et l'ordonnateur ou de leurs délégués ».

Afin d'en optimiser la performance, la chambre a ainsi recommandé de recenser l'exhaustivité des recettes du domaine public et d'unifier leurs modalités de gestion et de comptabilité afin d'avoir une connaissance plus précise de ces activités sur la commune.

Suite au précédent contrôle de la chambre, la commune a engagé une réflexion dès janvier 2019 qui a permis la création d'un seul service réglementation et occupation du domaine public regroupant les trois régies et d'en sécuriser le fonctionnement en développant les outils suivants :

- journaux de caisse quotidiens ;
- tableau quotidien de suivi des paiements ;
- tableau de suivi des bordereaux de la direction régionale des finances publiques (DRFiP);
- tableau de suivi des émissions de titre (enregistrement des numéros d'écritures des titres envoyés au comptable public) ;
- rédaction des procès-verbaux de remise de caisse entre le régisseur et les mandataires lors des absences ;
- émission des titres tous les trois mois ;
- acquisition d'un logiciel GEODP permettant la création par les régisseurs de tableaux avec les informations sur les occupants du domaine public comme base de données pour le prestataire GEODP ainsi que l'enregistrement de tous les dossiers dans ce logiciel pour les trois régies ;
- partenariat avec la direction régionale des finances publiques (DRFiP) pour l'accès au logiciel HELIOS en faveur de certains agents du service afin de leur permettre de suivre les titres émis par la commune ;
- accès au logiciel INTUIZ qui permet aux régisseurs de vérifier la raison sociale des entreprises, les numéros SIRET et les adresses postales.

L'externalisation en 2021 de la régie du marché forain à la SPL OPUS a mis un terme à la tentative de gérer de manière centralisée l'ensemble des recettes du domaine public de la commune de Saint-Pierre.

C'est la raison pour laquelle la recommandation de la chambre d'unifier l'exhaustivité des recettes du domaine public peut être considérée comme partiellement mise en œuvre.

1.2.4 Un retard important dans le déploiement d'une nouvelle solution informatique

Trois régies de recettes ont été créées en 2001 pour encaisser les redevances dues au titre de l'occupation du domaine public : une régie marchés forains, une régie marché couvert, et une régie dénommée occupation du domaine public (ODP) pour l'encaissement de l'ensemble des autres recettes (kiosques, snack-bars, ventes diverses).

Un service dédié à la réglementation et à la gestion de l'occupation du domaine public a été approuvé dans l'organigramme de la ville en avril 2019. Trois régisseurs ont été nommés pour chaque régie, avec un quatrième agent dont le rôle est d'être suppléant pour les trois régies. Ces personnels ont été chargés de la gestion de l'ensemble des autorisations d'occupation temporaire (AOT) de la commune.

En mars 2021, une nouvelle organisation a été mise en place avec la délégation du marché forain qui a été transféré sous la forme d'une quasi-régie à la SPL OPUS. Les raisons avancées pour ce transfert relèvent, d'une part, de l'organisation logistique de la régie qui nécessite de travailler à des horaires décalés et le week-end et, d'autre part, de la recherche d'une plus grande rigueur de gestion qui s'est traduite par une progression des recettes.

Parallèlement, le logiciel informatique de gestion des marchés GÉODP a également été transféré à la SPL OPUS. Désormais les deux régies restantes, marché couvert et ODP, travaillent à nouveau manuellement et utilisent des tableurs Excel pour renseigner les différents tableaux de bord et de suivi.

La chambre continue de s'interroger sur le bien-fondé de ce transfert qui a entraîné non seulement une séparation des régies ODP mais également des surcoûts de fonctionnement puisque le nombre de quatre agents (régisseurs, suppléant et mandataire) affectés au sein du service est resté identique avant et après le transfert de la régie marché forain à la SPL OPUS.

Après un début de mise en place d'une nouvelle organisation des régies et d'outils de gestion modernisés, il apparaît que le transfert de la régie du marché forain à la SPL OPUS a interrompu non seulement le déploiement de la solution informatique mais également les efforts d'unification des différentes régies marché et ODP. C'est pourquoi la réalisation de la recommandation de la chambre ne peut être considérée que partiellement mise en œuvre.

Mais au-delà du seul domaine public, la commune de Saint-Pierre compte une douzaine de régies qui représentent près de 10 M€ de recettes auprès des usagers : médiathèque, sport et centre nautique, équipements culturels, photovoltaïque, activités périscolaires et enseignement notamment. Comme en 2019, l'enjeu pour la ville demeure celui d'avoir une vision complète de ces ressources et de mettre en place des règles communes qui permettent non seulement de sécuriser leur gestion mais également d'en optimiser les encaissements.

L'exemple de la restauration scolaire, ou encore du centre nautique, illustrent les difficultés que continue de rencontrer la commune dans l'organisation de ses régies. En raison de problèmes informatiques, la ville a ainsi accumulé des impayés sur plusieurs années qu'elle a finalement titré en 2024. Compte tenu de la prescription d'une partie de ces recettes relevée par le comptable public, la commune a ensuite été obligée d'annuler les titres pour les années 2017 et 2018.

Cette situation va être analysée dans la deuxième partie relative à la gestion comptable et financière de la commune de Saint-Pierre.

1.3 Une information financière plus transparente

1.3.1 Une évaluation des provisions pour risques dorénavant plus sincère

Le conseil municipal délibère chaque année sur les montants globaux de provisions ainsi que sur les dotations afférentes pour couvrir certains risques liés aux contentieux en cours, aux garanties d'emprunt accordées à des organismes extérieurs ainsi que pour l'impossibilité de recouvrer certaines créances.

L'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales dispose « *qu'une provision doit être constituée (...) dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune (...) à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru* ».

La collectivité s'appuyait principalement sur une approche forfaitaire pour déterminer le montant de ses provisions. Devant le manque de précision de cette méthode de calcul, la chambre a recommandé à la commune de se conformer à la réglementation afin de mieux évaluer les provisions pour risque contentieux et les ajuster en fonction de chaque litige.

Tableau n° 1 : Estimation des provisions pour litiges et contentieux

En €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Compte 1511 Provision pour litige	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	1 465 000
Compte 6815 Dotation pour litige	-	-	-	-	-	1 305 000
Risque financier pour contentieux	-	-	320 000	500 000	-	846 473

Source : Comptes de gestion et recensement des contentieux par la commune

La ville a été concernée par un contentieux en 2020 dont la provision était estimée à 320 000 €, par une autre procédure en 2021 pour 500 000 € ainsi que par trois litiges en 2023 pour un total estimé à 846 473 €. L'analyse des comptes de gestion montre que les provisions pour risque contentieux inscrites par la commune couvrent globalement les éventuelles charges résultant de ces différents litiges. Ces provisions possèdent donc un caractère provisoire et sont réajustées en fonction de la variation du risque et de l'estimation des charges, comme en 2023.

La recommandation de la chambre de se conformer à la réglementation pour ajuster au mieux les provisions pour risques peut donc être considérée comme mise en œuvre.

1.3.2 Un rapport d'orientations budgétaires comprenant l'ensemble des informations obligatoires

Les communes de plus de 3 500 habitants ont l'obligation d'organiser un débat sur les orientations budgétaires dans les deux mois qui précèdent le vote du budget primitif afin d'informer le conseil municipal notamment sur « *les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés et sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la commune* » selon l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a renforcé les obligations d'information du conseil municipal qui ont été précisées en 2016 par l'article D. 2512-3 du code général des collectivités territoriales qui indique que le rapport à l'appui du débat d'orientations budgétaires doit comporter des « *informations relatives à la structure et à la gestion de l'encours de dette contractée et les perspectives pour le projet de budget* ». La chambre a ainsi recommandé à la commune d'inscrire au rapport d'orientations budgétaires l'ensemble des informations prévues par la réglementation.

L'ensemble des rapports d'orientation budgétaire depuis 2020⁸ se conforment aux dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT s'agissant des informations données au conseil municipal en particulier en matière d'engagements pluriannuels, d'endettement ou de masse salariale, ou encore de l'évolution prévisionnelle du niveau des épargnes et de l'endettement à la fin de l'exercice auquel se rapporte le projet de budget. Ces éléments liés à la gestion financière figurent dans les rapports d'orientation budgétaire sous la rubrique « niveau d'endettement sur la prospective » du chapitre « financement de l'investissement » et sous la rubrique « les grands équilibres financiers : impact de la prospective sur les soldes intermédiaires de gestion » du chapitre « financement de l'investissement ».

La recommandation de la chambre concernant la prise en compte des informations obligatoires prévues par l'article D. 2312-3 du CGCT est entièrement mise en œuvre.

1.3.3 Une démarche de contrôle interne à étendre à l'ensemble des services

Dans le cadre du précédent contrôle, la commune a fourni les guides et les procédures en vigueur dans ses différents services. Les guides transmis portaient notamment sur les ressources humaines, le fonctionnement du conseil municipal, la restauration scolaire, les systèmes d'informations ainsi que sur l'utilisation des véhicules. La chambre avait recommandé de poursuivre la démarche de contrôle interne à partir des pratiques existantes et de les étendre à l'ensemble des directions.

La direction des ressources humaines s'est particulièrement investie en matière de contrôle interne sur les différents domaines de son champ de compétence : carrière, paie, formation, gestion des présences, etc. La chaîne de traitement de la paie a, par exemple, fait l'objet d'une fiche de procédure déterminant les différents acteurs concernés, les documents à produire, les saisies à effectuer et, enfin, les contrôles à opérer afin d'identifier les indus.

La politique du contrôle interne est toujours active dans une partie des services mais la création d'un service de contrôle de gestion permettrait d'accélérer le déploiement de cette démarche d'amélioration continue à l'ensemble des directions. La recommandation de la chambre en matière de contrôle interne peut donc être considérée comme mise en œuvre de manière partielle au sein des services communaux.

1.3.4 Une amélioration des pratiques en matière de commande publique

1.3.4.1 Une information satisfaisante du conseil municipal sur les décisions du maire prises par délégation

En application de l'article L. 2122-23 du CGCT, le conseil municipal doit être informé des décisions prises par le maire par délégation à l'occasion de chacune des réunions concernant

⁸ Délibération du conseil municipal n° 05/131 du 2 octobre 2020.

les marchés attribués et les avenants conclus ainsi que de l'objet des marchés, de leur montant et du nom de leur titulaire.

Suite à la recommandation de la chambre, la commune s'est conformée à partir de 2018 aux dispositions réglementaires afin d'améliorer le niveau d'information du conseil municipal en lui faisant connaître la liste de l'ensemble des marchés et des avenants conclus dans le cadre de la délégation accordée au maire au titre de l'article L. 2122-22 du CGCT.

La recommandation de la chambre est ainsi totalement mise en œuvre.

1.3.4.2 Un recours accru à l'allotissement propice à l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique

L'article 32 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, codifié dans le code de la commande publique à l'article L. 2113-10, prévoit les dispositions suivantes en matière d'allotissement :

- les marchés sont passés en lots séparés, sauf si leur objet ne permet pas l'identification de prestations distinctes ;
- l'acheteur détermine le nombre, la taille et l'objet des lots.

L'article L. 2113-11 du même code de la commande publique autorise des exceptions strictement encadrées pour permettre à l'acheteur de ne pas allouer un marché lorsqu'il n'est pas en mesure d'assurer par lui-même les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ou bien quand la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ou risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations.

Le non-respect du principe d'allotissement est de nature à restreindre l'accès des petites entreprises à la commande publique et constitue une pratique susceptible de faire l'objet d'une qualification pénale. La chambre avait recommandé à la commune d'allouer plus largement afin de favoriser l'accès de ses marchés publics aux petites et moyennes entreprises.

S'agissant des marchés de moins de 20 000 € HT, le guide interne de la ville de Saint-Pierre rappelle bien dans ses annexes la nécessité pour les services municipaux d'allouer les marchés, y compris par l'utilisation de la procédure des petits lots.

En revanche, pour les marchés supérieurs à 20 000 € HT, la direction de la commande publique, qui est associée à la procédure, peut encore rencontrer des réticences pour l'allotissement de la part de services qui craignent notamment un risque d'allongement des délais de réalisation. La collectivité s'est ainsi engagée à sensibiliser les services municipaux et les maîtres d'œuvre afin de constituer dans ses marchés un allotissement par corps d'état lorsque cela est possible.

Ponctuellement, la collectivité a eu recours à un marché global, en lot unique, lorsque l'allotissement n'avait pas permis l'identification de prestations distinctes, la motivation du choix retenu a alors été indiquée. Enfin, il est également arrivé à la commune de limiter le nombre de lots pouvant être attribués à un même opérateur économique.

Dans l'attente d'une actualisation du guide interne de la commande publique qui date de 2015, la recommandation de la chambre en faveur de l'accès aux marchés des petites et moyennes entreprises peut être considérée comme appliquée de manière partielle.

1.3.4.3 Une utilisation parcimonieuse des possibilités de simplification offertes par la réglementation afin d'améliorer la performance

Le conseil municipal a adopté en 2015⁹ un guide de la commande publique qui n'a pas été mis à jour depuis malgré les différentes évolutions de la réglementation et la publication d'un nouveau code de la commande publique au 1^{er} avril 2019.

La collectivité a choisi d'appliquer des procédures plus contraignantes que celles prévues par la réglementation ce qui se traduit par un recours important aux appels d'offres, de nombreuses réunions de la commission d'appel d'offres (CAO) ainsi qu'une limitation du recours à la procédure de négociation. La chambre a recommandé à la commune d'améliorer la performance de sa fonction achats en utilisant les possibilités offertes par la réglementation afin de raccourcir les délais de passation des marchés.

La ville a d'ores et déjà adopté des dispositions visant à simplifier ses procédures internes et à optimiser sa politique d'achat public :

- la possibilité d'avoir recours plus fréquemment aux procédures adaptées afin d'offrir la possibilité de négocier les offres ou de les régulariser, tout en allégeant l'ordre du jour de la CAO ;
- afin de tenir compte des observations de la chambre, la CAO ne sera donc plus à l'avenir et de façon habituelle réunie en dessous des seuils réglementaires ;
- le conseil municipal¹⁰ a délégué en mai 2020 au maire, concernant les marchés publics et les accords-cadres, la possibilité de prendre toute décision concernant la préparation, la passation la conclusion et la signature, l'exécution et le règlement des contrats d'un montant inférieur ou égal à 1 000 000 € HT en matière de travaux, ainsi que toute décision concernant leurs avenants, au lieu de 500 000 € HT précédemment ;
- cette délégation a par ailleurs fait l'objet d'une subdélégation, dans les mêmes termes, afin de permettre un traitement plus rapide et efficace des dossiers ;
- enfin, la commune annonce travailler à la refonte de son guide interne de la commande publique afin de permettre le lancement de procédures adaptées ainsi qu'un relèvement significatif du seuil actuel de 300 000 € HT en ce qui concerne les travaux. Les services pourront donc librement recourir à une procédure adaptée, conformément aux articles L. 2123-1 et R. 2123-1 du code de la commande publique - permettant s'il y a lieu une négociation - et ce jusqu'à un montant inférieur au seuil européen relatif aux marchés de travaux, c'est-à-dire actuellement de 5 538 000 € HT, depuis le 1^{er} janvier 2024.

Dans l'attente de la révision effective du guide de la commande publique et compte tenu des actions déjà engagées par la commune, la recommandation de la chambre sur l'amélioration de la performance de la fonction achats peut être estimée comme mise en œuvre.

⁹ Délibération du conseil municipal n° 10/539 du 15 avril 2015 relative au guide interne de la commande publique.

¹⁰ Délibération du conseil municipal n° 01/4 du 23 mai 2020 concernant les délégations du conseil accordées au maire.

1.4 Le temps de travail, pierre d'achoppement du chantier des ressources humaines

1.4.1 Le non-respect persistant de la durée légale du temps de travail

L'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale précise que *« les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics mentionnés (...) sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements »*.

Le décret n° 2001-63 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de cet article et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale y transpose les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail applicables aux agents de la fonction publique d'État, soit une durée annuelle de 1 607 heures de travail au maximum, avec un temps de travail hebdomadaire de 35 heures et des congés annuels de 25 jours.

Lors de son précédent contrôle, la chambre a constaté plusieurs irrégularités liées à l'application du temps de travail tel qu'issu des réformes sur le temps de travail de 2001 et de 2004 avec l'institution d'une journée de solidarité par la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées : absence de délibération fixant la durée et le temps de travail, règlement intérieur du 12 août 1996 obsolète, intégration de la pause méridienne dans le temps de travail, nombre excessif de jours de « pont » accordés aux agents et disparité des régimes dérogatoires pour certains services.

Au total, la chambre a estimé la durée effective du temps de travail à 221 jours ouvrés à partir de 2004, au lieu des 228 jours définis par la réglementation.

La chambre a ainsi recommandé à la commune de se mettre en conformité avec ses obligations réglementaires en matière de temps et de durée du travail.

Dans un premier temps, la collectivité a adopté une délibération en date du 21 décembre 2021 portant sur l'organisation du temps de travail des services municipaux fixé désormais à 1 607 heures¹¹. Déployée de manière expérimentale en 2016¹², la première solution informatique de contrôle automatisé du temps de travail a finalement été abandonnée.

Puis, un nouveau marché global de gestion automatisée a été lancé auprès de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) en 2020 puis attribué à une entreprise qui a installé progressivement de nouvelles badgeuses dans l'ensemble des services municipaux (hormis les écoles) entre 2021 et jusqu'en 2024. De manière complémentaire, une assistance à maîtrise d'ouvrage a été confiée à un cabinet pour travailler sur l'élaboration du nouveau règlement intérieur de la collectivité et qui comprendra également un règlement sur le temps de travail pour 2025.

¹¹ Délibération du conseil municipal n° 14/634 du 16 décembre 2021 relative à l'organisation du temps de travail pour les services municipaux.

¹² Délibération du conseil municipal du 15 septembre 2016 relative au contrôle automatisé du temps de travail.

En réponse à la recommandation de la chambre, le conseil municipal a bien adopté une délibération pour définir un temps de travail conforme à la réglementation des 1 607 heures pour les services municipaux. Toutefois, si le parc de badgeuses a bien été déployé, leur utilisation ne s'est limitée jusqu'alors qu'à un nombre restreint de services.

1.4.2 Une clarification des modalités de liquidation du régime indemnitaire

En 2018, la commune a adopté une délibération¹³ fixant le nouveau régime indemnitaire des agents communaux mais qui ne détaillait pas suffisamment les modalités d'attribution et les conditions de mise en œuvre individuelle de ces indemnités et dont les taux étaient fixés au maximum autorisé sur le plan national.

La chambre a recommandé à la collectivité de compléter cette délibération en précisant la nature, les conditions d'attribution et les taux moyens des indemnités afin de se conformer aux dispositions de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du 1^{er} alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

En réponse aux observations de la chambre, la ville a adopté une nouvelle délibération¹⁴ qui intègre le régime indemnitaire spécifique de la police municipale et apporte des précisions juridiques attendues au cadre général du régime indemnitaire de fonctions, de sujétions, d'expertise et d'engagement professionnel (RIFSEEP).

Enfin, le conseil municipal a adopté en avril 2024¹⁵ une révision de son régime indemnitaire qui précise notamment des indicateurs d'évaluation destinés à mieux prendre en compte les différents métiers de la collectivité et les niveaux d'encadrement exercés pour la révision éventuelle de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), qui définit également les conditions de modulation individuelle du complément indemnitaire annuel (CIA) et encadre enfin la gestion des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

Ces deux dernières délibérations complètent utilement l'information du conseil municipal en matière de régime indemnitaire et permettent de considérer que la recommandation de la chambre est désormais pleinement mise en œuvre.

1.4.3 L'élaboration de lignes directrices de gestion

Selon le rapport social unique, les effectifs se composent de 2 051 agents employés par la collectivité au 31 décembre 2023. Les charges de personnel s'élèvent à 89,77 M€, ce qui représente 70 % du montant total des charges de fonctionnement de la commune pour 2023.

¹³ Délibération du conseil municipal n° 39/1890 du 24 mai 2018 instituant le régime des primes et indemnités applicables au personnel communal.

¹⁴ Délibération du conseil municipal n° 46/2324 du 24 juin 2019 mettant fin à la délibération n° 45/2284 du 23 avril 2019 instituant l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) des agents de la police municipale et modifiant la délibération n° 39/1890 du 24 mai 2018 fixant le régime des primes et indemnités applicables au personnel communal.

¹⁵ Délibération du conseil municipal n° 32/1484 du 25 avril 2024 fixant le régime des primes et indemnités applicables au personnel communal.

La gestion des ressources humaines constitue le premier enjeu financier de la ville qui s'est engagée auprès de l'État à dégager des marges de manœuvres dans ce domaine. Dans cette perspective, la chambre a recommandé à la commune, qui n'en disposait pas, de se doter d'un document stratégique formalisé et validé en matière de ressources humaines.

En application de l'article 33-5 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, la ville a élaboré des lignes directrices de gestion pour la période 2020-2026.

Ce rapport interne comporte un état des lieux des pratiques des ressources humaines (RH) et des effectifs ainsi qu'un plan d'action pour le pilotage des ressources humaines : gestion des personnels et des carrières, rémunérations, conditions de travail, absences, formation et promotion de l'égalité femmes-hommes.

Ce document prospectif est complété par des outils opérationnels tels que le répertoire des métiers, l'établissement de fiches de postes, le plan d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ou encore le projet de la direction RH pour 2024. Le déploiement d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences permettrait à la commune d'enrichir utilement sa stratégie globale des ressources humaines.

La recommandation de la chambre de se doter d'un document stratégique pour les ressources humaines a été mise en œuvre avec l'élaboration des lignes directrices de gestion pour les années 2020-2026.

2 UNE SITUATION FINANCIÈRE GLOBALEMENT BIEN MAÎTRISÉE

Le service de gestion comptable (SGC) émet chaque année un tableau de bord de la qualité du traitement comptable de la commune de Saint-Pierre. Ce tableau présente un indicateur de pilotage comptable¹⁶ sur la base de contrôles automatisés, décomposé en plusieurs items, notés sur 100. La note globale de qualité est de 82 % en 2023 contre 74 % en 2021.

Les points forts de la commune résident dans la constitution des provisions et des écritures de dépréciations, la gestion comptable des fonds propres et des subventions reçues, la tenue de la trésorerie et la gestion des produits et des charges notamment des rattachements, pour lesquelles elle obtient des notes de 80 à 100 % pour les contrôles effectués.

En revanche, la gestion des comptes de tiers et des immobilisations, notées respectivement 66,5 et 75 % en 2023, peuvent être améliorées notamment sur l'apurement des comptes provisoires de recette et des comptes d'immobilisations incorporelles et en cours.

¹⁶ L'indicateur de pilotage comptable (IPC) est un indicateur produit, depuis 2020, par la direction générale des finances publiques (DGFIP), selon des bases renouvelées. La visibilité offerte à cet indicateur, souhaitée par le Comité de fiabilité des comptes locaux, représente un levier important dans l'amélioration de la qualité comptable de toutes les collectivités locales.

Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/indicateur-de-pilotage-comptable>.

Sur ce dernier point, les faiblesses relevées pourraient être mises en relation avec le niveau d'exécution des dépenses d'investissement.

En effet, le suivi budgétaire et comptable des opérations, de l'inscription des crédits à la clôture des comptes et du solde des immobilisations lorsque celles-ci sont achevées par la levée des réserves, des garanties, etc. suppose un lien étroit et des procédures à mettre en œuvre avec les services techniques en charge du suivi physique des opérations. L'absence de procédure et de dialogue de gestion formalisé entre la direction des finances et les services techniques expliquent peut-être cette double faiblesse.

Par ailleurs, les délais de paiement de la commune sont satisfaisants, en recul par rapport à 2023, puisqu'en 2024, la commune affiche un délai global de paiement de 18,97 jours, contre 20,14 l'année précédente. Ils sont favorisés en cela par un délai de paiement du comptable de 3,63 jours en 2024. Le paiement d'intérêts moratoires reste marginal au regard des budgets de la commune avec montant de 9 778 € en 2024.

Enfin, la commune ne connaît pas de difficultés de trésorerie. Celle-ci, qui s'établissait à 19,1 M€ en janvier 2022, est de plus de 28,7 M€ fin 2024. Si la mobilisation de ligne de trésorerie en novembre et décembre 2023 a donné lieu à des remboursements en janvier 2024, depuis, aucune ligne de trésorerie n'a été mobilisée.

En revanche, elle a adopté en novembre 2022, dans le cadre de la mise en œuvre de l'instruction comptable M57, un règlement budgétaire et financier plutôt générique qui reprend les obligations réglementaires dont les procédures propres à la commune mériteraient, selon la chambre, d'être adaptées et détaillées. Elle n'a pas non plus finalisé la convention de recouvrement des produits locaux qui lui avait été proposée par les services de la DRFiP en août 2022.

Le service de gestion comptable émet chaque année un tableau de bord de la qualité du traitement comptable de la commune de Saint-Pierre. Ce tableau présente un indicateur de pilotage comptable¹⁷ sur la base de contrôles automatisés, décomposé en plusieurs items, notés sur 100. La note globale de qualité est de 91 % en 2024 contre 74 % en 2021.

Les points forts de la commune résident dans la constitution des provisions et des écritures de dépréciations, la gestion comptable des fonds propres et des subventions reçues, la tenue de la trésorerie et la gestion des produits et des charges notamment des rattachements, pour lesquelles elle obtient des notes de 80 à 100 % pour les contrôles effectués. En 2024, elle a également considérablement amélioré sa gestion des comptes provisoires de recettes.

En revanche, la gestion des immobilisations, notées 75 % en 2024, peut être améliorées notamment sur l'apurement des comptes d'immobilisations incorporelles et en cours. Sur ce dernier point, les faiblesses relevées pourraient être mises en relation avec le niveau d'exécution des dépenses d'investissement.

Elle a adopté en novembre 2022, dans le cadre de la mise en œuvre de l'instruction comptable M57, un règlement budgétaire et financier plutôt générique qui reprend les obligations réglementaires dont les procédures propres à la commune mériteraient, selon la

¹⁷ L'indicateur de pilotage comptable (IPC) est un indicateur produit, depuis 2020, par la direction générale des finances publiques (DGFIP), selon des bases renouvelées. La visibilité offerte à cet indicateur, souhaitée par le Comité de fiabilité des comptes locaux, représente un levier important dans l'amélioration de la qualité comptable de toutes les collectivités locales. Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/indicateur-de-pilotage-comptable>.

chambre, d'être adaptées et détaillées. Elle n'a pas non plus finalisé la convention de recouvrement des produits locaux qui lui avait été proposée par les services de la DRFiP en août 2022, mais s'engage à mettre en œuvre cette convention dès le début de l'année 2026.

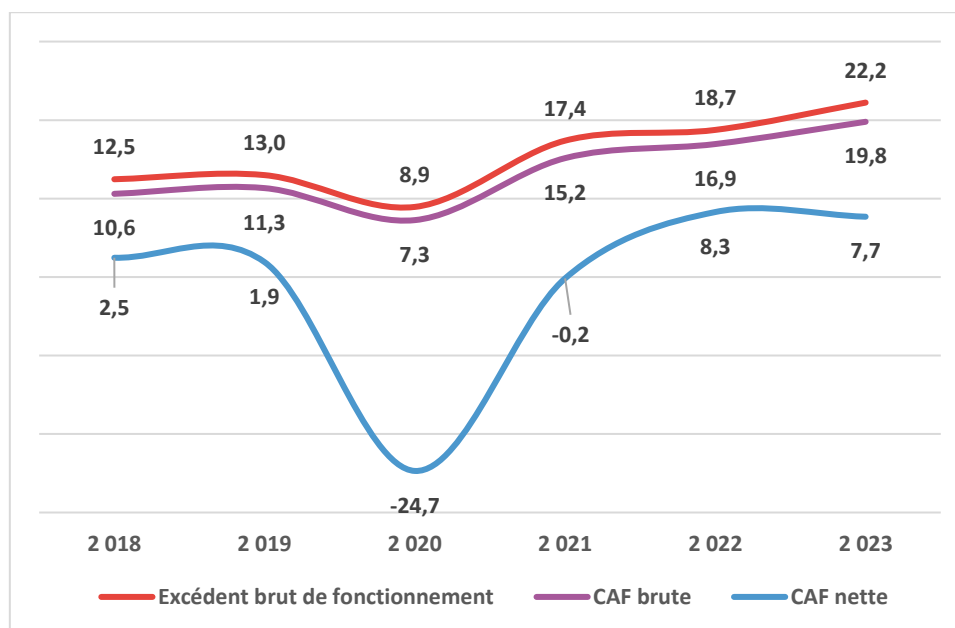
2.1 Une situation financière plutôt saine permettant un niveau élevé de dépenses d'équipements

2.1.1 Une capacité d'autofinancement en progression

La santé financière de la commune de Saint-Pierre peut être considérée comme satisfaisante au vu de l'évolution des soldes de gestion. L'épargne brute¹⁸ s'est renforcée entre 2018 et 2023 de 9,2 M€ et représente 13 % des produits de gestion fin 2023. Le dynamisme de la croissance des recettes de fonctionnement courant de 4,44 % par an, au regard d'une progression des charges de fonctionnement courant de 3,01 % par an, explique ce résultat.

L'épargne nette¹⁹, qui représente la capacité de la commune à financer ses investissements, s'établit à 7,6 M€ en 2023 contre 2,5 M€ en 2018 (graphique n° 1).

Graphique n° 1 : Évolution des soldes de gestion (en M€)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

¹⁸ Épargne brute : recettes courantes de fonctionnement – dépenses courantes de fonctionnement – remboursement net des intérêts de la dette.

¹⁹ Épargne nette : épargne brute – remboursement du capital de la dette.

Les variations importantes constatées sur les soldes de gestion, en particulier l'épargne nette s'expliquent par deux opérations intervenues au cours de l'exercice 2020.

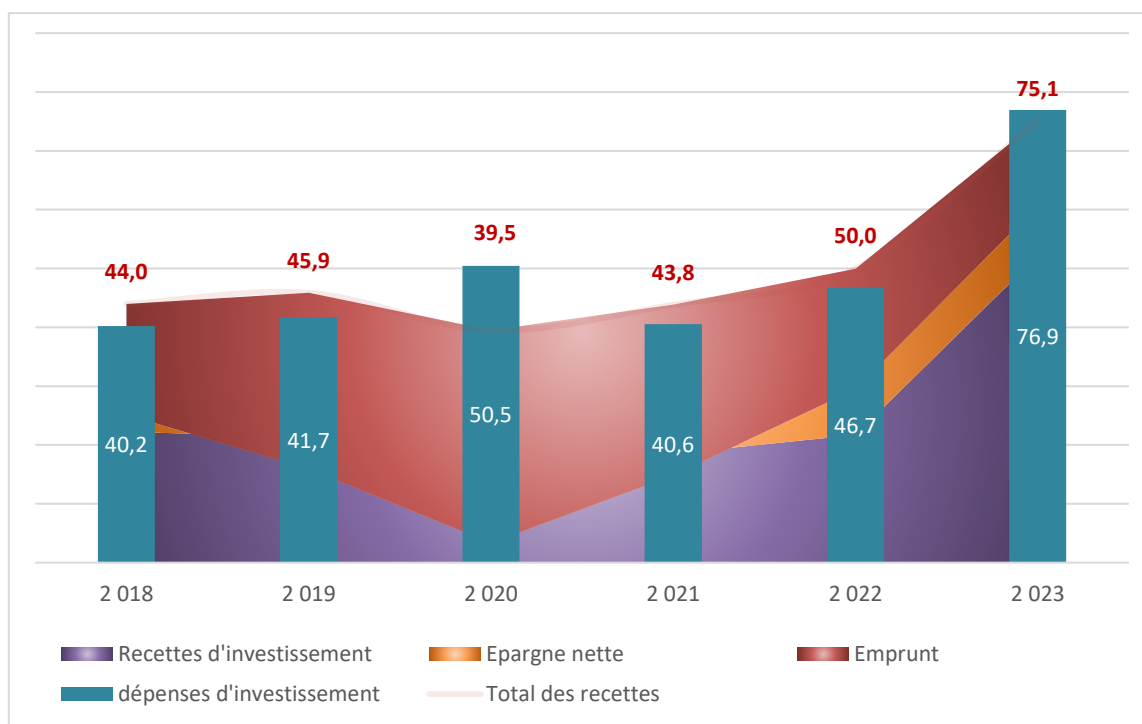
Le transfert en 2020 des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement à la CIVIS, conformément aux obligations de la loi NOTRe du 7 août 2015, s'est traduit tout d'abord par des écritures comptables constatant les excédents budgétaires de 14,5 M€ à la clôture de ces budgets annexes qui sont venues abonder directement le résultat de clôture du budget principal de la commune et donc ses fonds propres. Dans un deuxième temps, la commune a été amenée, conformément aux opérations de transferts de compétence entre collectivités, à en reverser une partie au profit de la CIVIS. Ce reversement a conduit à inscrire notamment une charge exceptionnelle de fonctionnement de 5 848 205 € en 2020. Cette charge exceptionnelle explique en partie la dégradation de l'épargne brute observée au cours de cet exercice.

À cette charge est venue s'ajouter la gestion active de la dette qui a pris la forme en 2020 et 2021 d'une renégociation de plusieurs emprunts, assortie de remboursements anticipés avec un impact important sur le montant poste de remboursement du capital de la dette. Ce montant, de 9,4 M€ en 2019 est passé à 32 M€ en 2020, pour s'établir ensuite à 15,3 M€ en 2021. Cette augmentation exceptionnelle de la charge de l'emprunt a contribué à accentuer en 2020 la dégradation de l'épargne nette constatée entre 2019 et 2021.

2.1.2 Un niveau d'investissements élevé financé essentiellement par l'emprunt

La commune de Saint-Pierre a opté pour une stratégie d'investissement dynamique. En 2023, les dépenses d'équipement de la ville représentent 691 € par habitant, alors que la moyenne des communes pour la strate de population de 50 000 à 100 000 habitants à La Réunion est de 555 € par habitant. Entre 2018 et 2023, la commune a réalisé pour 246,1 M€ de dépenses d'équipement.

Pour financer cette politique, la ville actionne trois leviers. D'une part, elle s'est attachée depuis 2018 à renforcer ses capacités d'autofinancement par une meilleure maîtrise de ses dépenses de fonctionnement au regard d'une progression dynamique de ces recettes. D'autre part, elle a assuré la reconstitution de ses fonds propres, son fonds de roulement budgétaire s'établissant à 14 M€ en 2023 contre 1,6 M€ en 2018. Ce dispositif a été complété par des recettes de cessions foncières pour un total de 29,6 M€ en six ans. Enfin, elle a bouclé l'équilibre de son budget d'investissement principalement par l'emprunt puisque, au cours de la période 2018-2023, elle a contracté pour 148,9 M€ d'emprunts nouveaux (graphique n° 2).

Graphique n° 2 : Financement des dépenses d'investissement et structure des recettes (en M€)

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Si le niveau d'endettement est élevé, 1 479 € par habitant, alors que la moyenne des communes de même strate de l'île se situe à 1 175 € par habitant, la capacité de désendettement de la commune est plutôt maîtrisée. Elle représente 6,3 années d'épargne brute²⁰ fin 2023, dans la moyenne des communes de la strate.

Ces données sont cohérentes avec la stratégie d'endettement poursuivie par la commune définie comme suit :

- garantir une dette soutenable à moyen terme avec une capacité de désendettement maintenue en dessous de 10 ans ;
- préserver une structure de la dette de la ville à la fois sécurisée avec une dette majoritaire à taux fixe et performante avec un taux moyen proche de la moyenne nationale ;
- privilégier les offres offrant le maximum de souplesse de gestion (capacité revolving, phase de mobilisation longue, choix de plusieurs indices), lors des consultations bancaires.

C'est dans ce cadre que la commune a procédé en 2020 et 201 à la renégociation de trois contrats souscrits avec une banque spécialisée dans le financement des collectivités portant sur un encours global de 8,1 M€ refinancé sur un seul contrat avec un allongement de la durée moyenne résiduelle de 6 ans à taux fixe de 1,46 %.

²⁰ La capacité d'une collectivité à se désendetter se mesure en années, en rapportant l'encours total de la dette (stock d'emprunt restant à rembourser en capital) à l'épargne brute dégagée au cours de l'exercice considéré.

Par ailleurs, une renégociation de cinq contrats souscrits avec la Banque des territoires-CDC a porté sur un encours global de 9,7 M€ refinancé contrat par contrat souscrit sur la durée résiduelle augmentée d'un an sans changement d'indexation, hormis deux contrats souscrits initialement à taux variable et à taux fixe. Enfin, quatre contrats souscrits avec l'Agence française de développement (AFD) représentant un encours global de 9 M€ ont été refinancés sur la durée résiduelle augmentée de 15 ans sans changement d'indexation.

Cependant, si la commune a pu profiter jusqu'en 2022 de taux d'emprunt avantageux et utiliser dans ce contexte les outils de renégociation de ses emprunts permettant une réduction des intérêts ou étalement de sa dette, la situation a évolué depuis, incitant à la prudence, notamment en matière de recours aux emprunts à taux variable. Établi à 0,9 % en 2020, le taux d'intérêt apparent du budget principal est remonté en 2024 à 2,8 %. La progression des charges d'intérêts depuis 2020 a progressé de 17,2 % par an en moyenne.

Ces opérations résultant des stratégies budgétaires et financières de la commune sont toutefois à mettre au crédit de la commune puisqu'elles ont contribué par la suite à renforcer les capacités d'autofinancement de la commune, par une amélioration de son niveau d'épargne nette et par la reconstitution de son fonds de roulement.

2.2 Des points de fragilité budgétaire

2.2.1 Une autonomie fiscale limitée compensée par une fiscalité directe dynamique

Les recettes fiscales de la commune sont dynamiques avec une croissance en moyenne annuelle de 4,9 %. Elles permettent de soutenir l'ensemble des recettes réelles de fonctionnement dans la mesure où elles représentent plus des trois-quarts de ces recettes courantes (tableau n° 2). Pour autant, la part des produits de la fiscalité directe sur laquelle la commune dispose d'une liberté d'action est inférieure à la moitié des recettes dites fiscales.

Tableau n° 2 : Poids respectif des composantes de la fiscalité locale

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Impôts directs locaux</i>	43,3	44,9	46,1	48,1	50,9	55,5
<i>Autres produits fiscaux dont</i>	48,6	51,0	50,6	53,3	57,1	60,9
<i> Impôts et taxes d'outre-mer octroi de mer</i>	28,8	31,1	32,0	34,1	36,1	40,0
<i> Attribution de compensation</i>	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6	5,6
<i> Impôts et taxes d'outre-mer taxes sur les carburants</i>	5,3	4,9	4,4	4,9	5,1	5,2
<i> Prélèvement sur les produits des jeux</i>	3,1	3,3	2,7	2,4	3,4	3,6
<i>Taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière</i>	1,8	1,8	2,1	2,7	2,7	2,3
<i>Taxe sur la consommation finale d'électricité</i>	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	1,6
<i>Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales</i>	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2
<i>Autres taxes diverses</i>	1,3	1,7	1,1	0,8	1,5	1,5
Recettes fiscales	91,8	95,9	96,7	101,5	108,0	116,4
Total des recettes réelles de fonctionnement	123,2	125,9	127,3	133,5	142,4	153,1
<i>Part de la fiscalité dans les recettes réelles de fonctionnement hors produits exceptionnels et reprises de provisions</i>	74,6 %	76,1 %	76,0 %	76,0 %	75,8 %	76,0 %
<i>Part des impôts directs dans les recettes fiscales</i>	47,1 %	46,8 %	47,7 %	47,4 %	47,1 %	47,7 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Comme pour la plupart des communes de l'île, l'autonomie fiscale de la commune qui correspond notamment au pouvoir de fixation des taux et éventuellement d'agir sur l'assiette des contribuables, est limitée par la part importante des produits sur lesquels la collectivité n'a pas vraiment de prise. Hors impôts directs locaux, les autres produits fiscaux représentent 60,9 M€ en 2023 et parmi ceux-là, l'octroi de mer, l'attribution de compensation et la taxe sur les carburants totalisent 50,8 M€.

Dès lors, même s'ils ne représentent que 4,2 M€ en moyenne par an entre 2018 et 2023, les produits des services dont la commune fixe les tarifs en fonction du service rendu ne sont pas à négliger, comme force d'appoint de la fiscalité directe, puisque ajoutés à cette dernière, ils constituent près de 40 % des recettes de fonctionnement courant. Même si elles ne constituent pas des produits de services au sens comptable, la commune perçoit également des recettes liées à son classement en « station de tourisme »²¹ et à la présence sur son territoire d'un casino. Ce montant représentait au total près de 4 M€ en 2023.

Si les dépenses de fonctionnement de la commune apparaissent globalement maîtrisées, le contexte économique marqué par des phénomènes d'instabilité n'écarter pas les risques de reprise de l'inflation ou de remontée des taux d'intérêts. En outre, la masse salariale pèse près de 71 % dans des charges de fonctionnement courant et contribue à rigidifier l'action sur les dépenses.

La faible autonomie fiscale de la commune mérite donc, selon, la chambre d'être considérée comme un point de vigilance. L'intérêt porté à la perception des produits de services supposerait également d'être renforcé. La gestion peu exemplaire des recettes de la restauration

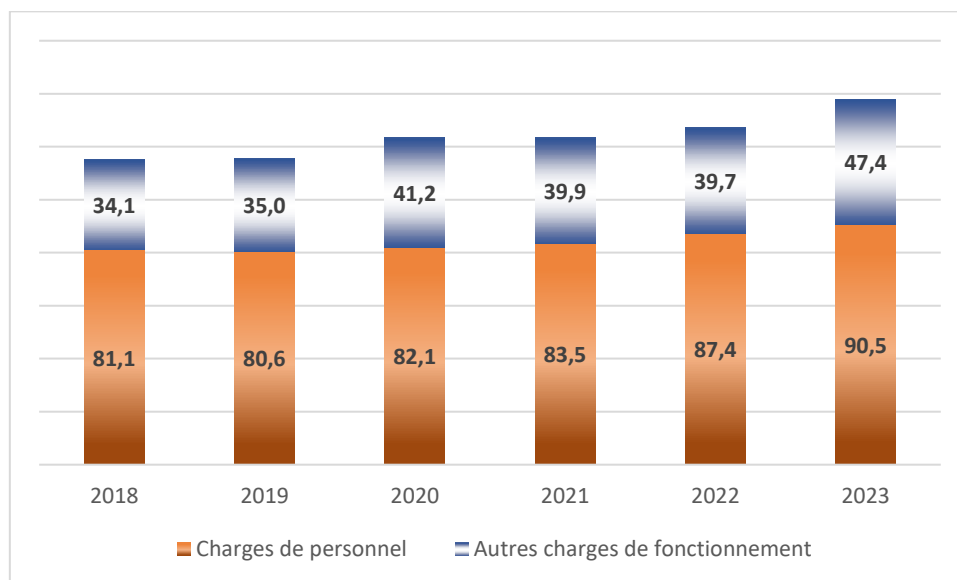
²¹ Classement attribué à la commune par arrêté préfectoral du 21 décembre 2020. Ce classement permet à la commune de percevoir une fraction de la taxe d'embarquement des passagers (TEP) perçue par les services de l'État sur les titres d'embarquement aérien et maritimes des passagers voyageant sur le territoire.

scolaire illustre les conséquences financières d'un désengagement de la collectivité sur cette question. Si la décision de la commune de fixer le tarif de la restauration scolaire à 1 € par mois relève d'un choix politique qu'il n'appartient pas à la chambre de discuter, celle-ci invite tout de même à l'avenir la commune à faire preuve d'une plus grande rigueur dans la gestion des recettes de ce service.

2.2.2 Le poids important des charges de personnel facteur de rigidification des marges de manœuvre

Comme cela a été indiqué précédemment, la masse salariale représente en moyenne 71 % des charges courantes de fonctionnement entre 2018 et 2023. La croissance limitée de cette charge, de 2,23 % en moyenne annuelle au cours de la période, reflète une volonté de maîtrise de la part de la commune (graphique n° 3).

Graphique n° 3 : Part des charges de personnel dans les dépenses de réelles de fonctionnement (en M€)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

La maîtrise de la masse salariale s'explique par un recul de l'effectif de salariés de la commune de - 2,9 % par an en moyenne entre 2018 et 2024. En 2024, la commune a rémunéré en moyenne au cours de l'année 2 165 agents en équivalents temps plein (EQTP). Pour autant, la ville de Saint-Pierre affiche un taux d'administration de 25,8 agents pour 1 000 habitants, légèrement supérieur à la moyenne nationale. Le taux d'administration des communes, qui mesure le nombre d'agents d'une commune pour 1 000 habitants, est en France de 20,7 en 2024²² pour une collectivité de la strate 80 000 à 100 000 habitants, départements d'outre-mer (DOM) compris.

²² <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/2024/Chiffres%20cl%C3%A9s/1-Chiffres-cle%CC%81s%20des%20CL%202024.pdf>.

Les rémunérations globales du personnel hors charges ont crû en moyenne de 3 % par an entre 2018 et 2023 mais cette moyenne se distribue inégalement selon les statuts des agents. Les agents titulaires ont vu leurs rémunérations augmenter en moyenne de 6,5 % par an quand les non titulaires et autres rémunérations (contrats aidés, apprentis, services civiques) ont reculé respectivement de 1,3 % et 13,8 % (tableau n° 3).

Tableau n° 3 : Évolution des rémunérations par statut des agents

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Rémunérations du personnel titulaire	31,0	32,7	34,6	36,3	39,9	42,4
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	52,9 %	55,9 %	56,7 %	58,4 %	61,5 %	63,5 %
Rémunérations du personnel non titulaire	24,5	23,9	23,3	22,9	22,9	22,9
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	41,8 %	40,9 %	38,1 %	36,8 %	35,3 %	34,3 %
Autres rémunérations	3,1	1,9	3,1	2,9	2,0	1,5
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	5,4 %	3,2 %	5,1 %	4,7 %	3,2 %	2,2 %
Total des rémunérations	58,6	58,6	61,0	62,1	64,8	66,9

Source : CRC (Anafi)

La masse salariale apparaît donc freinée par un recul des effectifs ayant avant tout concerné les agents non titulaires et les emplois aidés. Si cette dernière catégorie d'agents a pu peser significativement dans les effectifs à l'instar des autres collectivités de La Réunion, cette part qui représentait 5,4 % des rémunérations en 2018 ne pèse plus que pour 2,2 % en 2023, sous l'effet notamment du caractère plus contraignant du dispositif décidé par l'État depuis 2018 avec le passage des contrats d'adaptation à l'emploi (CAE) aux parcours emploi compétences (PEC).

L'accroissement important constaté en 2020 et 2021 des rémunérations, d'en moyenne 1 M€ ces deux années, lié à une hausse temporaire des effectifs pour cette catégorie de personnels, mériterait d'être expliquée au regard d'éventuels besoins particuliers de la commune en personnels de proximité et de terrain, notamment en 2020, année de l'épidémie de covid 19 et du confinement.

Dans la mesure où la maîtrise de la masse salariale repose désormais sur une fraction très majoritaire de personnels titulaires, 63,5 % des rémunérations en 2023, l'incitation de la chambre à considérer avec attention les risques liés à sa faible autonomie fiscale se voit renforcée par le poids des charges de personnels dont l'élasticité faiblit à mesure que la part de l'emploi des agents titulaires s'accroît. Les marges de manœuvre financière de la commune pourraient s'en trouver limitées les années à venir.

2.2.3 Une sous-réalisation des dépenses d'équipement

Si la commune de Saint-Pierre se caractérise par son niveau élevé d'investissements, la qualité de sa prévision budgétaire pourrait être améliorée. En effet, entre 2018 et 2023, la commune inscrit en moyenne 61,4 M€ de dépenses d'investissements. Elle vote des décisions modificatives en cours d'exercice, faisant passer les crédits inscrits à 90,1 M€ en moyenne. La réalisation des dépenses s'établit en définitive à 41,2 M€, soit un taux de réalisation moyen de 45 % des prévisions budgétaires (tableau n° 4).

Le taux de réalisation faible et le constat d'un volume élevé de décisions modificatives par rapport au budget primitif montre que la prévision des crédits nécessaires aux dépenses d'investissements est insuffisamment précise non seulement au stade de la préparation du budget, mais aussi en cours d'exercice avec un nombre trop élevé de décisions budgétaires modificatives.

Tableau n° 4 : Taux de réalisation des dépenses d'équipement

En M€	Budget Primitif	Décisions modificatives	Total prévisions	Dépenses nettes	Réal / BP	Réal / Prév	Prév / BP
2018	60,5	33,0	89,6	39,7	66 %	44 %	148 %
2019	56,6	33,0	89,6	39,7	70 %	44 %	158 %
2020	55,7	32,2	88,0	26,5	48 %	30 %	158 %
2021	58,5	25,6	84,2	37,8	65 %	45 %	144 %
2022	68,5	25,3	93,8	42,7	62 %	45 %	137 %
2023	68,7	27,0	95,7	60,7	88 %	63 %	139 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Une des conséquences de cette imprécision est la mobilisation de l'emprunt supérieure aux besoins de la commune. Ainsi, alors que les recettes propres de la commune dégagées par l'épargne nette et les recettes d'investissements se montent en moyenne à 24,9 M€ par an, la commune réalise entre 2018 et 2023 pour 24,8 M€ d'emprunt nouveau chaque année en moyenne. Au total, les recettes ainsi constituées représentent 49,7 M€ par an, pour 41,2 M€ de dépenses. Au cours de la période, dans l'absolu, 8,5 M€ d'emprunts pourraient être évités.

Ceux-ci viennent alimenter le fonds de roulement de la commune, qui, s'il nécessitait d'être conforté en 2018, est devenu largement excédentaire par rapport aux nécessités de couvrir entre 20 et 30 jours de charges courantes. En 2023, le fonds de roulement net global permettait de couvrir presque 81 jours de charges courantes.

Ce faisant, la commune paie des frais financiers qui pourraient être plus limités, même si la direction des finances considère que les taux d'emprunts très favorables jusqu'en 2022 autorisaient ce large recours à l'emprunt. En outre, la commune a opté pour des modalités d'emprunt lui permettant une certaine souplesse, puisqu'elle compte notamment un emprunt de type *revolving* pluriannuel qui lui permet un tirage annuel variable en fonction de ses besoins moyennant des frais supplémentaires lorsque les crédits ne sont pas utilisés. Ce type d'emprunt, de par sa souplesse d'utilisation, a un coût plus élevé qu'un crédit classique à taux fixe. Il est cependant précisé qu'aucun emprunt ne peut être considéré comme à risque, au vu de l'indice Gissler²³ figurant dans les annexes du compte administratif relatives à la dette.

Le recours à une formule de financement souple s'explique notamment par l'absence de plan pluriannuel d'investissement (PPI) formalisé qui ne favorise pas la qualité de la prévision des dépenses. La commune n'a pas l'obligation de délibérer sur un PPI et présente dans le cadre du débat d'orientations budgétaires un document qui relève plutôt d'une

²³ Destinée à favoriser une meilleure compréhension des produits proposés aux collectivités, la classification Gissler permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit la complexité de l'indice servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la formule de calcul des intérêts.

Source : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/emprunt-structure-et-charte-gissler>

prospective financière, à savoir une analyse de la capacité financière de la commune à couvrir ses besoins globaux. Elle déclare suivre un PPI interne qui lui permet de planifier ses besoins d'investissements sans pour autant utiliser ce document comme un outil de pilotage.

Compte tenu de l'intérêt pour la commune d'améliorer sa prévision budgétaire, la chambre considère comme nécessaire de formaliser un PPI faisant ressortir les opérations d'investissements présentées en autorisations de programme et en crédits de paiements, et de présenter dans le cadre du débat d'orientation budgétaire. Le formalisme de cette procédure permettrait également de communiquer avec plus de transparence sur les choix d'équipements de la commune qui seraient ainsi soumis au vote du conseil municipal. La chambre recommande donc de :

Recommandation n° 1 : Adopter un plan pluriannuel d'investissement assorti d'autorisations de programmes et de crédits de paiement dès l'exercice 2026.

2.3 D'importantes pertes de recettes en matière de cantines

2.3.1 Une situation ancienne soulevée par le comptable public

Les services de la DRFiP de Saint-Pierre ont procédé à un contrôle de la régie de recettes des affaires scolaires le 29 avril 2021 ayant donné lieu à un procès-verbal. Les observations concernant la tenue de la comptabilité indiquent que la régie encaisse des sommes sur des factures conservées à tort par elle, concernant des exercices antérieurs.

Ce constat laisse supposer que les titres rattachés à des factures impayées permettant au comptable d'effectuer les diligences en termes de recouvrement des sommes dues ne sont pas émis par les services de l'ordonnateur. Le procès-verbal évoque donc le problème d'un possible déficit lié à la prescription d'assiette des factures impayées, fixée à cinq par le code civil. En effet, l'absence de titre en cas de non-paiement de la facture (fait générateur) ne permet pas de constater l'existence juridique d'une créance à l'égard d'un tiers. L'absence de réclamation de cette créance se prescrit par cinq ans. Il s'ensuit que tout titre visant à recouvrer des sommes dues au-delà d'une période antérieure à cinq ans peut être contesté sur le fondement de la prescription quinquennale.

Les agents en charge de la régie, interrogés lors de ce contrôle, expliquent qu'ils n'ont pas de retour de la collectivité sur les suites données chaque année à la liste transmise des factures impayées, qui devraient se matérialiser par les émissions de titres pouvant donner lieu à des actions de recouvrement. Aussi, continuent-ils d'encaisser des sommes sur ces factures impayées au-delà de l'exercice d'émission de ces factures. Selon les propos des agents de la régie transcrits dans le rapport de la DRFiP, ces impayés concernent en partie la régie antérieure clôturée le 31 janvier 2016 et leur montant total serait évalué à 6 M€ entre 2013 et 2019. Aucune pièce ne vient cependant étayer leurs dires.

Le procès-verbal précise suite à ce constat que le régisseur doit être en mesure de justifier de ses demandes d'émissions de titres auprès des services de la collectivité et d'en garder une traçabilité. Le comptable, lui, devra se faire remettre par le régisseur les justificatifs

de ses demandes à la collectivité et en faire également la demande à l'ordonnateur. Enfin, lorsque l'ordonnateur aura émis les titres relatifs aux factures impayées, il devra inscrire les sommes correspondantes au chapitre 68 de son budget comme dotations aux amortissements et provisions.

Le procès-verbal conclut que « *le problème principal réside dans le fait que les factures impayées ne donnent pas lieu à l'émission de titres, malgré les demandes en ce sens du régisseur. Ce problème devra être résolu dans les meilleurs délais possibles, par les services de l'ordonnateur* ».

2.3.2 Des démarches correctives trop lentes et pas à la hauteur des enjeux

Dans un courriel daté du 13 juin 2022, le comptable public évoque auprès du responsable des finances des démarches entreprises par la commune de Saint-Pierre pour l'émission de titres impayés remontant à 2013. Celui-ci fait état de la prescription d'assiette qui autorise l'ordonnateur à émettre des titres de recettes dans la limite des cinq années antérieures, en l'espèce, pour des factures datée ou émises postérieurement au 15 juin 2017.

Le comptable public indique aux services de l'ordonnateur la procédure à adopter pour recouvrer les sommes concernées entre juin 2017 et juin 2022, en précisant la nécessité, pour des raisons d'efficacité de n'émettre qu'un titre de recettes par famille, couvrant l'ensemble des périodes concernées par les impayés.

Le 6 septembre 2022, l'ordonnateur présente pour avis au comptable les copies d'un test pour émettre un avis de somme à payer pour une famille, couvrant la période d'août 2017 à août 2022. En août 2023, l'ordonnateur présente au comptable un bordereau de 31 titres pour des impayés scolaires de l'année scolaire 2017-2018 à l'année scolaire 2021-2022. Compte tenu de la prescription d'assiette de cinq ans, le comptable observe que les titres relatifs à l'année scolaires 2017/2018 sont atteint par la prescription.

Le 6 juin 2024, un état des restes à recouvrer chiffre le total des sommes en attente de règlement à 3 729 468 € pour 5 507 titres. La situation des impayés au 20 septembre 2024 s'établit à 3 436 048 €. Le taux de recouvrement calculé par le comptable pour les exercices 2023 et 2024 est de 15,81 %. Aussi, la prise en charge par le comptable des impayés de cantine a fait chuter le taux de recouvrement pour l'ensemble des services de la collectivité de 95,77 % à 49,58 % pour l'année 2023.

Au 31 décembre 2024, au titre de l'exercice 2024, la commune a émis pour 4 461 465,82 € de titre de recettes et a dû procéder à l'annulations de titres pour un total de 1 693 076,21 € sur le compte 7067 « redevances et droits de service périscolaires ». Parmi ces annulations, celles résultant de la prescription quinquennale de droit commun se montant à 1 123 909,95 €²⁴. Comme base juridique de cet acte, le directeur général des services, par délégation du maire de la commune, a signé un certificat administratif en date du 10 décembre 2024.

S'agissant des provisions, une décision du maire du 31 décembre 2024 précise que le montant des provisions constituées antérieurement pour dépréciation des créances non

²⁴ Se décomposant comme suit : 1 007 530,85 € fin 2024 + émission supplémentaire en 2025 pour 116 379,10 € tel que résultant des échanges entre la DRFiP et le service des finances le 30 décembre 2024.

recouvrées sur le compte 4911 suffit à couvrir le montant de créances non recouvrées depuis deux ans, et fixe après reprise d'une partie de ces provisions au compte 7817, le montant des provisions à 2 400 000 €.

2.3.3 Des dysfonctionnements importants dans la chaîne comptable

2.3.3.1 Le non-respect d'obligations réglementaires primordiales en matière de gestion comptable

Les faits constatés apparaissent constitutifs d'un manquement de l'ordonnateur à une obligation réglementaire inscrite aux articles 11 et 12 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Ce manquement résulte d'un ensemble de dysfonctionnements constatés dans la chaîne de gestion des recettes de la restauration scolaire. Depuis 2015²⁵, il est fait obligation aux collectivités de dématérialiser les pièces justificatives à l'appui du mandatement des dépenses ou de l'émission des titres de recettes. Le directeur des finances de la commune interrogé a fait savoir que dès la mise œuvre de ce décret, la régie des affaires scolaires s'est heurtée à l'impossibilité de la transmission dématérialisée des fichiers de factures impayées aux services des finances en fin d'année afin de permettre l'émission des titres de recettes et, par suite, leur recouvrement par le comptable.

L'interface informatique du logiciel de gestion de facturation de la régie n'étant pas compatible avec celle du logiciel de gestion comptable de la commune, le directeur du service des finances a déclaré n'avoir jamais été destinataire à partir de 2013 de fichier des impayés transmis par la régie comme inexploitable pour l'émission des titres de recettes. Dès lors, aucune action interne des services n'a débouché sur une solution technique aboutissant à la constitution d'un fichier informatisé des impayés et à l'émission de titres de recettes avant la fin de juin 2022.

Ainsi, avant le mois de juin 2022, date de la première extraction informatique des impayés de la restauration scolaire, aucune solution informatique n'a été mise en œuvre à la demande de la direction des finances ou de la direction générale, bien que, selon les dires du directeur de finances, elle ait été recherchée. Les échanges de courriels fournis à partir de 2014 attestent bien des échanges entre les services et les prestataires informatiques. Aussi, aucun document n'a été produit permettant d'évaluer le montant annuel des impayés en attente d'émission de titre avant juin 2022. Le directeur des finances déduit du caractère « inexploitable » de la base de données du logiciel de facturation par un traitement informatique, son impossibilité de mesurer le volume d'impayés et de titres à émettre, pas plus que de chiffrer le montant total des sommes à recouvrer. Il estime donc ne pas avoir eu les moyens d'évaluer la gravité du problème avant le contrôle de la régie par la DRFiP en 2021, soit près de cinq ans après le décret relatif à la dématérialisation.

²⁵ Arrêté du 7 octobre 2015 relatif aux conditions d'établissement, de conservation et de transmission sous forme dématérialisée des documents et pièces justificatives des opérations des organismes publics pris en application du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Il n'a cependant pas déployé, face à cette difficulté potentiellement préjudiciable financièrement pour la commune, d'autres moyens, notamment humains, pour renforcer son service et permettre une gestion non dématérialisée des impayés et l'émission des titres de recettes de la restauration scolaire.

La chambre constate également que l'agent en charge de l'émission des titres, conscient du volume important des impayés non traités, n'a pas justifié d'alertes formalisées auprès de sa hiérarchie face à ce problème.

Par ailleurs, la régisseuse et les suppléantes de la régie ont déclaré, lors du contrôle de la DRFiP du 29 avril 2021, émettre les fichiers de factures impayées et les transmettre à la direction des finances pour que les titres soient émis chaque fin d'année. Elles ont indiqué ne pas recevoir de retour du service des finances quant à l'émission des titres et aux démarches de recouvrement effectuées par la suite. Au cours de l'instruction, aucune trace de transmission de fichiers n'a pu être produite, pas plus que de fichiers non dématérialisés, ni de la part de la régie ni de la part d'autres services de la commune.

Au regard des dispositions réglementaires, et notamment des articles 19 et 22 du décret du 7 novembre 2012, précité, il résulte que la régisseuse titulaire ne semble pas avoir non plus alerté formellement sa hiérarchie et les services de la DRFiP en charge du recouvrement des recettes des dysfonctionnements rencontrés lors de la transmission de fichiers impayés à la direction des finances. Aucun courriel ni courrier n'a pu être produit par l'intéressée justifiant de l'exercice de son devoir d'alerte, alors que lors du contrôle en 2021, le problème des impayés non titrés semble identifié depuis 2013 et le montant évalué à 6 M€.

2.3.3.2 L'absence de réelle diligence face aux dysfonctionnements identifiés de la chaîne de recouvrement des impayés

Le contrôle de la régie par la DRFiP date du 29 avril 2021. À l'occasion d'un courriel daté du 13 juin 2022, le comptable public évoque auprès du responsable des finances des démarches entreprises par la commune de Saint-Pierre pour l'émission de titres impayés remontant à 2013. Manifestement, entre ces deux dates, soit plus d'un an, aucune action de la collectivité de nature à permettre le recouvrement effectif des impayés n'a manifestement été conduite.

Il faut encore attendre le 6 septembre 2022, soit encore deux mois supplémentaires, pour que l'ordonnateur présente pour avis au comptable les copies d'un test pour émettre un avis de somme à payer pour une famille, couvrant la période d'août 2017 à août 2022.

En juillet 2023, est instituée une nouvelle régie de recettes pour les affaires scolaires en régie prolongée²⁶ et une régisseuse titulaire de la régie des affaires scolaires est nommée, en remplacement de la précédente. En août 2023, soit un an après les premiers tests d'avis de somme à payer, l'ordonnateur présente au comptable un bordereau de 31 titres pour des impayés scolaires de l'année scolaire 2017-2018 à l'année scolaire 2021-2022.

²⁶ Régie instituée par l'arrêté n° 1824 du 17 juillet 2023. Une régie prolongée permet d'émettre en plus des factures simples, une relance pour facture impayée.

Par ailleurs, un marché à procédure adaptée pour l'achat d'un logiciel de facturation compatible avec le logiciel de gestion comptable des finances est signé fin 2023. Ce logiciel, du même éditeur que celui de la gestion comptable présente en outre une interface permettant l'échange d'informations avec les services du rectorat pour sécuriser les inscriptions à la cantine en lien avec les inscriptions scolaires.

Entre le 29 avril 2021, date à laquelle le dysfonctionnement est officiellement identifié et signalé à la commune par le rapport de la DRFiP et l'émission des premiers titres de « rattrapage » des impayés des années précédentes en août 2023, il s'est écoulé deux ans et quatre mois pendant lesquelles la prescription d'assiette s'est décalée de mai 2016 à septembre 2018.

L'ensemble des opérations d'émissions de titres conduites au cours de l'exercice 2024 a finalement conduit au total à l'émission de titres correspondant à 123 000 factures remontant à l'année scolaire 2017-2018, pour un montant de 3,6 M€.

2.3.3.3 Un manque à gagner financier important pour la commune

L'application de la prescription quinquennale revendiquée par un grand nombre d'utilisateurs concernés par des rappels de paiement remontant jusqu'à l'année scolaire 2017-2018 pour les premiers titres émis en 2022 a conduit à l'annulation de titres pour un montant de plus 1 123 909,95 M€. En effet, l'émission de titres jusqu'en février 2024 a eu pour conséquence que des titres portant sur des impayés antérieurs à février 2019 soient touchés par la prescription d'assiette. Au total, les annulations de titres portent sur une période allant de juillet 2017 à février 2019.

Si la moyenne des recettes perçues pour la restauration scolaire s'établit entre 2018 et 2022 à environ 832 000 € par an selon les comptes de gestion, les opérations de récupération des impayés par émission de titres a conduit le compte 7067 à afficher en 2023 un montant de 1,7 M€ et 2,8 M€ en 2024. Ces chiffres démontrent le différentiel entre les recouvrements ordinaires de recettes et le niveau des impayés restant à recouvrer soit un doublement en 2023 et un triplement en 2024. Le montant des titres annulés pour cause de prescription d'assiette représente plus d'une année de recettes constatée entre 2018 et 2022 au compte de gestion.

2.3.3.4 Une nécessaire amélioration du recouvrement des produits de la restauration scolaire à poursuivre

L'annulation des titres pour cause de prescription d'assiette dans le cas des impayés de la restauration scolaire a été mise en œuvre sur le fondement d'un certificat administratif signé du directeur général des services (DGS), par délégation du maire. En l'espèce, cette procédure est régulière, car ce motif n'entre pas dans le champ des admissions en non-valeur des recettes.

La chambre constate que la procédure d'admission en non-valeur suivie par la commune n'avait pas été adaptée conformément aux obligations législatives intervenues en 2022.

Depuis la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale et son

article 173 modifiant l'article L. 2122-22 du CGCT, l'admission en non-valeur peut être prononcée par le maire sur délégation du conseil municipal²⁷. Pour autant, cette faculté doit être explicitement prévue dans la délibération définissant les conditions dans lesquelles sont prises les délégations attribuées au maire dans le cadre de l'article L. 2122-22. Cette délibération prise pour la durée du mandat est généralement adoptée en début de mandat lors de l'installation de l'exécutif de la commune. Suite aux échanges entre la chambre et la commune au cours de l'instruction, la collectivité a délibéré en ce sens le 10 avril 2025 afin de compléter la délibération du 23 mai 2020 portant délégation du conseil au maire en vertu de l'article du CGCT précité.

D'une manière plus générale, au vu des manquements constatés sur la gestion et le recouvrement des recettes, la chambre considère que le choix par la commune d'adopter une nouvelle tarification de la restauration scolaire à un euro par mois pourrait être l'occasion d'assainir les procédures de recouvrement des recettes dans ce domaine en limitant le nombre et le montant des impayés.

La mise en place d'une procédure plus rigoureuse offrant moins de risques de contestations pourrait être engagée dès l'inscription des élèves à la cantine avec un dispositif limitant les prises de repas d'élèves non-inscrits en début d'année et avec un contrôle plus étroit des présences non planifiées et des impayés qui peuvent en découler. Une meilleure gestion du nombre de convives dès les inscriptions scolaires de début d'année aurait par ailleurs le mérite de réduire la production de repas non consommés et, partant, le gaspillage alimentaire. La commune a commencé à mettre en œuvre de nouveaux outils de gestion informatique allant dans le sens de cette amélioration. Cependant, la chambre maintient la recommandation suivante :

Recommandation n° 2 : Améliorer les procédures de recouvrement des recettes de la restauration scolaire au moyen de procédures de gestion rigoureuses d'ici la fin de l'année 2025.
--

²⁷Article L. 2122-22 30° du CGCT. Ce point 30° a été ajouté par la loi citée dans le texte.

3 LA MAISON FRANCE SERVICES : UN OUTIL AU SERVICE DES HABITANTS

3.1 L'accompagnement de proximité des habitants dans leurs démarches administratives

3.1.1 Une création pour répondre à des besoins importants

La commune de Saint-Pierre a pris la décision de créer une maison France Services (MFS) pour les 3 000 habitants du secteur de Mont-Vert-les-Hauts par une délibération du 16 décembre 2018. Celle-ci faisait suite à un appel à projet, lancé par l'État, ayant pour but d'installer dans les territoires des hauts de La Réunion des maisons de services au public (MSAP). Après une longue période de travaux permettant de réhabiliter un ancien local associatif, situé sur le domaine de Vidot, la structure a ouvert en 2021, en même temps que l'agence postale communale attenante.

Cette création était tout d'abord justifiée par l'éloignement des populations du quartier du centre-ville et, donc, de nombreux services publics. En effet, Mont-Vert-les-Hauts est situé à 25 minutes en voiture du centre, à 45 minutes minimum en transports en commun et à 3 heures à pied²⁸. De plus, comme partout sur le territoire national, les différents opérateurs, que ce soit France Travail, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ou encore la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), procèdent et, ce depuis plusieurs années, à une restructuration de leurs réseaux locaux, ce qui se traduit souvent par des fermetures. Cette politique tend donc à réduire l'accessibilité aux services publics des habitants²⁹.

L'ouverture de cette MFS était également justifiée par les nombreuses difficultés que peuvent rencontrer les habitants de la commune. En effet, en 2021, le taux de chômage était bien supérieur à la moyenne nationale (30,5 % contre 12 %³⁰), au même titre que la proportion d'inactifs (30,1 % contre 17 %) ou de familles monoparentales (21,8 % des ménages contre 10,1 % pour la moyenne nationale). Dans ce cadre, de nombreux habitants dépendent des prestations sociales (elles représentent 15,2 % du revenu disponible en moyenne contre 5,4 % au niveau national³¹). Ils sont donc contraints de réaliser des démarches administratives pour y avoir droit, ce qui rend d'autant plus nécessaire l'ouverture d'une telle entité.

Conformément à la circulaire du Premier ministre en date du 1^{er} juillet 2019, cette structure a donc vocation à garantir une plus grande accessibilité des services publics, une plus grande simplicité des démarches administratives et une plus grande qualité du service rendu. Elle doit ainsi permettre de répondre au sentiment d'éloignement à l'égard des services publics vécu par une partie de la population.

²⁸ Données récupérées sur l'application Google Maps.

²⁹ Cour des comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, rapport d'enquête à la demande de l'Assemblée nationale, mars 2019.

³⁰ INSEE, [Dossier complet – Commune de Saint-Pierre \(97416\)](#), INSEE, 2025 (idem pour les autres chiffres).

³¹ Fichier localisé social et fiscal INSEE – DGFIP – CNAF – Cnav - Ccmsa (Filosofi).

3.1.2 Une offre d'accompagnement étoffée

La MFS de Mont-Vert-les-Hauts permet aux usagers d'accéder à une grande diversité de service. L'offre proposée peut être classée en trois catégories.

3.1.2.1 Une offre socle qui regroupe 11 partenaires

La MFS permet tout d'abord aux utilisateurs d'accéder à un bouquet socle de services proposé dans chaque maison France Services. En effet, la labellisation, accordée par l'Etat, repose avant tout sur la capacité de la structure à délivrer un certain nombre d'accompagnements obligatoires.

Les usagers sont donc accompagnés dans la réalisation de leurs démarches auprès de 11 opérateurs nationaux : La Poste, France Travail, la Caisse nationale d'assurance maladie (la caisse générale de sécurité sociale (CGSS) localement), la Caisse nationale d'assurance vieillesse (son antenne locale étant la caisses d'assurance retraite et de la santé - CARSAT), la CNAF, la mutualité sociale agricole (MSA), le ministère de l'intérieur (avec France Titres notamment), le ministère de la justice (via le Point Justice), la direction générale des finances publiques, et depuis 2024, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH, pour MaPrimeRénov' et MaPrimeAdapt') ainsi que le ministère de la transition écologique (chèque énergie).

L'URSSAF a également récemment intégré le réseau des MFS, les démarches étant donc désormais réalisables en ces lieux pour les particuliers employeurs et les auto-entrepreneurs. L'ajout progressif de partenaires, bien que bénéfique pour les usagers, fait néanmoins supporter des missions supplémentaires aux agents concernés.

3.1.2.2 Une offre complémentaire construite avec des partenaires locaux

Au-delà de cette offre standard de services, la MFS de Mont-Vert-les-Hauts a également développé une offre construite en lien avec certains partenaires locaux.

Une convention a par exemple été conclue avec l'antenne locale d'EDF. Celle-ci prévoit notamment une orientation automatique des usagers de la commune vers la MFS, EDF n'ayant plus de guichet d'accueil physique des particuliers sur Saint-Pierre. Un autre partenaire, à savoir le conciliateur de justice, organise des permanences au sein de la MFS, tous les premiers et troisièmes mardis du mois. L'organisation de ces permanences est bénéfique pour les habitants du quartier, notamment pour ceux rencontrant des problèmes de mobilité. Elles leur permettent en effet d'accéder plus facilement à certaines prestations délivrées par des professionnels autrefois géographiquement éloignés.

Certains partenaires sont parfois invités à organiser des ateliers à l'attention des usagers au sein de la MFS et dont le but est d'informer et d'accompagner les habitants sur différents sujets. Des ateliers sont parfois programmés sur la thématique retraite en partenariat avec la CGSS. Selon les agents de la MFS, les retours des usagers sont très positifs et plébiscitent ce type d'initiatives.

La MFS pourrait proposer à d'autres partenaires d'organiser des permanences au sein de la structure. Des expérimentations, d'une durée de deux mois par exemple, pourraient être

réalisées en ce sens. La chambre encourage la commune à augmenter le nombre de places disponibles à ces ateliers et d'accroître la fréquentation de ces événements (par le biais du site internet de la ville ou des mairies annexes par exemple).

Enfin, la MFS de Mont-Vert-les-Hauts a développé des services propres pour répondre au mieux aux besoins des utilisateurs, parmi lesquels :

- un service de photocopie, impression et scan : ce service est particulièrement utilisé et apprécié dans la mesure où, en 2024, 1 208 personnes y ont eu recours³² ;
- un service postal : une agence postale communale, tenue par les mêmes agents, est en effet adossée à la MFS. Celle-ci permet aux habitants du quartier de réaliser des retraits, des dépôts bancaires, des affranchissements ou encore des ventes de timbres.

Surtout, les utilisateurs sont très régulièrement accompagnés dans la réalisation de démarches non comprises dans le bouquet socle obligatoire. C'est notamment le cas pour celles effectuées auprès d'acteurs tels que le département (demandes auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH) et chèque santé), l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) ou encore la caisse de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO. Cette activité est susceptible d'occuper une part d'autant plus importante que le taux d'éligibilité à certaines aides est plus élevé à La Réunion. Si l'on prend les données relatives à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) par exemple, 43 pour 1 000 habitants touchent cette aide à La Réunion en 2022 contre 34 pour 1 000 au niveau national³³.

L'ensemble des services de la MFS sont complémentaires à ceux délivrés par la mairie annexe, située à 100 mètres de distance. Selon les agents de la MFS, ceux-ci se complètent mais ne font pas doublon avec les prestations de nature sociale proposées par la mairie annexe.

Au regard du nombre d'accompagnements réalisés par la MFS pour le compte de ces partenaires locaux, la commune pourrait développer la conclusion de conventions locales avec ces derniers pour préciser les obligations en termes de participation de leur structure, le niveau de service proposé aux habitants et l'appui apporté aux agents de la MFS dans le cadre de leur instruction. Cette contractualisation permettrait de formaliser la relation et d'améliorer la qualité de la prise en charge des usagers.

3.1.3 Des moyens humains et financiers en progression

3.1.3.1 Des moyens financiers suffisants

La structure de Mont-Vert-les-Hauts a obtenu le label France Services en avril 2021.

À ce titre, la structure bénéficie d'une subvention annuelle forfaitaire de la part de l'État qui est en augmentation. En effet, celle-ci était de 30 000 € en 2021 contre 45 000 € en 2024, provenant à parité du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire

³² Données d'activité de la MFS pour l'année 2024.

³³ Handidonnées Réunion, [Les personnes titulaires d'une allocation au titre de leur handicap - Les adultes recevant l'AAH](#), 2022.

(FNADT) et du Fonds national France Services, avec une bonification au titre de France ruralités revitalisation (FRR).

Selon la commune, ces moyens sont suffisants pour assurer le bon fonctionnement de la MFS de Mont-Vert-les-Hauts. La chambre demande à la commune de chiffrer les dépenses mandatées chaque année de la MFS (salaires et charges de fonctionnement) afin de mesurer l'éventuel écart entre le montant de ses recettes et son coût total pour la collectivité.

Tableau n° 5 : Financement de la maison France Services de Saint-Pierre

En €	2021	2022	2023	2024
FNADT	15 000	15 000	20 000	20 000
Fonds national France Services	15 000	15 000	15 000	20 000
France Ruralités Revitalisation	-	-	-	5 000
Total	30 000	30 000	35 000	45 000

Source : Maison France Services de Saint-Pierre

3.1.3.2 Des agents bien formés et disposant de moyens techniques de qualité

Pour fonctionner et proposer une offre de qualité aux utilisateurs, la MFS dispose de trois agents à temps plein, une encadrante et deux chargés de gestion qui ont pour mission de recevoir et d'accompagner le public.

Cette dotation en personnel est supérieure à la moyenne constatée dans les autres structures présentes sur le territoire national dans la mesure où 60 % des espaces France Services comptent deux conseillers et seulement 35 % de 3 à 5 agents³⁴.

Ces agents publics ont bénéficié de diverses formations spécialisées, ce qui permet de garantir un bon niveau de réponse aux usagers. En effet, la labellisation est conditionnée au suivi d'un cycle de formation initiale comprenant une partie « socle » et une partie « métier ». Avant leur prise de poste, ils ont donc suivi une formation obligatoire d'une semaine, dispensée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), dédiée aux personnels des MFS. Par la suite, certains opérateurs locaux ont également organisé, à destination de ces mêmes agents, des journées d'immersion au sein de leurs structures. En cas de mises à jour ou de nouveautés dans l'offre proposée, les partenaires du bouquet socle de services organisent également des webinaires ou des journées de formation. Enfin, ces trois personnes reçoivent diverses informations dans le cadre des réunions, organisées tous les trois mois à l'initiative de l'animatrice rattachée à la préfecture, rassemblant l'ensemble des MFS du territoire et des représentants des différents opérateurs.

Ces agents peuvent également s'appuyer sur divers moyens techniques mis à leur disposition. En tant que « Aidants Connects », ils disposent d'un accès direct aux plateformes des 11 opérateurs pour accompagner au mieux et en toute sécurité les usagers dans leurs démarches. En cas de difficultés, ils peuvent également se faire accompagner par les opérateurs,

³⁴ Cour des comptes, *Programme France services (2020-2023)*, rapport d'évaluation de politique publique, septembre 2024.

via une plateforme mise à leur disposition (« Administration + »). En cas de besoin, ils peuvent donc solliciter les partenaires du bouquet socle qui sont dans l'obligation de leur répondre.

Dans ce cadre, les agents déclarent ne pas rencontrer de difficultés majeures dans leurs pratiques quotidiennes, même si quelques écueils ont pu parfois être soulignés. Par exemple, les délais de traitement de la CGSS sont considérés comme trop longs ce qui peut mettre en difficulté certains usagers se retrouvant sans retraite, donc sans rémunération, en attendant. La plateforme MaPrimeRénov' n'est pas toujours accessible ce qui tend à complexifier les démarches.

Les agents de la MFS de Saint-Pierre ont un niveau de compétences suffisant qui leur permet de traiter l'ensemble des dossiers des demandeurs et non pas seulement effectuer l'accueil de premier niveau. De plus, la question de l'hétérogénéité entre les missions du « *front office* » (réception, accueil, guichet) et de « *back office* » (instruction et appui administratif) ne se pose pas à Mont-Vert-les-Hauts puisque les personnels assurent eux-mêmes les deux types de fonctions. Cette spécificité de la MFS est essentielle pour la réussite de la structure et répond sur ces deux points aux recommandations du délégué médiation représentant la défenseure des droits lors des rencontres de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale du 13 février 2025.

3.1.3.3 Une bonne qualité de service malgré l'absence d'enquêtes de satisfaction

L'allocation de ces moyens, à la fois humains, techniques et financiers, à la MFS de Mont-Vert-les-Hauts permet de garantir une bonne qualité de service. Le taux de finalisation des démarches entreprises est en effet de 96 %³⁵. L'utilisateur doit « *réaliser des démarches en autonomie* » ou « *est redirigé vers l'opérateur* » dans seulement 2 % des cas, ce qui témoigne de leur efficacité. La prise en charge des utilisateurs est plutôt rapide dans la mesure où 84 % des rendez-vous sont inférieurs à 20 minutes (contre 70 % au niveau national³⁶).

Cependant, ni la MFS ni la commune ne disposent d'éléments sur la satisfaction des usagers. En effet, cinq bornes permettant d'apprécier le degré de satisfaction des usagers ont été déployées sur l'île de La Réunion, mais la structure de Mont-Vert-les-Hauts n'a pas été bénéficiaire de cet équipement déployé par le réseau France Services.

La chambre recommande à la commune de mener une enquête auprès des usagers de Mont-Vert-les-Hauts et plus largement auprès des habitants de Saint-Pierre pour évaluer leur connaissance et leur degré de satisfaction par rapport à la maison France Services.

Recommandation n° 3 : Conformément aux engagements de la charte nationale France Services, mettre en œuvre une enquête auprès des usagers et des habitants pour évaluer leur connaissance et leur degré de satisfaction par rapport à la maison France Services de Saint-Pierre, en 2025.

³⁵ Données d'activité de la MFS pour l'année 2024.

³⁶ Cour des comptes, rapport d'évaluation de politique publique du *Programme France services*, op. cit.

3.2 Un déficit de notoriété et d'inclusion numérique

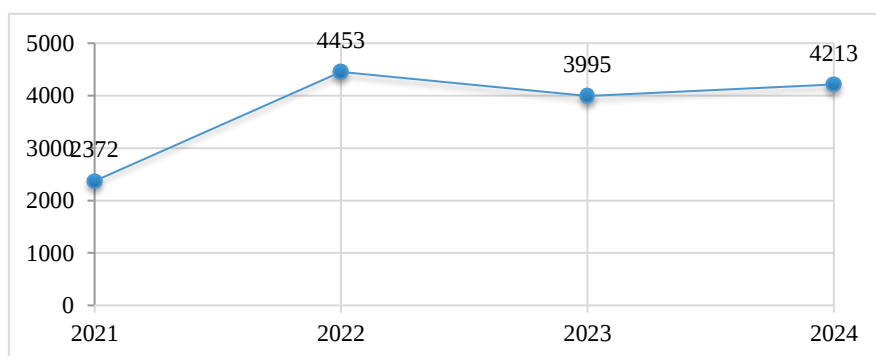
3.2.1 Des difficultés à toucher certains publics malgré une fréquentation satisfaisante

3.2.1.1 La progression de la fréquentation

La fréquentation de la MFS progresse depuis sa création en 2021. En effet, en 2023, ce sont 3 995 demandes ont été traitées, soit davantage que la moyenne nationale (3 100 utilisateurs en moyenne par structure). En 2024, le nombre de prises en charge a progressé pour atteindre 4 213 usagers³⁷.

La majorité des personnes souhaitant bénéficier d'un accompagnement se rendent sur place (81 % des accompagnements se font en maisons France Services), et ce de façon spontanée, ce qui montre que les utilisateurs perçoivent ce lieu comme un espace ouvert et facile d'accès.

Graphique n° 4 : Fréquentation de la maison France Services



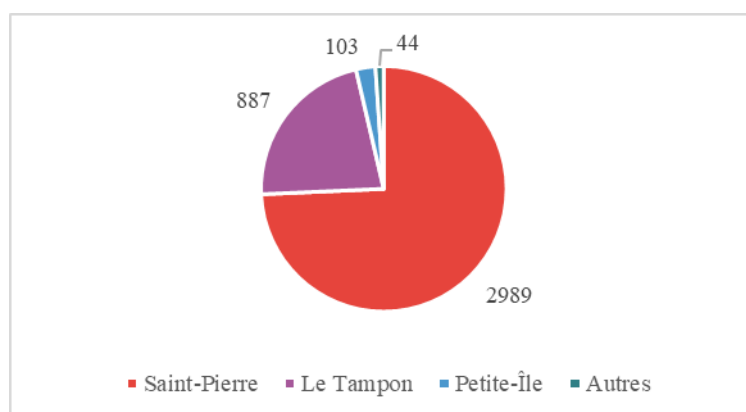
Source : Maison France Services

Les utilisateurs ne viennent pas seulement du quartier de Mont-Vert-les-Hauts mais d'horizons plus larges. L'aire d'attraction de la MFS se révèle en effet plus importante que celle qui avait été anticipée au départ. À l'origine, cette structure avait été pensée pour les habitants du quartier, relativement isolés. Cependant, aujourd'hui, de nombreux utilisateurs viennent de communes limitrophes et, notamment, du Tampon (22 %³⁸), sachant que les agents n'ont pas le droit de refuser d'accompagner les demandeurs, quelle que soit leur origine géographique.

En outre, selon les agents rencontrés, certains habitants de la commune habitent en centre-ville mais viennent réaliser leurs démarches en périphérie en raison des difficultés rencontrées notamment en termes de délais de prise de rendez-vous, mais il reste difficile d'en mesurer la proportion, et donc de mesurer l'ampleur du phénomène.

³⁷ Données d'activité de la MFS pour l'année 2023 et 2024.

³⁸ Données d'activité de la MFS pour l'année 2024.

Graphique n° 5 : Communes d'origine des usagers

Source : Maison France Services de Saint-Pierre

Cette fréquentation devrait continuer d'augmenter en raison de la notoriété croissante de la structure mais aussi de la venue d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA) qui doivent désormais s'inscrire et s'actualiser auprès de France Travail.

3.2.1.2 La dégradation de la prise en charge par les opérateurs partenaires et par les difficultés rencontrées par certains publics

Les motifs de venue des usagers en maison France Services sont divers. 25 % des utilisateurs viennent pour bénéficier d'un accompagnement pour les démarches d'assurance maladie (caisse primaire d'assurance maladie - CPAM), 13 % pour l'assurance retraite (CARSAT), 12 % pour les allocations familiales (CAF) et 10 % pour les finances publiques (DRFiP).

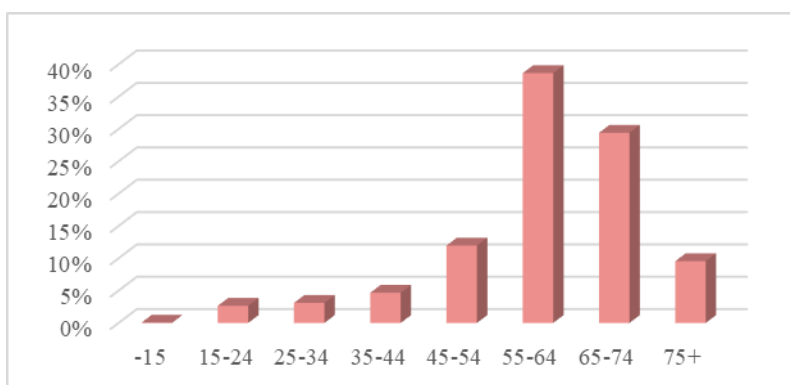
Tableau n° 6 : Typologie des accompagnements de la MFS

Opérateurs	Nombre d'accompagnements	Pourcentage
Assurance Maladie (CPAM)	1 033	25 %
Autre	589	14 %
Assurance retraite (CARSAT)	568	13 %
Allocations familiales (CAF)	512	12 %
Finances publiques (DRFiP)	421	10 %
Accompagnement propre à ma structure	405	10 %
France Travail	263	6 %
Point-justice	132	3 %
Non renseigné	102	2 %
Ministère de l'intérieur / France Titres	64	2 %
Chèque énergie	44	1 %
Mutualité sociale agricole (MSA)	44	1 %
La Poste	25	1 %
France Rénov'	8	0 %
Actes d'état civil	2	0 %
URSSAF	1	0 %
Total	4213	100 %

Source : Maison France Services de Saint-Pierre

La fréquentation élevée de la MFS s'explique aussi par les difficultés rencontrées par certains types de publics, et notamment les personnes âgées. 78 %³⁹ des utilisateurs ont en effet 55 ans et plus, chiffre beaucoup plus important que la moyenne nationale (de 58 %⁴⁰). La MFS de Mont-Vert-les-Hauts attire essentiellement des personnes âgées (37 % étant d'ailleurs retraités), celles-ci étant peut-être plus en difficulté pour réaliser des démarches administratives, notamment en ligne.

Graphique n° 6 : Âge des utilisateurs



Source : Maison France Services

3.2.1.3 Des difficultés persistantes à toucher certains publics

La MFS de Mont-Vert-les-Hauts a du mal à attirer en son sein des populations plus jeunes. En effet, les 15-24 ans ne représentent que 3 % des personnes accompagnées, ce taux étant inférieur à celui observé à l'échelle nationale, malgré un panier de service qui s'adresse à tous les publics⁴¹. Ceci est d'autant plus surprenant qu'à Saint-Pierre, la part des jeunes est supérieure à la moyenne nationale (19,6 % des habitants ont entre 15 et 29 ans⁴²).

Aussi, la MFS a du mal à faire venir des inactifs, c'est-à-dire des personnes qui n'ont pas d'activité professionnelle rémunérée et qui ne recherchent pas activement un travail. Ceux-ci ne représentent en effet que 20 % des utilisateurs.

Or ces publics peuvent connaître un fort besoin d'accompagnement. Les jeunes peuvent par exemple rencontrer de nombreuses difficultés dans la réalisation de leurs démarches administratives. Nombre d'entre eux rencontrent d'ailleurs des difficultés pour s'insérer dans la vie active, 28 % étant des *NEET*⁴³ c'est-à-dire ni en études, ni en emploi, ni en formation, donc déscolarisés ou confrontés à des difficultés d'insertion.

³⁹ Données d'activité de la MFS pour l'année 2024.

⁴⁰ Cour des comptes, rapport d'évaluation de politique publique du *Programme France services*, op. cit.

⁴¹ Selon le rapport d'évaluation de politique publique de la Cour des comptes sur le *Programme France services*, 6 % des usagers ont moins de 26 ans.

⁴² INSEE, *Dossier complet – Commune de Saint-Pierre (97416)*, op. cit.

⁴³ Données du Portrait de territoire de Saint-Pierre de l'Observatoire des territoires.

3.2.2 Un déficit de notoriété

3.2.2.1 Des problèmes de visibilité et d'accessibilité

Tout d'abord, la MFS de Mont-Vert-les-Hauts est assez peu visible des habitants. Elle est en effet sur les hauteurs du quartier, à près de 500 mètres de la route principale (la route Hubert Delisle). De plus, le bâtiment tourne le dos à la route et un seul panneau apposé sur le mur principal permet d'indiquer la présence de la MFS. La collectivité pourrait ajouter des éléments de signalétiques extérieures pour renforcer la visibilité de la MFS.

À cela s'ajoute de potentiels problèmes d'accessibilité, du moins pour ceux qui ne disposent pas de véhicules personnels (les jeunes et les personnes âgées notamment). En effet, en raison de la faible densité de l'habitat et du dénivelé du quartier, peu d'utilisateurs peuvent s'y rendre à pied. Certes un arrêt de bus est situé sur la route principale à 500 mètres de la MFS mais l'utilisation des transports en commun reste assez peu développée sur Saint Pierre (4,4 % des déplacements domicile-travail se font en transports en commun contre 15,2 % en moyenne au niveau national)⁴⁴.

3.2.2.2 Un défaut de communication

La communication autour de la MFS et de l'offre qu'elle propose semble insuffisante. Certes, lors de son ouverture, une communication aux mairies annexes a été réalisée et la télévision locale a couvert l'inauguration. De plus, lors de l'organisation d'ateliers, des communications sont faites sur le site de la ville et des affiches sont déployées au sein des mairies annexes. Mais ceci apparaît clairement insuffisant.

Dans ce cadre, la chambre encourage la commune à communiquer davantage sur l'existence de la MFS, pour la faire connaître des habitants, ainsi que sur l'offre de services proposée. La mairie pourrait pour cela se fonder sur les *kits* de communication mis à disposition des porteurs de structures sur une plateforme étatique spécifique. De plus, un passage pourrait lui être dédiée dans le prochain bulletin municipal remis à l'ensemble des habitants.

3.2.2.3 Un déficit de notoriété

Malgré une fréquentation satisfaisante et qui tend à se stabiliser, la MFS de Mont-Vert-les-Hauts semble cependant souffrir d'un déficit de notoriété. C'est aussi ce que reconnaissent les agents rencontrés, conscients que la notoriété de la structure n'a jusqu'à présent reposé que sur le « bouche à oreille ». Cela s'inscrit dans une tendance nationale, le réseau restant insuffisamment connu des habitants, seulement 46 % des Français ayant entendu parler des espaces France Services.⁴⁵

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Cour des comptes, rapport d'évaluation de politique publique du *Programme France services*, *op. cit.*

Ce manque de notoriété peut expliquer la faible part de primo-usagers parmi les utilisateurs. Peu de nouvelles personnes poussent en effet la porte de la MFS. Alors qu'au niveau national, 43 % des administrés se rendant dans les espaces France Services sont des primo-usagers⁴⁶, ce taux n'est que de 13 % au niveau de Saint Pierre, ce qui révèle la difficulté pour la structure d'attirer de nouvelles personnes.

La chambre observe que la fréquentation de la MFS pourrait être développée avec des actions de communication de la commune ciblées à l'attention des habitants concernés du quartier de Mont-Vert-les-Hauts.

3.2.3 Des initiatives en matière d'inclusion numérique et d'aller-vers à développer

3.2.3.1 Une fracture numérique importante

Sur la commune de Saint Pierre, de nombreux habitants peuvent rencontrer des difficultés avec le numérique. En effet, la pleine utilisation du numérique est freinée par deux facteurs. D'une part, l'absence de maîtrise des compétences de base en informatique (illettrisme). D'autre part, l'absence d'une maîtrise suffisante de la lecture et de l'écriture, problématique forte à La Réunion. En effet, en 2022 à La Réunion, 17 % des personnes âgées de 18 à 64 ans rencontrent des difficultés à l'écrit en langue française (cette part est de 10 % dans l'hexagone)⁴⁷. En revanche, la qualité de la connexion à internet ne peut être mise en cause, l'île étant très bien couverte par la fibre.

Selon les données fournies par l'outil Portrea (portrait territorialisé de la relation e-administrative), sur la commune de Saint Pierre, de nombreuses personnes ont potentiellement des difficultés liées au numérique ce qui est d'autant plus problématique que 53 266 personnes ont potentiellement des démarches e-administratives régulières et complexes à réaliser⁴⁸. Selon la charte nationale d'engagement, les MFS doivent assurer « *un rôle essentiel en faveur de l'inclusion numérique* ».

3.2.3.2 Renforcer les démarches en faveur de l'inclusion numérique

Dans ce cadre, la MFS de Mont-Vert-les-Hauts a mis en place un certain nombre de mesures visant à renforcer l'inclusion numérique des utilisateurs. Tout d'abord, des équipements numériques, à savoir sept postes informatiques, une imprimante et cinq tablettes, sont mis à la disposition des usagers qui peuvent y accéder librement.

Surtout, un conseiller numérique peut venir en appui de la MFS. Il vient parfois sur place pour réaliser des ateliers. Entre mai et septembre 2024, des ateliers rassemblant huit personnes ont été organisés à raison d'une fois par semaine. Dans ce cadre, le conseiller

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Bruno Garoche, Jamel Mekkaoui, « [À La Réunion, un adulte sur six en difficulté à l'écrit en français](#) », INSEE Analyses Réunion, 2024.

⁴⁸ [PORTREA > vous outiller pour faciliter l'accès aux droits et l'inclusion numérique.](#)

accompagne les usagers dans la prise en main du matériel informatique, pour naviguer sur internet ou encore pour réaliser des démarches en ligne. Les agents rencontrés souhaitent renouveler l'expérience à court terme. Certains utilisateurs sont parfois envoyés vers le conseiller numérique, situé au niveau du service senior de la ville, pour participer à des ateliers ou bénéficier d'accompagnements individuels.

Cependant, les ateliers portant sur le numérique touchent un nombre encore insuffisant de personnes. En 2024, seuls 46 utilisateurs de Mont-Vert-les-Hauts y ont pris part. Dans le cadre de l'accompagnement à la réalisation de démarches en ligne, ce sont souvent les agents de la structure qui réalisent eux-mêmes les démarches à la place de l'utilisateur. La chambre demande à la commune de compléter les informations concernant les intitulés et la fréquentation des différents ateliers organisés par la MFS depuis 2021.

L'accompagnement et l'orientation des usagers dans l'usage des outils numériques restent donc très limités. La part des usagers venant en MFS pour avoir accès à un ordinateur en libre-service est également assez faible (4 %), du moins plus faible que la moyenne nationale (8 %). Enfin, les agents de la MFS ne semblent pas avoir connaissance des lieux de médiation numérique (portés par des structures hétérogènes) présents sur le territoire de la commune. Or les personnes en difficulté face au numérique, qui très souvent ne connaissent pas non plus ces espaces, pourraient y être redirigées par les agents de la MFS.

Tableau n° 7 : La nature de l'accueil des publics en 2024

Type d'accompagnement	Nombre	Pourcentage
Accompagnement individuel	3 800	90 %
Accès à un ordinateur en libre-service	188	4 %
Permanence d'un partenaire	109	3 %
Demande d'informations	70	2 %
Atelier organisé en France Services	46	1 %
Total	4 213	100 %

Source : Maison France Services

L'exemple de la MFS de La Plaine-des-Palmistes

À titre de comparaison, la MFS de La Plaine-des-Palmistes (portée par le CCAS) organise des ateliers en faveur de l'inclusion numérique. Elle s'appuie pour cela sur quatre associations présentes sur le territoire, qu'elle a équipées d'ordinateurs et chargées de former et d'accompagner les administrés dans la réalisation de leurs démarches administratives.

La MFS de La Plaine-des-Palmistes organise également des visites numériques à domicile. Deux services civiques se rendent en effet chez des personnes âgées ou en situation de handicap pour les accompagner dans la réalisation de leurs démarches numériques.

La commune pourrait utilement augmenter le nombre d'ateliers organisés par le conseiller numérique au sein de la MFS, mais aussi le nombre de personnes participants à ces ateliers en mettant en place les mesures de communication nécessaires. Il peut être également envisagé de répertorier les lieux de médiation numérique présents sur le territoire de la commune pour orienter plus davantage les personnes en difficulté avec le numérique vers ces structures.

3.2.3.3 Des démarches en matière « d'aller-vers » inexistantes

Le non recours aux prestations sociales est un phénomène d'ampleur et durable, atteignant fréquemment des niveaux supérieurs à 30 %. Lorsque des personnes ne bénéficient pas de prestations auxquelles elles auraient droit, il existe un risque accru de pauvreté et d'exclusion, en particulier lorsque les prestations concernées sont destinées aux plus démunis.

Initialement, « l'aller vers » est pensé comme une démarche venant du travail social et permettant l'accès ou le maintien des droits et, en contrepoint, un moyen de lutter contre le non-recours des personnes les plus en difficultés⁴⁹. Cette notion, qui ne possède pas de définition juridique, recouvre aujourd'hui plus largement les actions dites « hors les murs », dont le principe est d'aller au-devant des publics et non de partir du présupposé de leur venue au sein des dispositifs et actions existantes⁵⁰.

La ville de Saint-Pierre n'a pas pris d'initiative en matière de mise en œuvre d'actions « d'aller vers » pour tenter d'aller chercher ces populations éloignées des services publics et les aider à réaliser des démarches administratives.

Dans cette perspective, la chambre recommande à la commune de développer, à titre expérimental, des actions ponctuelles « d'aller vers » pour toucher d'autres publics (par exemple, avec des permanences dans des lieux publics ou des actions de communication ciblées en s'appuyant sur le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) et les mairies annexes) en prenant appui sur les pratiques énoncées dans la fiche du réseau France Services du 27 mars 2023.

Recommandation n° 4 : Développer des actions pour favoriser « l'aller vers » pour toucher les publics les plus éloignés de l'accès aux services publics, d'ici la fin de 2026.

3.3 Le projet d'une nouvelle MFS

3.3.1 Une installation nouvelle dans un secteur NPNRU

L'idée d'une MFS sur le secteur de Bois d'Olives a émergé il y a plusieurs années dans le cadre d'une réflexion menée de concert avec l'ANRU. Dans ce cadre, différentes études ont été lancées que ce soit sur l'habitat, la circulation ou encore les équipements publics. Sur ce dernier thème, un recensement de l'existant a été réalisé et des réunions, l'une avec un groupe d'habitants et l'autre avec un groupe de responsables associatifs, ont été organisées pour recueillir la parole des principaux concernés.

⁴⁹ Note de cadrage Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté de la délégation interministérielle à la prévention et à lutte contre la pauvreté d'octobre 2018.

⁵⁰ Fiche pratique France Services « Comment favoriser le « aller vers » dans mon quotidien ? », 27 mars 2023.

Cette étude indique que le quartier de Bois d'Olives est déjà doté de plusieurs services publics : une agence France Travail, une agence postale, une mairie annexe, une unité territoriale du département et des maisons-relais du CIAS sont présentes dans le quartier.

Cependant, ces services publics de proximité restent très éclatés et éloignés les uns des autres, ce qui peut tendre à réduire leur accessibilité pour les usagers. Ensuite, malgré la présence de ces opérateurs sur place, les habitants restent éloignés d'autres services publics essentiels, situés en plein cœur de Saint-Pierre, comme la CAF par exemple. En effet, malgré une proximité géographique avec le centre-ville, les trajets sont en réalité souvent de l'ordre de 20 ou 30 minutes. Aussi, les habitants de Bois d'Olives peuvent, pour une part importante d'entre eux, rencontrer des difficultés dans la réalisation de leurs démarches administratives, qui plus est numériques⁵¹. Enfin, la Poste compte prochainement fermer son agence postale présente sur le secteur.

Ce projet de nouvelle maison France Services répond donc véritablement à un besoin des populations locales et, ce d'autant plus, qu'il a vocation à bénéficier à un grand nombre de personnes. Le périmètre d'étude a été sur les 300 hectares de Bois d'Olives et ses abords. Cependant, le périmètre touché par la mairie annexe étant plus étendu, c'est certainement celui-ci qui est le plus pertinent, soit environ 12 000 habitants.

Le projet a été inscrit dans la convention pluriannuelle de renouvellement urbain de Bois d'Olives à Saint-Pierre (NPNRU) du 26 mars 2020.

3.3.2 Le regroupement de services de proximité sur un même site

3.3.2.1 Une MFS rassemblant de nombreux acteurs à moyens constants

La nouvelle MFS a vocation à rassembler de nombreux acteurs en son sein. La mairie annexe et l'antenne de justice, composées toutes deux de personnels communaux, seront parties intégrantes au projet. Mais, la véritable innovation résulte dans l'intégration de deux autres acteurs majeurs au sein de la future MFS :

- d'une part, le département, qui fermerait son unité territoriale, intégrerait un agent d'accueil, un travailleur social et un conseiller en insertion au sein de cette structure ;
- d'autre part, le CCAS, jusqu'à présent locataire d'un local dans Bois d'Olives, qui souhaite adosser une épicerie sociale à la MFS.

La question a également été posée sur l'intégration d'effectifs de la police municipale sur le même lieu, mais l'idée semble avoir été écartée car cela revenait à regrouper au sein d'une même structure des services de nature très différente.

L'objectif est donc de créer un point unique permettant aux habitants de bénéficier de divers services publics. Dans ce cadre, les autres locaux (unité territoriale du département, agence postale, antenne de justice) présents sur le quartier fermeront très certainement. Il s'agit

⁵¹ Pour rappel, selon les données fournies par l'outil Portrea, sur la commune de Saint Pierre, 23 744 personnes ont potentiellement des difficultés liées au numérique et aux démarches e-administrative.

en effet de recréer une centralité en regroupant divers services publics, relevant de différents acteurs, en un même lieu.

De plus, aucun poste supplémentaire ne devrait être créé. Il s'agit en effet de moyens déjà existants, repositionnés sur le bâtiment, à savoir quatre agents de la mairie annexe et du CCAS, deux à trois agents de l'antenne de justice et trois agents du département.

3.3.2.2 Une offre de services complémentaires importante

Dans ce cadre, une offre de service conséquente devrait pouvoir être proposée aux utilisateurs. Tout d'abord, étant labellisée maison France Services, celle-ci devra obligatoirement fournir aux habitants le bouquet socle de services. Les utilisateurs pourront donc être accompagnés dans la réalisation de nombreuses démarches à effectuer auprès de divers opérateurs (CPAM, CARSAT, CAF, etc.). Cela permettra notamment de palier la distance vis-à-vis des antennes locales de ces derniers et la volonté de La Poste de fermer son agence postale.

Ensuite, au-delà de cette offre socle, les utilisateurs pourront bénéficier d'une offre complémentaire importante. Les agents du département présents au sein de la structure pourront en effet accompagner les habitants dans le cadre de l'ensemble des prestations délivrées par celui-ci. Il en va de même pour les personnels de la mairie annexe qui continueront à délivrer une offre, qu'ils fournissent déjà aujourd'hui, complémentaire à celle du bouquet socle. Aussi, l'épicerie sociale que compte adosser le CIAS à la MFS permettra aux personnes démunies d'acheter des denrées alimentaires à bas prix⁵².

Aussi, dans le projet tel qu'il a été pensé, l'organisation de diverses permanences (que ce soit du plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE), de la CPAM, de France Travail, d'élus ou encore d'écrivains publics) est prévue. Cela devrait permettre d'accroître la quantité et la qualité des services rendus et ce au bénéfice de l'ensemble des habitants.

Enfin, des mesures en faveur de l'inclusion numérique ont également été pensées. En effet, trois postes numériques devraient être mis à la disposition du public. Surtout, un service civique pourrait être recruté pour accompagner et, éventuellement, former les utilisateurs dans la réalisation de leurs démarches. Cela apparaît d'autant plus nécessaire que le tissu associatif est assez faible dans le quartier et une seule association (« Marjolaines ») œuvre en faveur de l'inclusion numérique des personnes.

3.3.3 Des incertitudes demeurent quant à la faisabilité du projet

Le choix de localisation de la prochaine MFS semble arrêté. Elle devrait être située le long de l'axe départemental, rue Hippolyte Piot, où se concentrent la majeure partie des commerces et des rares services, que la mairie souhaite d'ailleurs transformer pour renforcer la place des piétons et des transports en commun. Elle serait implantée dans les locaux de la mairie annexe actuelle, avec la construction de deux étages supplémentaires, dans une logique de

⁵² Dans une logique « d'aller-vers », le CIAS prévoit d'ailleurs d'acquérir une camionnette pour aller directement au contact des habitants.

densification. Les conditions matérielles semblent plutôt réunies dans la mesure où le foncier destiné au projet est maîtrisé par la ville et en partie par l'établissement public foncier de La Réunion (EPFR).

Cependant, le plan de financement reste encore à préciser. Épicerie sociale comprise, le coût des travaux a été estimé à 2 029 050 € dans le pré-programme réalisé en mars 2022. En plus de la commune, deux financeurs avaient été repérés, à savoir le département qui fermerait donc son unité territoriale et La Poste qui compte justement fermer son agence de quartier (le CIAS avait quant à lui déclaré ne pas avoir les moyens pour investir sur un tel projet). Dans le projet initial, 40 % du coût d'investissement devait donc être supporté par la ville, 40 % par le département et 20 % par France Services et La Poste. Mais, trois ans plus tard, ces prévisions doivent désormais être actualisées. Il faudra notamment reconsulter les partenaires en question pour voir si ceux-ci sont toujours prêts à s'engager financièrement car une telle opération ne pourra se faire que si l'ensemble des financements complémentaires sont obtenus.

Le lancement du projet reste conditionné aux capacités financières de la commune, et ce alors que les contraintes pesant sur les collectivités territoriales sont de plus en plus fortes et pourrait modifier l'importance accordée au projet.

Le projet est en attente depuis 2022 et aucune date d'installation n'a encore été fixée. En cas de décision positive de l'exécutif municipal, le calendrier serait de réaliser une consultation en 2027 pour un lancement des travaux en 2028 et une ouverture en 2030.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	52
Annexe n° 2. Suivi des recommandations des précédents rapports	53
Annexe n° 3. Capacité d'autofinancement (CAF)	54

Annexe n° 1. Glossaire

ANRU	agence nationale de renouvellement urbain
CAF	caisse d'allocations familiales
CARSAT	caisses d'assurance retraite et de la santé
CAO	commission d'appel d'offres
CCAS	centre communal d'action sociale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CGSS	caisse générale de sécurité sociale
CIAS	centre intercommunal d'action sociale
CIVIS	communauté intercommunale des villes solidaires
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CPAM	caisse primaire d'assurance maladie
DRFiP	direction régionale des finances publiques
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MFS	maison France Services
NPNRU	nouveau programme national de renouvellement urbain
ODP	occupation du domaine public
PEC	parcours emploi compétences
SPIC	service public industriel et commercial
SPL	société publique locale

Annexe n° 2. Suivi des recommandations des précédents rapports

N°	Type	Domaine	Recommandations cahier n° 1 Gestion du patrimoine	Mise en œuvre	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Sans objet
1	Régularité	Gouvernance et organisation interne	Mettre en place une procédure de sélection préalable des occupants du domaine public exerçant une activité économique conforme aux dispositions de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publiques.	X			
2	Régularité	Gouvernance et organisation interne	Procéder, en lien avec les services du comptable public, à des contrôles périodiques des régies conformément aux dispositions de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales.		X		
3	Régularité	Gouvernance et organisation interne	Déterminer les modalités de l'administration du port de plaisance conformément aux articles L. 2221-1 et L. 222-4 du code général des collectivités territoriales, en choisissant la gestion par un conseil d'administration ou par un conseil d'exploitation.	X			
4	Régularité	Comptabilité	Établir un budget annexe retraçant l'activité du port de plaisance conformément aux articles L. 2224-1 et L. 2224-4 du code général des collectivités territoriales.				X
5	Performance	Gouvernance et organisation interne	Recenser l'exhaustivité des recettes du domaine public et unifier leurs modalités de gestion et de comptabilité afin d'avoir une connaissance précise des activités.			X	
6	Performance	Gouvernance et organisation interne	Effectuer un audit sur l'organisation et le fonctionnement des régies et procéder à un plan d'actions en lien avec le déploiement d'une nouvelle solution informatique.		X		
N°	Type	Domaine	Recommandations cahier n° 2 Finances, ressources humaines et commande publique	Mise en œuvre	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Sans objet
1	Régularité	Comptabilité	Se conformer aux dispositions de l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales quant à l'évaluation des provisions pour risque et leur ajustement.	X			
2	Régularité	Ressources humaines	Adopter une délibération sur le temps de travail appliquant les dispositions prévues par le décret n° 2001-63 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.	X			
3	Régularité	Achats	Respecter, afin de favoriser l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique, les dispositions de l'article 32 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 codifié à l'article L. 2113-10 du code de la commande publique à compter du 1er avril 2019, en matière d'allotissement.		X		
4	Régularité	Gouvernance et organisation interne	Inscrire au rapport d'orientations budgétaires l'ensemble des informations obligatoires prévues par l'article D. 2312-3 du code général des collectivités territoriales.	X			
5	Régularité	Ressources humaines	Préciser les modalités de liquidation du régime indemnitaire en application de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.	X			
6	Régularité	Gouvernance et organisation interne	Présenter à chaque conseil municipal un compte rendu exhaustif des décisions prises par le maire en application des articles L. 2122-22 et L. 2122-23 relatifs aux délégations qu'il détient de l'assemblée délibérante en matière de préparation, de passation, exécution, et règlement des marchés publics.	X			

Source : CRC

Annexe n° 3. Capacité d'autofinancement (CAF)

en €	2018	2019	2020	2021	2022	2023
CAF brute	10 603 237	11 331 212	7 251 250	15 152 156	16 945 974	19 779 716
- Annuité en capital de la dette	8 142 017	9 427 883	31 957 191	15 321 623	8 659 858	12 096 186
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	2 461 220	1 903 329	-24 705 941	-169 467	8 286 115	7 683 530

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

RÉPONSE



Chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97 488 Saint-Denis Cedex

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

<https://twitter.com/CRCLRM>

<https://www.linkedin.com/company/chambres-regionales-comptes-reunion-mayotte>