



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
DE LA RÉUNION**

Le Président

Saint-Denis, le 28 SEP. 2005

G 05 - 360

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Député-Maire,

Par lettre du 11 août 2005, j'ai porté à votre connaissance, conformément aux dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, le rapport d'observations définitives établi par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la commune de Saint-Denis pour les exercices 1999 et suivants.

Dans le délai d'un mois, vous avez souhaité, par lettre du 19 septembre 2005, apporter une réponse écrite à ces observations.

En conséquence, j'ai l'honneur de vous transmettre, ci-joint, le rapport d'observations définitives, complété de votre réponse.

En application de l'article L. 241-11 précité du code des juridictions financières, ce rapport doit être communiqué à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres. Il fait l'objet d'un débat.

Je vous prie de bien vouloir informer le greffe de la juridiction de la date à laquelle cette communication à l'organe délibérant aura eu lieu. A compter de cette date, ce rapport d'observations définitives deviendra alors communicable à tout tiers demandeur. Enfin, je vous informe que copie de ce rapport est transmis au préfet et au trésorier-payeur général du département de la Réunion, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Veillez agréer, Monsieur le Député-Maire, l'expression de ma considération la plus distinguée.


Jean MOTTES

Monsieur René Paul VICTORIA
Député-Maire de Saint-Denis
Hôtel de ville
3, rue de Paris
97400 Saint-Denis



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

**CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES
DE LA RÉUNION**

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE SAINT-DENIS

Exercices 1999 et suivants

SEPTEMBRE 2005

La chambre s'est attachée à cerner les grands axes de la gestion de la ville de Saint-Denis. Parmi les principaux objectifs retenus par la collectivité qu'elle a ainsi pu noter, l'ambition d'une meilleure organisation des services municipaux a particulièrement retenu son attention. Dans cette perspective, la chambre a fait porter ses investigations sur la gestion des moyens matériels de la commune, son organisation interne, la gestion des ressources humaines et les modalités de fonctionnement de quelques grands services publics.

I. Les grands axes de la gestion communale

La commune de Saint-Denis, chef-lieu du département et de la région, est la plus grande ville d'outre-mer. Avec 132 573 habitants, elle se situe parmi les trente-cinq plus grandes communes de France. Ses 3000 agents permanents en font un des premiers employeurs du territoire et son administration est celle d'une grande agglomération. Un budget de près de 220 M€ la classe, sur le plan du volume budgétaire, au troisième rang des collectivités et établissements publics locaux de la Réunion, tout de suite après le Département (850 M€) et la Région (680 M€).

A. Les modes d'organisation de l'action communale

L'organisation des services publics communaux de Saint-Denis est caractérisée par une forte externalisation. Si certains des services communaux traditionnels restent directement gérés par la commune avec son personnel et ses moyens, la gestion des principaux services publics est en effet assurée par des organismes dissociables de la collectivité.

1.- Les services propres de la commune

L'organisation territoriale des services propres de la commune repose sur une forte déconcentration fonctionnelle et géographique. L'organigramme fait apparaître six directions générales, placées sous la coordination du directeur général des services. Sur quarante et un services, dix-huit sont implantés en dehors de l'hôtel de ville. Le territoire communal comporte par ailleurs douze quartiers, chacun étant doté d'une mairie annexe. Une telle déconcentration présente sans nul doute des avantages aussi bien en terme de maillage technique et fonctionnel du territoire qu'en terme d'accès des usagers aux services publics communaux. Il reste qu'une configuration organisationnelle aussi éclatée induit nécessairement des coûts et des contraintes de fonctionnement qui pèsent sur la gestion des services administratifs et techniques de la ville.

2.- Les services confiés à des organismes périphériques

A l'exception des activités effectuées pour le compte de l'Etat et de la police municipale, insusceptibles d'être déléguées, la plupart des domaines de compétence de la commune associent plus ou moins largement à leur mise en œuvre des organismes distincts de la collectivité. Les modalités de gestion indirecte des services prennent différentes formes :

- transferts de compétences à la CINOR (collecte et traitement des déchets, assainissement, animation économique, transports urbains, schémas d'aménagement de l'espace, élaboration du programme local de l'habitat...),

- délégations de service public (affermage du stationnement payant à la SODIPARC, affermage de la production et de la distribution de l'eau potable à la Compagnie Générale des Eaux, délégation des jeux de casino),

- concours aux associations (11,9 M€ de subventions de fonctionnement ont été versés en 2002 à de tels organismes),

- et, enfin, participations et garanties d'emprunt accordées à des sociétés d'économie mixte locales portant des opérations de construction de logements aidés.

La ville de Saint-Denis utilise ainsi l'ensemble des modalités disponibles de gestion externalisée de ses services. Une telle situation n'est pas sans créer des contraintes et des risques importants de gestion. Ceux-ci ne paraissent d'ailleurs pas toujours justement évalués.

3.- Les contraintes et les risques de la gestion indirecte

En choisissant de déléguer de manière conséquente à des organismes tiers la plupart des services et compétences dont elle a la charge, la collectivité ne se dispense pas pour autant de se doter, au sein de sa propre organisation, des moyens lui permettant d'assurer le suivi aussi bien politique que technique de ces missions déléguées. Comme le montrera, ci-après, l'analyse de l'organisation des services, il n'apparaît pas que, de ce point de vue, la commune soit parfaitement préparée à faire face dans de bonnes conditions à une situation d'externalisation aussi marquée.

Par ailleurs, la situation financière des organismes périphériques peut présenter un risque pour la commune, illustré par la fragilité d'ensemble des associations subventionnées. L'examen des comptes des associations ayant reçu en 2002 plus de 15 000 € de subvention, soit 44 associations au total, a en effet mis en évidence que, dans 77 % des cas, les associations avaient connu un déficit d'exploitation durant un des trois derniers exercices au moins. Dans presque un tiers des cas, le commissaire au compte avait été amené à formuler des observations ou des réserves sur un aspect de la comptabilité. Enfin, dans un tiers des cas également, les déficits faisaient apparaître une situation nette négative.

Une situation négative révèle un risque important pour la commune. En effet, la disparition des fonds propres est le signal d'une évolution incontrôlée de l'activité de l'organisme. Dans bien des cas, une commune est alors condamnée à intégrer dans ses effectifs une partie du personnel de l'association qui disparaît ou à lui octroyer de nouveaux concours pour la maintenir artificiellement en vie alors qu'elle enregistre chaque année de nouveaux déficits.

Cette fragilité financière accusée du tissu associatif gravitant autour de la commune, ajoutée à la tendance au morcellement des compétences entre services propres et organismes délégataires, rend ainsi nécessaire des outils de contrôle élaborés, une structuration adaptée des services, voire une réflexion sur l'adéquation de la formule de gestion associative. La municipalité, consciente de cet enjeu, paraît avoir érigé l'exercice de son pouvoir de contrôle sur l'administration communale au rang des axes majeurs de sa gestion. Il lui reste à intégrer au rang des mêmes priorités celui de son pouvoir de suivi et de contrôle sur les organismes périphériques.

B. La structure du budget communal

Les modalités d'organisation que la collectivité a retenues se traduisent par une configuration budgétaire particulière. La structure du budget communal est ainsi marquée par la présence de quatre grands postes de dépenses qui, en 2002, représentaient à eux seuls, sur un total de dépenses de fonctionnement et d'investissement d'un montant de 223 M€, près de 77 % du budget de la commune.

Le principal de ces postes est constitué des frais d'administration générale qui comprennent les dépenses de secrétariat général, la gestion des personnels, les services financier et comptable, l'informatique, l'imprimerie, la gestion du domaine, les bâtiments administratifs, les services des élections et de l'état civil, le fonctionnement de l'assemblée délibérante, l'accueil des usagers, ainsi que l'entretien des cimetières et concessions. En 2002, ces dépenses d'administration représentaient 59 M€, soit 26,4% du total des dépenses communales.

Les trois autres postes de dépenses les plus importants sont dans l'ordre décroissant :

- les crédits non ventilés dont la charge de la dette (41 M€), soit 18,3 % du budget,
- les crédits consacrés à la voirie urbaine et à l'environnement (36,9 M€), soit 16,5 %,
- et ceux consacrés à l'enseignement et la formation (34,5 M€), soit 15,4 %.

Chacun des autres secteurs d'activité de la commune mobilise moins de 10 % des crédits employés. Parmi ces crédits on compte, notamment, ceux consacrés :

- aux sports et à la jeunesse (16,8 M€), soit 7,5 %,
- aux interventions sociales et à la santé (11,8M€), soit 5,2%,
- à la sécurité et à la salubrité publique (8,4M€), soit 3,7%,
- et à la culture (7,7M€), soit 3,4% du total.

Cette structure illustre assez clairement les axes directeurs sur lesquels repose l'exécution du budget communal et, par là même, les réelles marges de manœuvre budgétaires dont dispose le conseil municipal dans l'exercice de ses missions.

C. Les orientations de l'assemblée délibérante en matière budgétaire

Les orientations budgétaires adoptées par le conseil municipal depuis 2002 mettent l'accent sur trois domaines d'intervention prioritaires :

- l'aménagement du territoire de la commune,
- la prévention et la sécurité,
- la réorganisation des services et des modes d'intervention de la municipalité ; au coeur de ce dernier thème se trouvant le fonctionnement des associations subventionnées et leurs relations avec la commune.

Ces orientations devraient pouvoir constituer une base appropriée pour mettre en œuvre une démarche d'évaluation de la qualité des actions publiques communales. La chambre considère qu'au-delà de la simple description financière et stratégique de ces grands objectifs la commune pourrait, à l'avenir, faire apparaître de manière explicite des critères d'évaluation qualitatifs et quantitatifs permettant de mesurer leur degré d'aboutissement.

II. Les moyens administratifs et financiers

A. La situation financière

La ville n'inspire pas d'inquiétude majeure sur le plan financier. L'évolution des charges et des produits courants (hors produits et charges à caractère financier et exceptionnel) a fait apparaître un fléchissement du résultat courant de 2001 à 2003, compensé par la baisse de l'endettement et une hausse de la pression fiscale de 12 % en 2003. La charge en intérêt des emprunts a accusé une baisse de 13 % entre 1999 et 2003. L'annuité du capital, qui s'élevait à 19,4 M€ en 1999, est tombée à 11,4 M€ en 2003. Le financement disponible pour investir a ainsi été en hausse.

Malgré tout, l'équilibre de la section de fonctionnement mérite une grande attention en raison d'une faible marge de manœuvre en matière de fiscalité directe. Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal varie en effet entre 0,84 et 1,24 selon qu'il est tenu compte ou non du transfert de la taxe professionnelle à la CINOR.

Or, certaines dépenses courantes de fonctionnement ont affiché dans le même temps des progressions nettement supérieures à la moyenne. La stabilité des dépenses de personnel (1 % d'augmentation) n'est qu'apparente, car ce poste a bénéficié en cours de période d'un allègement de 4 869 221 € suite au transfert en mai 2001 au service départemental d'incendie et de secours du corps des pompiers municipaux. Le retraitement de la ligne personnel par neutralisation de l'impact de ces dépenses de masse salariale montre que les dépenses de personnel ont en fait progressé de 12,2 % en quatre ans. On relève, en quatre ans, 8 % d'augmentation des subventions et 9 % concernant les charges à caractère général. Parmi ces dernières, les frais d'actes et contentieux ont été multipliés par 7,5 et les contrats de prestations de service accusent une progression de 54 %. Les dépenses d'alimentation enregistrent également une progression de 58 %.

S'agissant du financement des investissements, le tableau suivant met en évidence que, dans une hypothèse de croissance moyenne des dépenses et des recettes et en l'absence de possibilités en matière de fiscalité directe, les investissements planifiés par la commune entraîneraient de nouveaux emprunts dont la charge s'avérerait incompatible avec le maintien d'une capacité d'autofinancement disponible suffisante pour poursuivre ultérieurement les investissements nécessaires.

En milliers d'€	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Evolution des taux d'imposition	0 %	12 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Evolution des charges nettes	2,8 %	0,8 %	0,2 %	1,7 %	2,1 %	1,6 %
Epargne nette	6 639	16 331	5 239	3 395	808	-812
Dépenses d'investissement hors dette	24 497	29 666	35 000	25 000	25 000	25 000
Emprunt	5 611	5 916	12 611	10 145	12 624	16 723

Source : DBF Saint-Denis

Dans ces conditions, pour financer son programme d'investissement, tout en respectant son objectif de préserver l'autofinancement disponible, la commune est conduite à poursuivre ses recherches de gisements d'économie au niveau de ses charges courantes.

B. La gestion financière et comptable

La maîtrise de la gestion budgétaire et financière est une priorité de la municipalité. Si dans ce domaine des résultats semblent avoir été obtenus, certaines lacunes subsistent cependant encore.

1.- Le contrôle de gestion

Afin de répondre à l'objectif déclaré de meilleure maîtrise de la gestion budgétaire et financière, la direction générale des moyens de gestion (DGMG) s'est engagée dans une stratégie de développement du contrôle de gestion. Le contrôle de gestion englobe l'ensemble des dispositifs qui permettent à un organisme de s'assurer que les ressources qui lui sont confiées sont mobilisées dans des conditions efficaces, compte tenu des orientations stratégiques et des objectifs retenus par la collectivité. Dès 2003, il a été mis en place des indicateurs financiers dont l'analyse devrait permettre de susciter des mesures correctives sur la base des écarts constatés par rapport aux objectifs fixés.

Le positionnement du service de contrôle de gestion dans l'organigramme n'apparaît cependant pas propice à une valorisation de cette fonction. Celui-ci est une des quatre directions de la DGMG et n'apparaît donc pas en position de voir ses constats éventuels pris suffisamment en considération par les autres directions générales. Son rattachement au directeur général des services pourrait être envisagé, comme cela est communément admis dans pareil cas.

Le périmètre d'action du service de contrôle de gestion est un autre obstacle à son bon fonctionnement. La direction du contrôle de gestion et d'orientation est en fait investie d'une mission beaucoup plus réduite que celle qui découle de la définition habituellement admise du contrôle de gestion. Elle reste en effet cantonnée au contrôle des subventions aux associations, ce contrôle se limitant à la mise en état formelle des dossiers de demande de subventions des associations et à des analyses financières.

2.- La gestion comptable

Un certain nombre de lacunes ont pu être observées en matière de comptabilité administrative, en particulier au niveau du paiement des dépenses et de la perception des recettes de la commune, ainsi qu'en ce qui concerne la tenue de la comptabilité de l'ordonnateur.

a) les dépenses et les recettes

L'étude des factures des fournisseurs et des mandats de l'exercice 2002 a révélé que de nombreuses factures ont été mandatées par la commune dans un délai supérieur à 45 jours, ce qui laissait donc au comptable public, qui devait intervenir avant 60 jours à l'époque des faits, des délais très réduits pour respecter les dates de paiement et éviter ainsi à la commune de s'exposer à des intérêts moratoires.

Parallèlement, l'accélération de la perception des recettes serait utile à l'amélioration de la trésorerie. Un certain nombre de dysfonctionnements ont en effet pu être observés au niveau du recouvrement de recettes communales, dysfonctionnements ayant entraîné leur perte probable quand elle n'était pas déjà définitive. En quelques années, les pertes sur créances irrécouvrables ont ainsi été multipliées par neuf, passant de 52 258 € en 1999 à 474 285 € en 2002. Les créances admises en non valeur de 1999 à 2002 étant liées à des exercices antérieurs à la période contrôlée, cette évolution ne traduit pas nécessairement une augmentation du taux d'irrécouvrabilité sur la période de contrôle. Ces difficultés ont pu trouver leur source, dans certains cas, dans une volonté de la commune de ne pas accabler des débiteurs placés dans une situation de précarité ou confrontés à des aléas économiques. Tel est le cas de certains usagers des cantines scolaires ou d'occupants du domaine public redevables de loyers.

Les difficultés de recouvrement ont pu également trouver leur source dans des négligences individuelles ou une organisation défaillante de la procédure d'émission de titres. Dans de nombreux cas, les titres de recettes sont émis tardivement, souvent plus de six mois après la constitution de la créance. Le recouvrement pourrait être amélioré par la recherche d'une plus grande rapidité dans l'émission des titres et d'une qualité accrue du fichier des redevables. Les anomalies observées au sein notamment des ateliers-relais et des marchés forains ont fait l'objet d'un traitement particulier dans des chapitres ultérieurs du présent rapport.

b) la comptabilité de l'ordonnateur

La bonne imputation des opérations est indispensable à la lisibilité des comptes des collectivités. Il a pu être observé de nombreuses imprécisions ou erreurs d'imputation, qui ne peuvent que contribuer à compliquer l'exercice des contrôles du comptable public et la lecture des comptes. Ainsi, certaines dépenses ont-elles été supportées par le budget principal de la commune alors qu'elles concernaient un budget annexe.

Un certain nombre d'erreur d'imputation ont pu également être constatées dans le domaine des recettes. Ainsi, s'agissant de recettes d'investissement, le compte 27633 « créances sur les collectivités publiques » a-t-il fait apparaître en 2001 et 2002 un solde débiteur de 109 550,00 €. D'après une réponse de l'ordonnateur, il s'agissait d'une erreur de transposition lors du passage de la comptabilité M 12 à la M 14, les créances n'ayant aucun rapport avec leur intitulé.

La justification des dépenses pourrait dans certains cas être améliorée. Malgré ses demandes, la chambre n'a pu obtenir ni explication ni liste des bénéficiaires de nombreuses dépenses de restauration imputées sur l'article 6257 « réceptions ». Le décret portant nomenclature des pièces justificatives des dépenses dans le secteur local ne prévoit certes aucune disposition particulière en matière de dépenses de restaurant. Toutefois, la chambre considère qu'un dispositif permettant d'identifier précisément les participants aux divers repas pris en charge par la ville, sur le fondement duquel le contrôle des services de l'ordonnateur pourrait s'effectuer, relèverait d'un principe élémentaire de bonne gestion.

Le décret n° 91-573 du 19 juin 1991 fixe les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités et établissements publics. L'agent appelé à se déplacer pour les besoins du service hors de sa résidence administrative et hors de sa résidence familiale peut prétendre, sur

justification de la durée réelle du déplacement et de l'effectivité de la dépense auprès de l'ordonnateur, au paiement d'indemnités journalières destinées à rembourser forfaitairement ses frais de nourriture et de logement. Pourtant, de nombreux mandats de remboursement ne comprenaient aucun justificatif. Certaines justifications présentées à l'appui de frais de transports payés sur la caisse de la commune ont pu également paraître insuffisantes. Il en est ainsi du paiement de frais de location de véhicules fait au bénéfice des élus dont la justification doit être assurée par la production d'un état de frais dûment établi pour la circonstance.

3.- Les investissements

Le taux de réalisation des dépenses d'investissement accuse une baisse tendancielle sur le long terme. Les investissements réalisés, qui étaient supérieurs à 70 % jusqu'en 1998, sont retombés en 2002 à 61,2 % des crédits engagés (reports compris) et 60 % du total des crédits disponibles. En 2003, le taux de réalisation toutefois est remonté à 68,4 % des crédits engagés et 65,9 % des crédits disponibles.

Malgré cette baisse globale du taux de réalisation, le montant des investissements réalisés est en progression depuis plusieurs années. Les investissements réalisés étaient de 29,2 M€ en 2003 alors qu'ils étaient de 17,4 M€ en 1998. La moyenne des investissements réalisés en terme de mandatement a été de 24,6 M€ de 1995 à 2000 et de 24,3 M€ de 2001 à 2003. La baisse du taux de réalisation, alors que les réalisations moyennes sont stables, est donc due non à une baisse des investissements mais à une hausse des inscriptions nouvelles de crédits, passées de 22 M€ en 2000 à 36 M€ en 2003 et des reports, qui étaient de 11 M€ en 2000 et de 15 M€ trois ans après.

Le niveau des reports de crédits d'investissement peut susciter des critiques, car les dépenses non mandatées traduisent une mobilisation trop précoce des ressources et donc, dans une certaine mesure, une mobilisation trop importante d'emprunts. Ceci se traduit nécessairement au plan comptable par un surcoût budgétaire que l'on peut qualifier de coût d'opportunité des emprunts mobilisés.

Plusieurs éléments dans l'organisation des services peuvent expliquer ces difficultés dans la maîtrise des reports et dans le décalage entre la programmation et la réalisation des investissements. La généralisation tardive de la gestion des investissements par autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) est le premier facteur explicatif, sachant que jusqu'à une période récente, les investissements pluriannuels pouvaient être inscrits en totalité sur l'exercice de leur engagement. Par ailleurs, l'engagement de la municipalité d'afficher une hausse des crédits budgétaires peut se traduire par un décalage entre les objectifs stratégiques de l'assemblée et les capacités techniques des services. Enfin, l'absence d'un contrôle de gestion opérationnel est particulièrement sensible dans ce domaine. Dans l'organigramme actuel, un agent de la direction du budget est théoriquement responsable du suivi du budget d'investissement afin de permettre une meilleure consommation des crédits. Ce poste est cependant vacant depuis février 2001. Le phasage des projets d'investissements (AP/CP, engagements, reports, transferts) se trouve déconcentré au niveau de la cellule financière de la direction des services techniques. Ce sont donc les agents et services de terrain en charge de l'exécution technique du programme qui proposent des transferts de crédits ou des annulations. Cette procédure, dominée par des services techniques par définition peu soucieux des équilibres financiers, n'est pas la meilleure garante de la recherche d'une amélioration du taux d'exécution des crédits.

4.- La gestion de la dette

Le poste de gestionnaire de la dette, prévu dans l'organigramme de la cellule budget finances, reste vacant depuis février 2001. Outre le suivi de la dette et de la trésorerie, le titulaire de ce poste serait, comme mentionné plus haut, en charge du suivi des investissements. Faute de titulaire, le directeur du budget et des finances exerce directement ces fonctions. Les fonctions de suivi et de gestion active de la dette ont été estimées en 2001 par un consultant à 136,5 jours de travail par an. Actuellement, cette activité reste soumise aux disponibilités limitées de ce directeur, partagé entre les nombreuses missions lui incombant.

Faute d'agent responsable, un certain nombre de tâches de base ne peuvent donc être exercées avec la rigueur nécessaire qu'il convient d'apporter à une gestion dynamique des taux. La tenue du classeur des contrats, qui sert de miroir au fichier informatique LOAN, semble pouvoir être améliorée. D'autre part, la mise à jour des indices servant de calcul aux échéances n'est effectuée qu'occasionnellement, ce qui ne permet pas à la commune d'avoir par anticipation, en fonction de l'évolution des indices, une idée de la variation possible des annuités de sa dette à taux variable, et ainsi d'envisager éventuellement de modifier le profil de sa dette. Les personnels de la direction des finances, qui suppléent parfois le directeur des finances dans la tâche de suivi de la dette, ne possèdent pas la formation requise, ni pour tenir à jour les indices, ni pour vérifier les échéances facturées. La vérification de l'exactitude des échéances demandées ou prélevées par la banque n'est pas faite systématiquement. Au 20 avril 2004, la dernière vérification avait été faite en septembre 2003.

Force est ainsi de constater que la commune de Saint-Denis, malgré l'importance de ses effectifs et les enjeux financiers attachés à cette fonction, n'est pas en mesure d'assurer la gestion de sa dette.

En réponse, la commune a indiqué que le choix a été fait de s'attacher les services d'un prestataire extérieur spécialisé et de travailler de façon partenariale avec les principaux banquiers de la ville. La commune considère qu'il n'est pas avéré que l'internalisation totale de cette fonction eu égard aux coûts de personnel et à la difficulté de trouver les compétences nécessaires aurait eu des effets positifs. La chambre prend acte de ces réponses, mais considère que les lacunes constatées relatives au suivi quotidien de la dette nécessiteraient des interventions plus régulières de la part des prestataires extérieurs évoqués par la commune.

C. L'organisation administrative

1.- L'organigramme

Au moment du contrôle, la ville ne disposait pas d'un organigramme officiel de l'ensemble de ses services et a dû en établir un à la demande de la chambre. Certaines directions ont pris l'initiative de constituer elles-mêmes leur organigramme, parfois au pied levé, à la suite du questionnaire de la chambre. La chambre rappelle qu'un organigramme complet et régulièrement mis à jour constitue un des outils de base d'une bonne gestion.

L'organigramme présenté à la chambre s'est souvent révélé éloigné de la réalité. Une illustration en est donnée par la direction générale de l'aménagement et du développement urbain. L'adjoint à la directrice de ce service détient en effet en propre, mais de manière officieuse, certaines compétences liées à l'urbanisme réglementaire qui, selon l'organigramme, font pourtant partie intégrante des domaines d'attribution de la directrice générale.

La chambre a également relevé que l'éclatement de certaines compétences homogènes entre plusieurs directions peut s'avérer défavorable aux économies d'échelle. L'exemple de la restauration collective municipale est évocateur. Alors que ce domaine pourrait faire l'objet d'une approche globale, il est caractérisé par la juxtaposition de petites ou grandes unités rattachées à des entités différentes, plus ou moins bien contrôlées en terme de gestion et de qualité du service. La restauration des écoles dépend de la direction de la vie scolaire, rattachée à la direction générale de la promotion de la citoyenneté. Les crèches municipales, rattachées au centre communal d'action sociale, possèdent leurs propres unités de fabrication de nourriture. Le restaurant administratif du personnel communal est géré par une association dont le suivi est assuré par la direction des moyens de gestion. Enfin, le club du 3ème âge du Chaudron exploite son propre foyer de restauration. Le transfert à la CINOR de la compétence restauration devrait aboutir en avril 2005 à une concession de la restauration avec un service en liaison froide aux cantines scolaires. Il pourrait être judicieux que le cahier des charges du délégataire comporte la desserte de tous les centres de restauration et non seulement des cantines scolaires.

2.- Les registres des délibérations

Selon l'article R. 2121-9 du code général des collectivités territoriales, les délibérations des conseils municipaux sont inscrites sur un registre coté et paraphé. La consultation des registres de 2003 a révélé que les délibérations étaient regroupées sous forme de feuillets volants comportant le cachet de l'enregistrement en préfecture, mais sans cote ni paraphe. Les registres, même ceux datant de plusieurs années, n'étaient pas non plus reliés. Cette situation présente des risques juridiques qui pourraient avoir des conséquences préjudiciables pour la collectivité et ses représentants.

3.- La déconcentration des services

La déconcentration des services municipaux est une priorité de la commune. Celle-ci souhaite, en effet, être « plus proche des attentes et des besoins exprimés par la population dionysienne ». Ce choix se caractérise, notamment depuis 2002, par l'accélération de la déconcentration de certains services publics municipaux dans les mairies de quartier (état civil, action sociale...). Pour répondre au souci de proximité et de disponibilité vis-à-vis des usagers, une déconcentration des interventions techniques quotidiennes dans les mairies annexes a également été mise sur pied à partir de 2002 en matière de patrimoine, d'éclairage, d'environnement et de propreté.

Ce processus de déconcentration des services administratifs pourrait être accompagné d'une meilleure coordination et d'un contrôle de la qualité des services rendus. Par exemple, la coordination juridique du service de l'état civil dans les mairies annexes, si elle est exercée occasionnellement par la direction des affaires juridiques lorsque sont organisés des stages associant les agents déconcentrés, ne fait pas l'objet d'une véritable démarche concertée. Le contrôle de la qualité des registres est épisodique, voire inexistant.

4.- Le contrôle interne

Le contrôle interne désigne l'ensemble des moyens susceptibles d'être mis en oeuvre par un organisme afin de maîtriser les risques, qu'ils soient juridiques, financiers ou techniques, inhérents à sa gestion. La direction du contrôle de gestion et d'orientation (DCGO), mise en place par la municipalité en 2000, est censée permettre, selon les orientations exprimées à l'époque, de « mener en interne des audits de services ou de partenaires, d'initier ou d'accompagner les mesures de restructuration nécessaires en appui des services eux-mêmes et, partant, de dégager des marges de manoeuvre tout en instaurant un contrôle financier et d'objectif des partenaires associatifs qui prolongent l'initiative et les missions des collectivités ». Toutefois, un décalage apparaît entre ces ambitions et la réalité, puisque la DGCO n'est qu'un service d'audit cantonné aux associations subventionnées. La chambre estime que la commune, compte tenu de l'importance de son appareil administratif, devrait se doter d'un véritable contrôle interne capable d'auditer en permanence l'ensemble de ses services et satellites.

Même dans le domaine des associations, le fonctionnement de la DGCO pourrait être optimisé. Cette direction saisit les données financières relatives aux associations subventionnées sur un logiciel d'aide à la gestion. Pourtant les analyses financières sont peu nombreuses. En 2003, 49 associations recevaient plus de 23 000 € et, parmi elles, une trentaine de comptes avaient été transmis et saisis. Seules six analyses financières commentées avaient été établies.

Au terme du contrôle de la chambre, un logiciel spécifique de suivi a été élaboré et mis en place par la DCGO, au profit de l'ensemble des services concernés. Ce logiciel a, selon la commune, permis de réaliser 45 analyses financières sur la période octobre 2004-février 2005. Ainsi la commune considère-t-elle que les préconisations formulées par la chambre dans ce domaine avaient été anticipées et que les moyens nécessaires à un suivi plus complet avaient été préparés.

5.- Le contrôle des associations

L'exemple du comité des œuvres sociales de la commune (CASPEC), association subventionnée ayant fait l'objet par ailleurs d'un contrôle spécifique de la chambre, permet de souligner l'insuffisance des contrôles exercés. La maîtrise des subventions accordées aux associations est pourtant un objectif central de la municipalité.

La première anomalie relevée dans le cas du CASPEC a trait à la formalisation des objectifs communaux. En principe, la commune devrait définir une stratégie générale en matière d'œuvres sociales, préalablement à la conclusion d'une convention d'objectif. La commune n'a en réalité engagé aucune réflexion sur le périmètre des actions sociales en faveur de son personnel, sur le niveau de la subvention, ni établi des objectifs à atteindre ou des instruments d'évaluation du service. La politique de la commune ne peut se contenter d'être la copie des statuts de l'association. Le principe d'autonomie des associations ne fait pas obstacle en effet à ce que la commune définisse sa propre stratégie en la matière.

Malgré l'apparente rigueur de la convention type conclue par la commune avec le CASPEC depuis l'année 2000, ce dispositif ne débouche sur aucun contrôle approfondi des réalisations de l'association. L'article 3 de la convention laisse entendre que la subvention est reconduite sur la base d'un examen, même sommaire, des réalisations antérieures. La subvention de fonctionnement est cependant reconduite

chaque année au même niveau sur une base forfaitaire, en fonction d'objectifs systématiquement décalqués des statuts de l'association et sans qu'aucun critère de réalisation ne soit véritablement pris en compte. La convention d'objectif prévoit la remise « trimestrielle » par l'association d'un « certain nombre d'indicateurs d'activité et financiers ». La nature de ces indicateurs n'a pas été précisée dans la convention au cours de la négociation avec le service instructeur désigné par la ville. Au 20 avril 2004, le dernier compte-rendu en possession de la ville avait été arrêté au 30 juin 2003. Ce retard accrédite l'idée que l'octroi des subventions est enfermé dans une routine qui n'incite pas à la recherche de l'efficacité et l'économie. En outre, aucun agent n'est en particulier chargé de l'instruction de la demande de subvention sur le plan de son opportunité au sein de la commune.

D'après l'article 4 de la convention, l'utilisation de la subvention par l'association devrait faire l'objet d'un contrôle systématique, afin d'amener le CASPEC à reverser toute somme qui n'aurait pas été utilisée conformément à l'objet pour lequel elle a été accordée. Mais faute de disposition plus précise, ce contrôle du bon emploi des fonds tel qu'il résulte de l'article 4 de la convention, mais aussi de l'article L. 1611-4 du code général de collectivités locales, ainsi que l'application de la clause résolutoire ne sont pas concrètement applicables. Seule la transmission à la commune de Saint-Denis d'un compte-rendu financier, précisant la nature et le montant des dépenses engagées, le montant restant disponible et le détail des actions réalisées, le permettrait.

Des montants importants de crédits non consommés ont été inscrits en réserve au bilan du CASPEC, sans que la commune ne se soit interrogée sur l'éventualité de demander le remboursement des subventions non consommées qui se trouvent ainsi conservées dans les fonds propres de l'association. Au 31 décembre 2003, la rubrique du bilan intitulé « fonds dédiés », qui enregistre à la clôture de l'exercice la partie des ressources, affectées par des tiers à des projets définis et n'ayant pas encore été utilisées conformément à l'engagement pris à leur égard, représentait un encours de 168 311 €.

La chambre observe que l'article 6 de la convention type dispose pourtant que « si l'activité réelle de l'association était significativement inférieure aux prévisions présentées dans le cadre de la demande de subvention déposée auprès de ses services, la ville de Saint-Denis se réserve le droit de réclamer le remboursement de tout ou partie de la somme versée ». Cet article ne fait pas obligation à la commune d'exiger la restitution des sommes non utilisées. En l'espèce, la commune a décidé de ne pas utiliser cette possibilité en considération des besoins éventuels de financement que pourrait connaître l'association, notamment au titre de sa prestation de secours financiers au moyen de prêts à taux zéro. Toutefois la chambre considère que les fonds dédiés n'ont pas vocation à constituer un encours durablement immobilisé dans les comptes de l'association et que si leur existence se prolongeait la commune devrait reconsidérer le niveau de sa subvention.

6.- Les logements de fonction

Selon l'article 21 la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué gratuitement ou moyennant une redevance par la collectivité ou l'établissement public concerné, en raison notamment des contraintes liées à l'exercice de ces emplois. La délibération précise les avantages accessoires liés à l'usage

du logement. Les décisions individuelles sont prises en application de cette délibération par l'autorité territoriale ayant le pouvoir de nomination.

La délibération prise au cours de la séance du conseil municipal du 22 juin 2002, en vue de l'attribution d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service à un collaborateur de cabinet, n'a pas prévu, contrairement aux dispositions de la loi précitée, les avantages accessoires liés à l'usage du logement, en particulier la gratuité des fluides. En l'absence de telles précisions, l'intéressé a donc bénéficié irrégulièrement de la gratuité des consommations d'électricité, d'eau et de téléphone. Par ailleurs, les arrêtés nominatifs constituent une obligation pour la collectivité ainsi que le précise la loi. La commune de Saint-Denis compte, au total, plus de soixante agents concernés par l'attribution d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service. Seuls cinq arrêtés nominatifs ont pu être produits par la mairie.

Il est apparu au cours des investigations que l'attribution de logements relève des différents services gestionnaires mais que la direction du domaine ainsi que la direction des ressources humaines, toutes deux concernées, ne sont en général pas informées. La direction de la vie scolaire a produit à la chambre une liste de 120 attributaires de logements de fonction. Aucun ne disposait d'un arrêté nominatif. La dispersion des responsabilités entraîne un manque de rigueur dans le suivi des logements de fonction.

Un certain nombre de conséquences résultant de l'attribution de logements de fonction n'ont pas été correctement mesurées par la commune. Par exemple, les textes réglementaires fixant les régimes indemnitaires prévoient que l'attribution d'un logement de fonction à titre gratuit est exclusive de tout ou partie du régime indemnitaire. La chambre a pourtant rencontré le cas d'un agent attributaire d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service qui bénéficiait de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires sans y avoir droit.

En application des dispositions des articles L. 242-1 du code de la sécurité sociale, tous les avantages en argent ainsi que les avantages en nature fournis par l'employeur sont soumis aux cotisations sociales. La mairie de Saint-Denis, ayant attribué des logements de fonction avec gratuité du loyer et des fluides à un certain nombre de ces agents, est tenue d'opérer une évaluation de ces avantages en nature et de les prendre en compte dans l'assiette des cotisations versées, au titre de la CSG et du RDS pour les fonctionnaires affiliés à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales et au titre de l'ensemble des cotisations de sécurité sociale pour les non titulaires. Jusqu'à présent, la commune ne s'est pas pliée à cette obligation. Elle devra désormais le faire.

Selon l'article 82 du code des impôts « pour la détermination des bases d'impositions, il est tenu compte du montant net des traitements, indemnités ainsi que tous les avantages en argent ou en nature accordés aux intéressés en sus des traitements ». Les attributaires de logements de fonction sont donc également tenus d'intégrer les avantages en nature constitués par l'octroi d'un logement de fonction et la gratuité des consommations d'eau, de téléphone et d'électricité dans leurs revenus imposables, sur la base des calculs opérés par l'employeur. La commune de Saint-Denis n'a jusqu'alors fourni, ni à ses agents bénéficiaires, ni aux services fiscaux, les montants afférents à l'évaluation des avantages en nature servant d'assiette au calcul de l'impôt sur le revenu.

Compte tenu de l'importance du nombre d'agents concernés, de la nature des prestations fournies et des montants en cause, il paraît indispensable que la mairie adopte une gestion plus rigoureuse des logements de fonction, qu'elle s'attache à régulariser ses actes en matière d'attribution de logements de fonction et applique la réglementation en matière de cotisations sociales comme en matière de déclarations fiscales.

III. Les ressources humaines

La commune emploie plus de 3000 agents occupant des emplois permanents et près de 4000 avec les emplois aidés. Les charges de personnel représentent le premier poste de dépense de fonctionnement de la commune. L'un des objectifs prioritaires de la nouvelle municipalité dès son arrivée en 2001 a été d'affiner la connaissance des besoins en personnels afin, notamment, de mieux maîtriser l'évolution des effectifs. La gestion des ressources humaines de la commune de Saint-Denis a donc été examinée au regard de cet objectif.

A. L'organisation du service des ressources humaines

La gestion des ressources humaines repose sur des procédures peu modernes et fragiles. Les procédures en vigueur au sein de la direction des ressources humaines font en effet l'objet d'une transmission orale par le biais des agents les plus anciens, qui détiennent eux-mêmes leurs connaissances de leurs prédécesseurs. Une démarche de modernisation et d'amélioration devrait envisager en premier lieu des procédures écrites, fiables et actualisées propres à assurer l'autonomie rapide des personnels gestionnaires. L'absence de procédures écrites expose en effet la commune à plusieurs risques : un transfert de connaissances erroné, une perte de temps pour les agents sollicités, une qualité aléatoire du travail rendu par les nouveaux agents et, son corollaire, une mobilisation plus soutenue de l'encadrement, déjà fortement sollicité.

La gestion des ressources humaines s'appuie sur une application informatique comprenant presque tous les programmes nécessaires. Cette application ne permet cependant pas le suivi intégral des différentes situations contractuelles. Le suivi manuel, par fiches, de la gestion des contractuels, reste donc toujours nécessaire. Dès lors, la fiabilité des données statistiques se trouve réduite. Ceci explique certaines discordances dans les chiffres évoquées plus loin.

B. La gestion des personnels

1.- Les emplois et les effectifs

La gestion prévisionnelle des emplois, bien qu'elle constitue un objectif de la commune, demeure encore largement en chantier. Le décret n° 97-443 du 25 avril 1997, pris en application de l'avant dernier alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, impose à la collectivité la présentation, avant le 30 juin de chaque année paire, à chaque comité technique paritaire placé auprès d'elle, d'un état biennuel de la collectivité contenant une liste d'informations relatives à la gestion des ressources humaines. La commune de Saint-Denis ne s'est pas pliée à cette obligation. Sur toute la période passée sous revue, aucun bilan social n'a été présenté au comité technique paritaire. Le document remis à ce titre en réponse au questionnaire de la chambre concerne l'année 1997.

Les données chiffrées dont dispose la commune pour assurer le suivi de ses effectifs sont apparues insuffisamment fiables. La répartition des effectifs a été examinée sur la base des données produites à l'appui du budget ou d'états produits sur demande lors de l'instruction. Des discordances ont parfois été constatées entre ces deux sources, empêchant d'affirmer la fiabilité des chiffres obtenus. Ainsi, la direction des ressources humaines a-t-elle admis le caractère aléatoire des données fournies, notamment pour les contractuels. Dans les trois documents produits, à savoir les annexes budgétaires, la liste des contractuels et un tableau de l'évolution des contractuels de 1999 à 2003, les données étaient très sensiblement différentes.

Les données synthétiques concernant les emplois budgétaires et les effectifs pourvus se sont révélés impropres à permettre un suivi exhaustif et précis des emplois permanents communaux. En effet chaque emploi créé est inscrit au tableau des emplois de la commune, document synoptique qui précise également le nom des agents recrutés par catégorie et par grade. Or il a été observé que seuls les postes occupés par des agents titulaires ou stagiaires figurent à ce tableau. Les contractuels n'y sont pas répertoriés, et les effectifs de non titulaires journaliers, employés pour des durées indéterminées sur des emplois permanents, sont mentionnés comme titulaires, d'où la difficulté à établir une situation précise et claire de l'état des emplois et des effectifs de la mairie au travers de ce document.

Le tableau suivant montre que les effectifs occupant un emploi permanent atteignaient en 2003 un total de 3 022 personnes, dont 584 agents titulaires, 96 agents contractuels et 2 342 agents non titulaires « journaliers » occupant un emploi permanent. En d'autres termes, plus de 80 % de l'effectif des agents communaux occupant un emploi permanent est composé d'agents non titulaires. Les emplois permanents répondent à des besoins pérennes contrairement aux emplois occasionnels ou saisonniers qui impliquent des contrats de courte durée. Ces emplois permanents autorisant un recrutement pour une durée indéterminée, il est paradoxal de recourir de façon aussi massive à des agents à statut précaire.

Effectif total	1999	2000	2001	2002	2003	Evolution début/fin	Evolution 2003/2002
Agents titulaires	544	558	551	579	584	1,82 %	0,86 %
% du total emplois permanents	17,13	17,44	17,32	19,07	19,32	3,14	1,33 %
Agents journaliers	2588	2588	2588	2410	2342	-2,42 %	-2,82 %
% du total emplois permanents	81,51	80,90	81,33	79,38	77,50	-1,25	-2,37 %
Contractuels	43	53	43	47	96	29,49 %	104,26 %
% du total emplois permanents	1,35	1,66	1,35	1,55	3,18	30,91	105,20 %
Total effectifs sur emplois permanents	3175	3199	3182	3036	3022	-1,21 %	-0,46 %
CES	1628	1718	1507	1177	1067	-9,50 %	-9,35 %
CEC, CEJ, Aduites relais, CIA	174	20	123	172	224	124,14 %	30,23 %

Ces chiffres mettent en exergue une spécificité réunionnaise qui, pour être bien connue, n'en déroge pas moins de façon massive et irrégulière au statut et en particulier à l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 qui dispose que « sauf dérogation prévue par une disposition législative, les emplois civils permanents de l'Etat, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont occupés par des fonctionnaires ». Les dérogations sont expressément énumérées dans la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, qui limite le recours à des agents non titulaires à des cas spécifiques. En 2003, 2 342 agents non titulaires journaliers recrutés pour une période indéterminée par la commune ne rentraient dans aucun des cas de dérogation prévus par la loi.

Cette situation apparaît d'autant plus préoccupante que, malgré les efforts entrepris pour régulariser la situation des agents recrutés sous ce statut précaire par la voie de leur intégration dans la grille de la fonction publique territoriale, ce mode de recrutement ne s'est pas tari. La mairie de Saint-Denis a continué à recourir au recrutement précaire au cours des années ultérieures, s'interdisant ainsi de résorber cette population en situation irrégulière.

2.- La gestion des contractuels

Alors que la loi statutaire du 26 janvier 1984 précitée limite le recours aux contractuels à quelques cas spécifiques, les procédures et les contrats examinés se sont écartés des règles applicables en plusieurs occasions.

a) les contractuels de l'article 3-1

Au début de l'exercice 2004 la mairie recensait, d'après les listes d'agents produites à la chambre, 117 contractuels recrutés sur la base de l'article 3 de la loi statutaire. Parmi eux, 110 agents disposent d'un contrat fondé sur l'aliéna 1 de cet article, qui limite à une année la durée des recrutements. Dans la plupart des cas de recrutement sur le fondement de l'article 3-1, le recrutement initial résultait, selon la commune, de la nécessité de faire face momentanément et pour une durée maximale d'un an à la vacance de cet emploi qui ne pouvait être immédiatement pourvu dans les conditions prévues par la loi.

L'étude de certains dossiers a cependant montré que des recrutements ont été effectués sans qu'il puisse être établi que ces emplois n'auraient pu être pourvus par les candidats statutaires inscrits sur liste d'aptitude. Parfois, l'agent a été sélectionné avant même le début de la procédure. Un agent contractuel a ainsi fait acte de candidature par courrier du 1^{er} août 2000 pour occuper un poste d'éducateur sportif. Par courrier en date du 21 septembre 2000, adressé au directeur des ressources humaines, le directeur des sports informait ce dernier de la nécessité de recruter cet agent. Le 15 octobre 2000, le maire donnait son avis favorable à ce recrutement et le 17 du même mois, l'adjoint délégué au sport adressait un courrier demandant à la direction des ressources humaines l'accélération du recrutement. La déclaration de vacance de poste n'a été transmise au centre de gestion que le 6 novembre suivant, en méconnaissance des dispositions de l'article 41 de la loi statutaire selon lesquelles la déclaration de vacance d'emploi doit constituer un préalable dans la procédure de recrutement. Dès lors, il apparaît que le candidat était sélectionné avant même que la procédure ne soit entamée et qu'il a existé dans ce dossier une rupture d'égalité entre les candidats pour l'accès à ce poste. Cet agent a été recruté par contrat en date du 21 décembre, soit à peine un mois après la déclaration de vacance du poste, en dépit des règles applicables.

Dans un autre cas, relatif au recrutement d'un technicien territorial, la préférence de la direction s'est portée sur un non titulaire plutôt que sur deux autres candidats lauréats du concours au motif que ces derniers ne disposaient pas de l'expérience du précédent. Le contrat de la personne recrutée, rédigé pour une période d'un an en janvier 2001, a été renouvelé chaque année après déclaration de vacance au centre de gestion. Cette pratique met en évidence la réticence de la commune à recruter des agents présentant les conditions statutaires requises mais dont la formation serait à assurer, au profit d'agents contractuels déjà formés. Elle devrait être limitée, dans la mesure où elle conduit à renouveler indéfiniment de manière parfaitement irrégulière des contrats d'un an n'ayant pas vocation à l'être.

b) les contractuels de l'article 3-3

L'article 3, alinéa 3, du statut autorise, pour sa part, le recrutement de contractuels pour occuper des emplois permanents « lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes et pour les emplois de catégorie A, lorsque la nature des fonctions ou le besoin des services le justifie ».

Au début de l'exercice 2004, sept agents recrutés sur la base de cet article étaient dénombrés à Saint-Denis, sur des emplois de catégorie A. De tels recrutements peuvent être effectués sans concours ni liste d'aptitude, en cas d'inadéquation manifeste entre le profil des candidats et celui du poste. Or la chambre considère que la plupart des recrutements effectués par la mairie de Saint-Denis sur le fondement de l'article 3-3 ne pouvaient être justifiés ni par la nature des fonctions, ni par l'absence de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes. Ainsi en est-il du directeur des sports de la mairie, recruté par voie contractuelle alors que deux agents titulaires du grade requis pour accéder à de telles fonctions avaient fait acte de candidature. De plus, l'étude de ce dossier a fait apparaître que le candidat retenu avait été sélectionné bien avant la délibération de la création de l'emploi correspondant et la déclaration de vacance du poste, qui doivent pourtant constituer un préalable.

La chambre rappelle que la procédure de recrutement doit être mise en œuvre dans le respect des dispositions de l'article 41 de la loi du 26 janvier 1984 fixant les modalités de recrutement de droit commun. Elle implique que le choix du candidat soit effectué d'abord parmi les postulants aptes à devenir fonctionnaires territoriaux, dont les dossiers doivent être examinés en profondeur avant d'être écartés.

c) les collaborateurs de cabinet

Le cabinet du maire était constitué au moment du contrôle de quatre collaborateurs. La décision par laquelle un collaborateur de cabinet est recruté doit déterminer les fonctions exercées par l'intéressé et le montant de sa rémunération ainsi que les éléments qui servent à la déterminer. Pourtant, aucun des quatre collaborateurs recrutés depuis l'année 2001 ne dispose d'une décision respectant cette disposition.

L'attention de la chambre a été attirée par les circonstances de la nomination d'un de ces collaborateurs. Cet agent, fonctionnaire de la ville de Saint-Denis, a demandé sa réintégration au terme d'une période de détachement et a été mis en disponibilité afin d'occuper un emploi de collaborateur de cabinet à compter du 1^{er} août 2001. Or, selon l'article 72 de la loi statutaire, la disponibilité est une position du fonctionnaire placé hors de son administration ou service d'origine. En conséquence ce fonctionnaire ne pouvait pas être placé en position de disponibilité pour exercer des fonctions dans sa collectivité d'origine. Cette mise en disponibilité irrégulière s'est

traduite par une rémunération plus attractive pour l'agent concerné. Recruté par voie de détachement, il n'aurait perçu que 4 867,72 €. Placé en position de disponibilité et recruté par voie contractuelle, il perçoit une rémunération de 6 425,13 €. En l'absence de régime dérogatoire applicable à la position de disponibilité, cette situation constitue une infraction aux dispositions précitées.

La chambre s'est également attachée à examiner le cas d'un administrateur territorial hors classe, affecté par le maire en qualité de directeur de cabinet par le biais d'une note de service en date du 23 avril 2001. L'emploi de collaborateur de cabinet ne comptant pas parmi les emplois permanents d'une collectivité territoriale, ce recrutement ne pouvait intervenir que par voie contractuelle. Pourtant, tout en occupant la fonction de collaborateur de cabinet, ce dernier figurait toujours au tableau des emplois comme administrateur hors classe et restait rémunéré comme tel. Cette personne aurait dû être placée en position de détachement et recrutée par voie contractuelle sur l'emploi de cabinet considéré. Ce n'est qu'en cours d'instruction que la mairie a produit une copie des arrêtés de régularisation.

3.- Les emplois de direction

La mairie compte sept emplois fonctionnels de direction dont un directeur général des services, cinq directeurs généraux adjoints des services et un poste de directeur général adjoint des services techniques actuellement vacant.

La chambre s'est penchée sur la situation administrative singulière du directeur général adjoint chargé de la promotion de la citoyenneté. Recruté sur la base d'une délibération créant un emploi de chargé de mission, cet agent occupe au tableau des emplois un poste d'attaché et exerce en fait, en qualité de non titulaire, les fonctions de directeur général adjoint des services. Cette situation se caractérise par de nombreuses irrégularités, qui si elles ne traduisent en rien une volonté de la part de l'intéressé de se soustraire aux règles en vigueur, illustrent les insuffisances de la gestion administrative des services communaux. Il convient d'en rappeler les plus importantes. Professeur des écoles, l'intéressé a été recruté en 1995 par voie de détachement sur un emploi d'attaché territorial. L'emploi mentionné dans la délibération du conseil municipal ne correspondait pas à l'emploi de directeur général adjoint des services, effectivement occupé aujourd'hui par cet agent. N'ayant pas fait l'objet d'une création par l'organe délibérant, l'emploi actuel de cet agent se trouve donc dépourvu d'existence juridique. Par ailleurs, l'emploi fonctionnel de directeur général adjoint des services dans une commune de moins de 150 000 habitants constitue un poste d'avancement de la catégorie A sur lequel seul un fonctionnaire de la catégorie A peut être détaché. Le recrutement d'un contractuel sur un tel emploi constitue en conséquence une infraction aux dispositions de la loi du 26 janvier 1984. Enfin, au cours de l'année 1999, le représentant de l'Etat a émis des observations concernant la situation de cet agent, demandant qu'un terme soit mis à son contrat dès la plus prochaine échéance, sauf à voir l'intéressé passer un concours lui donnant accès au poste occupé. Depuis cette date, aucun changement n'a été enregistré dans la situation de cet agent, dont le contrat est systématiquement prorogé par période d'un an.

Le cas du directeur général des moyens de gestion, bénéficiaire d'une promotion anormalement rapide, a également attiré l'attention de la chambre. Cet agent a été recruté le 21 juin 1990 par voie contractuelle en qualité de chargé de mission, sur le fondement de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984, pour occuper un emploi fonctionnel de directeur général adjoint des services. En 1999, le Préfet faisait observer l'irrégularité que constituait son recrutement au regard de la législation et demandait que

l'intéressé s'engageât à passer le concours légitimant son recrutement. Lauréat de la liste d'aptitude de l'année 2000 et nommé ingénieur subdivisionnaire stagiaire de 1^{er} échelon à compter du 29 mars 2000, l'intéressé a été titularisé à compter du 29 mars 2001 et classé, compte tenu de son ancienneté, au 4^{ème} échelon de son grade. Il a bénéficié ensuite d'un avancement au 5^{ème} échelon de son grade d'ingénieur avec effet au 22 décembre 2001, échelon 540. Dans sa séance du 25 octobre 2002, la commission administrative paritaire compétente a ensuite accordé à l'intéressé une promotion au grade d'ingénieur en chef à compter du 1^{er} janvier 2002, puis le classement de l'intéressé a été porté par un arrêté du maire en date du 16 janvier 2003 au 9^{ème} échelon à l'indice brut 966 avec effet à compter du 1^{er} janvier 2002, ce qui représentait un gain de 426 points d'indice.

Selon les règles de l'avancement précisées à l'article 26 du décret du 9 février 1990 relatif aux ingénieurs territoriaux, un agent promu doit être classé dans son nouveau grade à l'échelon égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui dont il bénéficiait antérieurement. Cet agent n'aurait donc dû bénéficier, au mieux, que d'un avancement au 1^{er} échelon du grade d'ingénieur en chef, à l'indice 541.

C. L'aménagement et la réduction du temps de travail

1.- Les modalités choisies

Les règles concernant l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique territoriale ont été définies par le décret n° 623-2001 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Selon ces règles, l'agent soumis aux 35 heures doit accomplir 1600 heures annuelles de travail et bénéficie comme auparavant de 25 jours de congés annuels, éventuellement augmentés de deux jours au titre du fractionnement des congés pris hors période. Les agents soumis à un régime de travail de plus de 35 heures bénéficient de jours de récupération annualisés, dits jours ARTT, qui correspondent aux heures effectuées au-delà de ce seuil.

Par délibération du 17 décembre 2001, la commune de Saint-Denis a défini les modalités d'application des règles de l'ARTT au sein de la collectivité. A compter du 1^{er} janvier 2002, le temps de travail effectif est passé de 1 731 heures à 1 589 heures annuelles, alors que selon la réglementation applicable le décompte du temps de travail est réalisé sur la base d'une durée annuelle de travail effectif de 1 600 heures. La durée annuelle de travail ne peut être réduite par l'organe délibérant que pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent et, notamment, en cas de travail de nuit, le dimanche, de travail en horaires décalés, en équipe, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux.

La mairie de Saint-Denis, en appliquant une base annuelle de 1 589 heures à l'ensemble du personnel, s'est démarquée de la manière la plus irrégulière qui soit des dispositions en vigueur sur l'ensemble du territoire national.

La durée de travail de l'ensemble des personnels, à l'exception de quelques services à contraintes spécifiques, se présente selon deux modalités : un régime maximal de 39 heures applicable à l'encadrement, pour une liste d'agents déterminée par la hiérarchie, assorti de 22 jours de récupération au titre de la RTT et un régime minimal

sans récupération possible de jours RTT pour les autres. Le seul choix proposé aux agents consiste en celui des horaires journaliers fondés sur la journée continue ou avec une pause méridienne de 1 heure 30. Le régime de la journée continue s'étend du lundi au jeudi de 8 heures à 16 heures et le vendredi de 8 heures à 11 heures, d'où une durée hebdomadaire de 35 heures, de laquelle il convient de déduire la durée de la pause déjeuner de 45 minutes non déterminée dans la délibération, qui conduit la durée hebdomadaire de travail effectif à 32 heures. Le régime avec pause méridienne offre la possibilité de travailler du lundi au jeudi de 8 heures à 12 heures et de 13 heures 30 à 17 heures 15 et le vendredi de 8 heures à 12 heures. La durée hebdomadaire de travail effectif s'élève donc dans ce cas à 34 heures 20.

Le choix de la quasi-totalité des agents concernés s'est porté sur la première option, à savoir la journée continue pour une durée de travail effectif de 32 heures par semaine. Les congés annuels sont fixés à cinq fois la durée hebdomadaire de travail, à savoir 22,5 jours pour l'ensemble des personnels soumis au régime de la semaine la plus courte et 25 pour ceux qui travaillent 39 heures. En outre, les agents bénéficient d'une journée mensuelle d'absence autorisée pour convenances personnelles, de quatre jours de substitution aux « ponts » et des deux jours de fractionnement. Cela conduit à attribuer 29,5 jours de congés annuels aux agents soumis à 32 heures effectives de travail, et 52 jours pour 39 heures.

2.- Une évolution incontrôlée

Les modalités avantageuses adoptées par la mairie de Saint-Denis, se fondant sur la semaine la plus courte avec une coupure hebdomadaire intervenant le vendredi à 11 heures pour les uns et à 12 heures pour les autres et offrant le bénéfice de 29,5 jours de congés pour 32 heures de travail effectif pour la majorité du personnel, peuvent nourrir un certain nombre d'interrogations sur l'impact financier du nouveau système en terme de coûts horaires. Par ailleurs, un départ dès 11 heures le vendredi matin, après seulement 3 heures de présence, peut se révéler démobilisateur pour les agents et, en ce qui concerne les services rendus aux usagers, contraire aux exigences normales du service public.

Cette fermeture hebdomadaire anticipée des services municipaux n'a donné lieu à aucune étude d'impact auprès du public. Aucune méthode de veille n'a été adoptée. Ce constat amène à déplorer l'implication insuffisante de la direction des ressources humaines dans le processus ainsi que l'absence d'évaluation véritable de l'impact du dispositif sur la qualité des services.

La mise en place de l'aménagement et la réduction du temps de travail au sein de la mairie de Saint-Denis a été effectuée sans que la direction des ressources humaines n'ait joué le rôle de pilote qui lui revenait. Si certaines réactions internes ont pu parvenir incidemment à la DRH, en revanche, cette dernière n'a recherché jusqu'alors ni à accompagner la mise en place de l'ARTT dans les services, qu'ils soient traditionnels ou à contraintes spécifiques, ni à recueillir les informations lui permettant d'apporter au comité de suivi les éléments nécessaires à l'appréciation de la portée des mesures définies afin qu'un bilan puisse être réalisé. Le système d'observation du dispositif dont l'installation était prévue dans la délibération dès le 2 janvier 2002, avec pour mission d'accompagner le processus, voire de l'aménager et de l'optimiser, n'a pas été réellement mis en oeuvre. Le calendrier prévu par la délibération envisageait une première réunion à la fin du mois de mars 2002 pour l'élaboration d'un règlement intérieur, puis une évaluation du dispositif en mai 2002 pour les services à contraintes spécifiques et une autre en juin 2002 à portée plus générale. Une réunion bimestrielle

était envisagée après la première réunion. Le comité de suivi n'est en réalité intervenu qu'une fois depuis la mise en place de l'ARTT, au cours du mois de juin 2004 et n'a été l'occasion de n'évoquer que le cas des services à contraintes spécifiques.

Le service de l'état civil, pour lequel les modalités de mise en place de l'ARTT se fondaient sur les horaires habituels avec possibilité de récupération ou d'indemnisation des heures supplémentaires effectuées au-delà des 35 heures, est passé de facto aux 35 heures à l'insu de la DRH. D'autres services, tel celui des fêtes, ont procédé de la même manière. La municipalité est restée sans réponse devant les questions relatives à l'impact de la mise en place de l'ARTT en termes de coût, de qualité ou de continuité du service. Elle s'est également trouvée démunie de justifications sur le choix des 1 589 heures au lieu des 1 600 fixées par la loi.

En conclusion, la chambre estime indispensable la remise à plat de tout le dispositif d'ARTT de la ville de Saint-Denis, aussi bien au regard des dispositions réglementaires qu'il lui appartient d'appliquer strictement en ce domaine, qu'au regard des contraintes et exigences des services qu'il incombe aux agents communaux de rendre à la population dionysienne.

IV. Le fonctionnement des services publics

A. Les délégations de service public

Plusieurs services publics communaux sont ou ont été exercés sous la forme de délégations à des organismes privées : les activités de promotion économique jusqu'au transfert de cette compétence à la CINOR en mars 2004, la gestion du stationnement payant, confiée à la SODIPARC, le service de production et de distribution d'eau potable, exploité par la Compagnie générale des eaux et les jeux de casino affermés en vertu d'une convention prenant effet en 2004. Une délégation de service public est également en préparation concernant la gestion des dispositifs communaux d'animation en faveur des enfants.

Les modalités d'attribution de certaines de ces délégations, la durée des conventions, ou l'exercice par la commune de son pouvoir de contrôle peuvent susciter un certain nombre de commentaires.

Les délégations de services publics ont été consenties parfois dans des conditions critiquables. La Société touristique d'hôtellerie et de casino de la Réunion (STHCR) exploite les jeux de casino de la ville de Saint-Denis depuis l'année 1977. Depuis cette date, elle a régulièrement bénéficié du renouvellement du cahier des charges la liant à la municipalité. Le cahier des charges conclu en août 1990 pour une période de quatre ans a été renouvelé par avenant, en application d'une délibération en date du 27 juillet 1994, pour une durée de neuf ans. Au total, jusqu'à la mise en concurrence de 2003, la convention de 1990 a duré treize ans contre quatre initialement, sur la base de simples avenants. Le prolongement de neuf ans par simple avenant d'une convention prévue initialement pour quatre ans est critiquable. Une nouvelle convention, conclue après mise en concurrence, aurait été préférable, compte tenu de la modification substantielle apportée au contrat du fait d'une durée qui n'avait plus rien à voir avec la durée initiale.

L'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales pose le principe selon lequel les conventions de délégation de service public doivent être limitées dans leur durée. La collectivité détermine cette durée en fonction des

prestations demandées au délégataire. Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations. Ces dispositions visent à préserver les intérêts de la commune en l'empêchant de se lier pour des durées trop importantes à ses cocontractants. Elles permettent également de placer sous tension les délégataires par la perspective d'une mise en concurrence au moment de la renégociation.

Un certain nombre de conventions sont apparues éloignées de ces dispositions. Dans certains cas, les dispositions légales n'étaient pas en vigueur au moment de la signature du contrat. Les durées étaient cependant manifestement déconnectées des obligations du contractant. Ainsi la commune a-t-elle confié à la Compagnie générale des eaux (CGE) la gestion par affermage de son service de distribution d'eau potable par une convention en date du 23 juin 1976. La convention d'affermage en vigueur aujourd'hui a été conclue avec la CGE en 1990 pour une durée de vingt ans. S'agissant d'une convention d'affermage, en l'absence d'investissements lourds à la charge de la CGE, la durée de vingt ans ne semble pas avoir été liée avec assez de précision aux prestations demandées au délégataire, même si aucune loi ne l'exigeait formellement à l'époque. La convention conclue en 1984 avec l'Association de développement et de promotion économique (ADPE), aux fins de déléguer l'animation économique et l'exploitation du parc des expositions, a été renouvelée en janvier 1995 pour une durée de quinze ans. Cette durée n'apparaît pas non plus avoir été déterminée en fonction des prestations demandées au délégataire, qui n'avait aucun investissement à réaliser ni, par suite, aucune installation à amortir. Assimilable à une convention de régie intéressée ou de gérance, dont la durée est généralement de cinq ans, le contrat liant la ville à l'ADPE était d'une durée manifestement disproportionnée par rapport aux prestations demandées au délégataire. La circonstance que cette convention n'a pas été contestée en son temps par le contrôle de légalité ne permet pas de considérer que la durée de 15 ans était adaptée à la réalité des prestations demandées au délégataire. Par ailleurs, aucune disposition législative ou réglementaire relative aux délégations de service public ne préconisait une telle durée dans le cas d'espèce.

Quelle que soit l'étendue et la nature de la délégation de service public, l'autorité organisatrice garde la responsabilité globale du service public et doit donc au minimum contrôler son fonctionnement et s'assurer du bon emploi des subventions attribuées. Les agents communaux investis du contrôle et du suivi de l'application des conventions ne sont pas toujours identifiés avec précision, ou occupent une position dans l'organigramme peu compatible avec un réel suivi du fonctionnement du service. Ainsi, la délégation à l'animation économique, responsable en théorie du suivi de l'ADPE, n'a-t-elle été dotée d'aucun véritable correspondant thématique compte tenu de l'implication directe du directeur général des services de la ville dans la gestion de cette structure. Cette situation témoigne d'un mauvais équilibre entre contrôle et gestion. Pendant plusieurs années, jusqu'à une époque très récente, le directeur général des services a rempli le rôle de directeur général de cette association. Cette position, assumée malgré l'absence de toute mise à disposition, était parfaitement incompatible avec les fonctions qu'il exerçait au sein de la commune.

Le rapport annuel du délégataire est la source d'information essentielle du délégant, lui permettant d'asseoir son pouvoir de contrôle et de répondre aux obligations de bonne information de l'assemblée délibérante et des usagers prévues par le code général des collectivités territoriales. Les éléments du rapport doivent permettre à la collectivité de disposer d'une étude économique pertinente de l'exécution du contrat. En

application de l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales, le délégataire produit chaque année avant le 1^{er} juin à l'autorité délégante un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la DSP et une analyse de la qualité du service. Ce rapport est assorti d'une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. S'agissant de la délégation de service public des jeux de casino, il n'a pu être produit de rapports de ce type avant 2002. Les rapports du délégataire des jeux de casino désormais établis ne respectent pas le contenu requis par la loi. Ainsi le rapport produit au titre de l'année 2002 ne comporte-t-il aucune annexe permettant au délégant d'apprécier les conditions d'exécution du service public. Les rapports, qui n'existent que depuis peu, se focalisent sur la production des comptes certifiés en omettant leurs autres obligations. L'examen des rapports du délégataire du casino devrait permettre d'effectuer un bilan coût-efficacité du service et d'apprécier si les moyens mis en œuvre sont bien employés. Il est vrai qu'un tel bilan n'est pas aisé à appréhender avec un casino, la notion de service public étant assez ténue en l'espèce. Par contre la commune a indiqué en réponse que l'apport financier de cette activité à la commune a été revu lors de la dernière DSP au profit d'une hausse très sensible et pérenne ; le casino participe aussi activement, chaque année, à l'animation de la commune. Ces points seront de ce fait plus développés dans les prochains rapports d'activité.

B. Les activités économiques

1.- Les ateliers-relais

La commune de Saint-Denis a entrepris depuis 1984 l'aménagement de zones d'activités et la construction d'ateliers-relais afin d'attirer sur son territoire des entreprises créatrices d'emplois. Les ateliers-relais sont des hangars spécialement aménagés pour être mis, à moindre coût, à disposition des entreprises nouvelles, pour un usage polyvalent d'activités pendant les deux premières années d'exploitation. La ville propose également des locations de parcelles afin d'offrir aux entreprises la possibilité de pouvoir construire elles-mêmes leurs locaux.

Le recouvrement des loyers des ateliers-relais a été l'objet de dysfonctionnements graves et répétés pendant plusieurs années. La personne qui était chargée jusqu'en 2002 de l'installation et du recouvrement des loyers, régisseur adjoint de la régie, a été en effet convaincue de détournements de fonds. Cet agent était le seul à s'occuper, au sein de la délégation aux affaires économiques de la ville, des dossiers d'instruction et de l'installation des différentes entreprises dans les ateliers. Des anomalies ayant finalement attiré son attention, la commune a entrepris de déposer plainte. Par jugement du Tribunal de grande instance de Saint-Denis en date du 19 novembre 2002, l'agent responsable a été condamné à une peine de trois ans d'emprisonnement, dont vingt-six mois avec sursis, assortie d'une mise à l'épreuve pendant trois ans et à verser à la commune la somme de 91 469,41 € au titre de dommages et intérêts. Cette somme représente une estimation du montant des détournements commis entre 1996 et 2000.

Le montant des détournements perpétrés pendant au moins quatre ans n'est pas le seul des préjudices subis par la ville. En effet, plusieurs entreprises installées régulièrement ont décidé d'attendre que la situation juridique soit éclaircie et que le jugement soit rendu avant de payer leurs loyers. Il en résulte des montants importants d'impayés. D'autres entreprises, dont les conventions sont expirées depuis parfois vingt ans, avaient cessé de payer depuis longtemps tout en occupant les lieux, alors que les

titres continuaient à être émis. D'autres entreprises encore avaient été installées irrégulièrement par l'agent indélicat. Elles occupent les locaux sans convention et, dans certains cas, sur simple attestation de l'ancien responsable. Au fil des ans, la commune avait donc complètement perdu la maîtrise de l'occupation de son domaine public. Il règne actuellement une grande confusion, résultant de l'hétérogénéité des statuts accordés, dont certains irrégulièrement, pendant plusieurs années.

Une réflexion est menée par la mairie pour déterminer le montant des sommes en mesure d'être réclamées compte tenu du flou ayant caractérisé la liste des utilisateurs et compte tenu des règles de prescription. Il n'y a donc pas eu de titres émis dans l'attente d'un chiffrage définitif. La délégation à l'économie a fourni à la chambre un tableau récapitulatif de la situation des occupants des ateliers-relais mis à jour à la date du 16 juin 2004. Sur un total de cent douze ateliers-relais, représentant une surface de 12 062,18 m², dix ateliers ont été vendus, treize sont actuellement libres de location, dix-huit sont occupés avec une convention régulière, vingt-six sont occupés avec une convention expirée et quarante-cinq sont occupés sans convention. Le montant total des arriérés s'élèverait à 301 522,86 €, uniquement pour ce qui concerne les conventions régulières. D'après des projections de la délégation à l'économie, le montant des sommes dues sur les occupations irrégulières s'élèverait à 170 000,00 € pour un an.

Les ateliers-relais illustrent certaines des faiblesses identifiées précédemment s'agissant de l'organisation de la comptabilité communale et de la perception des recettes de la ville. La commune doit pouvoir assurer un suivi régulier de l'émission des titres ainsi que des recouvrements et pratiquer des relances systématiques quand une créance est retardée unilatéralement. Une liaison renforcée et régulière entre le comptable du trésor et la collectivité pourrait améliorer la perception des recettes.

2. Les marchés et droits de place

La commune de Saint-Denis a créé la régie des droits de place et des marchés par délibération du 24 juin 1989. Ce service public doté de l'autonomie financière dispose d'un budget propre distinct de celui de la ville et annexé au budget principal. Cette régie enregistre les opérations des marchés fixes et forains de la commune ainsi que celles résultant de l'occupation privative du domaine public communal à des fins commerciales.

Une procédure de mise en conformité du fonctionnement de la régie avec le droit est engagée et un projet d'ensemble doit être prochainement soumis au conseil municipal visant à « recadrer les champs et modalités d'intervention des régisseurs par rapport aux différents textes juridiques et comptables organisant leurs missions d'encaissement de recettes ». Dans cette attente, les différentes régies présentent des irrégularités formelles qui, même si elles sont en cours de correction, auraient dû être rectifiées plus tôt. Les cautionnements demandés aux régisseurs et leur indemnité de responsabilité n'ont pas été réévalués depuis leur nomination, bien qu'ils soient fonction du montant moyen des recettes mensuelles. Les modes de perception autorisés ne sont pas mentionnés dans l'acte de constitution de la régie, ni la périodicité du mode de versement de l'encaisse.

Le rapport d'activité soumis au conseil municipal en sa séance du 25 juin 2003 a dressé un rapide bilan des trois dernières années pour ce qui concerne les recettes de la régie. L'attention de la commune a été éveillée par des variations inexplicables des chiffres d'affaires. Un état des restes à recouvrer, fourni par le comptable au directeur de la régie, fait état de restes portant souvent sur au moins deux

années pour les mêmes débiteurs, à l'encontre desquels des mesures de recouvrement spécifiques doivent être entreprises. Le règlement général des concessions d'emplacement dans les marchés précise pourtant que « les redevances d'occupation devront être versées entre les mains du régisseur avant le 15 de chaque mois. Dans le cas contraire, un titre de recettes sera émis à l'encontre de l'occupant ». Ce règlement indique également que « l'attributaire se verra retirer son autorisation avant l'échéance normale de celle-ci, sans pouvoir prétendre à une quelconque indemnité, dans les cas suivants : violation du présent règlement ». Cette faculté n'a pas été utilisée pour contraindre les occupants, alors que certains d'entre eux n'ont pas payé leur dette pendant plusieurs années d'affilée.

Les irrégularités formelles constatées notamment dans la constitution et le fonctionnement des régies, ont pu contribuer, avec la faiblesse du contrôle interne et certaines gestions laxistes comme celle des ateliers-relais, aux difficultés rencontrées par la commune dans la perception des recettes et dans l'accumulation d'impayés.

C. La restauration scolaire

La direction de la restauration scolaire a été créée en 2002 afin de regrouper en un seul service la restauration et la vie scolaire. Ce regroupement était destiné à unifier l'inscription scolaire et l'inscription à la restauration afin d'éviter les problèmes de saisie et d'améliorer le fonctionnement de ces services.

1.- La qualité du service

La direction compte 1200 agents dont 500 cantinières pour 92 écoles et 70 cuisines, qui accueillent 18 000 des 22 000 élèves dionysiens. Ces structures importantes nécessitent un suivi rigoureux car les recettes provenant des cantines, les marchés d'approvisionnement et les travaux consentis pour les bâtiments atteignent des volumes financiers élevés. L'essor démographique a nécessité l'extension, en cours, de plusieurs écoles. Compte tenu du nombre d'écoles et du nombre d'élèves, une cuisine centrale va être mise en place dans le cadre d'une délégation à la CINOR. Le recouvrement assuré actuellement par deux régies pourrait être également concédé.

En matière de dépenses, la direction de la restauration est un des deux services communaux autogestionnaires, c'est-à-dire qu'elle émet les bons de commande et prépare les mandats. Les services administratifs et comptables de la direction suivent eux-mêmes le niveau des engagements sur leurs lignes de crédit au fur et à mesure des dépenses effectuées. Les produits sont réceptionnés par la cantinière en chef dans chaque cuisine, qui transmet ensuite la facture et le bon de livraison au service administratif qui vérifie ensuite la pièce avec les références et prix des différents marchés. Cette tâche s'avère lourde puisque les 70 cuisines exigent 70 décomptes pour certains produits. Le suivi des paiements est apparu incomplet. Il a été constaté que les bons de commande ne sont pas joints aux mandats et que la date de livraison n'est pas indiquée sur les différentes factures.

En matière d'hygiène et de sécurité, un corps de règles s'applique aux locaux de production et à la chaîne de distribution, exigeant un professionnalisme irréprochable. Les fiches de compte-rendu des visites de la direction des services vétérinaires pour 2003 et 2004 ont souligné à la fois l'inadaptation des locaux (étroitesse et conception ancienne, absence de vestiaire pour le personnel, équipements inadaptés) et la persistance d'anomalies sanitaires telles que la présence de rats en cuisine et dans les locaux de l'école primaire centrale.

En réponse, la commune a précisé qu'en matière d'hygiène et de sécurité, un plan général de rénovation a été voté par le conseil municipal dès 1999 et mis en œuvre progressivement. Un plan spécifique de formation des personnels financé à hauteur de 150 000 € par la CAF a été développé dès 2003. La totalité des actions entreprises n'avait pas été achevée lors du contrôle.

Elle souligne que le fléau que constituent les rats fait l'objet d'une attention constante. Des campagnes de dératisation sont organisées plusieurs fois par an dans chaque école et des opérations de sensibilisation sont régulièrement menées en direction de la population et particulièrement des riverains des écoles dont les comportements sont souvent déterminants dans la prolifération des espèces nuisibles.

2.- Les recettes

Une mission d'audit des régies de recettes des cantines scolaires a été réalisée en novembre 2002. Plusieurs améliorations à apporter avaient été relevées, notamment concernant les régies des cantines scolaires. Il était ainsi préconisé des modifications tant dans le domaine réglementaire qu'au niveau de la procédure. Un contrôle sur place de la régie des cantines scolaires a été mené par la chambre, contrôle au cours duquel les deux régisseurs ont été rencontrés. Au jour du contrôle, l'audit n'avait pas été suivi d'effet. Il subsistait de nombreuses irrégularités de forme et de procédure.

Un certain nombre d'imprécisions et d'irrégularités formelles entachent les arrêtés de création des régies, à l'instar de ce qui a été constaté s'agissant des marchés et droits de place. Les arrêtés de constitution des régies de recettes pour l'encaissement des droits de cantine ne reprennent pas les dispositions obligatoires. L'avis conforme du comptable public assignataire ne figure pas sur l'acte constitutif. L'objet de la régie n'est pas indiqué précisément alors que les produits encaissés doivent être exhaustivement et limitativement énumérés. Les arrêtés ne précisent ni l'adresse complète de la régie, ni la date de début des opérations de la régie, ni les modes de perception autorisés comme le numéraire, les chèques bancaires ou postaux, ni les périodicités ou les dates de production des justificatifs d'opérations. L'arrêté de nomination du régisseur ne vise pas la décision en vigueur s'appliquant à la régie. Il ne fait pas référence à l'avis conforme du comptable et ne précise pas l'adresse du régisseur nommé.

Les deux régies appellent les mêmes remarques en ce qui concerne les procédures appliquées. Les factures de cantine sont liquidées sur une base trimestrielle. Les émissions de factures doivent donc intervenir à l'issue de chaque période et représentent pour les deux régies un montant de 500 000 € par période. A l'issue de chaque période de facturation, le débiteur dispose d'un délai d'un mois pour régler sa facture. Si après la lettre de relance émise par la régie il subsiste un impayé, l'ordonnateur émet un titre récapitulatif transmis à la trésorerie pour mise en recouvrement. Or les impayés de la période août-novembre, correspondant à la rentrée 2003, n'avaient toujours pas fait l'objet de titres lors du contrôle de la chambre courant 2004. Au jour du contrôle, l'encours concernait 4 029 factures pour un montant global de 253 259,76 €. La deuxième période, relative au 2ème trimestre scolaire 2003, n'avait toujours pas fait l'objet de lettres de rappel. Il subsistait 6 725 factures impayées pour un montant de 459 155,46 €. Ce délai dans l'émission des titres est préjudiciable aux rentrées des recettes de cantine et instaure un retard qu'il sera ensuite difficile aux débiteurs d'assumer lors de l'année scolaire suivante puisqu'elle verra apparaître également l'émission de la facture pour le trimestre de l'année en cours. Il est

préjudiciable au recouvrement puisque celui-ci se base, pour son efficacité, sur la rapidité des relances du débiteur.

Une base de données a été créée au niveau de la direction de la restauration scolaire. Le service des inscriptions scolaires possède l'exclusivité des saisies des données, qui ne peuvent être modifiées que par elle. Ceci empêche la régie de saisir par exemple les changements d'adresse signalés par le débiteur, qui doit se déplacer au bureau des inscriptions ou envoyer un justificatif de domicile pour que la nouvelle adresse soit prise en compte. Un dispositif permettant la saisie de renseignements propres au recouvrement devrait être mis en place au niveau de la régie vers qui le débiteur se dirige en priorité pour payer les titres de cantines. Cet outil permettrait d'augmenter l'efficacité du recouvrement de la trésorerie, et donc favoriser les rentrées régulières de recettes.

3.- Les marchés

Les marchés passés pour l'approvisionnement en denrées de la restauration scolaire sont attribués en général pour une durée d'un an. L'examen des marchés a fait apparaître un décalage systématique, à partir de 2001, entre le début de la période scolaire et la conclusion du marché. Compte tenu de ce décalage, chaque année une période d'un à deux mois fait l'objet de facturations hors marché. Ce retard dans la conclusion des marchés est révélateur d'un manque de préparation des contrats à venir, alors même que la date de la fin du contrat précédent est précisément connue à sa signature. Par ailleurs, il est une source de surcoût car certains fournisseurs qui proposent des prix plus élevés pendant la période d'achat facturée hors marché.

Conclusion générale

L'amélioration de l'organisation des services et des modes d'intervention est un des objectifs principaux de la municipalité. La commune ne suscitant pas d'inquiétude sur le plan financier, la chambre s'est attachée en priorité à examiner dans quelle mesure ce processus avait été mené à bien. La commune n'apparaît pas encore suffisamment structurée pour répondre à cette ambition, même si une nouvelle stratégie de gestion dynamique des personnels et de sécurisation des choix de gestion a été décidée et se met en place. La ville enregistre depuis de nombreuses années un certain nombre de faiblesses : le contrôle interne et le contrôle de gestion ne sont pas entièrement opérationnels, l'organigramme est incomplet et méconnu des services, le service de la comptabilité fait preuve de laxisme, la gestion des ressources humaines n'est pas adaptée à l'ampleur des questions juridiques et financières posées par le personnel.

Il en résulte la persistance d'irrégularités, notamment dans la gestion des emplois et des effectifs, avec une fiabilité incomplète des données chiffrées et une gestion des contractuels contestable, ainsi que dans la gestion des comptes, qui fait apparaître des régies ayant fonctionné en marge des textes applicables et des créances devenues ou risquant de devenir irrécouvrables. Certaines irrégularités observées dans le passé on pu faciliter des détournements de fonds –cas des ateliers-relais- auxquelles il a été heureusement mis fin. Ces épisodes ont souligné également l'insuffisance de l'encadrement de certains services, insuffisance qui peut paraître paradoxale compte tenu du poids des dépenses de personnel dans le budget de la commune.

L'amélioration de la gestion de l'administration souhaitée par la municipalité passe par la poursuite de la réflexion sur l'organisation des services et la définition des procédures, sur l'adaptation de la structure des effectifs aux besoins d'une gestion moderne de la collectivité, sur le volume et le niveau de l'encadrement nécessaire, et sur les besoins en termes de compétence et de savoir-faire des agents communaux. Enfin, l'évaluation des performances, à travers la définition de critères permettant à la ville d'apprécier l'efficacité des moyens mis en œuvre pour atteindre ses objectifs, reste à mettre en œuvre.

Telles sont les observations que la chambre régionale des comptes a souhaité porter à la connaissance de la collectivité.

ANNEXE IRécapitulatif des modes de gestion selon les principaux domaines de compétences au sens de la nomenclature fonctionnelle M14

Rubriques ou actions	Organigramme	Gestion directe	Transfert global	Transfert partiel	DSP	SEML	Association
Administration de l'Etat	Direction affaires générales	Régie directe (RD)					
Cimetières et pompes funèbres	Direction affaires générale	budget annexe (BA)		CCAS			
Police municipale	Direction affaires générale Direction police municipale	RD					
Pompiers incendies et secours			SDIS				
Enseignement	Direction vie scolaire Caisse des écoles	RD		CDE			
Restauration scolaire	Direction vie scolaire	RD		CINOR (en cours)			
Expression artistique et action culturelle	Direction des affaires culturelles	RD					Ass.
Conservation du patrimoine	Direction des affaires culturelles	RD					Ass.
Sports	Direction du sport	RD					Ass
Jeunesse	Direction de l'enfance et la jeunesse CCAS	RD		CCAS			Ass
Interventions sociales	Délégation à l'insertion Direction de la politique de la ville CCAS	RD		CCAS			Ass.
Famille	CCAS			CCAS			Ass
Logement	Direction de l'habitat	RD				SEML	
Eau potable	Direction eau et assainissement	BA			CGE		
Assainissement	Direction eau et assainissement	BA RD (eaux pluviales)		CINOR	CGE		
Ordures ménagères			CINOR				
Voierie	Direction voierie	RD					
Transports urbains			CINOR		SODIPARC	SEM SODIPARC	
Stationnement payant	Directeur des services techniques				SODIPARC	SEM SODIPARC	
Urbanisme	Direction de l'urbanisme	RD		CINOR			
Interventions économiques	Délégation à l'économie	RD		CINOR	ADPE STHR(casino)		Ass.

ANNEXE II

VILLE DE SAINT DENIS
TABLEAU D'ENSEMBLE DE SITUATION FINANCIERE

En €	1999	2000	2001	2002	2003	ev moy
Contributions directes	39 893 853	31 331 474	32 250 167	34 086 068	40 367 414	0 %
Autres impôts et taxes	41 953 712	41 031 231	57 527 380	61 621 286	61 794 415	10 %
Travaux en régie	243 918	190 561	243 918	243 918	244 000	0 %
DGF	34 333 171	28 221 756	28 152 601	28 544 406	28 700 971	-4 %
Autres dotations, subv. et participations	19 035 157	32 744 392	18 053 047	15 859 006	15 494 434	-5 %
Produits des services et du domaine	7 518 805	11 545 590	14 446 903	11 096 312	12 539 135	14 %
Autres recettes	4 022 403	3 924 829	4 806 094	3 313 204	3 496 110	-3 %
Produits de gestion	147 001 019	148 989 833	155 480 111	154 764 200	162 636 478	3 %
Charges de personnel	78 632 895	81 266 276	81 817 700	81 365 643	82 794 380	1 %
Charges à caractère général	18 490 852	18 687 924	20 844 800	26 983 751	25 668 150	9 %
Subventions	19 331 533	21 474 909	21 745 197	22 318 694	26 754 718	8 %
Autres charges	7 314 659	2 312 062	3 544 747	6 099 237	6 379 950	-3 %
Charges de gestion	123 769 940	123 741 171	127 952 444	136 767 325	141 597 198	3 %
Excédent brut de fonctionnement	23 231 080	25 248 662	27 527 667	17 996 875	21 039 280	-2 %
Transfert de charge	3 202 621	2 355 926	1 729 568	5 842 184	5 418 881	14 %
Produits financiers	96 157	529 903	214 173	405 800	406 095	43 %
Charges financières	-2 849 565	1 126 579	-1 559 925	-1 213 197	-1 095 262	-21 %
Intérêts des emprunts	8 860 551	9 340 109	6 898 591	5 791 974	5 000 862	-13 %
Produits exceptionnels	1 201 992	845 270	311 559	259 377	5 921 861	49 %
Charges exceptionnelles	370 638	2 571 813	698 512	647 029	1 301 437	37 %
Capacité d'autofinancement	21 350 226	15 941 259	23 745 789	19 278 430	27 579 081	7 %
Amort. du capital de la dette	19 497 262	12 598 895	15 588 965	12 466 764	11 471 169	-12 %
Capacité d'autofinancement disponible	1 852 964	3 342 364	8 156 824	6 811 666	16 107 912	72 %
Immo. affectées ou concédées					14 496 999	
Travaux en régie	243 918	190 561	243 918	243 918	244 000	0 %
Transfert de charges	3 160 558	2 003 188	1 488 766	1 399 055	5 053 584	12 %
Autres dépenses	536 527	330 650	178 664	395 208	3 575 143	61 %
Dépenses d'investissement (hors emp.)	22 991 518	22 111 603	19 926 334	24 523 187	47 650 642	20 %
Capacité d'autofinancement	21 350 226	15 941 259	23 745 789	19 278 430	27 579 081	7 %
FCTVA	1 805 336	1 726 405	1 682 146	4 645 447	2 139 203	4 %
Subventions	3 769 839	3 655 512	3 180 187	6 431 675	7 876 577	20 %
Produits de cession des immobilisations	1 263 017	1 886 186	2 375 518	1 396 314	1 207 911	-1 %
Autres recettes	498 163	700 532	150 475	562 667	15 109 917	135 %
Ressources définitives d'invest.	7 336 355	7 968 634	7 388 326	13 036 103	26 333 607	38 %
Financement propre disponible	28 686 581	23 909 894	31 134 115	32 314 533	53 912 688	17 %
Financement propre disponible	28 686 581	23 909 894	31 134 115	32 314 533	53 912 688	17 %
Dépenses d'investissement (hors emp.)	22 991 518	22 111 603	19 926 334	24 517 185	46 547 256	19 %
Besoin ou capacité de fin. avant dette	5 695 063	1 798 291	11 207 781	7 797 348	7 365 431	7 %
Remboursement de la dette	19 497 262	12 598 895	15 588 965	12 466 764	11 471 169	-12 %
Besoin ou capacité de fin. après dette	-13 802 199	-10 800 604	-4 381 184	-4 669 416	-4 105 737	-26 %
Emprunt						
Emprunts nouveaux de l'année	9 962 734	10 257 417	5 632 511	5 614 275	8 637 238	-4 %
Emprunts de refinancement			2 477 297			
Emprunts totaux	9 962 734	10 257 417	8 109 808	5 614 275	8 637 238	-4 %
Fonds de roulement						

Recettes totales de l'année	182 872 028	198 976 277	185 284 301	187 431 716	218 570 238	5 %
Dépenses totales de l'année	186 711 493	199 519 464	181 555 677	186 486 857	214 038 814	3 %
Variation du fonds de roulement	-3 839 465	-543 187	3 728 624	944 859	4 531 424	
Fonds de roulement initial	10 874 377	7 034 912	6 491 724	10 220 348	11 165 207	1 %
Fonds de roulement final	7 034 912	6 491 724	10 220 348	11 165 207	15 696 631	22 %
Besoin en fonds de roulement	2 714 121	-942 157	956 011	9 615 063	12 307 022	
Trésorerie	4 320 790	7 433 881	9 264 337	1 550 144	3 389 609	-6 %

**REPONSE DU DEPUTE-MAIRE
DE SAINT-DENIS
(ci-jointe)**

Article L. 241-11, alinéa 4 du code des juridictions financières :

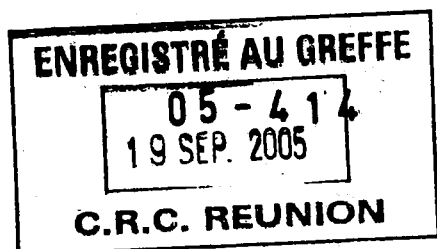
« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs. »

HÔTEL DE VILLE, LE 16 SEP. 2005



Le Député-Maire
Chevalier de la Légion d'Honneur

à



Monsieur Jean MOTTE
Président de la Chambre Régionale
des Comptes

44, rue Alexis de VILLENEUVE
97400 SAINT DENIS

Monsieur le Président,

Les observations formulées par la Chambre Régionale des Comptes dans le rapport que vous avez bien voulu me communiquer concernant la gestion de la commune sur les exercices 1999 à 2004 appellent plusieurs remarques.

En préalable, il convient de noter que les choix opérés par les conseils municipaux concernés par le contrôle ont été entièrement guidés par le double souci d'assumer pleinement les compétences dévolues aux communes et de répondre aux attentes exprimées par les citoyens dionysiens s'agissant de l'ensemble des problèmes relatifs à leur cadre de vie.

Ainsi, l'ensemble des moyens dont dispose la commune ont-ils été affectés à l'amélioration du bien-être des dionysiens.

I) **Pour ce qui concerne les grands axes retenus pour la gestion communale et l'organisation administrative.**

Les principes d'action retenus ont été élaborés en tenant compte, d'une part, de la stratégie de gestion des particularités du territoire de la ville à savoir son étendue, sa géographie difficile, l'éclatement de l'habitat et la situation économique et sociale, ainsi que, d'autre part, des perspectives d'évolution, notamment institutionnelles et démographiques.

L'ensemble de ces facteurs a conduit le conseil municipal à développer une politique de proximité certes porteuse de coûts de fonctionnement mais dont les effets positifs sur l'amélioration des conditions de vie des dionysiens, appréciés sur le moyen et long terme, ne

peuvent être niés, comme le prouve leurs mesures à l'occasion d'événements ponctuels tels que les phénomènes météorologiques. La mise en place d'un véritable maillage des services communaux sur la ville accélère considérablement le traitement des incidents et permet la mise en place d'actions de prévision et de prévention très efficaces.

De la même façon, le choix de la gestion externalisée correspond à un souci d'apporter le meilleur service possible à une population dont les besoins sont évidents, évolutifs et croissants.

Ainsi qu'il est souligné dans le rapport, le conseil municipal a eu la volonté de rechercher tous les modes de gestion autorisés par la réglementation pour atteindre le meilleur niveau de réactivité face aux problèmes posés quotidiennement notamment dans le domaine social.

Le recours aux associations pour porter les actions souhaitées par la commune en la matière, s'est généralisé à cet effet en partenariat avec d'autres collectivités mais surtout avec l'Etat, particulièrement dans le domaine de la Politique de la Ville.

Il convient de noter que les risques liés à ce choix de mode d'action ont été justement appréciés au moment où les choix ont été opérés. Cependant les diverses modifications des schémas d'actions de l'Etat ont contribué à dégrader la situation financière des porteurs de projet que la ville n'a eu de cesse de soutenir, dans l'intérêt des dionysiens augmentant ainsi son effort contributif.

Il faut observer que la commune a, dans le même temps, appuyé les efforts de restructuration de ses partenaires dans le souci clairement affirmé d'optimiser les effets des fonds publics investis. Le traitement des difficultés sociales de la population à travers l'attribution de subventions servant à financer les actions portées par les associations doit être regardé comme un véritable investissement de la ville sur le long terme et non comme une simple dépense de fonctionnement.

C'est le sens donné à la mission des services en relation avec les partenaires extérieurs agissant pour le compte de la ville.

II) S'agissant de l'organisation et du contrôle

Ainsi qu'il a été écrit plus haut, à l'instar des éléments portés dans le rapport, l'ensemble des moyens a été affecté à la satisfaction des besoins exprimés par les dionysiens.

Le schéma de fonctionnement des services fondé sur un organigramme datant de 1995, a été repensé selon ce principe de telle sorte que la prise de décision s'opère dans les meilleurs délais et sur des bases de constat solides et objectives.

Ces changements, en cours au moment du contrôle, sont imposés par l'évolution du contexte partenarial et institutionnel dans lequel s'effectue la gestion des moyens de la ville.

- Il convient de noter que le contrôle de la chambre est intervenu dans une période de préparation d'une réorganisation demandée aux services par l'exécutif municipal. L'objectif de cette réorganisation est de renforcer l'efficacité globale de la structure, de sécuriser les circuits de décision en optimisant les moyens humains et techniques mis à disposition. Dans ce cadre, des réflexions s'appuyant sur un audit interne réalisé en 2002 étaient en cours sur l'utilisation de moyens de gestion informatique, de numérisation des documents et de mise en place d'outils de pilotage et de contrôle.

Ainsi, les missions des différentes structures seront-elles précisées, un véritable contrôle interne installé et un dispositif de suivi et de soutien construit au profit des associations. Une partie des décisions nécessaires à la mise en place de ces structures ont été prises par le conseil municipal depuis décembre 2004.

En outre, pour ce qui concerne ce secteur, les agents en charge du suivi des dossiers vont bénéficier de moyens techniques et de formations supplémentaires. Des lettres de mission et d'objectif leur ont été transmises et un logiciel spécifique de suivi a été élaboré et mis en place par la DCGO, au profit de l'ensemble des services concernés. Ce logiciel a permis de réaliser 45 analyses financières sur la période Octobre 2004-février 2005. Ainsi il peut être noté que les préconisations formulées par la chambre dans ce domaine avaient été anticipées et que les moyens nécessaires à une gestion plus rigoureuse avaient été préparés.

En matière d'action sociale en faveur des personnels communaux, la mairie a fait le choix de responsabiliser les personnels en soutenant leur implication au sein de l'association CASPEC. Le vote d'une subvention sur la base des propositions d'actions annoncées par l'association traduit l'agrément donné par les élus à la stratégie mise en place. La signature de la convention matérialise cet agrément et la volonté de suivi par la municipalité.

Par ailleurs, compte tenu de l'objet particulier de cette association et de sa proximité de l'appareil communal, les relations ont été précisées par une convention dont la rigueur est soulignée, permettant de prouver le respect des principes d'autonomie et de liberté qui fondent le régime associatif.

S'agissant du contrôle de consommation des fonds, il convient de noter que l'article 6 de la convention ne fait pas obligation à la commune d'exiger la restitution des sommes non utilisées. En l'espèce, la commune a décidé de ne pas utiliser la possibilité qu'elle s'était ouverte en considération des besoins éventuels de financements que pourrait connaître l'association, notamment au titre de sa prestation de secours financiers au moyen de prêts à taux zéro.

- Pour ce qui concerne les logements de fonction, il est à noter que ces logements sont attribués essentiellement aux gardiens et aux directeurs d'école sur la base de textes et de pratiques anciennes qui n'avaient pas été précisées. Les autres bénéficiaires sont des ayants droits au regard des textes en vigueur. Un processus de régularisation des différentes situations est en cours.

III) Pour ce qui concerne les Ressources Humaines

La modernisation du dispositif de gestion des ressources humaines a été entreprise dès 2002 après que l'exécutif ait pu faire le constat des carences du système.

Ainsi une étude a été réalisée sur les conditions de gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs, un premier bilan a été présenté au CTP en novembre 2004 et les moyens en informatique de gestion ont été renforcés. Il est à noter que la DRH bénéficie de l'appui direct de deux informaticiens. Cet effort de structuration permet l'élaboration de guides de procédures notamment en matière de notation, avancement et discipline ; par ailleurs la fonction formation a été renforcée.

S'agissant de la structure des emplois communaux, il faut observer que la ville n'échappe pas aux phénomènes connus par les autres collectivités de la Réunion et que la volonté de l'Etat de voir les administrations publiques soutenir la politique de l'emploi à travers le recrutement de toutes les formes d'emplois aidés a été fortement relayée. La ville est ainsi devenue l'un des principaux employeurs du département.

Il importe de noter que cette volonté de l'Etat ne s'est pas accompagnée du soutien financier mais surtout juridique nécessaire pour permettre de gérer efficacement la fin de ces différents types de contrat.

En outre, la cohabitation dans un même organisme, de personnels relevant de statuts très différents, complexifie la tâche des gestionnaires dont les outils sont formatés uniquement pour assurer la gestion de personnels sous statut « fonction publique ».

L'effort d'adaptation et de formation doit être souligné. Le petit nombre d'incidents de gestion relevés le démontre.

Pour ce qui concerne le recrutement des contractuels de l'article 3-1 et 3-3, ces recrutements ont été opérés en tenant compte des besoins particuliers et parfois urgents de la ville après consultation des listes d'aptitude. Les personnels retenus se sont systématiquement engagés, le cas échéant, à présenter des concours de la FPT. Cet engagement est très largement respecté chaque fois qu'un concours est ouvert par le CNFPT.

La situation des collaborateurs de cabinet est désormais régularisée. Il en va de même de celle du DGA en charge des moyens généraux. La situation du DGA en charge de la Promotion de la Citoyenneté trouvera un terme en octobre 2005 avec l'expiration de sa période de disponibilité.

Pour ce qui concerne les dispositions prises en matière d'aménagement et de durée du travail, il faut signaler qu'elles sont le fruit d'une concertation lourde avec les partenaires sociaux. Il convient de souligner que les différents calculs effectués doivent être appréciés en moyenne annuelle et doivent tenir compte des dispositifs particuliers d'organisation du travail tels que les horaires décalés, le temps partiel qui sont mis en place.

Toutefois, il est avéré que ce dispositif doit aujourd'hui évoluer et toutes les mesures seront prises pour trouver un mode de fonctionnement plus conforme aux intérêts des usagers et des agents.

IV) Les moyens administratifs et financiers

L'évolution des dépenses courantes de fonctionnement est le reflet de la politique conduite en faveur des dionysiens. L'augmentation des subventions est liée à l'accroissement du nombre d'actions lancées dans le domaine social sous la contrainte des réalités de vie des habitants. Les frais de personnel traduisent le double effort consenti pour, d'une part, améliorer la situation du personnel non-titulaire en instaurant un régime organisé de rémunération et en mettant en œuvre des plans de titularisation et de formation et, d'autre part, épauler les efforts de restructuration des associations par la reprise au sein des services de la mairie d'un certain nombre d'agents affectés à des tâches relevant directement de l'action municipale.

Les particularités notées dans l'évolution des charges à caractère général sont le reflet de l'évolution de l'environnement de gestion actuelle d'une municipalité.

Les frais d'actes et de contentieux ont augmenté du fait du développement systématique des actions contentieuses intentées par toutes formes d'ayants droits dans tous les domaines. Sur le taux évoqué dans le rapport, il convient de signaler qu'il correspond pour une large part, à l'effort imposé par le contentieux Campus Center dans lequel le Conseil d'Etat a rendu une série d'arrêts reconnaissant intégralement la pertinence des motifs invoqués par la ville.

Les contrats de prestation de services sont devenus absolument indispensables dans tous les champs de l'action municipale de façon à garantir les choix de la ville et ainsi éviter des dépenses ultérieures certaines mais difficilement évaluables en cas d'erreur dans la décision.

La progression des dépenses d'alimentation citée dans le rapport s'est effectuée au profit de l'ensemble des dionysiens par la volonté de multiplier les moments de rencontre au sein de la population, dans le souci de recréer ou renforcer les liens sociaux souvent mis à mal. Cette progression est aussi liée au développement de la politique culturelle et sportive dont les actions sont souvent accompagnées de rencontres conviviales entre les différents acteurs et avec le public. Enfin la mise en place des goûters pour les enfants des écoles a conduit à une augmentation significative de la dépense.

La difficulté rencontrée par la chambre pour obtenir les listes des bénéficiaires est liée au caractère collectif et massif de ces manifestations qui sont toutefois parfaitement identifiées par l'ordonnateur.

- La gestion des investissements sur la période 2001-2003 ne doit pas être appréciée à la seule lecture du taux de réalisation budgétaire qui a connu une baisse conjoncturelle au moment des transferts de compétences à la CINOR mais dont l'évolution à nouveau positive a toutefois été constatée. Il importe de noter l'augmentation importante des crédits d'investissement dont la consommation traduit au total une progression très nette des réalisations, conformément aux engagements politiques pris.

Les décisions de report sont liées à des contraintes qui pèsent sur les calendriers d'opérations alourdies par les capacités des entreprises à répondre aux marchés tant d'études que de travaux ainsi que l'atteste le nombre de marchés déclarés infructueux du fait de l'absence de candidats.

L'organisation des services ne saurait être mise en cause en la matière, le rapprochement de la gestion du budget d'investissement des services assurant le suivi des opérations doit permettre une meilleure implication de ces derniers, tant l'efficacité de leur travail est traduite par leur capacité à consommer les crédits prévus pour les opérations. Il est à noter que cette gestion a été et reste sous le contrôle direct du directeur général des services.

En outre la mise en place d'une gestion par autorisation de programme et crédit de paiement, qui est loin d'être généralisée dans les administrations publiques en général, est un facteur important d'optimisation des crédits votés et de lisibilité de l'action municipale, comme le prouve l'augmentation du volume des réalisations sur la période considérée.

- La gestion financière et comptable fait l'objet d'une attention particulière et toutes les techniques modernes ont été mises en œuvre pour améliorer la situation. Les résultats obtenus en matière de gestion de la dette sur la période sont là pour en attester.

Les observations faites sur la gestion comptable appellent plusieurs remarques. Le constat national sur les délais de paiement pour les collectivités territoriales était de 60 jours en 2002, le délai supérieur à 45 jours relevé à cette période n'est donc pas anormal. Il convient de noter

que toutes les dispositions ont été prises pour suivre l'évolution de la réglementation et atteindre le délai inférieur à 45 jours imposé au 1^{er} janvier 2004.

Les créances admises en non valeur de 1999 à 2002 sont liées aux exercices allant de 1989 à 1995 ; on ne peut en déduire une augmentation du taux d'irrecouvrabilité sur la période de contrôle. En outre, il est à signaler que la ville est tributaire du volume des titres instruits par le comptable du Trésor. Un effort certain a été engagé sur la période récente pour normaliser la situation en tenant compte des contraintes pesant sur les redevables.

Sur la comptabilité de l'ordonnateur, la déconcentration des engagements a généré quelques erreurs liées au manque d'expérience des agents. Ces erreurs ont été corrigées, un contrôle plus strict a été mis en place et la formation des agents renforcée.

Les principes de mise en œuvre des modalités de remboursement des frais de déplacement ont subi, au niveau national, des évolutions qui se sont répercutées sur la gestion courante. Le dispositif a été fondé en 1991 sur le principe de remboursement forfaitaire sans justification autre que l'ordre de mission et l'attestation de services accomplis. Suite à une modification des textes en 1999, l'obligation a été faite de joindre les justificatifs de dépenses tout en conservant le principe du remboursement forfaitaire. Toutefois, compte tenu de la complexification de cette gestion, la mesure a été suspendue au niveau national jusqu'à un passé récent. Ce dispositif étant désormais applicable, les justificatifs sont joints à l'appui des demandes de remboursement.

Pour ce qui concerne les locations de véhicules destinés au déplacement des élus, quelques unes ont été réalisées ponctuellement pour pallier l'indisponibilité momentanée de véhicules communaux destinés à permettre des déplacements dans le cadre de leur délégation.

- S'agissant de la gestion de la dette, le choix a été fait de s'attacher les services d'un prestataire extérieur spécialisé et de travailler de façon partenariale avec les principaux banquiers de la ville. Ces résultats obtenus par des procédures de gestion active, tant en matière d'annuité que de charges générales, démontrent la pertinence du choix.

Il n'est pas avéré que l'internalisation totale de cette fonction eu égard aux coûts de personnel et à la difficulté de trouver les compétences nécessaires aurait eu des effets aussi positifs.

V) Le fonctionnement des services publics délégués

- Le Casino de Saint-Denis :

Cet établissement de jeu est lié par convention à la commune de Saint-Denis depuis de nombreuses années ; il a dû honorer un plan de redressement de quinze ans et le surmonter. C'est aujourd'hui une entreprise qui a de bons résultats.

La convention du Casino était en vigueur avant que la loi Sapin sur les DSP n'entre en application (1993).

Par contre, dès l'achèvement du terme normal de cette convention, la commune a bien lancé une mise en concurrence de la DSP à laquelle le Casino a soumissionné. Il produit depuis, les rapports d'activité du délégataire ; il est vrai que l'appréciation du bilan coût-efficacité du service n'est pas aisée à appréhender avec un casino, la notion de service public étant assez ténue en l'espèce.

Par contre, l'apport financier de cette activité à la commune a été revu lors de la dernière DSP au profit d'une hausse très sensible et pérenne ; le Casino participe aussi activement, chaque année, à l'animation de la commune aux plans touristique, sportif et de la vie des quartiers. Ces points seront de ce fait plus développés dans les prochains rapports d'activité.

- Les activités économiques :

La commune de Saint-Denis a fait le choix en 1984 et jusqu'en 1989, de créer des infrastructures d'accueil à destination des entreprises : 300 parcelles sur 9 zones d'activités, 70 bâtiments relais de tous types. Cette initiative a été un gros succès en terme d'implantation d'activités, de création de richesse économique pérenne et de création d'emplois, très supérieurs en nombre aux annonces initiales des entreprises.

Ces investissements ont été financés par la commune à des conditions particulièrement favorables pour elle :

- quote-part communale sur les bâtiments de 15 % seulement (fonds européens pour le solde),
- foncier souvent acquis sur des délaissés de domaine public (ex : Foucherolles ou terrain de Futura) à 0,90 FF le m²,
- prêts CDC à taux préférentiels.

Ces locaux et terrains ont été ciblés en conventions précaires et/ou en baux à construction de 30 à 40 ans.

Après 15 années, la commune disposait de toute latitude pour réviser ses niveaux de loyers. Ceux-ci, globalisés, ont représenté une ressource du domaine non négligeable pour la ville, qui conservait également le foncier, en hausse constante de valeur. Au total, l'apport financier de la ville (sur 5 ans) a été très largement inférieur au retour de recettes régulières et là, la valeur globale de cession dont elle dispose encore aujourd'hui. Elle a de plus fixé de nombreuses entreprises sur son territoire.

Il faut également rappeler la finalité et les aléas d'une politique d'implantation d'activités économiques.

La recherche d'entreprises implique la défaillance prévisible, pendant 3 à 5 ans après chaque installation, de nombre d'entre elles et donc un manque à gagner spécifique.

La Commission Economique, l'élu délégué et les services en charge du suivi des entreprises ont donc régulièrement examinés les demandes fréquentes d'étalement, de remises, de reports de loyers, avec le souci de pérenniser les entreprises.

Des procès verbaux de ces réunions ont été établis régulièrement.

La création de la CINOR, en 1998 a bouleversé les conditions de suivi déjà sensibles, de cette activité.

Lors du transfert de la compétence économique de la commune à la CINOR, en 1998, seuls les projets économiques à venir ont été transférés.

Le Chef du Service et son adjoint, seuls, ont suivi ce mouvement, laissant à la commune, avec un personnel réduit, la gestion du patrimoine économique existant. La collectivité, parmi d'autres besoins en personnels tout aussi criant, a fait le choix de ne pas renforcer ce service, son transfert intégral devant être imminent... pendant trois années de suite, les trois communes ne s'accordant pas sur le principe d'un transfert total.

Il était également difficile de prévoir la défaillance personnelle d'un agent jusqu'alors prometteur et bien noté au sein du service communal restant.

En terme de recouvrement, des points de suivi étaient faits chaque année avec les services du receveur municipal ; ceux-ci pâtissaient du handicap permanent constitué par le recouvrement,

auprès des entreprises, d'un titre de recette unique annuel, émis par la perception à date fixe, quelle que soit la date réelle de prise d'effet du bail et les aménagements de dette accordés.

Des modalités de suivi des recettes par régie communale, pourtant plus précises, avaient été instaurées puis supprimées à la demande d'un nouveau receveur.

La gestion directe communale de ce type d'équipement ayant montré ses limites, la décision a été prise dès 2003, sur proposition de la Direction Générale, par le Maire et l'ensemble des élus concernés :

- de faire un état des lieux précis des contrats et des impayés,
- d'en confier la gestion et la remise au net à un organisme privé spécialisé,
- d'en assurer la vente pour toutes les entreprises bien établies et volontaires,
- de transférer le solde du patrimoine restant à la CINOR, désormais détentrice de toute la compétence économique.

- L'ADPE :

- L'ADPE avait été créée par la commune de Saint-Denis en 1984.

Peu après l'entrée en vigueur de la loi Sapin (1993), la CRC achevait un contrôle sur l'ADPE. Elle y préconisait de rentrer dans le cadre de la nouvelle loi. La convention préexistante a donc été continuée et transformée en convention de DSP, pour une durée de 15 ans par application de l'article 43 de cette même loi. Ces modalités ont été validées en fin de mission de la CRC et avec l'aval du Contrôle de Légalité.

- S'agissant de l'ADPE en tant que DSP, les rapports d'activité et les bilans annuels ont été présentés régulièrement à la collectivité, de même que la grille tarifaire de ses prestations aux usagers dans la gestion du Parc des Expositions et de Congrès. A l'origine, subventionnée jusqu'à un maximum de 15 % de son chiffre d'affaires, cette structure est depuis ces 3 dernières années autosuffisante. Elle emploie près de 30 permanents et l'équipement géré reçoit environ 300 000 personnes par an. 10 % de son chiffre d'affaires est consacrée aux réductions tarifaires de la DSP votées par la collectivité au profit d'usagers préférentiels déterminés (associations, congrès, etc.).

Il est à noter que la Chambre ne relève aucune irrégularité financière sur cette DSP.

Cette DSP a été transférée depuis septembre 2004, à la CINOR.

Celle-ci a lancé, depuis cette date, une consultation, en cours, pour cette même DSP.

La DSP de l'ADPE devrait ainsi prendre fin en 2005 après avoir assuré la promotion économique de près de 8 000 entreprises et avoir reçu près de 3 000 000 de visiteurs sur l'équipement géré.

VI) La Restauration Scolaire

Ainsi qu'il a été indiqué dans le rapport, la structure des services a été modifiée en 2002 en même temps qu'était commandé un audit des régies de recettes dans le souci d'optimiser et de sécuriser le fonctionnement de l'ensemble des écoles.

En matière d'hygiène et de sécurité, un plan général de rénovation a été voté par le conseil municipal dès 1999 et mis en œuvre progressivement. Un plan spécifique de formation des

personnels financé à hauteur de 150 000 Euros par la CAF a été développé dès 2003. La totalité des actions entreprises n'avait pas été achevée lors du contrôle.

Il faut noter que le fléau que constituent les rats fait l'objet d'une attention constante. Des campagnes de dératisations sont organisées plusieurs fois par an dans chaque école et des opérations de sensibilisation sont régulièrement menées en direction de la population et particulièrement des riverains des écoles dont les comportements sont souvent déterminants dans la prolifération des espèces nuisibles.

- Concernant la procédure de recouvrement, le service de la Vie Scolaire émet en moyenne 12 000 factures par trimestre soit un total de 36 000 factures par an. L'expérience montre que sur une année scolaire, environ deux tiers des familles payent après relance et que le tiers restant nécessite l'émission de titres de recettes.

L'émission des titres à l'issue de chaque période est techniquement possible mais pose en pratique des difficultés d'organisation importantes dans la mesure où le service est obligé de gérer en simultané les titres à émettre et les facturations nouvelles pour les périodes suivantes.

L'émission des titres a par ailleurs pour conséquence de bloquer l'encaissement des factures concernées au niveau de la Régie. Cette situation crée des conflits avec les familles qui ne comprennent pas lorsqu'elles se présentent à la Régie de pouvoir payer la facture du trimestre en cours et de devoir aller à la perception pour les factures plus anciennes.

Pour cette raison, il a été opté pour le principe de favoriser au maximum le paiement des factures à la Régie en envoyant les relances et de n'émettre les titres de recettes qu'en fin d'année après l'échec des différentes relances prévues, à savoir :

- envoi d'une relance après chaque période de facturation à l'issue du délai de paiement,
- envoi après les trois périodes d'un avis de paiement récapitulatif avant émission des titres.

S'agissant du cas particulier de l'année 2003 : les retards constatés dans l'émission des titres résultent du fait que les factures de la deuxième période sont sorties tardivement suite aux divers problèmes d'opportunité et techniques, ce qui a provoqué un retard dans le règlement de la troisième période.

Il importe de noter que aujourd'hui, les mesures préconisées par l'audit et dont la nécessité est soulignée par le rapport de contrôle, ont été prises et un travail complémentaire sur l'organisation et les moyens des services est en cours.

En conclusion

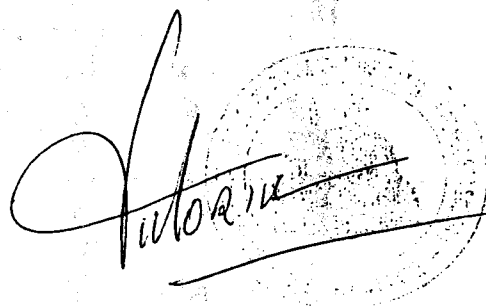
Les observations portées en conclusion par la Chambre ne peuvent être retenues en l'état.

Le rapport met en évidence un certain nombre de dysfonctionnements ou d'irrégularités qui ont été corrigés dans la deuxième partie de la période sous revue ; ainsi en est-il notamment de la gestion de la régie des marchés et droits de place, de la gestion des ateliers relais ou de la mise en place de dispositifs de contrôle interne ou externe.

Par ailleurs, il importe de noter que les faiblesses de l'organisation administrative étaient en cours de traitement au moment du contrôle, qu'elles n'ont pas généré d'anomalies de gestion condamnables et que les résultats financiers et opérationnels de la ville sont très largement positifs. Ainsi doit-on souligner à l'instar du rapport :

- que la commune ne suscite pas d'inquiétude au plan financier,
- qu'elle dispose de financements disponibles pour investir, et qu'elle est peu endettée,
- qu'elle a, après avoir retrouvé son niveau d'investissement d'avant le transfert de compétence à la CINOR, accru celui-ci de 20 % depuis 2001,
- que le taux de réalisation des investissements est élevé, et en progression,
- que si les risques procéduraux existent, la vigilance de l'ensemble de l'encadrement et le recours à des expertises extérieurs ont permis de ne pas exposer la collectivité pendant la période contrôlée.

Il convient de noter enfin que sans attendre les observations de la Chambre, une nouvelle stratégie de gestion dynamique des personnels et de sécurisation des choix de gestion a été décidée et se met en place, afin de placer la ville de Saint-Denis de la Réunion parmi les villes françaises et européennes de référence en matière de gestion.



René-Paul VICTORIA