



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SAINT-DENIS

Département de La Réunion

Cahier 2 : L'organisation, les ressources humaines et les achats

Exercices 2013 et suivants

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

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	4
PROCÉDURE	6
OBSERVATIONS	7
1 L'ORGANISATION DES SERVICES	7
1.1 L'administration communale	8
1.1.1 L'organigramme et la définition des missions des services.....	8
1.1.2 Le cabinet du maire	9
1.1.3 L'audit interne et le contrôle de gestion	11
1.2 Les systèmes d'information	12
1.2.1 Le pilotage de la fonction informatique.....	12
1.2.2 État des lieux des moyens.....	15
1.3 Le temps de travail.....	15
1.3.1 L'organisation du temps de travail	15
1.3.2 Les congés et les comptes épargne-temps	17
1.3.3 La durée annuelle du temps de travail	18
2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	19
2.1 Les effectifs.....	20
2.1.1 Les charges de personnel	20
2.1.2 La tenue du tableau des emplois	21
2.2 Les recrutements	22
2.2.1 Le recrutement des fonctionnaires.....	22
2.2.2 Le recrutement et la carrière des contractuels	24
2.3 Les rémunérations.....	28
2.3.1 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel	28
2.3.2 L'absence d'arrêtés individuels de fixation du régime indemnitaire.....	29
2.3.3 La grille indiciaire et le complément de rémunération des non-titulaires.....	30
2.3.4 Les heures supplémentaires et complémentaires	31
3 L'ORGANISATION DES ACHATS	32
3.1 Les règles internes.....	33
3.1.1 Le règlement intérieur de la commande publique.....	33
3.1.2 La direction de la commande publique.....	34
3.1.3 Le respect des seuils de procédures	35
3.2 Les achats hors marchés réalisés directement par les services.....	36
3.2.1 Méthodologie	36
3.2.2 La définition des besoins	36
3.2.3 La mise en concurrence et le choix des prestataires	38
3.3 Les procédures encadrées par la direction de la commande publique	39
3.3.1 La tenue des dossiers	39
3.3.2 Les marchés de surveillance et de gardiennage	39
3.3.3 Le marché de denrées alimentaires pour la restauration scolaire	40
ANNEXES	44

SYNTHÈSE

Près de 3 800 agents travaillent au sein de la commune de Saint-Denis. Ces effectifs sont supérieurs de 20 % à celui des collectivités de taille comparable. La maîtrise du coût de ces sureffectifs est supportée par le transfert de personnels à la caisse des écoles et au centre communal d'action sociale ainsi qu'en recourant aux dispositifs de contrats aidés.

La direction des ressources humaines est écartée des processus de recrutement. Quel que soit le niveau de responsabilité, ils sont organisés en dehors du cadre légal selon des pratiques contestables ; la commune s'est engagée en réponse à davantage de transparence. Le recours à des fonctionnaires représente moins de 4 % des recrutements tandis que ceux d'agents contractuels s'élèvent à plus de 96 % d'entre eux, ce que la commune justifie par le coût de la majoration et de l'indexation de traitement des fonctionnaires. Les titularisations génèrent des contentieux aboutissant à des décisions de la juridiction administrative en défaveur de la commune. Cette situation conduit à des écarts de rémunération pour des fonctions identiques sans critères objectifs. La mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) n'est pas achevée plus de deux ans après l'initiation de la démarche. Le nouveau régime indemnitaire pourrait être l'occasion de rechercher une meilleure équité entre les agents selon les postes occupés.

La répartition des effectifs n'apparaît pas optimale. L'organisation des services pourrait être mieux appréhendée ; il en résulte un partage des responsabilités confus. Le cabinet du maire recourt à des recrutements de chargés de mission en complément des collaborateurs de cabinet, ce qui représente un coût annuel de l'ordre de 320 000 €. À l'inverse, des fonctions essentielles à un bon fonctionnement des services, tels que le contrôle de gestion et les systèmes d'information, ne disposaient pas jusque récemment de moyens adéquats.

En matière informatique, des expertises ont mis en évidence des défaillances sur le réseau et des risques en matière de sécurité des accès. Des mesures correctives ont tardé à être mises en place faute d'une stratégie en matière de système d'information et en raison d'un manque de compétences.

L'aménagement du temps de travail repose sur une demi-journée non travaillée par semaine. La pause méridienne n'est pas décomptée du temps de travail. Il est accordé chaque année cinq jours supplémentaires aux congés légaux et des congés pour retraite allant jusqu'à huit mois, sans base légale. Le temps de travail annuel est inférieur de l'ordre de 12 % à la réglementation pour les agents ayant un cycle hebdomadaire de 35 heures. Ces aménagements généreux représentent un coût de 11 M€ par an, soit l'équivalent d'environ 275 emplois. À l'instar des rythmes spécifiques mis en place en 2016 pour la police municipale et la direction de la culture, une révision de l'organisation du temps de travail est nécessaire pour le rendre plus efficient. La commune n'envisage pas cette révision avant 2020.

L'organisation des achats est perfectible. La commune réalise en moyenne 40 M€ d'achats courants par an et 44,5 M€ de dépenses d'équipement. Le règlement intérieur de la commande publique est obsolète. Des achats sont réalisés sans que la direction de la commande publique n'en soit informée et sans respect des procédures internes. En l'absence de computation des seuils de mise en concurrence, le respect des principes fondamentaux de liberté d'accès à la commande publique et de transparence des procédures n'est pas garanti. Pour certains achats, la commune multiplie les commandes auprès de quelques fournisseurs ou prestataires alors que la réglementation l'oblige à une publicité plus large. Le circuit des engagements auprès des tiers ou des fournisseurs pourrait être révisé à la fois dans un souci de fluidité et de maîtrise des informations par la direction de la commande publique. La commune s'est engagée à revoir son organisation interne pour prendre en compte les observations de la chambre et à réviser son règlement intérieur.

RECOMMANDATIONS¹

<i>Régularité</i>						
N°	Domaine	Objet	Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mis en œuvre	Page
1	Organisation et gouvernance	Respecter le plafond de collaborateurs de cabinet fixés par l'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.			X	11
2	Ressources humaines	Élaborer et mettre en œuvre un règlement du temps de travail conforme aux décrets n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984, n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps et n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires.			X	19
3	Ressources humaines	Tenir un tableau des emplois respectant l'ensemble des obligations prévues par l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et en garantir la fiabilité par une tenue nominative.	X			22
4	Ressources humaines	Limiter le recrutement des contractuels aux besoins occasionnels conformément aux articles 3, 3-1, 3-2, 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.			X	27

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

<i>Régularité</i>						
5	Ressources humaines	Définir par des arrêtés individuels le montant du régime indemnitaire des agents de la commune en application de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.		X		29
6	Ressources humaines	Faire évoluer les rémunérations des agents contractuels en respectant les conditions prévues par l'article 136 de la loi n° 84-53 précitée.			X	30
7	Achat	Consolider les besoins de la commune en application des articles 20 et 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics afin de respecter les seuils de mise en concurrence et de garantir la transparence de ces procédures.			X	39

<i>Performance</i>						
N°	Domaine	Objet	Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mis en œuvre	Page
1	Organisation et gouvernance	Élaborer des outils de suivi des services rendus, des résultats et de leur coût.		X		12
2	Organisation et gouvernance	Mettre en œuvre la feuille de route des systèmes d'information et réaliser un schéma directeur en installant un comité de pilotage des systèmes d'information en charge de leur contrôle.		X		14
3	Ressources humaines	Mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences confiée à la direction des ressources humaines conduisant à nommer des fonctionnaires sur les postes libérés et indispensables au service public.			X	28
4	Ressources humaines	Mettre en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel en tenant compte du contexte financier contraint de la commune.		X		29
5	Achat	Élaborer un règlement intérieur de la commande publique conforme au décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, le tenir à jour régulièrement et le diffuser au sein des services.		X		36

PROCÉDURE

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

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

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

Le présent cahier a été adressé au maire de Saint-Denis le 12 décembre 2018. Le maire a répondu par courriers enregistrés au greffe de la chambre le 7 février 2019 et le 6 mars 2019. À sa demande, et conformément à l'article L. 243-3 du CJF, le maire a été entendu par la chambre le 11 février 2019.

En application de l'article R. 243-5 du code précité, la chambre a transmis des extraits à trois personnes physiques. Aucune n'a répondu.

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

OBSERVATIONS

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

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

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

1 L'ORGANISATION DES SERVICES

L'organigramme et les missions dévolues aux services participent au correct fonctionnement de l'administration communale. Il nécessite également le déploiement de systèmes d'information adaptés et sécurisés ainsi qu'une organisation du temps de travail efficiente.

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

³ Taux de chômage au sens du recensement en 2015.

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

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

⁶ Source : direction départementale de la sécurité publique.

1.1 L'administration communale

1.1.1 L'organigramme et la définition des missions des services

Depuis 2013, les services ont connu quatre organigrammes, dont l'actuel présenté en annexe n° 1 composé de six directions générales adjointes elles-mêmes déclinées en plusieurs directions. Les directions générales adjointes ont des adjoints au maire de référence disposant d'un arrêté de délégation de signature délimitant le champ de leur compétence.

Les organigrammes ne s'accompagnent pas de note de service précisant les missions de chaque direction. Cette situation présente le risque d'entraîner une confusion quant à leurs responsabilités respectives d'autant que la tenue à jour des fiches de postes n'était pas systématique jusqu'au contrôle de la chambre. Ce risque de confusion est accentué par les procédures de nomination des directeurs pour lesquelles aucune fiche de poste n'est diffusée en interne permettant de faire connaître les missions de la direction.

La mise en place progressive d'un nouvel organigramme en 2014 visait à adapter l'organisation administrative au projet de mandature avec la création d'une direction générale adjointe en charge du développement des territoires composée de neuf directions. Cette organisation ne s'est pas révélée pérenne en raison d'un défaut initial de définition des missions. Trois directions composant la direction générale adjointe l'ont quittée et deux ont été fusionnées. La direction générale adjointe du développement des territoires ne semble pas avoir atteint les objectifs initialement poursuivis, en particulier la mise en œuvre des projets territoriaux en l'absence de suivi précis.

En 2016, une direction générale adjointe de la modernisation et de l'optimisation a été créée avec le double objectif d'accroître l'efficacité des services de la ville et de rechercher de nouvelles sources de financements. Début 2018, cette direction a fusionné avec la direction générale adjointe de l'entreprise municipale. Cette réorganisation résulte davantage de la nécessité de s'adapter aux circonstances⁷ plutôt que d'une organisation réfléchie en dialogue avec les services. En contradiction avec l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, le comité technique a été consulté en avril 2018 après l'entrée en vigueur du nouvel organigramme en février.

La modification de l'organigramme en 2018 a également conduit à créer une direction générale adjointe de la cohésion sociale composée d'une seule direction et de 30 agents. Elle exerce à la fois les missions de la direction de l'habitat antérieure de la ville et de la direction des solidarités relevant précédemment du centre communal d'action sociale. Cette même direction avait été constituée un an seulement auparavant à partir de plusieurs services de la ville. Ces changements ont un impact sur les budgets respectifs de la commune et du centre communal d'action sociale et nécessitent une nouvelle convention entre la ville et le centre communal d'action sociale.

Le transfert de plusieurs services de la direction générale adjointe en charge du développement des territoires vers d'autres directions indique un défaut d'anticipation des

⁷ La directrice générale adjointe précédente a été nommée directrice de cabinet suite au départ du directeur de cabinet en application de l'article 15 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique.

conséquences organisationnelles des décisions prises. Les résultats de la direction générale de la modernisation sont encore ténus en matière d'optimisation des coûts. Le rattachement des politiques publiques de solidarités en trois ans à deux directions générales adjointes différentes et au centre communal d'action sociale entraîne un manque de continuité dans les actions entreprises. L'instabilité des organisations ne peut que compliquer et ralentir la mise en œuvre des politiques publiques.

L'organisation des services repose également sur des mutualisations avec le centre communal d'action sociale et la caisse des écoles. La convention avec le centre communal d'action sociale organise la mise à disposition permanente de personnels et de locaux ainsi que le soutien des services municipaux en matière de ressources humaines et d'informatique. Elle ne prévoit aucune rémunération spécifique pour les personnels concernés. Deux agents communaux titulaires à temps complet bénéficient irrégulièrement d'une rémunération complémentaire pour assurer des fonctions informatiques au bénéfice du centre communal d'action sociale comme la chambre régionale des comptes avait eu l'occasion de le relever⁸. La commune maintient cette rémunération irrégulière sans autoriser les agents concernés à bénéficier d'un régime de cumul d'activité.

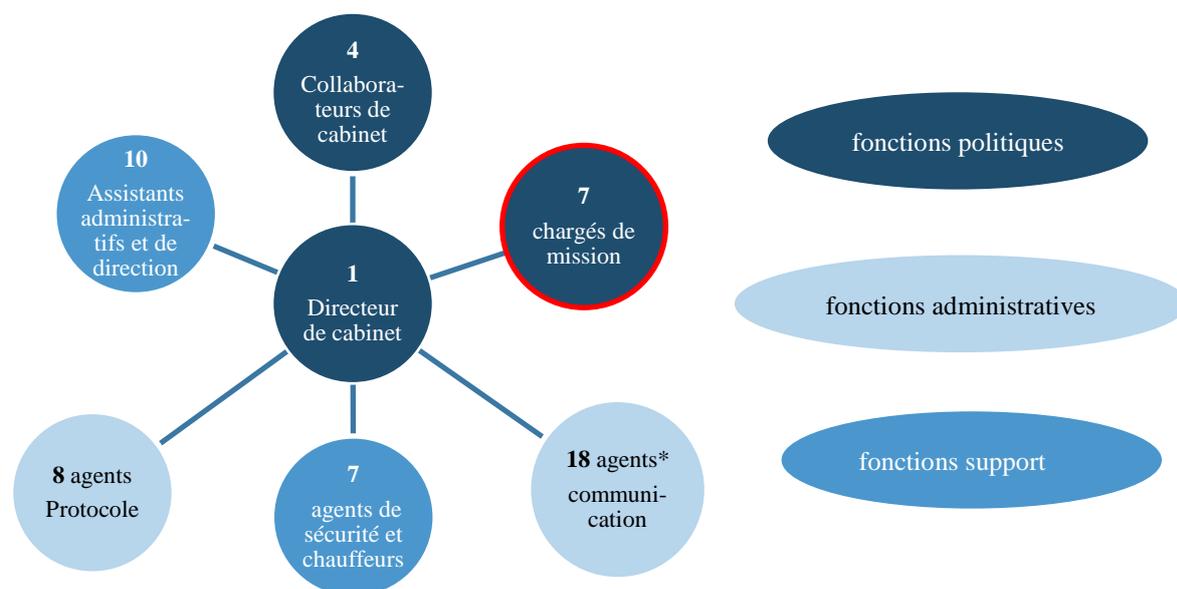
En application de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales, le maire est chargé de l'organisation de l'administration communale. La chambre l'invite à définir les responsabilités et compétences exercées par les différents services municipaux selon les niveaux hiérarchiques correspondants.

1.1.2 Le cabinet du maire

En 2018, le cabinet du maire de Saint-Denis comporte 55 agents : cinq collaborateurs de cabinet dont une directrice de cabinet, sept chargés de mission, dix assistants administratifs et de direction, cinq agents de sécurité, deux chauffeurs. Le service du protocole, huit agents, et le service de la communication, 18 agents, sont également rattachés au cabinet.

⁸ Rapport d'observations définitives, CCAS de Saint-Denis, 2017.

Schéma n° 1 : Cabinet du maire



* dont 5 apprentis

Source : Chambre régionale des comptes d'après tableau des effectifs.

L'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale autorise le recrutement de collaborateurs de cabinet ; l'autorité territoriale décide des conditions et des modalités d'exécution du service qu'ils accomplissent auprès d'elle. En application de l'article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, l'effectif maximal est de cinq pour la commune. Peuvent être recrutés à ces postes des candidats ayant la qualité de fonctionnaire, de contractuel ou extérieurs à la fonction publique sans condition de diplôme ni de grade.

L'article 6 du décret n° 87-1004 dispose que les fonctions de collaborateur de cabinet prennent fin au plus tard en même temps que le mandat de l'autorité territoriale qui l'a recruté. Afin de maintenir le bénéfice de la durée indéterminée de son contrat antérieur, un collaborateur de cabinet a été recruté à Saint-Denis sur le fondement des articles 3-3 et 3-5 de la loi n° 84-53 précitée sur un poste de chargé de mission en matière de ressources humaines à compter d'août 2016, poste ne correspondant pas à son curriculum vitae de journaliste et de communicant en collectivité territoriale. Le mois suivant, il rejoint le cabinet jusqu'à l'achèvement du mandat du maire. Les besoins du service ne justifient pas que ce collaborateur puisse bénéficier à l'achèvement de ses fonctions d'un autre emploi communal.

Outre des collaborateurs de cabinet, le conseil municipal a autorisé le maire à recruter quatre chargés de mission aux délégations territoriales⁹. Le cabinet est en réalité composé d'un coordonnateur aux fonctions similaires à celles d'un chef de cabinet, de cinq chargés de missions aux délégations territoriales et d'un chargé de mission au développement durable.

Les fonctions de ces agents correspondent à des fonctions de collaborateur de cabinet. Ils ne rendent compte qu'au maire et aux élus à l'instar des collaborateurs de cabinet et non aux

⁹ Délibérations du 28 juin 2014, du 30 août 2014 et du 29 novembre 2014.

responsables hiérarchiques des services administratifs comme les autres agents de droit public et fonctionnaires de la commune. Leurs missions décrites dans les différentes délibérations et les fiches de poste relèvent de celles de conseil sur des choix et orientations dans le cadre des fonctions d'élus de proximité ; de participation à l'animation et la coordination entre élus du même territoire ; de mise en place et de suivi des politiques de proximité ; de gestion de la représentation des élus ; d'accompagnement des élus dans tous leurs déplacements de terrain à leurs demandes ; de prise en charge de demandes d'administrés à la demande de l'élus référent ; de gestion politique de l'agenda et d'identification des déplacements, etc. Ces missions correspondent à celles confiées à des collaborateurs de cabinet, non à des agents administratifs. Si la commune réfute leur qualité de collaborateurs de cabinet et soutient qu'ils ont pour rôle d'améliorer le lien entre l'usager et la collectivité, les fiches de poste et le parcours professionnel de ces agents confirment ce statut.

Cette pratique a conduit à faire irrégulièrement bénéficier des chargés de mission d'un contrat à durée indéterminée à l'issue d'une période de six ans de recrutement à durée déterminée sur le fondement de l'article 3-3 de la loi n° 84-53¹⁰. Tel est le cas par exemple d'une chargée de mission qui, après avoir été affectée à la direction de la politique de la ville de 2009 à 2014 a été affectée dans un emploi de collaborateur de cabinet jusqu'en 2015 puis sur un poste de chargée de mission aux délégations territoriales par contrat à durée déterminée transformé en contrat à durée indéterminée à compter de février 2016. Ses fonctions de chargée de mission, qui consistait en un travail de collaborateur de cabinet, ont permis à l'agent de bénéficier d'un contrat à durée indéterminée. Il en est de même d'un autre chargé de mission en contrat à durée indéterminée depuis 2014 après des contrats à durée déterminée successifs de chargé de mission au cabinet du maire et au centre communal d'action sociale.

S'ils ne sont pas en contrat à durée indéterminée, les chargés de mission sont en contrat à durée déterminée sur le fondement de l'article 3-2 de la loi n° 84-53 qui autorise le recrutement à titre temporaire d'un agent contractuel dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire. La commune ne peut justifier d'aucune démarche tendant au recrutement effectif d'un fonctionnaire, ni de la recherche de plusieurs candidatures, ni, a fortiori, de jury de sélection. Les recrutements sont décidés par les élus et le cabinet avant la transmission des déclarations de vacance de poste au centre de gestion de la fonction publique territoriale.

En recrutant des chargés de mission, la commune déroge aux règles et au nombre de collaborateurs de cabinet fixés par l'article 10 du décret n° 87-1004, ce qui représente un coût annuel de l'ordre de 320 000 € par an. La chambre rappelle à la commune l'obligation de se conformer au décret précité.

1.1.3 L'audit interne et le contrôle de gestion

La commune ne dispose ni d'un service d'audit interne stable, ni d'un service de contrôle de gestion. L'audit interne est une activité qui donne à une organisation une assurance sur le degré de maîtrise de ses opérations et lui apporte ses conseils pour les améliorer ; il aide cette organisation à atteindre ses objectifs en évaluant ses processus de management et de contrôle. Le contrôle de gestion est un système de pilotage permettant aux dirigeants d'une

¹⁰ CE, Département de l'Allier et Mme A..., 26 mai 2008, n° 288104.

organisation de s'assurer que les activités développées sont mises en œuvre de façon efficace et efficiente au moyen de tableaux de bord et d'études de coûts.

Les fonctions d'audit interne ont évolué à chaque changement d'organigramme depuis 2013 ; elles peinent à se concrétiser. À titre d'exemple, l'un des projets de la direction générale adjointe modernisation et optimisation était la révision de l'organisation du temps de travail. Deux ans plus tard, seules deux expérimentations ont été conduites. Un autre projet concernait la recherche d'économies dans le secteur associatif ; il n'a pas abouti par des mesures précises autres qu'une diminution des subventions aux associations. La chambre invite à une organisation stable des fonctions d'audit interne.

La commune ne dispose pas de données régulièrement suivies relatives aux services rendus et aux activités opérées, à leurs coûts et aux résultats atteints. Une direction du dialogue et du contrôle de gestion a été créée en juin 2018 avec cet objectif. Elle a rejoint en novembre la nouvelle délégation au pilotage, à la stratégie et à la prospective. Son bon fonctionnement nécessiterait une définition de son rôle et d'y réunir certains chargés de mission antérieurs aux fonctions proches.

Eu égard au budget de la commune et dans le contexte national de maîtrise des dépenses publiques, la chambre recommande d'élaborer des outils de suivi des services rendus, des résultats atteints et de leur coût, tels que des tableaux de bord.

1.2 Les systèmes d'information

1.2.1 Le pilotage de la fonction informatique

L'utilisation performante des systèmes d'information¹¹ suppose un pilotage de la fonction informatique et la maîtrise des données, notamment de leur sécurité. Le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) en fonde la stratégie déclinée en projets opérationnels. Il traduit la politique de la commune en matière de systèmes d'information de ses services.

L'absence de cadre stratégique est un enjeu identifié à plusieurs reprises depuis 2012. La commune a entrepris de réaliser un SDSI à partir de 2015 ; cet objectif n'était pas atteint en 2018. La mission préparatoire à l'élaboration de ce projet a travaillé par intermittence : elle a conduit des entretiens en novembre et décembre 2015, adressé un questionnaire au service un an plus tard et présenté un premier bilan en mars 2017, soit une mission d'un an et demi sans avancée significative dans l'élaboration du schéma directeur. Les principales conclusions des premiers travaux sont une qualité de service pouvant être améliorée et des besoins des utilisateurs non satisfaits. Faute de schéma directeur, la direction par intérim des systèmes et de la circulation de l'information a proposé à la direction générale une feuille de route

¹¹ Les systèmes d'information sont l'ensemble organisé des ressources en matériels informatiques, logiciels, données et procédures permettant de regrouper, classer, traiter et diffuser des informations concernant la commune. Ils portent un enjeu majeur de sécurité dans la mesure où ils contiennent les données comptables et de gestion, notamment des ressources humaines. En concourant aux services rendus aux usagers, les systèmes d'information présentent également des enjeux d'efficience et d'efficacité des services publics.

opérationnelle fixant des priorités pour le service à court terme tels que le développement des outils numériques et le renforcement de la sécurité des systèmes.

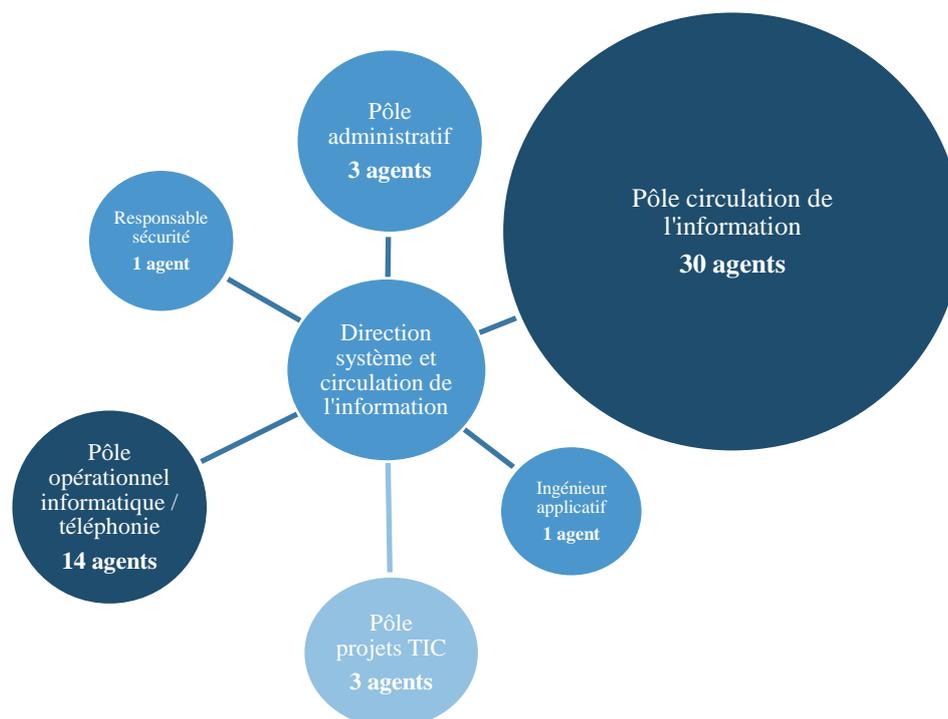
La commune ne dispose pas non plus d'instance de gouvernance des systèmes d'information permettant de formaliser les orientations en matière de projets informatiques. Seuls les enjeux financiers font l'objet d'un dialogue de gestion avec la direction des finances lors de la préparation du budget, sans priorisation entre les projets. Un adjoint au maire a reçu délégation de fonction en matière de ville numérique ; aucun document ne précise ses responsabilités à l'égard de la direction des systèmes d'information avec laquelle il n'a pas d'échanges réguliers.

La dématérialisation de la chaîne comptable avec le comptable public prévue par l'article D. 1617-23 du code général des collectivités territoriales¹² illustre les difficultés de la commune à mener à bien ses projets informatiques. Alors qu'elle visait l'objectif d'une dématérialisation complète dès 2018, celle-ci ne sera effective qu'à l'échéance butoir du 1^{er} janvier 2019 fixée par l'article 108 de la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Une autre illustration est l'absence d'intranet entre les services, préjudiciable au partage des connaissances et à la diffusion de l'information entre les services de la commune par exemple en matière d'organisation des services, de diffusions des délibérations du conseil municipal, de commande publique, de transparence dans la gestion des ressources humaines ou de formation.

53 agents composent la direction des systèmes d'information ; les fonctions informatiques concentrent une part minoritaire des compétences de la direction absorbée par des missions de circulation de l'information (documentation, archives, courriers). Les formations internes des agents dans un secteur d'activité qui évolue rapidement sont insuffisantes. Face à cette situation, la commune avait fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour la préparation du schéma directeur. Un agent a été nommé en avril 2018 afin de préparer la commune à l'entrée en vigueur du règlement européen sur la protection des données.

¹² Complété par les dispositions de l'arrêté du 27 juin 2007 portant application de l'article D. 1617-23 du code général des collectivités territoriales relatif à la dématérialisation des opérations en comptabilité publique.

Schéma n° 2 : Organisation de la direction des systèmes et de la circulation de l'information



Source : Chambre régionale des comptes d'après organigramme et fiches de postes.

Les missions des agents en charge de la conduite des projets de technologies de l'information et de la communication sur le territoire communal, notamment la réalisation d'un réseau en fibre optique, sont plus proches de celles d'une direction en charge des réseaux et des infrastructures. Ils peinent également à atteindre les objectifs que la commune s'était fixée : le rythme de déploiement de la fibre optique devrait permettre de relier 80 % des foyers dionysiens d'ici 2020 contre un objectif initial de 100 % ; seuls trois réseaux de wifi public sont opérationnels et 15 en cours d'équipement alors que l'objectif initial était de 38 sites.

La direction générale des services n'est pas impliquée dans la définition des orientations stratégiques en matière de systèmes d'information. La commune ne peut s'appuyer sur une gouvernance efficace des systèmes d'information en l'absence d'un comité spécifique associant la direction générale, les services support concernés tels que la direction des finances et des représentants des directions opérationnelles utilisatrices de services informatiques. La définition de priorités sous la forme d'une feuille de route est une mesure palliative ; elle ne peut être considérée comme suffisante faute d'une implication satisfaisante de la direction générale dans son ensemble.

La chambre recommande d'installer un comité de pilotage des systèmes d'information impliquant la direction générale des services et les directions générales adjointes, chargé de contrôler la mise en œuvre de la feuille de route des systèmes d'information et de conduire la réalisation d'un schéma directeur.

1.2.2 État des lieux des moyens

La commune ne réalise pas un inventaire spécifique de son parc informatique et téléphonique ; elle n'effectue pas de rapprochement physique et comptable de ses équipements informatiques. Elle ne dispose pas de cartographie applicative et des flux de données. En l'absence de tenue d'un catalogue de documentations sur les applications métiers, elle sollicite les services de maintenance en cas de difficultés d'utilisation des applications. Les procédures d'installation de nouveau poste et de récupération de matériels ne sont pas précisément définies. Cette situation met en évidence une connaissance et une maîtrise insuffisante de ses propres moyens par la commune. Elle présente des risques de pertes ou de vols d'équipements et des données qui y sont enregistrées ; la commune est dépendante de ses fournisseurs applicatifs notamment lors du renouvellement des marchés correspondants. Face à cette situation, un ingénieur applicatif métiers a été recruté fin 2017 ; cet agent assume toutefois la direction par intérim depuis janvier 2018 et ne peut accomplir les missions de pilotage et d'optimisation des solutions applicatives pour lesquelles il a été initialement recruté.

Des expertises techniques et de sécurité des réseaux informatiques ont été conduites en 2015 et 2016. Les expertises ont mis en évidence un mauvais état des réseaux informatiques et ont conduit à leur rénovation progressive. Le nouveau réseau du centre technique municipal a été achevé début 2018 pour un coût de 0,6 M€ ; une consultation a été initiée en décembre 2017 pour la rénovation des réseaux de l'ancien hôtel de ville avec un coût estimé à 0,15 M€. La rénovation du réseau de l'hôtel de ville est estimée à 1,3 M€ ; aucun calendrier prévisionnel n'a été arrêté.

Une expertise complémentaire concernant la sécurité de l'infrastructure réseau soulignait la dépendance de l'infrastructure réseau à un commutateur central impliquant, en cas de défaillance de celui-ci l'inaccessibilité de l'ensemble du réseau. Des mesures de sécurisation du réseau ont été prises en 2016. Un responsable de la sécurité des systèmes d'information a été recruté en octobre 2017 chargé de réaliser une politique de sécurité des systèmes d'information en 2018 et de mettre en œuvre des premières réponses aux failles de sécurité. Une charte informatique a également été diffusée dans les services en 2018. Elle précise les responsabilités respectives de la commune et des utilisateurs des systèmes d'information, les règles de sécurité, notamment de changement des mots de passe et de sauvegarde. Elle appelle au respect du caractère confidentiel des informations.

Les mesures correctives ne pourront être pérennes que si elles s'accompagnent d'un effort dans la continuité de modernisation des réseaux dans l'ensemble des sites de la commune, de contrôle de l'utilisation et de sécurisation des moyens informatiques et téléphoniques par les services.

1.3 Le temps de travail

1.3.1 L'organisation du temps de travail

Le temps de travail annuel dans la fonction publique territoriale est fixé à 1607 heures maximum par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction

du temps de travail dans la fonction publique de l'État, rendu applicable aux agents territoriaux par l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale. Le temps de travail doit être organisé selon des périodes de référence dénommées cycles de travail à l'intérieur desquels sont définis des horaires de travail. Les cycles de travail peuvent varier entre un cycle hebdomadaire et un cycle annuel de telle sorte que la durée annuelle soit de 1 607 heures.

L'organisation du temps de travail à Saint-Denis

Le temps de travail des agents de la commune repose sur des délibérations de 2001, 2016 et 2017. Les délibérations de 2001 précisent les conditions d'application des 35 heures aux agents à temps complet et à temps non complet ; les délibérations de 2016 et 2017 déterminent après une expérimentation d'une année des modalités d'organisation du temps de travail spécifique à la direction du développement de la culture et à la police municipale.

L'organisation du temps travail repose à titre principal sur deux cycles hebdomadaires au choix des agents : soit du lundi au jeudi de 8 heures à 16 heures et le vendredi de 8 heures à 11 heures, soit du lundi au jeudi de 8 heures à 12 heures et de 13h30 à 17h15, le vendredi de 8 heures à 12 heures.

Les cadres et les agents amenés à effectuer régulièrement plus de 35 heures de travail hebdomadaires peuvent bénéficier d'un régime de 22 jours d'aménagement et de réduction du temps de travail en sus de leurs congés annuels.

Des organisations transitoires dans l'attente d'études complémentaires étaient prévues s'agissant de services tels que la police municipale, les crèches et jardins d'enfants, les sports, la médiathèque et les bibliothèques. Hormis la police municipale pour laquelle une organisation spécifique a été définie en 2016, les autres services ont maintenu l'organisation transitoire initiale ; elle prévoit deux jours de compensation par mois de travail à 39 heures hebdomadaires.

L'article 3 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature dispose que le temps de travail quotidien ne peut atteindre six heures sans que les agents bénéficient d'un temps de pause d'une durée minimale de vingt minutes. Dans les faits, à Saint-Denis, la majorité des agents prennent une pause pour leur repas à leur bureau et sont, théoriquement, à disposition de leur employeur pendant cette période dont la durée est fixée par note interne du maire du 7 avril 1989 à 45 minutes. En application de l'article 4 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 et du décret n° 2001-623 précité, les modalités de repos et de pause relèvent du conseil municipal.

À l'exemple de la fonction publique d'État¹³, dans l'intérêt du service, la pause méridienne de 45 minutes devrait être retranchée de la durée du temps de travail. Elle ne correspond pas à du travail effectif. Des exceptions sont admises lorsque les agents ne peuvent quitter leur poste de travail en raison des fonctions qu'ils exercent ; la pause méridienne reste exclue de la durée du temps de travail effectif pour la plupart des agents de la fonction publique.

¹³ CE, 29 octobre 2003, M. C. contre ministre de l'Intérieur, n° 245347.

La généralisation à l'ensemble des services de la ville du décompte de la pause méridienne sur le temps de travail n'est pas justifiée par les nécessités du service public. En retranchant le temps de pause méridienne, la durée hebdomadaire de travail est en réalité de 32 heures au lieu de 35 heures, soit une différence de 8,5 %.

Les aménagements du temps de travail de la direction du développement culturel et de la police municipale ont permis depuis 2016 d'annualiser le temps de travail des agents concernés. Les effectifs, une soixantaine d'agents concernés, demeurent en nombre limités. Selon un audit interne de février 2017 analysant le temps de travail dans les écoles et les restaurants scolaires, environ 64 000 heures n'avaient pas été travaillées en 2015, soit un coût de près de 1,1 M€. L'étude détaille par type de poste les heures de travail rémunérées non travaillées ; elles atteignent jusqu'à 309 heures par an pour 30 agents à temps non complet affectés à la restauration scolaire.

La délibération de 2001 a réduit la durée hebdomadaire du temps de travail sans aucun aménagement visant à améliorer l'organisation et l'efficacité des services. Les horaires, non contrôlés, ne sont pas respectés notamment dans les directions du projet éducatif global et de la restauration scolaire. La fermeture des services le vendredi après-midi est préjudiciable, s'agissant par exemple de l'état civil. Elle réduit cette journée à 3 ou 4 heures de travail effectif. À l'instar des rythmes spécifiques délibérés en 2016 et 2017 pour deux services, une révision de l'organisation du temps de travail est nécessaire pour le rendre plus efficient et adapté aux besoins du public.

Alors qu'elle partage l'analyse de la chambre sur sa nécessité de réviser l'organisation du temps de travail et d'en corriger les anomalies, la commune n'envisage pas de le faire avant 2020 après la réalisation de nouvelles études complémentaires en 2019.

1.3.2 Les congés et les comptes épargne-temps

En application du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux et du décret n° 88-145 du 15 février 1988 pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984, les fonctionnaires et agents contractuels des collectivités ont droit à des congés annuels d'une durée égale à cinq fois les obligations hebdomadaires de service. Un ou deux jours supplémentaires peuvent être accordés selon le nombre de jours de congé pris en dehors de la période du 1er mai au 31 octobre.

Au-delà des congés réglementaires, la commune a accordé depuis 1999 quatre jours de congés supplémentaires ainsi qu'un autre jour de congé pour convenance personnelle. Ces jours de congés n'ont pas de base légale et réduisent la durée effective du temps de travail d'une semaine par an, soit l'équivalent de 70 emplois à temps complet.

Il en est de même des jours de congé pour retraite formalisés par une note de service du 24 janvier 1995. Ce régime de congé pré-retraite incitait les agents à prendre leur retraite le plus tôt possible en accordant jusqu'à 8 mois de congés supplémentaires pour un agent ayant 30 ans d'ancienneté et prenant sa retraite à 60 ans et d'un mois seulement pour un agent de 65 ans ou plus. Ils représentent un total de 20 mois en 2016 et de 24 mois en 2017, soit un coût total de près de 300 000 € en deux ans.

L'article 7-1 du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale dispose que le nombre total de jours inscrits sur le compte

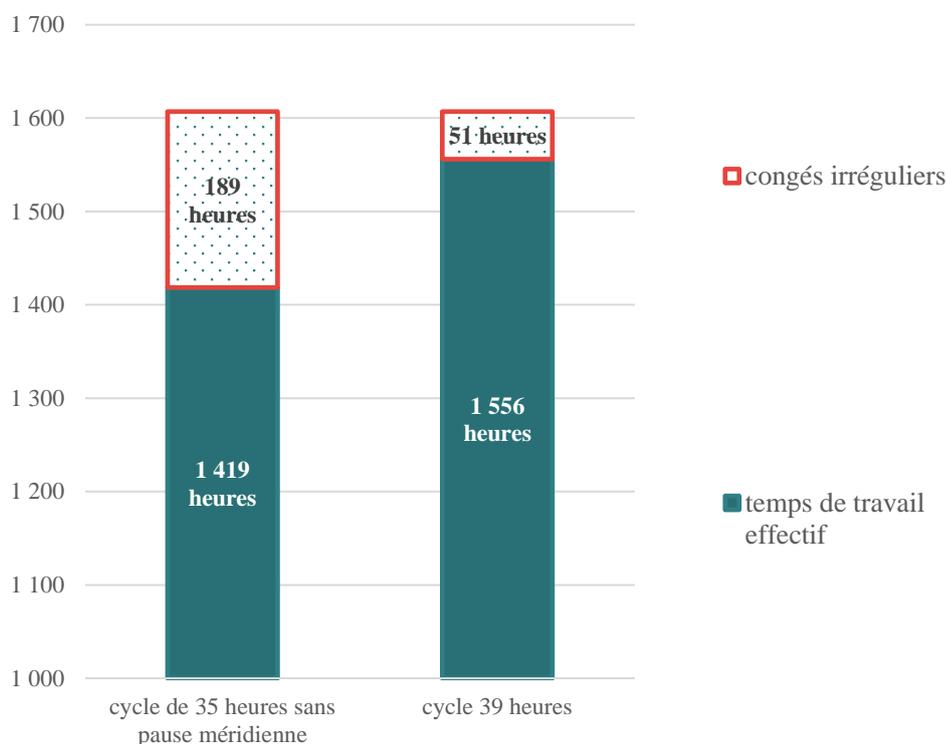
épargne-temps n'excède pas soixante jours, qu'il s'agisse d'un compte épargne-temps antérieur audit décret ou d'un nouveau compte épargne-temps. En août 2018, 28 agents cumulaient plus de 60 jours sur leur compte épargne-temps. Les jours dépassant le plafond réglementaire s'élèvent à 1 122 jours, soit l'équivalent du travail à temps complet de cinq agents. Ces jours épargne-temps sont irréguliers. Ils font l'objet de négociation lors des recrutements, à l'exemple d'un agent recruté en février 2017 dont les 130 jours épargnés ont été repris malgré les réserves de la direction des ressources humaines.

1.3.3 La durée annuelle du temps de travail

66 % des agents ont un régime d'organisation du temps de travail de 35 heures hebdomadaires, 8 % sont au régime des 39 heures. 21 % sont à temps non complet et 5 % ont une organisation du temps de travail spécifique en raison de contraintes de service public.

Le temps de travail des agents est inférieur à la durée légale annuelle de 1 607 heures de 189 heures par an pour les agents à 35 heures et de 51 heures par an pour les agents à 39 heures comme l'illustre l'annexe n° 2. Les heures non travaillées irrégulières, qui atteignent plus de 11,7 % pour les agents à 35 heures, représentent un coût de plus de 11 M€, soit l'équivalent d'environ 275 emplois.

Graphique n° 1 : Durée annuelle du temps de travail



Source : chambre régionale des comptes

La délibération précitée prévoyait l'élaboration d'un règlement intérieur avant mars 2002 ; il n'a pas été réalisé. Eu égard aux congés illégaux accordés aux agents et au manque d'efficacité de l'organisation du temps de travail, la chambre recommande l'élaboration et la mise en œuvre d'un règlement du temps de travail corrigeant les irrégularités relevées.

CONCLUSION

L'organisation des services, notamment en matière de politiques publiques de solidarités, de modernisation et d'optimisation des moyens mais aussi de développement des territoires est un frein à la stabilisation des projets et des équipes. En l'absence de définition des missions des directions, le partage des responsabilités entre les services est confus. Les tableaux de bord et les outils d'aide à la décision identifiant les marges de manœuvre de la commune sont peu développés faute de services d'audit interne et de contrôle de gestion stables.

Le pilotage des systèmes d'information ne s'appuie ni sur une stratégie clairement établie, ni sur une gouvernance organisée. Des mesures correctives suffisantes ont tardé à être mises en place pour répondre à des défaillances techniques identifiées et aux risques en matière de sécurité des accès aux systèmes d'information.

Le temps de travail annuel est inférieur de l'ordre de 11,7 % à la réglementation pour les agents à 35 heures, soit un coût de 11 M€ par an. Son organisation repose sur une réduction de quatre heures de la journée du vendredi. La pause méridienne est comprise sur le temps de travail. Cinq jours de congés par an supplémentaires aux congés légaux et des congés pour retraite sont accordés sans base légale. À l'instar des rythmes spécifiques délibérés en 2016 et 2017 pour la police municipale et la direction de la culture, une révision de l'organisation du temps de travail permettrait de le rendre plus efficient.

2 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le contrôle de la gestion des ressources humaines repose sur des extractions du système d'information des ressources humaines et de la paye et sur un contrôle d'un échantillon de dossiers individuels d'agents. Entreposés dans des bureaux dont certains sont aisément accessibles, la conservation des dossiers individuels est peu sécurisée. Le contenu des dossiers est hétérogène. En l'absence le plus souvent d'informations relatives à l'évaluation et la formation des agents, ils sont incomplets au regard des obligations prévues par l'article 18 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Il serait souhaitable que chaque dossier soit organisé, côté et tenu à jour. Le décret n° 2011-675 du 15 juin 2011 relatif au dossier individuel des agents publics et à sa gestion sur support électronique autorise à ce titre un classement et une conservation électronique de ces documents.

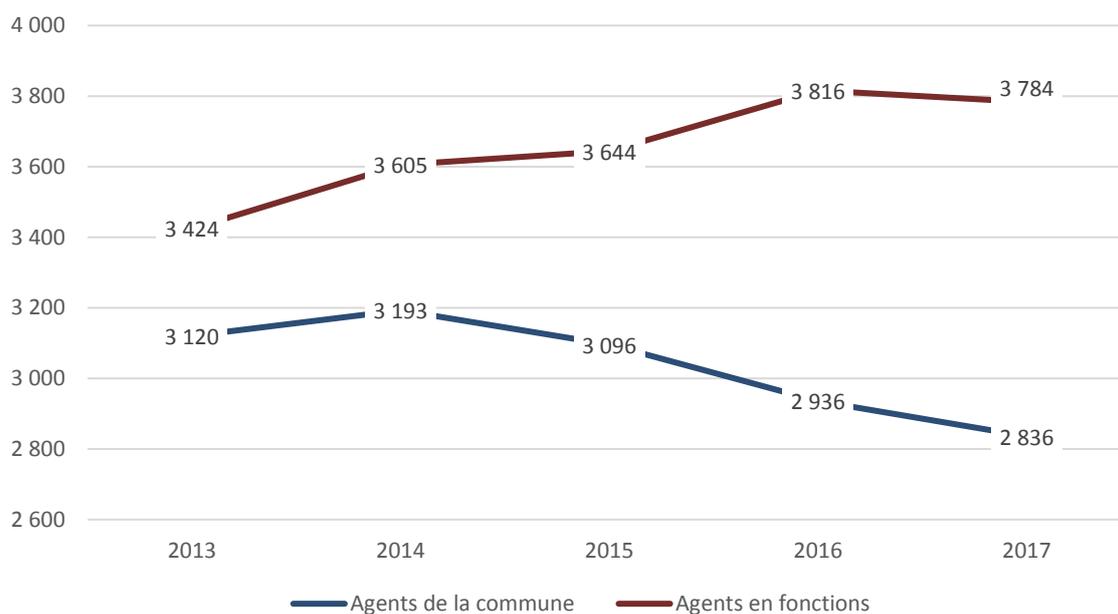
2.1 Les effectifs

2.1.1 Les charges de personnel

Entre 2013 et 2017, les effectifs employés par la commune¹⁴ se sont réduits de 9,8 % pour atteindre 2 836 agents¹⁵. Cette baisse, dont le détail est présenté en annexe n° 3, repose sur une diminution de 101 agents titulaires, 15 agents non titulaires, 136 contrats aidés et de 32 agents mis à disposition.

L'augmentation du nombre d'emplois aidés mis à disposition par la caisse des écoles, soit 695 personnes en 2017, le transfert de la gestion des agents en contrats aidés au centre communal d'action sociale afin de limiter le coût de leurs indemnités chômage pour la ville, soit 371 personnes, et dans une moindre mesure la diminution du nombre de mises à disposition, soit 32 agents, ont en réalité conduit à une augmentation globale des agents de 10,5 % en cinq ans. Les effectifs en fonctions dans les services, 3 784 agents en 2017, sont supérieurs d'un tiers aux effectifs employés directement. La commune verse également une indemnité au titre de l'assurance chômage à 500 anciens agents contractuels en moyenne par an entre 2013 et 2017.

Graphique n° 1 : Évolution des effectifs de la commune, des effectifs en fonctions et des personnes rémunérées à Saint-Denis



Source : Chambre régionale des comptes d'après fichiers de paye (agents de la commune) et données de la commune (aux agents de la commune s'ajoutent les contrats aidés mis à disposition par la caisse des écoles et le centre communal d'action sociale).

¹⁴ Les effectifs sont calculés à partir de la moyenne mensuelle du nombre de bulletins de salaire par année.

¹⁵ Y compris les agents mis à disposition au CCAS, à la caisse des écoles et aux budgets annexes.

Avec un taux d'administration¹⁶ que la chambre estime à plus de 19,1 agents pour 1 000 habitants en 2018, y compris les contrats aidés mis à disposition par la caisse des écoles et le centre communal d'action sociale, Saint-Denis dispose d'effectifs de près de 20 % supérieur à la moyenne des communes de 100 000 à 300 000 habitants qui s'établit à 16 agents pour 1 000 habitants¹⁷, soit 450 agents de plus et un coût annuel de l'ordre de 15,9 M€ avant remboursement des contrats aidés. L'extinction en 2018 de ce dispositif auquel la commune recourait auparavant pourrait lui permettre, au terme de leur disparition et sans recrutement supplémentaire, de se rapprocher de la moyenne nationale.

Le transfert des emplois aidés au centre communal d'action sociale et la diminution des effectifs titulaires et contractuels auraient dû conduire à une diminution de la masse salariale. Les charges de personnel, dont le détail est présenté en annexe n° 4, sont restées stables avec 113 M€ dont 28,6 % de charges et impôts en 2017.

La rémunération des agents titulaires et non-titulaires, 80,7 M€ en 2017, s'est améliorée de 4 % en cinq ans ; sur la même période les effectifs ont diminué de 5 %. Ces évolutions tendanciennes inverses traduisent une revalorisation des rémunérations individuelles de l'ordre de 8,6 %, soit 3 150 € en moyenne, ce que défend la commune en raison de la cherté de la vie à La Réunion.

2.1.2 La tenue du tableau des emplois

En application de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les emplois des communes sont créés par le conseil municipal. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent.

Le tableau des emplois des collectivités recense l'ensemble des postes ouverts et pourvus à l'intérieur de chaque cadre d'emploi. Sauf exception notamment pour les administrateurs territoriaux et les ingénieurs territoriaux en chef, l'article 34 de la loi n° 84-53 précitée dispose que la délibération créant un emploi précise l'ensemble des grades correspondants à l'emploi créé. Les collectivités ne peuvent maintenir des postes dans le seul objectif de permettre la promotion et/ou la nomination d'un agent dans un emploi qui ne répond à aucun besoin de la collectivité¹⁸. Le tableau des emplois doit donc préciser le grade, ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé pour permettre aux agents ayant obtenu une promotion de grade de disposer d'un poste correspondant à ce nouveau grade.

Jusqu'en novembre 2017, le tableau des emplois de la commune n'était pas tenu à jour : les écarts avec les effectifs pourvus étaient de plus de 1 100 agents. Cette situation fragilisait les prévisions budgétaires et l'information du conseil municipal. En novembre 2017, le tableau des emplois a été revu. À l'issue de cette révision, 269 postes demeuraient vacants, soit près de 10 % des effectifs.

¹⁶ Nombre d'agents de la commune en équivalent temps plein pour 1000 habitants, y compris les contrats aidés conformément aux méthodes définies par la direction générale des collectivités territoriales.

¹⁷ Source : Direction générale des collectivités territoriales, *Les collectivités territoriales en chiffres 2017*.

¹⁸ Article 12 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Tableau n° 1 : Tableau des emplois et effectifs réels

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Tableau des emplois au 31 décembre</i>	4 025	4 027	3 994	4 047	3 055
<i>Effectifs pourvus en moyenne annuelle (hors emplois aidé)</i>	2 935	2 910	2 853	2 807	2 786
Écart	1 090	1 117	1 141	1 240	269

Source : chambre régionale des comptes d'après comptes administratifs et fichiers des bulletins de salaire

En 2018, 365 emplois du tableau des emplois de Saint-Denis n'avaient pas été budgétés en contradiction avec le second alinéa de l'article 34 de la loi précitée. Par délibération du 7 février 2019, la commune a mis à jour le tableau des emplois et le nombre de postes vacants s'est réduit à 37 ; elle a toutefois maintenu la mention d'un seul grade pour chaque emploi. La fiabilité du tableau demeure insuffisante en l'absence d'une tenue nominative par emploi des affectations.

La chambre recommande de tenir un tableau des emplois selon les dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-53 précitée avec pour chaque emploi l'ensemble des grades possibles. Une tenue nominative des postes occupés permettrait d'en garantir la fiabilité.

2.2 Les recrutements

2.2.1 Le recrutement des fonctionnaires

En application du statut général de la fonction publique, les emplois permanents des collectivités territoriales ont vocation à être occupés par des fonctionnaires. Comme la plupart des communes de La Réunion, Saint-Denis en recrute peu : quatre en 2014, six en 2015, deux en 2016 et huit en 2017. Ils représentent moins de 4 % des recrutements. À titre de comparaison, 35 fonctionnaires ont quitté la commune en 2016 suite à une mutation ou pour prendre leur retraite et 28 en 2017. La commune recrute en revanche de nombreux contractuels : ils représentent 96 % des recrutements. La commune justifie cette pratique en raison de l'absence de compensation financière par l'État de la majoration et de l'indexation de traitement ainsi que par l'obligation récente, et postérieure à sa décision, de respecter son contrat financier avec l'État fixant à 1,15 % le taux d'évolution annuel maximum de ses dépenses réelles de fonctionnement¹⁹.

Le contrôle des procédures de recrutement des vingt fonctionnaires entre 2014 et 2017 a mis en évidence des modalités particulières de décision de la part du maire et de son cabinet.

¹⁹ Voir Rapport d'observations définitives sur la commune de Saint-Denis, cahier n° 1 « la situation financière et les investissements », chapitre 1.2.2 « Les dépenses de fonctionnement », 26 mars 2019.

Les décisions de recrutement, qui ne reposent que rarement sur une identification préalable des besoins accompagnée d'une fiche de poste, ne s'appuient pas sur une sélection parmi plusieurs candidats à partir de critères préalablement définis. La régularité de plusieurs procédures est contestable juridiquement. La chambre relevait dans son précédent rapport que le cabinet les dirigeait et choisissait le candidat retenu indépendamment de la réglementation applicable. Cette pratique se poursuit. La direction des ressources humaines est dépossédée de toute initiative et exécute des décisions dont elle devrait être à l'origine.

Les nominations des cadres relèvent d'une décision discrétionnaire de l'autorité investie du pouvoir de nomination, non sur une procédure de sélection après diffusion d'une fiche de poste définissant des compétences attendues. Un processus de sélection adéquat parmi les agents disposant des qualifications requises permettrait d'identifier les compétences et les souhaits professionnels des cadres tout en leur proposant des perspectives d'évolution de carrière. La diffusion systématique des fiches de poste sur un intranet participerait, outre d'une transparence accrue, d'un travail de définition des missions des services.

Cette situation se retrouve également pour des fonctionnaires à des niveaux d'encadrement intermédiaire (catégorie B) ou d'exécution (catégorie C) recrutés sans qu'un besoin ait été préalablement identifié, ni que des entretiens de sélection aient été organisés. À titre d'exemple, un candidat a été reçu par la directrice générale adjointe chargée de l'entreprise municipale le jour même de sa candidature en mai 2017. Le maire avait déjà validé le recrutement et trois postes vacants lui ont été proposés. Après une déclaration de vacance d'emploi en juillet au centre de gestion, l'intéressé a été recruté par voie de mutation en tant qu'animateur territorial en septembre. La commune n'a publié aucune offre d'emploi et n'a pas réuni de jury de sélection. Le dossier de l'agent ne semblait pas présenter de compétence conduisant au recrutement de l'intéressé sur le poste. Un autre fonctionnaire a été recruté suite à une demande du cabinet du maire en janvier 2015. La vacance d'emploi a été déclarée le 10 février pour un poste à pourvoir le 16 février. L'arrête de nomination est postérieur d'un mois, 13 mars 2015, à la mutation en date du 15 février.

Les recrutements peuvent résulter de candidature spontanée dont la direction des ressources humaines a été préalablement informée. À titre d'exemple, un candidat a sollicité une demande d'intégration au sein de la collectivité en février 2016. La directrice des ressources humaines était informée qu'il s'agissait d'un souhait du cabinet ; l'agent devait être affecté adjoint dans une mairie annexe. Le poste a été déclaré vacant au centre de gestion de la fonction publique territoriale le jour même où l'accord sur le recrutement a été donné. Aucune offre d'emploi n'a été publiée ; aucun jury de sélection n'a été réuni. L'expérience professionnelle de l'intéressé ne présente aucun lien avec le poste. En disponibilité de la fonction publique d'État et précédemment en fonctions dans un parti politique, il a été intégré par arrêté du 19 avril 2016 à compter du 21 mars, soit avec un effet rétroactif d'un mois. La chambre relève l'inadéquation de l'expérience de l'agent avec l'emploi pourvu ; la procédure de recrutement présente également un risque d'irrégularité au regard en particulier du délai entre la date de candidature et la décision de recruter²⁰. Un recrutement après candidature spontanée a également été effectué malgré les avis réservés de la direction des ressources humaines et du directeur général des services.

Trois agents, précédemment agents contractuels de la ville, sont devenus fonctionnaires suite à la réussite à un concours. Dans deux cas, leur recrutement initial en tant qu'agent

²⁰ Cf. CE, 16 juin 1997, n° 149088, n° 157666.

contractuel avait conduit à écarter des fonctionnaires qui disposaient des compétences attendues en contradiction avec les articles 3-2 et 3-3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. Dans le premier cas, une note interne précise que la candidature fait l'objet d'une recommandation du maire et que des entretiens « pour la forme » devront toutefois être réalisés afin de respecter la procédure de recrutement. La commune a écarté la candidature d'un fonctionnaire disposant du grade attendu et le mieux classé lors du jury de sélection mais résidant en métropole. Dans le second cas, pour le recrutement d'un ingénieur (catégorie A), un fonctionnaire sélectionné lors des jurys de sélection n'a pas été retenu. L'agent contractuel recruté est devenu lauréat d'un concours de technicien territorial (catégorie B) et a été nommé fonctionnaire stagiaire malgré les réserves de l'encadrement. Sa rémunération antérieure correspondant à celle d'un cadre (catégorie A) a été maintenue.

Les recrutements de fonctionnaires semblent résulter pour quelques-uns d'entre eux d'une logique de rapprochement géographique. Tel est le cas d'un enseignant de musique en métropole ayant adressé une candidature spontanée en motivant sa demande par son origine dionysienne et le décès récent d'un proche. La collectivité n'a ni publié une offre d'emploi ni réuni un jury de sélection. Un agent d'exécution (catégorie C) à la ville de Paris, a été recruté en février 2014 sur deux postes successifs d'encadrement. Les fonctions exercées par l'agent ne correspondent aucunement à son grade.

2.2.2 Le recrutement et la carrière des contractuels

Dans son précédent rapport, la chambre avait relevé que la commune contournait la règle dérogatoire de recrutement par voie contractuelle. La commune s'était engagée à mieux définir et anticiper ses besoins et à mettre en œuvre des procédures de recrutement adaptées et sécurisées. La pratique antérieure demeure avec des décisions individuelles de recrutement discrétionnaires et la pérennisation d'un déroulement de carrière pour les agents non titulaires. À titre d'exemple, seulement 16 des 398 agents en fonctions dans les écoles en tant qu'agent polyvalent ou agent spécialisé des écoles maternelles sont des fonctionnaires alors qu'il existe un cadre d'emploi de fonctionnaires.

2.2.2.1 Le recrutement initial à durée déterminée

De 2014 à 2017, 1 075 contrats à durée déterminée (CDD) concernant 515 agents ont été signés, soit une moyenne de plus de deux contrats par agent concerné.

Comme pour les fonctionnaires, les recrutements sont décidés par l'autorité municipale indépendamment du cadre légal et, le plus souvent, de la nécessité de rechercher parmi plusieurs candidats les meilleures compétences. Sur 30 dossiers d'agents contractuels contrôlés, dans 21 cas, aucune autre candidature n'avait été reçue en l'absence de publication d'offre d'emploi. Dans 22 cas, les recrutements ont été décidés sans jury de sélection. Faute d'anticipation au moyen d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences fiable, la commune dit effectuer ses recrutements dans des délais contraints.

À titre d'exemple, pour un poste d'agent polyvalent dans un gymnase, l'adjoint au maire en charge des ressources humaines a sollicité un élu référent de quartier qui a transmis plusieurs noms. Un candidat a été retenu par l'adjoint au maire en charge des ressources humaines qui a transmis ses coordonnées aux services pour son recrutement. Dans un bassin d'emploi marqué par des tensions sur le marché du travail, la chambre relève que l'absence de publication

systematique d'offres d'emploi peut constituer un frein à la transparence de l'action publique, à l'accès à l'emploi et à la mobilité professionnelle.

Dans les quelques cas où des offres d'emploi ont été publiées, il s'agissait soit de compétences spécifiques soit, à deux reprises, de postes de cadre intermédiaire. Ces derniers recrutements ont conduit à retenir des personnes proches du maire ; dans un de ces cas, les services n'ont pas été en mesure de transmettre le procès-verbal de jury de sélection. La commune s'est engagée à définir de nouvelles procédures de recrutement notamment en recueillant les candidatures avec Pôle emploi et en réunissant systématiquement une commission de sélection.

Les cas de recours au contrat à durée déterminée autorisés par la loi

Par exception au principe du recrutement des fonctionnaires dans la fonction publique territoriale, les collectivités peuvent recruter des agents contractuels. La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale encadre ces recrutements en retenant notamment les motifs suivants :

- Article 3. 1° : pour répondre à un accroissement temporaire d'activité pour une durée maximale de 12 mois pendant une même période de 18 mois ;
- Article 3. 2° : pour répondre à un accroissement saisonnier d'activité pour une durée maximale de 6 mois pendant une même période de 12 mois ;
- Article 3-1 : pour assurer le remplacement temporaire d'agents fonctionnaires ou contractuels dans la limite de la durée de l'absence de l'agent à remplacer ;
- Article 3-2 : pour faire face à une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire pour une durée n'excédant pas un an, renouvelable une fois.
- Article 3-3 : pour les emplois de cadres, notamment lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la loi.

La commune ne justifie pas de ces motifs pour opérer ses recrutements.

Ceux motivés par des accroissements temporaires d'activité, soit 44 contrats dans l'échantillon des 30 agents, présentent des risques juridiques. Une consultation juridique sollicitée par la commune en mars 2017 les a confirmés. La durée des contrats successifs indique qu'il ne s'agit pas de fonctions temporaires mais permanentes, tel un agent recruté pendant une période continue de plus de 43 mois de novembre 2013 à juin 2016 par le biais de huit contrats successifs, un autre qui avait travaillé 33 mois sur les 36 mois précédant le dernier renouvellement de son contrat en août 2017 ou d'un agent qui a travaillé 30 mois sur 36 depuis février 2015 au sein de la direction du projet éducatif global.

Plusieurs contrats retiennent également le motif d'un accroissement temporaire d'activité afin de permettre à la ville d'effectuer la déclaration de vacance de poste obligatoire notamment lors d'un recrutement pour vacance temporaire d'un poste dans l'attente du

recrutement d'un fonctionnaire. Dans certains cas, des notes internes le mentionnent explicitement. Cette situation fausse les motifs de leur recrutement : il ne s'agit pas d'un accroissement temporaire d'activité ponctuel et exceptionnel mais du délai incompressible nécessaire à la déclaration de vacance d'emploi au centre de gestion.

Des agents sont fréquemment recrutés au motif de la vacance temporaire d'un poste dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire, au nombre de 37 contrats dans l'échantillon contrôlé. Sur ce motif, un agent a par exemple été recruté en février 2015 dans une médiathèque et son contrat a été renouvelé en août 2015, en septembre 2016 et septembre 2017. Lors des deux derniers renouvellements des contrats, il ne s'agissait pas d'une vacance temporaire d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire puisque l'agent remplacé avait été radié des effectifs en juin 2016. Il en est de même d'un recrutement initial de vacataire en septembre 2014 bénéficiaire de trois contrats successifs d'une année à compter de novembre 2015. Dès 2015, il ne s'agissait pas d'une vacance temporaire d'emploi puisqu'une note interne signalait que six éducateurs sportifs avaient quitté leurs fonctions au cours de l'année. La même note précise que le contrat initial sur le fondement d'un accroissement temporaire d'activité vise uniquement à permettre la publication de la vacance d'emploi. Dans ces deux situations, la durée totale des fonctions de l'agent atteignait la durée maximale de deux ans prévue par la loi.

Dans aucun de ces cas, la collectivité ne peut justifier de la recherche d'un fonctionnaire. Le recours à une succession de CDD pour des motifs particuliers met les agents dans une situation instable jusqu'à l'obtention d'un contrat à durée indéterminée (CDI).

La commune recrute enfin des cadres en recourant à des CDD sur le fondement de l'article 3-3 de la loi n° 84-53 précitée. La condition fixée par la loi de l'impossibilité de recruter un fonctionnaire n'est pas respectée faute d'une recherche effective de candidatures. Les déclarations de vacances d'emploi au centre de gestion ne permettent pas aux candidats éventuels d'accéder à une fiche de poste et de connaître les modalités de recrutement ; celles-ci ne sont pas précisées également sur le site internet municipal. Les contrats prévoient que les agents se présenteront aux concours de la fonction publique ; aucune vérification n'est réalisée quant au respect de cet engagement.

2.2.2.2 Le passage en contrat à durée indéterminée

L'article 3-4 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale encadre le recours aux CDI dans la fonction publique. Celui-ci n'est possible qu'au terme de six années de CDD et dans des cas précis, notamment dans les communes de plus de 2 000 habitants, lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes et pour les emplois de cadre, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique avait également ouvert la possibilité de transformer des CDD en CDI avec la condition de justifier d'une durée de services publics effectifs d'au moins six ans au cours des huit années précédant la publication de cette loi.

Ces règles ne sont pas respectées. La commune retient, pour des agents donnant satisfaction à l'administration municipale et affecté sur un poste permanent, deux années d'ancienneté de manière continue ou discontinue avec des périodes d'interruption n'excédant pas six mois. Elle justifie cette durée par l'impossibilité de renouveler en CDD à l'issue de deux

premières années de service les agents recrutés sur le fondement de l'article 3-2 de la loi n° 84-53 précité et la nécessité d'assurer la continuité du service. Les agents recrutés en CDI bénéficient d'une progression de leur rémunération identique à celle des fonctionnaires. Ce choix de la commune n'est pas prévu par le statut général de la fonction publique. Un projet de fiche de procédure relative aux titularisations corrige certaines irrégularités en écartant notamment les cadres de ce dispositif.

De 2014 à 2017, 78 CDI ont été signés : 19 concernant des cadres, 45 des agents d'encadrement intermédiaires et 14 des agents d'exécution. Jusqu'en 2016, le conseil municipal autorisait le maire à résorber l'emploi précaire alimenté par la multiplication des contrats à durée déterminée en transformant des contrats en CDI. La délibération du 25 juin 2016, par exemple, qui concerne neuf cadres intermédiaires (catégorie B) et 35 agents d'exécution (catégorie C) a été annulée pour défaut de base légale par le juge administratif le 8 janvier 2019. Alors que la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 modifiée relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique aurait permis à la commune pendant la même période de résorber l'emploi précaire conformément à l'objectif affiché, celle-ci n'y a pas recouru. En 2017, la démarche s'est poursuivie sans délibération préalable. 34 agents ont bénéficié d'un CDI. Le courrier informant les personnes concernées mentionne qu'il s'agit d'un avantage facultatif laissé à l'appréciation de l'autorité territoriale. Ces contrats et les décisions correspondantes n'ont aucune base légale. 60 agents pourraient bénéficier d'une mesure identique en 2018. En février 2018, le représentant de l'État a formulé des observations ; cette demande a suspendu les délais qui lui sont impartis pour déférer les décisions du maire au tribunal administratif.

Malgré les règles internes de la commune, des agents apportant satisfaction n'ont bénéficié d'un CDI qu'après une période plus longue que les deux ans initialement prévus. Un agent a par exemple été recruté par le biais de 16 CDD depuis 2013 pour diverses fonctions. En janvier 2018, il a bénéficié d'un CDI. Ce processus de sélection pour accéder à un emploi permanent dans la commune est contestable.

L'égal accès de tous aux emplois publics est un principe résultant de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il est le fondement du principe de recrutement par concours et l'organisation des carrières des fonctionnaires. La chambre appelle au strict respect des articles précités de la loi n° 84-53 encadrant le recrutement de contractuels.

2.2.2.3 La titularisation

Les décrets n° 2006-1690, 2006-1691 et 2006-1693 du 22 décembre 2006 portant statut particulier des cadres d'emplois des adjoints administratifs territoriaux, des adjoints techniques territoriaux et des adjoints territoriaux d'animation autorisent le recrutement sans concours à ces différents grades correspondant à des fonctions d'exécution. Le recrutement sans concours permet aux communes de répondre à des besoins permanents tout en s'assurant des compétences des agents nommés initialement stagiaires.

À Saint-Denis, la titularisation permet aux agents de la ville de bénéficier de la majoration et de l'indexation de traitement ; les modalités de calcul des droits à la retraite peuvent également être plus avantageuses. À l'inverse, la multiplication des CDD et le recrutement en CDI à l'issue d'une période de deux ans visent à limiter le coût de la majoration et de l'indexation de traitement.

La commune procède chaque année à la titularisation d'une trentaine d'agents d'exécution sur cette base légale. Plus de 1 350 agents remplissent les conditions d'ancienneté et de qualité professionnelle retenue par la commune. En 2017, la procédure déterminée en interne reposait sur une liste de propositions par la direction générale des services de 90 agents réunissant des conditions de 10 ans d'ancienneté et d'une qualité professionnelle reconnue et attestée. Aucun compte-rendu n'a permis de vérifier les conditions de sélection des 30 agents retenus après réunion du maire, de son premier adjoint et de la direction générale des services.

L'organisation des recrutements est une mission obéissant à des règles statutaires précises qu'une direction des ressources humaines est mieux à même de maîtriser que le cabinet du maire. La chambre recommande de mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences confiées à la direction des ressources humaines.

2.3 Les rémunérations

2.3.1 Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a instauré un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ce dispositif concernait initialement l'ensemble des fonctionnaires de l'État. En application de l'article 88 modifié de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, il revient aux organes délibérants des collectivités territoriales de substituer ce nouveau régime indemnitaire aux régimes antérieurs. Le dispositif s'applique ainsi pour la majorité des fonctionnaires depuis le 1^{er} janvier 2017. Toutefois, lors de la première application du dispositif dans une collectivité, celle-ci peut décider du maintien, à titre individuel, du montant du régime indemnitaire antérieur jusqu'au prochain changement de fonctions.

En décembre 2016, le conseil municipal a décidé la mise en œuvre du RIFSEEP à compter du 1^{er} janvier 2017 pour les fonctionnaires et les agents en contrat à durée indéterminée ; un arrêté individuel doit fixer le montant de l'indemnité versée aux agents. Selon le rapport de présentation de la délibération, les objectifs poursuivis sont, à court terme, de lier davantage le régime indemnitaire aux fonctions occupées afin de reconnaître et d'encourager les prises de responsabilités et, à moyen terme, de relier de manière plus formalisée la part de régime indemnitaire liée à l'engagement professionnel avec l'entretien professionnel.

La transposition du nouveau régime indemnitaire nécessite une cotation des emplois selon les fonctions d'encadrement, la technicité et les sujétions particulières de chaque poste. Saint-Denis a initié en interne ce travail sans l'achever ; le recrutement récent d'un agent pourrait permettre selon la commune d'y parvenir à la fin du premier trimestre 2019. Le conseil municipal ayant décidé de maintenir, à titre individuel, le montant des primes versées antérieurement, les indemnités de fonctions, de sujétions et d'expertise perçues par les agents sont l'exacte reprise de leurs indemnités antérieures. En dépit des objectifs affichés, le nouveau régime indemnitaire n'a pas conduit près de deux ans après son adoption à lier davantage les primes des agents aux fonctions occupées.

Les indemnités actuelles mettent en évidence des disparités importantes dans le traitement des agents. S'il ne peut exister d'automatisme dans l'attribution d'un régime indemnitaire, les disparités s'expliquent par les modalités de recrutement initiales et la renégociation fréquente des rémunérations plutôt que par des critères objectifs et transparents liés aux spécificités des postes occupés et à la manière de servir. Dans les emplois de la filière administrative par exemple, les indemnités des 31 fonctionnaires occupant des postes d'encadrement de service varient de 200 € à 1 360 € mensuel ; celles des 28 fonctionnaires occupant des postes nécessitant une expertise ou une compétence spécifique varient de 0 € à 530 €. Les indemnités des 73 fonctionnaires occupant des postes d'exécution sans sujétion particulière varient de 0 à 600 €. Les disparités entre les agents contractuels peuvent résulter des fragilités de leur contrat. 113 agents contractuels cadres ou cadres intermédiaires ne bénéficient ainsi d'aucun régime indemnitaire en contradiction avec les délibérations prises par le conseil municipal et leur propre contrat de travail. Ces situations qui présentent des risques juridiques et financiers peuvent freiner le dialogue social.

La commune fait face à la difficulté de concilier une stabilité globale du coût du régime indemnitaire avec un rapprochement des montants versés pour des fonctions comparables. La chambre recommande de mettre en place le nouveau régime indemnitaire en tenant compte du contexte financier contraint de la commune.

2.3.2 L'absence d'arrêtés individuels de fixation du régime indemnitaire

En application de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, l'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans les limites définies par délibération du conseil municipal, le taux individuel applicable au calcul des indemnités perçues par chaque fonctionnaire.

Jusqu'au contrôle de la chambre, il n'existait aucun arrêté individuel pour les agents de la commune de Saint-Denis déterminant les taux applicables au calcul des indemnités. La chambre en a rappelé l'obligation²¹. Des arrêtés individuels sont désormais pris lors du recrutement de nouveaux agents ; la commune s'est engagée à généraliser ces arrêtés lors de la finalisation de la mise en place du RIFSEEP. En l'absence d'arrêtés systématiques, la commune s'expose à des risques juridiques.

Cette situation entraîne des dérives en l'absence de documents de référence justifiant du montant des indemnités individuelles des agents. Des agents du service des ressources humaines ont la charge d'appliquer le régime indemnitaire et de contrôler les opérations de paie. Au cours de l'exercice 2017, plusieurs agents, fonctionnaires ou contractuels, ont vu le montant de leur indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise évoluer. La commune n'a pas été en mesure de transmettre de documents formalisant des décisions en ce sens signalant des défaillances dans le contrôle interne de la direction. Les services ont justifié a posteriori ces surcroûts mensuels de rémunérations de l'ordre de 200 € à 600 € pour au moins 17 agents, soit un montant total de plus de 15 000 €, par des surcharges temporaires de travail. Ils se sont

²¹ CE, 10 mars 2017, n° 303814, commune de Sète contre syndicat CGT : les arrêtés individuels sont au nombre des arrêtés municipaux dont la communication peut être obtenue sur le fondement de l'article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales.

engagés à ne plus modifier de manière ponctuelle l'indemnité forfaitaire de fonctions, de sujétions et d'expertise.

L'ensemble des indemnités octroyées sans arrêté constitue des indus. Au regard de la situation des agents de la direction des ressources humaines, la chambre invite l'ordonnateur à demander le remboursement des montants d'indemnités perçus au-delà du régime habituel par les agents de ce service. En application de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, les sommes versées au titre de décisions créatrices de droits irrégulières peuvent être réclamées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné.

2.3.3 La grille indiciaire et le complément de rémunération des non-titulaires

L'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée dispose que les agents contractuels sont susceptibles de voir leur rémunération évoluer au sein de la collectivité territoriale qui les emploie selon une périodicité minimale de trois ans en application du décret d'application n° 88-145 du 15 février 1988.

Comme l'avait déjà constaté la chambre, les agents contractuels à durée indéterminée d'exécution bénéficient d'un avancement de grade et d'échelon tout au long de leur carrière. Selon la commune, cette mesure serait cohérente avec le choix de recruter des agents contractuels sur des emplois permanents. Le conseil d'État a toutefois confirmé qu'un tel système de carrière est réservé aux fonctionnaires²² ; il a rappelé qu'un agent ne pouvait prétendre à la mise en œuvre des stipulations illégales de son contrat lorsque tel est le cas comme à Saint-Denis²³. La rémunération des agents contractuels selon un principe de carrière présente un risque d'illégalité ; la chambre appelle au respect des conditions prévues par l'article 136 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 s'agissant des rémunérations des agents contractuels.

Par délibération du 12 novembre 2008, la commune a révisé le régime indemnitaire des agents contractuels à durée indéterminée afin de leur faire bénéficier d'une prime de cherté de la vie. Cette délibération a été considérée illégale par décision de la cour administrative d'appel de Bordeaux le 25 février 2016 entrée en force de chose jugée. La commune a donc mis en œuvre au bénéfice des agents non-titulaires un système de rémunération non prévu par la réglementation pendant huit ans. Elle a révisé les modalités de versement de cette prime en juin 2016 et depuis 2017, l'indemnité forfaitaire, de sujétions et d'expertise intègre la prime de cherté de la vie.

Dans une série de décisions depuis 2016, la juridiction administrative a considéré que les rémunérations des agents contractuels de la commune ne comportaient pas de majoration de traitement liée à l'affectation de l'agent dans un département d'outre-mer en l'absence de base légale. Elle a considéré que la commune faisait une inexacte application des dispositions de l'article 6-1 du décret du 30 décembre 1987 portant organisation des carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie C qui encadre les modalités de calcul du traitement des

²² Conseil d'État, Préfet de la Martinique contre commune du Robert, 30 juin 1993, n° 120658, 129984 et 129985.

²³ Conseil d'État, Mme D., 30 mai 2012, n°343038.

agents titularisés dans le cadre d'emploi de la fonction publique territoriale. Au total, elle a été condamnée à verser plus de 76 000 € de provisions aux agents titularisés concernés. Les agents nommés fonctionnaires bénéficient ainsi de l'addition de la prime de cherté de la vie, irrégulière, et de la majoration de traitement, soit une rémunération supérieure de plus de 60 % à celle versée à des agents exerçant des fonctions équivalentes en métropole jusqu'à la fin de leur carrière. Cette situation entraîne des écarts élevés de rémunération entre les agents selon qu'ils soient agents contractuels à durée déterminée, agents contractuels à durée indéterminée, fonctionnaires, fonctionnaires précédemment agents contractuels à durée indéterminée.

2.3.4 Les heures supplémentaires et complémentaires

Les heures supplémentaires sont les heures réalisées au-delà du service normal par un agent à temps complet ou à temps partiel²⁴; les heures complémentaires sont celles réalisées au-delà de son service par un agent à temps non-complet²⁵. Les heures supplémentaires et les heures complémentaires reposent sur des régimes de rémunération différents.

En application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires²⁶, le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est subordonné à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires ou complémentaires accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10.

Les heures supplémentaires et complémentaires réalisées sont en diminution de 28,4 % entre 2014 et 2017 ; leur coût diminue moins fortement de 21,5 %.

Tableau n° 2 : Évolution des heures supplémentaires de 2014 à 2017

	2014	2015	2016	2017
<i>heures supplémentaires et complémentaires dans les écoles</i>				
<i>nombre d'heures</i>	64 812	61 125	55 515	55 118
<i>Coût</i>	929 762 €	951 104 €	755 076 €	892 693 €
<i>heures supplémentaires et complémentaires dans les autres services</i>				
<i>nombre d'heures</i>	64 685	43 814	39 669	37 639
<i>Coût</i>	1 470 117 €	1 052 613	895 864 €	990 220 €
<i>total</i>				

²⁴ Temps partiel : temps de travail choisi par l'agent sur une période définie.

²⁵ Emploi à temps non-complet : se caractérise par une durée hebdomadaire d'emploi inférieure à 35 h.

²⁶ Rendues applicables à la fonction publique territoriale par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

	2014	2015	2016	2017
nombre d'heures	129 497	104 939	95 184	92 757
Coût	2 399 879 €	2 003 717 €	1 650 940 €	1 882 913 €

Source : commune de Saint-Denis

Pour diminuer leur coût, la commune dispose de marges de manœuvre identifiées en février 2017 par l'audit interne des heures de travail du personnel affecté dans les écoles et restaurants scolaires. Alors qu'environ 64 000 heures rémunérées n'avaient pas été travaillées en 2015, les heures supplémentaires et complémentaires rémunérées étaient d'environ 55 000 ; elles sont payées sans contrôle du temps de travail. Certains agents à temps non-complet ne bénéficient d'aucune période de congé mais perçoivent une prime correspondant à 10 % de leur traitement au titre des congés payés non pris, ce que n'autorise pas le statut général de la fonction publique. Le coût des heures supplémentaires et complémentaires reste élevé en 2017.

Dans le cadre de la préparation d'un règlement intérieur du temps de travail, la chambre invite à la mise en place d'un contrôle automatisé de la présence des agents sur leur lieu de travail en application du décret n° 2002-60 précité.

CONCLUSION

La commune n'applique pas le statut général de la fonction publique en recrutant des contractuels à durée déterminée comme la chambre l'a déjà mentionné dans ses précédents rapports. Cette situation résulte du coût que représenterait la titularisation de l'ensemble des agents réunissant les conditions en raison de la majoration et de l'indexation de traitement attribués aux seuls fonctionnaires.

La collectivité dispose de marges de manœuvre pour respecter ses obligations lors des procédures de recrutement. L'organisation des services et celle du temps de travail n'apparaît pas optimale. L'octroi de mer permet à la commune de bénéficier de recettes de fonctionnement supérieures à la moyenne des communes comparables amoindrissant le poids de la majoration et de l'indexation de traitement des fonctionnaires. L'instauration du RIFSEEP serait l'occasion de définir avec davantage de clarté les modalités de rémunération des agents.

3 L'ORGANISATION DES ACHATS

La chambre a procédé à la vérification de 36 procédures d'achats passées entre 2014 et 2017. L'échantillon a été composé de telle sorte à réunir 23 procédures formalisées et 13 procédures adaptées. La procédure d'achat de denrées alimentaires pour la restauration scolaire a été retenue en raison de son enjeu financier. La répétition de marchés pour des services de sécurité a conduit à analyser les raisons de leur multiplication. Six marchés de travaux et 30 marchés de fournitures et services, dont un accord-cadre, composent l'échantillon.

Tableau n° 3 : Synthèse de l'échantillon des procédures contrôlées (2014 à 2017)

	Montant total des achats	Nombre de procédures
<i>Fournitures courantes et services</i>	35,6 M€	30
<i>Travaux</i>	22,1 M€	6
<i>Procédures formalisées</i>	52 M€	23
<i>Procédures adaptées</i>	5,7 M€	13
Total	57,7 M€	36

Source : chambre régionale des comptes d'après liste des marchés de la commune.

3.1 Les règles internes

3.1.1 Le règlement intérieur de la commande publique

La commune dispose d'un règlement intérieur de la commande publique élaboré en 2012. Depuis sa diffusion dans les services, seules deux notes ont été adressées aux services en 2014 et en 2016, principalement à des fins d'information quant aux seuils des procédures formalisées et de l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions réglementaires. Ces notes n'effectuent pas de mise à jour du règlement intérieur. Lors d'un contrôle sur place, des agents en charge d'achats inférieurs au seuil de 15 000 € n'avaient pas connaissance et accès au règlement intérieur. La mise en place d'un intranet entre les services de la commune en faciliterait la diffusion.

Le règlement intérieur est obsolète en l'absence de prise en compte des changements réglementaires intervenus en 2015 et 2016²⁷. Le plafond indiqué pour le recours à la procédure des marchés passés sans publicité ni mise en concurrence, 15 000 € HT, n'a pas été modifié au vu du relèvement du seuil à 25 000 € HT en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2015. La commune déclare maintenir un seuil de 15 000 € afin de renforcer ses propres obligations ; toutefois elle n'est pas en mesure d'effectuer une computation lui permettant de respecter ce seuil. Le règlement ne mentionne aucune obligation en matière de dématérialisation, telle l'obligation de mettre à disposition sur le profil d'acheteur de la commune les documents de la consultation pour tous les marchés supérieurs à 25 000 € HT en application de l'article 39 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016. La commune a déclaré avoir adapté son organisation afin de respecter cette obligation.

²⁷ Ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatifs aux marchés publics.

D'autres règles propres à la commune comme la stratégie du bon achat pour développer le territoire par la commande publique signée en 2013, n'ont pas été intégrées dans le règlement intérieur. La commission spécifique pour le choix d'un prestataire lors des procédures adaptées en matière de travaux et d'un montant compris entre 200 000 € HT et 1 M€ HT n'a pas été installée.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune à donner suite à sa recommandation d'élaborer un règlement intérieur conforme au décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, de le tenir à jour régulièrement et de le diffuser au sein des services.

3.1.2 La direction de la commande publique

La commune ne dispose pas d'un organigramme fonctionnel précisant les responsabilités de la direction de la commande publique et des directions gestionnaires à chaque étape des procédures et au cours de l'exécution des marchés. Selon le règlement intérieur de la commande publique et la pratique observée, la direction de la commande publique a pour mission de définir la stratégie d'achat à mettre en œuvre par la commune ; cette stratégie d'achat n'est toutefois pas formalisée dans un document partagé entre l'ensemble des services. La direction de la commande publique recense les besoins de la ville devant faire l'objet d'une procédure formalisée, notamment à partir de l'analyse du budget primitif et des échanges réguliers avec les directions. Elle ne procède pas à une vérification du respect des seuils pour des achats similaires à partir des données de l'exécution budgétaire. La commune s'est engagée à définir de nouveaux processus, telle la mise à jour de sa nomenclature, permettant d'assurer la traçabilité et l'efficacité des procédures.

Pour les achats unitaires supérieurs à 50 000 € en matière de fournitures et services et 90 000 € en matière de travaux, la direction de la commande publique prend en charge en liaison avec les services gestionnaires la publicité de la procédure, la rédaction des pièces du dossier de consultation des entreprises, la notification du marché et l'information des candidats non retenus. Elle n'intervient pas dans la phase d'exécution des marchés qui relève uniquement des services gestionnaires.

Le règlement prévoit l'information de la direction de la commande publique pour les achats d'un montant inférieur à 50 000 € en matière de fournitures et services et 90 000 € en matière de travaux. La commune ne dispose pas en réalité d'une liste exhaustive de ses achats car les services ne sont pas organisés de telle sorte à respecter la procédure interne prévue. Le système de contrôle interne ne permet pas de garantir que la computation des seuils est respectée en cas d'achat dont la nature est homogène par des directions distinctes.

Les services procédant à un marché, à l'exception de la direction du protocole, sont tenus de justifier au conseiller municipal ayant reçu délégation de fonctions et de signature en matière de marchés leurs besoins lors d'une permanence hebdomadaire et à solliciter sa signature pour les pièces contractuelles correspondantes. Ce dernier, dont ce n'est pas la fonction, pourrait identifier l'ensemble des achats.

Le circuit de décision n'est pas optimal eu égard à l'absence de signature électronique, à la répartition des services sur plusieurs sites et à la disponibilité limitée de l' élu référent, une demi-journée ou une journée par semaine. En application des articles L. 2122-22 et 2122-19 du

code général des collectivités territoriales, le directeur général des services et ses adjoints pourraient recevoir une délégation de signature pour les marchés d'un faible montant afin de fluidifier le processus d'achat ; l'information préalable de la commande publique permettrait un contrôle de la computation des seuils.

3.1.3 Le respect des seuils de procédures

Le montant des achats au moyen d'une procédure formalisée s'élève à 4,3 M€ en travaux et 16,3 M€ en fournitures et services en moyenne par an entre 2014 et 2017. Les marchés passés selon une procédure adaptée d'un montant supérieur à 90 000 € en travaux et à 50 000 € en fournitures et services représentent respectivement un montant annuel moyen de 17,5 M€ et de 6,6 M€.

L'absence de référencement des achats inférieurs à ces seuils ne permet pas d'en connaître le montant exact. Il représente plusieurs millions d'euros selon des estimations réalisées à partir d'extractions du système d'information financière de la commune. Sur un échantillon comptable²⁸, ces dépenses atteignent 1,8 M€ en moyenne par an entre 2015 et 2017 sur 15,8 M€ de dépenses annuelles moyennes, soit 11,7 %. Parmi les dépenses du compte 625²⁹ (déplacements, missions et réceptions), 0,7 M€ de dépenses en moyenne par an sont réalisées au moyen d'une procédure adaptée sans référencement sur 0,9 M€ de dépenses, soit plus de 75 % de ces dépenses.

La définition des besoins annuels par nature homogène de prestations n'est réalisée que de manière partielle. L'organisation mise en place se caractérise par un fonctionnement cloisonné des directions acheteuses et conduit au fractionnement de certains besoins. Plusieurs catégories de prestations, dont les coûts annuels sont supérieurs aux seuils règlementaires de recours aux procédures adaptées ou formalisées, échappent ainsi aux obligations de publicité et de mise en concurrence qui devraient être appliquées par la commune comme le révèle l'analyse suivante des achats réalisés directement par certains services. Ces prestations font l'objet de commandes directes hors marché, alors que les montants annuels en jeu devraient impliquer l'utilisation d'une procédure adaptée ou formalisée³⁰.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune à donner suite à sa recommandation d'organiser la commande publique de telle sorte à disposer d'une connaissance exhaustive et référencée des achats. Cette organisation doit permettre de vérifier le respect des règles de calcul des seuils, d'identifier des prestations similaires devant faire l'objet d'un marché unique et de respecter les obligations de publication des données essentielles relatives aux marchés publics.

²⁸ Comptes 611, 61521, 61522, 61523, 6155 et 6156.

²⁹ Comptes 6251, 6256, 6257. Le compte 6255 n'est pas inclus mais représente un faible montant.

³⁰ En ce qui concerne les véhicules, la direction générale des services techniques a justifié ses pratiques d'achats sans publicité ni mise en concurrence par la nécessité de faire réaliser les réparations dans le réseau concessionnaire de la marque afin de conserver la garantie du constructeur, tout en précisant cependant que la préparation d'un marché était en cours pour 2018. Cette justification ne peut être retenue car, outre les concessionnaires, plusieurs garagistes locaux interviennent dans le respect du maintien de la garantie du constructeur.

3.2 Les achats hors marchés réalisés directement par les services

3.2.1 Méthodologie

Dans l'échantillon précédemment retenu, la proportion de mandats non rattachés à un marché est en augmentation ainsi que l'illustre le tableau suivant. Cette situation révèle des risques juridiques accrus et une moindre recherche de performance dans les procédures d'achat.

Tableau n° 4 : Dépenses hors marché de l'échantillon

<i>Exercices</i>	2015	2016	2017	Total
<i>Dépenses totales (a)</i>	19 120 752 €	16 257 276 €	14 610 298 €	49 988 326 €
<i>Dépenses hors marché (b)</i>	2 546 918 €	2 449 123 €	2 652 738 €	7 648 779 €
<i>Proportion (b)/(a)*100</i>	13,3 %	15,1 %	18,2 %	15,3 %

Source : Chambre régionale des comptes d'après le fichier des mandats fourni par la ville. L'échantillon est constitué des comptes 611, 6152, 6155, 6156 et 625.

Parmi l'ensemble des prestations qui sont représentées dans l'échantillon, la chambre a analysé les familles d'achats suivantes : nettoyage de toitures et de gouttières, réparation et maintenance des véhicules, acquisition de fleurs, repas, dépenses de traiteurs lors des réceptions et manifestations³¹.

3.2.2 La définition des besoins

Les prestations analysées peuvent relever soit d'une direction unique³², soit de plusieurs directions³³. Dans les deux cas, la définition des besoins annuels n'est pas réalisée pour ces catégories de biens et services. Cette absence de consolidation des besoins est contraire aux dispositions des articles 20 et 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ; elle contrevient également aux prescriptions du règlement intérieur de la commande publique³⁴.

Les seuils de procédure pour la passation des marchés ne sont pas respectés s'agissant des opérations récapitulées dans le tableau suivant.

³¹ Comptes 61522, 61551, 6257.

³² Le nettoyage des toitures et des gouttières : la direction technique et propreté de proximité.

³³ Par exemple pour les dépenses de traiteurs et l'acquisition de fleurs : service du protocole, mairies annexes et directions diverses.

³⁴ Chapitre 1 du titre II du règlement intérieur.

Tableau n° 5 : Exemple de prestations ayant fait l'objet de commande sans publicité ni mise en concurrence

Catégorie de prestations	2015		2016		2017	
	Dépenses exécutées	Procédure applicable	Dépenses exécutées	Procédure applicable	Dépenses exécutées	Procédure applicable
<i>Nettoyage de toitures et de gouttières</i>	130 091 €	Marché à procédure adaptée > 25 000 € HT	114 211 €	Marché à procédure adaptée > 25 000 € HT	175 978 €	Marché à procédure adaptée > 25 000 € HT
<i>Réparation et maintenance de véhicules</i>	144 115 €	Marché à procédure adaptée > 25 000 € HT	67 640 €	Marché à procédure adaptée > 25 000 € HT	113 917 €	Marché à procédure adaptée > 25 000 € HT
<i>Achats de fleurs</i>	38 060 €	Marché à procédure adaptée > 25 000 € HT	23 381 €	Marché sans publicité ni mise en concurrence < 25 000 € HT	26 274 €	Marché à procédure adaptée > 25 000 € HT
<i>Repas</i>	132 850 €	Marché à procédure adaptée > 25 000 € HT	132 297 €	Marché à procédure adaptée > 25 000 € HT	144 209 €	Marché à procédure adaptée > 25 000 € HT
<i>Traiteurs pour réceptions et manifestations</i>	214 552 €	Marché formalisé > 207 000 € HT	144 385 €	Marché à procédure adaptée > 25 000 € HT	214 729 €	Marché formalisé > 209 000 € HT

Source : Chambre régionale des comptes d'après le fichier des mandats fourni par la ville.

L'utilisation de procédures sans publicité ni mise en concurrence n'est pas conforme à la réglementation à l'exception des achats de fleurs en 2016. La commune aurait dû recourir soit à des procédures adaptées avec publicité soit à des procédures formalisées. Les prestations étant reconductibles, une contractualisation pluriannuelle implique le recours à une publicité dans un journal d'annonces légal, gage d'une mise en concurrence et d'une transparence accrues, à l'exception des achats de fleurs.

Le fractionnement irrégulier des commandes limite la capacité de la commune à maîtriser ses dépenses et à piloter sa politique d'achat. La multiplication des procédures sans publicité ni mise en concurrence pour répondre à des besoins homogènes ne permet pas à la ville de bénéficier d'économie d'échelle et de limiter ses charges administratives.

3.2.3 La mise en concurrence et le choix des prestataires

Le règlement intérieur retient des règles plus contraignantes que les prescriptions en matière de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Il prévoit par exemple pour tous les types de marchés et quel que soit leur montant une mise en concurrence des prestataires potentiels, au minimum par une étude comparative des prix sur la base de consultations par appels téléphoniques, fax, ou internet. Cette règle interne n'est le plus souvent pas respectée pour les achats réalisés directement par les services gestionnaires. Dans les cas où plusieurs offres auraient été sollicitées préalablement au choix de l'attributaire, la commune n'a pas été en mesure de transmettre les devis reçus dans le cadre de consultations. La traçabilité des procédures n'est pas satisfaisante.

Le règlement intérieur prévoit également la tenue d'un catalogue de fournisseurs de la commune. Aucun fichier centralisé n'existe. S'agissant par exemple des prestations de nettoyage de toitures et de gouttières, la constitution d'un catalogue d'entreprises intervenant dans ce secteur d'activité est empirique selon les contacts dont les services peuvent disposer et les sollicitations éventuelles d'entreprises. Cette situation ne favorise pas une mise en concurrence suffisante.

Des fiches internes de traçabilité des achats ayant pour objet de rendre compte de la consultation et du résultat de l'analyse des offres sont prévues par le règlement intérieur. Elles ne sont en réalité pas systématiquement réalisées. Les services n'opèrent pas non plus de vérification de la régularité de la situation des attributaires. De 2015 à 2017, des commandes de fleurs ont été passées pour plus de 50 000 € à un fournisseur ayant cessé son activité depuis le 1^{er} janvier 2011. Le choix des prestataires en ressort insuffisamment documenté.

Les achats passés directement par les services gestionnaires seraient motivés selon la collectivité par la souplesse qu'ils autorisent et par une optimisation de la ventilation de la commande publique au profit de l'ensemble du tissu économique du territoire. Tel est effectivement le cas s'agissant des réparations de véhicules et de nettoyage de toitures et de gouttières. Les prestations de traiteurs, de repas et d'achats de fleurs sont en revanche relativement concentrées auprès des mêmes prestataires. Plus de 43 % des commandes de réceptions et cocktails sont réparties entre deux des 52 fournisseurs de la ville sur la période ; 47 % des commandes de repas sont réparties entre trois des 85 fournisseurs de la ville ; trois fournisseurs concentrent 85 % des commandes de fleurs dont près de 59 % au seul profit du fournisseur radié du registre du commerce et des sociétés.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune à consolider ses besoins en application des articles 20 et 21 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics afin de respecter les seuils de mise en concurrence et de garantir la transparence de ces procédures.

3.3 Les procédures encadrées par la direction de la commande publique

3.3.1 La tenue des dossiers

Le règlement intérieur pose une durée de conservation de cinq ans pour les pièces des marchés. Cette prescription n'est pas conforme à l'article 108 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics selon lequel s'agissant des marchés de travaux, de maîtrise d'œuvre et de contrôle technique, les pièces constitutives doivent être conservées 10 ans à compter de la fin de l'exécution desdits marchés.

L'archivage des pièces est doublé d'une part à la direction de la commande publique, d'autre part dans la direction gestionnaire.

Les dossiers conservés à la direction de la commande publique contiennent les pièces principales des marchés qui ne font pas l'objet d'un classement rigoureux. Les marchés étant destinés à un archivage de cinq à dix ans en application de l'article 108 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016, les services pourraient utilement s'appuyer sur l'ordre de tri suivant, qu'il s'agisse des marchés passés en procédure adaptée ou en procédure formalisée : 1. Études préalables, 2. Publicité, 3. Réception et examen des offres, 4. Attribution et notification. La direction de la commande publique ne dispose d'aucune information relative à l'exécution des marchés bien que ces pièces aient également vocation à être conservées pendant une durée pouvant aller jusqu'à 10 ans.

La dématérialisation des marchés pourrait être l'occasion de revoir les conditions de tri et de conservation des pièces relatives aux marchés publics. La chambre prend acte de l'engagement d'une démarche d'amélioration de l'archivage des procédures en janvier 2019.

3.3.2 Les marchés de surveillance et de gardiennage

Saint-Denis contracte des marchés de service de surveillance et de gardiennage afin de sécuriser les manifestations ponctuelles de la ville ainsi que les marchés forains. En 2016, une procédure adaptée réalisée à la demande de la direction de la prévention et de la sécurité a conduit à la signature le 29 août 2016 d'un marché à bon de commande d'un montant annuel de 160 000 € maximum reconductible trois fois ; il prévoit une fourchette de volume horaire de gardiennage avec agent d'une part et maître-chien d'autre part. Ce marché vise à garder les manifestations organisées par plusieurs directions telles que celles des sports, du développement culturel, de la coordination des événementiels ou encore de la jeunesse. La même année, une procédure adaptée initiée par la direction de l'économie de proximité avait conduit à la signature le 26 février 2016 d'un marché de 25 014 € pour la surveillance et le gardiennage du marché des Camélias et d'un autre marché de 15 000 € pour des prestations ponctuelles sur différents sites. En 2016 également, la direction des espaces publics et de l'environnement a signé le 30 juin, après une procédure adaptée, un marché pour l'ouverture et la fermeture des parcs et jardins de la ville portant sur un montant de 16 603 €.

Les prestations de ces procédures peuvent être considérées comme similaires puisqu'il s'agit de sécuriser des biens ou des accès dans des espaces publics en recourant à la profession réglementée des activités privées de sécurité. Par souci d'efficacité, une procédure unique

aurait permis d'en limiter la multiplication³⁵. Ce choix avait été initialement opéré en 2016 avec l'organisation d'une seule procédure répartissant les services de surveillance et de gardiennage de la commune en cinq lots ; la sécurisation des accès aux parcs et jardins n'était toutefois pas intégrée.

La commune a été rapidement confrontée à la défaillance du titulaire du marché de surveillance et de gardiennage des manifestations ponctuelles en raison de la perte momentanée de son agrément de société de sécurité privée. La commune a résilié en décembre 2016 le marché par un courrier non daté ; l'absence de date aurait présenté un risque juridique en cas de contestation par le titulaire du marché de la résiliation. Afin de maintenir la sécurité des manifestations, le candidat classé en seconde position a été sollicité pour les besoins les plus urgents. Ce classement était toutefois entaché d'une erreur de calcul du critère technique : l'addition du total des points accordés au candidat classé en troisième position était de 9 alors que le rapport d'analyse des offres retient une note de 7,5. L'article 14 du cahier des clauses particulières du marché initial permettait à la commune de faire assurer les prestations aux frais du titulaire du marché, ce que la ville n'a pas mis en œuvre.

Jusqu'à la finalisation de nouveaux marchés en février 2018, la commune a recouru à une succession de marchés couvrant les besoins mensuels ou bimensuels, soit après consultation de plusieurs sociétés par la direction gestionnaire, soit après publication d'un avis d'appel public à la concurrence dans des journaux d'annonces légales. Un marché sur une période intermédiaire d'un semestre ou d'une année aurait présenté un avantage en termes de simplicité pour les services. Le recours à une clause de prestations similaires, autorisée par l'article 30 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, aurait également permis de simplifier le processus d'achat.

Une intervention transversale de la direction de la commande lors de la définition des besoins de chacune des directions aurait pu conduire plus tôt à la décision prise en 2016 d'une procédure d'achat unique couvrant l'ensemble des prestations de surveillance et de gardiennage ; la commune avait, par le passé, recouru à telle procédure. Le recours à une clause de prestations similaires aurait également été favorable à un achat plus efficient.

3.3.3 Le marché de denrées alimentaires pour la restauration scolaire

3.3.3.1 Le montant du marché

En octobre 2016 la commune de Saint-Denis a lancé un appel d'offres ouvert afin de renouveler le marché d'approvisionnement de ses restaurants scolaires en denrées alimentaires, le marché précédent arrivant à échéance le 31 décembre de la même année. L'appel d'offres a été réparti par type de denrées alimentaires en 56 lots. La procédure a été organisée en vue de la conclusion d'un accord-cadre avec bons de commande, sans minimum et sans maximum, tel que prévu par l'article 78 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics. L'absence de précision d'un maximum pourrait être discutée s'agissant d'un besoin récurrent et régulier pouvant être apprécié sur la base du nombre de rationnaires des cantines scolaires.

³⁵ L'article 28 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics autorise le recours à une procédure adaptée quelle que soit la valeur estimée du besoin en application de l'avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques (JORF n° 0074 du 27 mars 2016, NOR: EINM1608208V).

L'emploi de cette faculté est recommandé pour les hypothèses dans lesquelles le montant des besoins ne peut être évalué a priori. Elle aurait également présenté le double avantage de sécuriser la ville sur le plan financier, en plafonnant le montant de ses engagements, et d'informer clairement les candidats potentiels sur le niveau maximum de valorisation de leurs services. Après attribution des lots déclarés initialement infructueux ou sans suite, le marché porte sur un montant global de 3,9 M€ HT³⁶ soit un écart de 5,1 % par rapport au montant prévisionnel du marché estimé à 3,7 M€ HT mi-septembre 2016.

Les 56 lots de l'accord-cadre se répartissent entre 40 lots mono-attributaires et 16 lots multi-attributaires. Pour ces derniers, il est prévu de ventiler les commandes de la façon suivante : 70 % au prestataire classé en première position, 20 % au prestataire classé deuxième, et 10 % au prestataire classé troisième. Dans l'hypothèse où seuls deux candidats seraient classés, 70 % des commandes seraient adressées au prestataire le mieux noté et 30 % le seraient au second. Enfin dans le cas où une seule offre serait admise, le lot deviendrait mono-attributaire. Les tableaux de bord de suivi des marchés transmis pour 2017 et 2018 ne permettent pas de vérifier le pourcentage des commandes passées à chacun des titulaires. Le respect des règles de ventilation des commandes entre les multi-attributaires n'est pas démontré. La ville encourt un risque financier si un contentieux était engagé par un multi-attributaire lésé par une quote-part de commandes inférieure à ce qui devrait lui revenir.

3.3.3.2 Les critères de notation

Trois modalités de jugement des offres sont prévues par le règlement de consultation : pour la première (23 lots) le critère prix représente 100 % de la note ; pour la deuxième (23 lots) le critère prix représente 60 % de la note et le critère technique 40 % ; pour la troisième catégorie (10 lots) le critère prix représente 80 % de la note et le critère environnemental 20 %. L'application du critère prix apparaît prédominante dans l'évaluation des offres, au détriment des critères technique et environnemental qui devraient être mieux pris en compte (qualité et valeur nutritionnelle des aliments) au regard de la nature des achats.

La mise en œuvre du critère technique pourrait être améliorée. La formule appliquée permettait l'attribution d'une note négative prohibée par la juridiction administrative³⁷ et conduisait à limiter l'éventail des notes et niveler les écarts techniques entre les offres. L'écart entre les notes attribuées est invariable ; il n'est pas corrélé à l'écart technique entre les offres. Le système de notation utilisé ne reflète pas les différences de qualité et les avantages comparés des produits proposés par les candidats et augmente le poids relatif du critère prix.

S'agissant du critère environnemental, le système de notation s'est révélé non discriminant et peu opérant. Il n'a pas permis de départager les offres pour les dix lots dans lesquels il était prévu. Le jugement des offres pour ces 10 lots a donc été établi sur la seule base du critère prix. Le critère environnemental était subdivisé en deux sous-critères d'égale importance : le mode de transport des produits, et la distance entre le point de récolte et la ville de Saint-Denis. Toutes les offres à l'exception d'une ont obtenues les mêmes notes. L'intérêt du recours à des critères alternatifs, tels que les politiques mises en œuvre par le candidat en

³⁶ Y compris les procédures intermédiaires passées sur le premier trimestre 2017, dans l'attente de la relance des 11 lots n'ayant pas été attribués à l'issue de la procédure initiale.

³⁷ CE, 18 décembre 2012, Département de la Guadeloupe, n° 362532

matière de gestion des emballages (réduction, recyclage, récupération) ou d'utilisation des énergies renouvelables, aurait pu être envisagé.

Afin de choisir les offres économiquement les plus avantageuses, la chambre invite la commune à recourir à des méthodes de notation prenant effectivement en compte des critères autres que le prix, et reflétant plus précisément les écarts techniques et environnementaux entre les offres dans un souci d'objectivité et de pertinence des critères.

3.3.3.3 Le rejet de certaines offres

L'article 59 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 définit l'offre inacceptable comme celle « dont le prix excède les crédits budgétaires alloués au marché public tels qu'ils ont été déterminés et établis avant le lancement de la procédure ». La décision d'attribution d'un marché relève de la compétence de la commission d'appel d'offres laquelle n'est pas liée par l'avis émis par les services administratifs de la collectivité. Pour huit lots, la commission d'appel d'offres de la commune s'est ainsi écartée de la proposition faite par les services dans leur analyse des offres.

S'agissant de quatre lots, la motivation ne permet pas de discerner de raison objective au rejet des offres classées en première position. Le prix de celles-ci était compatible avec les prévisions de la commune ; les offres étaient par conséquent acceptables. Ces quatre lots ont été relancés en 2017 pour des besoins estimés à l'identique, et avec une modification des critères de notation pour deux lots³⁸. Cette nouvelle procédure a abouti à l'attribution des quatre lots à des candidats moins bien classés lors de la procédure initiale. La déclaration sans suite pour trois des lots et la relance de la procédure a abouti à une attribution de ces lots à un candidat dont les offres sont similaires, voire identiques, à celles qu'il avait faites lors de la procédure initiale sans être classées en première position. Cette attribution entraîne pour la ville un renchérissement de 12,5 % du coût total de ces trois lots par rapport aux montants des offres initialement lauréates.

S'agissant de quatre autres lots, la justification du rejet de certaines offres réside dans leur caractère inacceptable, ce que ne mentionnait pas le rapport d'analyse des offres, alors que pour d'autres lots cette qualification a été expressément retenue par le rapport en raison de prix supérieurs aux prévisions. Le recours à la notion d'acceptabilité des offres n'est pas cohérent ; il induit des différences de traitement selon les lots.

À l'issue de la procédure initiale, 10 lots au total ont été déclarés sans suite ou infructueux ; la décision d'attribution du lot 54 a été reportée sans indication explicite de motif. Un nombre de lots plus restreint aurait permis de se prémunir de ce risque. Les consultations ont été relancées en 2017, après modification de l'allotissement pour certaines denrées. Au final seul un lot n'a pas été attribué.

La chambre observe que les décisions de rejet de certaines offres sont insuffisamment motivées eu égard au principe de transparence des procédures.

³⁸ Remplacement du critère « teneur en sucre » par le critère « goût » pour le lot n° 10 et ajout d'un critère technique « poids net égoutté » pour le lot n° 36.

CONCLUSION

L'organisation des achats ne permet pas à la commune d'avoir une connaissance exhaustive et référencée de ses achats. Le règlement intérieur n'est pas à jour de la réglementation applicable et des seuils de procédure. L'identification de prestations similaires doit permettre de mieux respecter les règles de computation des seuils et de mettre en œuvre les règles de publicité prévues.

À titre d'exemple, en l'absence de consolidation de ses besoins, les commandes de nettoyage de toitures et de gouttières, de réparation et de maintenance des véhicules, de repas et de traiteurs sont fractionnées. La commune a multiplié les commandes de prestations de surveillance et de gardiennage faute de parvenir à réaliser un marché regroupant l'ensemble des prestations. La réussite du marché de denrées alimentaires pour la restauration scolaire a quant à elle été fragilisée par un nombre élevé de lots ; près de 20 % d'entre eux ont été initialement déclarés sans suite ou infructueux.

ANNEXES

Annexe n° 1. Organigramme des services (2018).....	45
Annexe n° 2. Décompte du temps de travail annuel	46
Annexe n° 3. Évolution des effectifs	47
Annexe n° 4. Charges de personnel	48
Annexe n° 5. Réponse.....	49

Annexe n° 1. Organigramme des services (2018)

Les effectifs indiqués correspondent aux agents en fonctions par direction, y compris les agents mis à disposition par la caisse des écoles et le CCAS

		D° générale des services 14			
	Cabinet 29	D° du programme de rénovation urbaine	4		
	D° de la communication	Mission dévpmt durable	5		
	D° du protocole	Secrétariat du conseil municipal	64		
				<i>Caisse des écoles</i> 24	<i>maison de la justice</i> 4
				<i>Centre communal d'action sociale</i> 78	<i>Office municipal des sports</i> 2
				<i>Groupes d'élus</i> 4	<i>centre d'accueil Jacques Tessier</i> 4
DGA Entreprise municipale 5	DGA Services techniques 8	DGA Développement humain 5	DGA Développement Urbain 6	DGA Développement des Territoires 6	DGA Cohésion sociale
D° de la commande publique	D° Logistique et Moyens	D° Développement de la Culture	D° Aménagement Gds Projets, Mobilité	D° Association et Vie Sociale	D° des solidarités et de l'Habitat
D° des ressources humaines	D° Coordination Evènementiels	D° Jeunesse	D° de l'urbanisme	D° Coordination des Mairies Annexes	30
D° Etat civil et funéraire	D° de l'eau	D° Projet Educatif Global*	D° du plan & SIG	D° de l'Insertion	
D° Finances et comptabilité	D° Energie et Télécom	D° Promotion du sport	D° Economie de Proximité	D° Dynamiques territoriales	
D° juridique et élections	D° Espaces publics environnement	D° Restauration Scolaire**	D° Patrimoine et Foncier	D° Projets Citoyens	
D° Prévention et sécurité	D° Superstructures & Bati				
D° Système et circulation de l'information	D° Technique Proximité				
Service recensement	D° Voirie/Ouvrages publics				

* dont 172 agents mis à disposition par la caisse des écoles
 ** dont 167 agents mis à disposition par la caisse des écoles

Annexe n° 2. Décompte du temps de travail annuel

<i>en heures</i>	Cycle 8h-16h 8h-11h le vendredi	Cycle 39 heures
<i>cycle de travail en année pleine hors congés et absences (35 ou 39 heures pendant 52,1 semaines) (A)</i>	1823,5	2031,9
<i>jours fériés (c) (moyenne de 7 jours fériés tombant un jour ouvré par an)</i>	49	54,6
<i>congés légaux (d) (5 fois le service hebdomadaire)</i>	175	195
<i>congés supplémentaires (e) (jusqu'à 2 jours par an)</i>	14	15,6
<i>jours ARTT (f) (réservés aux cadres)</i>	0	171,6
<i>congés pour ponts (g) irrégulier (4 jours annuels)</i>	28	31,2
<i>congé pour convenance personnelle (h) irrégulier (1 jour par an)</i>	7	7,8
<i>pause méridienne sur le temps de travail (i) irrégulier (45 mn 4 jours par semaine, 44 semaines par an)</i>	132	0
<i>Ensemble des absences (B =c+d+e+f+g+h+i)</i>	405	475,8
<i>Temps de travail annuel (A-B)</i>	1 419	1 556
<i>Écart par rapport au décompte annuel de 1 607 heures</i>	189	51

Source : chambre régionale des comptes.

Annexe n° 3. Évolution des effectifs

Tableau n° 6 : Effectifs moyens de la commune

	2013	2014	2015	2016	2017
<i>titulaire et stagiaire (en activité)</i>	904	879	855	830	803
<i>non titulaire</i>	1 880	1 891	1 872	1 858	1 865
<i>emplois aidés (ville)</i>	186	284	243	129	50
<i>Agents mis à disposition et remboursés</i>	150	139	126	119	118
Agents employés par la commune	3 120	3 193	3 096	2 936	2 836
<i>Emplois aidés mis à disposition, par le CCAS</i>	2	2	51	259	371
<i>Emplois aidés mis à dispo, par la caisse des écoles</i>	452	549	623	740	695
Agents en fonctions dans les services	3 424	3 605	3 644	3 816	3 784
<i>Indemnisés au titre de l'assurance chômage</i>	713	811	346	272	355

Source : Chambre régionale des comptes d'après données de la commune et fichiers de paye.

Annexe n° 4. Charges de personnel

Tableau n° 7 : Évolution des charges de personnel de 2013 à 2017

<i>En millions d'euros</i>	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Rémunération du personnel titulaire</i>	30,6	32,0	31,4	31,4	32,1
<i>Rémunération du personnel non titulaire</i>	46,3	46,7	46,9	47,1	47,9
<i>Rémunération des contrats aidés et apprentis</i>	2,6	4,2	3,6	2,0	0,9
<i>Atténuations de charges</i>	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1
<i>Rémunérations totales du personnel</i>	79,3	82,9	81,8	80,4	80,7
<i>Charges sociales</i>	27,5	28,0	28,1	28,3	28,0
<i>Allocations chômage</i>	1,4	1,3	1,0	1,6	1,9
<i>Impôts et taxes sur rémunérations</i>	2,3	2,4	2,4	2,3	2,3
<i>Autres charges de personnel</i>	0,4	0,5	0,5	0,6	0,1
<i>Total des charges et impôts</i>	31,6	32,2	32,0	32,7	32,3
<i>Charges totales de personnel</i>	110,9	115,1	113,9	113,1	113,0
<i>Coût moyen des agents titulaires et non titulaire rémunérés par la ville*</i>	36 415 €	37 663 €	38 282 €	39 018 €	39 563 €

* nets des remboursements des allocations chômage et des rémunérations des contrats aidés.
Source : Chambre régionale des comptes d'après comptes de gestion.

Annexe n° 5. Réponse



Saint-Denis, le 2 mai 2019



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

Réf : Maire/Dgs/PJ/ 30-04-19

Objet : Réponse au rapport d'observations définitives

(Remis contre récépissé)

Monsieur le Président,

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

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

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

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

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

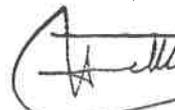
- 3- Concernant Océan, projet majeur pour le cœur de Ville, les recommandations de la CRC relatives au risque financier ont été prises en compte, l'emprunt ayant été depuis garanti par la Cinor. Le volet opérationnel suit son cours normal dans le cadre de la Délégation de Service Public avec la SAS.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

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

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

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

Le maire,



Gilbert Annette





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

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

Chambres régionales des comptes La Réunion et Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97 488 Saint-Denis Cedex