



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE FRÉJUS

(Département du Var)

Exercices 2019 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|-----------|
| TABLE DES MATIÈRES | 2 |
| SYNTHÈSE..... | 4 |
| RECOMMANDATIONS..... | 5 |
| INTRODUCTION..... | 6 |
| 1 PRESENTATION DE LA COMMUNE..... | 6 |
| 1.1 Les principales caractéristiques..... | 6 |
| 1.2 Environnement institutionnel et organisation administrative générale..... | 7 |
| 1.3 Une politique de soutien aux logements sociaux à poursuivre | 8 |
| 2 LA QUALITE DE LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE S'AMELIORE..... | 9 |
| 2.1 Le budget et le règlement budgétaire et financier | 9 |
| 2.2 L'organisation des fonctions budgétaire et comptable..... | 9 |
| 2.3 La qualité de l'information budgétaire..... | 10 |
| 2.3.1 Le contenu du rapport d'orientations budgétaires..... | 10 |
| 2.3.2 La publicité des données financières..... | 11 |
| 2.3.3 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes..... | 11 |
| 2.4 Une fiabilité des comptes qui peut encore être améliorée..... | 12 |
| 2.4.1 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations | 12 |
| 2.4.1.1 Les cessions et les acquisitions immobilières..... | 13 |
| 2.4.2 Des provisions sous-évaluées..... | 14 |
| 2.4.3 Le suivi des admissions en non-valeur doit être renforcé | 16 |
| 2.4.4 Un rattachement à l'exercice des charges à surveiller | 17 |
| 2.4.5 L'absence de budget annexe pour une opération d'aménagement..... | 18 |
| 2.4.6 Un contrôle des régies à mettre en place..... | 19 |
| 3 UNE SITUATION FINANCIERE MARQUEE PAR UN ENDETTEMENT ELEVE | 20 |
| 3.1 Une situation financière qui demeure fragile | 20 |
| 3.1.1 Une capacité d'autofinancement insuffisante | 20 |
| 3.1.2 Une évolution significative des produits de gestion portée par un fort dynamisme de la fiscalité locale..... | 23 |
| 3.1.2.1 Une progression nette des ressources fiscales | 23 |
| 3.1.2.2 Une baisse des ressources institutionnelles et de la fiscalité reversée non compensée | 24 |
| 3.1.3 Une augmentation contenue des charges | 25 |
| 3.1.3.1 Une hausse des charges de personnel marquée par une augmentation du personnel contractuel..... | 25 |

| | | |
|----------------------|---|-----------|
| 3.1.3.2 | L'examen des autres charges..... | 26 |
| 3.2 | Les investissements et leur financement appellent à la vigilance | 27 |
| 3.2.1 | L'investissement et le financement propre disponible..... | 27 |
| 3.2.2 | Un endettement préoccupant et qui s'aggrave | 29 |
| 3.2.3 | L'évolution du fonds de roulement et de la trésorerie | 31 |
| 4 | LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE | 32 |
| 4.1 | Présentation de l'organisation de la commande publique | 33 |
| 4.1.1 | Une large délégation accordée au maire et au deuxième adjoint | 33 |
| 4.1.2 | Une organisation décentralisée et externalisée de la commande publique..... | 33 |
| 4.1.3 | Un guide interne à actualiser et à compléter | 35 |
| 4.1.4 | Le fonctionnement des commissions doit être amélioré | 35 |
| 4.2 | Des outils de pilotage de la commande publique à développer et à fiabiliser..... | 36 |
| 4.2.1 | L'absence de politique d'achat et de stratégie d'achat..... | 37 |
| 4.2.2 | La nécessaire mise en place d'une nomenclature et d'une cartographie des achats..... | 37 |
| 4.2.3 | Les achats réalisés sans publicité ni mise en concurrence préalable..... | 39 |
| 4.2.1 | Le recours aux achats mutualisés doit être développé et évalué | 41 |
| 4.3 | L'analyse d'un échantillon de procédures entre 2019 et 2024..... | 41 |
| 4.3.1 | La définition des besoins..... | 41 |
| 4.3.2 | Des modalités de publication susceptibles de limiter la concurrence | 42 |
| 4.4 | Des analyses des offres à sécuriser..... | 44 |
| 4.4.1 | Des erreurs qui affectent la qualité de l'exécution des procédures | 44 |
| 4.4.2 | Les offres irrégulières ne sont pas rattrapées | 44 |
| 4.5 | Un contrôle défaillant de l'exécution du contrat de partenariat public privé 45 | |
| 4.5.1 | La présentation du projet..... | 45 |
| 4.5.2 | Le suivi financier du contrat..... | 46 |
| 4.5.2.1 | Le coût et le financement du projet | 46 |
| 4.5.2.2 | La rémunération du titulaire | 47 |
| 4.5.3 | Un contrôle du suivi du marché de partenariat insuffisant..... | 49 |
| 4.5.3.1 | L'organisation autour du contrôle du contrat n'est pas établie..... | 49 |
| 4.5.3.2 | Les modalités du suivi du contrat ne sont pas maîtrisées | 50 |
| 4.5.3.3 | Des manquements affectant les rapports annuels du titulaire | 51 |
| 4.5.3.4 | Le non-respect des engagements contractuels n'est pas sanctionné | 52 |
| ANNEXES | | 53 |
| Annexe n° 1. | Les régies..... | 54 |
| Annexe n° 2. | La situation financière | 56 |
| Annexe n° 3. | Glossaire..... | 57 |

SYNTHÈSE

Comptant plus de 57 000 habitants, Fréjus, troisième commune du département du Var en termes de population, forme une unité urbaine unique avec la commune de Saint-Raphaël, toutes deux membres de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) Estérel Côte d'Azur Agglomération.

L'information budgétaire et financière s'est améliorée depuis le précédent contrôle de la chambre. Si plusieurs actions ont été mises en œuvre sur les provisions et le rattachement des charges à l'exercice, la commune doit poursuivre les efforts entrepris, en lien avec le comptable public, notamment s'agissant du suivi patrimonial, de ces mêmes provisions, des admissions en non-valeur et du contrôle des régies.

Malgré la crise sanitaire et le contexte inflationniste, la commune est parvenue à maîtriser ses dépenses de fonctionnement, fournissant un important travail d'optimisation de ses produits de gestion. Fréjus présente néanmoins une situation financière tendue en raison d'une insuffisante capacité d'autofinancement et d'un niveau d'endettement très élevé. Les résultats annuels ne permettent pas de dégager une épargne suffisante pour financer les dépenses d'équipement et couvrir l'intégralité de la dette. La formalisation d'un plan pluriannuel d'investissement s'impose, de façon à permettre à la collectivité de mener avec prudence ses projets d'investissement sans accroître le recours à l'emprunt.

Engagée jusqu'en 2040, la commune n'a pas mis en place une organisation suffisante et adaptée pour permettre le suivi et le contrôle du marché de partenariat public privé relatif au pôle enfance, dont le coût est évalué à 24,9 M€. Ce projet, qui comprend une école élémentaire, un accueil de loisirs, une crèche familiale, un réfectoire scolaire, une salle de sport à usage polyvalent, constitue l'investissement le plus important de la commune.

L'examen de la commande publique met en évidence des points de faiblesse. La priorité doit être donnée à la structuration de l'organisation afin de sécuriser la préparation, la passation et l'exécution de l'ensemble des achats, dont une large part ne font pas l'objet d'une procédure formalisée ou adaptée alors qu'ils excèdent les seuils requis. La commune doit formaliser un règlement de la commande publique, adopter sans délai une nomenclature et une cartographie des achats et accentuer la politique de professionnalisation des équipes impliquées dans les processus d'achat.

RECOMMANDATIONS

La chambre formule sept recommandations.

Recommandation n° 1. Admettre en non-valeur le stock de créances irrécouvrables.

Recommandation n° 2. Ajuster le montant des provisions pour dépréciation des comptes de redevables au moins une fois par an en lien avec le comptable.

Recommandation n° 3. Formaliser un plan de contrôle interne sur les régies en tenant compte des risques et des enjeux préalablement identifiés.

Recommandation n° 4. Élaborer un plan pluriannuel d'investissement sur cinq ans reprenant l'ensemble des projets programmés et leurs financements.

Recommandation n° 5. : Se doter d'outils de pilotage de la commande publique dont notamment un règlement de la commande publique, une nomenclature des achats et une cartographie des achats.

Recommandation n° 6. Mettre en place une organisation permettant de sécuriser les achats dans le respect des règles de la commande publique.

Recommandation n° 7. Mettre en place une organisation permettant le suivi et le contrôle du contrat de partenariat du pôle enfance conformément aux stipulations contractuelles et à l'article L. 2234-2 du CCP.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Fréjus pour les exercices 2019 et suivants.

Le contrôle a été ouvert par lettre en date du 6 février 2024 de la présidente de la chambre, adressée à M. David Rachline, maire depuis 2014.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 25 juillet 2024 à M. Rachline, qui en a accusé réception le 29 juillet 2024.

Après avoir examiné les réponses dont elle a été destinataire, la chambre a arrêté le 2 octobre 2024 les observations définitives ci-après, qui portent principalement sur le suivi des observations et recommandations du précédent rapport, la fiabilité des comptes, la situation financière et la commande publique.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE

1.1 Les principales caractéristiques

La commune de Fréjus est située à l'extrémité Est du département du Var. S'étendant sur plus de 102 km² et possédant 8 km de plages, cette station balnéaire est dotée d'un port qui attire de nombreux plaisanciers. Ville d'art et d'histoire, Fréjus dispose d'un patrimoine historique et culturel important.

La croissance démographique de la collectivité est continue depuis plus de 50 ans et s'élève à 0,7 % entre 2014 et 2020¹. Fréjus est la troisième commune du Var avec une population légale de 57 937 habitants en 2021 (source Insee). Les personnes de plus de 60 ans représentent 35 % de la population, alors que les jeunes de 15 à 29 ans n'en représentent que 14,3 %. Depuis 2014, le nombre de places d'accueil pour la petite enfance est passé de 496 à 706, et 374 élèves supplémentaires sont accueillis en maternelle et dans les écoles élémentaires. La densité démographique s'élève à 545,1 habitants/km², soit cinq fois plus qu'au plan national. En 2020, les résidences secondaires représentent 37 % des logements, contre 24,9 % au niveau départemental.

La collectivité est classée commune touristique depuis 2016 et station de tourisme² depuis 2017. Le décret du 6 juillet 1999 l'a fait bénéficier d'un surclassement démographique dans la catégorie des communes de 150 000 à 200 000 habitants.

¹ Insee, dossier complet commune de Fréjus, paru le 27 février 2024.

² Décret ministériel en date du 26 novembre 2016.

Sur le plan économique, Fréjus constitue un pôle important à mi-chemin entre les zones d'emploi de Toulon et de Cannes. Elle compte plus de 600 entreprises, 5 zones industrielles et 1 pôle de compétitivité (Capénergies).

La catégorie socioprofessionnelle la plus représentée est celle des retraités, suivie des employés, des professions intermédiaires et des ouvriers. Le taux de pauvreté s'élève en 2021 à 18 %, soit un niveau supérieur à celui du département du Var (15,6 %), de même que le taux de chômage des 15 à 64 ans, égal à 14,4 % en 2020, contre 13,6 % pour le département.

La commune de Fréjus compte 11 quartiers, dont 2 sont des quartiers prioritaires de la ville, la Gabelle et l'Agachon, avec respectivement 2 486 et 984 habitants, soit 6,4 % de la population totale 2023.

1.2 Environnement institutionnel et organisation administrative générale

Depuis le 1^{er} janvier 2013, Fréjus constitue, avec les communes de Saint-Raphaël, Puget-sur-Argens, Roquebrune-sur-Argens et les Adrets-de-l'Estérel, la communauté d'agglomération Var-Estérel-Méditerranée (CAVEM), devenue Esterel Côte d'Azur Agglomération en avril 2021. Parmi les 33 compétences³ exercées par l'EPCI, 2 ont fait l'objet d'un transfert de la part de la commune de Fréjus depuis 2019, à savoir la gestion des étangs de Villepey à compter du 1^{er} janvier 2019, et le service pluvial à compter du 1^{er} janvier 2020.

L'organigramme de la commune a peu évolué sur la période examinée, de même que les directions et la dénomination des services. Les fonctions de directeur général des services sont exercées depuis octobre 2022 par l'ancien directeur général adjoint en charge de l'aménagement du territoire.

En septembre 2022, la commune a fait réaliser un projet d'administration articulé autour de trois objectifs : moderniser l'administration communale, accompagner le développement dynamique du territoire et améliorer la qualité de service aux usagers ainsi que la qualité de vie au travail des agents.

En 2023, la commune a conduit un diagnostic sur l'organisation, le management, le pilotage, les processus métiers et la communication, mettant en exergue plusieurs points de faiblesse. En parallèle, quatre orientations stratégiques ont été définies pour améliorer, tant en interne qu'en externe, le fonctionnement et la performance des services. Ces axes doivent faire l'objet d'une déclinaison opérationnelle courant 2024, puis d'un plan d'actions pluriannuel dès 2025.

³ Compétences obligatoires : développement économique, aménagement, équilibre social de l'habitat, politique de la ville, gestion des milieux aquatique et prévention des inondations, accueil des gens du voyage, collecte et traitement des déchets, eau, assainissement, gestion des eaux pluviales.

1.3 Une politique de soutien aux logements sociaux à poursuivre

À Fréjus, la part des logements sociaux est passée de 9,8 % en 2013 à 10,7 % des résidences principales en 2018, soit en deçà du seuil défini par la loi solidarité et renouvellement urbain du 13 décembre 2000, dite loi SRU (25 % de logements sociaux). Le préfet du Var a pris un arrêté de carence en 2014, levé en décembre 2017.

Si le rythme de construction de logements sociaux augmentait depuis 2014 et devait s'accroître jusqu'en 2023, le précédent rapport de la chambre relevait toutefois une production insuffisante, tout en constatant que le potentiel foncier était dans le même temps correctement exploité au regard des obligations de la loi n° 2013-61 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement. Dans sa réponse, la commune n'avait cependant fourni aucune information sur les mesures mises en œuvre pour poursuivre la politique de soutien aux logements sociaux, notamment celles relatives aux outils permettant de rendre opérationnels les engagements pris.

Entre 2020 et 2022, alors que l'objectif fixé était la construction de 1 381 logements sociaux, la commune en a construit 896, soit 64,88 % de l'objectif triennal. Elle justifie cet écart de production par la baisse des opérations de construction d'habitat collectif, du fait de l'évolution du prix du foncier et de l'augmentation des taux d'intérêts.

Avec 3 892 logements sociaux⁴ au 1^{er} janvier 2022, le taux SRU de la commune atteint 13,96 %, soit un niveau très légèrement supérieur à la moyenne départementale (13,19 %). Au 1^{er} janvier 2023, la commune déclare 4 052 logements sociaux et fait encore état d'une carence de 2 917 logements.

Par délibération n° 947 du 27 novembre 2023, la commune a approuvé le contrat de mixité sociale conclu avec l'État et Estérel Côte d'Azur Agglomération pour la période 2023-2025. Ce contrat⁵, qui a été signé le 20 mars 2024 avec le préfet du Var, le président de l'EPCI et un bailleur social prévoit de produire 25 % de logements sociaux manquants, soit 550 logements.

La chambre engage la commune à poursuivre ses efforts visant à respecter les objectifs de rattrapage fixés par le contrat de mixité sociale.

⁴ Source : commune et inventaire SRU Communes et inventaire SRU (SRU) - data.gouv.fr.

⁵ La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS », est venue adapter le dispositif de l'article 55 de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain dite « SRU ».

2 LA QUALITE DE LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE S'AMELIORE

2.1 Le budget et le règlement budgétaire et financier

La commune de Fréjus dispose uniquement d'un budget principal.

Par délibération du 26 novembre 2019, la commune a signé une convention relative à l'expérimentation du compte financier unique (CFU), lequel se fonde sur l'instruction budgétaire et comptable M 57 applicable à compter du 1^{er} janvier 2020.

Dans ce cadre, le conseil municipal a approuvé le règlement budgétaire et financier portant sur la période 2021-2026, par délibération du 24 novembre 2021. Ce document fixe le cadre et les principales règles applicables à la préparation et à l'exécution du budget.

La commune de Fréjus a fait le choix d'organiser sa gestion budgétaire autour de sept politiques sectorielles couvrant l'ensemble de son champ d'intervention ainsi que ceux de ses principaux établissements publics (centre communal d'action sociale, office du tourisme, régie du stationnement), afin de mieux appréhender leur coût et faciliter la prise de décision. Ces politiques publiques sont déclinées en 25 programmes et 175 actions.

2.2 L'organisation des fonctions budgétaire et comptable

La direction des finances est intégrée au pôle « finances, qualité, performance » depuis mars 2022.

La commune s'est engagée depuis 2021 dans une démarche de développement du contrôle interne, de maîtrise des risques et un poste de conseiller de gestion a été créé.

Elle a également initié une démarche en 2019 avec le comptable public visant à accroître l'efficacité des circuits comptables et financiers. Deux conventions d'engagement partenarial ont été signées, l'une le 2 juillet 2019 pour la période 2019-2022, l'autre le 20 décembre 2022 pour la période 2023-2025, en associant le conseiller aux décideurs publics locaux.

La commune a également conclu le 20 décembre 2022 une convention avec le comptable public instaurant un contrôle allégé en partenariat, dont l'objectif est l'amélioration de la qualité du mandatement.

La chaîne budgétaire et comptable est dématérialisée depuis le 1^{er} janvier 2019, ce qui contribue à mieux maîtriser le délai global de paiement. Entre 2019 et 2023, ce dernier s'est élevé à 30 jours en moyenne, soit le plafond réglementaire prévu par le décret n° 2013-269 du 29 mars 2013⁶. Le délai de mandatement a sensiblement baissé, notamment du côté de l'ordonnateur (- 9 jours), atteignant 26,31 jours en 2023 contre 33,5 en 2019, grâce au travail mené avec le comptable public. L'évolution de l'organisation comme les travaux menés avec le trésorier constituent des préalables indispensables à la mise en place d'un contrôle de gestion et à l'amélioration et la sécurisation des procédures.

2.3 La qualité de l'information budgétaire

2.3.1 Le contenu du rapport d'orientations budgétaires

L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) impose aux communes de plus de 3 500 habitants la tenue d'un débat d'orientations budgétaires dans les deux mois précédant le vote du budget primitif. Il a pour objectif d'éclairer les élus sur le budget, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette. Son organisation constitue une formalité substantielle. L'analyse des délais d'approbation du budget primitif et du compte administratif n'appelle pas d'observations.

Aux termes de l'article D. 2312-3 du CGCT, le rapport d'orientations budgétaires (ROB) doit permettre à l'assemblée délibérante de se prononcer : 1° - sur les principales orientations budgétaires prévisionnelles en dépenses et recettes, fonctionnement et investissement ; 2° - sur les engagements pluriannuels et les orientations en matière d'investissement ; 3° - sur la structure, la gestion et l'évolution de la dette. Des informations complémentaires sur les ressources humaines sont exigées dans les communes de plus de 10 000 habitants⁷.

Le contenu des rapports d'observations budgétaires montre que le document est de structure identique d'une année à l'autre et qu'il présente un niveau d'information correct. D'une vingtaine de pages, il introduit des éléments relatifs au contexte économique national et international puis fixe les priorités politiques de la municipalité avant de détailler les orientations budgétaires de l'exercice à venir. Les documents précisent les recettes et dépenses réalisées, tant en fonctionnement qu'en investissement. Ils retracent l'évolution des recettes et détaillent la composition des principaux postes de dépenses. Concernant les dépenses de personnel, les informations sont toutefois sommaires et mériteraient d'être plus précises sur l'évolution de la structure des effectifs, la durée du temps de travail, les éléments de rémunération, conformément aux dispositions du CGCT.

⁶ Dont 20 jours pour l'ordonnateur et 10 jours pour le comptable public.

⁷ Des informations relatives : 1° à la structure des effectifs ; 2° aux dépenses de personnel comportant notamment des éléments sur la rémunération (tels que traitements indiciaires, régimes indemnitaires, nouvelles bonifications indiciaires, heures supplémentaires rémunérées et avantages en nature) ; 3° à la durée effective du travail. Le rapport doit également présenter l'évolution prévisionnelle de la structure des effectifs et des dépenses de personnel pour l'exercice auquel se rapporte le projet de budget.

En outre, les données présentées dans le ROB ne sont pas assez mises en relief et ne permettent pas d'établir une comparaison et une analyse au regard des deux derniers exercices. Les ROB n'intègrent pas suffisamment d'éléments financiers prospectifs alors que cette dimension, d'aspect stratégique, est nécessaire afin de donner une information éclairée sur les choix à opérer. La chambre engage la commune à inclure au ROB cette dimension pluriannuelle et prospective.

2.3.2 La publicité des données financières

L'article L. 2313-1 du CGCT prévoit la mise en ligne sur le site internet de la collectivité d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif, le rapport d'orientations budgétaires et la note explicative de synthèse⁸. L'article R. 2313-8 du CGCT précise en outre que ces documents doivent être mis en ligne sous un format intégral, gratuit et non modifiable, dans un délai d'un mois à compter de leur adoption par le conseil municipal. Bien que la collectivité mette à jour régulièrement son site internet, elle ne dispose pas d'une rubrique dédiée aux finances communales. Ainsi, la délibération relative au débat d'orientations budgétaires n'est disponible que pour les exercices 2021, 2023 et 2024.

Des améliorations sont possibles, notamment en proposant un point d'entrée unique sur le site internet permettant aux citoyens d'accéder aux principaux documents financiers (budgets, notes de synthèse, rapports sur les orientations budgétaires, extraits des débats d'orientations budgétaires) ainsi qu'aux informations relatives aux taux des impositions communales, intercommunales et aux tarifs des services publics municipaux. La chambre engage également la commune à publier les rapports annuels d'information produits à l'autorité concédante par les délégataires de service public, conformément aux dispositions de l'article R. 1411-8 du CGCT.

2.3.3 La fiabilité des documents budgétaires et de leurs annexes

Les annexes réglementaires aux budgets primitifs et comptes administratifs sont prévues aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT. Elles contribuent notamment à l'information des élus et des tiers. Si la qualité des données renseignées par la commune apparaît satisfaisante, qu'il s'agisse des annexes aux comptes administratifs, aux comptes de gestion ou aux comptes financiers uniques (CFU), elle appelle néanmoins quelques observations.

⁸ Article L. 2121-12 du CGCT.

En matière de personnel, les états renseignés sur les annexes C1.1 retracent la situation des effectifs de la collectivité et servent de point de référence lorsque le tableau des emplois est modifié ou que des recrutements sont engagés. Ces états affichent des écarts significatifs entre les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus, la commune expliquant que les dates de nomination des agents promus, une quarantaine en moyenne, en sont la raison. Cette explication n'est pas satisfaisante, l'écart constaté en 2023 (113,28 équivalents temps plein) étant très significatif. La chambre engage par conséquent la commune à mettre en cohérence les effectifs avec la réalité des mouvements (recrutements et départs) de l'année.

Des incohérences sont également observées sur les états de suivi des autorisations de programme entre les budgets primitifs et les comptes administratifs. À titre d'exemple, sur l'exercice 2022, seule l'autorisation de programme relative au confortement des digues du Reyran figure au budget primitif alors qu'il en existe quatre autres. La même observation peut être formulée concernant les données relatives au partenariat public privé relatif au pôle enfance, dont les taux ne sont pas renseignés en 2023 (annexe B1.2).

2.4 Une fiabilité des comptes qui peut encore être améliorée

Les dispositions du CGCT, les prescriptions des instructions budgétaires et comptables M14 et M57 ou encore le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, mettent en exergue les principes de régularité, de sincérité et d'image fidèle des comptes publics locaux.

2.4.1 La gestion patrimoniale et le suivi des immobilisations

Le précédent contrôle de la chambre a mis en évidence des écarts significatifs (de l'ordre de 142 M€) entre l'état de l'actif suivi par l'ordonnateur et l'inventaire tenu par le comptable public.

Fin 2023, l'écart s'est réduit pour atteindre 58,34 M€. Si d'importants efforts ont été réalisés, la chambre engage la commune à poursuivre le travail entrepris sur sa situation patrimoniale.

Les comptes d'immobilisations en cours (comptes 23) doivent être régulièrement apurés au profit des comptes définitifs d'immobilisations incorporelles ou corporelles (comptes 20 ou 21), au fur et à mesure de la réalisation des travaux. Cette opération est requise pour la tenue de l'inventaire et pour procéder à l'amortissement des biens concernés.

La passation tardive des écritures de transfert empêche de constater les pertes de valeur aux comptes de charges d'amortissement, ce qui altère les résultats budgétaires et comptables.

Tableau n° 1 : Immobilisations en cours

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---------|---------|---------|-------|---------|
| <i>Ratio immobilisations en cours/dépenses d'équipement</i> | 18,62 | 16,86 | 20,54 | 13,4 | 15,75 |
| <i>Ratio solde immobilisations en cours/solde immobilisations corporelles</i> | 118,8 % | 115,9 % | 119,7 % | 102 % | 105,1 % |

Source : CRC PACA d'après les comptes de gestion

Durant la période sous revue, le solde débiteur du compte 23 a augmenté de 9,48 % pour atteindre 308,79 M€ en 2023, ce qui est très élevé.

Tableau n° 2 : Évolution des immobilisations en cours

| <i>En M€</i> | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Evol 19/2023 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------------|
| <i>Compte 21 (solde débiteur)</i> | 237,39 | 254,76 | 255,73 | 288,19 | 293,39 | 23,59 % |
| <i>Compte 23 (solde débiteur) hors 38</i> | 282,04 | 295,24 | 306,83 | 294,82 | 308,79 | 9,48 % |
| <i>Compte 23 crédit (opérations d'ordre non budgétaire)</i> | 0,00 | 0,00 | 11,37 | 28,47 | 0,94 | - |

Source : CRC PACA d'après les comptes de gestion

Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du CGCT, les durées d'amortissement ont été fixées par délibération du 29 avril 2014, puis par une nouvelle délibération du 30 juin 2020 dans le cadre du passage à l'instruction budgétaire et comptable M 57 et au compte financier unique.

Le document à l'appui de la délibération du 30 juin 2020 ne reprend pas de manière formelle les durées relatives aux amortissements, y compris celles concernant les frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et de frais d'études. Pour autant, ces éléments figurent dans l'annexe du CFU. Par ailleurs, la délibération indique que la durée d'amortissement pour les constructions sur sol d'autrui est fixée suivant la durée du bail, alors que l'annexe du CFU mentionne une durée de 20 ans. La chambre engage la commune à mettre en cohérence ces informations.

2.4.1.1 Les cessions et les acquisitions immobilières

Au cours de la période contrôlée, le montant des cessions s'est élevé à 7,31 M€ (Cf. documents d'exécution budgétaire), l'état produit par la commune présentant des écarts parfois substantiels et inexpliqués, de l'ordre de plusieurs centaines de milliers d'euros en 2019, 2021 et 2022.

Tableau n° 3 : Évolution des cessions

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------------------------------------|----------------|---------------|----------------|----------------|---------------|
| <i>CA et CFU</i> | 850 227 | 1 246 301 | 2 351 399 | 2 832 420 | 29 224 |
| <i>États transmis par la commune</i> | 620 180 | 1 249 271 | 1 601 252 | 2 066 495 | 8 200 |
| Écart | 230 047 | -2 970 | 750 147 | 771 925 | 21 024 |

Source : CRC PACA d'après les documents de la commune

La commune a habituellement recours, à l'occasion des cessions, à l'avis préalable du service des domaines pour évaluer la valeur vénale du bien concerné, conformément aux dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT.

Cependant, la collectivité n'a pas saisi France-Domaine lors de l'acquisition de deux biens en 2023, alors qu'elle aurait dû y recourir eu égard aux dispositions combinées des articles L. 1311-9 à 12 du CGCT et de l'arrêté du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisition et de prise en location immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes⁹. Ces dispositions rendent la saisine obligatoire pour les acquisitions amiables lorsque la valeur vénale du bien est égale ou supérieure à 180 000 €. En l'espèce, la commune a procédé à l'achat, en deux opérations, de logements avec places de stationnement. Le prix de vente initial des biens était, avant négociation, de respectivement 211 550 € et 230 000 €. Par délibérations n°853 et n°854 du 22 juin 2023, la commune a procédé à l'acquisition de ces biens au prix de 179 900 € chacun.

2.4.2 Des provisions sous-évaluées

Les dispositions combinées des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT prescrivent aux communes de provisionner les risques financiers encourus dans certaines situations :

- en cas de contentieux porté devant une juridiction, à concurrence du risque estimé ;
- lorsqu'une procédure collective est ouverte au sein d'un organisme envers lequel la collectivité a contracté un engagement financier ;
- lorsqu'une créance détenue sur un tiers présente un risque d'irrecouvrabilité en dépit des diligences du comptable public.

En dehors de ces cas, la commune peut décider de constituer des provisions dès l'apparition d'un risque avéré. Cette disposition permet de respecter le principe comptable de prudence, le montant de la provision étant déterminé en fonction d'une estimation du risque financier encouru.

⁹ Charte de l'évaluation du Domaine, Ministère de l'Action et des comptes publics, décembre 2016.

Le conseil municipal de Fréjus a opté pour le régime des provisions budgétaires depuis la délibération du 23 mai 2006, le passage à la nomenclature M 57 ayant conduit la commune à prendre une nouvelle délibération le 30 juin 2020. La méthode retenue ne figure pas dans le règlement budgétaire et financier de la commune, les seules provisions effectivement comptabilisées ayant trait aux risques juridiques et aux créances irrécouvrables.

Tableau n° 4 : Évolution des provisions au 31 décembre de chaque année

| Comptes | Intitulé | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 15112 | Provisions pour litiges et contentieux | 0 | 80 000 | 80 000 | 80 000 | 80 000 |
| 15722 | Provisions pour gros entretien | 1 715 102 | 1 780 102 | 1 845 102 | 1 910 102 | 1 975 102 |

Source : Données issues des comptes de gestions et CFU

Le précédent rapport d'observations définitives de la chambre précisait que le montant de la provision pour gros entretien relatif aux ouvrages du port était sous-évalué au regard du montant des travaux estimés¹⁰. Ce n'est qu'à compter de l'exercice 2021 que la commune a prévu un provisionnement annuel de 65 000 € hors taxe (HT), conformément à l'article 28.2 du cahier des charges d'affermage de Port Fréjus. Cette provision ne prend cependant pas en compte le surcoût lié à l'actualisation des prix, les travaux n'ayant pas été réévalués.

En outre, la provision pour gros entretien et grosses réparations apparaît manifestement sous-dotée au regard du patrimoine de la commune et des charges d'entretien qui en découlent. L'absence de plan pluriannuel d'entretien et de réparations explique cette situation, alors même qu'il est fortement recommandé.

Le précédent rapport soulignait également la nécessité de réévaluer le montant des provisions pour litiges et contentieux. La commune de Fréjus a inscrit à ce titre un montant de 120 000 € au budget primitif 2024, l'examen des fiches d'analyse montrant que la majorité des litiges sont antérieurs à l'exercice 2023. Il convient que la collectivité comptabilise les provisions pour risques et charges dès l'identification d'un risque financier, en particulier dès l'ouverture d'un contentieux, et ajuste le montant des provisions au cas par cas, chaque fois que nécessaire.

La commune a fait le choix de ne pas constituer de provisions pour charges de personnel liées à la mise en place du compte épargne-temps (CET) au motif que ces jours ne sont pas monétisables, s'appuyant sur une délibération du 16 décembre 2004.

¹⁰ 1 836 000 TTC de travaux estimés selon un diagnostic d'avril 2018.

Au 31 décembre 2022, la commune présente un état de 8 755 jours cumulés au titre du CET, dont le coût est estimé à 850 331 € par la chambre. En application du principe de prudence, la collectivité a tout intérêt à provisionner la charge prévisible liée au recrutement d'agents pour les jours non monétisables dans la mesure où, en cas de départ anticipé d'un agent pour cause de mutation ou de départ à la retraite, elle pourrait être amenée à procéder à un recrutement qui lui ferait supporter une double charge (salaire du partant et salaire de l'entrant). Compte tenu du volume de jours épargnés et des évolutions réglementaires, la chambre engage la commune à prendre une délibération précisant les modalités d'alimentation et de consommation du CET.

2.4.3 Le suivi des admissions en non-valeur doit être renforcé

Les créances irrécouvrables correspondent aux titres émis par la collectivité mais dont le recouvrement ne peut être mené à son terme par le comptable public. L'admission en non-valeur des créances est décidée par l'assemblée délibérante sur demande du comptable public lorsque ce dernier apporte les éléments propres à démontrer qu'il ne peut, malgré les diligences effectuées, en obtenir le recouvrement. Une restitution annuelle auprès de l'assemblée délibérante des moyens mis en œuvre pour assurer le recouvrement des créances et prévenir les admissions en non-valeur serait utile.

La combinaison des dispositions du 3° de l'article R. 2321-2 du CGCT et des articles L. 2321-1 et 2 fait des dotations aux provisions des créances douteuses une dépense obligatoire, dans un souci de sincérité budgétaire, de transparence des comptes et de fiabilité des résultats de la section de fonctionnement.

L'engagement partenarial 2019-2022 prévoit le traitement trimestriel des demandes d'admission en non-valeur tandis que l'engagement portant sur la période 2023-2025 mentionne un traitement des demandes selon une périodicité choisie, sans autre précision.

En avril 2023, le comptable public a sollicité la commune à propos du mandatement d'une somme de 487 232,92 € au titre des admissions en non-valeur, celle-ci lui répondant vouloir amortir la somme sur plusieurs années pour ne pas obérer son épargne brute. Le comptable public a expliqué à la commune qu'il était nécessaire de résorber la totalité des créances non recouvrées sur l'exercice 2024, cette dernière a alors décidé d'inscrire au budget primitif 2024 150 000 € de crédits pour créances irrécouvrables et de constituer une provision de 470 000 €.

Des discordances ont été observées en 2019 et 2020, puis en 2023, entre les montants des créances irrécouvrables figurant aux comptes de gestion et dans les délibérations. La commune a justifié ces écarts par des oublis pour les exercices 2019 et 2020, et par le recouvrement d'une partie des sommes dues entre la délibération et le mandatement de 2023.

Tableau n° 5 : Écarts des montants des créances irrécouvrables entre les délibérations et les comptes de gestion

| (En €) | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------------------------|------------------|------------------|------------|------------|---------------|
| Montants inscrits en délibération (a) | 129 478,97 | 149 988,67 | 148 992,90 | 149 999,38 | 149 968,10 |
| Compte 6541 (b) | 64 672,76 | 135 026,46 | 148 992,90 | 149 999,38 | 149 591,78 |
| Différence (a-b) | 64 806,21 | 14 962,21 | - | - | 376,32 |

Source : CRC PACA à partir des données de la commune

La chambre recommande à la commune de procéder, dès cette année, à l'admission en non-valeur du stock de créances irrécouvrables. Elle doit également veiller à ajuster le montant des provisions pour dépréciation des comptes de redevables au moins une fois par an, en lien avec le comptable public.

Recommandation n° 1. Admettre en non-valeur le stock de créances irrécouvrables.

Recommandation n° 2. Ajuster le montant des provisions pour dépréciation des comptes de redevables au moins une fois par an en lien avec le comptable.

2.4.4 Un rattachement à l'exercice des charges à surveiller

Le respect des principes d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices implique que le compte administratif puis le compte financier unique intègre de façon exhaustive les charges se rattachant à l'exercice concerné. Rendue obligatoire par l'article L. 2342-2 du CGCT, la comptabilité d'engagement permet de donner une image fidèle des comptes de la commune en recensant les engagements pris sans attendre leur paiement effectif.

Le rattachement consiste, à la clôture de l'exercice, à intégrer dans le résultat annuel les charges de fonctionnement résultant de services faits mais non payés, faute de réception de la facture. Un faible niveau de rattachement peut signifier un défaut d'exhaustivité des charges rattachées. L'importance des rattachements se mesure en rapportant le compte 408 (Fournisseurs - factures non parvenues) au total du chapitre 011 (comptes 60, 61, 62), un ratio supérieur à 10 % pouvant illustrer un dysfonctionnement de la chaîne comptable. La chambre relève que ce ratio augmente significativement à compter de 2021.

Tableau n° 6 : Évolution du compte 408 (Fournisseurs - factures non parvenues)

| Compte | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 408 | 1 424 285 | 1 392 421 | 2 134 234 | 2 255 430 | 2 926 547 |
| Chapitre 011 | 16 847 507 | 15 851 162 | 16 270 158 | 18 357 807 | 20 979 903 |
| En % | 8,45 | 8,78 | 13,12 | 12,29 | 13,95 |

Source : Balances des comptes

Le compte 46711 « autres comptes créditeurs » relate les sommes dues par la collectivité à ses créanciers pour des opérations autres que celles pour lesquelles il est ouvert des comptes de tiers spécifiques. Il doit être soldé en fin d'année. En l'espèce, des soldes créditeurs apparaissent à la fin des exercices 2022 et 2023, aux montants non négligeables. La commune doit veiller à la régularisation périodique de ce compte.

Tableau n° 7 : Évolution du compte 46711

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------------|--------|-------|-------|---------|---------|
| 46711 | 31 808 | 3 978 | 6 517 | 556 805 | 263 182 |

Source : Compte de gestion et compte financier unique

Concernant les comptes transitoires ou d'attente, les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées, qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47, avant une imputation au compte définitif.

Les sous-comptes de recettes à classer (471) présentaient au 31 décembre 2022 un solde créditeur de 380 724 €. Ces écritures traduisent des retards réguliers dans les émissions de titres, des régularisations ayant toutefois été opérées au cours de l'exercice 2023.

Tableau n° 8 : Évolution des recettes à classer ou à régulariser

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--------------------|---------|---------|--------|---------|--------|
| <i>Comptes 471</i> | 412 356 | 200 987 | 65 824 | 380 724 | 46 837 |

Source : Compte de gestion et compte financier unique

2.4.5 L'absence de budget annexe pour une opération d'aménagement

L'instruction budgétaire et comptable M 57 prévoit que les opérations d'aménagement doivent être individualisées au sein d'un budget annexe afin de retracer l'intégralité des dépenses et des recettes les concernant, permettre la détermination de la perte ou du gain financier réalisé par la collectivité, et faciliter le traitement de la réponse aux obligations fiscales.

La commune de Fréjus dispose d'une opération d'aménagement pour le port de Fréjus, d'un montant de 31,38 M€ sur la période 2013-2019, dont la comptabilité n'a pas été suivie au sein d'un budget annexe. L'anomalie, signalée depuis 2010 par le comptable public, n'a été traitée qu'en 2023.

2.4.6 Un contrôle des régies à mettre en place

Au 1^{er} janvier 2024, la commune dispose de 12 régies, dont 10 de recettes, 1 régie d'avances et 1 régie mixte. Cinq d'entre elles présentent des enjeux financiers significatifs, avec des fonds supérieurs à 100 000 € (garderie-études-cantines, droits de place, sports nautique, école de musique et concessions funéraires), les sept autres étant de moindre importance (patrimoine, fourrière, piscines, location de salles et matériel communal, multisports, médiathèque ainsi que la régie avance finances).

Le contrôle sur pièces des actes constitutifs et modificatifs des régies a montré que plusieurs actes ne contiennent pas toutes les mentions requises. L'avis préalable du comptable assignataire, qui constitue une formalité substantielle, n'est pas formalisé pour la régie de location des salles et matériel. Les montants maximaux d'encaisse ou d'avance, respectivement prévu par les articles R. 1617-10 et R. 1617-12 du CGCT, ne sont pas mentionnés pour les régies enfance/éducation, droits de place et patrimoine. Les actes en vigueur doivent être complétés des éléments manquants (Cf. annexe n°1).

La convention d'engagement partenarial de 2019 consacrait un chapitre au fonctionnement des régies en mettant l'accent sur la sécurité des procédures et leur efficacité. L'état des lieux soulignait notamment « *un manque de formation du régisseur ainsi que l'utilisation de process inadaptés et une absence de méthodologie constituant des facteurs de risques importants qui ne garantissent pas de manière optimale la sécurisation des opérations d'encaissement* ». Plusieurs actions correctrices ont été menées, dont une réflexion conjointe sur l'organisation des régies¹¹ et la formation des régisseurs. La nouvelle convention triennale fixe deux axes d'amélioration : la généralisation des moyens de paiement dématérialisés et la rationalisation des régies. Sur ce deuxième point, la commune a indiqué qu'une rationalisation plus poussée du périmètre des régies s'avérerait inopérante compte tenu de leur objet.

L'article R. 1617-17 du CGCT indique que les régisseurs sont soumis aux contrôles du comptable.

L'examen des procès-verbaux montre que le comptable satisfait avec diligence et sérieux à ses obligations de contrôle, notamment pour les régies à forts enjeux. Les dernières vérifications des régies de moindre importance datent de 2019, la prochaine échéance devant intervenir d'ici la fin de l'année 2025. Il convient de souligner que l'ordonnateur procède à un suivi scrupuleux des préconisations, observations et recommandations du comptable assignataire en dressant point par point et pour chaque régie l'inventaire des actions correctives à mettre en œuvre, les indicateurs de performances impactés, le tout adossé à un calendrier d'achèvement.

Tous les rapports du comptable pointent toutefois l'absence de contrôle interne de la part de l'ordonnateur, ce dernier limitant son action à l'analyse des procès-verbaux.

¹¹ Cette étude a notamment débouché sur la suppression de la régie d'avance DRH par décision du 20 janvier 2023 et de la fusion de la régie bibliothèque avec la régie médiathèque par décision du 7 juillet 2023.

Les ordonnateurs, au même titre que les comptables, sont chargés de contrôler le fonctionnement des régies et l'activité des régisseurs. Cela passe notamment par l'identification des risques (vol, fraude, détournement), la formalisation d'un guide des procédures de contrôle et la désignation d'une personne chargée de sa mise en œuvre. Bien que la commune se soit engagée à mettre en place un contrôle interne d'ici la fin du quatrième trimestre 2024, elle n'a pas, à ce jour, formalisé de plan de contrôle tenant compte des risques et des enjeux.

Recommandation n° 3. Formaliser un plan de contrôle interne sur les régies en tenant compte des risques et des enjeux préalablement identifiés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de Fréjus dispose d'un budget unique. Ses conditions de préparation et d'adoption n'appellent pas d'observations particulières. Pour autant, certaines des annexes des documents obligatoires doivent être fiabilisées et complétées.

La fiabilité des comptes de la commune s'est améliorée depuis 2019. La collectivité doit poursuivre le travail engagé sur le suivi comptable du patrimoine, développer sa politique en matière de provisions et mettre en place un contrôle interne pour les régies.

3 UNE SITUATION FINANCIERE MARQUEE PAR UN ENDETTEMENT ELEVE

L'analyse de la situation financière porte sur la période 2019-2023. À titre informatif et s'agissant du budget primitif 2024, 90,4 M€ sont inscrits en section de fonctionnement et 35,6 M€ en section d'investissement.

3.1 Une situation financière qui demeure fragile

3.1.1 Une capacité d'autofinancement insuffisante

Constituant l'un des premiers indicateurs d'appréciation de l'équilibre financier d'une collectivité, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à la différence entre les produits de gestion et les charges de gestion. De 2019 à 2023, le niveau de l'EBF de la commune s'est amélioré, passant de 10,39 M€ à 14,58 M€, soit une augmentation de 40,4 % sous l'effet d'une hausse plus marquée des produits de fonctionnement (+ 18,3 %) que des charges (+ 14,8 %).

Tableau n° 9 : Évolution de l'excédent brut de fonctionnement (EBF)

| <i>En M€</i> | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Var. annuelle moyenne | Évol. 2019/2023 |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------|--------------------|
| <i>Produits de gestion</i> | 76,83 | 75,86 | 81,24 | 84,66 | 90,87 | 4,3 % | 18,3 % |
| <i>Charges de gestion</i> | 66,45 | 65,52 | 67,72 | 72,02 | 76,29 | 3,5 % | 14,8 % |
| EBF | 10,39 | 10,34 | 13,52 | 12,65 | 14,58 | 8,9 % | 40,3 % |
| <i>En % des produits de gestion</i> | 13,5 % | 13,6 % | 16,6 % | 14,9 % | 16 % | 15 % | 18,4 % |

Source : CRC PACA d'après les comptes de gestion et les données comparatives de la DGFIP

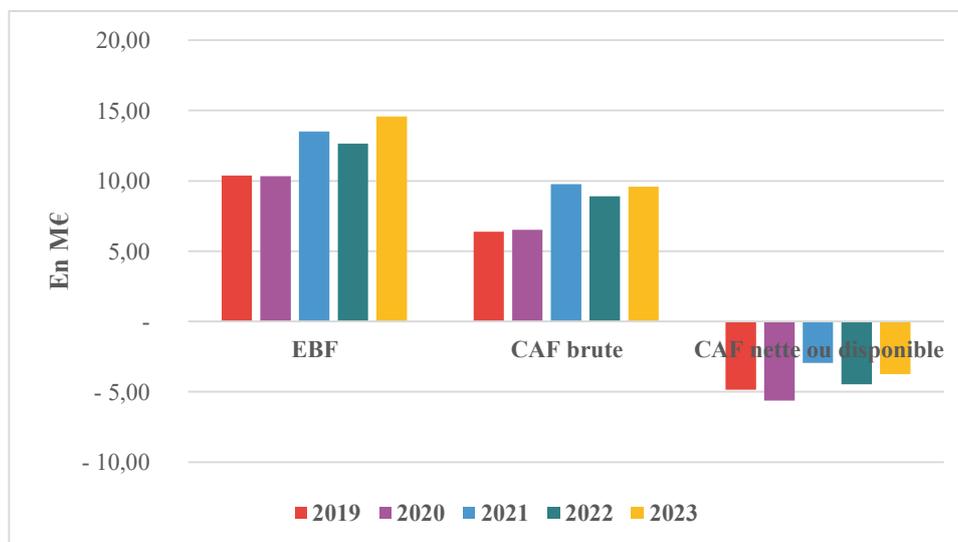
La capacité d'autofinancement (CAF) brute, calculée à partir de l'EBF, mesure la capacité de la commune à dégager des ressources sur son cycle de fonctionnement courant. Elle passe de 6,39 M€ en 2019 à 9,6 M€ en 2023, soit 10,6 % des produits de gestion. Son niveau est inférieur à l'annuité en capital de la dette pendant toute la période, ce qui est très insuffisant, préoccupant et obère la capacité de la commune à financer ses investissements.

Le taux d'épargne brute, c'est-à-dire la CAF brute rapportée aux produits de gestion, progresse entre 2019 et 2021, passant de 8,3 % à 12 %, avant de diminuer à compter de 2022, en raison notamment d'une hausse plus importante des charges de gestion que des produits de gestion.

Le résultat financier est négatif sur toute la période 2019-2023, à hauteur d'environ 3,7 M€. Il s'aggrave en 2023 pour atteindre 5,13 M€, principalement en raison de l'augmentation de l'encours de la dette et des taux d'intérêts¹².

La CAF nette, c'est-à-dire l'autofinancement résiduel, se détermine en déduisant de la CAF brute le montant du remboursement de l'annuité en capital de la dette. La CAF nette s'établit à - 4,33 M€ en moyenne au cours de la période, ce qui signifie que la commune a dû recourir massivement à l'emprunt pour financer ses investissements. Cette situation, qui se prolonge et perdure, compromet à terme l'équilibre budgétaire de la collectivité, déjà caractérisé par un niveau d'endettement élevé et une incapacité à dégager des ressources propres suffisantes pour couvrir l'annuité en capital de la dette.

¹² Euribor 3M et livret A.

Graphique n° 1 : Évolution des principaux indicateurs de gestion

Source : CRC PACA d'après les comptes de gestion

Le résultat excédentaire de la section de fonctionnement a été réduit de moitié entre 2021 et 2023, passant de 7,87 M€ à 3,54 M€ sous l'effet de la hausse des dotations aux amortissements.¹³

Tableau n° 10 : Détermination du résultat de fonctionnement

| En M€ | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Évol. 2019/2023 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------------|
| CAF brute | 6,39 | 6,54 | 9,78 | 8,92 | 9,60 | 50,23 % |
| (-) dotations aux amortissements | 1,52 | 3,15 | 1,85 | 1,96 | 6,15 | 304,6 % |
| (-) dotations aux provisions | - 0,07 | 0,15 | 0,07 | 0,54 | - 0,08 | 20 % |
| (+) quote-part des subventions d'investissements transférées | 0,25 | - | - | - | - | - 100 % |
| Résultat de fonctionnement | 5,19 | 3,24 | 7,87 | 6,42 | 3,54 | - 31,87 % |

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

¹³ Multipliées par trois du fait du travail en cours de régularisation d'écritures, en lien le comptable public, et de dépenses d'investissement soutenues.

3.1.2 Une évolution significative des produits de gestion portée par un fort dynamisme de la fiscalité locale

Les produits de gestion ont progressé de 18,3 % entre 2019 et 2023, contre 14,8 % pour les charges de gestion.

Tableau n° 11 : Évolution des produits de gestion

| En M€ | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Var. sur période |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|
| Produits de gestion dont | 76,83 | 75,86 | 81,24 | 84,66 | 90,87 | 18,3 % |
| <i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i> | 52,62 | 51,65 | 59,03 | 61,56 | 66,61 | 26,6 % |
| <i>Fiscalité reversée</i> | 4,24 | 4,16 | 3,01 | 3,64 | 3,59 | - 15,5 % |
| <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i> | 12,78 | 13,93 | 11,92 | 12,42 | 12,27 | - 4 % |
| <i>Ressources d'exploitation</i> | 7,20 | 6,12 | 7,29 | 7,04 | 8,40 | 16,8 % |

Source : CRC PACA d'après les comptes de gestion

3.1.2.1 Une progression nette des ressources fiscales

Représentant plus de 73,3 % des produits de gestion, les ressources fiscales propres progressent de 13,99 M€ (26,6 % entre 2019 et 2023).

Tableau n° 12 : Évolution des ressources fiscales

| En M€ | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Variation annuelle moyenne | Var. sur période |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------------------|------------------|
| <i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions) dont</i> | 52,61 | 51,65 | 59,03 | 61,56 | 66,61 | 6,10 % | 26,6 % |
| <i>Impôts locaux nets des restitutions</i> | 42,99 | 43,39 | 47,97 | 49,46 | 55,30 | 6,50 % | 28,6 % |
| <i>Taxes sur activités de service et domaine</i> | 1,84 | 1,43 | 1,37 | 1,91 | 2,05 | 2,70 % | 11,3 % |
| <i>Taxes sur activités industrielles</i> | 1,45 | 1,04 | 1,45 | 1,57 | 2,09 | 9,60 % | 44,1 % |
| <i>Taxes sur les transports</i> | 0,72 | 0,43 | 0,52 | 0,62 | 0,70 | - 0,60 % | - 2,4 % |
| <i>Taxes liées à l'environnement et l'urbanisation</i> | 0,60 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | - 53,50 % | - 95,3 % |
| <i>Droits de mutation à titre onéreux</i> | 5,07 | 5,02 | 7,37 | 7,65 | 6,13 | 4,80 % | 20,8 % |
| <i>Autres taxes</i> | - 0,06 | 0,31 | 0,32 | 0,33 | 0,31 | - | - 576 % |

Source : CRC PACA d'après les comptes de gestion

Les impôts locaux enregistrent la plus forte variation en volume avec une hausse de 28,6 %, passant de 42,99 M€ à 52,3 M€. Les recettes liées aux droits de mutation à titre onéreux progressent pour leur part de 20,8 % tandis que le produit de la taxe liée à la production et à la consommation énergétique industrielle augmente de 44,1 %.

Depuis 2014, la commune a choisi de maintenir les taux d'imposition à un niveau inférieur à ceux des communes appartenant à la même strate démographique, tant pour la taxe d'habitation (34 € par habitant contre 27 €) que pour la taxe sur le foncier bâti (595 € par habitant contre 593 €). Depuis 2021, la commune bénéficie du transfert du taux départemental de la taxe foncière sur les propriétés bâties dans le cadre de la suppression de la taxe d'habitation pour les résidences principales. Le nouveau taux de référence de la taxe foncière sur les propriétés bâties a été fixé en 2021 à 35,94 %¹⁴, un changement neutre pour le contribuable.

La commune met en avant le travail fourni par l'observatoire fiscal pour justifier l'augmentation de la fiscalité locale. Mis en place en 2018, il a mené un travail d'optimisation des bases permettant la réévaluation des valeurs locatives et le contrôle des anomalies de la taxe d'habitation et des constructions non déclarées. Le conseil municipal de Fréjus a également voté en 2021 la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, qui constitue un levier de recettes non négligeable. Pour 2023, le coefficient de revalorisation des bases s'élève à + 7,1 %, affectant les bases de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Sous l'effet conjugué du dynamisme des bases, une progression importante des recettes fiscales (+ 28,7 %) est observée.

La commune a justifié la progression des produits issus des taxes liées aux activités de services. Elle résulte d'un effet de hausse des volumes et des tarifs ainsi que de l'amélioration de la fréquentation du casino à partir de 2022. L'augmentation de la taxe sur les activités industrielles résulte d'un décalage dans l'émission de titres entre les exercices.

3.1.2.2 Une baisse des ressources institutionnelles et de la fiscalité reversée non compensée

Constituant le deuxième poste des produits de gestion en 2023 (13,5 %), les ressources institutionnelles présentent une diminution de 4 %, soit environ 508 000 €, liée à la baisse de la péréquation et de la restitution sur dotations et participations (- 85,7 %). Le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a connu une légère augmentation (+ 3,4 %), passant de 9,56 M€ à 9,86 M€.

La fiscalité reversée diminue de 3,5 %, passant de 4,69 M€ à 4,06 M€ entre 2019 et 2023, en lien avec la diminution de l'attribution de compensation en 2021 du fait du transfert de la compétence « gestion des eaux pluviales ».

Les participations publiques, versées principalement par la caisse d'allocations familiales au titre du contrat enfance/ jeunesse et l'État, ont augmenté de 84,9 %, passant de 895 968 € en 2019 à 1,66 M€ en 2023.

¹⁴ Correspondant à l'addition du taux 2020 de la commune, de 20,45 %, avec celui du département, de 15,49 %.

Entre 2019 et 2023, les ressources d'exploitation progressent de 16,8 %, principalement du fait d'une augmentation des produits de services (+ 24,6 %) ¹⁵. À l'inverse, les produits issus des revenus locatifs ¹⁶ et des subventions diminuent respectivement de 7,1 % et 9,8 %.

3.1.3 Une augmentation contenue des charges

Au cours de la période examinée, les charges de gestion ont progressé de 3,7 % en moyenne, passant de 70,31 M€ à 81,42 M€.

Le ratio de rigidité des charges structurelles ¹⁷ de la commune de Fréjus, en hausse entre 2019 et 2020, diminue sur la période la plus récente et s'établit à 58,2 % en 2023.

Tableau n° 13 : Évolution des charges de gestion

| <i>En M€</i> | <i>2019</i> | <i>2020</i> | <i>2021</i> | <i>2022</i> | <i>2023</i> | <i>Variation annuelle moyenne</i> | <i>Var. sur période</i> |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------------------|-------------------------|
| Charges de gestion dont : | 70,31 | 69,25 | 71,35 | 75,66 | 81,42 | 3,70 % | 15,80 % |
| <i>Charges de personnel</i> | <i>43,21</i> | <i>43,37</i> | <i>44,69</i> | <i>45,96</i> | <i>47,42</i> | <i>2,40 %</i> | <i>9,70 %</i> |
| <i>Charges à caractère général</i> | <i>16,85</i> | <i>15,85</i> | <i>16,71</i> | <i>18,36</i> | <i>20,98</i> | <i>5,60 %</i> | <i>24,50 %</i> |
| <i>Subventions de fonctionnement</i> | <i>5,18</i> | <i>5,04</i> | <i>4,94</i> | <i>5,98</i> | <i>5,87</i> | <i>3,20 %</i> | <i>13,50 %</i> |
| <i>Autres charges de gestion</i> | <i>1,22</i> | <i>1,26</i> | <i>1,37</i> | <i>1,71</i> | <i>2,02</i> | <i>13,40 %</i> | <i>66 %</i> |
| <i>Charges d'intérêts et pertes de change</i> | <i>3,87</i> | <i>3,73</i> | <i>3,63</i> | <i>3,64</i> | <i>5,13</i> | <i>7,30 %</i> | <i>32,80 %</i> |

Source : CRC PACA d'après les comptes de gestion

3.1.3.1 Une hausse des charges de personnel marquée par une augmentation du personnel contractuel

Les charges de personnel, qui représentent 62,16 % des charges de gestion, constituent le principal poste de dépenses. Elles sont passées de 43,21 M€ à 47,42 M€ (+ 9,7 %) dans un contexte où plusieurs mesures gouvernementales ont généré des dépenses supplémentaires ¹⁸.

¹⁵ Redevances d'occupation du domaine public, redevances et droits des services à caractère social et sportif, concessions des cimetières, recettes de l'école de musique, remboursements des frais de restauration des foyers logements et la mise à disposition du personnel (EPL Stationnement, communauté d'agglomération, syndicats, association.).

¹⁶ Dont une diminution de la redevance de la régie EPL exploitation des parcs de stationnement entre 2022 et 2023 qui passe de 207 750,50 € à 2 000 €.

¹⁷ Ce ratio évalue le caractère incompressible de certaines dépenses (somme des charges de personnel, des contingents et participations, des charges d'intérêts sur le total des produits de fonctionnement).

¹⁸ Augmentation de la valeur du point d'indice, augmentations du SMIC, revalorisation indiciaire des agents de catégories B et C.

Les charges nettes de personnel représentent 51 % des charges de gestion, soit un poids moindre qu'en 2019. La commune enregistre une augmentation significative de la rémunération du personnel contractuel, qui s'établit à 4,97 M€ en 2023 (contre 3,56 M€ en 2019), soit une progression de 39,6 %, alors que la rémunération du personnel titulaire a dans le même temps augmenté de 4,2 %. Ces hausses sont à mettre en relation avec l'évolution démographique de la commune et le développement des services à la petite enfance. Ainsi, la filière animation apparaît prépondérante dans l'évolution des effectifs contractuels, du fait d'une part de l'augmentation de la capacité des accueils de loisirs sans hébergement et du périscolaire, et d'autre part du recrutement d'agents pour l'accompagnement des enfants atteints de handicap.

Tableau n° 14 : Évolution des effectifs des postes pourvus

| Structure des effectifs | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Var. sur période |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------------|
| <i>Titulaires</i> | 955 | 944 | 919 | 897 | 874 | - 8,48 % |
| <i>Contractuels</i> | 142 | 150 | 165 | 263 | 270 | 90,14 % |
| Total effectif des postes pourvus | 1 094 | 1 084 | 1 084 | 1 160 | 1 144 | 4,28 % |

Source : CRC PACA d'après les données de la commune

La commune présente une hausse sensible du poste « impôts et taxes sur rémunération » (de 330 903 € en 2019 à 918 776 € en 2023) en raison essentiellement du versement mobilité.

3.1.3.2 L'examen des autres charges

Au-delà d'un contexte inflationniste, les charges à caractère général progressent de 24,5 %, passant de 16,85 M€ en 2019 à 20,78 M€ en 2023. La hausse des dépenses liées aux locations (+ 83 %) et de la rubrique « autres services extérieurs » (+ 48,1 %).

L'évolution importante de certains postes de dépenses résulte de décisions parfois clairement identifiables. C'est ainsi que les dépenses enregistrées au compte 615221 « entretien des bâtiments publics » présentent une augmentation de 496 % entre 2019 et 2023 en raison de la mise en place du marché de performance énergétique, de la signature d'un partenariat public privé relatif au pôle enfance et de frais d'entretien sur un bâtiment. *A contrario*, le compte 6188 « autres frais divers » progresse de 37 % sur la période sans que toutes les dépenses puissent être précisément justifiées, passant de 1,25 M€ à 1,95 M€.

Les subventions de fonctionnement versées à des tiers sont également en progression, ce qui s'explique par l'augmentation des sommes versées au centre communal d'action sociale et, dans une moindre mesure, aux associations. Représentant désormais 8,5 % des charges de gestion, ce poste de dépenses doit faire l'objet d'une attention particulière compte tenu de sa trajectoire haussière.

Les autres charges de gestion (chapitre 65 hors subventions) passent de 1,22 M€ à 2,01 M€. Cette évolution résulte de la contribution versée au grand site du massif de l'Estérel, d'un montant de 353 000 €, des indemnités versées aux candidats non retenus dans le cadre de marchés publics en 2023, à hauteur de 204 000 €, et de la nouvelle imputation des dépenses pour l'utilisation de logiciels, d'un montant total de 219 000 €.

Les charges financières, en légère baisse jusqu'en 2022, passent de 3,87 M€ à 5,12 M€ l'année suivante. Cette inversion s'explique par l'évolution des taux variables, en forte hausse entre ces deux exercices.

3.2 Les investissements et leur financement appellent à la vigilance

3.2.1 L'investissement et le financement propre disponible

La commune de Fréjus se caractérise par un recours à l'emprunt important pour le financement de ses investissements.

De 2019 à 2023, les dépenses d'équipement se sont élevées à 89,08 M€, soit une moyenne annuelle de 17,82 M€, dans un contexte d'autofinancement limité et malgré la volonté affichée de la commune de se désendetter.

En 2023, la collectivité a réalisé 19,56 M€ de dépenses d'équipement alors que la CAF brute s'élève seulement à 9,6 M€, soit un niveau de dépenses plus de deux fois supérieur. La commune prévoit en outre un niveau inédit de dépenses d'équipement en 2024, à hauteur de 34 M€.

L'effort d'investissement doit tout à la fois permettre d'assurer l'entretien et le renouvellement du patrimoine communal, comme la réalisation d'opérations nouvelles. En l'absence de stratégie financière et de plan pluriannuel d'investissement, la chambre attire l'attention de la collectivité sur la prudence qui doit être la sienne en la matière, eu égard à son fort endettement et à sa faible capacité à dégager des ressources propres suffisantes.

Les immobilisations en cours, c'est-à-dire les dépenses d'équipement correspondant à des opérations qui ne sont pas encore achevées, s'élèvent à 26,17 M€ en 2023. Fréjus a choisi de suivre quatre projets selon le mécanisme des autorisations de paiement et des crédits de paiement (AP/CP)¹⁹ dont :

- l'opération d'aménagement et de réalisation des nouveaux locaux des services techniques, pour environ 11,5 M€, comprenant deux autorisations de programme sur une période 2020-2025 ;
- l'opération de mise en valeur de la plate-forme romaine, d'un montant estimé de 3,8 M€ couvrant la période 2019-2025 ;
- l'opération de mise en place d'actions de performance énergétique et d'un plan solaire pour le patrimoine bâti, estimé à 4,76 M€ pour la période 2020-2027 ;
- l'opération de confortement des digues du Reyran, clôturée en 2023, pour une enveloppe globale de 5 M€.

¹⁹ La gestion sous forme d'AP (autorisation de programme) et CP (crédits de paiement) permet à une collectivité de ne pas faire supporter au budget d'un exercice donné, l'intégralité d'une dépense pluriannuelle et de ne pas devoir prévoir, en recette, l'intégralité des recettes correspondantes.

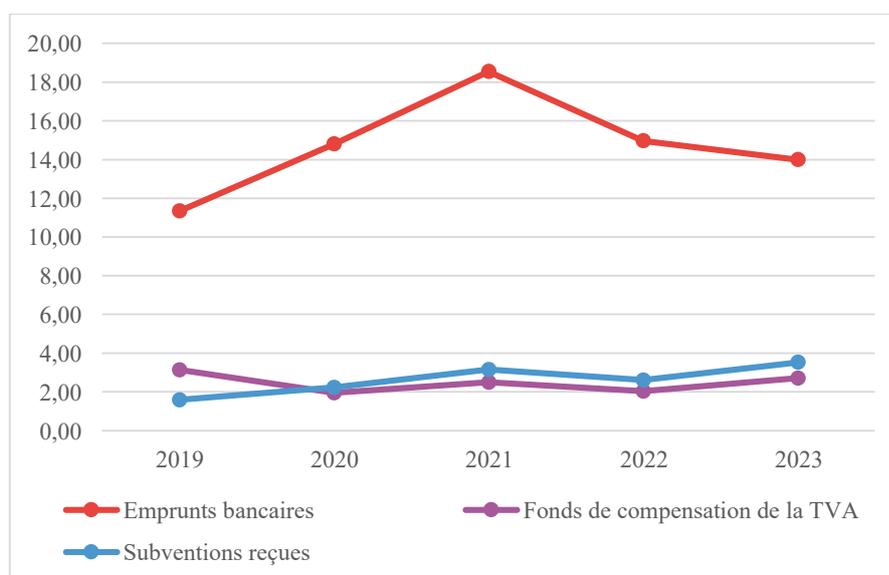
En 2021 et 2022, alors que son niveau d'endettement demeure très élevé, la commune a décidé d'accompagner la reprise économique après la crise sanitaire avec la mise en place d'un plan de relance de l'investissement local d'un montant de 8 M€.

Le financement propre disponible, qui correspond au total des ressources pour investir hors emprunt, est directement lié à l'évolution de la CAF nette et des recettes d'investissement hors emprunts. Celui-ci, en augmentation entre 2019 et 2021, s'est contracté sur les deux exercices suivants et s'est établi à 3,8 M€ en 2023.

La faiblesse des financements propres disponibles a conduit la commune à financer ses dépenses d'investissement en recourant très largement à l'emprunt (73,64 M€ mobilisés entre 2019 et 2023), parfois au-delà du montant des dépenses d'équipement de l'exercice comme en 2021, ce qui a contribué à la reconstitution du fonds de roulement (cf. annexe 2).

Avec un financement propre disponible ne couvrant en moyenne que 18 % de ses dépenses d'équipement, la commune doit désormais faire preuve de mesure quant à sa politique d'investissement., eu égard à un niveau d'endettement déjà élevé.

Graphique n° 2 : Évolution de la répartition des principales ressources d'investissement (en M€)



Source : CRC PACA à partir des comptes de gestion

Les dépenses d'investissement ne font l'objet d'aucun document prospectif. Compte tenu de sa situation financière, la commune doit se doter dès cette année d'un plan pluriannuel d'investissement incluant les modalités de financement des différentes opérations. Il s'agit là d'un outil très important qui doit permettre à la collectivité de mieux piloter ses projets d'investissement, sur le plan financier comme opérationnel.

Recommandation n° 4. Élaborer un plan pluriannuel d'investissement sur cinq ans reprenant l'ensemble des projets programmés et leurs financements.

3.2.2 Un endettement préoccupant et qui s'aggrave

Entre 2019 et 2023, l'encours de la dette au 31 décembre est passé de 128,02 M€ à 151,66 M€, soit une hausse de 18,5 % (4,3 % de variation annuelle moyenne). À cet encours, il convient d'intégrer depuis 2020 l'impact du partenariat public-privé relatif au pôle enfance, qui inclut le financement de l'équipement et dont le capital restant dû excède 13,3 M€.

Tableau n° 15 : Évolution de l'encours de la dette

| En € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Évol 2019/2023 |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|----------------|
| <i>Encours de dettes du BP au 1er janvier</i> | 127 552 337 | 128 022 480 | 143 968 446 | 149 433 436 | 151 014 173 | 18,4 % |
| - <i>Annuité en capital de la dette</i> | 11 234 570 | 12 169 825 | 12 729 706 | 13 378 729 | 13 348 415 | 18,8 % |
| - <i>Var. des autres dettes non financières</i> | - 364 713 | 22 773 | 345 304 | 534 | 5 024 | - 101,4 % |
| + <i>Intégration de dettes (contrat de partenariat, emprunts transférés dans le cadre de l'intercommunalité, etc.)</i> | - | 13 338 565 | - | - | - | |
| + <i>Nouveaux emprunts</i> | 11 340 000 | 14 800 000 | 18 540 000 | 14 960 000 | 14 000 000 | 23,5 % |
| = Encours de dette du BP au 31 décembre | 128 022 480 | 143 968 446 | 149 433 436 | 151 014 173 | 151 660 734 | 18,5 % |
| <i>Charges d'intérêts et pertes de change</i> | 3 866 752 | 3 727 225 | 3 629 054 | 3 639 917 | 5 133 839 | 32,8 % |
| <i>Taux d'intérêt apparent</i> | 3 % | 2,6 % | 2,4 % | 2,4 % | 3,4 % | |
| Capacité de désendettement en années (dette/CAF brute du BP) | 20 | 22 | 15,3 | 16,9 | 15,8 | |

Source : CRC PACA à partir des comptes de gestion

Le montant consacré au remboursement des emprunts atteint 62,86 M€ au cours de la période 2019-2023, les charges d'intérêts représentant quant à elles près de 20 M€. Dans le même temps, 73,64 M€ de nouveaux emprunts ont été souscrits.

La capacité de désendettement, qui correspond à la durée théorique nécessaire au remboursement de la dette si la commune y affectait l'intégralité de son épargne brute, est supérieure à 15 années sur toute la période, ce qui constitue un niveau préoccupant.

Au 31 décembre 2023, la commune compte 66 lignes d'emprunts, dont le taux moyen est de 3,62 %, soit au-dessus du taux moyen de la dette publique locale²⁰. La durée résiduelle moyenne est de 13 ans et 2 mois.

²⁰ 2,55 % fin 2022, d'après la banque des territoires.

Tableau n° 16 : Structure de la dette au 31 décembre 2023²¹

| Type | Encours (€) | % d'exposition | Taux moyen | Nombre |
|--|--------------------|-----------------|---------------|-----------|
| <i>Taux fixe</i> | 79 126 087 | 52,52 % | 3,50 % | 39 |
| <i>Taux variable</i> | 49 425 825 | 32,81 % | 3,82 % | 19 |
| <i>Taux variable indexés sur le Livret A</i> | 22 107 037 | 14,67 % | 3,59 % | 9 |
| <i>Ensemble des emprunts</i> | 150 658 950 | 100,00 % | 3,62 % | 67 |

Source : Commune de Fréjus

L'intégralité de la dette est classée « A1 » selon la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales et ne présente donc pas de risque significatif. 19 emprunts sont à taux variable pour un encours de 49,43 M€, et 9 emprunts ont un taux indexé sur le livret A, pour un encours de 22,11 M€.

La commune n'a engagé aucune opération de restructuration de la dette depuis 2019. Elle a fait réaliser trois études en 2020, 2022 et 2023. Celles-ci montrent des opportunités d'optimisation de la dette à taux fixe pour trois emprunts, dont les taux sont supérieurs aux nouveaux financements sur la même durée.

Dans le cadre du partenariat public-privé (PPP) du pôle enfance, la commune a contracté, en 2017, un emprunt d'un montant total (capital et intérêt) de 16,27 M€ courant jusqu'en 2040, au taux variable de 2,57 %.

La collectivité a également contracté en décembre 2023 un prêt relais pour un montant de 4 M€ au taux fixe de 4,28 %, d'une durée de deux ans, dans le cadre de la vente d'un bien foncier communal initialement prévue sur l'exercice 2023, reportée en 2024. Le montant des intérêts pour cette opération s'élève à 171 200 €.

Le niveau d'endettement de la commune demeure préoccupant et obère de façon significative ses capacités d'investissement. Afin de préserver sa situation financière de tout risque de dégradation supplémentaire, la commune doit étudier de près chaque projet d'investissement, son mode de financement et poursuivre en parallèle l'amélioration de sa capacité d'autofinancement en limitant l'augmentation des charges.

²¹ Intègre la dette liée au PPP soit 14,36 M€.

La préservation dans la durée de la notion d'équilibre réel au sens des dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT, qui vise à vérifier la couverture des annuités d'emprunt par les ressources propres, justifie que des mesures de rétablissement (économies de fonctionnement, pause dans les investissements, renégociation des emprunts, hausse de la fiscalité et/ou des tarifs, cessions d'actifs le cas échéant) puissent être mises en œuvre.

3.2.3 L'évolution du fonds de roulement et de la trésorerie

Le fonds de roulement net global représente l'excédent (ou l'insuffisance) des ressources permanentes sur les emplois permanents, c'est-à-dire les réserves issues des exercices antérieurs.

Le fonds de roulement net global de Fréjus atteint 5,7 M€ en 2023 et présente des variations significatives sur la période. Il représente moins de deux mois de charges courantes.

Tableau n° 17 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie

| Au 31 décembre en € | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | V.A.M |
|--|-----------|-----------|------------|-------------|------------|--------|
| Fonds de roulement net global (a) | 4 842 855 | 2 094 520 | 11 980 719 | 7 425 286 | 5 697 905 | 4,1 % |
| <i>En nombre de jours de charges courantes</i> | 25,1 | 11 | 61,3 | 35,8 | 25,5 | |
| Besoin en fonds de roulement global (b) | - 248 421 | 1 057 057 | 2 990 977 | - 7 219 624 | -2 787 173 | 83 % |
| Trésorerie nette (a-b) | 5 091 277 | 1 037 463 | 8 989 742 | 14 644 910 | 8 484 077 | 13,6 % |
| <i>En nombre de jours de charges courantes</i> | 26,4 | 5,5 | 46 | 70,7 | 38 | |

Source : CRC PACA d'après les comptes de gestion

Le besoin en fonds de roulement, qui représente le solde entre les créances et les dettes à court terme, constitue une ressource venant alimenter la trésorerie lorsqu'il est fortement négatif. Il affiche d'importantes fluctuations sur la période. Cette situation résulte d'un encours de la dette fournisseurs qui croît et qu'il convient de surveiller afin de ne pas excéder le délai global de paiement de 30 jours.

Exprimé en nombre de jours de charges courantes, le niveau de la trésorerie, apprécié au 31 décembre, doit être compris entre 30 et 90. Il est juste suffisant en 2023 (38).

Entre 2019 et 2023, la commune a eu recours, chaque année, à plusieurs lignes de trésorerie. Le montant des intérêts cumulés s'élève à 157 526 € sur la période.

Tableau n° 18 : Évolution des crédits de trésorerie

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| <i>Nombre de lignes de trésorerie</i> | 4 | 4 | 2 | 2 | 2 |
| <i>Montant maximum autorisé au 01/01/ N</i> | 8 500 000* | 8 500 000 | 8 500 000 | 8 500 000 | 8 500 000 |
| <i>Montant des tirages</i> | 10 000 000 | 13 500 000 | 8 400 000 | 3 500 000 | 5 500 000 |
| <i>Intérêts</i> | 23 929 | 26 758 | 17 989 | 17 813 | 71 036 |
| <i>Remboursement du tirage</i> | 10 000 000 | 13 500 000 | 8 400 000 | 3 500 000 | 5 500 000 |

Source : CRC PACA d'après les comptes de gestion

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La capacité d'autofinancement brute de Fréjus s'améliore sur la période mais ne suffit toujours pas à couvrir l'annuité en capital des emprunts. L'encours de la dette, en diminution jusqu'en 2021, repart à la hausse et s'établit à un niveau significatif.

La situation financière de la commune demeure fragile avec une capacité d'autofinancement nette structurellement négative. L'absence de ressources internes suffisantes contraint la commune à prélever sur son fonds de roulement, à mettre les fournisseurs sous tension et à recourir massivement à l'emprunt pour financer ses investissements.

Afin de maintenir son équilibre budgétaire, la commune doit mener une politique d'investissement raisonnable et améliorer en parallèle sa capacité d'autofinancement. Or, les orientations prises dans le budget 2024 ne vont pas dans ce sens, ce qui constitue un facteur de risque pour les finances communales.

4 LA GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE

La commande publique désigne les modalités qui administrent l'attribution et l'exécution des contrats publics, lesquels comprennent les marchés de travaux, de fournitures et de services ainsi que les marchés de partenariat et les contrats de concession, dont les délégations de service public.

4.1 Présentation de l'organisation de la commande publique

4.1.1 Une large délégation accordée au maire et au deuxième adjoint

Le conseil municipal, par délibération n°4 du 28 mai 2020, a délégué ses attributions en matière de commande publique au maire pour « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés et des accords-cadres ainsi que toute décision concernant leurs avenants* ». Le conseil municipal a ainsi accordé une délégation à caractère général sans limitation de pouvoir. Le maire rend compte de ses attributions lors de chaque conseil municipal, conformément à l'article L. 2122-22 du CGCT. La délégation a été élargie à l'organisation et au déroulement des concours de maîtrise d'œuvre par délibération n°631 du 22 septembre 2022.

Le maire a accordé à son deuxième adjoint une très large délégation de fonctions et de signature en matière de marchés publics, dont le périmètre a évolué durant la période de contrôle. En 2019, la délégation portait sur le contrôle et le suivi de la préparation, de la passation et de la bonne exécution des marchés et des délégations de service public. Le 27 mai 2020, le maire a pris un nouvel arrêté ajoutant les concessions et la représentation du maire au sein des commissions d'appel d'offres et de délégation de service public. Le 9 juillet 2020, un arrêté a ajouté le suivi et la passation de tous les actes afférents aux attributions du conseil municipal déléguées au maire, dont les marchés et les accords-cadres. Le 18 février 2022, le deuxième adjoint s'est vu attribuer une délégation de représentation du maire au sein de la commission de concession « *hors délégation de service public* ». Enfin, le 1^{er} février 2023, un nouvel arrêté a précisé que le second adjoint n'avait plus de délégation pour les concessions de service public, sans autre explication.

La commune de Fréjus met en ligne, sous format récupérable, les données essentielles de la commande publique, conformément aux dispositions des articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique (CCP).

4.1.2 Une organisation décentralisée et externalisée de la commande publique

Bien que la commune de Fréjus dispose d'une direction de la commande publique (DCP) rattachée au pôle ressources, plusieurs autres directions et pôles interviennent dans le processus d'achat. L'organisation de la commande publique est décentralisée avec une implication forte des directions opérationnelles prescriptives (direction des affaires juridiques, pôle services techniques dont les principaux prescripteurs sont les directions études et travaux et bâtiments communaux). L'organisation repose sur un fonctionnement administratif historique en silo. La DCP a notamment la volonté de renforcer la collaboration avec la direction des finances.

Le processus d'achat implique de multiples acteurs. Plusieurs directions et services sont amenés à réaliser des achats qui, soit ne relèvent pas d'un marché formalisé ou à procédure adaptée, soit ne sont pas gérés par le service des achats et gestion des stocks. Les petits achats non pris en charge dans le cadre d'un marché existant sont traités directement par les services opérationnels. Cela concerne aussi bien des prestations récurrentes (traiteurs) que ponctuelles (achat de scooter, vote électronique, etc.). La commune n'est pas en mesure d'identifier le volume financier et le nombre d'achats concernés.

La DCP a engagé une réflexion sur la fonction achat afin de mettre en évidence les points forts et faibles et ainsi déterminer les axes d'amélioration. Elle souligne que ce champ n'est pas pleinement identifié dans le fonctionnement administratif général et que le processus d'achat doit faire l'objet d'un suivi renforcé, notamment par l'accompagnement des directions opérationnelles. En collaboration avec le pôle technique, la DCP a formalisé les différentes étapes du processus d'achat qui doivent permettre de définir les axes de progrès. Ce document doit toutefois encore être finalisé, puis validé.

La DCP comprend 12 agents répartis en deux services : un service des marchés publics et un service des achats et gestion des stocks, comptant cinq agents chacun. En matière de passation, les opérations sont scindées en deux. Les achats d'un montant supérieur à 40 000 € HT sont traités par le service des marchés publics, ceux dont le montant est inférieur relèvent du service achat.

Bien que la fiche de poste du directeur de la commande publique lui attribue pour principales missions le conseil des élus et de la direction générale dans tous les dossiers juridiques et contentieux, celui-ci se positionne en pratique sur la gestion opérationnelle des dossiers. Il s'appuie sur un directeur adjoint chargé d'apporter en amont une expertise juridique et de rédiger les actes et contrats complexes (partenariat public-privé, délégation de service public, dialogue compétitif, etc.). Un poste de responsable du service marchés publics a également été créé en juin 2023 afin de renforcer l'équipe. Cet agent est chargé d'assurer le bon fonctionnement du service et de contrôler les documents rédigés par les agents gestionnaires. Cette organisation n'est pas stabilisée et doit évoluer afin de permettre au directeur de la commande publique de se positionner davantage sur le volet stratégique et laisser à ses collaborateurs la dimension opérationnelle.

La commune entend professionnaliser la fonction d'acheteur en développant notamment les référents marchés au sein des directions opérationnelles. Une démarche spécifique a été initiée en 2022 et le directeur adjoint à la commande publique a bénéficié d'une formation de six mois sur la stratégie d'achat. Cette politique est à poursuivre afin d'accompagner la montée en compétences et la professionnalisation des acteurs impliqués.

La commune a recours, en moyenne chaque année, à 25 consultations juridiques en matière de commande publique. La chambre n'a pas été en mesure de déterminer la part des prestations de conseil afférentes à la commande publique. Sollicitée, la commune a refusé de fournir leur montant alors même que, sur la base des factures consultées, elle a engagé un montant de 307 800 € auprès d'un même cabinet d'avocat entre 2019 et 2023.

La commune a refusé par deux fois de transmettre les productions relatives aux avis et analyses de son conseil en matière de commande publique en opposant le secret des relations entre l'avocat et son client. La chambre rappelle que le secret professionnel, qui s'applique aux consultations juridiques des avocats, est uniquement destiné à protéger le client. Le ministre de la justice a pris position dans le cadre d'une réponse ministérielle en précisant qu'« *il convient de souligner que la règle de la confidentialité ne fait pas obstacle à la communication volontaire par une collectivité publique de consultations établies par son avocat ou de correspondances échangées avec ce dernier* »²². La commune a donc interprété dans son sens le plus restrictif la règle en vertu de laquelle la confidentialité s'impose à l'avocat mais peut parfaitement être levée par le client qu'elle protège.

²² JO Sénat du 30 septembre 2004, page 2235.

Par ailleurs, la commune a indiqué qu'aucun dispositif permettant d'effectuer un véritable contrôle de gestion de l'activité de la commande publique n'était en place et qu'elle ne disposait d'aucun outil de pilotage. Elle est ainsi incapable d'évaluer les éventuels gains de performance en matière d'achat et, de façon plus globale, n'est pas en mesure d'effectuer un suivi efficace de la fonction achat, constats auxquels s'ajoute la difficulté d'apprécier le niveau de sécurisation de ses procédures de passation et d'exécution des marchés.

4.1.3 Un guide interne à actualiser et à compléter

La commune ne dispose pas de règlement de la commande publique. Un guide interne des marchés publics a été élaboré en 2020 mais ce document est sommaire, incomplet, et n'intègre pas l'actualisation des seuils. S'il reprend les principales dispositions réglementaires concernant les procédures à mettre en œuvre et la préparation des marchés, il n'a aucune portée opérationnelle alors même que l'ordonnateur a indiqué que ce guide donne le mode d'emploi de la passation des marchés pour les agents de la commune. De nombreuses informations sont manquantes telles que les modalités de passation des concessions, dont les délégations de service public, les marchés mixtes, les achats durables, les modalités de modification des contrats en cours d'exécution, les modalités d'analyse des offres et de négociation et les règles relatives à l'archivage des marchés. La chambre engage la commune à formaliser un règlement de la commande publique qui précise la répartition des responsabilités entre les services dans le processus d'achat ainsi que les pratiques à favoriser et celles à éviter. Ce règlement doit faire l'objet d'une validation préalable par le conseil municipal et d'une diffusion à l'ensemble des services.

4.1.4 Le fonctionnement des commissions doit être amélioré

La commune dispose d'une commission d'appel d'offres (CAO), d'une commission de délégation de services publics ainsi que d'une commission d'attribution pour les achats d'un montant inférieur aux procédures formalisées²³. Pour autant, aucun règlement intérieur ne précise les modalités de fonctionnement de ces différentes commissions.

Selon la délibération n° 73 du 30 juin 2020, la CAO compte cinq membres titulaires et cinq suppléants. Neuf membres disposant d'une voix consultative peuvent siéger. Présidée par le deuxième adjoint au maire, la CAO comprend deux conseillers municipaux, qui sont membres titulaires.

La commission d'appel d'offres est une instance décisionnaire incontournable dans le processus d'achat. Les dispositions combinées des articles L. 1414-2 et L. 1411-5 du CGCT précisent que « *le quorum est atteint lorsque plus de la moitié des membres ayant voix délibérative sont présents* ». À Fréjus, le quorum est de quatre membres présents et son respect n'appelle pas d'observations.

²³ Composée du représentant du pouvoir adjudicateur, de la DCP, de la direction opérationnelle concernée et de personnes qualifiées.

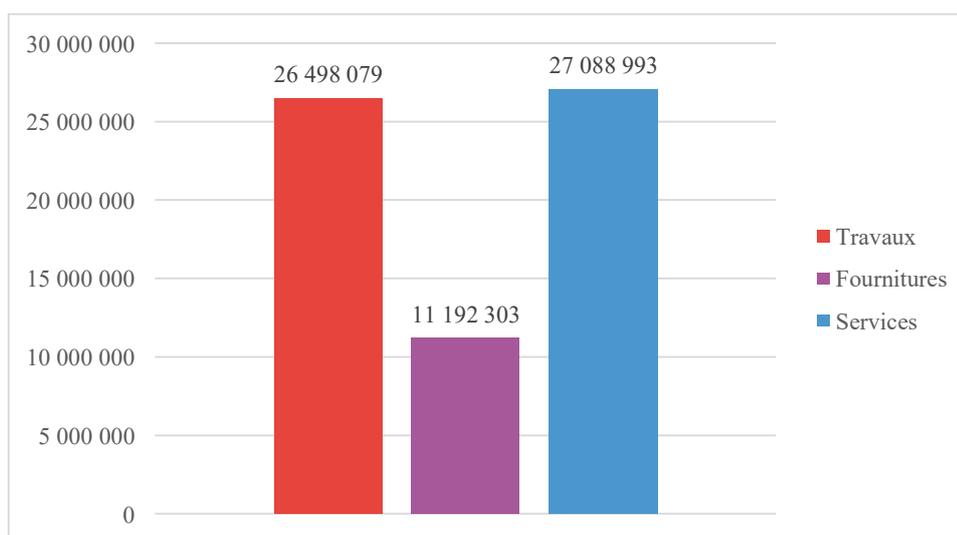
L'examen des rapports d'analyse des offres de la CAO montre que les informations présentes sont lacunaires. Le fascicule 61-12 du jurisclasser Contrats et marchés publics sur le fonctionnement des commissions d'appel d'offres des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des groupements de commande rappelle que *les travaux de la commission d'appel d'offres « ne sont pas secrets : les procès-verbaux étant des documents communicables (...), ils matérialisent le lien entre confidentialité des travaux pendant la phase de passation du marché et publicité des décisions »*. Le procès-verbal ne retranscrit pas intégralement les débats mais doit relater le « *déroulé des réflexions et conclusions de la commission - incluant des extraits de prises de paroles ayant infléchi l'analyse présentée au vote des élus, ou relevant du rappel de dispositions juridiques* ». La chambre engage donc la commune à formaliser ces éléments dans les procès-verbaux. La même observation peut être formulée s'agissant de la commission d'attribution.

Cette dernière, également présidée par le deuxième adjoint, associe les directions opérationnelles chargées de présenter l'analyse des offres. La mise en place volontaire de cette commission est de nature à garantir la transparence, la cohérence et la sécurité juridique des procédures. La chambre engage néanmoins la commune à préciser les règles de fonctionnement de cette instance consultative, règles qui doivent être adaptées à ses besoins et respecter les grands principes de la commande publique.

4.2 Des outils de pilotage de la commande publique à développer et à fiabiliser

Entre 2019 et 2023, le volume des achats s'élève à 64,78 M€ HT et représentent 235 procédures. La commune a déclaré 79 procédures formalisées, 156 procédures adaptées, 192 accords-cadres et 10 groupements de commandes.

Graphique n° 3 : Répartition des achats par type (montant en € HT) entre 2019 et 2022



Source : Commune de Fréjus

Entre 2019 et 2022, les montants versés aux 10 fournisseurs les plus importants représentaient 62,4 % des dépenses d'immobilisations (sections d'investissement) et 53,29 % des comptes de charges (section de fonctionnement).

4.2.1 L'absence de politique d'achat et de stratégie d'achat

La politique d'achat est un ensemble de règles, procédures et stratégies mises en place pour gérer les achats de manière efficace et efficiente. Elle consiste en des orientations et intentions générales relatives aux achats et aux approvisionnements. Elle vise à optimiser les achats tout en respectant les contraintes juridiques et économiques, contribuant à la performance globale. Une politique d'achat structurée, durable et responsable est en cours de formalisation à Fréjus. Si cette démarche doit être encouragée, elle implique la définition et la mise en place d'objectifs quantitatifs, le suivi effectif des procédures et l'implication des élus dans la stratégie globale.

La stratégie d'achat vise la performance économique en apportant la juste réponse aux besoins des utilisateurs, tout en tenant compte des objectifs de qualité, d'efficacité ou de sécurité. Elle permet d'assurer la performance future des marchés, d'anticiper et de réduire les risques. La commune de Fréjus n'a pas formalisé de stratégie d'achats.

La commune a transmis deux types de tableaux de bord internes correspondant à un registre de suivi des marchés pluriannuel, qui n'est plus renseigné depuis 2023, puis des tableurs par exercices. Les documents transmis ne coïncident pas, le registre des marchés pouvant contenir des erreurs. La commune ne dispose donc pas d'une vision globale du nombre et du montant de ses marchés.

L'évaluation de l'exécution des marchés est en cours de déploiement. Elle se déroule lors de rencontres annuelles entre le service des marchés publics et les directions opérationnelles. Ces échanges permettent de mettre en exergue les points positifs et les difficultés rencontrées avec les fournisseurs, à partir d'une fiche d'évaluation préalablement renseignée. La chambre engage la commune à généraliser cette analyse aux dépenses réalisées en dehors de la passation d'un marché formalisé ou à procédure adaptée, afin de les réintégrer dans l'expression des besoins lors de la préparation des nouvelles procédures.

4.2.2 La nécessaire mise en place d'une nomenclature et d'une cartographie des achats

La cartographie des achats permet une analyse fine des dépenses concernant les marchés, afin d'identifier les segments d'achats à forts enjeux. Elle permet de faciliter le travail de computation des seuils par catégorie homogène de fournitures ou de services ou par opérations (pour les marchés de travaux). En outre, elle offre une visibilité sur les achats et les secteurs sur lesquels elle devra concentrer la négociation. La mise en place d'une cartographie des achats suppose de disposer au préalable d'une nomenclature des achats. Essentielle pour définir précisément l'objet du marché, elle repose sur le code CPV (*common procurement vocabulary*) obligatoirement renseigné dans les avis de marchés.

La commune de Fréjus n'a pas élaboré de nomenclature des achats et ne dispose pas de cartographie des achats. Elle s'est engagée à la mettre en place à l'horizon 2025.

La commune ne dispose à ce jour d'aucune méthode robuste pour veiller à la correcte computation des seuils. Or, l'article L. 2111-1 du CCP impose à l'acheteur de définir précisément la nature et l'étendue de ses besoins. Le choix de la procédure de passation dépend de l'évaluation initiale du besoin. Cette évaluation prend en compte l'ensemble des besoins homogènes, sur 12 mois pour les besoins réguliers, et par opération ou unité fonctionnelle pour les travaux, ainsi que les fournitures et services ponctuels ou liés à un projet.

La programmation annuelle des achats constitue, non pas une obligation au sens du code de la commande publique, mais une nécessité qui s'impose au pouvoir adjudicateur. Elle permet d'identifier l'ensemble des besoins récurrents sur une période de 12 mois et de déterminer le niveau de procédure applicable au regard de la notion de prestations homogènes ou des caractéristiques propres des prestations afin de se protéger contre la pratique du « saucissonnage ». Elle présente également l'avantage de planifier dans le temps le lancement des procédures de marchés publics.

Depuis deux ans, la DCP organise la programmation annuelle des achats tant récurrents que ponctuels. Elle dispose d'un tableau recensant l'ensemble des marchés à bons de commande à renouveler pour l'année à venir ainsi que des marchés liés à des opérations spécifiques. Elle réalise un recensement des prévisions pour les marchés gérés par le service achats et gestion des stocks, que ce soit pour les fournitures (mobilier de bureau, fournitures, vêtements de travail, produits d'entretien, etc.) ou les marchés des régies municipales (maçonnerie, peinture, plomberie, etc.).

La commune a identifié un axe de progrès concernant les directions opérationnelles qui sont peu génératrices de marchés, telle que la direction des services techniques et des interventions, afin de les sensibiliser sur la nécessité de planifier leurs besoins.

Une telle démarche doit être encouragée. Il s'agit ensuite, pour la collectivité, de communiquer à l'extérieur sur cette programmation dans la mesure où elle constitue un levier pour donner de la visibilité aux opérateurs économiques. Cette prise de connaissance anticipée des marchés par les entreprises permet d'améliorer la réactivité au moment de la consultation, mais aussi de formuler des offres de meilleure qualité.

En outre, la commune n'est pas encore en capacité de réaliser un bilan de la campagne de recensement des besoins permettant de décrire le nombre de marchés passés alors qu'ils n'étaient pas prévus ainsi que le nombre de marchés recensés et passés dans le respect, ou non, du calendrier prévisionnel établi.

La commune se prive ainsi d'une vision globale de ses besoins et d'une politique de la commande publique efficace, ce qui ne lui permet pas de rationaliser efficacement ses achats.

| |
|--|
| <p>Recommandation n° 5. : Se doter d'outils de pilotage de la commande publique, dont notamment un règlement de la commande publique, une nomenclature des achats et une cartographie des achats.</p> |
|--|

4.2.3 Les achats réalisés sans publicité ni mise en concurrence préalable

L'article R. 2122-8 du CCP dispose que *« l'acheteur peut passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalable pour répondre à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 40 000 euros hors taxes ou pour les lots dont le montant est inférieur à 40 000 euros hors taxes »*. L'article 3.2.1 du guide la commande publique de Fréjus indique, pour ces situations, que la commune passe soit un marché sans publicité ni mise en concurrence préalable, soit procède à une consultation de trois opérateurs économiques, en fonction de l'objet. L'article reprend les dispositions réglementaires qui précisent que *« le pouvoir adjudicateur veille à choisir une offre pertinente, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même opérateur économique lorsqu'il existe une pluralité d'offres susceptibles de répondre au besoin »*.

La pratique au sein de la commune n'est pas figée pour les achats inférieurs à 40 000 € HT, les directions opérationnelles pouvant organiser leurs propres consultations ou solliciter le service des marchés. Pour ces achats, la commune précise qu'elle n'est pas en mesure de vérifier que les opérateurs retenus ne sont pas toujours les mêmes.

Au cours de la période 2019-2023, la collectivité a déclaré 22,93 M€ HT de dépenses qui ne sont rattachables à aucun numéro de marché, représentant 22 188 achats. Aucun contrôle n'est actuellement réalisé sur ces achats. La commune entend se saisir de cette problématique par la mise en place d'une nomenclature des achats.

En pratique, certaines dépenses réalisées dans le cadre d'un marché public (énergie, carburant, etc.) ou d'un contrat (eau) ne font pas l'objet d'un rattachement au marché concerné et identifié dans le système d'information financier de la commune. Un travail de consolidation des données a pu être réalisé, ce qui a ramené le montant des achats réalisés en dehors de marchés formalisés ou à procédure adaptée pour la période 2019 à 2022 à 14,95 M€, soit 17,46 %²⁴ du montant global des achats. L'ordonnateur a indiqué que ces dépenses, qui ne sont pas gérées par le service des marchés publics, relèvent soit de commandes conclues de gré à gré, soit d'une procédure fondée sur la sollicitation de trois devis, soit du profil acheteur de la commune, soit d'une centrale d'achats, sans pour autant justifier des modalités d'achat.

Les achats réalisés en 2023 ont été analysés selon une double approche (fournisseurs et besoins homogènes).

²⁴ Le montant total des achats s'élève à 85,65 M€ HT entre 2019 et 2023.

Tableau n° 19 : Échantillon d'achats sans numéro de marché par type d'achat en 2023

| <i>Type d'achat</i> | <i>Nombre de fournisseurs</i> | <i>Montant en € TTC</i> |
|---|-------------------------------|-------------------------|
| <i>Annonces insertions</i> | 8 | 60 897 |
| <i>Entretien et réparation matériel roulant</i> | 22 | 63 659 |
| <i>Formations</i> | 36 | 121 926 |
| <i>Matériel pédagogique</i> | 44 | 58 051 |
| <i>Matériel informatique</i> | 13 | 193 909 |
| <i>Achats de véhicules, motos</i> | 7 | 189 757 |
| <i>Pièces mécaniques pour véhicules</i> | 27 | 73 698 |
| <i>Réparation véhicule</i> | 10 | 84 750 |
| <i>Acquisition engins voirie</i> | 3 | 100 589 |
| <i>Mobilier dont personnes handicapées</i> | 14 | 190 710 |
| <i>Locations mobilières modulaires</i> | 1 | 184 348 |

Source : CRC PACA d'après les données de la commune

La chambre observe que la commune a recours à des achats effectués en dehors de marchés formalisés ou à procédure adaptée, pour des besoins récurrents, auprès d'un même fournisseur, alors même que leur montant global se situe au-dessus des seuils réglementaires. En outre, pour des besoins similaires, la chambre constate un fractionnement des achats, la commune sollicitant de multiples fournisseurs (44 dans le cas du matériel pédagogique, 27 pour les pièces mécaniques, 22 pour l'entretien et la réparation du matériel roulant, etc.).

La commune fait valoir que ses directions fonctionnelles constituent des unités opérationnelles et que la valeur du besoin doit être estimée à leur niveau. À l'inverse, la chambre considère que ces directions, bien que dotées d'une certaine autonomie, ne peuvent être qualifiées d'unités opérationnelles au sens de la jurisprudence européenne, dès lors que la commune se borne, par leur intermédiaire, à organiser ses achats de manière décentralisée.

Ces pratiques vont à l'encontre des principes de la commande publique, rappelés dans le guide de la commune, à savoir sélectionner une offre pertinente, faire une bonne utilisation des deniers publics et ne pas contracter systématiquement avec le même opérateur économique. Ils nuisent à un achat performant tant sur le plan économique qu'organisationnel. En l'absence d'une nomenclature des achats et d'un contrôle de la computation des seuils, ces achats doivent faire l'objet d'une attention particulière.

Par ailleurs, la direction des finances, qui centralise les saisies des fournisseurs, s'est engagée à mener un travail de fiabilisation des tiers afin de nettoyer son référentiel et d'éviter les doublons. Ce travail s'impose pour éviter qu'un même fournisseur apparaisse sous différentes appellations dans le système d'information.

Recommandation n° 6. Mettre en place une organisation permettant de sécuriser l'intégralité des achats dans le respect des règles de la commande publique.

4.2.1 Le recours aux achats mutualisés doit être développé et évalué

L'examen des achats mutualisés, c'est-à-dire les achats réalisés par groupements ou par l'intermédiaire de centrales d'achats, montre que ce mode de passation est marginal. Durant la période de contrôle, il représente un volume financier de seulement 899 775 € HT.

La commune de Fréjus a adhéré à deux centrales d'achat en 2022 (CAIH et RESAH), pour la location et la maintenance des copieurs, l'acquisition des postes de travail ainsi que pour la fourniture des services de téléphonie. Elle a également intégré un groupement de commande communautaire depuis le 28 juillet 2023 pour des achats variés. La collectivité n'entend pas adhérer à tous les segments d'achats et n'a pas précisé clairement le périmètre concerné. Selon elle, ce groupement semble rencontrer des difficultés de déploiement et de mise en œuvre opérationnelle. La commune a également adhéré à d'autres groupements de commandes pour la fourniture de gaz et d'électricité ou encore l'entretien et la maintenance des équipements de sécurité incendie, des ascenseurs, le gardiennage.

Alors que la commune déclare être satisfaite de ces modalités d'achat, elle n'a pas été en mesure d'établir un bilan permettant de chiffrer les éventuels gains économiques. Elle se doit de fixer les conditions et les modalités de recours aux achats mutualisés mais aussi être en capacité d'évaluer la pertinence des choix opérés au regard des objectifs recherchés (sécurisation des procédures, gains économiques, optimisation de l'organisation interne, etc.) et être capable d'évaluer les performances obtenues.

4.3 L'analyse d'un échantillon de procédures entre 2019 et 2024

La chambre a analysé une quarantaine de procédures passées sur la période 2019-2024. Les marchés ont été sélectionnés à partir du registre transmis par la commune sur la base des enjeux économiques ou stratégiques qu'ils représentent et des modifications les ayant affectés durant leur exécution.

4.3.1 La définition des besoins

La définition des besoins constitue une étape préalable majeure au lancement de toute consultation. La commune de Fréjus a déclaré 18 procédures sans suite et 9 procédures infructueuses depuis 2019. Plus de la moitié résulte de motifs fondés sur le besoin du pouvoir adjudicateur, soit en raison de la disparition du besoin, soit de sa redéfinition.

Le marché relatif aux travaux d'aménagement de voirie, référencé M21073, est un accord-cadre à bons de commande avec minimum et maximum, passé selon la procédure d'appel d'offres. L'estimation initiale de la commune prévoyait un montant minimum de 833 333 € HT et un montant maximum de 3,33 M€ HT. Le marché a été publié au BOAMP en faisant globalement référence à cette fourchette (minimum de 800 000 € HT et maximum de 4 M€ HT, soit 16 M€ HT sur une période de quatre ans). Le rapport d'analyse des offres fait état d'une estimation prévisionnelle de 1,18 M€ HT avec des offres allant de 0,79 € HT à 2,32 M€ HT, tandis que l'avis d'attribution du BOAMP mentionne une estimation initiale de 4,7 M€ HT.

En 2023, dans le cadre d'un marché de prestations de conseil juridique, référencé M23012, la commune a conclu deux avenants visant à réduire la durée et donc le montant de deux lots afin de ne pas excéder le seuil de 40 000 € HT²⁵. Or, s'agissant d'un besoin récurrent, habituellement conclu pour une durée de quatre ans, l'argument visant à justifier une passation sans mise en concurrence pour un montant dépassant le seuil autorisé pour deux lots de prestations homogènes (R. 2122-6 du CCP) n'est pas fondé et illustre une absence de maîtrise de la procédure.

4.3.2 Des modalités de publication susceptibles de limiter la concurrence

L'examen des procédures met en évidence un nombre d'offres reçues globalement faible, ce qui est de nature à limiter la commune dans le choix de la meilleure offre, tant sur le prix que sur la qualité des prestations.

La réglementation ne fixe pas de délais précis pour les marchés à procédure adaptée mais l'article R. 2151-1 du CCP indique que « *l'acheteur fixe les délais de réception des offres en tenant compte de la complexité du marché et du temps nécessaire aux opérateurs économiques pour préparer leur offre* ». La jurisprudence précise que ce délai doit être suffisant compte tenu du montant du marché²⁶ et tenir compte « *de la nature des prestations, de la facilité d'accès aux documents de la consultation, de la nécessité éventuelle d'une visite des lieux et de l'importance des pièces exigées des candidats, pour assurer le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures* »²⁷. La commune s'est fixée un délai de publicité minimum de 21 jours pour les marchés à procédure adaptée. Bien que légal, un délai insuffisant ou une période de publication peu propice à l'expression des candidats peut conduire à la réception d'un nombre limité d'offres.

À titre d'exemple, la commune a publié une consultation de service de reproduction, reliure, plastification de documents, référencée M20006, le 12 décembre 2019 pour une date de réception des offres fixée le 7 janvier 2022. Elle n'a reçu qu'une seule offre.

²⁵ Ces procédures ont fait l'objet d'un recours gracieux de la préfecture au motif que leur montant excédait le seuil de 40 000 € HT et qu'ils avaient été passés sans mise en concurrence et sans publicité préalable.

²⁶ Conseil d'État, 5 août 2009, n° 307117.

²⁷ Tribunal administratif de Lille, 16 mars 2011, société fornells, n° 1101226.

La commune a passé un marché de travaux en 2022 pour la création et la rénovation de terrain de sport en revêtement synthétique, référencé A22031, d'un montant estimé de 2,14 M€ HT, réparti en deux lots, pour lequel elle n'a reçu que deux réponses sur chaque lot. L'avis d'appel public à la concurrence (AAPC) publié au Journal officiel des annonces des marchés publics date du 5 mai 2022 avec une date de réception prévue au 27 mai 2022. Le délai de publication ne semble pas adapté pour favoriser la réception de plusieurs offres, compte tenu de la période de publication (nombre de jours ouvrés réduit).

De même, à l'occasion d'une procédure relative à des travaux d'aménagement du site Montgolfier, référencée M22054, publiée le 11 juillet 2022 et dont la réception des offres était prévue le 9 septembre 2022, la commune a réceptionné une offre unique sur le lot n° 2 relatif au remplacement des menuiseries extérieures. Son montant était supérieur de près de 30 % à l'estimation de la collectivité.

Compte tenu du faible nombre d'offres reçues en pareille situation, la chambre engage la commune à limiter au maximum les délais de publications courts, ceci afin de favoriser la concurrence et permettre aux entreprises de disposer d'un temps suffisant pour produire leur meilleure offre.

Alors que le *sourcing* constitue un levier essentiel pour développer la concurrence, la DCP indique ne pas y recourir, les directions opérationnelles étant autonomes dans la définition du besoin. Cette démarche permet à un acheteur « *d'effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, de solliciter des avis ou d'informer les opérateurs économiques du projet de consultation et de ses exigences* » afin de préparer la passation d'un marché public²⁸.

La Direction des achats de l'État indique dans le guide de l'achat public que le « *sourcing est une pratique consacrée et recommandée par la réforme de la commande publique entrée en vigueur au 1^{er} avril 2016* ». La commune a tout intérêt à la formaliser en veillant à ce que la démarche soit impérativement supervisée par le service des marchés publics afin que les résultats n'aient pas pour effet de fausser la concurrence.

²⁸ Article R. 2111-1 du CCP.

4.4 Des analyses des offres à sécuriser

4.4.1 Des erreurs qui affectent la qualité de l'exécution des procédures

La commune a lancé une procédure adaptée, référencée M 22031, pour des travaux de création et de rénovation de terrain de sport en revêtement synthétique en mai 2022, comprenant deux lots. Le rapport d'analyse des offres avant négociation comporte plusieurs erreurs matérielles relative à la note pondérée attribuée, qui devrait être de 48 au lieu de 40, au report des prix de prestation en variante n° 1 pour les deux lots, qui sont manifestement erronés, et à l'absence d'analyse des offres de prix pour les deux variantes. Même si les erreurs de plume sont sans incidence sur la régularité de la procédure suivie²⁹, la commune doit veiller à garantir l'exactitude des informations formalisées.

L'analyse des offres relative à l'accord-cadre, référencé M23051, relatif au service de gardiennage, de surveillance et de sécurité présente également une erreur matérielle, sans influence cependant sur la régularité de la consultation au regard de la jurisprudence³⁰. Des écarts sont constatés entre l'avis d'appel public à la concurrence et le règlement de la consultation concernant les critères de pondération : si le premier prévoit une pondération de 60 % du critère prix et de 40 % de la valeur technique, le RC inverse celle-ci.

Le rapport d'analyse des offres du marché de travaux d'entretien, de grosses réparations et d'aménagement des bâtiments communaux, référencé M23016, du 24 avril 2023 ne présente pas l'analyse du lot n° 4 relatif à la charpente et à la couverture. Interrogée sur ce manque, la DCP a produit un autre rapport datant du 24 mars 2023, sans qu'aucun des deux documents n'explique les raisons d'un traitement et d'une date de CAO différents. Dans cet exemple, le rapport d'analyse des offres attribue pour deux sous-critères la note 0 au candidat P. alors que l'analyse de l'offre indique qu'il n'a pas répondu et que la grille de notation prévue au règlement de la consultation prévoit expressément, en pareil cas, de déclarer l'offre irrégulière. La CAO, au stade de la recevabilité des offres, n'a pas statué sur l'irrégularité de l'offre du soumissionnaire et l'a classée quatrième dans le classement final. La chambre engage la commune à écarter toute offre incomplète.

4.4.2 Les offres irrégulières ne sont pas rattrapées

L'article L. 2152-2 du CCP définit l'offre irrégulière comme « *une offre qui ne respecte pas les exigences formulées dans les documents de la consultation en particulier parce qu'elle est incomplète ou qui méconnaît la législation applicable en matière sociale et environnementale* ». Par principe, les offres irrégulières doivent être rejetées, mais l'acheteur a la faculté de régulariser une telle offre notamment dans les cas d'une simple erreur matérielle, d'un bordereau de prix unitaires incomplet ou mal renseigné.

²⁹ Cour administrative d'appel de Bordeaux, 17 juin 2008, n° 06BX00332.

³⁰ CE, 8 juillet 2024, n° 492938, Association Nayma.

Bien que la commune prévoie formellement la possibilité de régulariser des offres irrégulières, en pratique, elle ne le fait pas. Ce choix relève d'une stratégie de sécurisation juridique de la direction de la commande publique afin d'assurer l'égalité de traitement de l'ensemble des soumissionnaires. La chambre en prend note et invite, en conséquence, la commune à mettre les documents de consultation en cohérence avec sa stratégie.

À l'occasion d'une procédure, référencée M19044, de 2019 relative aux travaux d'entretien, de grosses réparations et d'aménagement des bâtiments communaux, le règlement de la consultation indique à l'article 8.2 que « *l'attention des candidats est attirée sur le fait que toute offre irrégulière pourra faire l'objet d'une demande de régularisation, à condition qu'elle ne soit pas anormalement basse. En revanche, toute offre inacceptable ou inappropriée sera éliminée* ». Or, le procès-verbal de la CAO précise pour le lot n 6 relatif à l'électricité, courants forts et faibles que les offres de deux sociétés sont incomplètes et les déclare irrégulières en raison de l'absence des fiches techniques, qui constituent une pièce de l'offre.

Compte tenu d'un contexte peu concurrentiel et afin de choisir l'offre économiquement la plus avantageuse, la chambre engage la commune à organiser et à mettre en œuvre la régularisation des offres chaque fois que nécessaire.

4.5 Un contrôle défaillant de l'exécution du contrat de partenariat public privé

4.5.1 La présentation du projet

Par délibération n° 1124 du 27 mars 2017, le conseil municipal de Fréjus a approuvé le principe du recours à un contrat de partenariat pour la conception, la construction, l'exploitation et la maintenance d'une école élémentaire, d'un accueil de loisirs sans hébergement, d'une crèche familiale, d'un réfectoire scolaire, d'une salle de sport à usage polyvalente ainsi que d'un programme immobilier d'accompagnement dans le quartier de Sainte-Croix. Ces équipements devaient être fonctionnels dès la rentrée 2019.

C'est dans ce cadre que la commune et la société Les Chênes Partenariats³¹ ont conclu le 29 janvier 2018 un marché de partenariat public privé. Le contrat est entré en vigueur le 2 février 2018 et il expirera le 16 juillet 2040, la mise à disposition des ouvrages étant intervenue en juillet 2020.

³¹ Société de projet spécialement constituée pour l'exécution du marché de partenariat.

4.5.2 Le suivi financier du contrat

4.5.2.1 Le coût et le financement du projet

À la signature du contrat de partenariat, le coût d'investissement initial a été évalué à 10,78 M€ HT, le coût prévisionnel de financement à 3,66 M€ HT et le coût total de fonctionnement à 5,45 M€ HT.

Le marché de partenariat a fait l'objet de trois avenants. Le premier, en date du 23 juillet 2019, porte sur la modification de la date de mise à disposition des ouvrages ainsi que sur la prise en compte des modifications demandées par les deux parties, soit un surcoût d'investissement de 185 934,17 €. Le second a été signé le 6 juillet 2020. Il intègre des demandes du concessionnaire, les modifications de la commune et des retards constatés dans l'exécution, imputables au titulaire, ainsi que des événements climatiques exceptionnels, auxquels s'ajoute la crise sanitaire. Il s'est traduit par la modification de la date de mise à disposition des ouvrages au 17 juillet 2020 et une réévaluation du coût. Un troisième avenant du 3 mai 2021 concerne l'arrêt du montant définitif des pénalités de retard et organise, sur un plan technique et financier, la réalisation de modifications nouvelles. Le montant de cet avenant s'élève à 58 307,77 € TTC.

Tableau n° 20 : Évolution du coût d'investissement total

| <i>En M€ HT</i> | Contrat initial | Avenant 2 |
|---|------------------------|------------------|
| <i>Coût de financement</i> | 2,97 | 3,73 |
| <i>Coût d'investissement</i> | 10,78 | 11,10 |
| <i>Coût d'investissement total</i> | 13,75 | 14,82 |

Source : CRC PACA après les modèles financiers

L'évaluation préalable indiquait un coût du contrat de partenariat de 13,3 M€ HT intégrant les coûts d'entretien et les coûts de financement en phase d'exploitation, ainsi que les frais de gestion. Le montant total prévisionnel des travaux s'élevait à 7 M€ HT et le coût d'investissement du projet était estimé à 8,29 M€ HT³².

Le suivi de l'évolution du coût financier du contrat apparaît d'autant plus primordial que lors de l'étude de soutenabilité budgétaire, la prévision s'établissait à 13,44 M€ HT et l'avis de la direction départementale des finances publiques (DDFIP) du Var était défavorable. La DDFIP avait en effet conclu à l'incapacité de porter une appréciation sur l'exactitude de données essentielles du cycle de fonctionnement, notamment l'autofinancement, l'analyse des coûts en cas de rupture du contrat et l'impact financier sur les comptes de la collectivité en relation avec d'autres projets.

³² Comprenant les coûts de conception, d'assurance, les aléas, les coûts de gestion et de maîtrise d'ouvrage, les frais financiers en phase conception-construction ainsi que l'indexation prévisionnelle des coûts sur la période.

Le financement du projet par la commune s'appuie notamment sur la souscription de quatre emprunts à taux variable, conclus le 30 novembre 2017 pour un montant total de 16,27 M€ HT (capital et intérêts), à un taux variable de 2,57 %. L'article 38 du contrat de partenariat précise les modalités de mise en œuvre du processus de refinancement de la dette. La commune peut consulter le titulaire à trois reprises pour connaître l'évolution du niveau des taux d'intérêts et des marges relatives aux instruments de crédits pour décider de l'opportunité de renégociation ou de refinancement. Cette clause du contrat n'a pas encore été mobilisée par la commune.

4.5.2.2 La rémunération du titulaire

Le marché de partenariat est un contrat à paiement public différé. Le cocontractant est rémunéré sous forme de loyers à compter de la mise à disposition des ouvrages construits. Cette rémunération est liée à des critères de performance fixés par le contrat pour chacune de ses phases. Décrite à l'article 31 du contrat et précisé dans l'annexe 8 du PPP, elle prend la forme d'un loyer constitué de quatre composantes distinctes :

- une fraction R1 pour le financement du coût d'investissement, qui comprend les travaux de conception, de construction et le financement des ouvrages³³;
- une fraction R2 pour les prestations de gros entretien et renouvellement (GER) ;
- une fraction R3 correspondant aux prestations de maintenance courante préventive et curative ;
- une fraction R4 pour la gestion de l'administration du projet, dont les frais d'assurance.

Le contrat prévoyait à la signature une redevance annuelle moyenne de fonctionnement de 966 593 € HT calculée sur une durée de 240 mois. À compter de la mise à disposition des ouvrages, le conseil municipal a approuvé un montant de redevance annuelle fixé à 994 257 € HT. Fin décembre 2023, le montant de rémunération annuelle du titulaire du contrat s'établissait à 1,24 M€ TTC.

³³ Cette fraction est divisée en deux parties : principal (correspondant au remboursement des capitaux investis) et intérêts pour la rémunération des instruments financiers à long terme.

Tableau n° 21 : Montant de la rémunération fin décembre 2023

| | Montant en € TTC |
|------------------------------------|---------------------|
| R1 - Loyer financier | 905 084,19 |
| R2 - Gros entretien renouvellement | 69 996,76 |
| R3 - Entretien et maintenance | 104 918,68 |
| R4 - Frais de gestion | 159 834,44 |
| Total | 1 239 834,07 |

Source : État des mandats du PPP

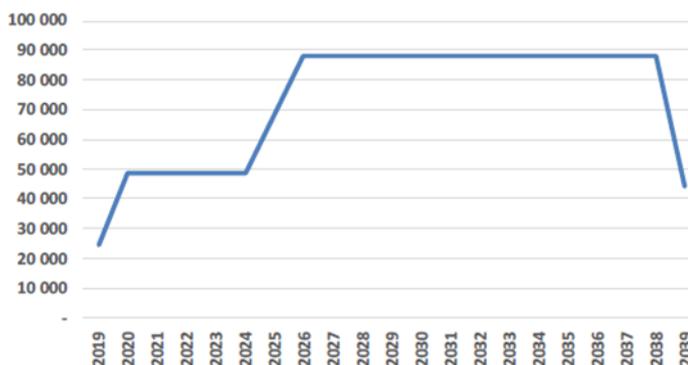
Les fractions de redevance R2, R3, et R4 font l'objet d'une indexation annuelle prévue au contrat. Il est difficile de déterminer le coût final du projet, les projections devant faire l'objet d'une mise à jour régulière compte tenu des index retenus. Toutefois, fin 2023, le montant total du contrat était désormais évalué à 24,9 M€³⁴ TTC.

Tableau n° 22 : Évolution de la redevance annuelle effectivement payée

| En € TTC | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|----------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| Redevance annuelle moyenne | 559 294,63 | 1 320 941,56 | 1 228 346,19 | 1 239 834,07 |

Source : CRC PACA à partir des données de la commune

Le compte de GER est alimenté des redevances R2 correspondantes. Les modalités d'utilisation et d'affectation des dépenses de ce compte sont décrites dans le programme de maintenance. Le montant annuel s'établit en trois périodes, de 2020 à 2024, 2025, puis après 2025.

Graphique n° 4 : Profil du GER (valeur novembre 2017)

Source : Annexe financière du PPP

³⁴ Hors révision de prix.

La redevance R3 contient deux composantes : R3 performanciel et R3 non performanciel, sans qu'il soit aisé d'établir à la lecture du contrat le périmètre et le contenu de chacun. Il faut, en effet, se référer à l'annexe relative au programme de maintenance pour comprendre le détail de la maintenance non performancielle.

La redevance R4 intègre les éléments relatifs à l'impôt sur les sociétés et à la contribution économique territoriale. Ces composantes doivent faire l'objet d'une actualisation consécutivement aux variations des taux. La redevance prend en compte, au contrat initial, un taux de l'impôt sur les sociétés de 28 %, ce taux étant passé à 26,5 % en 2021, puis à 25 % à compter de 2022. La commune n'ayant pas été en mesure de confirmer la modification du taux dans la détermination effective de la fraction R4, elle doit plus largement veiller à respecter l'actualisation des taux conformément aux termes du contrat.

4.5.3 Un contrôle du suivi du marché de partenariat insuffisant

Plusieurs dispositions du code de la commande publique³⁵ permettent d'assurer le suivi et le contrôle de la bonne exécution du marché. En phase d'exploitation, le contrôle porte notamment sur la qualité, le respect des objectifs de performance et le niveau de coût des prestations de services, ainsi que sur le contenu du rapport annuel établi par le titulaire.

4.5.3.1 L'organisation autour du contrôle du contrat n'est pas établie

Le suivi d'un PPP exige une organisation adaptée, clairement établie, connue de tous et mise en application au sein de l'organisme public signataire.

En l'espèce, les directeurs des finances et de la commande publique n'ont pas été en mesure de décrire l'organisation mise en place par la commune. Le directeur des finances a indiqué qu'il était en charge du suivi financier du contrat, notamment de la redevance R4, alors que le directeur de la commande publique a précisé qu'il n'était intervenu que lors de la phase de passation du contrat.

Le directeur général des services, qui dans un premier temps n'a pas su décrire l'organisation, a par la suite précisé que le contrôle des aspects opérationnels et techniques relevait de la responsabilité de l'ancien directeur général des services techniques, puis désormais de la direction des bâtiments communaux.

La connaissance de l'organisation ainsi que l'articulation des rôles et des responsabilités entre les différentes directions constituent une condition *sine qua non* pour assurer l'effectivité du contrôle. La commune doit par conséquent remédier sans délai à cette insuffisance.

³⁵ L. 2234-1 à 3 et R. 2234-1 à 8 du CCP.

4.5.3.2 Les modalités du suivi du contrat ne sont pas maîtrisées

L'article L. 2234-2 du CCP rappelle à l'acheteur son obligation en matière de contrôle de l'exécution du marché de partenariat et prévoit un cadre minimum : « *ce contrôle intervient, au minimum, en cours et à la fin de chacune des phases d'exécution des missions prévues par le contrat et donne lieu à un compte rendu* ».

Le contrat de partenariat présente un chapitre V relatif aux contrôles, sanctions et fin de contrat. Prévu aux articles 41 et 42, deux modalités y sont précisées : le contrôle de la commune et le rapport annuel. Les dispositions décrites sont succinctes au regard des enjeux.

L'article 41 du contrat de partenariat indique que le suivi repose sur la mise en place d'un comité de suivi qui s'assure de la bonne exécution du marché et vise à prévenir tout litige entre les parties. Composé de deux membres permanents désignés par la commune et le titulaire, il se réunit au moins une fois tous les deux mois pendant la période de construction puis, en phase d'exploitation, chaque fois que nécessaire et au moins une fois par an. Le titulaire est chargé d'établir des comptes rendus dans un délai de 15 jours suivant la tenue de réunion.

Bien que la commune déclare qu'un comité de revue se réunit trimestriellement, elle n'a pas transmis l'ensemble des documents. Les comptes rendus produits pour la dernière année permettent de mettre en évidence un défaut d'information du prestataire et un manque de rigueur dans le suivi de la commune. À titre d'exemple, le compte rendu du 30 juin 2023 est bref et ne traite que des problèmes rencontrés par les utilisateurs. Les indicateurs ne sont pas présentés. Les informations relatives à la performance énergétique portent uniquement sur la question de la définition d'un nouveau cadre contractuel qui doit être arrêté par les deux parties pour la rentrée de septembre.

Lors du comité de suivi du 19 avril 2024, la revue des sept indicateurs³⁶ de maintenance appelle plusieurs remarques. Le taux de réalisation de la maintenance préventive sur le premier trimestre est seulement de 33 %, ce qui est éloigné de la cible fixée à 85 %. Le taux de réalisation de la maintenance préventive réglementaire est de 18 % alors que la cible est de 90 %. Les indicateurs liés au respect des délais d'intervention et de réalisation ne sont pas renseignés et aucune explication n'est retranscrite dans le compte rendu. Le document souligne en outre la demande renouvelée de la commune que soient réalisées des analyses de légionellose sur l'ensemble des réseaux d'eau chaude sanitaire.

Le suivi des performances énergétiques est un élément essentiel du contrat. Selon le compte rendu d'avril 2024, sur 12 mois glissants, la consommation finale s'établit à 166 MWh tandis que la cible pour la saison octobre 2023-septembre 2024 était fixée à 125 MWh. La commune doit exiger des explications du prestataire sur ces médiocres performances. Il s'agit de faire application de l'article 35 du contrat « *incidence des objectifs de performance sur les redevances* » qui prévoit que le paiement des fractions R2 et R3 est conditionné à l'atteinte de ces objectifs.

³⁶ La réalisation de la maintenance préventive, la réalisation de la maintenance préventive réglementaire, le nombre d'interventions d'astreinte, la comparaison préventif/correctif, le nombre de demandes d'intervention, le respect des délais d'intervention et le respect des délais de réalisation.

La commune doit organiser le suivi du contrat avec plus de diligence et de rigueur, tant en ce qui concerne les performances des prestations d'entretien et de maintenance que celles relatives au GER.

4.5.3.3 Des manquements affectant les rapports annuels du titulaire

Le titulaire d'un marché de partenariat doit établir un rapport annuel permettant le suivi de l'exécution, dont le contenu est prévu aux articles R. 2234-1 et suivants du CCP.

Selon l'article L. 2234-1 de ce code, ce rapport est transmis par le titulaire à la personne publique, chaque année, dans les 45 jours suivant la date anniversaire de la signature du marché de partenariat. Il est adressé à l'assemblée délibérante et doit faire l'objet d'un débat, conformément aux dispositions de l'article L. 2234-3 du CCP. Ces éléments sont repris à l'article 42 du contrat de partenariat. La commune a indiqué que les rapports annuels n'ont pas fait l'objet d'une information ni d'un débat en conseil municipal. Le directeur général des services s'est engagé à présenter le rapport 2023 au prochain conseil et à communiquer les précédents rapports aux élus, rétroactivement.

Bien que la commune dispose des rapports pour la période allant du 29 janvier 2018 au 31 décembre 2022, le respect de la règle des 45 jours ne peut pas être vérifié, les dates de transmission n'étant pas précisées. En outre, le rapport annuel 2023 a été communiqué le 4 avril 2024 pour la partie financière et le 7 juin 2024 pour la partie technique.

L'examen des rapports montre que plusieurs informations sont manquantes sans que celles-ci aient été réclamées par la commune. Il s'agit notamment de l'indicateur b) relatif à la part d'exécution du marché confiée à des petites et moyennes entreprises (PME) ou à des artisans au sens du II de l'article L. 2213-14 du CCP, qui n'est jamais complété. Selon l'article 9 du contrat, le titulaire a un engagement à sous-traiter une partie des prestations à des PME, qui s'élèvent à 310 228,36 € HT en phase d'exploitation, soit 10 % du montant des fractions des redevances R2 et R3 sur la durée du marché. Or, l'absence d'informations sur ce point ne permet pas à la commune de vérifier le respect des obligations du titulaire.

En 2020, le rapport précise au point 1d), qui prévoit un compte rendu de la situation des autres biens et immobilisations nécessaires à l'exploitation de l'ouvrage, de l'équipement ou du bien immatériel objet du marché, mise en comparaison le cas échéant avec les tableaux relatifs à l'amortissement et au renouvellement de ces biens et immobilisations, que « *l'état du compte de GER est en attente de réception* ».

En outre, le rapport annuel ne permet pas la comparaison entre l'année qu'il retrace et les précédentes, contrairement aux termes de l'article R. 2234-1 du CCP.

La commune doit veiller à s'assurer de la réception des rapports dans les délais, contrôler la complétude des informations y figurant et organiser le débat au conseil municipal.

4.5.3.4 Le non-respect des engagements contractuels n'est pas sanctionné

Dans le cadre de l'exécution du contrat, la commune n'a appliqué aucune pénalité. Celles-ci permettent de réparer un préjudice dans le cadre de la simple inexécution des obligations contractuelles, et ce même en l'absence de préjudice³⁷. Or, dans un contrat de partenariat, la performance constitue le critère majeur de choix du candidat, la non-application de pénalités pouvant être considérée comme une libéralité accordée au titulaire du contrat.

Selon les dispositions de l'article 41 du contrat, la commune peut notamment examiner les renseignements fournis par le titulaire et demander la communication de tous justificatifs et de tous documents complémentaires nécessaires à sa bonne information.

En outre, le contrat prévoit qu' « *il pourra être demandé par la commune, selon n'importe quel moyen écrit approprié, de demander des compléments au rapport, par exemple suite au débats tenus lors du conseil municipal ou encore pour toute autre raison* ». Le titulaire est tenu de procéder aux ajustements et/ou compléments dans le délai convenu entre les parties, sous réserve de se voir appliquer une pénalité de 200 € HT.

La commune n'a pas respecté ses obligations en ce qui concerne l'information du conseil municipal sur les rapports annuels du titulaire, ce qui constitue un manquement important. Elle n'a pas opéré non plus de contrôle sur leur contenu, ce qui constitue une lacune supplémentaire. La commune se doit de remédier sans délai à ces insuffisances en se dotant des moyens et en organisant un contrôle effectif du PPP, et de recourir à l'application des pénalités le cas échéant.

Recommandation n° 7. Mettre en place une organisation permettant le suivi et le contrôle du contrat de partenariat du pôle enfance conformément aux stipulations contractuelles et à l'article L. 2234-2 du CCP.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune affiche de nombreuses lacunes en matière de commande publique, tant en ce qui concerne les phases de passation que d'exécution des marchés. La formalisation d'une politique achats, d'un règlement de la commande publique ainsi que la mise en place d'une nomenclature sont indispensables.

L'organisation établie pour le suivi et le contrôle du partenariat public privé du Pôle Enfance est insuffisante au regard des enjeux que ce marché représente (24,9 M€). Le contrat courant jusqu'en 2040, la commune doit mettre en place les actions correctives nécessaires et satisfaire aux obligations légales.

³⁷ CE, 12 octobre 2020, société Vert Marine, n° 431903.

ANNEXES

| | |
|---|----|
| Annexe n° 1. Les régies..... | 54 |
| Annexe n° 2. La situation financière..... | 56 |
| Annexe n° 3. Glossaire..... | 57 |

Annexe n° 1. Les régies

Tableau n° 23 : État récapitulatif des régies

| Intitulé de la régie | Nature | Date de création | Date du dernier acte de modification | Date de la dernière vérification | Montant maximum d'avance | Montant plafond d'encaisse | Montant fonds de caisse | Montant des opérations (c/4711) |
|---|----------|------------------|--------------------------------------|----------------------------------|--------------------------|----------------------------|-------------------------|---------------------------------|
| <i>Enfance éducation</i> | Recettes | 29/09/1995 | 22/03/2021 | 06/09/2022 | | 90 000 | - | 1 249 049,75 |
| <i>Droits de place</i> | Recettes | 27/04/1979 | 01/09/2023 | 10/07/2023 | | 41 000 | 73 | 731 122,64 |
| <i>Activités sportives nautiques</i> | Recettes | 16/06/1997 | 19/06/2022 | 28/06/2023 | | 15 000 | 100 | 216 021,20 |
| <i>École de musique</i> | Recettes | 30/06//2017 | 03/03/2020 | 22/09/2023 | | 20 000 | 300 | 208 081,61 |
| <i>Concessions funéraires</i> | Recettes | 13/12/2022 | 12/01/2023 | Sans objet | | 25 000 | 100 | 166 588,15 |
| <i>Régie unique patrimoine</i> | Recettes | 21/12/2016 | 26/07/2023 | 04/12/2019 | | 7 750 | 650 | 90 894,10 |
| <i>Fourrière</i> | Recettes | 26/11/1984 | 21/10/2019 | 03/03/2017 | | 6 500 | 46 | 85 576,38 |
| <i>Piscines</i> | Recettes | 16/06/1997 | 12/09/2019 | 19/05/2020 | | 4 600 | 300 | 81 646,41 |
| <i>Location de salles et de matériel communal</i> | Recettes | 08/04/2015 | 03/03/2020 | 15/05/2020 | | 18 000 | 300 | 72 774,25 |
| <i>Multisport</i> | Mixte | 01/08/2018 | 30/09/2022 | 19/05/2020 | 2 000 | 3 000 | 50 | 23 821,67 |
| <i>Médiathèque</i> | Recettes | 26/01/2000 | 24/04/2023 | 05/09/2022 | | 1 100 | 180 | 6 407,48 |
| <i>Régie avance finances</i> | Avances | 26/01/2000 | 01/06/2022 | 14/11/2019 | 3 500 | - | - | - |

Source : CRC PACA à partir des données de la commune et du comptable

Tableau n° 24 : Les actes constitutifs et modificatifs des régies

| Intitulé régie | Référence de la dernière décision modificative | Montant maximum encaisse ou avance | Montant fonds de caisse | Visa & délégation du maire | Visa comptable public | Visa transmission préfecture |
|-------------------------------------|--|---|-------------------------|---------------------------------|-----------------------|------------------------------|
| <i>Enfance /éducation</i> | 2021-122D du 22/03/2021 | Non mentionné | Non mentionné | Délib. N° 4 du 28/05/2020 | 17/03/2021 | 22/03/2021 |
| <i>École de musique</i> | Décision non référencée du 03/03/2020 | 20 000 € | 300 € | Délib. N° 1592 du 15/01/2019 | Visa non daté | Non mentionné |
| <i>Droit de place</i> | 2023-874D du 01/09/2023 | Non mentionné | 73 € | Délib. N° 4 du 28/05/2020 | 31/08/2023 | 01/09/2023 |
| <i>Piscines</i> | 2019-2108D du 12/09/2019 | 4 600 € | 300 € | Non mentionné | 12/09/2019 | 19/09/2019 |
| <i>Activités nautiques</i> | 2022-231D du 19/06/2022 | 15 000 € | 100 € | Délib. N° 1592 du 15/01/2019 | 01/06/2022 | 16/06/2022 |
| <i>Médiathèque</i> | 2023-738D du 24/04/2023 | 1 100 € | 180 € | Délib. N° 4 du 28/05/2020 | 19/04/2023 | 25/04/2023 |
| <i>Fourrière</i> | 2019-2159D du 21/10/2019 | 6 500 € | 46 € | Délib. N° 1592 du 15/01/2019 | 21/10/2019 | 24/10/2019 |
| <i>Avances finances</i> | 2022-232D du 01/06/2022 | 3 500 € | | Délib. N° 4 du 28/05/2020 | 01/06/2022 | 16/06/2022 |
| <i>Location salles et matériels</i> | Décision non référencée du 03/03/2020 | 18 000 € | 300 € | Délib. N° 1592 du 15/01/2019 | Visa non daté | Non mentionné |
| <i>Patrimoine</i> | 2023-2137 du 26/07/2023 | Non mentionné | Non mentionné | Non mentionné | 25/07/2023 | 26/07/2023 |
| <i>Multisports</i> | 2022-369D du 30/09/2022 | encaisse : 3000€ avance : 2000 € | 50 € | Délib. N° 4 du 28/05/2020 | 29/09/2022 | 07/10/2022 |
| <i>Concessions funéraires</i> | 2022-489D du 13/12/2022 (arrêté de création) | 25 000 € | 100 € | Délib. N° 4 du 28/05/2020 | 12/12/2022 | 13/12/2022 |

Source : CRC PACA d'après les extraits du recueil des décisions municipales

Annexe n° 2. La situation financière

Tableau n° 25 : La capacité d'autofinancement (CAF)

| (en €) | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Évol. 2019/2023 |
|------------------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| EBF | 10 385 561 | 10 340 165 | 13 518 109 | 12 646 537 | 4 579 788 | 40,39 % |
| (+/-) résultat financier | - 3 866 752 | - 3 727 225 | - 3 629 054 | - 3 639 917 | - 5 133 839 | 32,77 % |
| (+/-) résultat exceptionnel | - 130 272 | - 74 330 | - 112 534 | - 91 205 | 158 435 | - 221,62 % |
| CAF brute | 6 388 537 | 6 538 610 | 9 776 521 | 8 915 415 | 9 604 385 | 50,34 % |
| En % des produits de gestion | 8,3 % | 8,6 % | 12,0 % | 10,5 % | 10,6 % | 27,48 % |
| (-) annuité en capital de la dette | 11 234 570 | 12 169 825 | 12 729 706 | 13 378 729 | 13 348 415 | 18,82 % |
| CAF nette ou disponible | - 4 846 033 | - 5 631 215 | - 2 953 186 | - 4 463 314 | - 3 744 030 | - 22,74 % |

Source : CRC PACA d'après les comptes de gestion

Tableau n° 26 : Le financement des investissements

| (en €) | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Cumul 2019- 2023 |
|--|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| CAF brute | 6 388 537 | 6 538 610 | 9 776 521 | 8 915 415 | 9 604 385 | 41 223 468 |
| - Annuité en capital de la dette | 11 234 570 | 12 169 825 | 12 729 706 | 13 378 729 | 13 348 415 | 62 861 245 |
| = CAF nette ou disponible (C) | - 4 846 033 | - 5 631 215 | - 2 953 186 | - 4 463 314 | - 3 744 030 | - 21 637 777 |
| TLE et taxe d'aménagement | 766 368 | 491 706 | 1 272 412 | 955 303 | 1 264 738 | 4 750 527 |
| + FCTVA | 3 143 116 | 1 959 356 | 2 496 324 | 2 037 758 | 2 721 680 | 12 358 233 |
| + Subventions d'inv. reçues | 1 207 302 | 1 238 693 | 2 775 685 | 2 061 324 | 2 302 178 | 9 585 181 |
| + Fonds affectés à l'équipement | 766 368 | 491 706 | 1 272 412 | 955 303 | 1 264 738 | 4 750 527 |
| + Produits de cession | 3 143 116 | 1 959 356 | 2 496 324 | 2 037 758 | 2 721 680 | 12 358 233 |
| + Autres recettes | 1 207 302 | 1 238 693 | 2 775 685 | 2 061 324 | 2 302 178 | 9 585 181 |
| = Résultat d'inv. Hors emprunt (D) | 7 204 450 | 5 684 638 | 9 285 990 | 7 992 165 | 7 547 451 | 37 714 694 |
| = Financement propre disponible (C+D) | 2 358 418 | 53 423 | 6 332 804 | 3 528 851 | 3 803 420 | 16 076 916 |
| Financement propre dispo. / Dépenses d'équipement | 15,57% | 0,31% | 42,49% | 16,08% | 19,44% | |
| - Dépenses d'équipement | 15 147 498 | 17 513 946 | 14 904 543 | 21 948 459 | 19 563 652 | 89 078 098 |
| - Subventions d'équipement | 57 107 | 65 539 | 164 226 | 381 101 | 460 590 | 1 128 563 |
| +/- Dons, subventions et prise de participation en nature, reçus ou donnés | 454 600 | - | - 427 385 | 714 261 | - | 741 476 |
| - Participations et inv. financiers nets | - | - 500 | - | 7 840 | 3 240 | 10 580 |
| +/- Variation autres dettes et cautionnements | - | - | - | - | - 501 703 | - 501 703 |
| = Besoin (-) ou capacité (+) de financement | - 12 936 075 | - 17 548 336 | - 8 653 884 | - 19 523 343 | - 15 727 382 | - 74 389 020 |
| Nouveaux emprunts de l'année | 11 340 000 | 14 800 000 | 18 540 000 | 14 960 000 | 14 000 000 | 73 640 000 |
| Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement | - 1 596 075 | - 2 748 336 | 9 886 116 | - 4 563 343 | - 1 727 382 | - 749 020 |

Source : CRC PACA d'après les comptes de gestion

Annexe n° 3. Glossaire

AAPC : avis d'appel public à la concurrence
AMSLF : association multisports et de loisirs de Fréjus
AP/CP : autorisation de programmes / crédits de paiement
BOAMP : bulletin officiel des annonces de marchés publics
BP : budget principal
CAF : capacité d'autofinancement
CAO : commission d'appel d'offres
CCP : code de la commande publique
CET : compte épargne temps
CGCT : code général des collectivités territoriales
CFU : compte financier unique
DGF : dotation globale de fonctionnement
DDFIP : direction départementale des finances publiques
ROB : Rapport d'orientation budgétaire
EBF : excédent brut de fonctionnement
FCTVA : fonds de compensation sur la taxe sur la valeur ajoutée
HT : hors taxe
Insee : institut national de la statistique et des études économiques
OT : office de tourisme
PPP : partenariat public privé
RC : règlement de consultation
TTC : toutes taxes comprises
TVA : taxe sur la valeur ajoutée

Chambre régionale
des comptes

Provence-Alpes-Côte d'Azur



Chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

17 traverse de Pomègues

13295 Marseille Cedex 08

paca-courrier@crtc.ccomptes.fr

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-provence-alpes-cote-dazur>