

LA PLAINE DES PALMISTES

Affaire n°08-140618 : Contrôle opéré par la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la commune de La Plaine des Palmistes / Communication du rapport d'observations définitives concernant les exercices 2013 et suivants

NOTA. /. Le Maire certifie que le compte rendu de cette délibération a été affiché à la porte de la Mairie, que la convocation avait été faite le **07 juin 2018** et que le nombre de membres en exercice étant de 29, le nombre de **présent(s)** est de : 20

Absent (s) : 05

Procuration (s) : 04

Total des votes : 24

Secrétaire de séance : ALOUETTE Priscilla

Le quorum étant atteint, le Conseil Municipal a pu valablement délibérer



LE MAIRE

Marc Luc BOYER

DÉPARTEMENT DE LA RÉUNION

COMMUNE DE LA PLAINE DES PALMISTES

EXTRAIT DU PROCES VERBAL DES
DÉLIBÉRATIONS DU CONSEIL MUNICIPAL EN
DATE DU QUATORZE JUIN

DEUX MILLE DIX-HUIT

L'an deux mille dix-huit le QUATORZE JUIN à seize heures trente le Conseil Municipal de La Plaine des Palmistes dûment convoqué par Monsieur le Maire s'est assemblé au lieu habituel de ses séances sous la Présidence de Monsieur Marc Luc BOYER.

PRÉSENTS : Marc Luc BOYER Maire - Daniel JEAN-BAPTISTE dit PARNY 1^{er} adjoint - Laurence FELICIDALI 2^{ème} adjointe - Gervile LAN YAN SHUN 3^{ème} adjoint - Sylvie DE ALMEIDA SANTOS 4^{ème} adjointe - Micheline ALAVIN 5^{ème} adjointe - Yves PLANTE 6^{ème} adjoint - Jean Benoit ROBERT 8^{ème} adjoint - Victorin LEGER conseiller municipal - André GONTHIER conseiller municipal - Marie Lucie VITRY conseillère municipale - Jean Noël ROBERT conseiller municipal - Jasmine JACQUEMART conseillère municipale - Marie Josée DIJOUX conseillère municipale - Ghislaine DORO conseillère municipale - Priscilla ALOUETTE conseillère municipale - Lucien BOYER conseiller municipal - Jean Luc SAINT-LAMBERT conseiller municipal - Johnny PAYET conseiller municipal - Sabine IGOUFE conseillère municipale.

ABSENT(S) : Didier DEURWEILHER conseiller municipal - Alette ROLLAND conseillère municipale - Jacques GUERIN conseiller municipal - Toussaint GRONDIN conseiller municipal - Mélissa MOGALIA conseillère municipale.

PROCURATION(S) : Emmanuelle GONTHIER 7^{ème} adjointe à Yves PLANTE 6^{ème} adjoint - René HOAREAU conseiller municipal à Marie Josée DIJOUX conseillère municipale - Joëlle DELATRE conseillère municipale à Jean Luc SAINT-LAMBERT conseiller municipal - Éric BOYER conseiller municipal à Johnny PAYET conseiller municipal.

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20180621-DCM08-140618-
DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018

Affaire n° 08-140618 :

Contrôle opéré par la Chambre Régionale des Comptes sur la gestion de la commune de La Plaine des Palmistes / Communication du rapport d'observations définitives concernant les exercices 2013 et suivants

Par lettre du 2 juin 2017, le président de la Chambre Régionale des Comptes informait la Commune de l'ouverture du contrôle des comptes et de la gestion de la commune de la Plaine des Palmistes pour les exercices 2013 et suivants.

Cette période de contrôle s'est achevée le 9 avril 2018 par la notification faite par la Chambre d'un rapport d'observations définitives.

En application des dispositions de l'article L 243-5 du Code des Juridictions Financières, ce rapport doit faire l'objet d'une communication au Conseil Municipal à l'occasion de la première réunion suivant cette transmission. Ce rapport doit donner lieu à débat et dans cette perspective, ce document et la réponse doivent être joints à la convocation adressée à chacun des membres du Conseil Municipal.

Par ailleurs il est précisé qu'en application des dispositions de l'article R 243-17 du Code des Juridictions Financières, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, une nouvelle obligation apportée par la loi NOTRe est contenue dans l'article L.243-9 du Code des Juridictions Financières qui dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale présente dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations définitives de la chambre régionale des comptes ». Il retient ensuite que ce « rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des Comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L.143-9 dudit Code ».

« Dans ce cadre, la Commune doit notamment préciser des suites qu'elle aura pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations en les assortissant des justifications afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre ».

Il est joint à la présente délibération le rapport intégral des observations définitives de la chambre ainsi que la réponse de la Commune.

Appelé à en délibérer, le Conseil municipal à **LA MAJORITÉ DES MEMBRES PRÉSENTS ET REPRÉSENTÉS, PREND ACTE** de ce rapport qui a donné lieu à débat.

Fait et délibéré en Mairie les jours, mois et an ci-dessus et ont signé les membres présents.

Pour copie conforme

LE MAIRE



Accusé de réception en préfecture
07/06/2018 10:06:50 180621-DCM08-140618-
DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018



Le président



Le 9 avril 2018

à

Monsieur Marc Luc Boyer
Maire de La Plaine-des-Palmistes

Réf. : P 18-170

P.J. : 1 rapport

**Objet : notification du rapport d'observations
définitives et de sa réponse**

Hôtel de ville
230 rue de la république
97431 La Plaine-des-Palmistes

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de La Plaine-des-Palmistes concernant les exercices 2013 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20180621-DCM08-140618-
DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018

Il rétient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Christian Colin





RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE LA PLAINE-DES-PALMISTES (Département de La Réunion)

Exercices 2013 et suivants

**Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 15 février 2018.**

1

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20180621-DCM08-140618-
DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
I. PROCÉDURE	5
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	5
I. LA SITUATION FINANCIÈRE	7
A- Les caractéristiques locales	7
1. L'autonomie financière.....	7
2. Les charges de fonctionnement	8
3. La fiabilisation des comptes	9
B- Les investissements	11
1. L'expression des besoins.....	11
2. Cycle d'exploitation et dimension patrimoniale externes	13
3. Le budget de l'eau	16
II. LA POLITIQUE D'INVESTISSEMENTS	17
A- Les choix d'investissement	17
1. Les outils et procédures de contrôle	17
2. Les équipements réglementaires.....	18
3. Les équipements sportifs et de loisirs.....	20
B- La conduite des projets et la gestion du patrimoine	22
1. La maîtrise des opérations	22
2. Les acquisitions foncières.....	26
III. LE POIDS DES CHARGES LIÉES AUX EMPLOIS AIDÉS ET LEURS CONSEQUENCES	28
A- Les objectifs du recours aux emplois aidés	28
1. Le niveau d'engagement de la commune dans le dispositif.....	28
2. Le rôle des emplois aidés dans les services.....	29
B- Les difficultés	30
1. L'impact sur les services municipaux et le CCAS	30
2. La précarisation des agents.....	32
ANNEXES	34

SYNTHÈSE

Si la commune de La Plaine-des-Palmistes présente des indicateurs financiers plutôt positifs, son autonomie financière est faible. Son épargne brute connaît une croissance annuelle moyenne de l'ordre de 31 % sur la période 2013 à 2017 ; sa situation reste caractérisée par sa dépendance aux subventions et à la fiscalité indirecte qui représentent près de 85 % de ses ressources en 2016. Le recours accru aux emplois aidés employés sur des missions permanentes et l'importance des équipements à exploiter et entretenir font peser un risque sur ses charges futures.

Alors que la commune initie de nombreux projets d'investissements, soutenue notamment par le plan de relance régional, elle néglige dans le même temps l'entretien des équipements existants, la mettant en défaut au regard de ses obligations sanitaires ou réglementaires. Les travaux de sécurisation et de mise aux normes réalisés en 2011 sur le restaurant scolaire, pour 0,6 M€, en sont notamment une illustration. Le défaut de production de logements sociaux, sanctionné par une amende financière est un autre exemple. De même, la commune n'a pas donné de suites à la mise en demeure faite en 2012 par les services de l'État de réhabiliter deux décharges situées sur son territoire.

La commune fait preuve d'une maîtrise lacunaire des projets d'investissement qu'elle mène en raison d'une insuffisante évaluation préalable de son besoin et des plans de financements correspondants.

Elle a dépensé près de 0,5 M € pour un projet de complexe sportif en altitude non abouti du fait d'une définition approximative de l'opération et d'un manque de recherche de financements. La construction du boulodrome, la rénovation de la salle Isabelle Bègue et l'extension de l'hôtel de ville traduisent une insuffisante maîtrise des coûts des projets.

Le budget de l'eau continue de connaître des difficultés en termes de recouvrement des recettes ; la méconnaissance de son réseau constitue une autre fragilité. Malgré des progrès accomplis depuis le dernier contrôle de la chambre, ces éléments obèrent sa capacité à investir dans l'amélioration du réseau d'eau. Ainsi, la station de microfiltration de l'eau, dont la construction a coûté plus de 3 M€ ne fonctionne plus depuis 2008. L'équipement doit désormais faire l'objet d'une remise aux normes estimée à 1,9 M€.

Enfin, le recours important de la commune aux emplois aidés en partie sur des postes permanents fait peser le risque d'une requalification de ces contrats en contrats à durée indéterminés. Avec la réduction de ce dispositif envisagée par l'État, la commune est amenée par ailleurs à connaître des difficultés à assurer la continuité du service public dans ses services, et notamment dans les écoles où la présence de ces personnels en insertion est majoritaire.

RECOMMANDATIONS¹

Régularité

n°	Domaine	Objet	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1	Comptabilité	Respecter le principe de permanence des méthodes, en matière de rattachement des produits de fonctionnement, conformément aux règles des instructions comptables M14 et M4, pour le budget principal et le budget annexe de l'eau.			X	10
2	Comptabilité	Distinguer les opérations comptables de dépenses et de recettes entre la commune et le CCAS afin de faire ressortir clairement le montant du coût des emplois aidés à charge de chacun.			X	11
3	Comptabilité	Constituer dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, une provision à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter conformément aux dispositions de l'article R. 2321-2-1° du code général des collectivités territoriales.			X	11
4	Gouvernance	Présenter à chaque conseil municipal un compte rendu exhaustif des décisions prises par le maire en application des articles L. 2122-22 et L. 2122-23 relatifs aux délégations qu'il détient de l'assemblée délibérante.			X	18
5	Situation financière	Inscrire les opérations de portage foncier dans les annexes budgétaires relatives aux engagements hors bilan conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT.			X	26

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

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Performance

n°	Domaine	Objet	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1	Gouvernance	Redonner au budget primitif sa qualité d'acte fondamental de prévision et d'autorisation au moyen d'une inversion du calendrier budgétaire permettant de mieux respecter les principes de sincérité et de fiabilité des comptes.			X	12
2	Gouvernance	Mettre en œuvre une procédure plus rigoureuse de présentation et de vote de sa programmation pluriannuelle des investissements ainsi qu'une gestion en AP/CP pour les opérations les plus importantes.			X	13
3	Situation financière	Améliorer le taux de recouvrement des produits de vente de l'eau en développant des modes alternatifs de paiement.			X	16
4	Organisation interne	Améliorer la qualité de la définition et de l'expression de ses besoins en matière de projets d'équipements.			X	23
5	Gestion des ressources humaines	Répartir les emplois aidés dans les services au vu des capacités d'encadrement et d'accompagnement de ces agents par les personnels permanents.			X	30
6	Gestion des ressources humaines	Renforcer le parcours d'insertion des emplois aidés par des recrutements en moindre quantité, pour des durées plus longues assorties de formations plus systématiques programmées dans un plan de formation.			X	33

Accusé de réception en préfecture
 974-219740065-20180621-DCM08-140618-
 DE
 Date de télétransmission : 21/06/2018
 Date de réception préfecture : 21/06/2018

I. PROCÉDURE

L'examen de la gestion de la commune de La Plaine-des-Palmistes a été ouvert le 6 juin 2017 par lettre du président de la chambre adressée à MM. Jean-Luc Saint-Lambert et Marc-Luc Boyer, respectivement ordonnateurs jusqu'au 4 avril 2014 et à compter du 5 avril 2014.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 29 septembre 2017.

Lors de sa séance du 27 octobre 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises à l'ordonnateur en fonction et à son prédécesseur. Un extrait a été adressé à une personne morale.

L'ordonnateur en fonctions n'a pas souhaité répondre dans le cadre de la procédure contradictoire. Seul l'ancien ordonnateur a répondu.

La chambre, dans sa séance du 15 février 2018, a arrêté, après avoir examiné cette réponse, les observations définitives suivantes :

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Le précédent rapport d'observations de la chambre relevait dix points pour lesquels une action corrective était attendue. Le tableau synthétique ci-dessous présente la situation suivante :

Synthèse du suivi des observations antérieures	
Observations antérieures	Mesures mises en œuvre par la collectivité
1. Imputations budgétaires erronées ayant pour conséquence de fausser la sincérité des budgets, notamment des budgets annexes	Pour la commune : imputation des dépenses d'énergie en section de fonctionnement au chapitre 011 et au compte 60612. Pour le CCAS, depuis 2013 les dépenses sont imputées de façon à ne faire supporter des charges relevant de cette structure au budget de la commune.
2. Fort taux de rigidité des charges et taux élevé de charges du personnel	Le ratio de charges de personnel brutes sur les dépenses de gestion reste élevé (73 %).
3. Insuffisance du personnel d'encadrement	La structure est passée de 18 à 23 personnels d'encadrement, avec un renfort de 6 postes pour l'encadrement intermédiaire entre 2011 et 2016.
4. Faible taux de réalisation des dépenses d'équipement	Le taux de réalisation des dépenses augmente significativement à partir de 2015

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20180621-DCM08-140618-
DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

5. Accroissement non justifié du recours aux contractuels	Diminution du nombre et de la charges des emplois contractuels à partir de 2015 ; à l'inverse recours élevé aux emplois aidés.
6. Connaissance et gros entretien insuffisants du patrimoine et des réseaux d'eau potable	Assistance d'un bureau d'étude depuis 2016. Le taux de renouvellement augmente d'année en année, mais reste insuffisant. Avec le schéma directeur réactualisé en 2016, le retard cumulé pourrait être rattrapé.
7. Connaissance approximative de la production d'eau, au regard d'un rendement, de surcroît, insuffisant	Depuis 2016, les compteurs généraux ont été remis en état et le calcul du rendement se fait sur ces valeurs. Depuis 2015, une campagne de recherche de fuite est menée. Une grosse fuite a été trouvée et réparée en 2016, d'où le résultat de 2016. Le taux de rendement est passé de 53 % à 57 % entre 2013 et 2016.
8. Politique tarifaire ne couvrant pas le coût effectif du service de l'eau	Les tarifs non révisés depuis 2009 l'ont été en avril 2016.
9. Absence de contrôles obligatoires des installations relevant du SPANC	La commune a décidé de confier à un prestataire la réalisation des contrôles des installations d'assainissement collectif. La dépense a été prévue au budget primitif 2017 du SPANC. La consultation des entreprises devrait avoir lieu cette année et le contrôle étalé sur 3 ans.
10. Pilotage de la crèche associative insuffisant et ingérence confuse de la commune dans sa gestion	Mise en place d'un projet d'établissement et d'un règlement intérieur de fonctionnement, clarification des membres de la commission d'attribution des places ainsi que les critères de choix hiérarchisés. Construction d'une nouvelle structure et reprise de l'activité en gestion directe par le CCAS.

Des recommandations ont été totalement ou partiellement mises en œuvre, s'agissant du budget principal. Il en a été ainsi avec la correction de certaines imputations comptables erronées, un effort de maîtrise des charges de fonctionnement et une amélioration du taux de réalisation des dépenses d'équipement, le renforcement de l'encadrement.

En ce qui concerne le budget annexe de l'eau, la commune a fait un effort de gros entretien et de renouvellement de son réseau d'eau potable. Le rendement s'en est amélioré ; la collectivité a procédé à la révision de la tarification. Elle s'est engagée à réaliser les contrôles obligatoires en 2017.

La commune a créé un service dédié à la petite enfance ; les observations de la chambre relatives au défaut de pilotage de la crèche associative sont devenues sans objet ou s'en sont trouvées corrigées.

Les autres recommandations n'ont pas été mises en œuvre ; elles font l'objet de développement dans les thématiques qui suivent.

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20180621-DCM08-140618-
DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018

1. La situation financière

En 2014, la nouvelle municipalité a commandé un audit financier à un cabinet spécialisé, comportant une analyse rétrospective 2009-2013, et une prospective de 2014 à 2020. Ce document présenté au conseil en décembre 2014 concluait à des « signes avant-coureurs de dégradation financière ». Si une amélioration est constatée à partir de 2015, celle-ci peut masquer, selon la chambre, une fragilité, dès lors qu'elle résulte de produits de fonctionnement externes non pérennes, de charges potentiellement amenées à s'alourdir du fait de décisions récentes, ou encore de pratiques comptables et de gouvernance nuisant à une lecture fiable des marges de manœuvre.

A- Les caractéristiques locales

1. L'autonomie financière

Fin 2014, l'audit financier soulignait la relative faiblesse du levier fiscal direct dans le budget de la commune. Le produit des impôts directs est passé de 1,51 M€ en 2013 à 1,87 M€ en 2017 comme retracé dans le tableau suivant.

Tableau n° 1 : Évolution des taux d'imposition de la fiscalité directe

	2013	2014	2015	2016	2017
Impôts locaux nets des restitutions	1 512 803 €	1 602 760 €	1 650 684 €	1 822 021 €	1 871 070 €
Taux de TH	15,68%	15,68%	15,68%	16,86%	16,86%
Taux TFB	32,59%	32,59%	32,59%	34,22%	34,22%
Taux TFNB	40,30%	40,30%	40,30%	40,30%	40,30%

Source : chambre régionale des comptes, d'après données de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Cette augmentation est le fruit d'une hausse des bases imposables, qui se sont accrues en moyenne de 5% par an sur la période, et d'un relèvement des taux de 7,5 % pour la taxe d'habitation, et 5 % pour la taxe foncière en 2016 après 11 années de stabilité.

Si la commune s'est donnée en partie les moyens de renforcer son épargne brute à partir de 2016, cet effort est limité par un dispositif de réduction de bases de la taxe d'habitation propre aux départements d'outre-mer qui la prive de ressources potentielles².

Ainsi, en 2016, les réductions de bases de taxe d'habitation accordées par la collectivité représentent 1,57 M€, soit 269 €/habitant quand la moyenne nationale des communes de même strate est à 98 €/habitant. Les bases nettes s'établissent à 4,02 M€ soit 690 € par habitant ; la moyenne des communes de même strate est près du double avec 1 331 € par habitant.

À l'instar des autres communes réunionnaises, le produit de la fiscalité directe locale est minoritaire. L'octroi de mer et autres produits de la fiscalité reversée représentaient 73,9 % des

² La loi impose en effet aux communes d'outre-mer un abattement général à la base pour la taxe d'habitation de 40 %.

produits fiscaux fin 2016, contre 75,9 % en 2013 avant la hausse de la fiscalité. L'octroi de mer, d'un montant de 4,42 M€ en 2017, correspond à 58,7% des ressources fiscales évaluées à 7,51 M€. La commune en est dépendante.

Le faible impact des variations de taux de la fiscalité directe limite son autonomie financière. Pour 6,99 M€ de ressources fiscales en moyenne sur la période, la commune n'agit réellement que sur un quart du produit à travers les taux de la fiscalité directe locale.

Compte tenu de la part limitée des produits des services qui représentent moins de 7 % des produits de fonctionnement courant, les marges de manœuvre de la commune pour maintenir son épargne brute sont moins à rechercher dans l'optimisation de ses recettes de fonctionnement que dans la maîtrise de ses dépenses.

2. Les charges de fonctionnement

Avec 330 €/habitant en 2016³, le niveau des charges à caractère général de la commune est supérieur de 35 % à la moyenne nationale des communes de même strate. Ces dépenses enregistrent une hausse de près d'un quart entre 2014 et 2015 passant de 1,58 M€ à 1,97 M€ pour se stabiliser en 2016 et 2017 à un montant similaire.

Les budgets primitifs de 2015 et 2016 ont été par ailleurs dépassés respectivement de 0,38 M€ et 0,21 M€. Ils ne reflètent pas une juste anticipation des charges de l'année. Au débat d'orientation budgétaire de 2015, il était proposé, par exemple, de ramener les achats et services extérieurs à l'objectif de 1,5 M€, soit une baisse de 5 % par rapport au budget 2014. Le résultat 2015 s'est soldé par un dépassement de plus de 0,45 M€ par rapport aux prévisions.

Le budget primitif 2017, avec 1,8 M€, présentait un montant de charges à caractère général sous-évalué d'autant que les manifestations et animations organisées en 2015 et 2016 ont été reconduites sans que des mesures d'économies n'aient été envisagées. Le compte de gestion provisoire 2017 fait état de 1,95 M€ de dépenses soit un dépassement de 0,15 M€ par rapport aux prévisions.

Si les charges de personnels nettes des remboursements sont en recul de 8,5 % en moyenne annuelle sur la période, elles représentent encore 67,7 % des dépenses de fonctionnement fin 2016. Cette baisse entre 2013 et 2016 masque un accroissement des charges de personnel brutes, couvert par le jeu des remboursements et des transferts liés aux emplois aidés. Le transfert en 2017 de ces emplois aidés au centre communal d'action sociale (CCAS) entraîne artificiellement une baisse des dépenses de personnel de 1,5 M€.

Les rémunérations de personnel brutes enregistrent en revanche une variation annuelle moyenne de + 5,1 % sur la période 2013-2016, alors que les dépenses de personnel des communes de moins de 10 000 habitants ont augmenté de 4,1 % entre 2013 et 2014, et 1,7 % de 2014 à 2015. Après un pic en 2015 à 5,94 M€, la commune stabilise globalement ces dépenses sur les exercices 2016 et 2017 autour de 5,68 M€, en intégrant celles des emplois aidés transférés au CCAS. Au vu de cette situation, la charge des emplois d'agents titulaires et non titulaires, après un léger reflux, a tendance à repartir à la hausse en 2017, avec une augmentation de 4,5% par rapport à l'exercice 2016.

³ Dernière valeur connue. Site internet – Les comptes des collectivités locales - www.collectivites-locales.gouv.fr/comptes-des-communes-et-des-groupements-a-fiscalite-propre-donnees-individueles.

La rémunération des emplois aidés a progressé jusqu'en 2016 ; elle représente 43 % des rémunérations contre 22 % en 2013. Sur la période considérée, la commune supporte une augmentation annuelle moyenne du montant de rémunération des emplois aidés de 31,3 %, qui se substitue partiellement à la charge des emplois permanents. En 2017, sous l'effet des décisions de l'Etat, la charge des emplois aidés diminue tout en représentant 40% des rémunérations.

Avec un taux de remboursement variant de 75,5 % à 85,1 % selon les années, le coût du recrutement des emplois aidés peut apparaître minime pour la commune. Son reste à charge passé pourtant de 0,18 M€ en 2013 à 0,44 M€ en 2016, soit une augmentation de 0,26 M€ représentant l'équivalent de six emplois de titulaires.

La chambre attire l'attention de la commune sur les conséquences notamment d'ordres financier et contentieux de l'éventuelle intégration de certains agents en contrats aidés qui occupent des emplois permanents nécessaires à la continuité de fonctionnement de certains services comme les écoles, la salle de spectacle ou l'informatique.

3. La fiabilisation des comptes

Des améliorations dans la fiabilité des comptes sont à apporter sur trois points, dans la mesure où certaines écritures et pratiques comptables ont un impact sur le résultat et altèrent la situation financière.

3.1 Respecter la permanence des méthodes en matière de rattachements

Au budget principal, la commune rattache un niveau faible de charges de fonctionnement à l'exercice antérieur. Corollairement, elle ne pratique pas de rattachements de produits sauf pour l'exercice 2016, où le rattachement de produits de remboursement de personnel pour 0,22 M€ augmentent artificiellement le niveau des recettes de la section de fonctionnement.

Avec un niveau de recettes inscrit plus important qu'il ne devrait l'être, le résultat de l'exercice présenté au compte administratif est artificiellement amélioré par cette écriture. Il serait, sans cela, en retrait de 6,7 % par rapport à 2015. Par ailleurs, cela conduit à une présentation plus avantageuse de l'évolution des charges de personnels nettes. Cependant, le rattachement de cette recette à l'exercice 2016 implique qu'elle ne sera pas enregistrée en 2017, contrairement aux années précédentes. Faisant cela, la commune ampute par avance ses recettes de fonctionnement de ce montant et par là-même, son résultat de fonctionnement pour l'année 2017.

Au budget de l'eau, la même pratique est observée, puisque la commune procède au rattachement de ses produits de vente d'eau potable en 2014 et 2016 uniquement. Ainsi, 0,29 M€ de recettes sont rattachés en 2014 pour un total de produits de 0,66 M€. De la même manière, 0,27 M€ de produits sont rattachés, sur un total de 0,90 M€ en 2016.

Cette pratique induit une réduction du chiffres d'affaires en 2015, et une lecture altérée de la situation financière de ce budget. Ces rattachements ont eu une incidence de l'ordre de 76 % sur le résultat de 2014 et de l'ordre 45 % sur le résultat de 2016. La commune, selon les

données provisoires de ses comptes, a procédé à des rattachements de produits à l'exercice 2017 pour un montant de 0,33 M€. L'exercice 2017 pourrait enregistrer un résultat excédentaire de l'ordre de 0,3 M€, en baisse par rapport à l'année précédente, sous réserve de l'exhaustivité des écritures comptables. Ce résultat apparaît sincère comparé à celui constaté en 2016.

La chambre recommande donc à la commune de respecter le principe de permanence des méthodes, en matière de rattachement des produits de fonctionnement, conformément aux règles des instructions comptables M14 et M4, respectivement pour le budget principal et le budget annexe de l'eau.

3.2 Les flux financiers avec le centre communal d'action sociale (CCAS)

Les opérations de mise à disposition de personnel permanent en 2013 et 2015, puis de transfert de ces personnels en 2016, entre la commune et le CCAS génèrent des financements croisés ne facilitant pas le suivi des charges correspondantes. Le transfert, en cours d'année 2017, de la charge et des recettes correspondant aux emplois aidés au CCAS accentue encore cette difficulté.

En 2015, l'évolution des missions du CCAS vers le secteur de la petite enfance se traduit par une mise à disposition de personnel communal remboursée par le CCAS à hauteur de 0,42 M€. En décembre 2015, la commune transfère 14 de ses agents au CCAS, principalement des agents du service de la crèche, ces personnels étant alors directement pris en charge par le CCAS.

La subvention, normalement destinée à maintenir l'équilibre de ce budget, fluctue sur la période, sans lien direct avec son résultat comptable et les transferts de charges. Ainsi, en 2013 et 2014, une subvention forfaitaire de 100 000 € est accordée, alors qu'en 2014, il ne porte aucune dépense de personnel. En 2015, malgré la charge nouvelle de personnel mis à disposition par la commune, le CCAS ne perçoit aucune subvention communale. En 2016, l'intégration au CCAS des personnels municipaux conduit la commune à verser une subvention de 22 107 €, sans rapport avec la charge supportée. Enfin, le transfert total des emplois aidés entraîne le versement en 2017 d'une subvention d'équilibre de 608 000 €. En définitive, ce transfert de charge progressif a été absorbé jusqu'en 2016 grâce aux excédents cumulés du CCAS, sans que la commune ait eu à le compenser. La chambre souligne que cette situation ne peut perdurer, l'équilibre des comptes du CCAS dépendant de la subvention communale.

Si au regard des articles L. 8241-1 et L. 8241-2 du code du travail, rien n'interdit de transférer intégralement la masse salariale des emplois aidés au CCAS, la mise à disposition, dans les services de la commune, du personnel salarié du CCAS à compter de 2017 obéit à certaines règles visant à garantir la transparence et la neutralité des transferts.

Pour ne pas être qualifiée de prêt illicite de main d'œuvre, la mise à disposition de personnel ne doit pas constituer un gain pour l'une ou l'autre des deux structures. Cette neutralité se traduit par des conventions dans lesquelles la mise à disposition est valorisée individuellement. Le modèle de convention produit par la commune n'individualise pas le coût et le flux financier de la mise à disposition, agent par agent. Le personnel est rémunéré par le CCAS, le remboursement versé par l'État est perçu par le CCAS, et la commune compense la différence par une subvention au CCAS.

La charge des personnels mis à disposition doit refléter le coût exact pour chaque entité juridique des agents, dans une convention indiquant, par agent, le service d'affectation, les missions exécutées, la rémunération et les montants de prise en charge respectifs de l'employeur et de l'État.

La chambre recommande de distinguer les opérations comptables de dépenses et de recettes entre la commune et le CCAS afin de faire ressortir clairement le montant du coût des emplois aidés à charge de chacun. A cette fin, comme le personnel est mis à disposition de la commune, le CCAS doit percevoir de la commune la contrepartie de cette mise à disposition qui correspond au montant des charges de personnel non couvertes par les aides de l'État et l'inscrire au compte de recettes 7084 « mise à disposition de personnel facturée ». Pour sa part, la commune doit inscrire cette dépense au compte 621 « personnel extérieur au service » et non en subvention. Le reste à charge des emplois aidés pour la commune apparaîtra ainsi distinctement dans ses charges de personnel.

3.3 Les provisions pour risques de contentieux

En 2016, la commune a été condamnée en première instance à verser à divers requérants près de 0,2 M€. Elle n'a pour autant pas provisionné ce risque.

La chambre rappelle à la commune son obligation de constituer dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, une provision à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter conformément aux dispositions de l'article R. 2321-2-1° du CGCT.

B- Les investissements

1. L'expression des besoins

En fonctionnement comme en investissement, la chambre constate que le processus d'élaboration budgétaire nuit à la sincérité et la fiabilité des comptes. Le vote du budget primitif en avril, qui précède de deux mois le vote du compte administratif et de cinq celui du budget supplémentaire, est assumé par l'exécutif municipal comme un acte de prévision inadéquat. Les dépenses de fonctionnement sont volontairement minorées, étant entendu que le budget supplémentaire voté en septembre vient compléter et abonder cette prévision, au vu du résultat du compte administratif.

Cette pratique présente des risques. Elle altère la qualité de l'information budgétaire des élus et des citoyens, puisque le budget primitif, comme le débat d'orientation budgétaire est présenté sans lien avec la réalité de la situation, à la lecture des comptes rendus du conseil.

Une prévision corrigée de façon importante par un budget supplémentaire intervenant au dernier trimestre ne permet pas d'anticiper les éventuelles actions correctives à mettre en œuvre sur l'exercice, si les résultats de l'exercice précédent dégradent les comptes de la commune ou si des facteurs imprévus viennent contrarier les prévisions en cours d'année.

Enfin, ce système contrarie un contrôle précis des dépenses au cours de l'année. Elle rend quasi inopérant la mise en place et le suivi de tableaux de bords de consommations de crédits. En effet, un tableau de bord de ce type présente en principe une situation mensuelle de

réalisation de l'année en cours au regard des consommations de l'année précédente et d'une comparaison de rythme de consommation exprimée en pourcentage par douzièmes du montant du budget primitif. Si le budget primitif est minoré en dépenses, le taux de consommation des crédits en rythme mensuel est inexploitable pour le pilotage du budget.

Le principe de sincérité budgétaire mentionné à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales est une condition même de l'équilibre réel du budget : « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votés en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère [...] ».

La sincérité s'apprécie en fonction de l'information dont la commune dispose pour l'élaboration de sa prévision budgétaire. La commune, dans la mesure où elle pratique le rattachement de charges et produits sur un volume financier peu élevé, est à même de disposer d'une connaissance assez précise de son compte administratif dès la fin du mois de janvier de l'exercice. Elle pourrait assez simplement inverser son processus budgétaire en votant le compte administratif et l'affectation du résultat avant le budget primitif au cours du même conseil, au mois de mars.

Le vote du budget primitif est l'acte d'autorisation politique, juridique et financier central qui rythme annuellement la vie d'une collectivité. Cet acte d'autorisation doit être fondé sur les éléments techniques et financiers les plus complets pour ne pas vicier les choix opérés. La chambre recommande à la commune de redonner au budget primitif sa qualité d'acte fondamental de prévision et d'autorisation au moyen d'une inversion du calendrier budgétaire permettant de mieux respecter les principes de sincérité et de fiabilité des comptes.

Concernant les dépenses d'investissement, le processus budgétaire comporte un risque de dérapage dès en amont, de par son caractère segmenté. Sur la période 2013-2017, 23,34 M€ de dépenses ont été réalisées soit une moyenne annuelle de 4,67 M€. Le projet de mandat de la municipalité en place depuis avril 2014 vise un programme de 30 M€ sur la période 2015-2020 selon les termes du débat d'orientation budgétaire du 2 mars 2017. A la fin de l'exercice 2015, année la plus faible en matière de dépenses d'équipements, le niveau de dépenses d'équipement par habitant est de 688 € contre 260 € pour les communes de même strate, soit un niveau 2,6 fois plus élevé.

Alors que les taux de réalisation du budget et des décisions modificatives cumulés restent faibles jusqu'en 2015, une accélération est à souligner en 2016 avec un taux de 78,9 %. A ce niveau de consommation des crédits sur 2016, s'ajoute un montant de reports de 2,43 M€ sur 2017, ce qui entraîne un niveau de réalisation de l'ordre de 59 %, le budget 2017 étant lui-même en augmentation de près de 2 M€ par rapport à l'année précédente. Ces taux de réalisation sont au-dessus des moyennes habituellement constatées dans les collectivités.

La commune est ainsi passée entre 2014 et 2017 d'un montant cumulé de reports et de crédits budgétaires nouveaux de 8,7 M€ à 11,3 M€, soit 30 % de crédits d'investissement à consommer en plus, sans que la procédure budgétaire n'ait évolué.

Comme cela a été observé précédemment, le vote du budget primitif intervient avant l'examen du compte administratif, et sans présentation des montants réalisés l'année précédente, et partant, des reports de crédits. La politique volontariste de la commune en matière d'équipements se traduit, chaque année, par un volume élevé de crédits nouveaux liés

à des projets avec une tendance à l'accélération⁴. Lorsqu'il délibère sur le budget primitif, le conseil municipal n'a qu'une vision partielle des volumes cumulés de crédits à réaliser dans l'année.

Le vote de l'affectation du résultat qui suit immédiatement le vote du compte administratif est dénaturé par ce processus, puisque le déficit ou l'excédent constaté à l'issue de la clôture de l'exercice ne conditionne pas le choix de crédits d'investissements nouveaux.

La chambre considère que la commune devrait disposer d'une lisibilité et d'une maîtrise accrue des investissements à réaliser dans la durée. Au débat d'orientation budgétaire, il est présenté une liste sommaire des investissements pluriannuels, sans véritable hiérarchisation des priorités. La totalisation des crédits annuels 2017 des opérations pluriannuelles présentées au DOB se monte à 6,4 M€, à laquelle devraient s'ajouter les crédits annuels d'autres opérations et les acquisitions foncières non inscrites. Selon les perspectives établies en 2018, il serait totalisé un volume d'investissement de 11,9 M€ pour seulement sept opérations, ce qui est a priori incompatible avec les capacités financières de la commune. A l'inverse, l'exercice 2019 ne comptabilise aucun montant pour ces opérations. Par ailleurs, cette liste d'opérations est dépourvue d'une estimation des ressources prévues pour y faire face comme le préconise le CGCT aux articles L. 2311-2 et L. 2311-3.

La chambre recommande à la commune de mettre en œuvre une procédure plus rigoureuse de présentation et de vote de sa programmation pluriannuelle des investissements ainsi qu'une gestion en AP/CP pour les opérations les plus importantes, au vu des volumes d'investissements et du nombre de projets. Le vote et la gestion des crédits par opérations auraient l'avantage d'introduire davantage de transparence financière dans la stratégie d'investissement, et de sécuriser les services techniques et financiers de la collectivité dans le suivi des crédits.

2. Cycle d'exploitation et dimension patrimoniale externes

Entre 2013 et 2017, les produits et les charges de fonctionnement courant sont passés respectivement de 10,16 à 11,06 M€ et de 9,58 à 9,61 M€, comme détaillé en annexe n° 1. L'épargne brute⁵ a été multipliée par 2,5 entre 2014 et 2015, passant de 0,37 à 1,09 M€ sous l'effet d'une augmentation plus forte des produits que des charges, avec notamment des recettes nouvelles liées aux concours financiers accordés pour le recrutement des emplois aidés.

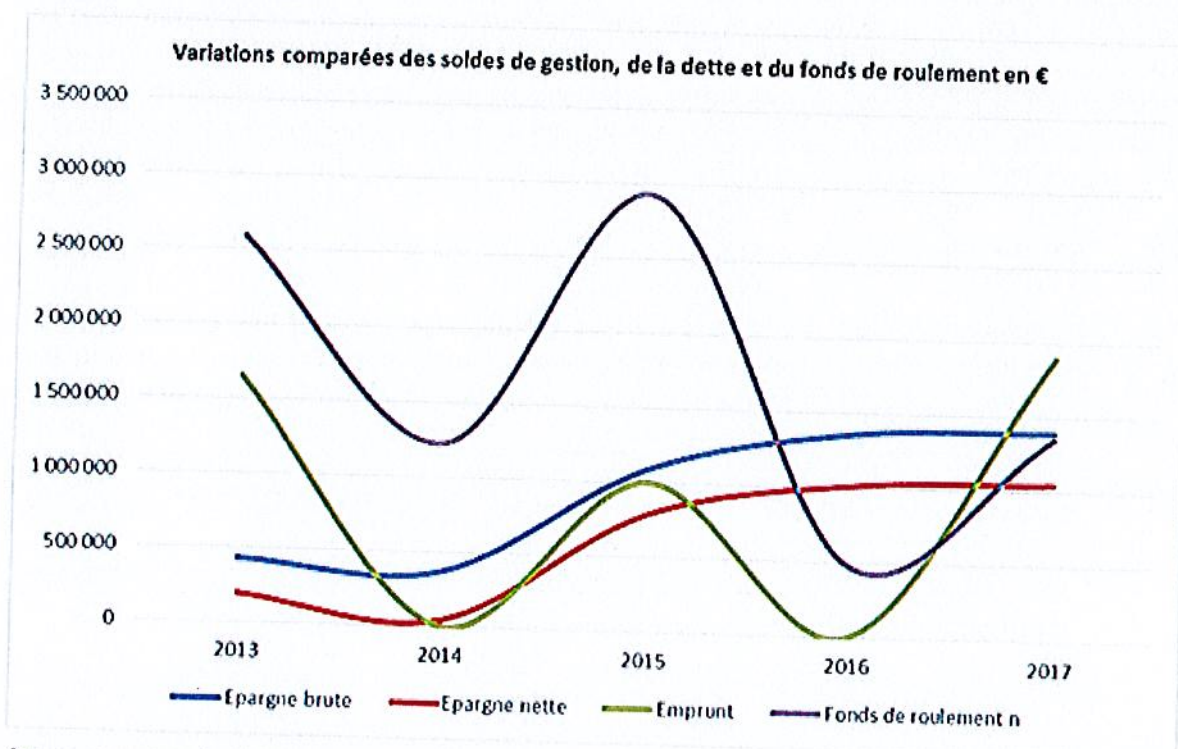
Fin 2014, l'épargne brute ne représente que 3,6 % des recettes réelles de fonctionnement, un niveau considéré comme insuffisant pour assurer un financement pérenne des investissements. Elle ne dépasse le seuil de 10 % qu'en 2016 en avoisinant un niveau de l'ordre de 12 % ; la pratique limitée des rattachements de produits altère ce constat. L'amélioration de l'épargne brute est récente. Elle doit s'ancrer dans la durée.

⁴ Une augmentation moyenne annuelle des crédits d'équipement au BP de 8,1 % entre 2013 et 2017, mais de 26,7 % de 2015 à 2017.

⁵ L'épargne brute est la différence entre les produits réellement encaissés et les charges réellement décaissées de la seule section de fonctionnement. L'épargne nette est constituée de la différence entre l'épargne brute et le montant de l'annuité en capital de l'emprunt à rembourser.

L'endettement de la commune est maîtrisé ; sa capacité de désendettement s'établit en 2016 à 1,6 année⁶. Le recours à l'emprunt, soit 2,65 M€ en 2013 et 2015, alterne avec l'utilisation du fonds de roulement. Ce dernier ayant diminué de 2,4 M€ en 2016, la commune a été contrainte de s'endetter à nouveau. En 2017, elle a contracté un emprunt pour 1,89 M€ ; l'encours de dette, qui s'élève au 31 décembre 2017 à 3,80 M€, s'est accru de 69 % par rapport à l'année précédente.

Graphique n° 1 : Évolution de l'épargne brute, de l'épargne nette, de l'emprunt et du fonds de roulement de 2013 à 2017



Source : comptes de gestion

Comme le montre le graphique ci-dessus, la commune connaît un cycle de gestion où l'emprunt répond à une dégradation du fonds de roulement. Sur la durée, le montant de chaque emprunt a tendance à augmenter plus vite que la restauration du fonds de roulement. Cela signifie que la commune doit emprunter à chaque fois plus pour reconstituer ses réserves financières et de trésorerie entamées par un niveau important de dépenses d'investissement.

Si l'épargne brute et l'épargne nette s'améliorent par une augmentation notamment des recettes de fonctionnement, elles subissent un ralentissement l'année qui suit l'emprunt du fait des intérêts et du capital à rembourser. A plus long terme, ce cycle peut conduire à une dégradation de l'épargne si les ressources de la commune en fonctionnement venaient à baisser, et si sa capacité à maîtriser durablement ses dépenses n'était pas assurée. Cela aurait pour

⁶ La capacité de désendettement d'une collectivité est le rapport entre l'encours des emprunts et l'épargne brute. Elle s'exprime en année.

conséquence de limiter l'autofinancement par la commune de ses investissements, alors qu'elle dépend déjà fortement de financements externes.

La commune, est en effet aidée dans sa politique d'investissement par un niveau de subventions d'équipement élevé, en moyenne de l'ordre de 54,8 % de taux d'aides externes sur la période 2013-2017, et par l'octroi de mer. Ces deux modes de financement externes dépendent directement des volumes d'investissement réalisés, et présentent par la même le risque d'une incitation à l'accroissement des dépenses.

L'absence de PPI associée à des dispositifs de subventionnement régionaux peuvent comporter des risques dont la collectivité devrait prendre conscience dans un environnement contraint de ressources.

Le plan de relance régional de la commande publique est le dispositif le plus profitable à la commune avec un niveau de participation régional de 90 %, sachant que les autres conventionnements avec la Région sont établis sur une base de 80 % de participation. Le montant résiduel modeste à la charge de la commune peut être un frein à la rigueur dans la maîtrise des coûts des projets, notamment durant les phases d'étude ; il incite à la multiplication du nombre de projets lancés simultanément, sans qu'une analyse précise du besoin soit systématiquement conduite.

Lorsqu'un projet émerge, la commune sollicite en premier lieu le financeur sur la prise en charge des études. Au fil des différentes phases d'étude, la commune peut être amenée à ajuster à la hausse son plan de financement suivant l'évolution du coût du projet, afin d'obtenir des subventions, celles-ci étant au finale calculées sur la base des montants de marchés attribués.

La pratique de la réaffectation des crédits d'études du plan précité ou de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) participe à l'émergence des projets. En effet, lorsque les crédits octroyés ne sont pas consommés en totalité sur le projet dédié, la possibilité est donnée d'affecter le reliquat sur une nouvelle opération, qui sans cela n'aurait pas forcément été conduite. Cette faculté n'est pas économe des deniers publics.

La dépendance de la commune aux participations externes se traduit également par une réorientation des projets en fonction du taux de subvention obtenu. Ainsi, par délibérations de fin juin et fin septembre 2016, la commune restreint deux opérations pour lesquels la DETR obtenue est en deçà du niveau attendu. Dans le premier cas, le projet d'extension du cimetière insuffisamment financé se limitera à la rénovation du local technique du site, ce qui ne répond pas forcément en priorité au besoin exprimé dans la précédente délibération, qui fait état d'« une demande croissante et diversifiée d'emplacements funéraires »⁷. Dans le second cas, la commune choisira d'affecter la subvention obtenue sur la réfection d'une seule rue au lieu de plusieurs voiries.

La chambre souligne le risque de ces dispositifs incitatifs ; ils pourraient conduire la commune à une situation financière périlleuse, si les financements de la région et de l'État venaient à se tarir, obligeant la commune à mobiliser son épargne et l'emprunt, dans un contexte où les recettes de fonctionnement seront amenées à stagner. Les coûts de fonctionnement et d'entretien des nouveaux équipements tels que la piscine ou la salle Isabelle Bègue sont susceptibles de peser à l'avenir dans les budgets de fonctionnement et d'investissement courant

⁷ Délibération n° 14-090415 du 9 avril 2015.

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

de la commune, sans que celle-ci en ait suffisamment mesuré la charge annuelle estimée en moyenne à 10 % du coût de l'investissement.

Le scénario prospectif établi sur la base du résultat provisoire 2017 et des hypothèses détaillées en annexe n° 2, laisse apparaître que l'épargne brute de la commune, pourrait croître encore jusqu'en 2019 avant de se détériorer à partir de 2020. Les dépenses et les recettes de fonctionnement baisseraient symétriquement jusqu'en 2018, sous l'effet du transfert des emplois aidés au CCAS. L'épargne brute de la commune se maintiendrait à plus de 1,7 M€ jusqu'en 2019 grâce aux recettes de l'octroi de mer calculées sur les dépenses élevées de 2016. Elle s'amenuiserait par la suite par l'effet combiné d'une baisse de l'octroi de mer, d'une stagnation des autres recettes de fonctionnement, et d'une hausse des dépenses de fonctionnement liées à celles des personnels permanents et de la charge de la dette. La politique d'investissement de la commune pourrait être, au rythme actuel de production de nouveaux équipements, difficilement soutenable sans un recours à l'emprunt, et ce malgré le niveau élevé de subventions.

Dans la double hypothèse d'un financement moyen des investissements par des subventions à un taux moyen de 30 % au lieu des 50 % actuels, et du maintien du volume annuel de dépenses d'investissement à 6 M€, conformément aux objectifs de production d'équipements de la commune, l'endettement de cette dernière s'alourdirait. La capacité de désendettement de la commune pourrait d'ici 2021 excéder le seuil de 10 années d'épargne brute et l'épargne nette devenir quasiment nulle.

3. Le budget de l'eau

Ce budget connaît de longue date une difficulté dans le recouvrement des recettes. A la fin de l'exercice 2016, 3990 titres remontant jusqu'à l'année 2000 restent à recouvrer, dont 3080 sont antérieurs à août 2016, date du dernier train de facturation. Le montant de ces impayés déjà anciens est de 286 768 € soit près de 32 % des recettes réelles de fonctionnement du budget 2016. Rapporté à la moyenne 2013-2016 des produits de gestion qui s'établit à 630 973 €, il est de 45 %.

Au 31 décembre 2016, le résultat de fonctionnement de l'exercice est excédentaire de 591 160 €, pour une prévision budgétaire initiale de 1,68 M€. La chambre recommande à la commune d'améliorer le taux de recouvrement des produits de vente de l'eau en développant des modes alternatifs de paiement. La redéfinition des rythmes de facturation pourrait être également envisagée. Un meilleur taux de recouvrement permettrait d'améliorer la réalisation budgétaire et de disposer d'une connaissance plus fiable des marges de manœuvre sur ce budget.

La commune dispose de marge de manœuvre pour renforcer la qualité de son réseau mais le montant des impayés antérieurs à août 2016 représente presque trois années du budget d'investissement annuel moyen calculé sur la période soit 92 276 €. Ce montant est faible comparé aux dépenses de fonctionnement, pourtant des investissements importants sont nécessaires pour renforcer le réseau.

Malgré les progrès accomplis depuis le dernier contrôle de la chambre, tels que la recherche de fuites améliorant le taux de rendement, l'enregistrement d'utilisateurs illicitement raccordés au réseau, la sécurisation de la production avec le nouveau forage de Bras-Piton, ces contraintes budgétaires liées une perception de recettes insuffisantes demeurent un frein à l'amélioration du réseau. Si l'étude produite par le cabinet IDR pour l'élaboration du schéma

Elaboration du schéma
974-219740065-20180621-DCM08-140618-
DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018

directeur d'aménagement et de gestion des eaux note que la production répond aux besoins de la population en période normale, la commune ne peut se satisfaire de ce seul constat.

Le transfert du service de l'eau à la communauté intercommunale Réunion est (CIREST) est prévu pour 2020 en vertu de la loi NOTRe du 7 août 2015. La commune peut se donner les moyens d'améliorer, en vue de cette échéance, le rendement du réseau et le recouvrement des recettes. Elle a approuvé, par délibération de décembre 2016, les recommandations formulées en matière d'investissement dans le cadre de la révision de son schéma directeur et un programme d'investissement à court terme a été adopté, moyennant une augmentation des tarifs de vente d'eau potable.

Même si le reversement d'un excédent du budget annexe d'un service public industriel et commercial vers le budget général est admis dans les conditions prévues aux articles R. 2221-45 et R. 2221-83 du CGCT, la commune aurait intérêt à privilégier, selon la chambre, la réalisation de son programme d'investissement sur le réseau à la constitution d'un excédent budgétaire.

II. La politique d'investissements

A- Les choix d'investissement

1. Les outils et procédures de contrôle

En préambule, la chambre constate que si le niveau d'investissement de la commune est élevé comparé aux communes de même strate, la communication financière sur les choix d'équipement et les montants réalisés est lacunaire sur l'ensemble de la période examinée.

Le débat d'orientation budgétaire, dont le rôle est d'informer et de contredire sur les choix notamment d'investissement est insuffisamment alimenté par les éléments chiffrés permettant à l'assemblée de juger de la capacité financière de la commune à supporter les projets retenus par l'exécutif. Ainsi, au débat d'orientation budgétaire de 2013, le projet de centre d'entraînement et de formation en altitude pourtant évalué à plus de 17 M€ ne fait l'objet d'aucune description, ni présentation chiffrée.

Si, par le biais des demandes de subvention, l'assemblée délibérante est informée de l'avancement des projets, elle valide généralement de façon successive des propositions d'augmentation de leurs coûts présentées comme nécessaires ou inéluctables ; c'est le cas notamment depuis 2015 des opérations telles que le boulodrome, le gymnase Isabelle Bègue ou l'extension de l'hôtel de ville.

Par ailleurs, le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 qui instaure l'obligation pour la commune de publier sur son site internet ses documents budgétaires n'est pas mis en application. Ce texte précise que ces décisions budgétaires doivent être mises en ligne de façon claire et lisible pour le citoyen.

Alors que l'article L. 2121-22 du CGCT donne la possibilité au conseil municipal de constituer des commissions thématiques pluralistes chargées d'étudier les questions soumises au conseil, la commune a fait le choix, sur la période examinée, de ne pas en installer, bien que le règlement intérieur du conseil municipal le prévoit. Elle se prive d'un outil de dialogue et de contrôle interne utile à la bonne utilisation des deniers publics.

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20180621-DCM08-140618-
DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Il en est de même pour le contrôle de la commande publique. La commission d'appels d'offres constituée régulièrement dans le respect de l'article L. 2121-22 du CGCT a peu l'occasion de se réunir compte tenu des montants des marchés notamment de travaux inférieurs aux seuils de 90 000 € pour la passation des appels d'offres. L'attribution des marchés à procédure adaptée relève d'un collège de quatre élus issus de la commission d'appels d'offres et constitué par arrêté du maire du 4 avril 2017. L'absence de représentation de l'opposition dans cette instance depuis avril 2014 ne constitue pas une pratique vertueuse au regard des objectifs de transparence dans un domaine particulièrement sensible.

La commune a présenté de façon imprécise le compte rendu des décisions prises par le maire par délégation du conseil en application de l'article L. 2122-23 du CGCT, notamment celles relatives à la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés publics. La chambre recommande à la commune de se conformer à l'obligation de présenter à chaque conseil un compte rendu exhaustif des décisions prises par le maire en vertu de la délégation qui lui a été accordée.

2. Les équipements réglementaires

2.1 La station de microfiltration

La commune a mis en service un équipement permettant la potabilisation de l'eau par micro filtration en 2002 pour un montant de plus de 3,7 M€ subventionné à 80 % par le fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU). Cette station a fonctionné de manière intermittente jusqu'en 2008 ; suite à un accident important, elle n'a pas été remise en état.

Le précédent rapport de la chambre mentionnait un contrôle sanitaire de l'ARS de 2010 recommandant la remise en service rapide de la station. La chambre encourageait ainsi la commune à réutiliser cet équipement de haute valeur technologique, et prenait acte d'une remise en service prévue pour le premier semestre 2012.

En décembre 2016, soit quatre années plus tard, la commune a décidé de la remettre en état. L'équipement doit désormais faire l'objet d'une mise aux normes coûteuse, estimée à 1,87 M€, selon le rapport commandé à la société IDR⁸. Le rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable pour 2016, adopté lors du conseil du 23 juin 2017, annonce des travaux de réparation programmés pour 2017-2018.

Pendant près de 10 ans, la commune a délaissé cet équipement, procédant par ailleurs à un nouveau forage à Bras Piton mis en service en octobre 2011 pour assurer son approvisionnement en eau. L'ancien maire a fait le choix de ne pas réparer la station de microfiltration au motif du coût de sa remise aux normes. Il a préféré procéder à un nouveau forage pour répondre notamment aux préconisations des services de l'Etat de diminuer la consommation des eaux de surface. Ce faisant, ces tergiversations n'ont fait que repousser la mise en œuvre d'une solution de traitement profitable aux usagers en termes sanitaires, et

⁸ Rapport de diagnostic et préconisations du bureau d'études IDR, repris dans la délibération n° 10-151216.

aujourd'hui devenue impérative compte tenu des volumes d'eau potable nécessaires au bon approvisionnement des habitants.

2.2 Les décharges

La commune a été mise en demeure en 2012 par les services de l'État⁹ de réhabiliter deux décharges situées sur son territoire, dites de la Ravine Sèche et de la Petite Plaine. Des investissements auraient dû être réalisés dans ce sens.

N'ayant pas donné suite aux injonctions, la commune a été relancée par les services de l'État en 2017¹⁰. Suite à une étude de diagnostic réalisée en 2015, par courrier du 23 juin 2017, le maire a demandé un allègement des prescriptions des arrêtés préfectoraux en matière de surveillance des eaux des deux sites.

2.3 La cuisine centrale

La commune a mis en service une cuisine centrale et un restaurant scolaire livrés en 2011. Ces équipements ont fait l'objet d'un rapport d'inspection sanitaire de la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de La Réunion du 22 mai 2017. Il pointe plusieurs non conformités liées à la conception et à l'entretien du bâtiment ayant un impact sur la sécurité alimentaire des usagers seulement cinq ans après la mise en service.

La commune a décidé de procéder à des travaux de réhabilitation et de mise aux normes pour un montant de 581 140 € HT, études comprises. La commune sollicite à cette occasion une subvention de l'État au titre du soutien à l'investissement public local.

2.4 Les logements sociaux

La commune ne fait pas face à ses obligations réglementaires en matière de construction de logements sociaux puisqu'elle subit depuis 2014 le prélèvement au titre de l'article 55 de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000. Cette pénalité est passée de 10 131 € en 2014 à 16 849 € en 2017.

Au 1^{er} janvier 2016, le taux de logements sociaux au sens de la loi SRU n'est que de 12,78 % dans la commune alors qu'il devrait être au moins égal à 20 % comme l'impose la réglementation.

Par courrier du 15 février 2017, le Préfet évoque l'engagement d'une procédure de constat de carence en application de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation au motif que les objectifs qualitatifs en matière de production de logements sociaux

⁹ Arrêtés préfectoraux n° 2012-278/SG/DRCTCV et n° 2012-138/SG/DRCTCV.

¹⁰ Arrêtés préfectoraux n° 2014-3767/SG/DRCTCV et n° 2014-3766/SG/DRCTCV.

sur la période 2013-2016 ne sont pas atteints. Cette procédure, si elle est menée à terme, peut avoir pour conséquences, entre autres, le transfert à l'État de l'instruction et de la délivrance des permis de construire de la commune, ainsi que la majoration jusqu'à cinq fois du prélèvement au titre de l'article 55 de la loi SRU qu'elle subit déjà.

La chambre note toutefois que la commune semble s'engager à revoir sa situation au regard des objectifs qu'elle s'est fixés, comme l'atteste une délibération récente¹¹ relative à la maîtrise du foncier stratégique pour la production de logements aidés autour des équipements structurants et au périmètre de préemption dans le centre-ville.

3. Les équipements sportifs et de loisirs

3.1 Le centre de formation et d'entraînement en altitude (CEFA)

Dans la perspective des jeux des îles de l'océan indien de 2015, la commune a décidé en 2011 d'étudier la construction d'un centre d'entraînement et de formation en altitude comprenant un centre sportif, un centre médico-sportif, une piscine couverte et chauffée, des terrains de sports et un espace d'hébergement. L'étude de faisabilité est confiée à un groupement composé des cabinets Expac, Deloitte et DS Avocats pour un montant de 149 700 € HT.

L'équipement est présenté, dans cette étude, comme un encouragement à la pratique du sport pour les scolaires, susceptible de compléter l'offre du centre de ressources, d'expertise et de performance sportives (CREPS) en matière de sport de haut niveau, et à même d'être utilisé par des athlètes métropolitains et internationaux de passage dans l'hémisphère sud. Selon ce document, l'utilité d'un centre médico sportif sur le site n'est, cependant, pas avérée. Le rendu de cette étude daté du 9 décembre 2011 souligne également les incertitudes et exigences d'un tel projet. La forte dépendance de la commune aux subventions et dotations externes, ainsi que les autres projets communaux à prendre en compte y sont notamment évoqués.

Différents chefs de service concernés de la commune sont également consultés, de même que des responsables du service des sports et du plan de relance régional de la Région, le DGS de la CIREST, la responsable des affaires financières du SGAR, la directrice de la stratégie et de l'ingénierie au comité régional du tourisme et plusieurs représentants des ligues sportives. La synthèse de ces entretiens permet de signaler que la commune s'est peu inquiétée des réserves ou conditions formulées par plusieurs interlocuteurs.

Les services de la commune soulignent les coûts engendrés par les besoins en personnels pour l'exploitation des équipements. Les interlocuteurs de la Région précisent que « les fonds seront probablement plus limités et l'octroi des subventions plus aléatoire » à partir de 2012. La CIREST évoque l'impossibilité liée à ses compétences, qui ne lui permettent pas d'aider financièrement la commune sur le fonctionnement des équipements sportifs notamment en matière de piscines. L'IRT (Ile de la Réunion Tourisme) attire l'attention de la collectivité sur des projets d'hébergements concurrents sur l'île. L'interlocuteur interrogé « doute de la capacité à amortir la structure sur une thématique purement sportive ». Enfin, les ligues

¹¹ Délibération n° 26-230617.

sportives consultées notent que l'entraînement en altitude est peu pratiqué et peu structuré, ce qui constitue une incertitude importante quant à la fréquentation future du complexe sportif. Par ailleurs, l'existence d'un centre médico-sportif basé à Saint-Denis et l'offre médicale dans le domaine concurrencent le projet de centre médico-sportif. Les ligues considèrent que le complexe représente un intérêt indéniable pour des publics visés localement, mais beaucoup plus contesté pour des publics visés au niveau national, voire international ou dans la zone de l'Océan Indien.

Les volumes financiers en jeu pour la commune s'établissent à 18,5 M€ HT pour l'investissement, avec un coût de fonctionnement annuel compris entre 805 112 € HT et 974 287 € HT. Au regard de l'enjeu financier, les aléas économiques, la définition floue des publics visés et l'imprécision des objectifs du projet auraient pu, dès le mois de décembre 2011, faire hésiter la commune à poursuivre l'opération.

Pour autant, la commune a commandé une étude de programmation au cabinet INEXIA-Menighetti pour 51 520 € HT, ainsi qu'une étude géotechnique de 3 472 €. Le rapport de cette étude renferme lui-même des approximations. L'argumentation concernant la capacité à atteindre les objectifs de fréquentation, qui sont la clé de la rentabilité de l'équipement, semble faiblement étayée, notamment sur l'équipement nautique. Dans la mesure où le besoin n'est pas établi par des études directes concernant les publics visés, le rapport de programmation s'appuie plus sur des suppositions de fréquentation. Par délibération du 11 juillet 2012, le conseil approuve cependant le programme technique et fonctionnel détaillé, comprenant l'ensemble des équipements initialement souhaités. Par ailleurs, la chambre n'a pas obtenu la preuve de demandes de subvention pour ce projet.

La commune décide alors de lancer un concours d'architecture, par avis d'appel à concurrence du 7 mars 2013, avec une enveloppe financière de 17 550 000 € HT. Le programme comporte une piscine couverte et chauffée de 2 063 m², un centre sportif de 1 820 m² comprenant un gymnase avec espace d'escalade, une salle de musculation et un terrain synthétique de grands jeux. Il intègre également un centre médico-sportif de 117 m², un centre d'hébergement avec des chambres hypoxiques de 786 m², un pôle de restauration de 302 m² et des stationnements pour 2 856 m² de surfaces extérieures. Il est précisé que le Stade Adrien Robert, soit 14 300 m² de surface extérieure, sera réhabilité dans le cadre de cette opération. Le règlement du concours prévoit l'indemnisation des quatre candidats admis à concourir à hauteur de 75 000 € HT par équipe.

Le 2 décembre 2013, le jury désigne un cabinet d'architectes lauréat du concours et les candidats, ainsi que les membres du jury, sont indemnisés selon les règles fixées. Lorsque la nouvelle municipalité arrive aux affaires en avril 2014, le marché avec le cabinet d'architectes retenu n'a toujours pas été signé. Sans plus d'explication ni de formalisme, l'opération est alors purement et simplement abandonnée.

Ainsi, la commune aura dépensé 325 500 € d'indemnités versées aux candidats, 102 037 € d'assistance à maîtrise d'ouvrage, 49 451 € d'études de programmation, 3 472 € d'études géotechniques, 9 307 € d'annonces légales et 4 200 € de rémunération experts, soit au total 494 000 € pour un projet non abouti. La chambre considère que les principales causes de cette erreur de gestion résident dans une définition approximative du besoin et l'absence de réelle recherche de financements, rendant dès le départ les conditions de concrétisation du projet compromises.

3.2 Les autres équipements

En 2014, la commune a conclu un marché de maîtrise de d'œuvre pour le projet d'équipements sportifs du centre-ville, en 2015 pour l'extension de la salle Isabelle Bègue et la construction d'un nouveau gymnase. Elle a également confié à la société publique locale Est Réunion développement (SPL ERD) par mandat les études pour la réalisation d'équipements sportifs au premier village. En 2016, des marchés de maîtrise d'œuvre ont été passés pour la création de nouveaux vestiaires au stade Adrien Robert, et l'extension du gymnase aire couverte. Parallèlement, le projet de nouvelle aire de manifestation comprend la reconfiguration du stade Adrien Robert et de ses abords, dont un terrain de football, une piste d'athlétisme, les tribunes et locaux annexes ainsi que l'implantation d'un projet de nouveau gymnase.

La délibération d'avril 2017 fait état d'un projet de 20 M€ pour la nouvelle aire de manifestation, dont les études sont confiées par mandat à la SPL ERD pour 297 918 €. La délibération évoque la création d'un « centre d'entraînement sportif d'altitude », qui semble reprendre le concept du CEFA, abandonné en 2014. Il s'agirait d'un complexe sportif d'altitude et de pleine nature, comprenant un centre de préparation trail de 400 à 450 m², d'un centre d'entraînement sportif familial de 850 à 1 000 m², d'un centre d'entraînement handisport de 650 à 700 m² et d'espaces et équipements communs de 850 à 900 m².

Selon la chambre, la commune aurait intérêt de mesurer désormais plus précisément les risques de dérives financières liées à la conception de projets qui seraient surdimensionnés ou en inadéquation avec les besoins réalistes du territoire et de sa population. La plus grande vigilance s'impose quant aux coûts d'investissement et surtout de fonctionnement de la piscine envisagée par l'actuelle municipalité, et dont le projet a été acté en octobre 2017, dans un contexte de réduction des dépenses publiques locales.

B- La conduite des projets et la gestion du patrimoine

1. La maîtrise des opérations

1.1 Quelques irrégularités au regard des procédures d'achat public

En matière de bâtiment, la commune procède à des consultations d'architectes, y compris pour certains marchés à procédure adaptée c'est-à-dire selon des procédures simplifiées de mise en concurrence. La chambre relève que dans le domaine de l'infrastructure, la commune a conduit les études de réalisation de plusieurs carrefours de façon tronçonnée en ne respectant pas la notion d'opération¹² au sens de l'article 27 code des marchés publics reprise par le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 à l'article 21.

Entre le 25 mars et le 27 août 2015, sept bons de commande ont été émis au bénéfice de l'entreprise SODEXI pour la maîtrise d'œuvre de six carrefours et un aménagement de rue dans

¹² Selon l'article 21 du décret n° 2016-360, il y a opération de travaux lorsque l'acheteur prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et un périmètre limité, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique.

un périmètre limité. Quatre carrefours se situent sur le CD55, quatre sur la RN3 qui traverse la commune. Concernant ces lettres de commande, la commune n'atteste pas d'une mise en concurrence, ni d'une publicité adaptée au montant des marchés. Si aucune de ces commandes n'excède à elle seule le seuil minimum prévu pour une mise en concurrence, le bon de commande le plus élevé s'élevant à 14 900 € HT, la somme de ces commandes totalise 80 450 € HT.

Connaissant à l'avance le périmètre et le calendrier de ces opérations dont l'ensemble constitue une unité fonctionnelle et technique, puisqu'il s'agit d'un maillage de carrefours sur des voiries connexes, la commune aurait dû passer un marché de maîtrise d'œuvre à procédure adaptée avec une publicité préalable. En effet, ces aménagements de carrefours sont programés dans le cadre d'une convention passée avec la région. Cette dernière réalise les travaux dans le cadre de ses propres marchés, la maîtrise d'œuvre en phase conception étant laissée à la charge de la commune.

Dans la mesure où le programme d'aménagement de voiries est amené à se poursuivre sous la même forme juridique et technique, la chambre l'invite à se conformer aux règles de la commande publique, et à passer un marché public de maîtrise d'œuvre pour les études d'infrastructure dans le cadre d'une mise en concurrence et d'une publicité adaptées.

Les commandes inférieures à 90 000 € sont effectuées, selon la collectivité, par consultation des entreprises sous forme de trois devis préalablement à l'établissement d'un bon de commande. Ces commandes ne font pas l'objet d'une publicité obligatoire mais cette procédure sans être irrégulière au regard du droit de la commande publique ne saurait être considérée comme une bonne pratique si elle est généralisée. L'absence systématique de publicité au-delà du seuil de 25 000 € HT ne favorise pas l'expression de la concurrence la plus ouverte.

Le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement entre les candidats et de transparence des procédures serait de nature à conduire à des économies substantielles pour la commune, notamment pour les commandes d'un montant proche de 90 000 € HT.

1.2 Les coûts des projets

➤ Le boulo-drome

Par délibération d'août 2014, le conseil municipal valide le projet de couverture et d'aménagement du club house et des abords du boulo-drome pour un montant de travaux de 880 000 € HT. Au terme des études de conception, l'estimation du maître d'œuvre soumise au conseil du 25 septembre 2015 est de 1 112 849 € HT. L'attribution des marchés de travaux se fera au-dessus de l'enveloppe prévisionnelle pour un montant de 1 167 057 € HT, auquel s'ajouteront des avenants portant le total à 1 210 219 € HT. Pour un projet sans aléas ni complexité technique, la commune a accepté une dérive des coûts de 37 % par rapport à l'enveloppe initiale.

Préalablement, par délibération de fin juin 2015, la commune a validé une demande de financement complémentaire au titre du plan de relance régional pour l'aménagement paysager des abords du boulo-drome. Soulignant que le projet n'a pas fondamentalement varié depuis les

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20180621-DCM08-140618-
DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018

demandes initiales de financement, mais que celles-ci ont été opérées trop précocement, la délibération précise que la « collectivité faiblement dotée en ingénierie de projet s'est retrouvée rapidement limitée par cette enveloppe devenue insuffisante ». Un financement complémentaire a été sollicité à hauteur de 90 % de travaux d'aménagement paysager estimés à 233 354 € HT.

➤ **La Salle Isabelle Bègue et le gymnase**

La commune dispose d'un équipement utilisé pour les sports en salle, la salle Isabelle Bègue. Par délibération de fin août 2014, la commune a validé l'enveloppe de rénovation du bâtiment comprenant la remise à neuf de la salle d'éducation physique et sportive du gymnase, des vestiaires et des sanitaires, estimée à 1 769 125 € HT. Successivement, la phase esquisse de la maîtrise d'œuvre porte le projet à 2 154 137 € HT, puis à 2 682 790 € HT en phase d'avant-projet sommaire (APS)¹³. Le projet est présenté ensuite trois fois devant le conseil municipal les 31 mars 2016, 6 avril 2017 et 23 juin 2017 pour des demandes de subvention¹⁴ avec une enveloppe arrêtée à 2 735 382 € HT au stade de la consultation des entreprises.

En trois ans d'études, le projet a augmenté de près d'1 M€, soit environ 55 %. La commune sollicite désormais l'octroi de subventions européennes pour les études et les travaux au taux de 70 % en précisant dans sa dernière délibération qu'aucune des demandes de financement formulées en 2016 n'a encore abouti, et notamment celles sollicitant la région

La commune, selon la chambre, subit plus qu'elle ne maîtrise les augmentations successives du coût prévisionnel. L'augmentation initiale est, selon les argumentaires produits, liée au changement d'implantation du gymnase pour des raisons géotechniques. Par la suite, la commune valide le coût estimatif des travaux en phase d'avant-projet sommaire tout en émettant des réserves sur le document qui ne comprend pas, selon elle, les prestations attendues dans le programme initial.

En effet, le respect de l'enveloppe initiale conduit à un dossier d'APS incomplet au regard des exigences initiales la commune, concernant la réhabilitation de l'existant, le mur d'escalade, et la capacité d'accueil du public. La commune ne peut soutenir que ces prestations soient réintégrées dans le projet pour un coût prévisionnel inchangé en rajoutant de surcroît des espaces dédiés à la presse et aux arbitres et le renforcement de la desserte routière.

L'enveloppe du programme servant de base à la consultation du maître d'œuvre apparaissant sous-évaluée au regard des prestations attendues par le maître d'ouvrage, elle devra donc être augmentée à hauteur de 2,7 M€ pour intégrer l'ensemble des prestations souhaitées.

¹³ Délibérations n° 21-240915, n° 07-250216.

¹⁴ Délibérations n° 14-310316, n° 13-060417, n° 17-230617.

➤ L'Hôtel de ville

Au deuxième semestre 2014, le conseil municipal valide l'élément projet des études de maîtrise d'œuvre pour l'extension de l'hôtel de ville et une enveloppe prévisionnelle de travaux de 1 750 000 € HT¹⁵. A la suite de discussions avec l'équipe de maîtrise d'œuvre, les élus proposent une révision de cet élément afin de mettre en œuvre des travaux plus importants pour « rendre l'existant plus accessible », « mieux organiser l'accueil du public » et « aménager différemment la nouvelle salle du conseil », en avril 2015.

Le projet avant consultation des entreprises est alors porté à 2 128 919 € HT. Le compte rendu des marchés passés par la commune présenté le 31 mars 2016 fait état d'un total de 2 229 928 € HT après consultation des entreprises. Au total, un écart de 27,4 % entre l'estimation du projet de départ et le montant des marchés de travaux attribués est constaté sur ce projet, pour partie dû à des changements demandés par la commune, maître d'ouvrage.

Les textes réglementaires relatifs à la maîtrise d'œuvre permettent l'évolution technique et financière d'un projet au stade des études, puisque la rémunération du maître d'œuvre n'est fixée définitivement que lorsque l'avant-projet définitif est arrêté par le maître d'ouvrage. Pour autant, un écart très important entre l'enveloppe donnée au départ et l'estimation du montant des travaux lors de la consultation des entreprises entraîne un risque de contentieux concernant le marché de maîtrise d'œuvre. Un candidat évincé peut en effet considérer que les conditions initiales de mise concurrence ont été faussées par des modifications techniques et financières trop importantes du projet, une fois le marché passé, d'autant que ces modifications résultent de souhaits de la commune et non d'aléas techniques.

Au vu des trois exemples de projets évoqués précédemment, le cumul des écarts entre les estimations sur lesquelles le conseil se prononce pour lancer le projet et l'attribution des marchés totalise près d'1,8 M€ HT.

Pour des raisons de maîtrise financière des projets et de sécurité juridique des marchés, la chambre recommande à la commune d'améliorer la qualité de la définition et de l'expression de ses besoins en matière de projets d'équipements.

Un dialogue initial interne plus complet sur l'étendue du besoin à satisfaire pourrait être conduit. La consultation des services et la mobilisation des instances de préparation des projets prévues à cet effet, telles que des commissions issues du conseil municipal, pourraient contribuer à définir plus précisément le cahier des charges des opérations. Par ailleurs, l'attribution des études de définition et de faisabilité à une assistance à maîtrise d'ouvrage, interne ou externe, permettrait de fixer l'enveloppe et le coût d'objectif à atteindre. Les études de conception, confiées ensuite au maître d'œuvre devraient s'appuyer sur ces études, et s'inscrire dans l'enveloppe déterminée. Les possibilités d'augmentation de l'enveloppe à l'initiative du maître d'œuvre en seraient ainsi limitées. La mise en place d'outils de conduite de projets tels que les tableaux de bords et les comités de pilotage, pour éviter les dérives de coûts pourrait compléter de cette démarche.

¹⁵ Délibération n° 15-181214.

2. Les acquisitions foncières

2.1 Les projets d'aménagement

Depuis 2015, la commune a développé une politique de réserves foncières lui permettant de mener à bien ses projets d'aménagements par l'intermédiaire de l'Établissement public foncier de la Réunion (EPFR). Ainsi, entre juin 2014 et juin 2017, 19 conventions de portage ont été validées par le conseil municipal. La somme des acquisitions représente plus de 2,5 M€ avec un différé de paiement de deux ou quatre ans selon l'opération, les frais de portage représentant au total 147 699 €.

Les conventions de portage précisent que les réserves foncières doivent avoir pour finalité des opérations d'aménagement rentrant dans le cadre des objectifs de l'établissement à savoir la mise en œuvre d'une politique locale de l'habitat comprenant à minima une proportion de 60 % de logements aidés, la réalisation des équipements collectifs ou l'organisation de l'accueil de zones d'activités économiques et touristiques communales ou intercommunales.

La chambre constate que sur les 19 acquisitions gérées par conventions, seules deux ont pour destination la production de logement social dont le repreneur n'est pas identifié au stade de la signature de la convention¹⁶. Dans les autres cas, les acquisitions sont destinées à permettre la réalisation d'aménagements urbains, d'équipements publics et la création de voirie. La commune sera donc l'unique repreneur des acquisitions à l'issue du délai de portage déterminé dans chacune des conventions. Elle devra d'une part, assumer la charge de propriété du bien rétrocédé, et d'autre part, procéder au versement des échéances à compter de la fin de période de différé de règlement.

Compte tenu de l'objectif de ces acquisitions et de la nature des projets, le recours à l'EPFR par la commune permet de différer et d'étaler le financement de sa charge d'investissement. Celle-ci est élevée. Les échéances, en 2017 se montent à 483 660 €. Elles s'ajoutent à un budget d'investissement dont les dépenses d'équipement totalisent 11,30 M€.

Ces engagements vis-à-vis de l'EPFR ne figurent ni dans les comptes de la commune ni dans ses annexes budgétaires. Or, selon les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT les opérations de portage foncier doivent être présentées en annexe du budget, en qualité d'engagements hors bilan. La chambre rappelle que le respect de ces prescriptions participe à la sincérité des documents budgétaires et à la bonne information de l'assemblée délibérante et des tiers. La chambre recommande à la commune d'inscrire les opérations de portage foncier dans les annexes budgétaires relatives aux engagements hors bilan conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT. Les échéanciers de règlement correspondants pourraient utilement être mentionnés dans le document de programmation des investissements.

¹⁶ Conventions n° 06 17 04 et 06 16 04, validées en conseil du 6 avril 2017 et du 15 décembre 2016.

2.2 Le patrimoine foncier

La commune est propriétaire d'un foncier comptant une diversité de parcelles qu'elle destine à ses projets d'équipement, ou dont elle se dessaisit selon les opportunités de vente. Dans ce cas, elle procède à une consultation de la direction immobilière de l'État (ex France Domaine) afin de connaître la valeur du bien, et de proposer un prix de cession au demandeur.

La jurisprudence indique qu'une collectivité publique ne peut pas céder, sauf à commettre une illégalité, un élément de son patrimoine à un prix inférieur à sa valeur à une personne poursuivant des fins d'intérêt privé, à moins que la cession ne soit justifiée par des motifs d'intérêt général et comporte des contreparties suffisantes¹⁷.

Par deux délibérations de fin février 2015, la commune décide de céder trois parcelles à deux administrés pour une valeur inférieure de 30 % à celle estimée par la direction immobilière de l'État, afin de « prendre en compte la situation sociale » de chacun de ces acquéreurs. Au terme des délibérations, il s'agit d'une acquisition en vue d'un logement de type LES avec un opérateur agréé.

S'agissant pour chacun de ces administrés d'un projet individuel, le motif d'intérêt général ne peut être invoqué. Par ailleurs aucune contrepartie n'est évoquée dans ce courrier. Il y a lieu de préciser que le prix de cession a été fixé à la seule initiative de la commune. La chambre relève le traitement particulier accordé à ces deux habitants de la commune selon des règles contestables.

Le dispositif de logement évolutif social (LES) spécifique aux départements d'outre-mer consiste en une aide financière de l'État à des ménages de condition modeste pour la construction d'un logement individuel ou son acquisition en secteur groupé, avec une assistance technique et sociale au montage du dossier. Pour le logement diffus, cette aide concerne des ménages déjà propriétaires de leur terrain. Ce dispositif n'étant pas destiné à favoriser l'acquisition foncière, la commune n'est pas fondée à s'en prévaloir pour céder une parcelle 30 % en dessous de sa valeur. Il est précisé cependant que ces deux ventes n'ont pas abouti.

Le traitement accordé à la société Corpoled qui occupe depuis 2012 un immeuble situé sur la commune, parcelle AC 293 est également discutable. Une délibération de fin avril 2012 prévoyait la conclusion d'un bail commercial avec cette société qui souhaitait développer sur le site une activité de montage de lampes de type LED. Ce contrat devait être passé pour neuf ans avec un loyer mensuel de 1400 €/mois à partir du 1^{er} janvier 2013, pour tenir compte de la vétusté des locaux et de la remise aux normes des installations électriques. Le contrat n'a jamais été signé.

Fin mars 2013, le conseil municipal approuve la signature d'un contrat de bail précaire de trois ans extensible à cinq ans avec cette société. Le loyer à verser à partir du 1^{er} avril 2013 est de 1400 €/mois avec des majorations de 30 et 50 % à partir de la 4^{ème} et de la 5^{ème} année. La société envisage de construire une usine à proximité de cet immeuble dont la surface serait insuffisante, et le caractère plus souple du bail précaire devra lui permettre de réaliser cette opération. Ce contrat n'a pas non plus été signé. Le 9 décembre 2013, la commune décide de lui vendre ce bien au prix de 131 000 €. La vente n'a pas eu lieu.

¹⁷ CE 14 octobre 2015 Cnc de Chatillon sur Seine, req n° 375577 publié au Lebon.

Le 31 mars 2016, le conseil décide, dans une délibération retraçant les différentes phases de ces transactions, d'annuler toutes les délibérations antérieures sans régulariser la situation d'occupation sans titre du tènement. En 54 mois, la commune aurait pu percevoir 75 600 € de loyers, recette qu'elle ne s'est pas donnée les moyens de réaliser en ne signant pas les contrats de bail prévus par les délibérations. En outre, la délibération de fin mars 2016 se limite à constater une gestion aléatoire du bien et l'occupation à titre gracieux des lieux par la société sans proposer de mettre fin à cette situation qui prive la commune de ressources.

La société occupe toujours les lieux sans que la commune sache si elle est encore en activité. Une offre de vente a néanmoins été faite et serait « en cours de traitement ». Selon la chambre, la commune aurait intérêt à s'assurer, tant pour des raisons financières que de sécurité et de responsabilité, de la nature des activités exercées par l'entreprise sur un tènement de propriété communale. Compte tenu du risque à laisser ainsi des locaux occupés sans titre, il convient que la commune régularise au plus vite cette situation.

III. Le poids des charges liées aux emplois aidés et leurs conséquences

A- Les objectifs du recours aux emplois aidés

1. Le niveau d'engagement de la commune dans le dispositif

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 a créé un dispositif d'emplois aidés dénommé contrat unique d'insertion. Ce contrat de droit privé a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi. Dans le secteur non marchand, ce contrat se décline en deux modalités, le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) et le contrat d'avenir.

Conformément aux obligations réglementaires, sur la période de contrôle, la commune a pris trois délibérations¹⁸ fixant ses besoins en matière d'emplois aidés, soit 198 et 200 agents pour les années 2016 et 2017.

Progressivement, la proportion d'emplois aidés par rapport à l'ensemble des effectifs communaux est passée de 35,4 % en 2013 à 62,7 % en 2016. Elle recule en 2017 du fait de la diminution des quotas décidés par l'État.

Tableau n° 1 : Évolution du nombre d'emplois aidés en moyenne mensuelle par an

	2013	2014	2015	2016	2017
Emplois aidés	83	107	188	190	162
Titulaires et non titulaires	152	154	128	113	111
Effectif total	238	261	314	303	273
Emplois aidés/effectif total	35,40%	41,00%	59,20%	62,70%	59,40%

Source : CRC, d'après les bulletins de paye

¹⁸ Délibérations n° 11-181214, n° 09-171215, n° 24-151216.

Depuis 2014, la collectivité s'est engagée dans une démarche de réduction de sa masse salariale, portant principalement sur le nombre d'agents contractuels. Ainsi, de 95 agents contractuels rémunérés en moyenne sur l'année 2015, la commune est passée à 52 en 2017. En revanche, le nombre d'agents titulaires est resté stable, de l'ordre de 58 agents sur la période ; l'effectif municipal total diminue, après avoir atteint un nombre en 2015 de 314 agents rémunérés mensuellement.

2. Le rôle des emplois aidés dans les services

2.1 Une substitution partielle aux emplois permanents

Selon l'étude « Les collectivités locales en chiffres 2017 » publiée par la direction générale des collectivités locales, la strate de communes de 5 000 à 10 000 habitants compte en moyenne un effectif de 118 agents tous statuts confondus au 31 décembre 2015. La commune de La Plaine-des-Palmistes en emploie 314 en moyenne sur l'année 2015, soit presque le triple. Au niveau national, pour 1 000 habitants, le taux d'administration¹⁹ est de 15,5 agents pour cette strate de population. Calculé pour la commune, il est de 53,8 avec les emplois aidés soit un taux d'administration 3,5 fois supérieur à la moyenne nationale en 2015. Sur l'année 2015, les emplois aidés ont représenté en moyenne 184,8 agents en équivalent temps plein, largement plus que la totalité des agents titulaires et contractuels de la commune.

Le statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales prévoit qu'en principe, les emplois sont occupés par des fonctionnaires titulaires. Les agents non titulaires ne peuvent être recrutés que sur des contrats à durée déterminée et dans des cas bien spécifiques tel un besoin saisonnier ou occasionnel ou pour certains emplois particuliers limitativement énumérés.

La tendance amorcée depuis 2015 de remplacement de personnels non titulaires par des emplois aidés concerne des contractuels non permanents, visés par des non renouvellements ou des ruptures de contrats. L'évolution constatée traduit un glissement des anciennes pratiques de recrutement de non titulaires vers les différents dispositifs d'emplois aidés.

Dans certains cas, la commune fait reposer sur des contrats aidés des missions demandant un niveau de qualification ou une technicité élevée ce qui n'est pas sans poser problème. Ainsi, les contrats aidés liés à la régie son et lumière de la salle de spectacle et au service informatique qui arriveront à terme obligeront la commune à réfléchir à la mise en place de contrats à durée déterminée.

Le CAE s'adresse à toute personne sans emploi rencontrant des difficultés particulières, sociales et/ou professionnelles d'accès à l'emploi. L'emploi d'avenir régi par la loi du 26 octobre 2012, a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle et l'accès à la qualification des jeunes sans emploi âgés de seize à vingt-cinq ans au moment de la signature du contrat de travail soit sans qualification, soit peu qualifiés et rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

¹⁹ Taux d'administration : Nombre d'agents en équivalent temps plein pour 1000 habitants

La chambre souligne que l'action publique communale repose depuis 2015 sur des effectifs à hauteur de 60 % en démarche d'insertion professionnelle.

2.2 Un effectif réparti dans une diversité de services

Dans ses délibérations autorisant le recrutement d'emplois aidés, la commune précise que ces emplois doivent permettre de renforcer les équipes dans des services où les missions sont peu ou mal remplies tout en favorisant l'insertion des demandeurs d'emplois. Pour l'année 2017, la commune propose une répartition des agents à recruter dans 15 services différents. La majorité des postes porte sur des activités en lien avec les fonctions techniques ou logistiques de la commune, le service scolaire, la restauration et le service social.

Certains de ces services ne disposent pas de l'encadrement suffisant pour garantir le suivi sur le terrain du travail effectué. Ainsi, le service environnement ne compte que 3 titulaires adjoints techniques de catégorie C pour encadrer 36 agents de terrain dont 27 emplois aidés. De même, le service entretien compte un adjoint technique pour 14 emplois aidés. La chambre recommande à la commune de mieux répartir les emplois aidés dans les services au vu des capacités d'encadrement et d'accompagnement de ces agents par les personnels permanents.

B- Les difficultés

1. L'impact sur les services municipaux et le CCAS

1.1 Le cas particulier du secteur scolaire

Les secteurs des écoles et de la restauration scolaire sont presque en totalité occupés par des emplois aidés. L'effectif de l'école élémentaire Claire Hénou compte 2 agents titulaires et 1 contractuel pour 14 emplois aidés. L'école maternelle des Myosotis compte 2 titulaires pour 12 emplois aidés, et 4 contractuels qui font fonction d'ATSEM. L'école Zulmé Pinot est entièrement confiée à 13 emplois aidés.

Cette situation est corroborée par le tableau des emplois, puisque selon ce document, le nombre de postes d'ATSEM pourvu n'est passé que de six à sept entre décembre 2014 et décembre 2016, alors qu'en 2016, la commune a inauguré l'école du 1^{er} village baptisée Zulmé Pinot, comptant plusieurs classes maternelles.

L'encadrement et la formation de ces agents en contrat d'insertion n'est pas assuré efficacement, au regard du ratio entre le nombre d'agents titulaires et le nombre d'agents sous contrat privé d'insertion notamment pour des fonctions d'assistance en quasi autonomie vis-à-vis des enfants. Par ailleurs sur les 39 agents en contrat aidé travaillant dans les trois écoles, 3 ont une expérience dans la collectivité supérieure à 10 mois, la moyenne étant de 7 mois de présence pour ces agents.

Selon la commune, à partir du 31 août 2017, des départs de fins de contrats liés à des fins de dispositifs ou des non-renouvellements au bout d'un an vont se succéder à un rythme continu, soit tous les 15 jours avec un rythme élevé au mois de novembre qui pourrait affaiblir notablement le bon fonctionnement dans les écoles.

Par une décision en date du 31 octobre 2012, la cour de cassation a requalifié un contrat aidé en contrat à durée indéterminée au motif que l'activité exercée représentait une activité centrale dans l'organisation administrative et que le cadre contractuel caractérisait un détournement de la finalité assignée aux contrats aidés. La requalification en CDI est encourue dès lors que le contractuel embauché dans le cadre d'un contrat aidé occupe un emploi qui n'entre pas dans le champ des catégories d'emplois visées par les dispositions du code du travail fixant le régime de ces contrats.

Dans le cadre de sa gestion du service scolaire, la surreprésentation des contrats aidés au sein des personnels expose la commune à un risque de requalification de certains contrats aidés en CDI, notamment lorsque les agents concernés occupent des emplois permanents d'ATSEM, dont le statut d'agent public est défini par les textes et le recrutement effectué par voie de concours.

Par ailleurs, le code du travail précise, dans ses articles L. 322-4-7 pour les CAE et L. 322-4-10 pour les contrats d'avenir, que ces deux types de contrats ne peuvent être conclus que pour répondre à un besoin collectif non satisfait. Le contrat aidé ne doit donc pas conduire à remplacer du personnel existant et il ne peut viser à pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale permanente de la collectivité.

La chambre constate que la commune qui, comme d'autres communes réunionnaises, a dû différer de plusieurs jours la date de la rentrée scolaire 2017 par manque d'effectifs, s'est installée dans une forme de dépendance vis-à-vis des emplois aidés. Le recrutement d'emplois aidés en substitution de postes statutaires entraîne un risque en termes de rupture de la continuité du service public, lorsque l'État et les prescripteurs décident d'en diminuer les quotas

1.2 Le transfert des emplois au CCAS en 2017

L'analyse financière de la commune montre que la baisse des charges de personnel en 2017 est liée en grande partie au transfert des emplois aidés sur le budget du CCAS. La mise à disposition auprès de la commune des agents en contrat aidés employés par le CCAS n'est par ailleurs pas valorisée.

Cette opération budgétaire et juridique permet à la commune en tant qu'employeur juridiquement distinct du CCAS de se désaffilier de l'assurance chômage à compter du 1^{er} janvier 2018. Le gain annuel est estimé à 100 000 €.

Au-delà du défaut de fiabilité budgétaire, se pose la question de la régularité du portage, en totalité, de la charge des emplois aidés par le CCAS. En effet, le CCAS, au regard de son champ de compétences, n'a pas vocation à rémunérer des personnels dont la majeure partie est affectée sur des missions relevant de la commune. Le CCAS emploie pour son champ d'action propre 20 agents en contrats aidés dont 17 à la crèche. Le CCAS ne peut se positionner, au regard de son champ de compétence sociale, comme une agence de travail intérimaire au bénéfice de la commune.

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20180621-DCM08-140618-
DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018

Par ailleurs, le transfert budgétaire de la masse salariale des emplois aidés pourrait avoir un impact négatif à partir de 2020 sur le montant de l'octroi de mer. En effet, le calcul de ce produit fiscal reversé dans l'année prend en compte la totalité des dépenses de fonctionnement, déduites des remboursements de personnels mis à disposition trois ans plus tôt.

Si les dépenses nettes de fonctionnement du budget principal de la commune sont réduites d'1,2 M€ à partir de 2017, du fait d'un transfert de masse salariale au CCAS, cette diminution des dépenses de fonctionnement se répercutera dans le calcul du montant des dépenses éligibles à l'octroi de mer, privant ainsi la commune de recettes potentielles.

L'enveloppe globale de l'octroi de mer à La Réunion est susceptible d'évoluer sous l'effet de la conjoncture économique, de même que sa répartition entre collectivités en fonction des dépenses éligibles de chacune d'elles. Dans des conditions de répartition identiques, et à investissement constant, l'octroi de mer versé à la commune en 2020 pourrait selon les règles de calcul en vigueur baisser de près de 120 000 €.

2. La précarisation des agents

2.1 La multiplication des contrats de courte durée

Concernant le CAE, la durée minimale de la prise en charge est de 6 mois en principe. Cette durée peut être prolongée dans la limite totale d'une durée de 24 mois en fonction de la situation du bénéficiaire et de l'évaluation des actions réalisées au cours du contrat en vue de favoriser l'insertion durable du salarié. Le contrat d'emploi d'avenir est conclu pour une durée de 36 mois. En cas de circonstances particulières liées soit à la situation ou au parcours du bénéficiaire, soit au projet associé à l'emploi, il peut être conclu initialement pour une durée inférieure, qui ne peut l'être à 12 mois.

De janvier 2013 à mai 2017, 475 agents différents ont été rémunérés sous contrat aidé, pour une durée moyenne de 14,4 mois. 229 de ces agents, soit presque la moitié, ont eu une durée de contrat inférieure à 12 mois. La majorité des agents voit ainsi son contrat renouvelé en deçà de la durée limite fixée par les textes relatifs à chaque type de contrat. Seuls quatre contrats ont été reconduits au-delà des limites légales.

Au vu de ces chiffres, la commune privilégie l'emploi du plus grand nombre à des parcours d'insertion plus qualitatifs reposant sur une immersion de plus longue durée associée à une démarche de formation. Les textes relatifs aux contrats CAE-CUI et emplois d'avenir offrent pourtant la possibilité de contrats respectivement de 24 et 36 mois.

Ces durées courtes ne permettent pas d'assurer une véritable professionnalisation dans les services où les agents en contrats aidés sont majoritaires. Ils installent par ailleurs les agents dans une précarité qui se traduit par des passages courts dans les services municipaux, alternant avec des périodes de chômage. L'examen des payes sur les quatre dernières années attestent de parcours de ce type pour plusieurs agents.

Pour la quasi-totalité de ces agents, l'embauche en contrat aidé n'a pas constitué une porte d'entrée vers un poste pérenne. Sur la période, seuls cinq agents ont connu un parcours leur permettant, à partir d'un poste en contrat aidé, d'être mis en stage en vue d'une titularisation, alors que la commune a fortement réduit la charge de ses agents contractuels.

2.2 L'effort de formation

Un contrat aidé est un contrat de travail dérogatoire au droit commun pour lequel l'employeur bénéficie d'aides de l'État. Le principe est de diminuer par des aides directes ou indirectes, les coûts d'embauche, mais aussi celui de la formation pour l'employeur qui recrute un emploi aidé. L'employeur d'un salarié recruté par contrat aidé a donc l'obligation d'assurer des actions de formation, d'orientation professionnelle et de validation des acquis destinées à réinsérer durablement le salarié.

La commune consacre un budget en hausse à la formation. Une part peu importante concerne les emplois aidés, hormis pour les emplois d'avenir qui en 2016 ont été 26 sur 39 à suivre des sessions.

S'agissant des bénéficiaires de CUI classique qui représentent la majorité des embauches en contrat aidé, la commune indique que faute de financements institutionnels disponibles jusqu'à 2017, la formation a consisté en un accompagnement à la prise de poste avec le tuteur et à la capitalisation de compétences sociales sur toute la durée du contrat. Cependant, compte tenu du faible taux d'encadrement des emplois aidés, notamment dans les services techniques de terrain ou le secteur scolaire, l'accompagnement à la prise de poste avec un tuteur ne peut constituer à lui seul une démarche de formation suffisante.

L'obligation de formation attachée aux contrats aidés de type CUI-CAE apparaît donc insuffisamment remplie jusqu'à fin 2016. Depuis mai 2017, un effort est constaté puisque 36 agents ont été invités à participer à des sessions de formation, notamment grâce à l'organisation de stages en intra à destination plus particulière des personnels de restauration, et du service environnement. Cette démarche doit être étendue aux emplois aidés d'autres services, notamment le service scolaire et la petite enfance.

La chambre recommande à la commune de renforcer le parcours d'insertion des emplois aidés par des recrutements en moindre quantité, pour des durées plus longues assorties de formations plus systématiques programmées dans un plan de formation.

ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution de l'épargne brute et de l'épargne nette	35
Annexe n° 2. Analyse prospective 2018-2021	36
Annexe n° 3. Réponse.....	37

Annexe n° 1. Évolution de l'épargne brute et de l'épargne nette

Analyse rétrospective

Chapitres		2 013	2 014	2 015	2 016	BP 2017	2 017
A	Produits de fonctionnement courant (A)	10 158 503	10 327 511	11 905 366	11 856 809	11 303 501	11 055 164
70	Produits des services	430 863	265 580	732 407	410 029	493 415	330 600
73	Impôts et taxes	6 373 199	6 761 713	7 016 702	7 270 356	7 524 074	7 514 689
74	Dotations et participations	3 016 659	3 009 317	2 083 790	1 913 220	2 990 012	3 045 637
75	Autres produits de gestion courante	284 170	245 355	271 359	286 016	276 000	217 157
013	Atténuations de charges	53 613	45 546	1 801 108	1 977 188	20 000	-52 918
B	Charges de fonctionnement courant (B)	9 581 650	9 844 389	10 729 331	10 406 971	9 191 777	9 607 937
011	Charges à caractères général	1 628 604	1 582 501	1 971 901	1 967 507	1 800 000	1 954 550
012	Charges de personnel	6 941 534	7 416 252	7 985 524	7 677 064	6 150 000	6 279 452
65	Autres charges de gestion courante	1 011 512	835 506	758 737	747 941	1 224 428	1 357 077
014	Atténuations de produits		10 131	13 169	14 459	16 849	16 848
A-B=C	Épargne courante (A-B-C)	576 853	483 122	1 176 036	1 449 838	2 112 224	1 447 227
D							
77 hors 775	Produits exceptionnels (hors cessions) (D)	20 652	35 920	14 876	11 290	35 600	65 081
E							
67	Charges exceptionnelles (E.)	102 481	80 281	44 435	43 456	85 000	58 870
C+D-E=F	Épargne de gestion (C+D-E=F)	495 024	438 761	1 146 476	1 417 672	2 062 824	1 453 439
G							
76	Produits financiers (G)	12	10	10	9	100	0
H							
66	Charges financières (H)	63 479	67 251	60 955	62 011	69 000	62 409
F+G-H=I	Épargne brute (F+G-H=I)	431 556	371 520	1 085 531	1 355 670	1 993 924	1 391 030
J							
1641	Remboursement capital des emprunts	236 045	323 911	298 025	338 616	350 000	340 874
I-J=EN	Épargne nette (I-J=EN)	195 511	47 609	787 506	1 017 054	1 643 924	1 050 156

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion des exercices 2013 à 2016. Les données 2017 sont issues du compte de gestion provisoire corrigées des opérations comptables en cours de traitement.

Annexe n° 2. Analyse prospective 2018-2021

Analyse prospective

Chapitres budgétaires		2016	2017	2018	2019	2020	2021
A	Produits de fonctionnement courant (A)	11 856 809	11 055 164	10 172 606	10 605 948	10 542 077	10 443 302
70	Produits des services	410 025	330 600	420 000	420 000	420 000	420 000
73	Impôts et taxes	7 270 356	7 514 689	7 515 902	7 934 880	7 856 213	7 742 398
74	Dotations et participations	1 913 220	3 045 637	1 926 704	1 947 068	1 955 864	1 971 104
75	Autres produits de gestion courante	286 016	217 157	270 000	270 000	270 000	270 000
.013	Atténuations de charges	1 977 188	-52 918	40 000	40 000	40 000	40 000
B	Charges de fonctionnement courant (B)	10 406 971	9 607 937	8 512 753	8 796 731	9 091 041	9 396 090
.011	Charges à caractère général	1 967 507	1 954 550	2 052 277	2 154 891	2 262 635	2 375 267
.012	Charges de personnel	7 677 064	6 279 462	5 245 476	5 402 840	5 564 925	5 731 873
65	Autres charges de gestion courante	747 941	1 357 077	1 200 000	1 224 000	1 248 480	1 273 450
.014	Atténuations de produits	14 459	16 848	15 000	15 000	15 000	15 000
A-B=C	Épargne courante (A-B=C)	1 449 838	1 447 227	1 659 853	1 809 217	1 451 037	1 047 412
77 hors 775	Produits exceptionnels (hors cessions) (D)	11 290	65 081	30 000	30 000	30 000	30 000
67	Charges exceptionnelles (E)	43 456	58 870	50 000	50 000	50 000	50 000
C+D-E=F	Épargne de gestion (C+D-E=F)	1 417 672	1 453 439	1 639 853	1 789 217	1 431 037	1 027 412
76	Produits financiers (G)	9	0	10	10	10	10
66	Charges financières (H)	62 011	62 409	67 000	91 000	123 000	158 000
F+G-H=I	Épargne brute (F+G-H=I)	1 355 670	1 391 030	1 572 863	1 698 227	1 308 047	869 422
1641	Remboursement capital des emprunts (J)	338 616	340 874	324 724	398 000	520 000	680 000
I-J=EN	Épargne nette (I-J=EN)	1 017 054	1 050 156	1 248 139	1 300 227	788 047	189 422
K	dépenses d'investissement non fi	7 188 235	6 687 543	6 000 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000
20	Immobilisation incorporelles	359 042	358 132				
21 + 23	Immobilisation corporelles et en cours	6 829 193	6 329 411	6 000 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000
L	Autres dépenses	225 758	217 758	200 000	200 000	200 000	200 000
10	Plan de relance FCTVA	187 908	187 908	200 000	200 000	200 000	200 000
25	Titres de participations	37 850	29 850				
M	Recettes d'investissement	3 945 690	5 036 896	2 800 000	2 800 000	2 800 000	2 800 000
10 sauf 1068	Dotations fonds divers et réserves	651 095	1 154 248	1 000 000	1 000 000	1 000 000	1 000 000
13	Subventions d'investissement	3 157 680	3 084 608	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000
775	Produits de cessions foncières	110 474	797 850				
23	Immobilisations en cours	26 250					
27	Autres immobilisations financières	190	190				
K+L-EN-M=D	Besoins de financement	2 451 250	818 250	2 151 861	2 099 773	2 611 953	3 210 578
1641	Emprunt (P)		1 891 533	1 500 000	2 000 000	2 500 000	3 000 000
-O+P=Q	Variation du fond de roulement	-2 451 250	1 073 283	-651 861	-99 773	-11 953	-210 578
R	fond de roulement n-1	2 925 872	474 622	1 547 905	896 045	796 272	784 319
R-Q	Fond de roulement n	474 622	1 547 905	896 045	796 272	784 319	573 741
Encours de dette au 31/12		2 232 902	3 783 567	4 958 837	6 560 837	8 640 837	10 960 837
Capacité de désendettement		1,6	2,7	3,2	3,9	6,6	12,6

Hypothèses principales :

- Charges de personnel : fin du transfert des emplois aidés au CCAS en 2018, évolution de 3%/an par la suite ;
- Subvention versée au CCAS plus faible en 2018 compte tenu de son résultat 2017 excédentaire et du niveau de subventions reçues supérieur à ses dépenses de 2017 ;
- Évolution des charges à caractère général de 5% par an liée au coût des nouveaux équipements ;
- Évolution des bases de fiscalité directe de 1% par an tenant compte du gel de la taxe d'habitation ;
- Octroi de mer calculé par année en fonction des dépenses de fonctionnement et d'investissement réalisées ;
- Subventions de fonctionnement reçues maintenues à leur niveau actuel sauf remboursement des emplois aidés versés directement au CCAS à partir de 2018 sans transiter par le budget de la commune ;
- Annuité de la dette calculée en fonction du besoin d'emprunt par année (15 ans au taux moyen de 1%) ;
- Dépenses d'investissement de 6 M€ par an avec un niveau de subventions à 30% + FCTVA ;
- Niveau d'emprunt calculé pour respecter un fonds de roulement > à 0,7 M€.

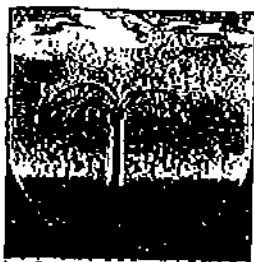
Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20180621-DCM08-140618-DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018

Annexe n° 3. Réponse

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20180621-DCM08-140618-
DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20180621-DCM08-140618-
DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018



LA PLAINE DES PALMISTES

Plaine des Palmistes, le 6 avril 2018

Le Maire

A

M. le Président de la Chambre Régionale
des Comptes de la Réunion



N°04- 2018/ DAREN/ J.HOAREAU
Mèl: jacky.hoareau@plaine-des-palmistes.fr

Objet : Réponse écrite à vos observations
définitives relatives au contrôle des comptes
et de la gestion de la commune de la Plaine des Palmistes,
pour les exercices 2013 et suivants.

Monsieur le Président,

J'ai reçu en date du 8 mars 2018 votre rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de La Plaine des Palmistes pour les exercices 2013 et suivants et je vous en remercie.

Notre équipe municipale est concernée pour la période courant après les élections municipales du 30 mars 2014. A ce sujet conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je me permets de vous communiquer ma réponse écrite à vos observations qui prend la forme du rapport joint en annexe de cette lettre.

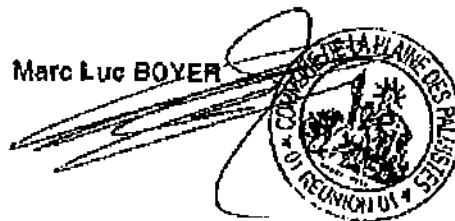
Je vous aurai gré de bien vouloir prendre en considération ces précisions écrites.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les plus respectueux.

Bien à vous.

Le Maire,

Marc Luc BOYER



Hôtel de ville - 230 rue de la République - 97431 La Plaine des Palmistes

Tél : 02 62 51 49 10 - Fax : 02 62 51 37 65 - e-mail : mairie@plaine-des-palmistes.fr

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20180621-DCM08-140618-
DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018

Commune de la Plaine des Palmistes

Réponses écrites aux différents points exposés par les observations de la CRC :

- Sur l'autonomie financière de la Commune : Comme toutes les collectivités territoriales du département, le budget de fonctionnement est tributaire de l'octroi de mer et de la fiscalité locale. Cependant la Commune s'est donné les moyens de renforcer son épargne en relevant les taux de la fiscalité locale en 2016 (+ 7,5 % pour la taxe d'habitation et + 5 % pour la taxe foncière). Ainsi, le produit de la fiscalité locale prenant en compte l'effort des bases des services fiscaux, est passé de 1 602 760 € en 2014 à plus de 1 952 778 € en 2018. Cette évolution montre les recherches effectuées par la Commune pour optimiser ses recettes fiscales.

- Au niveau des ratios d'épargne : La politique budgétaire menée par l'équipe municipale depuis 2014 n'a cessé de s'inscrire dans les préconisations fixées par l'audit financier de fin 2014.

L'objectif a été d'atteindre une épargne nette maximale (au-delà de 750 000 €) pour mieux autofinancer notre programme ambitieux d'investissement et limiter le recours à l'emprunt bancaire. Les résultats obtenus en la matière, l'attestent et montrent une nette amélioration par rapport aux résultats obtenus par la précédente équipe municipale sans recours excessif à l'emprunt :

Exercice	2013	2014	2015	2016	2017 (estimation)
Epargne nette en €	195 511	47 609	787 506	1 017 054	1 050 156

- La procédure actuelle d'élaboration du budget (vote du BP suivi de celui du CA et du BS en septembre) ne traduit pas une volonté pour la commune de contraindre le principe de sincérité et d'annualité des comptes.

La Commune a toujours fonctionné d'après ce rythme budgétaire habituel et a toujours voté le budget primitif avant le vote du compte administratif. Ce rythme budgétaire peut se justifier par le fait que la collectivité ne dispose pas bien souvent du compte administratif avant le vote du budget primitif. D'autre part les élus ont eu tendance à considérer le budget supplémentaire comme un outil budgétaire pour corriger et améliorer les prévisions du budget primitif.

Avec la dématérialisation de toute la chaîne de la comptabilité publique et le report de la date limite du vote au 15 avril, ce fait est de moins en moins vrai et la Collectivité peut disposer du compte administratif ainsi que du compte de gestion avant le vote du budget primitif.

La Commune a l'intention d'inverser le calendrier budgétaire à partir de 2019 et de voter au préalable le compte de gestion et le compte administratif avant le vote du budget primitif. Ainsi les prévisions pourront être ajustées par la suite par une simple décision modificative (DM) comme la CRC le préconise,

- La gestion des investissements : Comme toutes les collectivités territoriales, la commune de la Plaine des Palmistes est dépendante des subventions publiques à l'investissement. La

Commune a toujours recherché à optimiser ses recettes d'investissement afin de limiter le recours à l'emprunt. La Collectivité a toujours fait preuve d'une veille constante en la matière pour rechercher les meilleurs financements publics. Pour ce qui concerne la prévision des investissements, la Commune a arrêté lors du conseil municipal de décembre 2017 pour le budget annexe de l'eau un programme prévisionnel d'investissements (PPI) pour la période 2018-2021. Ce programme contient tous les investissements nécessaires pour améliorer la qualité de l'eau et le rendement de notre réseau.

- Il en sera de même pour le budget principal de la Ville, la Commune souhaite arrêter un PPI avant la fin du premier semestre 2018. Ce PPI arrêtera le programme d'investissements que la Ville souhaite mener en œuvre avant la fin de la mandature. Cette politique ambitieuse maîtrisée et nécessaire doit répondre à l'objectif d'ériger la Plaine des Palmistes en station classée tourisme.

Sur la politique d'investissement

1. La station de traitement de Bras des calumets

La station de traitement mise en service en 2002 a fonctionné jusqu'en 2008 et suite à un incident, la précédente équipe municipale n'a pas fait ce qu'il était nécessaire pour la remettre en service et se conformer à nos obligations en matière de traitement de l'eau potable. Ainsi, pendant ce laps de temps l'outil s'est dégradé, puisque à l'arrêt pendant plus de six ans.

En 2014, un diagnostic a été établi et a diagnostiqué que la station ne pouvait pas redémarrer pour cause de filtre non certifié. En effet, le constructeur n'a pas renouvelé son accréditation. Le procédé « Memcor » utilisé ne dispose plus de l'Attestation de Conformité Sanitaire, obligatoire dans le cas des groupes de produits et procédés de traitement.

Considérant que les filtres en place ne sont plus utilisables et vu l'évolution de la technologie, la commune s'est orientée vers de l'ultrafiltration afin d'obtenir un haut pouvoir de coupure permettant l'arrêt des virus.

La nouvelle équipe municipale arrivée en avril 2014, n'a pu que constater l'inaction de l'équipe précédente sur cet équipement et a subi le fait que les filtres de microfiltration de « Memcor » n'avaient plus d'attestation de conformité sanitaire et qu'en l'état, il était impossible de la redémarrer entre 2014 et 2017. Il était nécessaire de faire au préalable un état des lieux complet de la production et de la distribution de l'eau potable sur la commune. C'est ainsi que la révision du schéma directeur de 2005 a été relancée en 2015. La consultation d'un bureau d'étude a eu lieu et ce dernier travaille à l'élaboration d'un dossier de consultation des entreprises, les travaux devaient démarrer fin 2018 début 2019.

2. Les décharges

C'est absolument inexact de dire que la commune n'a rien fait sur les injonctions du Préfet. Comme précédemment, effectivement entre 2012 et 2014 (date de la deuxième mise en demeure) l'ancien Maire n'a engagé aucune procédure en vue de réhabiliter les deux décharges.

Suite à la mise en demeure de juin 2014, j'ai demandé au service de préparer un cahier des charges afin de préparer la consultation des bureaux d'études. La consultation a eu lieu en avril 2015. Suite à la réalisation d'une partie de l'étude, des mesures d'allègement ont été demandées et la collectivité attend un retour des services de l'Etat pour pouvoir continuer.

Certes, les travaux de réhabilitation ne sont toujours pas faits, mais les études sont en cours et les services de l'Etat sont régulièrement mis au courant de l'avancée des études. Il est à préciser la difficulté dans ce dossier avec un site qui se situe en cœur de Parc National et qui pose un certain nombre de contraintes en termes d'intervention et d'impact sur les milieux naturels.

3. La cuisine centrale

Effectivement la DAF a relevé des non conformités sur cet établissement et le programme de travaux prend en compte les défaillances liées à la conception du projet en 2009/2010. Il est rappelé que dans le montant des travaux engagés en 2018, il y a un poste clôture non réalisé qui s'est révélé nécessaire par les incivilités relevées aux abords de cette structure.

Avec ce programme, il s'agit de rependre les non-conformités constatées et notamment ceux de la conception, de faire une révision complète de l'ouvrage et de faire des acquisitions pour compléter les équipements de cuisine et la création d'une deuxième laverie à l'étage.

4. Les logements sociaux

Sur ce plan, la commune n'a de cesse de solliciter les bailleurs sociaux, mais force est de constater que le territoire n'est pas très propice à la production de logement social, avec notamment la non prise en compte des surcoûts de production par les subventions d'Etat. Le prix du logement social est plus élevé dans les Hauts que dans les bas, du fait de la nécessaire prise en compte du climat, de l'éloignement et de la topographie. En effet, les produits proposés ne sont pas adaptés aux spécificités du territoire : petit logement (40% des demandes), de l'accession à la propriété et des logements avec jardin (avec une cour pour les plantations), isolation thermique et étanchéité à renforcer.

Le Préfet, dans son courrier en date du 17 juillet 2017, fixe l'objectif quantitatif et non qualitatif de rattrapage à 56 logements sur la période 2017/2019. Il est à noter que ce dernier n'a pas jugé utile d'engager la procédure de carence au regard des efforts faits par la Commune pour mobiliser du foncier. Nous sommes prêts à recevoir de nouveaux logements mais les opérateurs ne se bousculent pas et nous payons des amendes.

A titre d'information, la SEMAC va prochainement démarrer les travaux pour la construction de 45 logements, dont la livraison devrait se faire fin 2019 et la SHLMR a mis en pré-programmation une opération d'une trentaine de logement. Sur ce dernier programme, une modification du Plan Local d'Urbanisme est actuellement en cours et le permettra. Le permis de construire devrait être signé fin 2018 et les travaux démarrer courant 2019.

5. Les équipements sportifs

La Chambre pointe en premier lieu le CEFA. On ne peut que constater une erreur stratégique : comment une commune de notre strate ferait-elle pour supporter le fonctionnement d'un tel équipement ? L'arrêt de ce projet n'était donc dicté que par du bon sens devant l'impossibilité de financer l'investissement (4 années d'investissement) et surtout le fonctionnement. D'autres perspectives sont en réflexion.

Ce programme aurait dû être arrêté par l'ancienne équipe municipale dès l'étude de faisabilité qui avait conclu à son inadéquation.

Il est porté à la connaissance de la Chambre que le projet de centre d'entraînement en altitude porté par la nouvelle municipalité n'est sans aucune mesure avec le projet précédent. Il s'agit d'une partie

du projet de création d'une aire de manifestation et sa réalisation est bien évidemment conditionnée par un portage d'un partenaire supra communal : Intercommunalité et ou Région.

S'agissant de la piscine, le coût du projet reste raisonnable. Ainsi, afin de veiller à la maîtrise des coûts de construction, la collectivité a décidé de se faire accompagner par la SPL Marina. Par ailleurs, le Conseil Départemental s'est engagé à financer le fonctionnement de cet outil à la même hauteur que la commune (déduction faite des financements).

5 - Sur la maîtrise des coûts d'opération.

La réglementation en vigueur (Article 30 du décret mission n° 93.1268 du 29 novembre 1993 et loi MOP) autorise la maîtrise d'ouvrage communale à l'évolution des coûts d'objectifs des projets. Parallèlement la collectivité doit définir le programme et l'enveloppe prévisionnelle avant tout commencement des avant - projets mais ces coûts peuvent être précisés jusqu'à la fin des études d'avant-projet définitif.

En outre, pour les opérations de réhabilitation ou de réutilisation d'un ouvrage existant, la loi précise que « l'élaboration du programme et la détermination de l'enveloppe financière prévisionnelle peuvent se poursuivre pendant les études d'avant projets ».

Les maîtres d'œuvre ont des seuils de tolérances, qu'on peut retrouver sur le site de la MIQCP. Par ailleurs, le maître d'ouvrage apporte parfois des précisions complémentaires à différents stades du projet. Il n'est donc pas inhabituel d'avoir une différence entre l'enveloppe prévisionnelle de l'opération et son coût final. Il est porté à la connaissance de la Chambre que la ville sollicite les financements au stade Projet et qu'en général les programmes de travaux sont financés à hauteur de 80 à 90%. Pour la piscine, le plan de financement a été revu pour prendre en compte la demande de la Région de voir cette opération financée sur les fonds Européens et la participation du Département, ce qui a été fait. En complément, il est porté à l'attention de la Chambre que la Commune compte confier les programme de travaux les plus importants à des SPL dont elle est membre.



Les publications de la chambre régionale des comptes
La Réunion
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte>

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20180621-DCM08-140618-
DE
Date de télétransmission : 21/06/2018
Date de réception préfecture : 21/06/2018