

Chambre territoriale des comptes
de Mayotte

Le Président

Saint-Denis, le

G 08 - 149

RECOMMANDE AVEC A.R

Monsieur le Président,

Par lettre du 30 mai 2008, j'ai porté à votre connaissance, conformément aux dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, le rapport d'observations définitives établi par la chambre territoriale des comptes sur la gestion du Syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte pour les exercices 2002 et suivants.


Dans le délai d'un mois, vous avez souhaité, par lettre du 23 juin 2008, apporter une réponse écrite à ces observations.

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

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

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

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.



Jacques BRANA

Monsieur ISSIHAKA ABDILLAH
Président du Syndicat mixte d'investissement
pour l'aménagement de Mayotte
1 rue de l'Hôpital
97600 Mamoudzou



Chambre territoriale des comptes
de Mayotte

RAPPORT
A FIN D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION DU SYNDICAT MIXTE D'INVESTISSEMENT
POUR L'AMENAGEMENT DE MAYOTTE (SMIAM)

Exercices 2002 et suivants

JUILLET 2008

SOMMAIRE

I. Présentation du syndicat	3
II. Suivi des précédentes observations	3
A. Examen des suites données aux observations définitives formulées par la chambre	3
B. Taux de correction.....	5
III. La situation financière	5
IV. La fiabilité des comptes	6
A. Les opérations d'amortissement et les provisions.....	6
B. La comptabilité d'engagement	7
V. La gestion des ressources humaines	8
A. Les effectifs du SMIAM	8
B. Le cadre de gestion des ressources humaines	10
C. Les avantages en nature.....	15
VI. L'absence du contrôle interne et du contrôle de gestion	17
A. Les procédures et contrôles des services mis en place par le syndicat	17
B. La nécessité pour le SMIAM de mettre en place un système intégré de contrôle interne	17
VII. Les faiblesses de la gestion de la commande publique par le SMIAM	18
A. Les dépenses consacrées au matériel scolaire.....	18
B. Les dépenses de construction et de réhabilitation	19
VIII. La gestion insuffisante du patrimoine du SMIAM	25
A. L'absence d'inventaire	25
B. L'absence de rétrocession des équipements scolaires et sportifs aux communes.....	25
IX. L'analyse des différentes activités du SMIAM	27
A. La mesure des différentes activités du SMIAM.....	27
B. Les insuffisances de la programmation des travaux de construction, de remise à niveau et de grosses réparations concernant les équipements scolaires et sportifs de Mayotte.	31
C. Conclusion : la nécessité de définir un plan d'action pluriannuel.....	37
ANNEXE.....	39

I. Présentation du syndicat

Le syndicat a été créé en 1979. Il regroupe les 17 communes de l'île et la collectivité départementale.

Il a pour objet les études, la construction, l'aménagement des VRD, les grosses réparations et le premier équipement autre que pédagogique des bâtiments scolaires du premier degré et des équipements sportifs non couverts, ainsi que la constitution et l'aménagement de réserves foncières.

Son financement est assuré par les contributions des collectivités membres à hauteur de 60 % et 40 % en provenance de la collectivité départementale.

Le syndicat est administré par un comité composé de 21 délégués élus par les collectivités membres ; il élit un bureau composé d'un président, de trois vice-présidents et d'un secrétaire.

II. Suivi des précédentes observations

A. Examen des suites données aux observations définitives formulées par la chambre

Lors de son précédent contrôle, la chambre territoriale des comptes soulignait un certain nombre d'anomalies et dysfonctionnements concernant la gestion des années 1997 à 2001 :

1.- La situation financière du syndicat

De 1997 à 2001, les dépenses de fonctionnement s'étaient accrues de 35,5 % alors que les dépenses d'investissement avaient enregistré une diminution de 57 %. En particulier, les frais de personnel (70 % des charges de fonctionnement) avaient augmenté de 35 %, et les frais de gestion de 133 %, du fait de la très forte croissance des postes « fêtes et cérémonies », « frais de transport » et « indemnités des élus ».

Le taux de réalisation des dépenses d'investissement était passé de 67,5 % en 1997 à 58 % en 2002, traduisant le retard pris dans la poursuite des opérations d'équipement. De plus, le recours sans nécessité à l'emprunt, aujourd'hui mieux maîtrisé, avait conduit à la constitution d'un fonds de roulement pléthorique et inutile.

Le suivi des recettes était mal assuré, notamment les titres émis à l'encontre de la collectivité départementale.

En réponse à l'observation de la chambre sur le suivi des précédentes observations, le SMIAM fait remarquer que le taux de réalisation des dépenses d'investissement n'avait cessé d'augmenter, passant de 70 % en 2006 à 80 % en 2007 ; que le taux de consommation des crédits affectés aux écoles avait été de 100 % en 2007 ; qu'en ce qui concerne le recouvrement des recettes, le syndicat était tributaire de la capacité des communes, de la collectivité départementale et de l'Etat à honorer leurs engagements financiers et qu'enfin, les titres de recettes étant émis à la constatation du fait générateur, il relevait de la responsabilité du Trésorier municipal d'en assurer le recouvrement.

2.- Le fonctionnement du syndicat

La gestion des dépenses de personnel se caractérisait par un défaut de production des pièces justificatives requises et les indemnités étaient versées aux élus selon des modalités et conditions d'octroi contestables.

Le président du SMIAM a précisé à la chambre que les indemnités des élus avaient été fixées par délibération du 24 février 1996 à un montant forfaitaire de 250 F pour chacune des réunions auxquelles ils participaient en qualité. Ce régime indemnitaire a été appliqué jusqu'en 2003, date à laquelle le syndicat s'est aligné sur le régime de droit commun (décret n° 89-271 du 12 avril 1989).

3.- Les activités du syndicat

Les conditions de financement des programmes de travaux n'avaient pas été définies dans un cadre suffisamment précis. La chambre note que cette anomalie perdure.

L'exécution de nombreux marchés de maîtrise d'œuvre s'effectuait avec beaucoup de retard. Le suivi insuffisant des marchés de travaux ne permettait pas d'assurer un déroulement normal dans des délais prévus, ce qui se traduisait par des délais excessifs entre la réception des travaux et le paiement des mandats mais également par le fait qu'en contre partie, des délibérations accordaient des remises gracieuses de pénalités de retard. Certaines opérations se caractérisaient également par un manque de cohérence entre les dépenses de travaux programmées et celles inscrites au budget de la collectivité. La chambre a constaté qu'il avait été remédié à l'ensemble de ces dysfonctionnements.

La chambre soulignait qu'il serait de bonne gestion de procéder au regroupement des commandes de fournitures de matériel scolaire et de passer des marchés publics en bonne et due forme au lieu de traiter pour les mêmes prestations avec une cinquantaine de fournisseurs. Elle n'a pas constaté d'amélioration en ce domaine.

Le SMIAM n'avait mis en place aucun suivi du patrimoine et n'avait pas une connaissance précise de la destination des terrains dont il est propriétaire, alors que l'établissement de l'inventaire des biens du syndicat est un préalable indispensable au transfert prochain de la propriété des biens affectés aux écoles à la commune sur le territoire de laquelle les locaux sont situés. Le syndicat a précisé à la chambre que les travaux d'actualisation de l'inventaire se poursuivront durant l'année 2008 et que parallèlement serait menée une étude juridique et comptable sur les modalités pratiques de transfert du patrimoine aux communes.

Le syndicat réglait des dépenses d'entretien de locaux scolaires alors que n'entrent dans ses compétences que les dépenses de grosses réparations. Ces anomalies ont été corrigées.

Les matériels acquis par le SMIAM pour le compte des écoles ne font toujours l'objet d'aucune convention de mise à disposition, ni de procédure particulière de renouvellement.

B. Taux de correction

A la date du 1er septembre 2007, sur les 15 principales anomalies ou insuffisances constatées par la chambre lors de son précédent contrôle, 7 anomalies pouvaient être considérées comme ayant été corrigées et 8 comme restant à l'être.

Un état récapitulatif des suites observées par la juridiction sur les recommandations formulées est joint en annexe.

III. La situation financière

La présente analyse financière porte sur les exercices 2002 à 2006. Elle repose sur les comptes de gestion et les données financières des exercices concernés.

Fin 2006, la situation financière du SMIAM apparaît comme relativement confortable : le syndicat dégage des excédents bruts et des résultats de fonctionnement supérieurs à 4 M€ sur la période. Sa capacité d'autofinancement disponible annuelle, aux alentours de 3 M€, lui permet non seulement de faire face à un ambitieux programme d'investissement, sans recourir à l'emprunt, mais lui laisse même des possibilités de se désendetter, ce qui apparaît souhaitable, du fait de l'accumulation d'un fonds de roulement considérable. Depuis 2004, les résultats du compte administratif du SMIAM sont largement positifs et le syndicat dispose d'une importante trésorerie.

Ce dernier a cependant indiqué à la chambre que sa situation financière pourrait se tendre au cours des prochains exercices, dans la mesure où les principales recettes d'investissement d'origine conventionnelle (contrat de plan, convention de développement) sont arrivées à terme au cours de la période 2006 - 2007, qu'il ne dispose plus de dotation générale d'équipement départementale depuis l'année 2006 et qu'aucune nouvelle recette n'est venue compenser ces contrats. De plus, le caractère irrégulier du versement des participations des communes, dans un contexte de ralentissement du rythme d'encaissement des recettes par rapport à celui de l'exécution des dépenses, risque, selon lui, de générer à tout moment des ruptures de trésorerie.

La chambre lui rappelle que compte tenu des inquiétudes qui se font jour sur le ralentissement du versement des recettes d'investissement provenant des subventions, il lui appartient d'anticiper ce retournement de situation financière en prenant dès à présent toutes les mesures nécessaires pour augmenter sa capacité d'autofinancement disponible. Cela suppose une meilleure programmation de ses activités en matière de construction d'équipements scolaires et sportifs, la compression des dépenses de fonctionnement, en particulier celles relatives au personnel, ainsi qu'une recherche plus active de nouveaux financements et un meilleur suivi des recettes, de subventions notamment, par l'émission plus régulière de titres.

Dans sa réponse à l'observation provisoire, le SMIAM a confirmé à la chambre que les craintes émises lors de l'instruction, tenant à la possible dégradation de la situation financière du syndicat s'étaient avérées fondées, ce qui avait obligé la collectivité, au cours de l'exercice 2007, à faire appel à une ligne de trésorerie à hauteur de 5 millions d'euros.