

COMMUNE DU TAMPON



Hôtel de Ville - 97430 TAMPON
Ile de la Réunion - Océan Indien

ENREGISTRÉ AU GREFFE

2 5 NOV. 2002

C.R.C. REUNION

Joel 386

CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES

2 5 NOV. 2002

1285
DE LA REUNION

Tampon, le 25 novembre 2002

LE MAIRE DU TAMPON
DEPUTE DE LA REUNION

à

Monsieur le Président
**De la CHAMBRE REGIONALE
DES COMPTES**

44 Rue Alexis de Villeneuve

97400 SAINT DENIS

SERVICE DU PERSONNEL

N° 1040/2002/JYH/IF

Affaire suivie par : Jean-Yves HAZOUME

Monsieur le Président,

Par lettre du 24 octobre, reçue en Mairie le 25, vous avez bien voulu m'adresser le rapport d'observations de la Chambre comportant les observations définitives qu'elle a formulées sur les éléments de gestion qui ont retenu son attention.

Vous m'invitez par ailleurs à vous faire parvenir une réponse écrite sur les points évoqués afin qu'elle soit jointe au rapport d'observations définitives.

Ces différents points seront développés selon le même plan que celui adopté par la Chambre.

I. LA SITUATION FINANCIERE

La Chambre constate une évolution globale satisfaisante tout en invitant la collectivité à poursuivre les efforts de consolidation de ses équilibres financiers. Il s'agit là d'un objectif constant pour les élus afin de préserver les marges de manœuvres financières permettant de dynamiser la politique d'investissement pour assurer de manière satisfaisante les besoins croissants de la population en matière d'équipements publics.

II. LA GESTION DU PERSONNEL

A. Le régime des heures supplémentaires

S'il est exact que des indemnités horaires pour travaux supplémentaires ont été perçues par quelques personnes dans des conditions critiquées par la Chambre, cette situation, comme le mentionne la Chambre est en passe d'être régularisée, le nombre des bénéficiaires, au demeurant peu élevé, ayant diminué de moitié depuis l'origine du contrôle effectué.

La poursuite de cette régularisation est en cours pour quelques cas individuels. Il sera rajouté in limine litis que la parution des décrets du 14 janvier 2002 a entraîné une réforme globale des indemnités pour travaux supplémentaires. La Commune du Tampon a pour sa part délibéré en application de ces décrets en date du 09 août 2002.

La notion de seuil s'agissant des IHTS a disparu pour la catégorie C, ce qui rend sans objet pour l'avenir les remarques de la Chambre fondées sur une pratique du passé que les décrets du 14/01/2002 ont avalisés.

Le cas des deux agents signalés par la Chambre l'a été bien involontairement et faute de moyen pour permettre un contrôle plus rigoureux.

B. Les avantages en nature

Au titre des avantages en nature, la Chambre relève que des logements de fonction sont attribués à divers bénéficiaires. Ces concessions à titre gratuit font l'objet d'une déclaration annuelle aux services fiscaux.

A la suite du contrôle de la Chambre, une délibération en date du 20 juin 2001 a régularisé la situation dénoncée par la Chambre.

Par ailleurs, la Chambre cite deux cas de personnes qui bénéficiaient indûment de cet avantage : la compagne d'un employé municipal radié des effectifs (ce cas n'existe plus, la personne concernée ayant déménagé) et un retraité de 70 ans. La Commune n'entend pas expulser de son logement la personne concernée.

C. Les cumuls d'emplois

La Chambre reprend à titre définitif cette observation pour laquelle, grâce aux effets de son contrôle, elle a obtenu une totale régularisation de la situation. Aucun agent de la Commune n'exerce plusieurs emplois rémunérés dans les conditions définies par les textes cités par la juridiction.

III. LA GESTION COURANTE

A. La célébration de la Fête des Mères

Il s'agit dans le Département de la Réunion d'une manifestation traditionnelle comme le relève le Conseil Constitutionnel dans sa décision n°97-2129/2136 du 9 janvier 1998. Elle est organisée dans chaque quartier de la Commune du Tampon de 1983. C'est un facteur de cohésion sociale et d'animation des quartiers qui n'est pas dépourvu comme l'estime la Chambre d'une finalité publique.

Nous sommes sur ce point en désaccord complet avec l'appréciation portée par la Chambre qui reprend à son compte la position du Tribunal Administratif de Saint Denis, en effet la Commune déterminera son attitude dans le respect de l'arrêt de la Cour Administrative d'appel de Bordeaux, devant laquelle est pendant le litige aujourd'hui.

A notre connaissance, aucun texte ne régleme l'organisation des arbres de Noël dans les écoles ou l'organisation de remise des prix de fin d'année et il ne nous semble pas que la pratique de l'organisation de fêtes en divers points de la Commune, à l'occasion de la fête des mères, soit répréhensible.

B. Les frais de mission des élus

La Chambre mentionne que la loi récente « démocratie de proximité » n° 2002-276 du 27 février 2002 a étendu le bénéfice du remboursement des frais de mission aux élus municipaux autres que ceux titulaires d'un mandat spécial, sur la base d'une délibération du Conseil Municipal.

Elle critique que, dans une situation antérieure, c'est seulement sur la base d'un ordre de mission signé du Maire que quelques remboursements (1 en 1994, 4 en 1995, 5 en 1996, 8 en 1997 et 5 en 1998) ont été effectués, les mandats étant appuyés des pièces justificatives requises, c'est à dire essentiellement des factures des agences de voyages ayant assuré la prestation.

Une délibération sera prise à ce sujet par un prochain Conseil Municipal.

C. Les frais de consommations téléphoniques

La Chambre relève l'importance des frais de consommations téléphoniques supportés par le budget communal sans mentionner que son contrôle, au-delà du souhait qu'elle exprime, a permis de mettre fin à des abus.

Par ailleurs, la chambre signale que la Commune a pris en charge l'installation d'une ligne téléphonique au domicile de Maire et les consommations subséquentes dans des conditions qui seraient différentes de celles définies dans une instruction du 24 décembre 1975.

Il n'apparaît pas anormal que le Maire d'une Commune de 62.000 habitants dispose, à tout moment et en permanence, de moyens de communication à son domicile.

IV. LA COMMANDE PUBLIQUE

A. Dans le domaine de la fourniture de produits alimentaires

La Chambre relève des dysfonctionnements relatifs à l'application des textes sur la commande publique, et notamment, le fait que de nombreuses commandes ont été effectuées sur simples factures alors que leur masse aurait dû conduire la collectivité à mettre en œuvre des procédures formalisées.

Ce sévère constat a pour origine une organisation défaillante des services, due essentiellement au faible taux d'encadrement et à une interprétation particulière de l'article 321 du Code des marchés publics, en vigueur à l'époque, pour ce qui concerne les achats sans formalité.

Depuis 1999, les responsables de la Commune s'emploient à mieux structurer les services. La première manifestation de cette volonté a été la création d'un bureau des marchés doté de moyens en personnel, en matériel et documentation et logiciel de façon à respecter, autant que faire ce peut, cette réglementation complexe. Depuis les exercices 1999-2000, de nombreuses procédures d'appel d'offres ont donné lieu à la conclusion de marchés à bons de commande pour satisfaire aux besoins des cantines ou au fonctionnement au quotidien des services municipaux.

La Chambre a été informée que le service des marchés assure, depuis la fin de 1998, la gestion des procédures de 120 marchés par an auxquels il faut ajouter une trentaine de marchés à bons de commande dans des domaines très divers pour couvrir les besoins en fonctionnement courant :

- * denrées alimentaires (74 lots en 2002 dont les produits frais)
- * produits d'entretien
- * fournitures de bureau
- * petit matériel pédagogique pour les écoles (560 classes)
- * matériaux de construction, quincaillerie, agrégats, bitume et enrobés, bande de roulement bétonnée, etc.
- * entretien espaces verts et tonte de gazon,
- * petits travaux sur le réseau d'adduction d'eau,
- * location d'engins et de véhicules légers,
- * transports scolaires,
- * carburants.

Il faut remarquer que la remise en ordre à laquelle il a été procédé par le lancement d'appels d'offres ouverts pour les fournitures pour les cantines a conduit la commission d'appel d'offres à retenir des sociétés auxquelles la collectivité avait recours auparavant sans marché par des achats sur simples factures.

Par ailleurs, les défaillances relevées dans l'application des textes n'ont heureusement pas, de notre point de vue, obéré les objectifs assignés aux services pour assurer dans les meilleures conditions la maîtrise des coûts :

- * le prix de revient des repas a connu une baisse sensible sur la période 1996/2000, le nombre des rationnaires restant par ailleurs élevé (plus de 10.000/jour) mais stable depuis trois ans
- * les effectifs du personnel des cantines n'ont pratiquement pas augmenté
- * la participation des familles reste raisonnable avec un taux de recouvrement très satisfaisant (94%)
- * la qualité des repas est adaptée aux besoins alimentaires des enfants.

De plus, il ne semble pas que les prix payés après négociations et comparaisons aient été supérieurs aux prix courants, car le souci de préserver les intérêts financiers de la Collectivité a été constant.

Il faut également prendre en considération que la réglementation relative aux achats sur simples factures a été considérablement modifiée dans la période récente permettant de prendre en compte des montants annuels de 90.000 Euros H.T pour chaque numéro de nomenclature défini par l'arrêté du 13 décembre 2001 (JO du 26), les produits alimentaires étant répartis dans quinze rubriques. Il est donc possible aujourd'hui de totaliser des achats effectués auprès de plusieurs fournisseurs pour des produits ou services de nature identique ou similaire relevant du même numéro de nomenclature dans la limite de 90.000 € H.T par an.

Les erreurs mises en évidence par la Chambre relèvent essentiellement d'une mauvaise interprétation de l'application de l'article 321 du Code des marchés publics, les services, non suffisamment encadrés jusqu'en 1999, ayant pris l'habitude de commander dans la stricte limite de 300.000 F T.T.C par fournisseur et par an, cette notion étant appréciée uniquement par référence à des numéros SIRET différents, sans se soucier de la notion d'opération.

Il faut ajouter que les représentants des sociétés ou des fournisseurs, interlocuteurs habituels des services, dont la Chambre estime qu'ils seraient « apparentés », étaient différents pour chaque société, de telle façon que pour les signataires des bons de commande, il n'était ni apparent ni évident que ces sociétés soient liées, d'autant plus qu'en l'absence d'un service des marchés structuré, aucun fichier de fournisseurs, alimenté par des extraits Kbis de ces sociétés, n'était constitué.

De plus, le service des cantines a considéré, sans doute à tort pour certains produits, qu'il pouvait faire application du 2° de l'article 321 du C.M.P qui autorisait l'achat de denrées alimentaires périssables sans limitation de montant lorsque celui-ci était réalisé directement auprès du producteur. L'instruction d'application du Code des marchés publics (instruction du 29 décembre 1972 modifiée, brochure 2010, pages 89 et suivantes) indique les conditions de recours à ces achats sur factures et les produits concernés en ces termes :

Pour des raisons de simplification administrative et pour permettre aux collectivités locales et à leurs établissements publics de bénéficier rapidement de toutes les opportunités résultant notamment d'une abondance de production, d'une variation sur le prix des produits frais, ces collectivités ont la faculté de passer des commandes hors marché pour acquérir sans limitation de montant, des denrées alimentaires périssables dans les conditions suivantes :

Les denrées alimentaires périssables concernées sont : viandes et abats comestibles frais ; jambon et épaule cuits, produits de charcuterie fraîche ; volailles et leurs abats comestibles, lapins domestiques et gibiers frais ; poissons, coquillages, crustacés et mollusques frais ; laits crus, pasteurisés et stérilisés ; yaourts, desserts, desserts (laits gélifiés), crèmes fraîches, fromages frais, fromages à pâte molle ou à pâte pressée, cuite ou non, fromages à pâte persillée ; beurre frais ; glaces, sorbets, crèmes glacées ; œufs frais ; légumes et plantes potagères à l'état frais ; fruits frais ; pain frais, produits frais de boulangerie, viennoiserie et pâtisserie fraîche.

Les commandes hors marché doivent porter sur les produits ainsi définis qui se trouvent effectivement sur foires et marchés et lieux de production et intervenir dans des conditions financièrement avantageuses pour les collectivités.

Ainsi, il semble bien que certains cas relevés par la Chambre entrent dans les catégories de produits périssables citées par l'instruction, même si la notion trop extensive de

« producteurs » a été appliquée de façon erronée par les services à des « revendeurs » ou « grossistes » de ces mêmes produits frais.

Il n'en reste pas moins que, comme le remarque la Chambre, la gestion des marchés à bons de commande passée après appels d'offres en 1995, 1996 et 1997 a manqué de rigueur, notamment à la suite de la notification tardive de ces marchés, de telle sorte que la Commune a eu recours, en plus de ces marchés, à des commandes « hors marché » pour satisfaire aux nécessités du fonctionnement des cantines scolaires au quotidien.

B. Dans le domaine des travaux publics

En ce qui concerne les achats, locations d'engins et réalisations de petites interventions ou de petites opérations de travaux, il convient de redire ici que jusqu'en 1998 et en l'absence d'un véritable service des marchés, les services prescripteurs n'avaient intégré que la seule obligation réglementaire de ne pas dépasser 300.000 F T.T.C par an pour les engagements réalisés sur un même numéro SIRET.

La Chambre fait donc, pour les commandes de cette nature, les mêmes constatations de dépassement du seuil fixé à cette époque à 300.000 F T.T.C (aujourd'hui 90.000 € H.T), d'autant plus qu'elle estime que divers intervenants sont liés par une même activité, et qu'il faut alors prendre en compte le montant total des commandes par activité.

Au-delà de ces considérations juridiques, il convient cependant de faire les remarques suivantes :

- 1- qu'il s'agisse du transport de granulats, sables et tout venant ou de leur fourniture même ou encore de la location d'engins de toute nature, la nécessité de la proximité du fournisseur par rapport au lieu d'exécution des travaux est évidente. Au-delà de 50 km, le transport est toujours plus onéreux que la fourniture elle-même pour les granulats et les km « haut le pied » pour des engins se déplaçant à 15 ou 20 km/h au maximum coûtent très cher en temps et en carburant.
- 2- Par ailleurs, au sein de la collectivité, les donneurs d'ordre sont souvent différents (service environnement, régie des routes, service engins, etc..) et les factures qui s'en suivent font l'objet d'imputations différentes. Les sites d'intervention et de réalisation des travaux avec engins sont nombreux sur une commune de 400 km² qui compte 300 km de voirie, six mairies annexes et 1.600 mètres de dénivelé. La nature même des travaux réalisés, parfois simultanément en plusieurs points du territoire communal influe également sur les commandes : dégagement des ravines et caniveaux avant la saison des cyclones, déroctage, préparation des chemins de cannes, dégagement des éboulis sur les routes, etc.

Les services concernés se sont adressés tout naturellement aux entreprises de proximité, les travaux devant être en plus réalisés la plupart du temps rapidement dans des zones difficiles d'accès sur les chemins communaux.

Du point de vue de la commune, et en conclusion sur ces deux premiers points relatifs à la commande publique, il a été mis fin aux errements constatés, l'effet du contrôle de la Chambre ayant été un élément moteur de la réforme des achats mise en place au sein de la collectivité dont les services sont mieux structurés en cette manière.

C. La pratique des marchés à bons de commande

La Chambre estime que la forme du marché à bons de commande sur appel d'offres n'aurait pas été la meilleure pour l'acquisition de cadeaux pour la fête des mères.

Aucun texte, ni l'instruction d'application du Code des marchés publics, ne régleme la périodicité des bons de commande et il était donc tout à fait possible pour la collectivité, d'émettre en application du marché critiqué, un seul bon de commande pour la réalisation de la prestation après avoir effectué un choix entre les divers produits proposés par le titulaire.

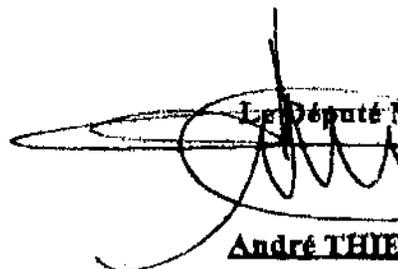
V. CONCLUSION

Il est parfaitement dans le rôle de la Chambre d'exprimer des critiques au regard de la gestion de la collectivité et de révéler les dysfonctionnements qu'elle a constatés sur l'organisation des services ou les déficiences dans l'application des procédures. Mais dans ses conclusions définitives, la Chambre semble oublier qu'elle a obtenu, par l'effet de son contrôle, nombre de régularisations sur des points qu'elle avait elle-même soulevés, et que, par ailleurs, la collectivité, dont la population a augmenté de 14.000 habitants en 9 ans, a fait des efforts sensibles depuis 1999 pour remédier à ces dysfonctionnement et a déjà pris certaines mesures permettant une meilleure structuration des services.

Telles sont les réponses qu'appellent, Monsieur le Président, le rapport des observations définitives arrêtées par la Chambre.

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

et devoue


Le Député Maire

André THIEN AH KOON