



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU CENTRE-OUEST (Département de Mayotte)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 18 janvier 2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	2
RECOMMANDATIONS.....	3
PROCÉDURE.....	4
OBSERVATIONS	5
1. LA GOUVERNANCE.....	5
1.1. Le fonctionnement	6
1.1.1. Les instances.....	6
1.1.2. Les obligations d'information.....	6
1.1.3. Le projet de territoire	9
1.1.4. La formation des élus.....	9
1.1.5. L'absentéisme	10
1.2. Les compétences	11
1.2.1. Les compétences obligatoires	12
1.2.2. Les compétences optionnelles	13
1.2.3. Les compétences facultatives.....	14
2. LES RESSOURCES HUMAINES, L'HYGIÈNE ET SÉCURITÉ, LA COMMANDE PUBLIQUE	15
2.1. La gestion des ressources humaines	15
2.1.1. L'organisation des services.....	15
2.1.2. L'évolution de la masse salariale.....	19
2.1.3. Les rémunérations.....	19
2.2. L'hygiène et la sécurité	21
2.2.1. Le conseiller ou assistant de prévention	21
2.2.2. Les documents obligatoires	21
2.2.3. Le suivi des bâtiments et du parc de véhicules	22
2.3. L'organisation de la commande publique et le suivi des opérations	23
2.3.1. Les marchés dépassant le seuil réglementaire	23
2.3.2. L'archivage	24
2.3.3. Les opérations d'investissement	24
3. LA SITUATION FINANCIÈRE.....	26
3.1. La fiabilité des comptes	26
3.1.1. La gestion budgétaire et comptable	27
3.1.2. La présentation des comptes	28
3.1.3. La gestion des attributions de compensation	32
3.2. La situation financière.....	33
3.2.1. Les résultats de gestion et la capacité d'autofinancement	33
3.2.2. Le produit fiscal.....	35
3.2.3. Le taux d'exécution budgétaire.....	37
RÉPONSE.....	39

SYNTHÈSE

Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, la communauté de communes du Centre-Ouest, dénommée 3CO, a été créée le 31 décembre 2015. Regroupant les communes de Chiconi, M'Tsangamouji, Ouangani, Sada et Tsingoni, elle s'étend sur 94,17 km² et compte 51 449 habitants. Elle couvre et compte le cinquième respectivement du territoire et de la population de Mayotte.

Durant la première mandature, la gouvernance de la 3CO, marquée par un fort absentéisme des élus communautaires, a peiné à mettre en place, faute de pacte de gouvernance entre les communes membres, les outils réglementaires d'une gouvernance partagée : instances décisionnelles ou consultatives comme respectivement la conférence des maires et le conseil de développement, information des élus communautaires et des citoyens, comme notamment les différents rapports obligatoires en matière d'activités, de préparation des débats budgétaires ou sur l'égalité femmes-hommes ou encore les comptes rendus relatifs aux décisions prises par le président en vertu de délégations. La 3CO n'est pas parvenue à faire émerger un sentiment d'appartenance communautaire au niveau des élus communautaires et municipaux, du tissu associatif et économique et de la population.

Si une ambition forte a pu être affichée au travers des statuts, de la définition de l'intérêt communautaire ou même de l'élaboration d'un projet de territoire, lequel avait vocation à devenir un document de référence, elle ne s'est pas vraiment traduite dans les faits jusqu'ici. Son action, à ce jour sans fil conducteur, ne répond pas aux enjeux et besoins du territoire.

L'appropriation des nombreuses compétences communautaires retenues demeure sommaire avec une exception notable pour la compétence tourisme où tant au travers des projets portés directement par l'intercommunalité que par la création d'un office de tourisme, les actions et les projets sont nombreux. La communauté de communes gagnerait en efficacité en se recentrant sur ses compétences obligatoires tels l'aménagement du territoire ou le développement économique au sens large.

Pour poursuivre dans de bonnes conditions sa montée en puissance dans ses différents secteurs d'intervention, la 3CO doit s'assurer parallèlement de la montée en compétence de ses services administratifs tant dans les domaines des finances, de la commande publique ou des ressources humaines. Son défi est de répondre non seulement mieux à ses obligations réglementaires, mais aussi, et surtout, aux besoins du territoire et de la population. A titre d'exemple, le défaut de fiabilité de ses documents budgétaires et comptables l'empêche de développer des outils indispensables au pilotage opérationnel de son action.

La nouvelle mandature doit être une opportunité pour corriger rapidement ces différentes carences et définir un projet communautaire partagé par l'ensemble des acteurs du territoire. Des premières mesures adoptées, suite à un séminaire des élus de septembre 2021, comme l'établissement du rapport d'activité communautaire et sa diffusion aux communes membres, l'adoption d'un programme pluriannuel d'investissement, d'un règlement du temps de travail, d'un règlement de la commande publique, une meilleure information des conseillers communautaires vont dans le bon sens, tout comme les engagements annoncés en matière de débat sur les orientations budgétaires, sur la mise en place d'une comptabilité d'engagement ou de revitalisation du projet de territoire. Désormais, la 3CO doit passer d'une intercommunalité de discours d'intention à une intercommunalité d'action. En conservant ce nouveau cap sur la durée et en tenant notamment ses engagements, elle peut opérer, selon la juridiction, cette transformation.

RECOMMANDATIONS¹

<i>Régularité</i>						
<i>Numéro</i>	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Mettre en place la conférence des maires prévue à l'article L. 5211-11-3 du code général des collectivités territoriales.			X	6
2	Gouvernance et organisation interne	Élaborer un pacte de gouvernance, conformément aux dispositions de l'article L. 5211-11-2 du code général des collectivités territoriales.			X	6
3	Gouvernance et organisation interne	Exercer pleinement les compétences obligatoires et optionnelles inscrites dans ses statuts.		X		15
4	Gouvernance et organisation interne	Élaborer et faire approuver le schéma de mutualisation des services avant le 30 juin 2022.		X		16
5	Gestion des Ressources humaines	Adopter un plan de formation conformément à l'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984.			X	17
6	Gestion des Ressources humaines	Mettre en place l'ensemble des documents et registres obligatoires en matière d'hygiène et de sécurité.			X	22
7	Comptabilité	Améliorer le suivi de ses immobilisations et des opérations d'amortissements conformément aux dispositions de la l'instruction budgétaire et comptable M14.			X	30
8	Comptabilité	Mettre en place une comptabilité d'engagement conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.			X	31

¹ Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlement) 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. Leur mise en œuvre fait l'objet d'un suivi.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la communauté de communes du Centre-Ouest de Mayotte a été ouvert le 2 juin 2020 par lettre du président de la chambre adressée à M. Zaïnoudine Antoyissa, président de l'intercommunalité du 14 janvier 2016 au 11 juillet 2020.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 6 avril 2021 avec le président en exercice depuis le 11 juillet 2020, M. Maarifa Ibrahima Said et le précédent président M. Zaïnoudine Antoyissa.

Lors de la séance du 3 juin 2021, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été notifiées au président et à son prédécesseur. M. Maarifa Ibrahima Said a adressé une réponse le 6 octobre et complété celle-ci le 21 décembre. M. Zaïnoudine Antoyissa n'a pas répondu.

Des extraits ont été adressés aux maires des communes membres ainsi qu'à une société. Aucune réponse de leur part n'a été enregistrée à la chambre.

Après avoir examiné la réponse, la chambre dans sa séance du 18 janvier 2022, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

La communauté de communes du Centre-Ouest (3CO) est un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, créé par arrêté préfectoral du 28 décembre 2015 avec effet au 31 décembre 2015, dont le siège est installé sur la commune de Tsingoni.

Le territoire de la 3CO est situé géographiquement au centre de l'île à équidistance de Mamoudzou et du port de Longoni. Il y a là une opportunité de développement économique dont bénéficie le village de Combani sur la commune de Tsingoni.

La 3CO regroupe les communes de Chiconi, M'Tsangamouji, Ouangani, Sada et Tsingoni avec une population de 51 449 habitants en hausse de 17 % par rapport au recensement précédent².

La répartition des 40 sièges composant le conseil communautaire au regard de la population de chaque commune ne fait pas apparaître d'écart significatif de représentation avec un ratio moyen d'un siège pour 1 286 habitants.

L'activité économique du territoire est principalement commerciale. L'économie informelle pèse dans l'économie locale. Son potentiel agricole est à ce jour largement sous-estimé. Un autre atout de développement économique du territoire semble être le tourisme.

Les missions de la 3CO, en plus du développement économique et touristique, sont l'aménagement de l'espace, la politique de la ville et du logement, la protection en mise en valeur de l'environnement, des actions dans les domaines sportifs, culturels et de l'enseignement ainsi que la politique de la ville.

Le 11 juillet 2020, M. Maanrifa Ibrahima Said, maire de la commune de M'Tsangamouji, a succédé M. Zaïnoudine Antoyissa à la présidence de l'intercommunalité.

1. LA GOUVERNANCE

Lors de sa création en 2016, la collectivité a fonctionné avec du personnel mis à disposition par les communes membres. À partir de 2017, elle recrute son directeur général des services et ses propres agents. Au mois de juin 2021, l'organigramme adopté en juillet 2016 n'a toujours pas été actualisé. Le fonctionnement des instances et l'exercice des compétences demeurent perfectibles.

² Recensement de la population de Mayotte 2017. *L'INSEE et la statistique publique*. <https://www.insee.fr/fr/information/2411261>.

1.1. Le fonctionnement

La chambre a relevé des difficultés relatives au fonctionnement des instances, des manquements aux obligations d'information et de formation des élus et un taux d'absentéisme important.

1.1.1. Les instances

L'installation d'une conférence des maires au sens de l'article L. 5211-11-3 du CGCT est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2020 pour les EPCI à fiscalité propre, sauf lorsque le bureau de l'établissement comprend l'ensemble des maires des communes membres, ce qui n'est pas le cas puisque le nouveau bureau, installé le 11 juillet 2020, ne comprend que le maire de M'Tsangamouji. Cette instance de dialogue faciliterait pourtant les échanges entre les maires de la 3CO qui ne siègent pas au bureau. La chambre recommande à la 3CO de mettre en place la conférence des maires prévue à l'article précité du CGCT.

Le conseil de développement est mis en place dans les EPCI à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants. En dessous de ce seuil, l'instance peut être installée par délibération de l'EPCI conformément aux dispositions de l'article L. 5211-10-1 du CGCT. Il est composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre de l'établissement public. Le conseil est consulté sur l'élaboration du projet de territoire, sur les documents de prospective et de planification résultant, ainsi que sur la conception et l'évaluation des politiques locales de promotion du développement durable. Il peut également donner son avis ou être consulté sur toute autre question relevant du périmètre. Le conseil de développement établit un rapport d'activité qui est examiné et débattu en conseil communautaire. La chambre invite la 3CO, qui dépasse depuis peu le seuil de 50 000 habitants, à mettre en place cette instance consultative dans les meilleurs délais.

L'article L. 5211-11-2 du CGCT prévoit qu'après chaque renouvellement général des assemblées, le président de l'EPCI inscrit à l'ordre du jour de l'organe délibérant : un débat et une délibération sur l'élaboration d'un pacte de gouvernance entre les communes et l'établissement public. Durant la première mandature, il n'y a pas eu de pacte de gouvernance entre la 3CO et les communes membres. Depuis le changement de mandature, si le principe d'un tel pacte de gouvernance a bien été évoqué lors d'un récent séminaire des élus, les conditions de mise en œuvre d'un outil de développement ne sont toujours pas réunies.

La chambre recommande à l'établissement d'élaborer un pacte de gouvernance conformément aux dispositions de l'article L. 5211-11-2 du CGCT.

1.1.2. Les obligations d'information

Une gouvernance partagée passe par un partage et une diffusion de l'information tant auprès des élus communautaires et municipaux que des contribuables, électeurs et habitants du territoire. L'article L. 5211-39 du CGCT dispose que « *le président de l'établissement public de coopération intercommunale adresse chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune un rapport retraçant l'activité de l'établissement, accompagné du compte*

administratif arrêté par l'organe délibérant de l'établissement ». Cette obligation n'a pas été respectée jusqu'à récemment privant ainsi les communes d'informations sur le fonctionnement et les projets de leur EPCI. Le premier rapport a été présenté au conseil communautaire le 30 septembre 2021. La chambre souligne l'intérêt de ce rapport qui permet également aux élus communautaires de faire annuellement un point d'étape sur l'avancée du projet communautaire.

Les délégations données au président sont encadrées par les dispositions de l'article L. 5211-10 du CGCT qui autorise le conseil communautaire à lui déléguer ainsi qu'aux vice-présidents les attributions de l'organe délibérant. Le conseil a donné délégation uniquement au président. L'article L. 5211-10 du CGCT précise également que lors de chaque réunion de l'organe délibérant, le président rend compte des travaux du bureau ainsi que des attributions qui lui ont été déléguées. Par ailleurs, les décisions prises par le président dans le cadre d'une délégation doivent respecter un certain nombre de règles comme : la transmission au contrôle de légalité des actes, l'inscription au registre des délibérations, des publicités...

Or, les décisions prises par le président de la 3CO ne font l'objet d'aucun formalisme, d'aucun écrit, ne sont pas transmises au contrôle de légalité, ne sont pas publiées et ne sont pas portées à la connaissance du conseil communautaire. Elles sont susceptibles de générer des contentieux dont l'issue pourrait être préjudiciable à la collectivité. L'absence de transparence ne permet pas au conseil communautaire et aux administrés d'exercer leur droit de contrôle. Ceci nuit au bon fonctionnement de la démocratie locale.

Invité à assurer une meilleure information des conseillers communautaires, le président de la 3CO rend compte depuis septembre 2021 systématiquement des attributions exercées par délégation de l'organe délibérant conformément aux dispositions précitées de l'article L. 5211-10 du CGCT. La chambre l'encourage à pérenniser cette pratique.

Les articles L. 5211-47 et R. 5211-41 du CGCT précisent que dans les EPCI comprenant au moins une commune de 3 500 habitants et plus, le dispositif des actes réglementaires est publié dans le recueil des actes administratifs à une périodicité au moins semestrielle, mis à disposition du public au siège de la collectivité, qui est informé dans les vingt-quatre heures... La 3CO publie sur son site internet ses délibérations sans respecter ces obligations. Le plus souvent les délibérations publiées sont incomplètes et ne comportent pas les pièces annexées comme les conventions, les règlements, les actes réglementaires pris par l'exécutif (arrêtés de délégation données aux vice-présidents). Ces corrections pourraient être apportées aisément.

La situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes est encadrée par les dispositions des articles L. 2311-1-2 et D. 2311-16 du CGCT, qui imposent au président d'un EPCI de plus de 20 000 habitants, de présenter au conseil communautaire un rapport annuel sur la situation en matière d'égalité entre les femmes et les hommes sur son territoire. Cette obligation est assortie d'une pénalité ne pouvant excéder 1 % de la rémunération brute annuelle globale de l'ensemble des personnels. Ce rapport fait état de la politique de ressources humaines de la collectivité en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, fixe des orientations pluriannuelles et des programmes d'action de nature à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes, présente le suivi de la mise en œuvre de la clause d'égalité dans les marchés publics, contient également une analyse de la situation économique et sociale en matière d'inégalité entre les femmes et les hommes à partir d'un diagnostic fondé sur les interventions relevant de sa compétence et sur les données des bénéficiaires de ses politiques. La collectivité n'avait pas adopté de plan d'égalité entre les femmes et les hommes. Invité à se mettre en conformité avec cette obligation, le conseil communautaire a adopté le 16 décembre 2021 un plan d'actions en matière d'égalité femmes-hommes après que le président lui ait présenté un rapport détaillé sur la situation en la matière au sein de l'intercommunalité. La

chambre en prend acte. Elle encourage le président à présenter ce rapport chaque année conformément aux dispositions des articles précités.

Le rapport sur les orientations budgétaires est présenté à l'assemblée délibérante dans les deux mois précédant le vote du budget conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT. Le rapport d'orientations budgétaires 2017 a fait l'objet d'une lettre d'observation du préfet de Mayotte relative aux manquements des dispositions de l'alinéa B de l'article D. 2312-3 du CGCT traitant de la structure des effectifs, des dépenses de personnel ainsi que de la durée effective de travail. La collectivité ne respecte toujours pas les obligations prescrites par le code en l'espèce. Par exemple, le rapport 2020 traite du contexte national et européen, de la situation des collectivités en général à Mayotte mais ne fait pas état des conséquences à en retirer pour la 3CO. Les sept pages traitant plus spécifiquement de l'EPCI dressent essentiellement un comparatif 2018/2019 des dépenses, une présentation par chapitres du projet de budget primitif 2020 de la section de fonctionnement, un rappel des attributions de compensation 2018 et 2019 ainsi qu'une projection à la hausse pour 2020 liée à des transferts de charges de personnel. Il n'y est pas fait allusion à la baisse éventuelle des attributions de compensation versées par les communes membres, entérinée par la délibération n° 79 du 23 mai 2020.

La section d'investissement présente un comparatif sur les dépenses et recettes 2018/2019. Quelques investissements 2020 sont mentionnés sans aucun élément chiffré à l'exception d'une enveloppe de 4,8 M€ pour deux acquisitions foncières, enveloppe qui ne sera pas reprise dans le budget primitif 2020.

Le document ne comporte pas d'information sur les hypothèses retenues pour la construction du projet de budget notamment en matière de concours financiers, de fiscalité et de subventions. Il ne présente pas les engagements pluriannuels en matière de fonctionnement, le portage financier de l'office de tourisme, le projet de convention d'objectif validé le 23 mai 2021, les prévisions de dépenses et de recettes d'investissement etc. En matière de ressources humaines, aucun élément n'est fourni sur la structure des effectifs et sur les éléments de rémunération comme les traitements indiciaires, les régimes indemnitaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature ou la durée effective de travail. Le manque d'information des élus fragilise le processus d'adoption du budget primitif. Le président de la 3CO s'est engagé à présenter le prochain rapport d'orientations budgétaires 2022 avec l'ensemble des informations prévues à l'article L. 2312-1 du CGCT et davantage de détails. La chambre en prend acte.

Le bilan des acquisitions et cessions annexé au compte administratif, doit être présenté chaque année au conseil communautaire conformément aux dispositions de l'article L. 5211-37 du CGCT, cette obligation n'est pas respectée.

Dans le même sens, l'article L. 5211-12-1 du CGCT précise que chaque année, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toutes natures, dont bénéficient les élus siégeant dans leur conseil. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers communautaires avant l'examen du budget. Cette obligation de transparence n'a pas été respectée en 2020.

L'article L. 2311-1-1 du CGCT dispose que « ...*préalablement aux débats sur le projet de budget, le maire présente un rapport sur la situation en matière de développement intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programme de nature à améliorer cette situation ...* ». Le 2^{ème} alinéa précise que « *ces dispositions sont applicables aux établissements publics de coopération*

intercommunale à fiscalité propre regroupant plus de 50 000 habitants ». La production de ce rapport constitue également une formalité substantielle préalable à l'adoption du budget.

1.1.3. Le projet de territoire

La 3CO a formalisé en 2016 la démarche du projet de territoire. Celui-ci détermine la stratégie de développement économique, social, environnemental, culturel à mettre en œuvre pour les années à venir. Le projet de territoire est un document stratégique exprimant la vision de l'avenir d'un EPCI à fiscalité propre. Il s'agit d'un document qui combine un diagnostic, la définition des enjeux du territoire, une stratégie et la déclinaison d'un plan d'action. L'initiative est à souligner, aucune disposition réglementaire n'imposait à la 3CO l'élaboration d'un tel document.

Un marché a été passé avec un bureau d'études pour assurer la mission d'étude et d'assistance relative à l'élaboration du projet de territoire. Le bureau d'études a réalisé un diagnostic en janvier 2017 et rédigé le projet à partir des études bibliographiques et des entretiens avec les différents professionnels.

Le projet de territoire, comprenant 25 propositions, a été adopté pour un montant de 17,98 M€ sur quatre ans (2017 – 2020) par délibération du 18 mars 2017 avec six leviers d'actions (se déplacer, se loger, se financer, attirer les touristes, vivre ensemble et créer de la valeur).

Le conseil communautaire a retenu le scénario le plus ambitieux parmi les trois proposés. Plus de la moitié des actions, 13 sur 25, étaient classées en priorité 1, 11 en priorité 2 et une seule en priorité 3. Faute d'avoir mis en œuvre ne serait-ce qu'un simple tableau de bord, les services de la communauté sont dans l'incapacité d'établir un suivi ou un bilan de ce projet de territoire. Bien qu'adopté ce dernier ne constitue pas un document de référence guidant l'action de l'intercommunalité. Le programme d'action n'a jamais été traduit en plan pluriannuel d'investissement comme le demandaient pourtant à l'unanimité les élus communautaires.

Il y aurait pu y avoir une cohérence avec la délibération adoptée le même jour définissant assez largement l'intérêt communautaire et qui intégrait une nouvelle compétence facultative d'organisation de transport urbain. Le projet de territoire reprenait ainsi deux actions prioritaires : « *D1 Mettre en place des lignes de bus* » et « *D2 Concevoir un plan de déplacement en vue du développement de transport en commun* », même si elles faisaient l'objet d'un chiffrage minimaliste de 10 000 et 25 000 €.

La chambre ne peut que regretter que la 3CO n'ait pas fait de son projet de territoire un point d'ancrage de son projet communautaire. Elle l'invite à poursuivre la démarche initiée lors du séminaire des élus des 17 et 18 septembre 2021 pour se doter d'un projet de territoire priorisant les actions de développement à l'échelle communautaire.

1.1.4. La formation des élus

L'article L. 2123-12 du CGCT reconnaît aux élus un droit à la formation adaptée à leurs fonctions. Celle-ci est obligatoirement organisée au cours de la première année du mandat pour les élus ayant reçu une délégation. Un voyage d'étude a été organisé à Paris et à Strasbourg, un

cabinet spécialisé a dispensé une formation aux élus dans la semaine du 6 au 10 juin 2016 sur la thématique « *l'intercommunalité : un levier au service du développement des territoires* ». Aux termes de l'article R. 2123-22-1-A du CGCT, ces formations relatives à l'exercice sont dispensées par un organisme agréé par le ministre de l'intérieur après avis du Conseil national de la formation des élus locaux dans les conditions définies aux articles R. 1221-12 à R. 1221-22 du CGCT. Le cabinet spécialisé ne bénéficiait d'aucun agrément pour réaliser des formations aux élus locaux.

Le conseil communautaire n'a pas délibéré dans les trois mois suivant son installation en 2016, ni ultérieurement sur l'exercice du droit à la formation de ses membres et déterminé les orientations et les crédits ouverts à ce titre. Aucun débat annuel sur l'exercice du droit à la formation n'a eu lieu durant la 1^{ère} mandature. Les comptes administratifs n'ont jamais intégré l'annexe retraçant les actions de formation suivies.

Le montant des dépenses de formation ne peut être inférieur à 2 % ni supérieur à 20 % du montant des indemnités de fonction susceptibles d'être allouées aux élus. Les budgets votés avant 2020 n'ont jamais fait apparaître les crédits formation qui constituent pourtant une dépense obligatoire au sens de l'article L. 2321-2 du CGCT.

À partir de ce constat, la nouvelle équipe par délibération n° 87 du 28 août 2020 a fixé les modalités d'application du droit à la formation des élus communautaires. Cette délibération définit des orientations de formations : « *Être en lien avec les compétences de la communauté – favoriser l'efficacité du personnel – Renforcer la compréhension de la gestion des politiques locales (ex : marché public, démocratie locale ...) etc ...* ». Une enveloppe annuelle de 32 343 € serait ainsi ouverte sur la durée de la mandature 2020 - 2026. Le 26 novembre 2021, le conseil communautaire a adopté le règlement intérieur pour la formation des élus, lequel précise les principes des droits à la formation des élus ainsi que les modalités concrètes de mise en œuvre.

La chambre reconnaît une évolution positive et invite la communauté de communes à aller jusqu'au bout de sa démarche. L'ensemble des élus ayant reçu une délégation à savoir huit vice-présidents et quatre conseillers communautaires délégués, elle rappelle que ces derniers doivent obligatoirement suivre une formation dans le cours de la 1^{ère} année du mandat.

1.1.5. L'absentéisme

De 2016 à mi-2020, le taux d'absentéisme est important, sur 30 réunions du conseil communautaire, 15 ont fait l'objet d'une seconde convocation conformément aux dispositions de l'article L. 2121-17 du CGCT, soit 50 %. La situation se dégrade à partir de 2017 : 38 % des séances font l'objet d'une seconde convocation, 71 % en 2018, 83 % en 2019 et 67 % en 2020. L'article 2 de l'ordonnance n° 202-391 du 1^{er} avril 2020 visant à assurer la continuité de fonctionnement des institutions locales, l'exercice des compétences territoriales des établissements publics locaux durant l'épidémie de COVID-19, ramenait le quorum au tiers des « *membres en exercice ou représentés* ». Malgré ce dispositif, deux des trois conseils communautaires convoqués avant les élections se sont tenus sans quorum.

La collectivité a essayé de lutter contre cet absentéisme en adoptant deux mesures : la première, l'avait conduit à modifier son règlement intérieur en juillet 2017 dans le but de suspendre le versement des indemnités en cas d'absentéisme. Cette disposition contraire à la réglementation en vigueur n'a pu s'appliquer. Il faudra attendre la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique, pour que le montant des indemnités de fonction allouées aux membres des

établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 50 000 habitants puisse être modulée en fonction de leur participation aux séances³. Pour mémoire, le montant des indemnités des élus était de 149 667 € en 2019. Invitée par la chambre à recourir aux dispositions de l'article L. 5211-12-2 du CGCT en vue d'inciter au présentisme des élus communautaires, la 3CO a adopté un avenant au règlement intérieur relatif au présentisme des élus prévoyant des réfections de 25 % à 50 % des indemnités en cas d'absences répétées non justifiées. La chambre engage la 3CO à mesurer l'efficacité de cette modulation au bout d'une année.

Avec une seconde mesure, la collectivité a tenté de s'assurer une meilleure implication des élus. Elle a mis à disposition de ces derniers des tablettes permettant un accès rapide aux rapports, notes et documents présentés au conseil communautaire. 37 tablettes numériques ont été achetées pour une valeur de 11 951 €. À la fin de la mandature, non seulement les élus n'ont pas restitué le matériel mais l'entité n'a rien fait pour les récupérer. La nouvelle équipe envisage de mettre à nouveau des outils électroniques à la disposition de ses représentants.

La chambre invite la 3CO à intégrer l'usage de cet outil numérique dans son règlement intérieur et mettre en place une procédure permettant de tracer la mise à disposition auprès de l'élu(e) et d'en assurer la restitution au terme du mandat.

1.2. Les compétences

L'article L. 5214-16 du CGCT détermine pour les EPCI à fiscalité propre, une liste de compétences obligatoires et optionnelles. En sus de ses compétences obligatoires, la communauté de communes devait exercer un minimum de trois compétences optionnelles sur les huit proposées au II de l'article L. 5214-16. La 3CO a fait le choix d'en retenir cinq concernant la protection et mise en valeur de l'environnement, la politique du logement et du cadre de vie, la politique de la ville, la création, aménagement et entretien de la voirie et enfin la construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire et d'équipement de l'enseignement préélémentaire et élémentaire et de services dédiés à la petite enfance d'intérêt communautaire.

Elle a également choisi d'exercer une compétence facultative en matière de nouvelles technologies de l'information (NTIC) avec la création d'un service informatique pour la conception, l'installation et l'entretien des équipements informatiques et l'entretien des équipements informatiques et réseaux de la communauté de communes et des communes membres. En 2017, une seconde compétence facultative a été adoptée en matière d'organisation de transport urbain. Dans le même temps, les compétences obligatoires et optionnelles transférées ont été définies. À défaut de définition de l'intérêt communautaire, l'intégralité de la compétence est transférée.

L'étendue des compétences statutaires et la définition à l'unanimité de l'intérêt communautaire auraient pu laisser penser à une appropriation pleine et entière de ces dernières. L'analyse attentive des compétences tend à démontrer l'inverse.

³ Codifié aujourd'hui à l'article L. 5211-12-2 du CGCT.

1.2.1. Les compétences obligatoires

Les compétences obligatoires ont été complétées par les dispositions de la loi MAPTAM rendant obligatoire à compter du 1^{er} janvier 2018 la compétence gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Le transfert des compétences eau et assainissement initialement prévu au 1^{er} janvier 2020 a été reporté, en raison de l'opposition des communes de Sada et Tsingoni au 1^{er} janvier 2026.

L'exercice des compétences obligatoires est très variable. Dans le cadre « aménagement de l'espace », la 3CO par délibération n° 16 du 8 avril 2017 prescrit l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal valant plan local de l'habitat. L'instruction des autorisations d'urbanisme par les services communautaires malgré la création de deux postes de chargés des autorisations d'urbanisme, postes non pourvus à ce jour, n'est toujours pas opérationnelle, en raison de l'opposition de certaines communes.

La compétence « développement économique et touristique » est la plus aboutie notamment dans le domaine touristique avec la création d'un office de tourisme et des projets d'investissement directement menés par l'intercommunalité (aménagement de la cascade de Soulou, étude de faisabilité de l'aménagement des plages du littoral, réalisation des aires récréatives de Sada et Tsingoni, aménagement de chemins de randonnées...). Plusieurs actions d'animation touristique ont été lancées. Certains projets comme la réalisation du marché de proximité de M'Tsangamouji ont été initiés au niveau communal, l'EPCI a su les poursuivre.

La création de ZAC reste à l'heure actuelle au niveau des études pré opérationnelles, ce qui est le cas de la création du pôle d'attractivité, de développement et d'aménagement du Centre-Ouest.

L'office de tourisme : une compétence réellement mise en œuvre

Par délibération n° 46 du 4 octobre 2017, le conseil communautaire a décidé de la création d'un office de tourisme sous forme d'établissement public industriel et commercial. Par délibérations n° 53 et 54 du 30 novembre 2017, il en a approuvé les statuts et désigné les dix membres titulaires issus du conseil communautaire pour siéger au comité de direction.

L'article 1^{er} des statuts de l'EPIC encadre les missions de développement de la fréquentation touristique du territoire communautaire. L'office a parmi ses missions « *l'élaboration et la mise en œuvre de la politique locale du tourisme et des programmes locaux de développement touristique...* » et « *apporter son concours à la réalisation des évènements destinés à renforcer la notoriété de la communauté de communes du Centre-Ouest* ».

Le partenariat entre la 3CO et l'office de tourisme a été formalisé par une convention d'objectif. Elle prévoit pour une durée de six ans le versement d'une subvention annuelle avec une part fixe de 200 000 € pour les charges de fonctionnement courant et une part variable de 35 000 € pour le soutien aux actions proposées par l'office.

La formalisation des relations donne de la stabilité et de la visibilité à l'office de tourisme pour son développement et en sécurise le fonctionnement. Ces relations pourraient être nettement améliorées si la convention définissait des objectifs quantifiables et partagés. La part variable de la convention semble faible au regard de la part fixe.

La 3CO se doit d'améliorer le contrôle exercé sur l'office de tourisme. Elle ne s'est pas assurée du respect des dispositions des articles R. 133-15 et R. 133-16 du code du tourisme

imposant que le budget et le compte financier de l'office de tourisme soient transmis au conseil communautaire pour approbation ou celles de l'article R. 133-13 du même code disposant que « *le directeur de l'office de tourisme fait chaque année un rapport sur l'activité de l'office qui est soumis au comité de direction ..., puis ... à l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale* ». Ce dernier point est par ailleurs mentionné à l'article 5 des statuts de l'office définissant le rôle de directeur.

Le versement de la subvention de 174 500 € en 2018 et de 30 000 € en 2019 aurait dû faire l'objet d'un conventionnement préalable puisque dépassant le seuil de 23 000 € défini à l'article 1^{er} du décret n° 2001- 495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques.

Par ailleurs, dans un souci de cohérence dans la mise en œuvre de sa compétence tourisme, la 3CO pourrait veiller à mieux associer l'office de tourisme pour s'assurer de la synergie entre les actions qu'elle porte directement de celles qu'elle a délégué. Ainsi, durant la mandature 2016-2020, l'office n'a pas été associé au projet d'investissement de la 3CO pouvant avoir des conséquences sur la compétence tourisme.

Toujours dans ce souci de cohérence, le rôle du poste de chargé de tourisme créé par délibération n° 57 du 13 novembre 2019, poste non pourvu à ce jour, devra être clairement défini pour éviter les redondances.

De l'ensemble des compétences communautaires, celle relative au tourisme apparaît comme étant la plus opérationnelle.

La compétence « collecte et traitement des déchets ménagers et déchets assimilés » est exercée par le SIDEVAM 976 sans que les modalités d'exercice du contrôle de cette compétence soient précisées.

La 3CO a eu une vision extensive de sa compétence « déchets » en délibérant le 29 février 2020 pour prendre en charge l'enlèvement d'encombrants dans les communes de son territoire. Faute d'une modification de ses statuts, les dépenses liées à la collecte et le traitement des encombrants qui ne sont pas des déchets ménagers ni assimilés ne peuvent être légalement mises à charge du budget communautaire⁴. Ils requièrent en effet pour être collectés et traités la mise en œuvre de sujétions techniques particulières différentes des moyens mis en œuvre pour la collecte et le traitement des déchets ménagers.

La compétence GEMAPI bien qu'obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2018 et malgré la mise en place de la taxe dite GEMAPI et des inscriptions budgétaires sur les budgets primitifs 2018, 2019 et 2020 ne peut être considérée comme mise en œuvre. Aucune dépense correspondant à cette compétence n'a été réalisée.

1.2.2. Les compétences optionnelles

Le choix de retenir cinq compétences optionnelles alors que le minimum requis n'était que de trois et la définition large de l'intérêt communautaire pouvaient laisser penser à du volontarisme dans leur mise en œuvre.

⁴ Article L. 2224-14 du code général des collectivités territoriales.

En réalité, aucune compétence optionnelle n'est mise en œuvre malgré certaines délibérations prises telle la délibération n° 20 du 24 juin 2018 relative à la convention d'objectifs d'intermédiation locative avec Soliha ou bien celle du 29 février 2019 portant approbation du protocole d'engagements pour la politique de la ville, non mises en œuvre.

Le poste de responsable de l'habitat et du logement a été créé le 9 juillet 2019. On aurait pu penser qu'il contribuerait à la mise en œuvre de la compétence optionnelle « politique du logement et du cadre de vie ». Or, depuis son recrutement courant 2020, il exerce des fonctions de responsable des services techniques sans lien avec sa fiche de poste en contradiction avec la volonté du conseil communautaire.

Plusieurs marchés publics qui auraient dû contribuer à la mise en œuvre de ces compétences optionnelles n'ont soit pas été lancés soit pas été attribués. C'est notamment le cas pour la compétence « protection et mise en valeur de l'environnement » où le projet de réalisation d'un atlas de la biodiversité pourtant subventionné à hauteur de 120 000 € a été déclaré sans suite. Les projets d'élaboration d'un plan paysage et de réhabilitation de la mangrove semblent également abandonnés ou pour le moins reportés *sine die*.

Pour la compétence « politique de la ville » aucune suite n'a été donnée à l'étude lancée en 2018.

Pour la compétence « actions dans les domaines sportifs, culturels et de l'enseignement », le seul projet identifié est celui de la construction d'une cuisine centrale, projet qui à ce jour en reste aux études de faisabilité.

Par ailleurs, la 3CO a financé, en dehors de ce champ de compétence, l'achat de mobiliers pour équiper les bibliothèques communales pour un total de 41 108,53 € en 2019.

Les compétences optionnelles de la communauté de communes du Centre-Ouest restent donc en grande partie non mises en œuvre à ce jour.

1.2.3. Les compétences facultatives

Pour l'exercice de la compétence NTIC qui comprend la création d'un service informatique intercommunal pour la conception, l'installation et l'entretien des équipements informatiques et des réseaux de la communauté de communes et des communes membres, un poste d'ingénieur responsable des infrastructures et réseaux a été créé par délibération du 9 juillet 2019 soit plus de deux ans et demi après la prise de compétence. À ce jour aucune démarche n'a été initiée pour pourvoir à ce poste.

La compétence facultative en matière d'organisation des transports urbains a été définie le 18 mars 2017 avec la création d'un périmètre de transports urbains (PTU), l'élaboration d'un plan de déplacements urbains (PDU), l'organisation des services de transports urbains (définitions de la tarification, mise en place de services réguliers, de services occasionnels à l'intérieur du PTU, choix du mode d'exploitation, choix du ou des exploitants, passation des conventions avec les transporteurs, fixation et financement des subventions d'investissement et d'exploitation), la réglementation des activités de transport et le contrôle de son application, le développement de l'information et de la recherche sur les systèmes de transports et la promotion des transports publics. Cette compétence dont le périmètre a été largement et clairement défini n'a pas été à ce jour mise en œuvre.

Ainsi aucun moyen humain n'est identifié pour la mise en œuvre de cette compétence. Deux opérations ont été ouvertes au budget primitif 2020 : une pour la réalisation d'une étude pour un schéma de transport pour 40 000 € et l'autre pour l'élaboration d'un plan mobilité de la 3CO pour 100 000 €. Les marchés correspondants à ces études dont l'objet paraît redondant n'ont pas à ce jour été attribués.

La chambre recommande à la 3CO d'exercer pleinement les compétences obligatoires et optionnelles inscrites dans ses statuts.

2. LES RESSOURCES HUMAINES, L'HYGIÈNE ET SÉCURITÉ, LA COMMANDE PUBLIQUE

2.1. La gestion des ressources humaines

2.1.1. L'organisation des services

2.1.1.1. L'organigramme

Depuis le 25 juillet 2016, la 3 CO s'est dotée d'un organigramme conforme à ses statuts qui comprend un directeur général de services et quatre directeurs généraux adjoints en charge respectivement : des ressources et des moyens, du développement du territoire, des services techniques, de l'économie et du tourisme qui n'a jamais été pourvu.

Un agent de catégorie B occupe les fonctions de coordinateur ressources humaines. Dans la pratique, son temps de travail est consacré en grande partie à la gestion comptable et budgétaire de la collectivité. Si les fiches de postes existent, elles ne sont pas pour autant toujours cohérentes avec l'organigramme et les compétences statutaires. L'organisation des ressources humaines minimaliste peut se justifier par le faible nombre d'agents. Toutefois, en l'absence de notes de services ou de règlement intérieur, aucun cadre d'organisation n'était fixé jusqu'à récemment. Lors du conseil du 16 décembre, le conseil communautaire a validé un nouvel organigramme et s'est doté d'un règlement intérieur. Le rapport de présentation précise les attributions des différents services et bureaux. Le pilotage de la fonction RH est insuffisant et les outils ou procédures de base ne sont pas en place (évaluation des agents, bilan social, etc.).

2.1.1.2. Le schéma de mutualisation des services

L'élaboration d'un schéma de mutualisation des services est une obligation prévue à l'article L. 5211-39-1 du CGCT. La mutualisation des services consiste en la mise en commun des agents des communes membres et de la communauté de communes. Cette possibilité est prévue par l'article L. 5211-4-2 du CGCT.

L'article L. 5211-39-1 du CGCT prévoit également l'établissement d'un rapport relatif aux mutualisations. Il doit comporter un schéma de mutualisation des services à mettre en œuvre pendant la durée du mandat. Ce schéma doit envisager l'impact prévisionnel de la

mutualisation sur les effectifs de l'EPCI et des communes et sur les dépenses de fonctionnement.

Par délibération n° 55 du 4 novembre 2017, la 3CO a décidé la mise en place d'un schéma de mutualisation et a installé un comité de pilotage. Le cabinet retenu en 2017 n'a remis son rapport que début 2020.

Les pistes suivantes de mutualisation sont abordées : constitution d'un pôle d'expertise financière avec un recrutement de deux ETP (un directeur financier de catégorie A et un responsable des achats et commande publique A ou B) ; gestion des risques avec la création d'un poste de chargé de missions ; service commun informatique et sécurisation des données avec la création d'un poste de responsable informatique et réseau ou directeur des systèmes d'information (DSI) de catégorie A ; création d'un service juridique mutualisé avec la création d'un poste de responsable des affaires juridiques ; création d'une police municipale intercommunale, à savoir une brigade intercommunale urbanisme –environnement.

Les coûts supplémentaires engendrés par la mutualisation, hors police municipale intercommunale, sont de l'ordre de 235 000 € annuels. Ce projet paraît minimaliste voire inabouti. Il ne dresse aucun état des lieux des compétences existantes au sein des communes pouvant être le cas échéant mutualisées notamment pour le service juridique ou la police municipale. Les impacts sur les effectifs de l'EPCI et des communes ne sont pas mesurés. Il repose essentiellement sur la création de nouveaux postes sans rechercher d'économie d'échelle.

Les questions juridiques ou réglementaires ne sont pas abordées en dehors de la nécessité de faire délibérer les communes, ainsi que l'EPCI sur le schéma et la présentation d'un rapport annuel en conseil communautaire sur le sujet, au moment du débat sur le rapport d'orientation budgétaire ou du vote du budget. Le projet n'aborde ni les problématiques de consultation des organismes paritaires, ni les distinctions entre la mise à disposition d'un service⁵ et un service commun⁶ ou bien encore la nécessité d'établir des conventions comportant une fiche d'impact. La répartition des charges ne prend en compte que les charges de personnels à l'exclusion de toute autre charge (fluides, assurance, matériel, prestation de services...). Les modalités de répartition des quotes-parts ne sont pas explicitées. Par ailleurs, dans l'hypothèse où l'ensemble des communes n'auraient pas recours au service mutualisé, l'EPCI assumerait le coût supplémentaire : 60 % si une commune est défaillante, 70 % si deux communes le sont et ainsi de suite jusqu'à 90 % du coût si quatre communes l'étaient.

La chambre recommande à la 3CO d'élaborer et de faire approuver le schéma de mutualisation des services avant le 30 juin 2022.

2.1.1.3. Le plan de formation

L'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 rend obligatoire l'adoption d'un plan de formation contenant, au minimum, les actions de formation relatives à la formation d'intégration et de professionnalisation ; la formation de perfectionnement, dispensée en cours de carrière et la formation de préparation aux concours et examens professionnels de la fonction publique. Un plan de formation permet de structurer le projet de formation de la collectivité. Il

⁵ Article L. 5211-1-2 du CGCT.

⁶ Article L. 5211-4-2 du CGCT.

est adopté par l'assemblée délibérante après avis du CTP. La 3CO ne dispose pas de plan de formation. Aucun recensement des demandes de formation n'est établi.

En l'absence de règlement intérieur jusqu'à récemment, le domaine de la formation n'était nullement abordé de façon structurée. Le nouveau règlement intérieur adopté le 16 décembre 2021 consacre un large chapitre à la formation. Si la chambre reconnaît là une avancée, elle recommande à la 3CO de poursuivre la démarche engagée jusqu'à l'adoption d'un plan de formation conformément à l'article 7 de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984.

2.1.1.4. Le temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique territoriale fixe la durée de travail effectif à 1 607 heures par an. Cette durée constitue un impératif pour les agents à temps plein. La législation en vigueur permet d'adapter les horaires aux spécificités du territoire : commémoration de l'abolition de l'esclavage, jours fériés culturels et régime de travail allégé en période de Ramadan, par une compensation consistant en une extension des horaires hors de ces périodes.

Ce forfait est applicable uniformément et indépendamment du nombre de jours fériés chômés qu'il s'agisse des jours fériés spécifiques applicables dans le département⁷.

Avant l'adoption récente d'un règlement intérieur régissant le temps de travail et les congés, il peut être établi que les agents bénéficiaient de 25 jours de congés auxquels s'ajoutaient huit jours fériés nationaux et un pour la commémoration de l'abolition de l'esclavage. La journée de solidarité n'était pas appliquée. Le président accordait quatre jours complémentaires aux fêtes musulmanes en vigueur à Mayotte.

Durant la période du Ramadan, la durée hebdomadaire de travail était de 32 heures⁸. Le nombre de jours travaillés était en moyenne de 221 contre 228. Le temps de travail des agents de la collectivité pouvait être estimé à 1 557 heures. L'organisation du temps de travail était irrégulière. Le temps de travail moyen payé mais non réalisé par agent pouvait être évalué à 50 heures par an soit sept jours de temps de travail théorique et 3 % du temps de travail total. Sur les 13 agents, cela représentait 0,40 agent à temps plein et un surcoût de 20 026 €.

En application de l'article 47 de la loi n° 2019-826 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique territoriale, les collectivités du bloc communal disposaient « *d'un délai d'un an à compter du renouvellement de leurs assemblées délibérantes pour définir ... les règles relatives au temps de travail de leurs agents* » et se mettre en conformité avec la règle des 1 607 heures annuelles.

A l'invitation de la chambre, la 3CO a adopté le 16 décembre 2021 un règlement intérieur conforme à la durée légale des 1 607 heures annuelles. La mise en œuvre d'un décompte automatisé du temps de travail, prévue dans son principe par le règlement, facilitera, selon la chambre, le respect de cette durée.

⁷ Voir en ce sens *QE n° 03989 de M. Jean Masson, sénateur de Moselle publié le 10 avril 2008* au sujet des jours fériés locaux d'Alsace et de Moselle.

⁸ Du lundi au jeudi de 7 h 30 à 14 h 30 et 7h 30 à 11 h 30 le vendredi.

2.1.1.5. Les postes non pourvus

Lors de la création de la 3CO, les communes membres avaient mis à disposition une partie de leur personnel. Cette mise à disposition n'a fait l'objet ni de délibération de la part du conseil communautaire, ni de conventionnement entre l'EPCI et les communes concernées, en contradiction avec l'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

De 8 agents en 2017, l'effectif est passé à 13 début 2020. Cet effectif n'est pas en adéquation avec les différentes délibérations prises depuis 2016 pour la création, suppression ou modification de postes. Par les délibérations n° 8 du 18 mars 2017, 15 postes ont été créés, n° 30 du 14 août 2018, un poste a été créé, n° 7 du 30 mars 2019, un poste a été transformé de B en A. La délibération n° 30 du 9 juillet 2019 prévoit la création de 16 postes, la suppression de quatre postes et modifie quatre postes existants. Le nombre total de postes ouverts est de 28. Des incohérences existent entre ces différentes délibérations et l'organigramme du 25 juillet 2016 non actualisé.

Ainsi, un poste de directeur des finances a été créé le 18 mars 2017 et un poste de responsable des finances le 9 juillet 2019. Il semble y avoir redondance. Deux postes de chargés des autorisations d'urbanisme créés le 9 juillet 2019 n'apparaissent pas dans l'organigramme.

À ce jour, plus de 50 % des postes ouverts sont vacants. L'établissement explique partiellement cet écart par des difficultés de recrutement. Elle cite en exemple le poste de directeur général adjoint en charge des services techniques resté vacant malgré plusieurs tentatives pour le pourvoir.

Faute de respecter les obligations en matière de publicité de ses vacances de poste, la communauté de communes se prive sans doute d'un vivier important de candidats potentiels. Le décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018 relatif à l'obligation de publicité des emplois vacants sur un espace numérique commun aux trois fonctions publiques organise l'obligation de publicité sur l'espace numérique www.place-emploi-public.gouv.fr.

La collectivité motive l'écart entre le nombre de postes créés et pourvus par la décision implicite de différer certains recrutements. Les deux postes de chargés d'autorisation d'urbanisme ne seraient pourvus qu'une fois le plan local d'urbanisme intercommunal-habitat (PLUI-H) approuvé. Il en va de même pour le poste d'ingénieur responsable des infrastructures réseaux dont le recrutement est différé à la date d'exercice effectif de la compétence NTIC. D'autres postes ne seraient pas pourvus faute de locaux disponibles pour accueillir les agents. Tous ces éléments, connus le 9 septembre 2019, auraient pu conduire à ne pas créer inutilement des postes que la communauté de communes du Centre-Ouest savait ne pas pouvoir ou vouloir pourvoir.

La 3CO a adopté le 30 septembre 2021 un nouveau tableau des effectifs. Si le nombre de postes non pourvus diminue, la chambre attire l'attention de la 3CO sur la nécessité de réviser ce tableau des effectifs fréquemment durant la phase de structuration des services.

2.1.2. L'évolution de la masse salariale

De l'ordre de 13 € par habitant, la masse salariale est limitée. À titre de comparaison, celle de la communauté de communes de Petite Terre est de 64 € par habitant⁹. L'année 2016, première année d'existence de l'intercommunalité, qui se distinguait par des mises à disposition, peut être considérée comme étant atypique. Entre 2017 et 2019, la masse salariale est passée de 0,25 M€ à 0,64 M€. Les charges de personnels représentent en 2019, 17 % des dépenses réelles de fonctionnement, soit un poids multiplié par deux en trois ans. Au mois de juin 2021, les charges de personnels n'obèrent pas les marges de manœuvre de la collectivité, les prévisions de recrutement et la montée en charge même progressive de l'exercice des compétences appellent à la vigilance.

2.1.3. Les rémunérations

2.1.3.1. Le régime indemnitaire

En application du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, ces dernières sont libres d'instituer un régime indemnitaire. L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale indique que « *l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale (...) fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ...* ».

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 porte création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique territoriale (RIFSEEP). Ce nouveau régime indemnitaire a vocation à remplacer toutes les primes et indemnités préexistantes sauf celles limitativement énumérées par décret. Le RIFSEEP se compose de deux indemnités : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), qui est l'indemnité principale, et le complément indemnitaire annuel (CIA).

Par délibération du 18 mars 2017, le RIFSEEP a été mis en place pour les agents relevant des cadres d'emplois suivants : administrateurs territoriaux, attachés territoriaux, secrétaires de mairie, conseillers territoriaux socio-éducatifs, rédacteurs territoriaux, animateurs territoriaux, éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives, assistants territoriaux socio-éducatifs, adjoints administratifs territoriaux, adjoints techniques territoriaux, agents sociaux territoriaux, opérateurs des activités physiques et sportives, adjoints techniques territoriaux, adjoints territoriaux d'animation.

La 3CO a adopté le 16 décembre 2021 de nouvelles modalités de mise en œuvre du RIFSEEP, lesquelles englobent désormais les cadres de la filière technique. La chambre s'interroge toujours sur la pertinence de prévoir un régime indemnitaire pour des cadres d'emplois relevant des filières médico-sociale et animation pour lesquelles aucun poste n'a été ouvert, la 3CO n'exerçant d'ailleurs aucune compétence nécessitant de recourir aux emplois de ces filières.

Faute d'avoir mis en place l'évaluation professionnelle de ses agents pourtant rendu obligatoire par le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur

⁹ Source : Comptes individuels des collectivités – www.collectivites-locales.gouv.fr.

professionnelle des fonctionnaires territoriaux et renforcée par l'article 17 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, elle n'est pas en capacité de verser la part liée à l'engagement professionnel et à la manière de servir (CIA) pourtant prévue à compter de janvier 2017 par la délibération du 18 mars 2017.

2.1.3.2. La nouvelle bonification indiciaire

Les conditions d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) sont restrictives : en plus de l'exercice des fonctions y ouvrant droit, il est exigé que les fonctions confiées à l'agent soient au nombre de celles que son statut particulier lui donne vocation à exercer. Les agents non titulaires en sont exclus.

Trois NBI de 25 points sont attribuées à trois attachés territoriaux, occupant respectivement les fonctions de responsable des affaires immobilières et foncières, responsable habitat et logement et développeuse économique. Ces cadres paraissent remplir la condition liée à la technicité des missions tel que définie en annexe du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 et notamment au point 11 « *Encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière de gestion des ressources humaines, de gestion des achats et des marchés publics, de gestion financière, de gestion immobilière et foncière, de contentieux ou d'actions liées au développement...* ». Seul l'un d'entre eux encadre deux agents, les deux autres n'ont aucune fonction d'encadrement à ce jour et ne remplissent pas les conditions prévues au point 11 de l'annexe du décret précité. La collectivité motive l'attribution de ces NBI en dehors de tout cadre réglementaire par le maintien des acquis financiers suite à leur mutation.

Le directeur général des services se voit attribuer une NBI de 30 points. Seul l'un des deux directeurs généraux adjoints se voit attribuer une NBI, également de 30 points, le second aucune.

En application du 18° de l'annexe du décret n° 2001-1274, le « *directeur général des communautés de communes de 40 000 à 150 000 habitants et qui ont adopté la taxe professionnelle unique dans les conditions définies par l'article 1609 nonies C du code général des impôts* » ouvre droit à l'attribution d'une NBI non pas de 30 mais 60 points. Pour les directeurs généraux adjoints, compte tenu du classement de la communauté de communes le nombre de point attribué n'est pas de 30 mais 35.

La chambre invite la 3CO à régulariser l'attribution de la NBI.

2.1.3.3. Le supplément familial de traitement

Seuls les fonctionnaires et certains contractuels de droit public sont concernés par le supplément familial de traitement (SFT). Il est obligatoire et majore le traitement suivant le nombre d'enfants à charge. Le droit en est ouvert au titre des enfants dont l'agent assume la charge effective et permanente à raison d'un seul droit par enfant. L'obligation générale d'entretien et d'éducation ne peut être réduite à la simple notion de charge financière. Un agent versant une pension alimentaire, ne peut être regardé comme ayant la charge effective et permanente de l'enfant et ne peut donc pas percevoir le SFT à ce titre.

L'article R. 512-2 du code de la sécurité sociale précise que sont considérés comme à charge les enfants jusqu'à leurs 16 ans ou jusqu'à 20 ans lorsque leur rémunération n'excède pas 55 % du SMIC. La qualité d'allocataire peut être obtenue dès lors que la preuve du plein exercice de la charge de l'enfant a été communiquée à la caisse des allocations familiales. La caisse de sécurité sociale établit une « *attestation de paiement* » certifiant la charge effective et

permanente des enfants pris en compte pour le calcul des droits. Depuis 2004, la CAF établit cette attestation sur la base des déclarations des intéressés.

Les agents sont tenus de transmettre sans délai les justificatifs de tout changement de situation, attestation de paiement fournie par la CAF ou tout autre élément permettant la liquidation du SFT. L'ordonnateur est seul chargé d'instruire les demandes et seul responsable de la validité du calcul.

La tenue des dossiers est perfectible. Ils ne comportent pas systématiquement les justificatifs nécessaires au règlement du SFT. C'est le cas de quatre agents qui perçoivent le SFT pour un total de 16 enfants ce qui représente 18 000 € par an.

La collectivité doit mettre en place des contrôles rigoureux et préalables au versement du SFT et engager les procédures pour le remboursement des éventuels paiements indus.

2.2. L'hygiène et la sécurité

La communauté de communes du Centre-Ouest n'a mis en œuvre aucune des dispositions réglementaires qui s'impose à elle en matière d'hygiène et sécurité.

2.2.1. Le conseiller ou assistant de prévention

Le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 modifié, relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale définit à son article 4-1, les missions des assistants et conseillers de prévention.

Ces missions visent à prévenir les dangers susceptibles de compromettre la sécurité ou la santé des agents ; améliorer les méthodes et le milieu du travail en adaptant les conditions de travail en fonction de l'aptitude physique des agents ; faire progresser la connaissance des problèmes de sécurité et des techniques propres à les résoudre; veiller à l'observation des prescriptions législatives et réglementaires et à la bonne tenue du registre de santé et de sécurité au travail dans tous les services. Le rôle du conseiller prévention et le cas échéant du ou des assistants de prévention est central dans la mise en œuvre et le suivi d'une politique d'hygiène et de sécurité au sein de la collectivité. L'absence de nomination d'un conseiller ou assistant de prévention est une lacune notable qu'il conviendrait de combler sans délai.

2.2.2. Les documents obligatoires

La prévention des risques professionnels s'appuie sur la mise en place et la tenue de documents obligatoires :

- le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001 impose d'évaluer les risques à tous les postes de travail. Les résultats de cette évaluation doivent être consignés dans un document unique qui sera mis à jour chaque année ou lors de tout aménagement modifiant les conditions de travail. Le fonds national de prévention de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) peut participer au financement des démarches de prévention des

collectivités locales. La 3CO n'a pas à ce jour élaboré de document unique, ni même initié une démarche en ce sens ;

- le registre de santé et sécurité au travail (RSST), présentation des observations prévu à l'article 3-1 du décret n° 85-603, est un registre destiné à signaler toutes observations et / ou suggestions relatives à l'amélioration de la santé, de la sécurité et des conditions de travail ;
- le registre de signalement d'un danger grave et imminent rendu obligatoire par l'article 5-3 du décret n° 85-603 est un registre permettant de consigner l'exercice d'un droit de retrait vis-à-vis d'une situation de danger grave et imminent ;
- l'article R. 123-51 du code de la construction prévoit la tenue d'un registre de sécurité incendie pour chaque établissement recevant du public (ERP). Sur ce registre sont reportés les renseignements indispensables à la sécurité et notamment la liste du personnel chargé de la sécurité incendie, les diverses consignes de sécurité, les dates des contrôles et vérifications ainsi que les observations auxquelles ceux-ci ont donné lieu. Un registre doit être tenu pour chaque ERP. D'une manière générale, il a été constaté soit l'absence des registres sécurité incendie dans les bâtiments visités, soit leur mauvaise tenue.

La chambre recommande à la 3CO de mettre en place l'ensemble des documents et registres obligatoires en matière d'hygiène et de sécurité.

2.2.3. Le suivi des bâtiments et du parc de véhicules

2.2.3.1. L'équipement de lutte contre l'incendie

L'article R. 4227-29 du code du travail précise que « *le premier secours contre l'incendie est assuré par des extincteurs en nombre suffisant et maintenu en bon état de fonctionnement...* ». Les locaux occupés par les services de la communauté de communes ne sont pas équipés d'extincteurs. La communauté de communes du Centre-Ouest ne répond pas à son obligation de prendre « *les mesures nécessaires pour que tout commencement d'incendie puisse être rapidement et efficacement combattu dans l'intérêt du sauvetage des travailleurs* » fixée par l'article R. 4227-28 du code du travail.

2.2.3.2. La vérification périodique des installations électriques

L'article R. 4226-16 du code du travail dispose que « *l'employeur procède ou fait procéder, périodiquement, à la vérification des installations électriques afin de s'assurer qu'elles sont maintenues en conformité avec les règles de santé et de sécurité qui leur sont applicables* ». Les locaux occupés par la 3CO depuis 2016 n'ont jamais fait l'objet d'une vérification périodique de la conformité des installations électriques. Ce manquement à une obligation en matière de sécurité est lui aussi susceptible d'engager la responsabilité de l'exécutif.

2.2.3.3. Le suivi de la flotte de véhicules

Les articles L. 323-1, R. 323-1 et suivant du code de la route ainsi que l'arrêté du 18 juin 1991 modifié relatif à la mise en place et à l'organisation du contrôle technique périodique des véhicules dont le poids n'excède pas 3,5 tonnes définissent les conditions de mise en œuvre du contrôle technique. Le premier contrôle périodique est à faire au cours des six mois précédent

le 4^{ème} anniversaire de la 1^{ère} mise en circulation du véhicule. Le contrôle technique périodique doit être renouvelé tous les deux ans.

La flotte de véhicules de l'EPCI se compose à ce jour de trois véhicules légers, acquis en 2016, 2017 et 2019. Le calendrier des contrôles techniques n'a pas été respecté. En cas d'accident impliquant un des véhicules non à jour au regard de cette obligation, la responsabilité pénale de la collectivité, du président, voire celle du conducteur est susceptible d'être recherchée.

2.3. L'organisation de la commande publique et le suivi des opérations

En l'absence de service dédié à la commande publique, chaque direction ou service se charge de l'intégralité des procédures depuis la définition des besoins jusqu'à l'archivage des pièces. L'absence de règlement de la commande ne permet pas d'avoir un cadre commun d'organisation sécurisant les procédures. Le départ de certains cadres non remplacés, notamment du directeur des services techniques a contribué à cette perte de compétences et à la désorganisation de la commande publique. La passation et le suivi des procédures donnent lieu aux observations suivantes.

2.3.1. Les marchés dépassant le seuil réglementaire

L'article R. 2194-3 du code de la commande publique limite, sous conditions, à 50 % du montant du marché initial les modifications pouvant être apportés à un marché public. Ces dispositions ne sont pas respectées par l'intercommunalité comme en témoignent les deux exemples suivants.

2.3.1.1. Le marché de maîtrise d'œuvre du jardin de Chembényoumba

Par délibération n° 43 du 15 septembre 2019 relative à un avenant au marché de maîtrise d'œuvre du jardin de Chembényoumba, le conseil communautaire a entériné un avenant dépassant nettement ce seuil de 50 % du montant initial du marché.

Le coût de l'opération d'aménagement du jardin de Chembényoumba est passé de 150 000 € le 4 avril 2018 date de signature du marché initiale à 352 757 € le 15 septembre 2019 soit une hausse de 135 %.

L'avenant n° 1 au marché de maîtrise d'œuvre a pour conséquence de faire passer le montant du marché passé avec le groupement Esprit du lieu et BET Tema Sarl de 17 532,50 € à 43 742,34 € soit une hausse de 149,5 %.

Il y a lieu de s'interroger sur le fait de savoir pourquoi la hausse de la rémunération de maître d'œuvre est proportionnellement plus importante que celle du coût d'objectif de l'opération : 149,5 % contre 135 %.

Le montant de l'avenant du marché de maîtrise d'œuvre du jardin de Chembényoumba est près de trois fois supérieur au seuil de 50 % fixé par l'article R. 2194-3.

2.3.1.2. Le marché de maîtrise d'œuvre pour le renforcement du siège de la 3CO.

Suite à une consultation par mail du 25 mai 2017, un marché de maîtrise d'œuvre relatif au renforcement du siège de la communauté de communes a été attribué au cabinet Tropic'Archi pour un montant de 10 200 €. Le taux de rémunération du cabinet d'architecte est de 6 % pour un coût d'objectif de 170 000 €.

Le bon de commande n° 180 du 1^{er} octobre 2019 a attribué au même cabinet une rémunération complémentaire de 9 500 € pour l'extension du siège de la 3CO portant sa rémunération à 19 700 €. Cette hausse de 93 % du montant initial du marché dépasse là encore le seuil de 50 % autorisé.

2.3.2. L'archivage

Les articles R. 2184-12 et R. 2184-13 du code de la commande publique imposent des obligations de conservation des pièces des marchés. L'article R. 2184-12 dispose que *« l'acheteur conserve les candidatures et les offres ainsi que les documents relatifs à la procédure de passation pendant une période minimale de 5 ans à compter de la date de signature du marché »*. L'article R. 2184-13 prévoit que *« l'acheteur conserve les pièces constitutives du marché pendant une durée minimale de 5 ans pour les marchés de fournitures ou de services et de dix ans pour les marchés de travaux et de maîtrise d'œuvre ou de contrôle technique à compter de la fin d'exécution du marché »*.

Les carences de l'archivage ne permettent pas d'assurer cette obligation de conservation. Pour le marché de maîtrise d'œuvre relatif au renforcement du siège, la collectivité n'a pas été en capacité de fournir la liste des sept maîtres d'œuvre à qui a été adressée la lettre de consultation en date du 24 mai 2017. Le rapport d'analyse des offres n'a pu être fourni pour la consultation du 10 juillet 2017, traitant de l'attribution de la mission de coordinateur en matière de sécurité et de protection de la santé relative au siège.

S'agissant du marché d'étude du diagnostic territorial attribué à un cabinet spécialisé le 13 août 2016, l'administration communautaire n'a pas été en capacité de communiquer les offres des trois candidats ayant soumissionné.

Partageant l'analyse de la chambre sur le besoin de sécurisation et d'optimisation de ses procédures, la 3CO a adopté le 16 décembre 2021 un règlement de la commande publique. Il appartient désormais à la 3CO d'en respecter le cadre pour rendre sa politique d'achats plus sûre et plus efficiente. Une attention particulière doit être portée sur les montants des seuils réglementaires en raison de leur caractère fluctuant.

2.3.3. Les opérations d'investissement

La communauté de communes du Centre-Ouest a réalisé à ce jour peu d'opérations d'investissement.

2.3.3.1. La construction d'une cuisine centrale intercommunale

Par délibération n° 2 du 28 janvier 2017, le conseil communautaire a validé le principe de construire une cuisine centrale intercommunale, autoriser son président à rechercher son

financement et son implantation, sous réserve de les obtenir, de lancer la consultation des entreprises (maîtrise d'œuvre, assistance à maîtrise d'œuvre, architecte, diverses études, travaux, etc.). Il a été habilité à signer tout acte relatif aux différents marchés afférents au projet. Il s'agit d'un blanc-seing donné à l'exécutif sans contrôle régulier de l'assemblée délibérante sur un projet portant sur un volume de repas estimé à 10 000 repas par jour pour une estimation sommaire de 15 M€ susceptible d'avoir une incidence forte sur les finances de l'intercommunalité.

La délibération n° 47 du 15 septembre 2019, approuve un partenariat avec le rectorat de Mayotte, qui prévoit la mise à disposition d'un terrain pour la construction d'une cuisine centrale pour les élèves de l'enseignement du 1^{er} degré à côté de celle destinée aux élèves du 2^{ème} degré et de participer aux financements de l'équipement communautaire. Depuis 2017, les projets n'ont pas été réalisés.

Les comptes de la collectivité ne font apparaître ce projet que de manière marginale. Le compte administratif 2019 à l'opération n° 5 « restauration scolaire » fait état d'un réalisé de 7 900 € pour frais d'études. Pour l'exercice 2018, l'enveloppe de 25 000 € budgétisée n'a pas été consommée. Le budget 2019 ne fait état d'aucune dépense. Le budget primitif 2020 ouvre une enveloppe de 25 000 €. Ceci est à mettre en parallèle avec l'enveloppe de 15 M€ que coûterait la réalisation de l'équipement. Aucun marché public ne semble avoir été lancé, en dehors des études de 2017, pour l'avancement de ce projet. Le pilotage n'est pas au niveau de l'ampleur du projet, il est un frein à la mise en œuvre de cette politique publique.

La chambre attire l'attention de la communauté de communes sur sa capacité à porter financièrement un tel projet tant pour ce qui concerne l'investissement que le fonctionnement à venir.

L'article L. 1611-9 du CGCT prévoit que « *pour toute opération exceptionnelle d'investissement ..., l'exécutif ... présente à son assemblée délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement* ». L'article D. 1611-35 du même code précise que « *... Cette étude est jointe à la présentation du projet d'opération exceptionnelle d'investissement à l'assemblée délibérante... L'étude d'impact pluriannuel sur les dépenses de fonctionnement est obligatoire pour tout projet d'opération d'investissement* » supérieur à un certain seuil. Le 4^o du 2^{ème} alinéa du même article prévoit que « *pour les communes et établissement de coopération dont la population est comprise entre 50 000 et 400 000 habitants, le seuil est fixé à 50 % des recettes réelles de fonctionnement ou à 50 millions d'euros* ». Pour rappel, le montant des recettes réelles de fonctionnement inscrites au budget primitif 2020 est de 6 720 373 € soit un montant représentant moins de 50 % du coût estimé de l'opération à un montant d'au moins 15 M€. La chambre invite l'EPCI avant toute prise de décision sur cet investissement à réaliser cette étude d'impact pluriannuel.

2.3.3.2. L'extension du siège

Le siège de la communauté de communes se situe dans le quartier Lazaré dans le village de Mroalé de la commune de Tsingoni sur une partie du site des services techniques de la ville. La commune a installé en 2016 un bâtiment modulaire équipé en réseau téléphonique, informatique et climatisé pour y accueillir les services administratifs de la communauté de communes.

Le 26 décembre 2018, une convention est intervenue entre les deux collectivités pour définir les conditions de mise à disposition de l'équipement moyennant une redevance

mensuelle fixée à 1 000 €. La convention ne prévoit aucune clause de révision de la redevance. Jusqu'à cette date, la mise à disposition se faisait en dehors de tout cadre juridique.

La communauté de communes, anticipant la montée en charge progressive des compétences transférées, a lancé le 24 mai 2017, une consultation pour une mission de maîtrise d'œuvre relative au renforcement de son siège. Le projet d'extension a été initié avant que la 3CO ne se soit assurée de la maîtrise du foncier. En effet, ce n'est que par les délibérations n° 23 du 3 juin 2017 et n° 42 du 2 septembre 2017 qu'elle a sollicité la cession à titre gratuit des parcelles AY 101 et 15 terrains d'assiette du bâtiment modulaire occupé par ses services administratifs.

L'EPCI ne disposait au préalable d'aucune autorisation formelle même provisoire du département. Le 14 août 2017, une attestation signée du directeur des affaires foncières et du patrimoine du département autorise la communauté de communes à déposer un permis de construire.

Le coût du projet a été estimé à 450 000 € par le maître d'œuvre. Un avis d'appel à concurrence pour les travaux de construction a été envoyé le 3 mai 2018. Les crédits nécessaires à la réalisation de cet investissement ont été inscrits à l'opération n° 3 « *Extension du siège* » des budgets 2017 à 2020 pour un montant total en dépenses de 443 805, 46 € et en recettes de 151 910 €.

Le département ayant fait état de sa volonté d'utiliser ces parcelles pour construire un bâtiment accueillant les archives départementales, la 3CO, faute d'avoir sécurisé sa maîtrise foncière préalablement à l'engagement de dépenses, se retrouve en difficulté en devant envisager de construire son siège sur un nouveau site.

Elle envisage également par délibération du 28 août 2020 de louer de manière transitoire des locaux pour accueillir le siège de la 3CO pour un coût mensuel de 7 000 €.

La 3CO a engagé près de 444 000 € de dépenses auxquels s'ajoutent les subventions encaissées pour un montant estimé de 152 000 € susceptibles de devoir être remboursées, conformément aux stipulations des différentes conventions d'attribution en cas de non-respect de leur usage.

La chambre invite la 3CO à informer sans délai les services de l'État du transfert du siège et de prévoir les sommes nécessaires au remboursement des subventions devant être remboursées.

3. LA SITUATION FINANCIÈRE

3.1. La fiabilité des comptes

Faute d'une direction des finances organisée, la collectivité n'est pas en capacité de produire des comptes fiables et sincères.

3.1.1. La gestion budgétaire et comptable

3.1.1.1. La maquette budgétaire

L'instruction budgétaire et comptable M14 s'applique aux communes et aux établissements publics administratifs communaux et intercommunaux à caractère administratif. Elle définit notamment les maquettes budgétaires applicables pour le budget primitif et le compte administratif. L'utilisation des maquettes budgétaires contribue à la bonne information des élus constituant une aide à la décision. Pour la population, elle est un élément de son droit à l'information et à la transparence. Les non-conformités constatées sont susceptibles de peser sur la légalité du budget primitif ou du compte administratif.

L'examen de la maquette budgétaire du budget primitif pour l'exercice 2020 appelle des remarques qui pourraient être faites sur les maquettes des budgets primitifs et comptes administratifs des exercices antérieurs.

La vue A3 Amortissement – Méthodes utilisées : les durées d'amortissement mentionnées sont non conformes aux délibérations n° 4 de janvier 2018 et des 23 et 24 juin 2018 fixant les durées d'amortissement. Sur la base de ces délibérations les durées d'amortissement sont pour le matériel informatique : trois ans et non pas deux, pour le mobilier cinq ans et non pas 10.

Les vues A10.1 Variation du patrimoine – entrées et A10.2 Variation du patrimoine - sorties sont manquantes.

La vue B3 Emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale n'est pas complétée. Elle ne fait pas mention de la taxe GEMAPI inscrite en recettes de fonctionnement pour 500 200 € à l'article 7346, ni des dépenses correspondantes aux opérations 39 « études GEMAPI et eaux (EP, EPI, EU, ANC) » et 58 « mission accompagnement GEMAPI » pour un total de 190 000 €.

La vue C1 « État du personnel » ne prend pas en compte l'intégralité des postes créés. L'état du personnel mentionne deux emplois permanents à temps non complet qui ne figurent dans aucune délibération de création de poste. Le nombre d'emplois pourvus mentionnés, à savoir 11, diffère de celui figurant dans l'onglet 2020 du fichier Excel intitulé « fichier des agents de la collectivité » qui lui fait état de 12 agents titulaires et contractuels et d'un PEC.

La vue C2 Liste des organismes dans lesquelles a été pris un engagement ne mentionne par l'office de tourisme pour lequel a été versée une subvention représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

La vue C3 Liste des organismes de regroupements auxquels adhère la commune ou l'établissement ne mentionne ni le SIDEVAM 976 ni le montant du financement correspondant.

Pour le compte administratif 2019, la vue B1.7 Liste des concours à des tiers en nature ou en subventions est vierge alors que la somme de 80 000 € apparaît à l'article 6574 « Subvention de fonctionnement aux associations ».

Toujours pour le compte administratif 2020, la vue C3.6 Autres éléments d'informations – identification des flux croisés aurait pu, si elle avait été complétée, fournir des informations intéressantes sur les relations financières entre la 3CO et ses communes membres.

Il appartient à la 3CO de renseigner avec davantage de rigueur les maquettes budgétaires ainsi que les annexes prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14 afin d'améliorer la qualité de l'information comptable et budgétaire.

3.1.1.2. L'analyse prospective

Bien qu'aucune disposition réglementaire ne l'impose, l'élaboration d'une prospective budgétaire à l'échelle d'un mandat ou pour le moins sur trois ou quatre ans permet d'anticiper et d'avoir une visibilité pluriannuelle sur les besoins et ressources en matière financière. Il s'agit d'un outil de pilotage et d'aide à la décision.

À défaut, la collectivité peut difficilement respecter ses obligations pour son rapport annuel d'orientation budgétaire dont le contenu doit indubitablement comporter des éléments de prospectives budgétaires.

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI), document de programmation résultant du programme politique et destiné à faciliter la programmation physico-financière, n'existait pas. Il est supposé recouvrir l'ensemble des projets d'investissement, décliner les financements nécessaires à leur réalisation et apporter une vision stratégique en cohérence avec la prospective budgétaire. À ce titre, il doit être révisé régulièrement.

Bien qu'il n'y ait aucune obligation réglementaire, mais partageant l'analyse de la chambre, le conseil communautaire de la 3CO a adopté le 30 septembre 2021 un plan pluriannuel d'investissement de 84,4 M€ pour la période 2022-2026. La chambre invite la 3CO à en assurer un suivi régulier de son exécution et de sa soutenabilité au regard de sa prospective budgétaire.

Le conseil communautaire du 16 décembre 2021 a expressément autorisé son président à engager et mandater des dépenses d'investissement à hauteur de 20 % du montant des crédits ouverts en 2021 en identifiant de manière précise les opérations. La chambre approuve cette démarche conforme aux dispositions de l'article L. 1612-1 du CGCT.

3.1.2. La présentation des comptes

En raison de manquements à diverses obligations réglementaires, les comptes de la collectivité peuvent être qualifiés d'insincères.

3.1.2.1. Les restes à recouvrer

L'état des restes à recouvrer émis par le comptable public en date du 24 avril 2020 pour un montant total de 2 100 462,76 € retrace les titres de recettes émis par la collectivité et non encore encaissés. Ce document appelle de la part de la chambre un certain nombre de remarques.

Deux titres de recettes ont été émis à l'encontre de la commune de Sada, le 1^{er} août 2018 pour 774 700 € et le 21 mai 2019 pour le même montant soit un total de 1 549 400 € correspondant aux attributions de compensation dues au titre des années 2018 et 2019, attributions de compensation non encaissées à ce jour.

Il en va de même pour le titre n° 29-2018 émis le 26 novembre 2018 pour un montant de 1 549,75 € correspondant à un remboursement pour une rémunération indument versée à un agent de la collectivité ou bien le titre n° 19-2019 émis le 11 juin 2019 pour un montant de 12 589,76 € correspondant à une facture d'avoir d'un prestataire de services.

Les titres de recettes n° 40 et 44 -2019 ont été émis le 15 octobre 2019 pour un montant total de 220 736,25 €. Ils correspondent à une part de la DGF 2019. Les services préfectoraux ont indiqué que l'intégralité de la DGF 2019 avait été versée à la 3CO au 31 décembre 2019.

Il en va de même pour le titre de recettes n° 38 de l'exercice 2019 émis le 12 septembre 2019 pour un montant de 316 187 € et qui correspondrait à un reliquat de l'allocation compensatrice à la taxe d'habitation, la totalité des allocations compensatrices pour l'année 2018 ayant été versée au 31 décembre 2018.

Au total, l'établissement public de coopération intercommunale a émis à tort un total de 536 923,73 € de titres de recettes sur l'exercice 2019. Ce montant représente environ 12 % de l'excédent de fonctionnement constaté au compte de gestion 2019 pesant ainsi fortement sur la sincérité des résultats.

Suite à l'invitation de la chambre, le conseil communautaire a voté l'annulation des titres d'un montant de 536 923,73 € émis à tort. Afin d'éviter que de telles difficultés ne se reproduisent, la mise en place d'un suivi régulier du recouvrement des titres de recettes avec le comptable public faciliterait l'apurement des créances irrécouvrables au fur et à mesure de leur constatation.

3.1.2.2. La tenue des amortissements

L'amortissement est une technique comptable qui permet, chaque année, de constater forfaitairement la dépréciation des immobilisations et de dégager les ressources pour pouvoir les renouveler régulièrement. Ce procédé comptable permet d'étaler dans le temps la charge consécutive au remplacement des immobilisations. L'amortissement contribue à la sincérité du bilan et du compte de résultat. Selon l'instruction budgétaire et comptable M 14 applicable au budget de la 3CO, l'amortissement est mis en œuvre l'année N+1.

En application de l'article L. 2321-2 27 du CGCT, l'amortissement des immobilisations constitue une dépense obligatoire pour les groupements de communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants. Cette disposition est donc applicable à la 3CO. L'article R. 2321-1 du même code fixe une liste non exhaustive de catégories de biens amortissables. L'assemblée délibérante est libre d'étendre l'amortissement à d'autres catégories de biens.

Le comité syndical a délibéré à trois reprises pour fixer les durées d'amortissement de ses immobilisations (délibération n° 4 du 21 janvier 2018, n° 23 du 24 juin 2018 et n° 96 du 28 août 2020). L'intercommunalité aurait dû délibérer dès l'année 2016 pour fixer la durée de ses amortissements, ainsi les états d'entrée d'immobilisations annexés aux comptes administratifs 2016 et 2017 ne s'appuient sur aucune délibération pour justifier des durées d'amortissement.

Même en tenant compte du décalage d'un an à partir duquel l'amortissement est pratiqué, la 3CO aurait dû inscrire les crédits nécessaires aux biens acquis en 2016 au budget 2017. Ce n'est qu'à partir de l'exercice 2018 où la collectivité a inscrit des crédits pour dotations aux amortissements pour 6 043,65 €, 2019 pour 60 016,14 € et 2020 pour 222 040,55 €. Pour autant, les états incomplets annexés aux budgets primitifs et comptes administratifs ne justifient pas du bien-fondé des crédits ouverts. Ils ne mentionnent que les valeurs d'acquisition (coût historique) sans mentionner le montant à amortir pour l'année considérée.

La 3CO devrait compléter et corriger les erreurs de son annexe A3 – Amortissement – méthode utilisée en listant l'intégralité des catégories des biens amortis tels que spécifiés dans ses deux délibérations de 2018 et rectifier les durées d'amortissement erronés.

Les délibérations de 2018 et 2020 fixant les durées d'amortissement pourraient être utilement modifiées pour fixer, en application du dernier alinéa de l'article R. 2321-1, un seuil unitaire en deçà duquel les immobilisations de faible valeur ou dont la consommation est très rapide s'amortissent sur un an.

L'EPCI a inscrit à son budget 2020 pour accompagner les investissements communaux une enveloppe de 1 729 980 € sous forme de subventions d'équipements versées (fonds de concours). Cette délibération en application de l'article L. 2321-2-28 du CGCT aurait dû définir la durée de l'amortissement des subventions qui vont être versées.

Les subventions et fonds d'investissement reçus servant à financer un équipement devant être amorti, sont qualifiés de fonds et de subventions transférables. Leur reprise au compte de résultat permet d'atténuer la charge de la dotation aux amortissements des biens acquis ou réalisés et, in fine, de solder les comptes de subventions au bilan. La collectivité ayant perçu des subventions entrant dans cette catégorie devra veiller à leur bon traitement comptable et budgétaire.

La mauvaise tenue des amortissements nuit à la sincérité du bilan et du compte de résultat.

La chambre recommande à la 3CO d'améliorer le suivi de ses immobilisations et des opérations d'amortissements conformément aux dispositions de la l'instruction budgétaire et comptable M14 afin de refléter plus fidèlement la valeur de son patrimoine. Dans ce cadre, il appartient à la 3CO de procéder à la régularisation des opérations mentionnées.

3.1.2.3. Les restes à réaliser

Conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT, le montant des restes à réaliser, en section d'investissement comme en section de fonctionnement est déterminé à partir de la comptabilité d'engagement dont la tenue est rendue obligatoire par l'article L. 2342-2 du même code. La tenue des restes à réaliser par la communauté de communes du Centre-Ouest demeure perfectible et affecte la sincérité des résultats de l'exercice.

Ainsi, l'état des restes à réaliser en dépenses d'investissement pour l'exercice 2017 corrigé et visé par le comptable public diffère pour ce qui concerne les dépenses d'investissement du montant inscrit au compte administratif 2017 et repris au budget primitif 2018. Le montant corrigé par le comptable public est de 1 131 722 € au lieu de 1 170 311 €, la différence étant de 38 588 €.

Le manque de fiabilité de la comptabilité d'engagement nuit à l'exactitude des restes à réaliser en dépenses.

Le montant en dépenses d'investissement, l'état des restes à réaliser pour l'exercice 2019 est de 105 519,14 €. Le montant des justificatifs produits par la collectivité s'élève à 170 125 €, soit une différence de 64 606 €.

La pratique de la collectivité en matière de recettes d'investissement conduit à ce que le volume des restes à réaliser en recettes soit supérieur à celui des restes à réaliser en dépenses. Ceci ne serait pas en soi irrégulier s'il y avait une corrélation étroite pour chacune des opérations entre les travaux ou études inscrits en dépenses et les subventions à recevoir inscrites en recettes.

Ainsi, pour un certain nombre d'opérations, des subventions ont été inscrites en restes à réaliser au titre de l'exercice 2019 alors qu'aucune dépense n'a été réalisée en 2019 voire sur

les exercices antérieurs pour la même opération et qu'aucun reste à réaliser en dépenses n'a été constaté.

C'est le cas pour les opérations suivantes :

- opération 21 Aménagement baie de Soulou pour 32 648 € ;
- opération 23 Création des pépinières pour 40 000 € ;
- opération 49 Etude faisabilité littoral 3CO pour 35 000 € ;
- opération 19 (sans nom) pour 56 000 €.

Pour d'autres opérations, le montant cumulé des dépenses augmenté des restes à réaliser en dépenses est inférieur au montant cumulé des recettes encaissées augmenté des restes à réaliser en recettes. Il y aurait pour ces opérations plus de subventions que de dépenses.

C'est le cas pour ces opérations pour lesquels les montants suivants sont à minorer des restes à réaliser en recettes :

- opération 14 Elaboration du PLUI pour 22 50 € ;
- opération 17 Aires récréatives Sada-Tsingoni pour 152 120 € ;
- opération 18 Place publique Chiconi pour 73 835 € ;
- opération 24 Acquisition mobiliers pédagogiques pour 4 926 € ;
- opération 25 Atlas de la biodiversité intercommunale pour 80 000 € ;
- opération 29 Je découvre mon patrimoine pour 10 237 € ;
- opération 30 Aménagement proximité M'Tsangamouji pour 332 979 € ;
- opération 33 Aménagement M'Tsangamouji – Chembenyouba pour 1 365 € ;
- opération 37 FRAFU Ouangani – Kahani pour 28 540 € ;
- opération 50 Plan climat air énergie territorial pour 25 275 €.

Ainsi quand bien même l'opération serait subventionnée à 100 %, ce qui n'est pas nécessairement le cas, le montant total des sommes inscrites irrégulièrement en restes à réaliser 2019 s'élève à 895 431 €.

Le montant des restes à réaliser en recettes pour l'exercice 2019 est donc de 165 324 € au lieu de 1 060 756 € constaté au compte administratif 2019.

Tableau n° 1 : Correction restes à réaliser section investissement 2019

	CA 2019	CRC	Ecart
<i>Dépenses</i>	105 519,14 €	170 125,64 €	64 606,50 €
<i>Recettes</i>	1 060 756,93 €	165 324,99 €	-895 431,94 €
<i>Solde</i>	955 237,79 €	-4 800,65 €	-960 038,44 €

Source : CRC d'après CA 2019 et justificatifs fournis par 3CO.

La chambre recommande à la 3CO de mettre en place une comptabilité d'engagement conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14.

3.1.2.4. Le budget 2020

Le budget primitif 2020, dernier document budgétaire dont disposait la chambre lorsqu'elle a arrêté ses observations provisoires, a été voté en équilibre apparent en section de fonctionnement à hauteur de 11,3 M€ et en section d'investissement à hauteur de 8,1 M€.

Au regard des insincérités ou irrégularités susmentionnées, le budget primitif pour l'exercice 2020 de la communauté de communes présentait en réalité un déficit global de 1,8 M€, qui, s'il avait été décelé, aurait pu conduire le préfet à saisir la chambre en application de l'article L. 1612-5 du CGCT.

Les principales anomalies portaient sur les points suivants :

- en section de fonctionnement, non prise en compte de l'apurement des titres émis à tort pour 536 923 € et majoration à tort du produit attendu au titre de la taxe de gestion des milieux aquatiques pour un montant de 310 200 € ;
- en section d'investissement, restes à réaliser en dépenses et en recettes respectivement minorés à tort de 64 606 € et majorés à tort de 895 431 €.

3.1.3. La gestion des attributions de compensation

Le IV de l'article 1609 *nonies* C du CGI prévoit la création entre l'EPCI et ses communes membres d'une commission chargée d'évaluer le montant des charges transférées (CLECT). Elle détermine les conséquences financières entre communes et intercommunalité. Cette évaluation est un préalable nécessaire à la fixation du montant de l'attribution de compensation (AC) entre une commune et son EPCI.

L'attribution est égale aux produits de fiscalité transférée perçus par la commune l'année précédant celle du transfert des produits diminués du coût net des charges transférées.

La CLECT a été instituée par la délibération du 19 mars 2016. Elle a produit deux rapports, le premier le 29 septembre 2016, approuvé par délibérations du conseil communautaire du 4 octobre 2017 et du 16 janvier 2020, le second n'a pas encore fait l'objet d'approbation.

Le montant des attributions de compensation a fait l'objet des délibérations suivantes : 9 avril 2016 pour 4 943 191 € ; 28 janvier 2017 pour 3 501 295, 75 € ; 14 avril 2018 pour 3 361 040 € et 23 mai 2020 pour 2 551 020 €. Il a été quasiment divisé par deux entre 2016 et 2020.

En toute logique, les AC auraient dû évoluer inversement au fur et à mesure des transferts de compétences et des nouvelles charges induites pour la 3CO. Cela n'a pas été le cas, faute de transfert effectif de compétences.

Sauf pour la compétence collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés, aucun transfert de compétences précédemment exercées par les communes vers l'intercommunalité n'a eu lieu justifiant une évolution à la hausse des AC.

La baisse régulière de la contribution demandée par le SIDEVAM 976 a pu justifier une évolution à la baisse des AC¹⁰. À cet égard, en 2020, le montant des AC demandées aux

¹⁰ En application du 1° bis du V de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts.

communes est strictement égal à la participation estimée à verser par la 3CO au SIDEVAM 976¹¹.

Le second constat est celui de l'écart, parfois important entre le montant des AC votées et celui des AC réellement titrées voire encaissées sur l'exercice.

Ainsi, en 2016, la somme de 1 441 895 € n'a pas fait l'objet de titres de recettes en contradiction avec les dispositions de la délibération du 9 avril 2016.

En 2017, malgré la délibération du 28 janvier 2017 fixant à 3 501 296 €, le montant des AC pour l'exercice, aucun titre de recettes n'a été émis.

Sur la base de l'état des restes à recouvrer produit par le comptable public¹², il apparaît que les deux titres émis par l'intercommunalité pour les AC 2018 et 2019 pour un montant total de 1 549 400 € n'ont jamais été acquittés par la commune de Sada.

L'EPCI n'a effectué aucune démarche auprès du comptable public pour tenter de recouvrer ces sommes.

La ville de Sada n'a donc, à l'exception de l'année 2016 pour un montant de 713 392 €, jamais versé d'AC pour compenser ses transferts de charges.

La chambre rappelle que l'AC constitue une dépense obligatoire dont doivent s'acquitter les communes membres.

3.2. La situation financière

Les comptes administratifs et de gestion font apparaître une situation budgétaire confortable. Ce point est à relativiser en raison d'un manque de fiabilité et de sincérité des comptes.

3.2.1. Les résultats de gestion et la capacité d'autofinancement

Sur la base des comptes de gestion pour la période 2016 à 2019¹³, la situation financière de l'EPCI apparaît très confortable nonobstant l'exercice 2017 en raison d'une intercommunalité débutante.

Ainsi, les résultats de l'exercice sont positifs et croissants, sauf sur 2017, passant ainsi de 1,28 M€ en 2016 à 5,71 M€ fin 2019.

Les produits de gestion augmentent, toujours à l'exception de l'année 2017, plus rapidement que les charges de gestion. En 2019, ils sont de 8,37 M€ et représentent 224 % des charges de gestion qui s'élèvent à 3,74 M€.

¹¹ Estimation faite sur la base des informations connues début 2020. Le montant finalement appelé par le SIDEVAM 976 en difficulté financière sera supérieur de 550 220 €.

¹² Titres n° 12-2018 et n° 11-2019 pour un montant unitaire de 774 700 €.

¹³ Les comptes de gestion 2020 n'étaient pas disponibles lorsque la chambre a arrêté ses observations provisoires.

Tableau n° 2 : Evolution des charges et des produits de gestion

	2016	2017	2018	2019
<i>Produits de gestion</i>	5 902 699 €	2 269 359 €	5 149 600 €	8 374 721 €
<i>Charges de gestion</i>	4 591 535 €	3 286 916 €	3 466 065 €	3 744 044 €
<i>Solde</i>	1 311 164 €	-1 017 557 €	1 683 535 €	4 630 677 €

Source : CRC d'après comptes de gestion

Le volume particulièrement important de produits de gestion constaté en 2019, à savoir 8,37 M€ est en hausse de 62 % par rapport à l'exercice 2018. Cette hausse des produits s'explique par trois facteurs principaux.

Le premier est la prise en compte pour un montant de 858 555 € à partir de cet exercice de la compensation de la baisse de 60 % des valeurs locatives affectant les bases d'imposition de la taxe d'habitation et des taxes foncières bâtie et non bâtie dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

La seconde explication porte sur la double comptabilisation d'une partie de la DGF 2019 et des allocations de compensation de la taxe d'habitation. Ces titres de recettes, ayant été émis sur l'exercice 2019 pour un montant total de 536 923 €, devraient logiquement être annulés sur un exercice à venir. Ils correspondront à ce moment à une dépense de fonctionnement du même montant.

Troisièmement, l'encaissement de la taxe GEMAPI pour un montant annuel de 500 200 € à compter de l'exercice 2019 accentue artificiellement le niveau des produits de gestion.

Le montant appelé pour 2019 aurait dû se limiter, en application du 2^{ème} alinéa du II de l'article 1530 bis du code général des impôts qui prévoit que « ...le produit voté est au plus égal au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence ... », au montant prévisionnel de 160 000 € inscrit à l'opération n° 039 « Étude GEMAPI et eaux » du budget 2019. Le montant inscrit aurait même pu être nul en l'absence de dépenses liées à la compétence GEMAPI constatée dans le compte administratif 2019.

De fait, le montant des produits de gestion 2019 pourrait être minoré de 1 037 123 € (536 923 € + 500 200 €), ce qui ramènerait le solde de gestion à 3 593 553 €.

Pour autant, ce solde resterait important et correspondrait à un an de charges de gestion.

L'absence d'endettement fait que la capacité d'autofinancement (CAF) de la collectivité est elle aussi élevée. Elle est de 4 643 267 € en 2019.

Le financement des dépenses d'investissement ne requiert donc pas le recours à l'emprunt.

Ceci est d'autant plus vrai que les recettes réelles d'investissement sont parfois supérieures aux dépenses réelles d'investissement. En 2019, les recettes réelles d'investissement dépassent les dépenses réelles d'investissement de 1 062 735 €.

Tableau n° 3 : Comparatif dépenses réelles d'investissement / recettes réelles d'investissement (en €)

	2016	2017	2018	2019
DRI	25 440	110 935	201 538	840 913
RRI	0	155 836	84 641	1 903 648
Solde	-25 440	44 901	-116 897	1 062 735

Source : CRC d'après les comptes administratifs

3.2.2. Le produit fiscal

La 3CO a connu une évolution dynamique de son produit fiscal de 2016 à 2020, celui-ci passant de 722 954 € à 2 389 982 €. Cette hausse de produit s'explique par une hausse des taux d'imposition et un dynamisme des bases d'imposition.

3.2.2.1. L'évolution des taux d'imposition

En 2016, première année de son existence, la 3CO a voté des taux relativement faibles : 1,75 % pour la taxe d'habitation, 1,57 % pour la taxe sur le foncier bâti, 4,39 % pour la taxe sur le foncier non bâti et 20 % pour la contribution foncière des entreprises, taux reconduits en 2017 par l'assemblée délibérante.

Le budget primitif 2017 ayant été voté en déficit, la chambre régionale des comptes dans son avis budgétaire du 28 juillet 2017 avait, afin d'équilibrer le budget, préconisé de porter le taux de la taxe d'habitation à 4,29 % celui de la taxe sur le foncier bâti à 4,06 %, les autres taux restants inchangés. Le produit fiscal attendu a été ainsi plus que doublé, passant de 722 954 € à 1 500 732 €.

Ces taux ayant été conservés jusqu'à ce jour, ils ont contribué à assurer un produit fiscal important. Si les taux de 2016 avaient été conservés, le produit fiscal attendu pour l'année 2020 n'aurait été que de 1 822 699 € au lieu de 2 384 982 €, soit près d'un tiers moindre.

En 2019, il est artificiellement gonflé par l'intégration irrégulière du produit de la taxe GEMAPI à hauteur de 500 200 €. Les services de la communauté de communes, conscients de cette erreur d'imputation au compte 73111 « taxes foncières et d'habitation » au lieu du compte 7346 « taxe pour la gestion des milieux aquatiques », ont indiqué qu'ils veilleraient à ne pas la renouveler en 2020.

3.2.2.2. L'évolution des bases d'imposition et des allocations compensatrices

Les bases d'imposition ont fortement varié durant la période sous revue en fonction de deux évolutions contradictoires.

Dans le cadre de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, les bases d'impositions ont baissé de 60 % à partir de l'exercice 2018.

A contrario, le travail de recensement de ces bases entrepris par des communes membres ont permis un accroissement important des bases d'imposition de l'EPCI. Elles passent ainsi de 16,9 M€ en 2019 à 25,7 M€ en 2020.

Même si les bases n'ont pas retrouvé leur niveau d'avant la réforme qui était de 31,3 M€ en 2016, en revenant à un montant de 25,7M€, elles tirent nettement vers le haut les recettes fiscales de la collectivité.

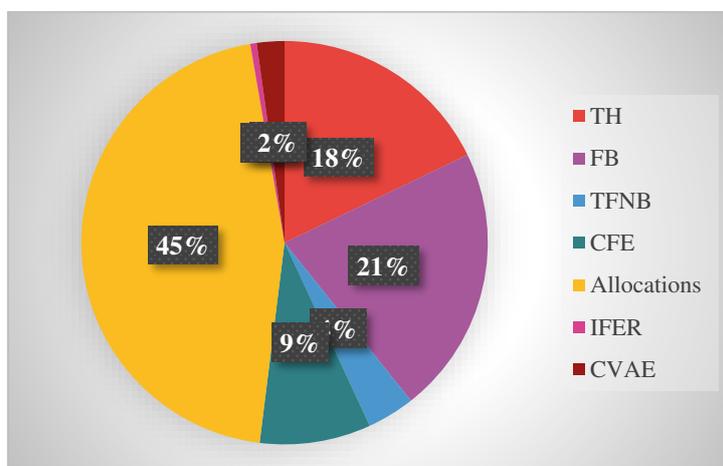
La 3CO pourrait poursuivre le travail effectué par les communes de son territoire en mettant en place un observatoire fiscal. Cette disposition irait d'ailleurs dans le sens de l'action F2 « mettre en place un plan de développement des ressources communales » du projet de territoire et restée à ce jour lettre morte.

Dans le cadre de la loi dite « égalité outre-mer », l'EPCI a perçu à partir de 2019 des allocations compensatrices pour la perte de produit lié à la baisse des bases de taxe d'habitation et de taxe sur le foncier bâti. Cette compensation a été de 858 555 € en 2019 et 1 026 305 € en 2020. Le total des allocations compensatrices pèse en 2020 pour 45 % du total du produit fiscal.

3.2.2.3. L'autonomie fiscale

Le constat de la perte progressive de l'autonomie fiscale de l'EPCI peut être fait. Une conséquence directe de la mise en œuvre de la loi « Egalité outre-mer » est que le poids des allocations compensatrices qui était en 2016 de 1 % du total du produit fiscal passe en 2020 à 45 %. Le poids des taxes d'habitation et foncières était de 80 % du total du produit fiscal, il n'est plus que de 43 % en 2020.

Graphique n° 1 : Répartition du produit fiscal en 2020



Source : CRC d'après l'état fiscal 1259 de 2020

Ce mouvement devrait s'accroître avec l'achèvement de la réforme de la taxe d'habitation représentant 18 % du produit fiscal 2020. Le seul produit des taxes foncières ne pèserait plus que 25 % avec une liberté des taux encadrés sachant que la collectivité ne dispose d'aucune marge de manœuvre sur les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Cette autonomie pourrait être retrouvée et confortée dans le cadre d'une politique fiscale élargie.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) régie par l'article 1609 du code général des impôts pourrait être mise en œuvre pour couvrir toute ou partie des dépenses liées à la compétence déchets. Cette compétence transférée au SIDEVAM 976, la 3CO acquitte une

participation annuelle initialement prévue à hauteur de 2 551 020 € pour l'exercice puis augmentée de 550 220 € au cours de l'exercice budgétaire 2020 pour faire face aux difficultés financières du SIDEVAM 976.

La mise en œuvre de la TEOM en lieu et place de celle perçue par le SIDEVAM 976 permettrait également à l'instar de la démarche entreprise par la communauté de communes de Petite Terre, d'améliorer le coefficient d'intégration fiscal et d'agir positivement sur le niveau de dotation global de fonctionnement perçu.

L'article L. 331-2 du code de l'urbanisme dispose que « *la part communale ou intercommunale de la taxe d'aménagement est instituée ...4° par délibération de l'organe délibérant dans les autres établissements de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme en lieu et place des communes qu'il regroupe ...* ». Les communes membres doivent donner leur accord à ce transfert à la majorité qualifiée prévue à l'article L. 5211-5 du CGCT. Le produit de la taxe contribuerait au financement des investissements.

Dans le cadre de sa compétence GEMAPI, la 3CO a inscrit dans son budget à compter de l'année 2018 une enveloppe de 500 200 € pour couvrir le coût de cette compétence.

Pour autant, dans la limite du plafond de 40 € par habitant fixée au II de l'article 1530 bis, elle peut mobiliser une recette annuelle allant jusqu'à 2 M€ dans la limite des dépenses de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de cette compétence.

Malgré la perte d'autonomie fiscale liée à la mise en œuvre de la loi « égalité outre-mer » et la réforme de la taxe d'habitation, la communauté de communes conserve de réelles marges de manœuvre pour la mise en œuvre de ces compétences.

3.2.3. Le taux d'exécution budgétaire

La gestion budgétaire de la 3CO se caractérise par un taux de réalisation faible et un niveau de restes à réaliser en investissement important.

En dépenses de fonctionnement, il n'est que de 79 % en 2019 et il n'a jamais dépassé les 91 %. Pour les recettes de fonctionnement, le taux est de 83 % en 2017 et 86 % en 2018. L'année 2019, en raison de la double comptabilisation de la DGF et d'une partie des allocations compensatrices, ne peut être considérée comme représentative.

Les niveaux de réalisation en dépenses et en recettes en fonctionnement sont similaires. Ces imprécisions dans la préparation budgétaire tendent à se compenser et n'ont pas de conséquences sur l'équilibre du compte administratif. En revanche, elles interrogent sur la sincérité des inscriptions budgétaires.

En section d'investissement, les taux de réalisation sont encore plus faibles. En dépenses d'investissement, le meilleur taux, celui de l'année 2019 n'est que de 16 %. Il est inférieur à 10 % pour les autres années. En recettes d'investissement, si le taux de l'année 2019 atteint 64 %, il ne dépasse jamais les 20 % les autres années.

Le montant des restes à réaliser en dépenses d'investissement est particulièrement important. Il représente 96 % des dépenses réelles d'investissement en 2017, 81 % en 2018 démontrant ainsi la difficulté que l'EPCI rencontre à réaliser ces projets.

En 2019, les restes à réaliser ne représentent plus que de 2 % des dépenses inscrites pouvant faire penser à une maîtrise de l'exécution budgétaire. Il n'en est rien puisqu'en ajoutant les 16 % de réalisation des dépenses d'investissement, il est patent de constater que 82 % des crédits ouverts n'ont pas été utilisés.

La qualité de la préparation et de l'exécution budgétaires est donc perfectible.

RÉPONSE

ENREGISTRÉ AU GREFFE

le 23 février 2022
N° 22-037

C.R.C. La Réunion - Mayotte

Le 22 février 2022

**Le président
De la 3CO**

A

**Monsieur Nicolas Péhau
Président de la Chambre
Régionale des Comptes
De Mayotte**

Vos Réf : 2022 – 048

Monsieur le président,

Nous avons bien reçu le rapport d'observations définitives que votre juridiction a arrêté concernant la gestion de la Communauté de Communes du Centre-Ouest (3CO) pour les exercices 2016 et suivants.

L'analyse que fait la Chambre de la gestion de l'établissement public de coopération intercommunale entre 2016 et 2020 correspond au constat que nous avons fait en matière de ressources humaines, de marchés publics, de comptabilité et de finances.

C'est pourquoi, faisant suite aux recommandations de la Chambre, nous avons déjà pris les mesures suivantes :

- L'actualisation de l'organigramme (p5),
- L'ouverture du bureau à d'autres maires que celui de M'Tsangamouji (p6) : Sada, Ouangani,
- La délibération portant création du conseil de développement (p6),
- L'arrêté de nomination des membres du conseil de développement,
- L'installation des membres et composition du bureau du conseil de développement,
- Les Comptes rendus des actes pris en vertu des délégations (p7)
- La délibération du plan pluriannuel d'investissement (p9),
- Les dépenses Gemapi au titre de 2021 (p13) pour près de 130 000€,
- La nomination d'un agent affecté aux mobilités (dispositif REZO POUCE en cours de mise en œuvre),
- L'évaluation des agents (P15, P19-20),
- Le règlement intérieur du personnel et remise à jour du temps de travail et du tableau des effectifs (p17-18)
- Le recadrage de la NBI dans le cadre de la mise en cohérence des régimes indemnitaires (p20),
- La nomination d'un assistant de prévention(p21),
- Le registres sécurité : RSST, signalement danger grave et imminent, sécurité incendie (p22)
- Les extincteurs (p22)

- La vérification périodique installations électriques (p22)
- Le service dédié à la commande publique et règlement de la commande public actifs (p23-24)
- Le dépôt du permis de construire du nouveau siège p26,
- L'analyse prospective (p28) (graphiques ROB et PPI)
- Et la procédure de recouvrement des attributions de compensation de la commune Sada (P 29, P33).

Cet effort de normalisation se poursuit cette année pour que d'ici décembre 2022, les mesures suivantes soient mises en œuvre :

- La réforme statutaire et la redéfinition de l'intérêt communautaire (p2, p11-15) en se recentrant fortement sur les compétences obligatoires,
- Le renforcement de la fiabilité budgétaire et comptable (voir p8), la fiabilité de la prévision budgétaire et son taux d'exécution (p37) et la complétude des annexes (paramétrage logiciel et renseignement) (P27), les amortissements (p29-30) et reprises de subventions (p27), les APCP et la comptabilité d'engagement + RAR (P30-31),
- Le pacte de gouvernance (p6),
- Le recueil des actes administratifs en bonne et due forme (p7),
- Le bilan des acquisitions et cessions,
- Le relevé des indemnités de toute nature des élus (p8) à communiquer aux conseillers communautaires,
- Le rapport sur la situation en matière de développement intéressant le fonctionnement de la collectivité, les politiques qu'elle mène sur son territoire et les orientations et programmes de nature à améliorer la situation (p8),
- L'outil numérique dans le règlement intérieur (p11),
- Le contrôle renforcé sur l'Office de Tourisme de la 3CO (p11-12),
- L'ajustement des fiches de postes,
- Le Schéma de mutualisation de service,
- Le plan de formation (P16-17) : DCC,
- La gestion du SFT (p20-21)
- Le document unique (p21),
- Le suivi de la flotte de véhicules (p22),
- Et le projet de construction d'une cuisine centrale.

Dans l'attente, je vous d'agréer, Monsieur le président, l'expression de ma considération distinguée.

Ibrahima Said Maanrifa





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

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

Chambres régionales des comptes La Réunion et Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97 488 Saint-Denis Cedex

lareunionmayotte@crtc.ccomptes.fr

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

<https://twitter.com/CRCLRM>

<https://www.linkedin.com/company/chambres-regionales-comptes-reunion-mayotte>