



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE L'ENTRE-DEUX (Département de La Réunion)

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 10 novembre 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
INTRODUCTION.....	4
1 UNE ORGANISATION À CONFORTER DANS UN CONTEXTE INSTABLE.....	6
1.1 Des efforts à poursuivre pour rationaliser la gestion des ressources humaines.....	6
1.1.1 Des difficultés à contenir les effectifs.....	6
1.1.2 La définition opportune de lignes directrices de gestion	10
1.1.3 Des mesures effectives pour rétablir la durée légale du temps de travail.....	13
1.2 Des adaptations nécessaires pour l'administration communale.....	14
1.2.1 La recherche d'une proximité optimale entre la commune et ses administrés	15
1.2.2 Des crises successives génératrices de changements.....	16
1.2.3 Un organigramme à clarifier pour une administration plus moderne	17
2 UN PROJET COMMUNAL DE DEVELOPPEMENT DURABLE SUR MESURE ET SOUS CONTRAINTE	21
2.1 Une situation financière sous contrôle mais dépendante	21
2.1.1 Des marges pour améliorer la gestion des immobilisations et fiabiliser les comptes.....	21
2.1.2 Une situation financière saine.....	24
2.1.3 Des équipements largement subventionnés	30
2.2 Préserver le caractère rural : un enjeu de développement durable affirmé.....	35
2.2.1 Des outils à articuler autour de la préservation du cadre et de la qualité de vie	36
2.2.2 Rendre plus lisible le projet à long terme au carrefour de l'innovation économique et sociale	40
2.2.3 Des partenariats à consolider pour accélérer la transition écologique et conforter la résilience communale	44
ANNEXES	48
REPONSE DU MAIRE	51

SYNTHÈSE

La commune de l'Entre-Deux s'appuie sur des recettes fiscales stables et bénéficie de financements extérieurs conséquents pour investir dans l'amélioration du cadre et des conditions de vie, la sécurisation des biens et des personnes, et la valorisation de son patrimoine. Son budget principal 2021 a dépassé 16,5 millions d'euros (M€).

Lors des exercices 2016 et suivants, deux éléments ont cependant fragilisé l'équilibre financier de la commune : l'augmentation de ses charges de gestion et l'encaissement tardif de subventions. Au terme de l'exercice 2020, année rendue atypique par la crise sanitaire, la capacité d'autofinancement nette de la commune est devenue négative, appelant la commune à une gestion prudente malgré ses ressources relativement abondantes. L'endettement de la commune, tout en restant dans la moyenne des communes réunionnaises comparables, s'est dégradé après deux nouveaux emprunts en 2020. Retenue pour expérimenter le compte financier unique, la collectivité doit saisir cette opportunité pour améliorer la fiabilité de ses comptes.

Le recrutement de contractuels pour compenser la diminution des effectifs d'emplois aidés a induit une augmentation de 27,2 % de la masse salariale qui a excédé 5,29 M€ en 2020. Outre l'accroissement des charges de gestion, ce choix affecte les effectifs municipaux où les titulaires sont de plus en plus minoritaires. La commune a pu faire face aux différentes crises qui ont touché La Réunion ; elle a, depuis, renforcé son encadrement. Par ailleurs, la gestion des temps de travail est en progrès.

La collectivité a mobilisé des subventions à hauteur de 5,6 M€ en cinq ans pour des équipements nouveaux ou à rénover. La conduite simultanée des chantiers, soit par ses propres services soit par la société publique locale (SPL) Maraina mandatée, s'est étalée dans le temps, complexifiant leur gestion financière tant que comptable. La gestion d'équipements spécifiques n'a pas été anticipée et le choix de la régie répond davantage à un critère de facilité qu'à la recherche de performance.

Sans plan local d'urbanisme (PLU) actualisé depuis 2011, la construction de logements se heurte à un foncier utile rare. La commune est pénalisée pour des objectifs de mixité sociale non atteints, renégociés avec l'État, qui restent difficiles à concilier avec la préservation du cadre de vie et le caractère rural du territoire de l'Entre-Deux reconnus par trois labels.

Les nouveaux projets de l'équipe municipale intègrent plusieurs enjeux de transition écologique, l'obligeant à s'inscrire dans une logique de partenariats consolidés, à conforter sa programmation pluriannuelle et à faire évoluer par un management en mode projets son organisation interne.

L'avenir incertain de la CASUD dont la commune de l'Entre-Deux est membre renforce la nécessité de prudence passant par la réduction de ses dépenses rigides, dans un contexte local de chômage et de crise sanitaire. À l'inverse, les opportunités offertes par le dispositif « petites villes de demain » dont elle est lauréate devraient lui permettre de se doter des indispensables expertises pour conduire simultanément les axes de développement économique (agriculture durable), un projet éducatif global et son centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine.

RECOMMANDATIONS¹

<i>Performance</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mis en œuvre	Page
1	Gestion des ressources humaines	Adopter avant fin 2021 des lignes directrices de gestion conformément au décret n° 2019-1265.	X			12
2	Gestion des ressources humaines	Adopter des organigrammes hiérarchique et fonctionnel compatibles avec les grands projets de la commune et les mettre en œuvre.		X		18
3	Gestion des ressources humaines	Se doter d'ici 2022 d'un plan de formation et mettre en place un meilleur accompagnement de ses cadres dans la durée.		X		20
4	Situation financière	Adopter dès 2021 une programmation pluriannuelle de ses investissements soutenable au regard de ses capacités budgétaires et financières et des opportunités offertes par les plans de relance.			X	34

<i>Régularité</i>						
5	Gestion des ressources humaines	Délibérer chaque année afin d'autoriser le recours aux contrats aidés sur des postes non permanents et d'en fixer le nombre maximum en application de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.			X	7
6	Gestion des ressources humaines	Rationaliser à travers des lignes directrices la gestion de ses ressources humaines et en régulariser toutes les modalités notamment celles liées aux recrutements.		X		12
7	Comptabilité	Constituer des provisions pour couvrir différents risques et anticiper les grosses réparations des équipements communaux.			X	23
8	Situation patrimoniale	Réaliser l'inventaire des immobilisations d'ici fin 2022, le tenir à jour et procéder à l'amortissement des biens mis en service.			X	23

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

INTRODUCTION

La commune de l'Entre-Deux est située dans le quart sud-ouest de l'île de La Réunion, en amont de la Rivière Saint-Étienne, entre le Bras de la Plaine et le Bras de Cilaos, d'où son appellation. Elle est membre de la communauté d'agglomération du sud (CASUD) et du syndicat intercommunal d'électricité (Sidelec).

Il s'agit d'une des plus petites communes de l'île par sa taille et par sa population. Son territoire de 66,83 km², étagé entre 109 et 2 352 mètres d'altitude, en partie intégré au cœur du parc national de La Réunion, contribue à la « valeur universelle exceptionnelle » (VUE) du bien inscrit au patrimoine mondial². Le caractère particulier de ce site surplombant le cirque de Cilaos, triplement labellisé « village étoilé », « station verte » et « village créole », les activités de pleine nature offertes, la qualité architecturale préservée de nombreuses cases créoles et la valorisation d'un patrimoine culturel vivant, font de l'Entre-Deux un village attractif pour les touristes locaux et extérieurs.

Les contraintes physiques de cette commune faisant intégralement partie « des hauts »³ se traduisent dans l'occupation de l'espace : 77,5 % du territoire sont exposés à des risques naturels (dont plus de 8 ha en zone urbaine) et 54,9 % se situent en espace boisé classé (EBC). Ces deux catégories sont inconstructibles. Le PLU est en révision depuis 2011.

La population estimée à 6 992 habitants en 2019⁴ est répartie en sept hameaux autour du centre du village : le Serré, la Pente d'Orange, le Grand Fond, le Bras Long, La Ravine des Citrons, Jean Lauret, le Dimitile.

La commune héberge six écoles primaires et un collège. Elle gère en régie plusieurs équipements sportifs et culturels, dont une piscine, une bibliothèque et une salle de spectacle.

L'activité agricole reste importante avec de nombreuses cultures maraîchères et fruitières et une production avicole, alors que la zone agricole à protection forte est réduite à 4 % du territoire communal. Enfin, le tissu économique se caractérise par une majorité d'entreprises de taille réduite et sans salarié, notamment dans le secteur touristique, artisanal, commercial. Plus de 400 entreprises y étaient recensées en 2014 pour 1 180 emplois environ. Le taux de chômage des 15 à 64 ans en 2017 publié par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) est de 28,8 %, supérieur à la moyenne départementale (23 % de la population active) malgré la proximité du bassin d'emploi du triangle urbain Saint-Pierre/Le Tampon/Saint-Louis. Le taux de pauvreté 2018 de 35 %, bien qu'inférieur à la moyenne réunionnaise de 39 %, justifie une forte implication des pouvoirs publics.

Le budget principal de la commune affiche un montant de 16,582 M€ en 2021⁵.

² Déclaration du comité du patrimoine mondial, UNESCO, n° 1317 du 10 août 2010, Brasilia, classant les pitons, cirques et remparts de La Réunion. La VUE traduite dans la charte du parc national par la définition du « caractère » devient opposable aux documents d'urbanisme.

³ « Les hauts » de La Réunion englobent une zone rurale délimitée depuis les années 70, ciblée par un plan d'aménagement spécifique. Le périmètre défini par le décret n° 94-1139 du 26 décembre 1994 a été élargi jusqu'aux embouchures des ravines lors de la création du Parc national (décret n° 2007-296 du 5 mars 2007).

⁴ Source : ANAFI/ DRFIP.

⁵ Source : délibération en ligne. Le budget annexe du service EPF (pompes funèbres) clos le 31 mars 2016 et non significatif, n'a pas été analysé.

Les observations portent sur les ressources humaines et l'organisation de l'administration, la situation financière et le projet communal.

Le suivi des observations issues du contrôle précédent

Le rapport d'observations définitives notifié le 11 janvier 2016 pour l'examen de la gestion de 2008 à 2013, au terme d'un constat sévère, contenait cinq recommandations.

Suite à la présentation du rapport de la chambre le 11 février 2016, en application de l'article L. 243-9 du CJF, qui prévoit que « *les actions que l'ordonnateur a entreprises à la suite des observations de la CRC doivent être présentées à l'assemblée délibérante* », un état des mesures correctives a été validé par le conseil municipal le 9 novembre 2017. Le suivi de la mise en œuvre des recommandations a été mis à jour par la directrice générale des services en cours de contrôle. Le tableau n° 1 en présente une synthèse. N'ayant pas été totalement mises en œuvre, elles seront évoquées au fil du rapport.

L'attribution irrégulière de subventions et de moyens humains et matériels aux associations avait également été soulignée dans le rapport de la chambre. La situation s'est améliorée sur ce point : les montants alloués au secteur associatif ont été considérablement réduits et des conventions établies. Ainsi, dépassant 800 000 € en 2015, l'enveloppe dédiée ne s'élevait plus qu'à 638 200 € pour l'exercice 2020. Seules trois associations perçoivent plus de 23 000 €⁶. Cet axe n'a donc pas été approfondi. Un appel à projets est publié dans le bulletin municipal en début d'année pour une gestion optimisée des demandes de subventions qui mobilise un temps partiel⁷.

⁶ OMAG, JADE (activités économiques), OFED (football).

⁷ Source : Bulletin municipal L'Argamasse n° 208 et entretien avec l'agent en charge du dispositif.

1 UNE ORGANISATION À CONFORTER DANS UN CONTEXTE INSTABLE

1.1 Des efforts à poursuivre pour rationaliser la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines comportait plusieurs points faibles signalés dans le rapport de la chambre portant sur la période 2008-2013. Ce volet a donc fait l'objet d'une attention particulière pour la période 2016-2019. Après une baisse de 100 000 € en 2016, les charges de personnel ont augmenté d'un million d'euros entre 2016 et 2020, une fois déduite la prise en charge par l'État.

Cette période a été marquée par la restriction du nombre des contrats aidés par l'État et la commune a dû trouver des alternatives pour assurer la continuité du service public. Elle a organisé à cette fin des états généraux de la ressource humaine du 2 au 24 novembre 2017, mobilisant le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et le centre de gestion de la fonction publique territoriale autour des élus et des chefs de services.

Dans ce cadre, 52,6 % des personnels ont répondu à un questionnaire (près de 75 % en excluant les personnels en contrat unique d'insertion, dits CUI). Ils ont exprimé une forte inquiétude face au risque de surcharge de travail suite à l'annonce de la réduction du nombre d'emplois aidés. Diverses pistes de solutions ont été émises. L'état des lieux issu de ces états généraux a été utilisé en 2020 lors d'un séminaire réunissant les élus et les services.

1.1.1 Des difficultés à contenir les effectifs

1.1.1.1 Peu de fonctionnaires et des emplois aidés encore majoritaires

Les fonctionnaires recrutés sur concours, statut qui correspond à la règle dans les administrations encadrées par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, sont minoritaires au sein des services de la commune. Selon les tableaux fournis par les services, en 2019 l'effectif est composé de 264 agents : 100 agents permanents, 43 non permanents (dont 15 saisonniers) et 121 en contrats aidés. Seuls 32 agents sont fonctionnaires, dont 5 mis à disposition et 4 détachés d'autres administrations⁸.

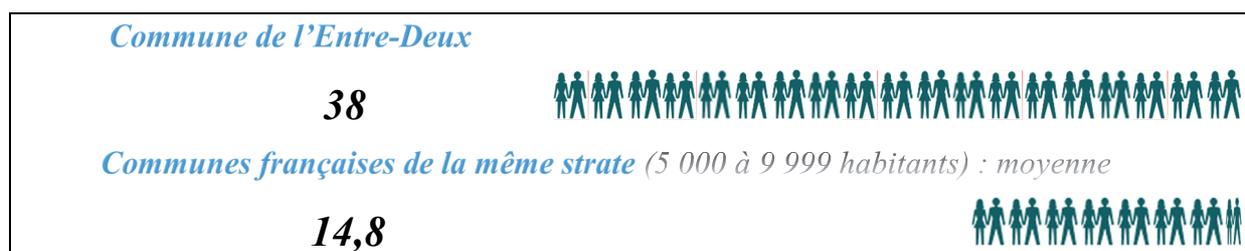
L'obligation d'une délibération annuelle autorisant le recours aux contrats aidés pour pourvoir des postes non permanents fixée par l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susmentionnée n'est pas respectée : une délibération datant de 2014 n'est pas actualisée chaque

⁸ Le rapport d'orientations budgétaires 2020 fait apparaître des chiffres quelque peu différents : 31 fonctionnaires, 14 permanents non titulaires, 36 en contrat à durée indéterminée (CDI), 27 en contrat à durée déterminée (CDD), soit un sous-total de 108 ; 132 en parcours emploi compétences (PEC). Le montant total est erroné dans ce rapport qui totalise 241 au lieu de 240.

année. La chambre recommande cette régularisation⁹ et rappelle qu'il appartient au conseil municipal de définir le nombre de contrats aidés annuels plus précisément que « le maximum du quota validé par l'État ». La délibération transmise à l'issue du contrôle pour l'exercice 2021 ne répond en rien à cette exigence.

Avec un taux d'administration de 38 agents pour 1 000 habitants¹⁰, y compris ceux en contrats aidés, la commune dispose en 2019 de deux fois plus d'effectifs que la moyenne de la strate des communes françaises de 5 000 à 9 999 habitants.

Graphique n° 1 : Taux d'administration (effectifs pour 1000 habitants) en 2019



Source : CRC d'après chiffres de la commune et de l'INSEE

Dans les annexes budgétaires, la présentation des effectifs évolue d'une année à l'autre, la comparaison et le suivi s'en trouvent donc compliqués. La chambre suggère à la commune de stabiliser ses outils de suivi et de présenter aux élus un document facilitant une reconstitution pluriannuelle.

En 2017, la réduction décidée par l'État du quota des emplois aidés affectés aux collectivités s'est traduite à l'Entre-Deux par 50 contrats de moins que l'année précédente. Comme l'illustre le tableau n° 11 en annexe 1, en 2019 la perte cumulée est de 80 contrats, obligeant la commune à revoir son organisation et réduire certains objectifs. Les affaires scolaires (ASEM) et trois secteurs de la filière technique : l'environnement (entretien des espaces verts), l'entretien des bâtiments et les travaux en régie, ont été particulièrement impactés. Le fonctionnement d'équipements tels que la bibliothèque municipale a été également perturbé.

Si 25 % de postes budgétaires permanents ont été ouverts sur la période pour compenser la diminution d'emplois aidés, les recrutements effectués pour assurer la continuité du service public ne représentent qu'environ 10 % de plus. En revanche, 43 postes non permanents figurent dans les annexes des documents budgétaires en 2019, s'ajoutant aux contrats à durée déterminée (CDD) recrutés sur emplois permanents. La rotation, avec des personnels souvent peu formés, alourdit la gestion quotidienne et augmente la charge de travail des encadrants et des services supports. La qualité du service rendu n'est pas mesurée.

⁹ À l'issue du contrôle, la commune a délibéré pour l'exercice 2021. Cette délibération ne répond pas à la recommandation de la chambre. Il n'appartient pas aux services de l'État de déterminer le nombre d'agents à recruter par la collectivité mais bien à l'assemblée délibérante d'en fixer le plafond d'emploi ainsi que les moyens financiers correspondants.

¹⁰ Taux d'administration : nombre d'agents publics pour 1 000 habitants.

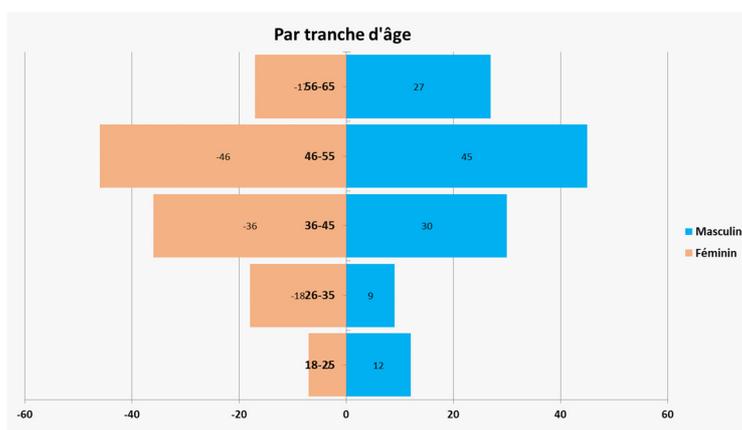
Ponctuellement, la commune accueille aussi des contrats civiques. En 2018, sept jeunes de 16 à 25 ans ont renforcé l'équipe d'animation culturelle pour huit mois.

1.1.1.2 De nombreux départs à la retraite à anticiper

En 2017, 135 agents sur 246 (soit 55 %) ont plus de 45 ans, et 44 plus de 55 ans représentant près d'un cinquième de futurs retraités à court terme. Sous réserve que leur remplacement soit examiné au cas par cas, même si ces chiffres englobent des emplois précaires, il s'agit d'un levier de gestion optimale des effectifs et de la masse salariale que la collectivité pourra privilégier. En 2019, la brève note de présentation du budget souligne d'ailleurs que deux départs ne seront pas suivis de remplacement, ce qui n'a pas empêché une nette progression des charges de personnel.

La pyramide des âges établie en 2017 met par ailleurs en évidence une parité globale parfaite, le déséquilibre en faveur des hommes de plus de 55 ans étant compensé par un nombre de femmes plus important chez les plus jeunes (26 / 45 ans).

Graphique n° 2 : Pyramide des âges au 7 novembre 2017



Source : Commune de l'Entre-Deux, diaporama « Etats généraux RH »

1.1.1.3 Une masse salariale difficile à maîtriser

De 2016 à 2020, les charges totales de personnel ont augmenté très sensiblement, passant de 4,30 M€ à 5,29 M€ soit 23,02 % de plus en quatre ans. Ce sont principalement les rémunérations du personnel contractuel qui s'accroissent de 41,75 %, passant de 1,32 M€ à 1,87 M€, alors que les rémunérations du personnel titulaire diminuent légèrement, passant de 1,33 M€ à 1,22 M€.

La variable d'ajustement utilisée par la commune consiste en la création de postes non permanents, avec un nombre de 43 postes identifiés en 2019 alors que 33 postes dits permanents sont vacants. La dizaine de postes d'assistants administratifs ouverts laisse probablement plus de souplesse et de réactivité à la commune que des postes vacants qui seraient pourvus pour des besoins permanents, mais il peut être observé que l'administration est alors exercée par des agents moins bien formés et souffre d'une rotation importante.

L'article 3.3-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale permet le recrutement de contractuels « lorsque les

besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté dans les conditions prévues par la présente loi » ; la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 et le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 ont étendu ces dispositions, initialement réservées aux emplois de catégorie A, à l'ensemble des emplois permanents. Alors que le constat du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire devrait être établi avant de recruter un contractuel, la commune ne respectait pas systématiquement cet impératif. Alertée en cours de contrôle, elle a adopté depuis janvier 2021 une procédure spécifique de recrutement sur emploi permanent.

Bien que ces textes aient élargi les possibilités de recruter des contractuels, permanents ou non, les conditions à remplir sont plus précises. Aussi, la recommandation formulée en 2015 reste-t-elle d'actualité dans le respect de ces nouvelles dispositions : « *Distinguer, dans les emplois non permanents sur besoins ponctuels, ceux qui relèvent réellement du besoin non permanent et ceux qui ressortent de l'emploi permanent* ». Alertée en cours de contrôle, la commune a décidé le 17 décembre 2020 la suppression de 17 emplois permanents vacants, la mise à jour des fiches de postes de 14 autres emplois. Le recrutement d'un responsable de la commande publique à temps complet a été décidé ce même jour. Invitée par la chambre à actualiser et affiner la définition de ses besoins au vu de son projet, la commune répond que le tableau des emplois tel qu'il est délibéré distingue de manière formelle les emplois permanents des emplois non permanents. La chambre constate que les décisions ne sont toujours pas fondées sur une analyse de ses besoins et maintient par conséquent sa demande.

La commune s'appuie sur un prestataire externe pour son analyse financière. Les prospectives établies montrent que la principale marge de manœuvre significative réside dans les charges de personnel. Or, le maire assume le choix, face au manque d'emplois privés, de faire apporter par la commune une réponse dans ce domaine. Estimant que seul le recours massif aux emplois aidés permet à la commune de remplir l'ensemble de ses missions, il considère par ailleurs que ces emplois qui bénéficient de recettes affectées ne devraient pas avoir un effet sur le ratio charges de personnel/total des charges de fonctionnement. La chambre ne partage pas ce raisonnement dans la mesure où se sont des missions permanentes qui sont confiées à ces agents et que cette solution engendre malgré tout un reste à charge (près de 765 000 € en 2020) et des frais de fonctionnement pour la commune

Tableau n° 1 : Évolution des charges de personnel

<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Variation 2016-2020
<i>Charges de personnel retraitées</i>	4 302 218	4 443 905	4 578 578	5 144 417	5 292 733	+ 990 515 Soit 23 %

Source : CRC d'après comptes de gestion

Le compte administratif 2017 fait état de 63 % de dépenses de personnel rapportées aux dépenses réelles de fonctionnement. Par ailleurs, pendant l'instruction, un « document d'aide à la décision » interne alertait sur l'augmentation de la masse salariale, qui en septembre 2019, représentait 64,38 % des charges de gestion, au-delà du plafond de 60 % que le maire s'était engagé à ne pas dépasser dans son propre rapport d'orientations budgétaires 2016. La chambre invite la commune à ajuster ses dépenses de personnel pour qu'elles s'inscrivent dans une réelle soutenabilité budgétaire conformément à ses propres objectifs. La commune répond que sous l'impulsion de sa nouvelle direction générale des services, le pilotage financier des ressources

humaines par tableaux de bord est désormais suivi mensuellement par son conseil de surveillance des finances récemment créé.

1.1.2 La définition opportune de lignes directrices de gestion

1.1.2.1 La coexistence de statuts et régimes différents, source de tensions

- Modes de recrutements

En 2015, la chambre avait relevé une certaine opacité dans les méthodes de recrutement et la nécessité d'en clarifier les procédures. Cette recommandation semble avoir été suivie d'effet, au moins partiellement, la publication des postes vacants et leur présentation au comité technique puis à l'instance délibérante ayant pu être vérifiées pour plusieurs cas.

Le recrutement d'un responsable RH, tel que suggéré lors des « états généraux de la RH » en 2017, s'est traduit par la mise en place de procédures, un suivi plus rigoureux des effectifs, des carrières, la définition de fiches de postes, malgré l'absence d'un véritable système d'information des ressources humaines (SIRH) et de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC). Mal outillé, le volet RH mobilise en moyenne quatre personnes, et une part importante du temps de travail de l'ensemble des cadres, en particulier de la direction générale et des services techniques.

Diverses revendications apparaissent de façon récurrente dans des procès-verbaux des instances sociales et comptes rendus internes, dont la plupart pourraient trouver leur origine dans les inégalités liées aux statuts des employés, auxquelles s'ajoute un traitement différencié au cas par cas des rémunérations et évolutions de carrières.

Ainsi, la collectivité emploie, en 2020, 35 agents en contrat à durée indéterminée (CDI) sur le fondement d'une circulaire préfectorale datant du 8 septembre 2006. Sont par ailleurs totalisés 11 agents, qui après avoir bénéficié de plusieurs CDD sur des postes permanents, ont été intégrés en catégorie A. Par ailleurs, depuis 2015, sept autres agents ont bénéficié de CDD pour des postes de catégorie A (entre un et quatre contrats successifs chacun).

Dans la plupart des contrats, un article précise la rémunération en référence aux grilles indiciaires des fonctionnaires sur des postes équivalents. Les indices figurant dans les annexes des comptes administratifs ne correspondent pas tous à ceux figurant sur les contrats. La commune est appelée à être plus vigilante sur ces documents essentiels pour la bonne information des élus et rendus publics.

L'examen de quelques situations individuelles, sans être exhaustif, débouche sur les observations suivantes :

- au moins un exemple motive un rappel des délais de procédure à respecter : la réception par le contrôle de légalité est datée du 8 octobre 2019 pour un contrat signé le 30 septembre 2019, et une prise de poste le 1^{er} octobre 2019 ;
- le cas d'au moins un agent recruté sur contrat au grade d'attaché (catégorie A) avec un Bac + 2 (BTS) illustre une gestion plus favorable pour des contractuels, sans respect des conditions de diplôme imposées pour des fonctionnaires à des grades équivalents, en l'occurrence un Bac + 3 ;

- deux responsables de réfectoire ont bénéficié d'un renouvellement de leur CDD alors qu'il s'agit de postes permanents et indispensables à la bonne exécution de ce service public¹¹. La commune indique que leur ancienneté ne permettait pas encore l'établissement d'un CDI ;
- certains indices bruts apparaissant dans les annexes des comptes administratifs sont élevés notamment parmi les agents de la filière technique. La commune est invitée à renseigner plus rigoureusement ces annexes pour la bonne information des élus du conseil et des administrés et à veiller à une meilleure adéquation entre les fonctions exercées et les niveaux de rémunération.

Une circulaire du 11 janvier 2018 instaure les PEC : parcours emploi compétences. Même si une sélection des candidatures par les élus est une pratique persistante, les procédures de recrutement jusqu'à la validation finale du contrat pour les emplois aidés s'appuient sur Pôle emploi, facilitant la tâche des services.

Entre 2016 et 2019, ce sont au total 746 contrats aidés qui ont été déployés au bénéfice de la commune de l'Entre-Deux. Le nouveau dispositif oblige l'employeur à s'investir dans les parcours de formation, alors que les services accueillant ces postes ne disposent eux-mêmes pas toujours des cadres formés et des moyens d'y pourvoir.

Les cadres compétents déjà en poste, sous contrat à durée déterminée, pourraient être mieux accompagnés par la commune, notamment pour la préparation de concours. La chambre rappelle à la commune son obligation à s'investir dans le suivi des parcours individuels de ses agents. Dans sa réponse, la commune démontre que des actions concrètes ont déjà été mises en œuvre depuis la fin 2020.

- Évolutions de carrière

Au sein de la FPT, les carrières des agents titulaires évoluent selon des règles préétablies avec des spécificités liées aux cadres d'emploi. Pour les contractuels, les conditions de rémunération sont fixées dans les contrats. Des possibilités sont offertes par l'article 1-2 du décret du 15 février 1988 pour réévaluer les salaires des agents en CDI au moins tous les trois ans, notamment au vu des résultats professionnels. Interrogée sur ce point, la commune a entrepris en 2021 d'évaluer les conséquences d'une revalorisation indiciaire du personnel contractuel sur la part des chapitres budgétaires correspondants (012) dans les dépenses de fonctionnement.

Les 35 agents dont les CDI résultent d'une circulaire préfectorale de 2006 ne bénéficient d'aucune évolution de carrière alors que les permanents intégrés voient leur rémunération évoluer selon la grille des fonctionnaires, sur la base d'un protocole relatif aux parcours professionnel, carrières et rémunérations (PPCR) voté en 1999 et actualisé pour la période 2016-2020. Une demande récurrente d'un plan de titularisation émane des syndicats, dénonçant le nombre important de situations différentes héritées du passé. La commune s'est engagée auprès de son comité technique à mettre en place d'ici fin 2021 des groupes de travail dans le cadre de ce chantier engagé en étroite collaboration avec les représentants du personnel.

Bien que plusieurs recours aient été intentés par les agents depuis quelques années, la commune n'a inscrit aucune provision à ce titre. La chambre lui recommandant de pallier ce

¹¹ Par une décision en date du 31 octobre 2012, la Cour de cassation a requalifié un contrat aidé en contrat à durée indéterminée (CDI) au motif que l'activité exercée représentait une activité centrale dans l'organisation administrative et que le cadre contractuel caractérisait un détournement de la finalité assignée aux contrats aidés.

manque, la commune annonce qu'elle le prendra en compte lors de l'élaboration du budget 2022.

1.1.2.2 L'instauration du RIFSEEP : un régime indemnitaire commun pour les titulaires et contractuels

L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 dispose que les employeurs territoriaux doivent mettre en place un régime indemnitaire unique tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), dès lors que les agents d'un corps équivalent de la fonction publique de l'État bénéficient d'un tel régime. L'arrêté d'application du 27 décembre 2016 précise les dates limites d'adhésion des différents corps et emplois au RIFSEEP, échelonnées entre le 1^{er} janvier 2016 et le 1^{er} janvier 2019. Le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 rend éligible tous les cadres d'emplois territoriaux qui ne l'étaient pas encore.

Le conseil municipal de l'Entre-Deux a adopté un cadre découlant de ces dispositions en deux temps : le 17 mai 2018 puis le 22 juillet 2020 pour les cadres d'emploi de la filière technique. La volonté politique affichée est double : le maintien des acquis et la généralisation à tous les emplois permanents, y compris aux contractuels. Bien que l'absence de simulation financière préalable puisse être relevée, il est constaté que les régimes indemnitaires représentent des dépenses en diminution sur la période tant en valeur absolue (- 22 % pour les titulaires et - 17 % pour les non titulaires) que dans la part qu'elles constituent dans la rémunération du personnel.

Tableau n° 2 : Évolution Du régime indemnitaire

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Part des indemnités dans la rémunération du personnel (%)</i>	12,50	11,52	6,26	3,73	3,71

Source : chambre régionale des comptes de La Réunion

Alors que pour tous les cadres d'emplois déjà examinés, aucun complément individuel n'était prévu, le conseil municipal a acté le 17 décembre 2020 l'instauration d'un RIFSEEP spécifique pour l'emploi fonctionnel de directeur général des services. L'étude de la mise en place du complément indemnitaire annuel (CIA) est annoncée en 2021.

Par ailleurs, les agents perçoivent depuis 2010 des titres-restaurant d'une valeur de 6 €. Le coût de revient annuel de la prise en charge de 50 % est de 15 000 € pour la commune.

1.1.2.3 L'adoption des lignes de gestion (LDG)

L'élaboration des LDG constituait une opportunité pour la commune de se doter de l'approche stratégique et des cadres de gestion qui lui faisaient défaut. Suite à la recommandation de la chambre, la collectivité a accéléré ce chantier et délibéré dès le 16 décembre 2020. L'arrêté 248P/2020 établit ainsi les lignes directrices de gestion de la commune pour une durée de six ans.

1.1.3 Des mesures effectives pour rétablir la durée légale du temps de travail

Le temps de travail des agents publics est régi par la loi n° 84 53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale notamment son article 7 1 modifié. La circulaire du 31 mars 2017 en précise l'application des règles dans les trois versants de la fonction publique.

Une note de service n° 2018/4 du 2 mai 2018 de la DGS précise qu'aucune régularisation n'est possible pour les absences non prévues et non justifiées, sanctionnées par une ponction sur salaire. La note n° 2019/4 du 5 septembre 2019 de la DRH rappelle les dispositions en vigueur sur le temps de travail qui sauf cas particulier, est fixé à 1 607 heures par an, intégrant une journée de solidarité. Des régimes horaires spécifiques sont adaptés aux activités gérées.

Les services municipaux de l'Entre-Deux sont répartis sur 21 sites dont 7 bâtiments administratifs ou techniques, 5 équipements socio-culturels et ou associatifs, 3 sites sportifs, 5 écoles et une cuisine centrale. Cette dispersion géographique superposée à la diversité des missions de service public ne facilite pas le contrôle du respect du temps de travail. Le déploiement d'un module de gestion du temps de travail du logiciel dédié aux ressources humaines, jusqu'à lors uniquement dédié à la gestion de la paie et des carrières, était en cours. Cet outil devra faciliter l'exercice du contrôle par les encadrants, autant que le respect des dispositions par les agents.

Pour les personnels affectés aux écoles et à la restauration collective, le principe de l'annualisation a été retenu, en phase avec le calendrier scolaire. La plupart des autres agents municipaux obéissent au régime de travail de 37 heures 30 hebdomadaires et de 15 jours réglementaires annuels au titre de la réduction du temps de travail, dont 2 jours imposés aux agents au titre des ponts et 1 jour de solidarité. La volonté affichée est d'harmoniser le temps de travail hebdomadaire à 35 heures par agent, et les contrats plus récents le prévoient déjà.

Un pointage a été rendu obligatoire suite au constat effectué par le nouveau directeur des services techniques de non-respect des horaires par certains agents. Par souci d'équité, ce pointage a été étendu à l'ensemble des services sur la base de fiches déclaratives, centralisées par les chefs de service. Après une absence non justifiée, un avertissement est prononcé. Des retards cumulés doivent être compensés par un rattrapage d'heures. Une note de la DRH rappelle que des retraits sur salaire sont prévus en cas de RTT pris sans avoir été programmés, aucune régularisation ni annulation n'étant possible.

Les exemples de la bibliothèque municipale et du service urbanisme consistant à restreindre les horaires d'ouverture au public illustrent une volonté d'optimisation des moyens. Constatant une fréquentation limitée à une dizaine de lecteurs le samedi, la bibliothèque a limité l'accès au public à trois heures par mois. Des adaptations spécifiques ont été liées à la crise sanitaire.

Comme le confirment les procès-verbaux de réunions du comité technique du 26 novembre 2015 puis du 1^{er} août 2019, la commune a mis fin depuis deux ans à l'attribution de trois journées exceptionnelles de congés. La chambre, tout en soulignant que la suppression de cet avantage qui était illégal, va dans le bon sens, invite la commune à un contrôle rigoureux des justificatifs présentés lors des demandes d'autorisations d'absences exceptionnelles.

En 2017, 40 % des arrêts de travail concernent des agents des services techniques, 31 % les services administratifs, 19 % la restauration et affaires scolaires. La commune a vu se réduire l'absentéisme des agents : le nombre moyen de jours d'absence pour maladie ordinaire est passé

de 11 en 2015 à 7 en 2019, soit une baisse de 40 %, suite notamment à l'instauration du jour de carence.

Lors des états généraux, il a été admis que 54 % des agents effectuent des heures supplémentaires soit occasionnellement, soit régulièrement. En 2017, 4 147 heures supplémentaires ont été payées aux agents pour un coût de 62 205 € soit en équivalent ETP deux emplois et demi sur un mois, et en coût 1,5 % de la masse salariale annuelle. La direction générale a pu fournir le cumul des heures comptabilisées par les seuls services techniques mais la méthode utilisée n'étant pas formalisée, ces données ne peuvent être utilisées pour établir une comparaison de coûts de revient entre recrutement de personnel non permanent pour répondre à des besoins ponctuels ou rémunération d'heures supplémentaires susceptibles d'apporter un revenu complémentaire à certains agents.

La chambre ayant suggéré d'améliorer le dispositif de pilotage et de suivi des heures supplémentaires, la commune indique avoir mis en place progressivement une modulation hebdomadaire du temps de travail afin de limiter le recours aux heures supplémentaires, notamment les samedi et dimanche.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de l'Entre-Deux a déployé des efforts pour améliorer la gestion de ses ressources humaines depuis 2018, et notamment pour faire appliquer le cadre légal en matière de temps de travail. La stricte application des règles de recrutement de la fonction publique et la maîtrise des charges de personnel restent toutefois des objectifs que la commune doit faire siens et que l'adoption de lignes directrices de gestion fin 2020 pourrait contribuer à atteindre.

1.2 Des adaptations nécessaires pour l'administration communale

La qualité du service public est fortement dépendante de l'organisation en place, des moyens mobilisés et de la bonne perception des actions par la population bénéficiaire ou concernée. La modernisation et la simplification des démarches administratives figurent parmi les objectifs prioritaires au niveau national. Pour la commune de l'Entre-Deux, quelques pistes ont effectivement été mises en œuvre, constatées lors des visites sur place, mais la commune devra déployer des moyens dans la durée pour atteindre ces objectifs.

1.2.1 La recherche d'une proximité optimale entre la commune et ses administrés

1.2.1.1 Une forte implication des élus

Le conseil municipal est composé de 29 élus¹². Un règlement intérieur a été validé le 26 novembre 2015, suite au rapport de la chambre. Il a été renouvelé le 27 août 2020 pour la mandature en place depuis mars.

La création d'un conseil de surveillance des finances animé par la DGS ainsi que le recrutement d'un directeur financier en 2020 marquent une étape importante dans le pilotage financier de la commune. La participation de l'adjoint délégué aux finances à cette instance informelle favorise une connaissance partagée des difficultés liées à l'avancement des projets.

Le maire dispose de délégations larges du conseil municipal. Parmi les adjoints, l'un s'est vu attribuer des délégations très étendues : urbanisme, affaires financières, ressources humaines. Les délégations de signature du maire aux fonctionnaires, qui ne concernaient que la DGS, le DST et la DRH jusqu'à 2019, sont formalisées pour une dizaine d'agents depuis la mandature 2020.

Les débats budgétaires sont bien inscrits à l'ordre du jour des réunions du conseil municipal et l'obligation de soumettre depuis 2018, des rapports budgétaires accompagnés d'une brève note explicative est respectée. Les rapports d'orientations budgétaires (ROB) sont empreints de progrès sur la période tant dans leur forme que dans leurs contenus.

Une amélioration pourrait être apportée aux tableaux rendant compte a posteriori de la commande publique, notamment en précisant les durées des contrats et marchés et leur caractère reconductible le cas échéant. De même, certains procès-verbaux des réunions du conseil municipal sont quelque peu laconiques.

1.2.1.2 Des moyens d'information et de communication variés

La commune de l'Entre-Deux déploie un panel varié d'outils d'information et de moyens de communication au service de la population, cependant aucune évaluation de leur impact n'est réalisée. Des informations régulières sont diffusées par ces médias sur la vie de l'organe municipal, les travaux dans les quartiers, les événements, etc... Bien qu'aucune stratégie de communication ne soit formalisée, les outils utilisés paraissent complémentaires : un bulletin municipal tiré à 2 950 exemplaires (L'Argamasse), un site Web à jour (menus, procès-verbaux des conseils municipaux, rapports en ligne, panneau d'affichage digital face à la mairie, ...). L'appel à participer à des démarches participatives et l'accueil physique dans les sites gérés par la commune élargissent les possibilités d'échanges avec les administrés.

La création d'un poste de directeur de cabinet en juillet 2020 est venue compléter les moyens affectés à la communication, l'utilisation des outils numériques requérant plus de réactivité et de proximité avec l'exécutif. La nomination de ce directeur a été rapidement suivie d'une décision du conseil municipal de requalifier en octobre 2020 le poste en collaborateur conformément à l'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987.

¹² Le tableau du conseil municipal actualisé le 29 mai 2020 suite aux dernières élections est accessible au public sur le site Web de la mairie.

1.2.2 Des crises successives génératrices de changements

La commune de l'Entre-Deux a particulièrement été touchée par une succession de crises depuis 2016 : cyclones et événements climatiques en 2017, et en 2018, la crise des gilets jaunes, les crises sanitaires liées à la dengue et au Covid 19. Les équipes municipales ont déployé plusieurs types d'actions à la suite de ces épisodes, qu'ils soient à caractère naturel ou social.

Parmi les impacts négatifs les plus significatifs, les services évoquent les entraves à la circulation par des manifestants ou les routes coupées par des débordements de ravines et éboulis, les ruptures de canalisations et difficultés d'approvisionnement en eau. La mobilisation importante des équipes rattachées aux services techniques et au pôle social, en lien avec le CCAS, et les coûts induits n'ont fait l'objet d'un décompte spécifique que pour la crise COVID. S'agissant de cette crise, les premières conséquences sur le territoire ont été observées courant 2020, notamment la liquidation de petites entreprises telles que la micro-crèche de Bras Long.

Le système d'astreintes encadré par le règlement intérieur a permis aux services municipaux de répondre à ces occurrences. Une note n° 2018/15 du 15 mai 2018 de la DGS rappelle à tout agent des services techniques de moins de 60 ans l'obligation de se soumettre aux astreintes et permanences. Compte tenu du caractère récurrent de ces événements, la chambre invite la commune à rendre systématique la pratique de retour d'expérience chiffré afin de mieux dimensionner et anticiper ses efforts.

L'expérimentation du télétravail a constitué un autre moyen d'assurer la continuité du service depuis mars 2020. Toutefois, la commune, sans s'être dotée des moyens de vérifier la qualité des conditions de travail, s'est exposée à des risques importants en matière de protection de données (RGPD), ainsi qu'à des risques de recours des agents qui ont utilisé leur matériel personnel.

Un cadre précisant les conditions du télétravail a été adopté le 27 août 2020¹³. Il prévoit une auto-déclaration mensuelle des tâches effectuées par l'agent, un maximum de 1,5 jour par semaine ou six jours par mois en télétravail, une prise en charge par la collectivité d'un ordinateur et d'une ligne téléphonique avec liaison internet. La chambre encourage la commune à définir plus précisément les modalités de mise en œuvre de cette dernière mesure, dans le strict respect de ses intérêts et de ceux de l'employé (pour un usage exclusivement à des fins professionnelles) et dans le souci de contenir ses dépenses de télécommunication déjà élevées.

D'autres changements ont fait suite à ces crises. Notamment, l'appui au CCAS a été significativement renforcé. La mobilisation de circuits courts pour assurer l'approvisionnement, la lutte anti vécérielle face à la dengue, la programmation urgente de chantiers de construction d'ouvrages d'art et de maîtrise des eaux pluviales, illustrent également une bonne réactivité de la commune alors même que l'équipe administrative dirigeante a été intégralement renouvelée entre 2017 et 2019.

L'encadrement communal, peu expérimenté, s'est ainsi trouvé confronté à plusieurs situations inédites. Malgré le renforcement du nombre d'agents de catégorie A passé de deux

¹³ Un cadre provisoire avait été adopté le 23 juillet 2020.

en 2017 à sept en 2020¹⁴, l'équipe de direction « rapprochée » demeurait restreinte et sous tension permanente, surtout lorsqu'un cadre est en congés, sans adjoint officiel.¹⁵ À travers certaines réponses au questionnaire EGRH, transparaît une certaine « fragilité structurelle. » Le maire justifie le recrutement de CDD par la non-attractivité des petites communes vis-à-vis des fonctionnaires. La chambre avait relevé l'effort consenti pour renforcer l'encadrement et en particulier pour les fonctions-support sensibles (RH et finances) ; la commune a poursuivi en ce sens en 2021 en se dotant d'un gestionnaire des affaires de l'urbanisme et d'un chef des systèmes informatiques et d'informations à plein temps. La chambre invite la commune à mettre en place un meilleur accompagnement de ses cadres dans la durée, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou de contractuels.

1.2.3 Un organigramme à clarifier pour une administration plus moderne

1.2.3.1 Une organisation des services perfectible

Le diagnostic issu des états généraux RH de 2017 a été actualisé lors d'un séminaire, après les élections municipales de mars 2020, réunissant élus et services. Le document interne « Orientations Horizon 26 » mentionne que « *chaque élu doit s'assurer de la gestion et du suivi et des résultats de ses orientations* ». Sous réserve que les frontières entre le champ politique et celui de l'administration soient bien connus des intéressés, cet objectif ne devrait en aucun cas gêner, mais au contraire faciliter l'application de l'article 2 du décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales : « *le directeur général des services est chargé, sous l'autorité du président ou du maire, de diriger l'ensemble des services et d'en coordonner l'organisation* ».

Ni les états généraux de la RH 2017 ni le séminaire 2020 n'ont conduit la commune à envisager une réorganisation des services. Or, plusieurs indices convergent en ce sens :

- la complexification des missions, l'occurrence et la durée des crises ;
- en 2017, 10 % des agents ne se sentaient pas bien au travail et 14 % estimaient que l'organisation du service n'était pas correcte ;
- suite à la diminution du nombre d'emplois aidés, l'externalisation des services a été citée comme solution pour l'entretien des bâtiments communaux et des espaces verts, la distribution du bulletin et la livraison de tables et bancs à domicile ont été cités comme inutiles.

La directrice générale des services qui occupait officiellement ses fonctions depuis 2018 avait proposé un organigramme fonctionnel. Dans certains services, l'usage de versions des organigrammes hiérarchiques datant de 2015 persistait. Les flous laissés dans l'organisation seraient générateurs de tensions dans le climat social, évoquées notamment dans le PV de réunions des instances sociales.

¹⁴ Le taux d'agents de catégorie A de la commune est inférieur à 3 % en 2019 alors que la moyenne nationale était de 4,5 % en 2013 pour la strate 5 000-9 999 habitants.

¹⁵ En cours de contrôle, la DGS a été absente trois semaines. Le travail intensif, notamment la gestion de la crise COVID, cumulé avec des raisons personnelles, ont entraîné un surmenage, la conduisant à solliciter un changement de poste.

Suite à la recommandation de la chambre portant sur l'adoption d'organigrammes actualisés (hiérarchique et fonctionnel) suivie de leur déploiement effectif, le conseil municipal a adopté un nouvel organigramme hiérarchique en février 2021.

- Des fonctions supports et missions transversales à mieux formaliser

La commande publique, dans toutes ses dimensions, ainsi que la gestion des moyens logistiques reposaient sur le directeur des services techniques. Ce cadre porte une lourde charge de management (plus de 155 agents, dont 75 en emplois aidés, sous son autorité hiérarchique en 2019), cumulée avec le suivi opérationnel de 10 chantiers en 2019 (13 en 2020), ayant généré une vingtaine de marchés d'études et travaux et de nombreux avenants. La formalisation d'un circuit-type et d'une procédure pour chaque type d'opération permettrait une meilleure responsabilisation en amont de tout agent concerné, depuis la définition des besoins jusqu'à la réception ou livraison des chantiers, fournitures ou prestations, et jusqu'au suivi ultérieur (entretien, mode de gestion de l'équipement...). Le renforcement des compétences techniques lors de départs à la retraite, par le recrutement d'un ou deux cadres intermédiaires formés, est une voie que la commune pourrait explorer pour améliorer sa performance en matière de conduite de projets et limiter les risques de contentieux ou d'irrégularités de gestion.

Un responsable SIG (système d'information géographique) à mi-temps répondait aux besoins en matière cartographique à la fois pour le secteur de l'environnement et celui de l'urbanisme. Il était affecté à l'entretien du stade pour son autre mi-temps. Le maire explique vouloir optimiser les moyens humains et ce souci est apprécié à sa juste valeur. Toutefois, cet agent devait partager son temps entre ses missions sur trois sites différents (deux locaux distincts pour les services urbanisme et environnement et le stade).

De même, l'agent de proximité informatique (API) recruté en CDD depuis 2013, en CDI depuis février 2020, exerce à mi-temps au sein de la DST comme agent polyvalent chargé en particulier de la maintenance électrique.

Des évolutions récentes concernent les fonctions supports dans le souci de limiter les ruptures dans les chaînes de travail (ex : délais de paiements ; commande publique) et le pilotage de projets transversaux. La commune, en cours d'instruction, a engagé la procédure de recrutement d'un responsable de la commande publique et renforcé ses moyens humains dans les domaines de l'informatique et de l'information¹⁶, y compris du système d'information géographique (SIG).

La maîtrise des effectifs est une priorité et la commune ne peut disposer d'agents spécialisés dans tous les domaines. Aussi, la formalisation de l'organisation du travail de ces agents serait nécessaire, facilitant à la fois la coordination entre les services, la priorisation des besoins, autant que le suivi du temps de travail.

- Des pôles administratifs peu lisibles

L'organigramme fonctionnel en vigueur au début du contrôle affichait sous l'autorité de la direction générale des services une direction des services techniques (neuf agents) qui encadre quatre divisions du centre technique municipal, une direction des ressources humaines, un service finances-comptabilité et un secrétariat général. Compte-tenu des préconisations de la chambre, la collectivité, conformément à son nouvel organigramme, a allégé la direction générale des services en formalisant la création d'une direction financière et comptable, et d'une

¹⁶ Recrutement dans le cadre d'un contrat de projet.

direction de l'animation de la culture et des sports, sous la responsabilité de la chargée de communication.

- Évolution du pôle d'innovation sociale en 2019 vers une direction de l'innovation territoriale

La collectivité avait structuré en 2019 un pôle dédié à l'innovation sociale. La nouvelle direction générale a fait le choix de créer une direction de l'innovation territoriale regroupant deux autres champs : la transition écologique et l'environnement. L'innovation sociale restée sous la compétence directe du CCAS, est désormais pilotée par le responsable territorial d'actions sociales.

La mutualisation des fonctions-supports du CCAS avec celles des services communaux est encadrée par une convention complétée par des arrêtés individuels pour chaque agent concerné. Le temps partiel consacré par les agents mis partiellement à disposition n'y est pas estimé et aucune évaluation du temps passé n'est en place. Pour une gestion plus rationnelle des effectifs, ce suivi pourrait être indiqué. Notamment, la direction est mutualisée. La DGS a accompagné en 2020 un assistant social pressenti pour prendre la direction du CCAS, en supervisant son travail¹⁷.

Il n'existe pas de service dédié à l'agriculture ou à l'économie au sein de la mairie d'où l'externalisation des études et des expertises pour ces secteurs. La mairie souhaite accroître la mobilisation des compétences privées sur le territoire (entreprises, SCIC¹⁸, associations...), en particulier dans ces domaines.

1.2.3.2 Une modernisation progressive à accompagner

La commune met à disposition de son administration entre 40 et 50 véhicules pour 200 agents. Pour son renouvellement réparti en trois tranches entre 2021 et 2023, son plan pluriannuel d'investissement (PPI) prévoit 180 000 € pour l'acquisition de véhicules à essence et 210 000 € pour des véhicules électriques. Pour ces dernières, outre le FCTVA, 126 000 € de recettes sont attendues. L'installation de deux bornes de recharge s'inscrit dans le cadre d'un partenariat avec le SIDELEC.

La collectivité a également prévu dans sa programmation pluriannuelle des investissements le remplacement des postes informatique anciens : 25 postes informatique sur 60 seraient à remplacer. Pour faire face à la crise sanitaire, et dans un souci de réduire l'empreinte écologique des agents en limitant les déplacements, 15 ordinateurs portables ont été achetés en urgence. La pérennisation du télétravail s'est accompagnée d'une nouvelle estimation des besoins et d'une mise à jour du PPI : l'enveloppe affichée de 8 000 € pour 2021, insuffisante au regard des besoins à couvrir, a été réévaluée à 62 000 €, avec un taux de subvention de 100 %¹⁹.

L'évolution du poste d'assistant en réseau informatique vers un plein temps a accompagné ce volet. Intégré au tableau des emplois au 1^{er} janvier 2018, cet emploi permanent à plein temps de catégorie C : « assistant en réseau informatique » exige une réelle polyvalence pour des missions vitales pour la collectivité : effectuer le dépannage, l'entretien et

¹⁷ Source : PV du CT du 7 février 2019.

¹⁸ SCIC : société coopérative d'intérêt collectif.

¹⁹ Financement au titre du PST2.

l'installation d'équipements et logiciels, former et assister les utilisateurs, conseiller (sur site, par télémaintenance ou par téléassistance, ...).

Le suivi des concessions, des baux et conventions, des mises à disposition des bâtiments communaux est effectué par les agents le plus souvent avec de simples tableurs Excel, sans disposer des outils spécialisés existants. Aucun appui n'est fourni par la CASUD dans ce domaine ; il arriverait à l'inverse, selon les services communaux, que ce soient eux qui apportent un soutien à la structure intercommunale.

Pour la gestion des congés, la cohabitation de deux logiciels a laissé la place depuis septembre 2021 à un module « e congés » du seul logiciel de gestion RH. Pour réaliser l'inventaire permanent des stocks, la commune dispose également d'un logiciel dédié. Invitée par la chambre à poursuivre, dans la limite de ses moyens, la dématérialisation de ses processus de gestion et des services offerts aux administrés, notamment lorsque celle-ci répond aux enjeux du développement durable, la commune indique vouloir atteindre cet objectif au 1^{er} janvier 2022.

1.2.3.3 Un plan de formation indispensable

Le statut général de la fonction publique territoriale reconnaît le principe d'un droit à la formation pour tous les fonctionnaires au long de leur vie professionnelle. La loi n° 84-594 du 12 juillet 1984, modifiée en profondeur par la loi du 19 février 2007, distingue d'une part les formations statutaires obligatoires en début de carrière ou dans le cadre de l'adaptation aux emplois occupés et, d'autre part, les formations facultatives à l'initiative de l'agent ou de son employeur. Le décret du 29 mai 2008 décline les conditions de mise en œuvre de ces formations.

Pour les contractuels, complétant des dispositions préexistantes, un suivi obligatoire de nouvelles actions de formation est prévu par l'article 21 de la LTFP. Notamment, une information relative aux obligations déontologiques²⁰ et aux manquements sanctionnés par les articles 432-12 et 432-13 du code pénal doit être donnée au candidat présélectionné n'ayant pas la qualité de fonctionnaire.

Un réel besoin de formation « pour être plus efficaces » est exprimé par 53 % des agents lors des « Etats généraux RH » en 2017 et depuis cette date, compte tenu notamment des situations de crises décrites précédemment, peu de réponses leur ont été apportées. En particulier, seulement 50 % disaient pratiquer l'outil informatique. Suite à la recommandation formulée par la chambre, la commune indique avoir entrepris l'élaboration d'un plan de formation répondant notamment à l'obligation de formation des agents contractuels instituée par l'article 21 de la loi du 6 août 2019 relative à la transformation de la fonction publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La modernisation de l'administration communale doit également se poursuivre tant sur le plan de l'organisation que des moyens affectés : la collectivité doit notamment se doter d'un organigramme stable et le faire appliquer, adopter un plan de formation, et accélérer la dématérialisation des services publics.

²⁰ Obligations prévues aux articles 25, 25 septies et 25 octies de la loi du 13 juillet 1983.

2 UN PROJET COMMUNAL DE DEVELOPPEMENT DURABLE SUR MESURE ET SOUS CONTRAINTE

2.1 Une situation financière sous contrôle mais dépendante

2.1.1 Des marges pour améliorer la gestion des immobilisations et fiabiliser les comptes

Le compte financier unique (CFU) a vocation à devenir, à partir de 2024, la nouvelle présentation des comptes locaux pour les élus et les citoyens, si le législateur en décide ainsi. Sa mise en place vise trois objectifs : favoriser la transparence et la lisibilité de l'information financière, améliorer la qualité des comptes, simplifier les processus administratifs entre l'ordonnateur et le comptable, sans remettre en cause leurs prérogatives respectives. L'Entre-Deux figure sur la liste des collectivités territoriales, des groupements et des services d'incendie et de secours admis à expérimenter le CFU au titre des exercices budgétaires 2022 et 2023 (« vague 2 » de l'expérimentation), annexée à l'arrêté du 1^{er} mars 2021 modifiant l'arrêté du 13 décembre 2019.

La migration vers le référentiel budgétaire et comptable M 57 est annoncée par la commune à partir du 1^{er} janvier 2022, pour une mise en place du CFU au cours de l'année. Sans attendre ce nouvel outil, elle dispose de marges d'amélioration de sa gestion budgétaire et comptable.

2.1.1.1 Des insuffisances en matière de gestion patrimoniale

En application de l'article 47-2 de la Constitution, les comptes des administrations publiques doivent être réguliers et sincères et donner une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. Au-delà de cette obligation, une collectivité ne peut élaborer de stratégie d'investissement fiable sans une connaissance préalable de son patrimoine.

- **L'absence d'inventaires comptable et physique**

Les collectivités territoriales disposent d'un patrimoine en grande partie destiné à l'exécution des missions qui leur sont dévolues. Le recensement exhaustif de leurs biens doit se traduire à la fois par un inventaire physique et un inventaire comptable. De son côté et en complémentarité, le comptable conformément aux articles 53 et suivants du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, assure à la fois une tenue de l'actif immobilisé, conforme à l'inventaire comptable de l'ordonnateur et une tenue de la comptabilité générale patrimoniale. Ces quatre états doivent être concordants. Or, la collectivité de l'Entre-Deux ne tient pas à jour ses inventaires : elle ne respecte donc pas les obligations qui lui incombent en tant qu'ordonnateur. La commune s'est engagée dans sa réponse à la chambre à commencer dès le 3^{ème} trimestre 2021 le recensement de ses immobilisations.

Faute d'inventaires comptable et physique, la lecture des comptes ne permet pas de disposer d'autres informations sur la composition de l'actif communal que le libellé des comptes par nature ouverts en comptabilité. Aucune subvention d'investissement versée

(compte 204) ne figure en comptabilité de même qu'aucune subvention d'investissement reçue n'a été rattachée à un bien amortissable (comptes 131 et 133).

- Le défaut d'intégration des immobilisations en cours

L'instruction budgétaire et comptable M14 dispose que *« le compte 23 « Immobilisations en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice qu'il s'agisse d'avances versées avant justification des travaux (comptes 237 et 238), ou d'acomptes versés au fur et à mesure de l'exécution des travaux (comptes 231, 232 et 235) [...] lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire ».*

À la clôture de l'exercice 2019, il y avait 15,6 M€ d'immobilisations répertoriées « en cours » dans les comptes, contre 78,7 M€ d'immobilisations corporelles définitives, soit un ratio de 19,8 %. Ce ratio reste élevé, même si la situation présente une amélioration. Fin 2015, les immobilisations en cours s'élevaient à 38,6 M€ contre 46,4 M€ d'immobilisations corporelles définitives. Le défaut d'intégration des immobilisations en cours concerne particulièrement les installations, matériel et outillage techniques.

Des intégrations sont probablement à effectuer au regard du nombre important de lignes aux comptes 23 et à leur ancienneté. La commune répond qu'elle mettra en œuvre ces régularisations lorsque les opérations concernées seront achevées. Il en est de même pour l'apurement ou l'intégration des frais d'études et d'insertion.

- Les amortissements et les dépréciations

Le retard pris par la commune dans l'intégration de ses immobilisations en cours peut expliquer qu'elle ait également pris du retard dans l'amortissement de ses immobilisations.

Au 31 décembre 2019, l'actif immobilisé brut s'élevait à 100,2 M€, les amortissements à 7,8 M€ et l'actif net à 92,4 M€. L'instruction M14 précise que l'amortissement constitue *« la constatation comptable d'un amoindrissement de la valeur d'un élément d'actif résultant de l'usage, du temps, du changement de technique ou de toute autre cause. C'est en raison des difficultés de mesure de cet amoindrissement que l'amortissement consiste généralement en l'étalement, sur une durée probable de vie, de la valeur des biens amortissables. La sincérité du bilan et du compte de résultat de l'exercice exige que cette dépréciation soit constatée ».*

Les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues d'amortir leurs actifs, à l'exception des œuvres d'art, des terrains, de la voirie et des bâtiments publics non productifs de revenus (article R. 2321-1 du CGCT).

Le suivi des amortissements de la commune de l'Entre-Deux ne semble pas effectué en continu. Dans la délibération 2014-07 portant sur les durées d'amortissement des comptes 2121, 2132, 21531, la présentation aux élus est motivée comme suit : *« Pour des raisons d'informatisation, il est nécessaire de déterminer la durée d'amortissement des comptes... ».* L'intérêt premier d'une gestion rigoureuse de l'actif communal, avant même les impératifs d'informatisation, est rappelé à la commune, qui doit bien suivre son actif pour le gérer, et annexer ces éléments au compte administratif pour la bonne information des élus et des citoyens. Faute de moyens internes suffisants, la commune pourrait accueillir un stagiaire pour réaliser ses inventaires obligatoires. De plus, faute de suivi de ses actifs, la commune ne pratique pas la dépréciation de ses actifs hors d'usage. Il résulte de l'application restreinte des amortissements et dépréciation que l'actif net de la commune est surévalué. La chambre

recommande à la commune, d'ici la fin 2022 de réaliser un inventaire de ses immobilisations, et de le tenir à jour et procéder à l'amortissement des biens mis en service. La collectivité s'y engage.

2.1.1.2 La nécessité de provisionner pour anticiper les risques

- Les contentieux

Conformément au principe de prudence, et selon les dispositions de l'article R. 2321-2 du CGCT, une provision doit être constituée, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, à hauteur du montant estimé de la charge en résultant, ou lorsque le recouvrement de créances sur des tiers est compromis malgré les diligences du comptable, à hauteur du risque de non recouvrement estimé.

Or, malgré plusieurs contentieux la mettant en cause, la commune n'a inscrit aucune provision pour la période. À titre d'exemple, un arrêt du 30 avril 2019 de la cour d'appel de Bordeaux l'a condamnée à verser 1 500 € à un particulier, une autre décision l'a obligée à prendre en charge les frais de procédure et les honoraires des parties adverses. D'autres affaires sont en cours.

La chambre recommande donc à la commune de constituer des provisions pour risques à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en résulter, en fonction du risque financier encouru. La commune s'y engage. La provision devra être maintenue et ajustée si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif.

- Créances, grosses réparations, engagements hors bilan

L'état des restes à recouvrer au 31 décembre 2019 s'élève à 340 000 € ; certains datent de 2002. Les admissions en non-valeur n'ont pas été comptabilisées depuis 2016. Une délibération de la commune portait sur un montant total de 175 047 €, mais elle n'a pas été totalement exécutée. Les comptes affichent donc toujours des créances non recouvrées datant de 2004. Les services alertés lors du contrôle devaient émettre le titre de recettes équivalent avant de représenter une situation actualisée au conseil municipal.

La chambre recommande à la commune d'évaluer et comptabiliser une provision pour dépréciation des créances anciennes à partir de l'analyse conjointe avec le comptable public des taux de non recouvrement des titres sur les derniers exercices. La commune s'y engage pour l'exercice 2022. De la même façon, la commune pourrait inscrire des provisions pour grosses réparations, proportionnées en tenant compte des équipements spécifiques qu'elle gère directement : cantine scolaire, salle multimédia, piscine...²¹.

Par ailleurs, les engagements hors bilan de la commune sont importants, des garanties d'emprunts ayant été systématiquement accordées aux bailleurs sociaux, notamment la société de développement et de gestion d'immobilier social (SODEGIS).

- Se prémunir contre les intérêts moratoires

L'ordonnateur doit connaître tout dépassement du délai de paiement, même s'il n'est pas de son fait, car c'est à lui qu'il revient de constater les intérêts moratoires, de les liquider et de les mandater.

²¹ En 2019 : les bâtiments publics étaient valorisés à hauteur de 30 M€ dans le compte de gestion (c. 2131).

Pour la commune de l'Entre-Deux, les délais de paiements atteignaient une moyenne de 69,88 jours en 2015. Cet indicateur a retrouvé un excellent niveau en 2016 et 2017 (respectivement 26,05 et 23,60 jours). Les exercices suivants ont vu ces valeurs dépasser ponctuellement le délai réglementaire de 30 jours. Ces retards ne sont pas imputables au poste comptable²², cette situation est révélatrice d'un problème d'organisation, telle qu'une interruption de la continuité de la chaîne de mandatement. La chambre invite la commune à renforcer sa vigilance sur ce point, un manquement étant susceptible de l'exposer au risque de payer des intérêts moratoires.

2.1.2 Une situation financière saine

2.1.2.1 Poursuivre la dynamisation de la gestion financière

Un conseil de surveillance des finances a été institué en 2019, instance informelle de pilotage coordonné entre élus et services. Un suivi rigoureux de la trésorerie est assuré par le responsable financier qui en rend compte à ce conseil. La commune a mobilisé une ligne de trésorerie de 1 million d'euros en 2019 et 800 000 € en 2020.

L'évolution de sa trésorerie des deux derniers exercices reflète ses difficultés à encaisser les acomptes et soldes des subventions alors que les chantiers ont été effectivement engagés et que les dépenses correspondantes ont été honorées. À la clôture de l'exercice 2019, la commune disposait d'une trésorerie faible de 572 445 € qui lui permettait de couvrir 20 jours de charges courantes. Fin 2020, alimentée par deux emprunts, elle était de 1,5 M€ ce qui lui permettait de faire face à 71 jours de charges courantes.

- Améliorer le suivi des recettes

L'état de développement des soldes du compte de gestion 2019 fait apparaître que les comptes d'imputation provisoires ne sont pas régulièrement apurés, surtout en recettes. Ainsi, fin 2019, des encaissements de 2017, 2018 et juillet 2019 n'avaient toujours pas été régularisés par l'émission de titres. Le fait que la commune rattache des charges à l'exercice mais peu ou pas de produits est un indicateur supplémentaire de ses difficultés à suivre ses recettes.

- Instaurer une comptabilité d'engagement voire un mode de gestion en AP-CP pour les opérations importantes

Les comptes de gestion successifs font apparaître des annulations massives de mandats et titres. Ainsi en 2019, en dépenses 2 903 299,28 € ont été annulés sur 8 166 083,97€ et en recettes plus de 2,8 millions sur 7 867 672,36 €. Du point de vue de la réalisation, les autres subventions non transférables n'affichent un taux de réalisation que de 50 % (2,3 M€ sur 4,6 M€ inscrits), et les ressources propres n'ont été encaissées qu'à hauteur de 3,28 sur 5,57 M€ inscrits.

La chambre suggère à la collectivité de mettre en place une comptabilité d'engagement et une gestion de ses opérations d'investissements lourds en AP/CP.

- Valoriser les travaux en régie

Des possibilités sont offertes aux collectivités par les règles de la comptabilité publique de valoriser en section d'investissement des travaux réalisés en régie. L'orientation budgétaire

²² Source : extraction DELPHES fournis par le poste comptable.

affichée en 2017 visant à réaliser davantage de travaux en régie s'est heurtée à la réduction des quotas d'emplois aidés attribués. Pour les mêmes raisons, l'entretien des locaux et espaces communaux a été en grande partie externalisé.

La commune de l'Entre-Deux dit réaliser plusieurs chantiers en régie. D'ailleurs, en 2018, elle a acquis une pelle hydraulique. Or, le recensement des dépenses réalisées par la commune, tel qu'il ressort des du grand livre des dépenses pour 2018 et pour 2019, semble quasi inexistant. Aussi, la chambre encourage-t-elle la commune à formaliser la procédure des travaux exécutés en régie par écrit. La collectivité pourrait ainsi valoriser pour chaque opération la main d'œuvre et l'utilisation du matériel en définissant au préalable les coûts horaires d'utilisation de ses matériels sur la base d'une évaluation de la dépense réelle.

- Des produits à optimiser

Sans tenir compte de l'exercice 2020 en raison de la crise sanitaire, les revenus locatifs provenant du patrimoine immobilier important de la commune de l'Entre-Deux n'ont cessé de baisser entre 2015 (142 141 €) et 2019 (118 132 €). Des loyers anciens non encaissés apparaissent parmi les « restes à recouvrer ».

La valorisation des moyens techniques mis à disposition des particuliers est une autre piste évoquée par la commune. La chambre considère cette piste comme une obligation et non une option, qui permettrait d'abonder les ressources d'exploitation. Il est relevé que les travaux, études et prestations de services ont été valorisés à hauteur de 265 470 € en 2020, soit 23 000 € de plus qu'en 2016.

2.1.2.2 Les produits de gestion

Les ressources fiscales des communes d'Outre-mer sont composées de la fiscalité directe locale (taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et taxe d'habitation) ainsi que de produits spécifiques hérités de l'histoire, tels que l'octroi de mer.

L'Entre-Deux bénéficie de ressources fiscales confortables, soit 6 944 772 € en 2019. Celles-ci sont fortement dominées par l'octroi de mer (dont le produit est trois fois plus élevé que celui des impôts locaux) et la taxe sur les carburants qui lui ont rapporté 5,6 M€ par an en moyenne sur la période de contrôle. Les impôts locaux lui ont rapporté 1,5 M€ en 2020. Il est observé que si en 2018 le nombre de ménages fiscaux de la commune est de 2 586, à peine un peu plus du quart sont imposés (27 %). Depuis 2014, la commune n'a pas fait évoluer ses taux d'imposition.

Les transferts de compétences découlant de la Loi NOTRé (tourisme et zones d'activités) ont entraîné une diminution de la fiscalité reversée : celle-ci est passée de 150 519 € en 2016 à 99 111 € en 2020. La fiscalité reversée se compose d'une part du fonds de péréquation intercommunal (PFIC), dont bénéficie la commune, et d'une part d'attributions de compensation, qu'elle verse à l'intercommunalité. La commune reversait 147 160 € d'attributions de compensation en 2016, montant porté à 279 926 € depuis 2019. Le pic de 412 691 € observé en 2018 intègre la régularisation au titre des exercices antérieurs.

Les ressources d'exploitation de l'Entre-Deux, de l'ordre de 392 000 € par an entre 2016 et 2019, ont chuté à 242 611 € en 2020 en conséquence de la crise sanitaire.

La commune bénéficie d'importantes ressources dites « institutionnelles », c'est-à-dire de dotations et participations de l'État (dotation globale de fonctionnement, participation au financement des contrats aidés...) ou encore de la caisse d'allocations familiales (prestation accueil restauration scolaire). L'Entre-deux a ainsi perçu 3 M€ de dotations et participations en 2020. Il est observé que le montant exceptionnel de 379 037 € encaissé au titre du fonds de péréquation et de solidarité en 2020 améliore le résultat de l'année, mais un remboursement partiel devrait intervenir en 2021.

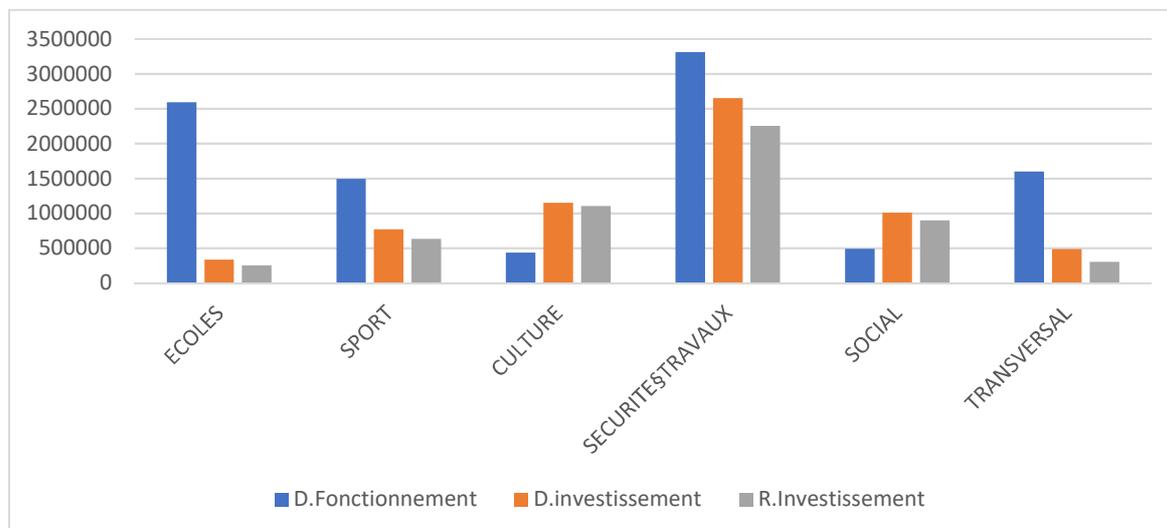
Tableau n° 3 : Situation financière de la commune de l'Entre-Deux

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales	6 562 744	6 803 273	6 668 333	6 944 771	6 845 758	1,5 %
dont :						
. Taxes sur les carburants	1 011 829	1 026 505	1 125 463	1 037 390		
. Octroi de mer	4 190 541	4 389 191	4 459 171	4 475 747		
. Impôts locaux	1 295 345	1 382 985	1 441 190	1 545 382	1 613 845	5,6 %
Ressources d'exploitation	395 310	402 376	352 464	417 690	242 611	-11,5 %
Dotations et participations	1 653 266	1 621 062	2 297 801	2 517 352	2 503 358	10,9 %
Fiscalité reversée par EPCI et État	297 679	293 294	286 013	293 841	379 037	6,2 %
Prod° immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	8 908 999	9 120 005	9 604 611	10 173 655	9 970 765	2,9 %
Charges à caractère général	2 220 736	2 196 387	2 123 919	2 047 615	2 479 447	2,8 %
+ Charges de personnel	4 302 218	4 443 905	5 178 042	5 924 748	6 007 834	8,7 %
+ Subventions de fonctionnement	820 457	729 025	650 031	629 550	638 200	-6,1 %
+ Autres charges de gestion	432 972	261 250	266 077	270 422	262 585	-11,8 %
= Charges de gestion (B)	7 776 382	7 630 568	8 218 069	8 872 335	9 388 067	4,8 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 132 616	1 489 437	1 386 542	1 301 320	582 698	-15,3 %
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>12,7 %</i>	<i>16,3 %</i>	<i>14,4 %</i>	<i>12,8 %</i>	<i>5,8 %</i>	

Source : chambre régionale des comptes de La Réunion

2.1.2.3 Des efforts à poursuivre pour maîtriser les charges

Même si la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 qui limite la hausse des dépenses de fonctionnement des collectivités locales et de leurs groupements à 1,2 % par an, inflation comprise, ne concerne pas 99 % des plus « petites communes », la plupart sont affectées par les moindres marges de manœuvre laissées et par les diminutions des dotations de l'État. La commune de l'Entre-Deux échappe à ce constat, ses charges de gestion ayant augmenté en moyenne de 4,2 % par an entre 2016 et 2020.

Graphique n° 3 : Répartition du budget 2021 de la commune en euros

Source : ROB 2021 / Commune

La commune souligne dans ses orientations budgétaires 2020 une diminution lente et constante de ses dépenses de fonctionnement par habitant de l'ordre de 100 €. Pourtant l'analyse financière des comptes de la commune effectuée par la chambre met en évidence une augmentation annuelle moyenne des charges de gestion de 4,8 % entre 2016 et 2020.

En outre, le ratio de rigidité des charges structurelles augmente de huit points en cinq ans (53,1 % en 2016 et 61,6 % en 2020).

- Des charges de personnel croissantes

Les charges de personnel, comme mentionné ci-dessus (§ 1.1.1.3), ont augmenté d'un cinquième de leur volume en quatre ans. L'annexe 2 démontre que c'est essentiellement la masse salariale des agents non titulaires qui croît de près de 42 %. Alors que la part des rémunérations du personnel titulaire diminue de 8,5 %, les charges sociales augmentent de plus de 10,5 % sur la période.

La contribution au service incendie constitue un poste de dépenses quasi stable. Les indemnités des élus ont, elles, augmenté de moins de 8 000 € et s'élèvent à 141 271 € en 2019. La chambre rappelle que la loi Engagement et Proximité du 27 décembre 2019 porte obligation pour les communes de présenter à leur conseil municipal l'état annuel des indemnités perçues par les élus-avant le 15 avril 2021.²³ Il a par ailleurs été vérifié auprès du poste comptable que la commune est à jour du règlement de ses charges sociales.

²³ Art. L. 2123-24-1-1. Chaque année, les communes établissent un état présentant l'ensemble des indemnités de toute nature, libellées en euros, dont bénéficient les élus siégeant au conseil municipal, au titre de tout mandat et de toutes fonctions exercés en leur sein et au sein de tout syndicat au sens des livres VII et VIII de la cinquième partie ou de toute société mentionnée au livre V de la première partie ou filiale d'une de ces sociétés. Cet état est communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune.

- Des pistes d'économies déjà exploitées, d'autres à rechercher

Les cadres de la commune se sont employés, à la demande de l'exécutif, à rechercher des pistes d'économies de fonctionnement. Les comptes administratifs des années successives retracent cet effort. Le principal exemple est celui du poste énergie-électricité qui représentait 246 539,50 € de dépenses en 2016 et qui a été réduit à 210 825 € en 2018. Dès sa prise de fonction, le responsable financier a renégocié plusieurs contrats. À cette démarche, s'ajoute l'installation d'ampoules LED « *light emitting diode* » dans les écoles et la cuisine centrale, et ponctuellement l'opération « nuits sans lumière », contribuant à réduire la facture d'électricité tout en sensibilisant la population aux impacts des pollutions lumineuses.

Les assurances multirisques (64 756,83 € en 2018, 94 739,61 € en 2019), tout comme la dépense en carburant (36 573,59 € en 2018) associée à un parc de véhicules vieillissant, constituent d'autres charges sous surveillance, selon les services.

Les achats et charges externes s'élevant à 332 € par habitant (€/hab) en 2016 ont été significativement réduites à 288 €/hab en 2019. Le poste de dépenses le plus important est l'achat de fournitures pour la cantine scolaire atteignant 423 329 € en 2016. Une diminution sensible est enregistrée depuis 2018.

- Des subventions réorientées vers le secteur social

Les subventions aux établissements publics rattachés ont augmenté de 102 000 € sur la période. En effet, après la crise « des gilets jaunes », la municipalité a clairement exprimé sa volonté de renforcer le secteur social et le soutien au CCAS a été significativement augmenté au détriment des subventions accordées aux associations. Des enveloppes de 493 000 € en fonctionnement et de 1 007 000 € en investissement ont été inscrites au budget 2020, grâce au pacte de solidarité territoriale conclu avec le département.

- Des marchés et contrats trop systématiquement reconduits

Les ressources humaines affectées aux fonctions support, limitées au regard du nombre de dossiers suivis et de la polyvalence exigée, conduisent l'administration communale à privilégier le gain immédiat de temps. Il en est ainsi du pilotage de la commande publique qui se caractérise par une proportion importante de marchés reconduits afin d'éviter le lancement puis le suivi d'une nouvelle procédure et d'apporter une réponse plus rapide aux besoins. Si le procédé reste régulier pour les cas examinés²⁴, il pourrait priver cependant la commune d'économies potentielles et d'offres plus récentes ou mieux adaptées à ses besoins. La commune est invitée à mieux choisir ses procédures et à réévaluer régulièrement les contours des lots, le cas échéant. La chambre note que la nouvelle organisation des services ainsi que le renforcement de l'encadrement, notamment grâce au recrutement d'un responsable des marchés publics, créent des conditions favorables à cette amélioration.

Ainsi, une prestation de services informatiques est confiée depuis plusieurs années à la même société : OCII, englobant des contrats de maintenance à hauteur de 42 677,26 €, des abonnements à hauteur de 5 108,52 €, des contrats d'assistance technique et d'assistance générale sur une base de 72 demi-journées, soit 37 521,03 €/an TTC. Le responsable financier a constaté que certaines prestations étaient encore facturées pour des applications devenues obsolètes. Après analyse du détail des accords initiaux, le premier poste de dépense a été réduit de 3 773,37 € TTC et la renégociation du taux d'indexation selon la base de l'indice Syntec

²⁴ Listes des marchés et MAPA fournies par la direction des services techniques de la commune.

(1 % au lieu de 3 %) a engendré une économie de 853,54 €. Sur le poste assistance, les économies potentielles sont estimées à minima à 12 500 €/an, certaines interventions étant susceptibles d'être réalisées en interne. En résumé, le montant annuel total pourrait être réduit à 25 500 €/an TTC, ce qui représente une économie de 40 %. Même si les sommes en jeu restent modestes, la chambre souligne cet exemple de bonne gestion et encourage sa réplication. Le prestataire ayant confirmé que le contrat proposé n'était pas limité dans le temps, la chambre appelle l'attention de la commune sur la nécessité de fixer une durée lors de la négociation de prestations. Toute prestation doit être évaluée avant d'être reportée ou reconduite d'une année sur l'autre.

2.1.2.4 Une dette contenue, une capacité d'autofinancement limitée

En 2019, l'Entre-Deux affichait une situation plus favorable que beaucoup d'autres communes réunionnaises au regard de plusieurs ratios par habitant. Toutefois, l'excédent brut de fonctionnement (la différence entre les produits et les charges de gestion) qui était confortable a diminué de 4,6 % en quatre ans pour s'établir à 1,1 M€ en 2020. Cette évolution appelle à la prudence. En effet, les charges de gestion ont cru plus vite que les produits, en grande partie du fait des dépenses de personnel. Les chiffres 2020 confirment cette tendance défavorable.

La commune parvient à dégager une capacité d'autofinancement brute stable autour de 1,2 M€. La capacité d'autofinancement brute correspond à l'excédent brut de fonctionnement, auquel sont ajoutés le résultat financier et le résultat exceptionnel. Cet autofinancement est supérieur à l'annuité en capital de la dette, puisque la commune a remboursé en moyenne 830 000 € par an entre 2017 et 2020. La commune dispose ainsi d'un peu plus de 1 M€ d'autofinancement net cumulé sur cinq ans, disponible pour le financement de ses investissements.

Les annuités de la dette ont atteint un pic en 2017. Depuis 2013, la charge des intérêts est en constante diminution du fait de la baisse des taux mais également des extinctions.

Alors qu'elle avait pu faire diminuer son encours de dette chaque année entre 2016 et 2019, un nouvel emprunt de 1 million d'euros a porté cet encours à 7 088 024 € en 2020 (contre 6 864 621 € en 2019). Avec 18 emprunts à taux fixe actifs en 2020²⁵, le capital restant dû au 31 décembre 2020 s'élevait à 5 383 584 € réparti entre AFD (69 %), CDC (17 %) et CLF (14 %), pour une capacité de désendettement de 6,1 ans.

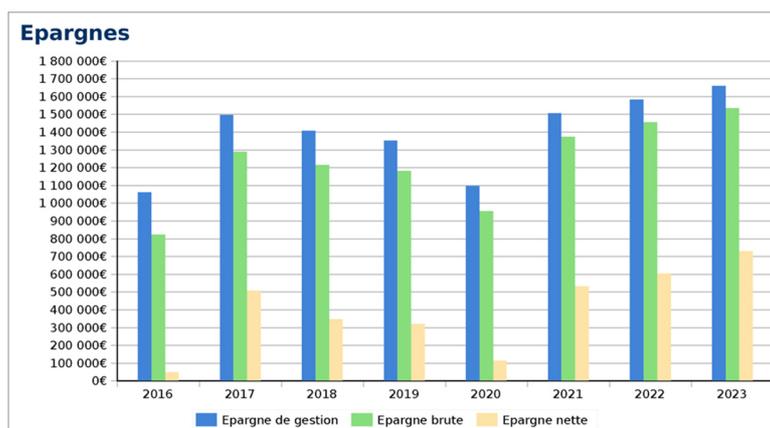
Tableau n° 4 : Évolution de la capacité d'autofinancement sur la période de contrôle

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Cumul sur les années
CAF brute	824 133	1 289 830	1 213 794	1 181 985	639 051	5 148 793
- Annuité en capital de la dette	775 462	782 829	867 366	860 334	836 626	4 122 618
= CAF nette ou disponible (C)	48 671	507 001	346 428	321 651	-197 575	1 026 175

Source : Chambre régionale des comptes de La Réunion

²⁵ Dont deux extinctions.

Graphique n° 4 : Scénario prospective 2020-2022, évolution de l'épargne



Source : Rapport Finance Active — avril 2020

La CAF nette négative, approchant - 200 000 € en 2020 appelle à la vigilance. Toutefois, le contexte spécifique de la crise sanitaire pourrait conférer un caractère conjoncturel à cette situation, au regard de l'analyse prospective fournie par la commune.

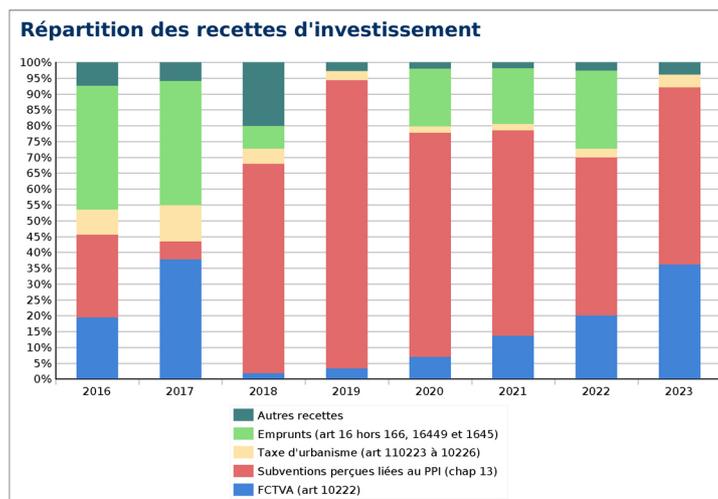
2.1.3 Des équipements largement subventionnés

2.1.3.1 Des cycles dépendants des subventions

Les dépenses d'investissement ont doublé entre 2017 et 2018 et un pic de 6 M€ est prévu en 2021. Le ratio du montant des investissements par habitant place la commune en excellente position à La Réunion. Le graphique n° 5 démontre le poids des subventions qui en 2019 devaient représenter plus de 90 % des recettes d'investissement. Selon le compte de gestion 2019, l'Entre-deux a perçu 2,9 M€ de subventions d'investissement, ce qui, en l'absence d'emprunt, a représenté 70 % des recettes réelles d'investissement (les dotations, fonds divers et réserves ont constitué les 30 % restants). Les subventions d'investissement reçues, hors attributions de compensation, cumulées de 2016 à 2020, s'élèvent à 5 608 249 €.

Deux plans de relance successifs de la région ont doté la commune d'enveloppes lui permettant d'élever fortement son niveau d'investissement. Selon les données fournies par les services techniques de la commune, pour 16 opérations atteignant un montant total de 5 226 757 € de dépenses éligibles HT (dont 453 124 € d'études), la commune a perçu 4 239 017 € de subventions (dont 369 615,00 € pour les études). Certaines opérations ont été subventionnées à hauteur de 90 %. Le FEDER est intervenu à hauteur de 70 %, soit 120 764 € pour deux opérations éligibles.

Un pacte de solidarité territoriale a été signé avec le département le 18 octobre 2018 pour un apport de 2 215 000 € en investissement et 163 000 € en fonctionnement (pour le CCAS). Ce soutien a contribué à la construction du Pont Janus, l'achat d'un bulldozer, la modernisation de voiries, la réhabilitation des tribunes du stade...

Graphique n° 5 : Des recettes nécessitant une gestion dynamique et réactive

Source : *Étude prospective Finances Active*

Graphique n° 6 : Evolution des dépenses d'investissement

Source : *Étude prospective Finances Active*

2.1.3.2 Une exécution des investissements perturbée

Le cycle de l'investissement observé est classique : études et programmation en début de mandat, puis investissements. Si les engagements ont suivi ce schéma, il n'en est pas de même des réalisations conditionnées par les financements effectifs et le pilotage des projets.

La commune de l'Entre-Deux a aussi accueilli de nombreux chantiers sous maîtrise d'ouvrage de la CASUD depuis que l'EPCI a pris la compétence eau et assainissement en 2011. Elle est ainsi largement bénéficiaire d'investissements conséquents, indispensables dans le domaine de l'adduction en eau potable. La concomitance des chantiers initiés, soit par l'EPCI, soit par la commune, a pu occasionner une gêne pour les résidents et touristes et allonger leur durée, certains s'étalant sur plusieurs années. Du point de vue des services techniques, une bonne coordination semble avoir prévalu. Une vigilance a été portée sur la remise en état des chaussées impactées par les chantiers par les entreprises.

La commune a en effet géré directement ou par mandats, de nombreux chantiers simultanés depuis 2016, dont : la réhabilitation du centre Manin, de l'école Arc-En-Ciel, d'une

piste d'athlétisme et des tribunes du stade, la construction d'un mur d'escalade, la réfection et l'équipement de la salle multimédia, la réalisation d'ouvrages d'art ; l'aménagement de la micro-crèche du Bras-long. Ses dépenses d'équipement cumulées sur cinq ans s'élèvent à 11 411 531 €.

Tableau n° 5 : Évolution des dépenses d'équipement

Années	Dépenses d'investissement (1)	Évolution / N-1	En euros par habitant	Dépenses d'équipement réelles nettes (2)	Recettes FCTVA (1)
2016	1 930 988	-53,36 %	298	817 633	318 454
2017	2 393 133	23,93 %	357	1 350 412	481 339
2018	4 788 177	100,08 %	715	3 575 668	51 969
2019	4 804 666	0,34 %	717	3 781 725	105 478
2020	5 119 836	6,56 %	764	1 886 094	305 000
2021	6 015 955	17,5 %	898		620 354
2022	4 799 204	-20,23 %	716		652 863
2023	2 433 815	-49,29 %	363		810 795
CUMUL				11 411 531	

Source : (1) Etude prospective Finances Active (2) : CRC d'après ANAFI

Le tableau n° 6 met en évidence un taux de réalisation des dépenses réelles nettes 2016-2017 faible, qui augmente fortement en 2018 / 2019, deux années qui ont vu l'achèvement de la plupart des chantiers. Certains projets avaient été initiés depuis près de huit ans : notamment, la réhabilitation de la case accueillant le centre Manin démarrée en 2012, les études pour la réhabilitation de la salle multimédia en 2013 et le chantier de la piste d'athlétisme, en 2015.

La brève note de présentation du 18 décembre 2019 en vue du vote du budget primitif 2020 apporte deux explications à la baisse de la section d'investissement, à savoir la fin du cycle de projets de la mandature et la non-prise en compte des reports et des programmes en cours de conventionnement. « *En analysant ces deux éléments, le budget d'investissement augmente à minima de 2 000 000 d'euros (le pont Cadet connaîtra un report de 900 000 euros, la construction du site multi accueil est de 1 000 000 €.)* ». Cette présentation favorable masque les dérapages dans le temps de la plupart des chantiers. Elle déroge au principe de l'annualité budgétaire.

Les évolutions des dispositifs d'accompagnement déployés par les partenaires peuvent expliquer d'autres retards observés. À titre d'exemple, le contrat de ruralité mis en place par l'État en 2017, a induit des modifications dans les montages financiers des opérations bénéficiaires. L'Entre-Deux avait programmé la construction d'ouvrages d'art grâce au fonds de soutien à l'investissement public local créé en 2016 (SIPL). L'abandon de ce montage a induit la suspension des marchés déjà notifiés, retardant la réalisation de l'équipement. Pour les ouvrages d'art de même type, plusieurs dispositifs financiers ont été sollicités, ce qui témoigne d'une bonne capacité d'adaptation mais génère une dépendance vis à vis des partenaires.

Le contrôle plus approfondi de trois équipements était envisagé. Il a été perturbé par la crise sanitaire et limité à une rapide visite des réalisations et un examen à travers les outils bureautiques de suivi des projets et des commandes publiques.

Réhabilitation de la piste d'athlétisme de Bras Ruisseau et réalisation d'un mur d'escalade

Alors que le mur d'escalade allait être inauguré en 2020, le choix des modalités de gestion n'avait pas été anticipé. Or la pratique de l'escalade est régie par des dispositions techniques et réglementaires spécifiques. La chambre regrette que la durée du chantier n'ait pas été mise à profit pour lancer un appel à projets et anticiper la gestion.

L'aménagement du centre Manin

L'opération consistait au départ en l'aménagement d'une case créole en bois sous tôle pour un hébergement de groupe. La découverte de termites puis la crise dite « des gilets jaunes » ont entravé le bon déroulement de l'opération. Ce second exemple, se caractérise de la même façon par une durée de chantier bien au-delà des délais prévisionnels, une difficulté à encaisser les acomptes et soldes des subventions et une certaine inertie de la SPL mandatée.

La réalisation de trois ouvrages d'art et la sécurisation des berges de la ravine Bras-Long

Ces chantiers complexes ont été pilotés en direct par la commune. L'indispensable information des usagers empruntant la route et la concertation avec les riverains concernés ont fortement mobilisé les services techniques, souvent directement le directeur. La question de la compétence intercommunale se pose pour ces ouvrages comportant une forte dimension « assainissement des eaux pluviales » et protection contre les inondations (GEMAPI), avec modification des écoulements et sécurisation des berges. Ce point sera évoqué au § 2.2.3.1.

Tableau n° 6 : Points saillants des trois chantiers

	Piste d'athlétisme et mur d'escalade	Pont Janus/ravine Bras-Long	Réhabilitation du centre Manin
<i>Coût total TTC (€)</i>	1 807 422	1 700 902,51 dont 1 331 660,65 éligibles	1 266 086,95
<i>Subvention (€)</i>	PRR 1 et 2 : 80 % études, 90 % travaux 1 557 337	DETR, BOP 112, BOP 123 810 868,00	PRR
<i>Convention mandat coût (€)</i>	SPL Maraina : 136 043,20	Néant	SPL Maraina : 159 956,88 dont 72 695 d'honoraires
<i>Durée</i>	2013 (études) – 2019		2017 convention

Source : chambre régionale des comptes de La Réunion

Ces trois exemples d'investissements mettent en exergue :

- la dépendance vis-à-vis des politiques publiques définies par l'État, la région et le département ;
- l'importance du recours aux SPL, alors que les cadres communaux avouent avoir peu de temps pour exercer un contrôle analogue, que les honoraires s'avèrent coûteux et que c'est essentiellement l'expertise technique interne qui semble mobilisée ;
- l'insuffisante anticipation de la gestion des équipements.

Le recours à une SPL par convention de mandat comme assistant à maîtrise d'ouvrage ou maître d'ouvrage délégué devrait alléger la charge de la commune. Or, de nombreux courriers émanant du service technique municipal démontrent un rôle limité de la SPL et

soulèvent la question de la valeur ajoutée de ce montage. De plus, les justificatifs attendus de la SPL tardaient à être fournis, pénalisant la commune pour l'encaissement des subventions. Une plus grande exigence est indiquée.

2.1.3.3 La nécessité d'une programmation pluriannuelle plus fine

Les communes de petite taille ne sont pas soumises à l'obligation d'élaborer une programmation pluriannuelle des investissements (PPI). Toutefois, cet outil dont la forme n'est pas imposée, constitue une aide précieuse à la décision autant qu'à la gestion. Une liste des opérations d'investissement existe à l'Entre-Deux en guise de PPI, reprise par un prestataire externe. Elle décline un programme pour un montant total de 22,1 M€ (incluant la TVA) pour la période 2018-2024, dont 11,48M€ à la charge de la commune (environ 50 %). Le document transmis par la commune de répond pas à cette nécessité.

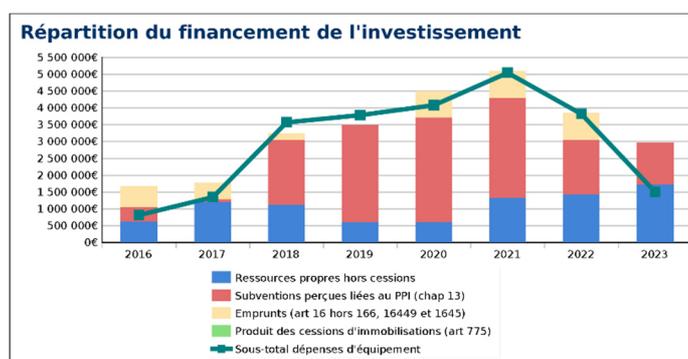
Toutefois, l'hétérogénéité et la mauvaise prise en compte des projets pluriannuels, ne permettent pas un suivi fin des engagements. Les études urbaines ne sont pas toutes individualisées. La programmation des encaissements de FCTVA n'est pas maîtrisée.

Les tableaux issus de l'analyse prospective fournis par Finances Active sont assortis d'une alerte : « *Un résultat négatif diminuera le fonds de roulement, et servira à financer une partie de l'investissement. La collectivité devra surveiller à ne pas le faire diminuer de manière trop importante afin de garder des marges de manœuvre...* ». La situation réelle observée se situe même en deçà de ces prévisions puisque les ressources propres de la commune qui auraient dû dépasser 500 000 € sont inexistantes fin 2020.

Comme cela a été évoqué précédemment, les décisions d'investissement ne reposent pas sur une évaluation en amont (*ex-ante*) des modes de gestion les mieux adaptés et des coûts de fonctionnement induits. La chambre recommande à la commune d'établir une programmation pluriannuelle de ses investissements soutenable au regard de ses capacités budgétaires et financières réduites, au vu des modalités et montants des soutiens des plans de relance connus dans le contexte de la crise sanitaire et de ses conséquences sur ses recettes. L'impact sur la section de fonctionnement de la mise en service et de l'entretien des équipements devra être mieux anticipé.

À la suite, la commune devra déterminer en fonction du rétablissement de sa capacité d'autofinancement, des subventions négociées, de sa dette et de ses réserves, son enveloppe annuelle de dépenses d'équipement et prioriser les investissements du mandat en cours.

Graphique n° 7 : Le poids des subventions dans les investissements



Source : Étude prospective Finances Active

L'année 2021 sera marquée par l'enclenchement de la mise en œuvre opérationnelle du dispositif REACT UE (325 M€), la réorientation des crédits disponibles du programme FEDER 2014-2020 mais aussi le lancement des programmes de la génération 2021-2027. La collectivité de l'Entre-Deux, prépare avec la région, une convention de partenariat, qui décline l'intégralité des actions et opérations cofinancées au titre du plan de relance régionale, du React UE FEDER, de la programmation européenne pour les années à venir. Une nouvelle version du pacte de solidarité territoriale (positionnée au cœur du PRDES) pourrait conforter sa politique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Même si la situation financière de la commune de L'Entre-Deux s'est dégradée en 2020 elle apparaît saine sur la période contrôlée. Si la commune veut poursuivre ses ambitions et maintenir sa capacité d'investissement, elle doit impérativement contenir ses charges courantes et notamment sa masse salariale impactée par le recrutement de contractuels mais aussi affiner la programmation pluriannuelle de ses investissements et anticiper la gestion des équipements.

L'expérimentation du compte financier unique lui offre l'occasion de rendre ses comptes plus fiables, en particulier en améliorant la gestion de son patrimoine et en constituant des provisions lorsque nécessaire.

2.2 Préserver le caractère rural : un enjeu de développement durable affirmé

L'Entre-Deux a bâti sa réputation de village des hauts rural et authentique sur la qualité de ses patrimoines naturel, paysager, architectural et immatériel, constitutive d'une qualité de vie. La commune arbore fièrement trois labels : Station verte (1^{er} label d'écotourisme de France), Village étoilé (label décerné par l'ANPCEN²⁶) et Villages créoles (réseau offrant une plateforme de promotion gratuite). La présence de sites inscrits au patrimoine mondial confère en outre une responsabilité particulière à l'ensemble des gestionnaires publics, sous l'égide de l'État. Les cahiers des charges induits par ces trois distinctions imposent des choix d'activités et d'aménagements aussi bien quantitatifs que qualitatifs (tels que la densité d'occupation des sols), compatibles avec le projet de « porte de parc national »²⁷ également affiché comme une ambition communale et intercommunale.

Dans ce contexte, les politiques municipales affichées déclinent leurs objectifs dans cinq domaines complémentaires :

²⁶ Association nationale pour la protection du ciel et de l'environnement nocturnes.

²⁷ La charte du Parc national de La Réunion validée par le décret en Conseil d'État n° 2014-049 du 21 janvier 2014) qui vaut plan de gestion du bien inscrit au patrimoine mondial comporte un projet de territoire structuré autour des espaces protégés du cœur protégé. Le concept de « portes » défini par un triptyque (bourg-accès-site remarquable) a été proposé à une dizaine de communes dont l'Entre-Deux au service du concept de solidarité écologique, économique et sociale.

- aménagement, écologie, développement durable ;
- préservation et sécurisation du cadre de vie ;
- accompagnement vers la création de richesses nouvelles ;
- épanouissement des talents sportifs et culturels ;
- soutien affirmé aux familles et à la jeunesse.

La nécessaire prise en compte de la planification régionale et nationale ainsi que l'évolution des cadres juridiques et du contexte général ont ralenti plusieurs projets communaux. Même si la période 2016-2020 a été productive en équipements et riche d'actions de court terme, la commune a besoin de disposer d'un PLU révisé et de trouver les adaptations nécessaires face aux changements imposés, pour maîtriser son évolution, maintenir son attractivité et concrétiser ses ambitions au sein du territoire du « grand sud » très dynamique.

2.2.1 Des outils à articuler autour de la préservation du cadre et de la qualité de vie

L'Entre-Deux, avec moins de 10 000 habitants, pèse peu au regard de l'ensemble de la population du bassin de vie du « grand sud » dont les huit communes réparties en deux groupements totalisent plus de 300 000 habitants. La commune voit sa population augmenter assez régulièrement : 6 634 habitants en 2014, 6 902 en 2017 (+ 1,5 % par rapport à 2012, représentant 2 744 ménages), 6 962 en 2020²⁸. Les prévisions affichées par le schéma de cohérence territoriale (SCOT) sont de 8 287 habitants en 2030, 10 298 en 2045.

2.2.1.1 L'urgence de finaliser la révision du PLU

Compatible avec le schéma d'aménagement régional (SAR) révisé, approuvé en Conseil d'État le 12 juillet 2011, le plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de l'Entre-Deux date de 2011. Le 25 novembre de la même année, sa révision a été prescrite par le conseil municipal. Une délibération du 23 août 2012 confie à un prestataire externe une mission d'assistance pour cette étude. Le conseil municipal a ultérieurement réaffirmé suite à la loi NOTRÉ sa volonté de conserver la compétence d'aménagement du territoire.

Le PLU, dont l'élaboration traîne en longueur, devra aussi prendre en compte le schéma de cohérence territoriale (SCOT) arrêté le 23 avril 2019 et approuvé le 18 février 2020, dont les sept axes stratégiques²⁹ et notamment la mise en réseau des territoires et des villes illustrent une bonne complémentarité entre les échelles communale et intercommunale. La commune a émis un avis favorable sur le projet de SCOT le 8 août 2019.

²⁸ La commune a retenu les chiffres de 6 914 habitants au 1^{er} janvier 2020, contre 6 894 en 2019 (source : rapport d'orientations budgétaires –ROB- 2021).

²⁹ Par délibération en date du 18 février 2020, le comité syndical du SMEP (syndical mixte d'études et de programmation) a approuvé le schéma de cohérence territoriale (SCOT) du grand Sud, dont les sept axes stratégiques sont : protéger et valoriser les espaces naturels et le littoral ; équiper le territoire et gérer les ressources naturelles ; répondre à l'enjeu démographique par un aménagement raisonné ; mettre en réseau les territoires et les villes ; assurer un développement économique créateur d'emplois ; organiser l'offre commerciale et artisanale ; garantir une solidarité territoriale et une cohésion sociale.

Une carte du potentiel foncier global actualisée en 2019 permet à la commune d'affiner sa politique foncière, ses interventions en faveur du patrimoine, dans le respect des prescriptions du SAR.

Le projet d'aménagement et développement durable (PADD) est une partie obligatoire du PLU. Celui de l'Entre-Deux, « bourg de proximité », limite à 5 ha l'extension urbaine pour la vocation résidentielle d'ici 2035, en continuité avec les espaces urbanisés existants et à 5 ha les nouvelles zones d'activité économique (qui, pour rappel, relèvent de la compétence de la CASUD). La densité minimale des zones AU « ouvertes à l'urbanisation » est de 20 logements/ha, d'où un potentiel minimal de 100 logements en 15 ans. Le PADD ne prévoit aucune extension dans les « territoires ruraux habités » (zones de mitage, habitat inséré dans les zones naturelles et agricoles).

Selon le service urbanisme, 450 demandes de déclassement concernant 173 ha sont enregistrées par la commune. Or, le SAR limite ces possibilités, les zones rouges du PRR ne devant plus accueillir de résidents. Les surfaces déclassées qui seraient ré-ouvertes à l'urbanisation pour accueillir des habitants actuellement en zone à risques selon le PPR³⁰ doivent être strictement compensées par des surfaces équivalentes qui retournent en zone agricole ou en zone naturelle. Indépendamment de cet aspect, d'après les informations données au conseil municipal, 17 DIA auraient été signées par le maire entre 2015 et 2019.

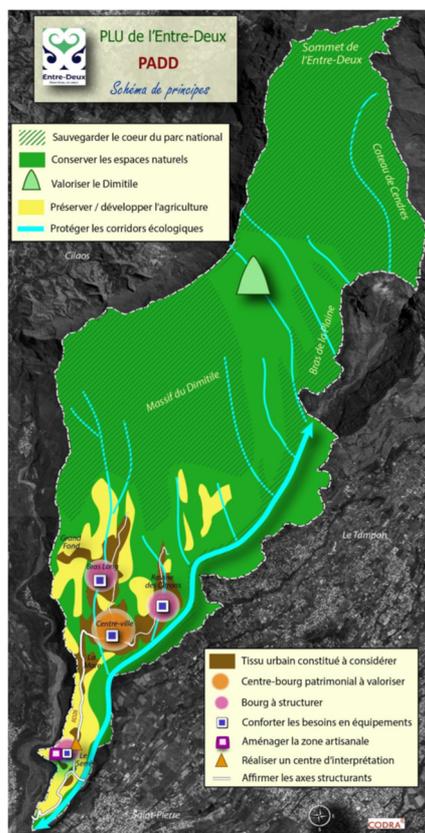
Au cours de l'année 2019, la commune a bénéficié de l'expertise de l'agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat (AGORAH)³¹, qui a apporté un regard « expert » sur les productions de la commune et son prestataire de service pour l'élaboration d'un PLU vertueux, autour de trois principales thématiques :

- les densités minimales et de façon plus générale la notion de densification avec un volet pédagogique sur la modulation des densités ou la prise en compte des équivalents logements ;
- les extensions urbaines, en particulier au regard du potentiel actuel de dents creuses et autres fonciers théoriquement urbanisables, avec un focus sur les potentiels redéploiements ;
- les activités économiques, tant en terme de diagnostic territorial qu'en terme de stratégie potentielle de développement.

³⁰ 77,5 % du territoire est en zone rouge, dont 8 ha de zone urbaine (source : CASUD).

³¹ Source : Bilan d'activités 2019 de l'Agorah.

Carte n° 1 : Le schéma de principes d'aménagement



Source : PADD de la commune de l'Entre-Deux/ rapport CODRA, Juin 2020

L'objectif de disposer d'un PLU arrêté en 2020 n'a pu être atteint, le contexte de crise sanitaire appelant à faire preuve d'indulgence. Or, le déploiement de projets lourds sur les quartiers de Bras Long et du Serré est dépendant de ce plan. La programmation d'équipements suite à l'étude de structuration du bourg « multi site », les projets décrits ci-après ainsi que l'instruction de 450 demandes de déclassement concernant 173 ha sont également conditionnés par les choix à formaliser dans le PLU. La chambre recommande à la commune de faire aboutir ce document en 2022 pour améliorer sa performance d'acteur public. Dans sa réponse, la commune qui a validé son PADD en février 2021, affiche à titre indicatif septembre 2022 comme échéance d'adoption de son nouveau PLU.

2.2.1.2 Logements sociaux : des objectifs non atteints dans un espace rural contraint

Le parc de logements 2017 était estimé à 3 118 unités, dont 5 % de résidences secondaires, et 7 % vacants. Par ailleurs, selon l'INSEE, moins de 4 % des ménages sont propriétaires de leur résidence principale. En 2016, la commune affichait son intention de valoriser le foncier communal à travers une politique volontariste de logements, sur la base d'un inventaire effectué en 2012.

Le SCOT fait état de 2 451 résidences principales en 2014. Le besoin de 1 411 logements à construire à l'Entre-Deux sur 45 760 dans le grand sud d'ici 2035 y est affiché, soit une moyenne annuelle de 95 logements/an. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) de la commune, dans sa version « de travail » de juin 2020, mentionne des besoins en logements devant être couverts par une production de 100 à 125 unités par an. La résorption de

l'habitat insalubre figure également parmi les priorités et les objectifs du plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne (PILHI) 2018-2023 affichent 37 logements sociaux / an à produire à l'Entre-Deux.

À ces objectifs, se superposent ceux de modération de la consommation d'espace, de lutte contre l'étalement urbain, et de prévention contre les risques naturels (inondation et mouvements de terrain particulièrement). Les nouvelles zones à urbaniser évoquées au paragraphe précédent sont très limitées. La commune disposera donc de peu de marges pour concilier la densité d'occupation des sols, la mixité sociale et son ambition de préserver son caractère rural, avec une faible pollution lumineuse et une forte identité créole liée à l'habitat traditionnel.

La loi Solidarité et renouvellement urbain (dite SRU) impose une obligation de mixité sociale de 25 % aux communes (L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitat). Un courrier du préfet du 23 janvier 2020 notifie un refus d'exonération suite à l'avis de la commission nationale SRU³². Malgré la réalisation de deux opérations immobilières SODEGIS (Bras de la Plaine et rue de l'Église), une pénalité de 69 926 € a été infligée à la commune pour l'exercice 2019.

La commune regrette une insuffisante prise en compte de sa situation réelle en milieu rural. Même si le ratio de 25 % a été ramené à 20 % suite à ses réclamations, les réalisations sociales nouvelles ne constituent que 9 % du parc immobilier construit. Les arguments avancés par la commune, notamment celui d'une moindre tension locative (nombre de demandes rapporté aux offres inférieur à 4), n'ont pas été jugés suffisants dans un premier temps. Suite à l'audition du maire par la commission nationale SRU, un arrêté ministériel en date du 20 mai 2021 ramène l'exigence de production de logements à construire dans le cadre des obligations SRU à 97 (contre 147 initialement) et la pénalité annuelle à hauteur de 64 000 € durant la période triennale 2020-2022.

Elle met aussi en avant ses difficultés à financer les raccordements aux réseaux d'eau et d'assainissement. À l'exemple du quartier de Bras Long qui accueille sur 8 800 m² une cinquantaine de logements locatifs nouveaux, l'octroi de subventions ne prend pas en compte le parc de logements existants. Leur existence double le nombre de raccordements nécessaire. La commune souhaite soutenir l'inscription de logements privés dans le parc pris en compte par l'agence nationale d'aide à l'habitat (ANAH) et renforcer son soutien à la réhabilitation du parc ancien.

Le courrier du préfet susmentionné précise qu'il « *conviendra donc d'accompagner au mieux cette commune pour lui permettre de faire émerger des projets adaptés aux besoins de son territoire* ».

S'appuyant sur un rapport récent de la Cour des comptes, la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité réaffirme la pérennisation de l'article 55 de la loi SRU au-delà de 2025. Dans cette hypothèse, une des neuf recommandations émises pourrait être appliquée pour l'Entre-Deux : « *Prévoir pour certaines communes une application différenciée du calendrier d'atteinte du taux de logements sociaux, dans un cadre intercommunal équilibré* ».

³² Cf. décret n° 2019-1577 du 30 décembre 2019 fixant la liste des communes exemptées de l'application des dispositions de l'article L. 302-5 et suivants du code de la construction et de l'habitat au titre de la période triennale 2020-2022.

et en s'appuyant sur la signature d'un contrat de mixité sociale précis quant à ses objectifs et ses engagements et mobilisant l'ensemble des instruments dont disposent les signataires. ».

2.2.2 Rendre plus lisible le projet à long terme au carrefour de l'innovation économique et sociale

La collectivité structure depuis 2020 un pôle interne dédié à l'innovation sociale. Ce pôle, animé par une coordonnatrice, a vocation à dynamiser cinq champs de projets : « l'habitat, la transition écologique, l'environnement, la prospective et le développement économique, l'innovation sociale du CCAS ». Hormis la transition écologique, qui serait prise en charge directement par la coordonnatrice, chaque section sera gérée par un agent désigné ou une équipe.

Trois grands projets de la nouvelle mandature, à caractère transversal, seront portés ou accompagnés directement par ce pôle innovation sociale : l'agriculture durable ; le centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine ; la cité de l'éducation.

2.2.2.1 L'agriculture durable, la transition écologique

- Le projet d'agriculture durable

Le potentiel de terres agricoles de l'Entre-Deux est de 330 ha dont la quasi-totalité sont exploitées. La commune envisage, dans son prochain PLU à horizon 2022, de décupler cette vocation en lui affectant 3 000 ha, par le déclassement de zones naturelles ou boisées considérées en friches. L'autosuffisance alimentaire et le « locavore »³³ motivent cette orientation forte qui comporte trois axes : la production d'un repas végétarien hebdomadaire pour les scolaires, l'émission de bons alimentaires verts pour les bénéficiaires des minima sociaux, la création d'une filière d'huiles essentielles. S'y adjoindrait un encouragement à la création de jardins partagés et de jardins urbains.

La commune a identifié les besoins fondamentaux d'accompagnement des agriculteurs et la nécessité d'une gouvernance partagée entre secteurs privé et public. À travers le GAL Léo, cette expérimentation est en cours. Ce type de Groupement d'acteurs locaux (GAL) a été institué pour faire émerger/mettre en œuvre les projets Leader.

Ce projet, qui traduit l'ambition d'une agriculture véritablement durable, ne pourra faire l'économie d'inventaires écologiques détaillés, d'une approche d'aménagement foncier spécifique intégrant le relief très pentu et la gestion des eaux pluviales sur les parcelles préalablement identifiées et d'un bilan carbone. Le modèle agricole intensif étant inadapté aux sols sensibles à l'érosion, le recours à des savoir-faire traditionnels pourrait ajouter un caractère trans-générationnel à cette démarche. Le coût de cette étude devra être précisé et le rôle de la commune bien circonscrit à ses compétences légales.

- Une transition écologique et énergétique au rythme des moyens disponibles

La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) impose aux collectivités des objectifs chiffrés dans plusieurs domaines, à la fois pour leur propre

³³ Tendence à favoriser les circuits courts pour une alimentation plus saine, moins coûteuse, favorisant la production locale, la réduction des intermédiaires, des gaspillages et des emballages.

fonctionnement, pour la commande publique et leurs partenariats. La maîtrise de l'énergie, la gestion de l'eau et des déchets, transférées à d'autres échelles territoriales, nécessitent cependant une forte implication communale.

Le plan de relance de 100 milliards d'euros présenté par l'État en septembre 2020 consacre 30 milliards à la transition écologique dans au moins trois secteurs intéressant la commune : la rénovation énergétique des bâtiments, les circuits courts, l'énergie. Il comporte des mesures spécifiques d'accompagnement des collectivités locales en outre-mer. La chambre ne peut qu'inviter la commune à inscrire ses futurs investissements dans ce cadre.

Enfin, l'article 55 de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 prévoit qu'à partir du 1^{er} janvier 2021, les commandes publiques doivent privilégier l'achat responsable, notamment en réduisant la consommation de plastiques à usage unique, en favorisant les biens issus du réemploi et du recyclage. La commune ne semble pas avoir anticipé cette obligation.

La commune de l'Entre-Deux s'est engagée dans une transition énergétique timide, limitée par les moyens disponibles. Des pistes potentielles de fonctionnement et d'investissement plus durables sont déclinées. Ainsi, un partenariat avec la SPL Horizon cible notamment l'installation de bornes de recharge pour voitures électriques (une pour les services municipaux et une pour le public, grâce à des financements de la région et du FEDER). Les plans de relance (État, région, département) devraient permettre à la commune d'accélérer sa mutation : des dépenses d'ordre de 590 000 euros sont programmées pour 2021 dont 70 % pour l'acquisition de 12 voitures hybrides ou électriques et 40 vélos électriques dédiés au déplacement du personnel communal. Le déploiement du plan « Entre-Deux 2.0 » est affiché dans les orientations budgétaires 2021 à hauteur de 200 000 €, des bornes de recharge et de nombreux outils et mobiliers connectés devant être mis à la disposition des administrés et visiteurs, dans la suite logique de l'implantation de la fibre en 2019. S'ajoute une enveloppe de 150 000 € pour expérimenter l'école numérique dans 16 classes.

L'éclairage public constitue le 2^{ème} poste d'investissement des communes et groupements en France (2 milliards d'euros par an) et la lutte contre la pollution lumineuse est un objectif inscrit dans les lois Grenelle I et II, dans la loi de transition énergétique d'août 2015 et dans la loi pour la reconquête de la biodiversité, la nature et les paysages adoptée en 2016 et son arrêté d'application 2018. Ces textes font des paysages nocturnes un patrimoine commun de la nation. Un label élaboré par l'association nationale pour la protection du ciel et de l'environnement nocturnes³⁴ (ANPCEN), décerné pour cinq ans, récompense un investissement de long terme aux retombées multiples pour la santé humaine, la biodiversité, l'économie d'énergie et la réduction de la dépense publique.

Un marché en cours avec SIDELEC porte sur l'éclairage public en LED et plus globalement la maîtrise de l'énergie. Des chauffe-eau solaires et centrales photovoltaïques équipent déjà certains sites ; la salle des fêtes et trois écoles sont en cours d'équipement.

Une convention de partenariat signée avec l'association AGAME, structure de l'insertion par l'activité économique, encadre la mise en œuvre d'un atelier, sous la forme d'un chantier d'insertion autour des déchets électriques et électroniques (DEE) : La collectivité possède un local de 90 m², à proximité de son site de stockage à la Ravine des Citrons, destiné

³⁴ Le Parc national de La Réunion a soutenu la candidature de l'Entre-Deux.

à accueillir ce chantier d'insertion moyennant un aménagement et un équipement. À l'issue du confinement 2020, l'association s'est désistée alors que les fonds ADEME sont acquis.

2.2.2.2 Le centre d'interprétation de l'architecture et du patrimoine

La commune affiche son souhait de défendre l'authenticité du patrimoine architectural de son centre-bourg, à la fois cadre de vie et attraction touristique remarquables. Elle utilise le périmètre de protection associé au classement de cases au titre des monuments historiques comme seule mesure de protection du bourg. La création d'aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) dans le PLU pourrait conforter ses choix et renforcer leur assise juridique.

Le quartier du Bras-Long est identifié pour devenir la nouvelle centralité de la commune. Dans le souci de répartir son effort et les retombées pour la population, c'est dans la partie basse du village, dans le quartier dénommé « le Serré », que la commune positionne un projet de centre d'interprétation axé sur la découverte chronologique de l'histoire architecturale et patrimoniale de La Réunion. L'angle privilégié étant l'histoire économique, les artisans locaux seraient acteurs de ce projet valorisant les métiers d'hier (du tissage, du commerce, du bois, de la pierre, de la maison, de la terre...). Une surface de 21 000 m² a été identifiée et le concours de la SAFER (société d'aménagement foncier et d'établissement rural) est espéré pour faciliter la maîtrise foncière.

L'avant-projet laisse apparaître de nombreux contours encore flous, notamment en matière de gestion. Aucune enveloppe prévisionnelle n'est individualisée dans le PPI pour la définition du projet scientifique en 2021. Les autres étapes et besoins de financement porteront sur le foncier, la définition opérationnelle et fonctionnelle du site, le mode de gestion. Une enveloppe de 230 000 € est annoncée au budget primitif 2021 pour une étude architecturale du « centre d'interprétation en zone d'activité artisanale innovante ».

Ce projet d'envergure original, qui pourrait mobiliser le tissu associatif aux côtés d'entreprises et des pouvoirs publics, requiert un pilotage volontariste et dynamique et une solide expertise pluridisciplinaire. Selon les choix retenus par la commune et l'envergure qu'elle souhaitera donner à son projet, elle pourrait ouvrir la discussion avec l'EPCI autour de l'intérêt communautaire et des alternatives de gestion à l'échelle intercommunale.

Le ROB 2021 mentionne : « *En cumulé, les actions prévues au PPI et celles des orientations 2021 reposent sur une enveloppe minimale de 15 147 687,42 € en investissement.* » Cela confirme que le PPI n'est ni actualisé ni complet. La chambre attire l'attention de la commune sur l'importance d'une approche financière pluriannuelle et la nécessité d'anticiper le mode de gestion de ce centre et les coûts de fonctionnement induits.

2.2.2.3 Un projet éducatif global

Selon plusieurs indicateurs confortant les situations vécues rapportées par le maire et plusieurs agents, la situation sociale de la commune de l'Entre-Deux justifie une politique publique renforcée. Une convention territoriale globale avec la CAF en 2016 permet à la commune de s'appuyer sur plusieurs comités partenariaux :

- un comité technique lié aux actions éducatives et au projet éducatif territorial ;
- un comité d'insertion professionnelle réunissant la mission locale, le PLIE, la CASUD, Pôle emploi, la CAF, le CCAS ;

- une instance de concertation sociale regroupant la CAF, le département, la caisse générale de sécurité sociale, la commune.

**Tableau n° 7 : Taux de pauvreté par tranche d'âge du référent fiscal en 2018 à l'Entre-Deux
(Champ : ménages fiscaux - hors communautés et sans abri)**

Ensemble	35 %
Moins de 30 ans	
De 30 à 39 ans	35 %
De 40 à 49 ans	32 %
De 50 à 59 ans	33 %
De 60 à 74 ans	30 %
75 ans ou plus	43 %

Source : Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, Fichier localisé social et fiscal FiLoSoFi au 01/01/2020.

Selon l'INSEE, pour 2 596 ménages fiscaux et 6 752 personnes dans les ménages fiscaux, la médiane du niveau de vie est de 16 180 € à l'Entre-Deux, contre 15 440 € en moyenne pour l'ensemble de La Réunion. Le nombre de familles avec enfants est de 1 390 dont 414 sont monoparentales et les cinq écoles accueillent plus de 800 enfants.

Le projet H 26 (Horizon 2026) de la mandature comporte un volet éducatif global de la petite enfance à l'insertion. En complément de ses compétences obligatoires (accueil de la petite-enfance et gestion des écoles primaires), la commune souhaite créer les conditions pour que toutes les strates et tranches d'âge de la population s'impliquent dans une approche de coéducation. Ce projet se décline en trois composantes : une cité de l'éducation, lieu de mobilisation de démarches participatives et citoyennes ; un pôle insertion des Jeunes ; une épicerie-marmaille hébergée dans la case Nativel en centre-ville. La réhabilitation de cette case créole s'est appuyée sur un atelier et un chantier d'insertion, exclusivement avec des jeunes de l'Entre-Deux. L'épicerie serait à la fois lieu de sensibilisation des jeunes à la valeur des produits et à la consommation, lieu de découverte du monde du travail et lieu de formation de jeunes au commerce équitable. La commercialisation de produits bio destinés aux jeunes constituerait le support d'éducation.

Les orientations budgétaires (OB) 2021 affichent la volonté de conforter le CCAS pour offrir aux agents et à la population un nouvel espace d'accompagnement par la création d'un site multi-accueil. Il s'agit de reconstruire à la place du CCAS actuel un nouveau bâtiment permettant l'hébergement de différents acteurs de l'insertion sociale.

La complémentarité et la cohérence des projets exposés méritent d'être soulignées. Toutefois leur programmation reste floue. La commune, compte tenu de ses équilibres financiers fragiles, devra concentrer ses efforts sur ses trois priorités, sans se disperser sur des projets sans lien avec celles affichées.

Par exemple, le « *Street work out* » est un projet qui a émergé en cours d'année 2019. Sa conduite a forcément mobilisé les moyens de la collectivité au détriment d'autres opérations plus urgentes définies antérieurement. Sans porter d'appréciation sur le choix des projets ni leur

opportunité, la chambre souligne la nécessité de consolider l'organisation des services dédiés (maîtrise d'ouvrage) et une programmation plus précise des investissements.

2.2.3 Des partenariats à consolider pour accélérer la transition écologique et conforter la résilience communale

2.2.3.1 Un bloc intercommunal en voie d'éclatement mais incontournable

La commune de l'Entre-Deux est représentée par trois élus au sein de la communauté d'agglomération du sud (CASUD), aux côtés du Tampon, de Saint-Joseph et Saint-Philippe. Alors que tous les maires du sud ont été réélus au premier tour en mars 2020, la CASUD traverse une crise dévoilée le 10 juillet 2020, date d'installation du conseil communautaire après le renouvellement des élus en mars 2020. Les maires de Saint-Joseph et de Saint-Philippe ont annoncé leur volonté de retirer leur commune de la communauté d'agglomération. Au terme de négociations, le conseil communautaire du 21 août 2020 a adopté un plan de gestion de la phase transitoire de sortie des deux communes de la CASUD.

Selon le maire de l'Entre-Deux, la commune représente 7 % de la population de la CASUD, mais retire 15 % des financements alloués. En particulier, en matière d'eau et d'assainissement, il estime le bilan très positif : 1 500 foyers raccordés au réseau sur près de 3 000. Une station de potabilisation devait être mise en service en septembre 2020.

L'avenir incertain de la CASUD ne devrait pas, selon une étude communiquée par cette collectivité, peser sur les équilibres financiers des communes-membres de la commune de l'Entre-Deux. Cette étude confirme que les plus petites communes ont bénéficié d'un effet redistributif. La commune de l'Entre-Deux doit cependant anticiper plusieurs hypothèses et adopter un mode de gestion prudent dans l'attente d'une éventuelle recomposition du paysage intercommunal.

La loi NOTRe a modifié les répartitions des compétences au sein des blocs communaux. Depuis le 1^{er} janvier 2010, les compétences facultatives eau et assainissement ont été transférées à la CASUD. Alors que la compétence GEMAPI a été attribuée aux EPCI à compter de janvier 2018, et qu'ensuite la gestion de l'eau et assainissement, y compris des eaux pluviales, a été transférée de façon obligatoire en application de la loi NOTRe, la chambre s'étonne que la commune de l'Entre-Deux continue à réaliser ses propres ouvrages d'art alors que la CASUD a retenu pour Saint-Joseph et le Tampon des opérations de même nature. La CASUD confirme que pour la GEMAPI les comptes administratifs de la commune ne faisant pas apparaître de charge les cinq années précédentes, les attributions de compensation n'ont pas été modifiées du fait de ce transfert. S'agissant des ouvrages d'art, qui pourraient aussi bien relever de la protection contre les inondations que de l'assainissement pluvial, la chambre invite la commune à se rapprocher de l'EPCI afin de s'accorder sur la nature des équipements correspondant aux périmètres des compétences transférées.

La création d'une SPL office du tourisme intercommunal (OTI sud) est intervenue fin 2019. La commune de l'Entre-Deux comme ses pairs, détient 15 000 € du capital, et la CASUD, qui l'héberge provisoirement, 240 000 €. Un seul administrateur par commune, neuf pour la CASUD et quatre représentants des opérateurs touristiques du territoire composent ses

instances.³⁵ Les locaux de l'ancien OTI municipal ont été mis à disposition de la SPL. La commune est invitée à achever la traduction comptable de ce transfert.

Suite aux transferts de compétences opérés, des variations importantes des attributions de compensation apparaissent pour l'Entre-Deux. Le rattrapage en 2018 se traduit par un reversement important de la commune à la CASUD, soit - 412 691 €.

Tableau n° 8 : Impact des transferts des compétences tourisme et ZAE

<i>AC 2017 notifiée</i>	Charges tourisme transférées	Charges ZAE transférées	Total charges transférées	AC rectifiées suite à la CLETC du 26/10/2017
- 147 160 €	- 132 766 €	0	- 132 766 €	- 279 926 €

Source : CLETC-CASUD-261017 VF 2

Au niveau administratif, deux rencontres bilatérales par an sont organisées entre les directions générales des services de la commune et de la communauté d'agglomération. Il est relevé par la commune que l'appui de la structure intercommunale à ses communes-membres serait quasi inexistant, que ce soit pour les fonctions support (commande publique, veille réglementaire, formations), ou sur le plan technique (cartographie/ SIG, archivage...). Il n'y a pas eu de mutualisation formelle au sein du bloc communal. La CASUD répond que ce sont les communes qui n'ont pas manifesté d'intérêt pour la mutualisation, et que le SIG et l'internet dans les écoles restent des compétences optionnelles permettant une mutualisation avancée. La chambre invite la commune à étudier toutes les opportunités offertes par l'EPCI.

Selon les dispositions de l'article D. 2224-3 du CGCT, la commune qui a transféré au moins une compétence à un ou plusieurs EPCI doit présenter le ou les rapports annuels sur la qualité et le prix (RAQP) des services à son assemblée délibérante dans les 12 mois suivant la clôture de l'exercice. Or, la commune n'a pas présenté les RAQP des services gérés par la CASUD, de l'eau et de l'assainissement, ni ceux des déchets ménagers de 2015 à 2020.

2.2.3.2 Une exigence à affirmer vis-à-vis des mandataires

La commune est actionnaire minoritaire de cinq SPL : Maraina, Horizon Réunion, société publique locale écologie et développement durable des espaces naturels (EDDEN), SPL petite enfance, SPL OTI sud. Elle fait aussi partie des actionnaires de la SEM marché de gros et du SIDELEC. Les cadres municipaux, au nombre réduit, reconnaissent ne pouvoir effectuer de contrôle des activités « *in house* » de ces organismes.

L'accueil de la petite enfance relève des compétences communales. La crèche associative a fermé brutalement, cette activité étant soumise à un cadre réglementaire très exigeant et la commune ne disposant pas de ressource interne, la décision a été prise de s'associer au Tampon qui se trouvait face à la même problématique et de créer une SPL. Les services de la commune font observer que la CIVIS dispose d'un centre intercommunal d'action

³⁵ La délibération du 23 août 2018 modifie celle du 8 décembre 2016 approuvant la modification des statuts de la CASUD suite à la loi NOTRÉ.

sociale, mais que la CASUD n'a pas souhaité adopter le même modèle de dispositif intercommunal.

Alors que la commune a participé au fonctionnement de la SPL depuis 2015, les avantages qu'elle en tire directement pour la gestion de cette compétence s'échelonnent dans la durée. Elle projette une micro-crèche par quartier, trois étant déjà en activité.

2.2.3.3 « Petite ville de demain » : une démarche intégrée, une appartenance à un réseau dynamique

Un accompagnement a été mis en place par l'agence nationale de cohésion des territoires pour accompagner les petites communes rurales (moins de 20 000 habitants) porteuses d'un projet de territoire respectueux de l'environnement. Suite à un appel à projets, 11 communes réunionnaises en partenariat avec leurs groupements intercommunaux sont lauréates³⁶, parmi lesquelles le binôme Entre-Deux / CASUD.

La commune peut s'appuyer, à travers cette démarche, sur :

- des financements de mesures thématiques ciblées : ce programme national mobilise 3 Md€ jusqu'en 2026, soit une moyenne potentielle de 3 M€ par commune pour décliner trois priorités du plan de relance national que sont l'écologie, la compétitivité et la cohésion. Ces crédits résultent de la mobilisation des ministères de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales d'une part, et de la transition écologique et du logement, d'autre part, l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), la banque des territoires, l'Anah et le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Peuvent être subventionnées à hauteur de 25 à 100 % l'ingénierie seule ou des actions, telles que la lutte contre l'habitat indigne et dégradé ;
- un soutien en ingénierie : un accompagnement pour définir et mettre en œuvre son projet de territoire, des financements pour renforcer ses équipes (subvention d'un poste de chef de projet jusqu'à 75 %) et un apport d'expertises externes peuvent être sollicités. Une aide en ingénierie est aussi proposée pour réaliser un diagnostic *flash* post-Covid et un plan d'action pour la relance du commerce de centre-ville. Ces deux mesures seraient susceptibles d'intéresser la commune ;
- l'accès à un réseau : le club « petites villes de demain » a vocation à favoriser l'innovation, l'échange d'expériences et de bonnes pratiques.

La chambre estime qu'en bénéficiant des échanges au sein de ce réseau, la limite des ressources humaines à laquelle l'Entre-Deux est confrontée peut être amoindrie, si la collectivité actionne tous les leviers dont elle dispose : organisation des services, lignes directrices de gestion, PPI, et recours aux nouvelles possibilités telles que le contrat de projet³⁷. Comme mentionné ci-avant, la commune a expérimenté en 2021 ce nouveau dispositif pour le recrutement de son chef des systèmes informatiques et de l'information.

³⁶ À l'échelle nationale : 1 000 binômes communes-intercommunalité sont accompagnés dont 11 à La Réunion : Bras-Panon, Plaine des Palmistes, Sainte-Rose, Salazie, Trois-Bassins, Cilaos, Les Aviron, Étang-Salé, Petite-Île, Saint-Philippe, Entre-Deux.

³⁷ Cf. art. 17 loi n° 2019-828 du 6 août 2019 - Décret n° 2020-172 du 27 février 2020 relatif au contrat de projet dans la fonction publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune de l'Entre-Deux, lauréate de l'appel à projets national « petites villes de demain », affiche un projet de développement fondé sur la culture et le patrimoine rural. Elle place l'innovation sociale au cœur de son administration et s'appuie largement sur des subventions pour investir en faveur de l'amélioration du cadre de vie et la transition écologique.

L'établissement d'une programmation pluriannuelle fine de ses investissements et l'anticipation des coûts de fonctionnement, qui font aujourd'hui défaut dans un contexte incertain, deviennent incontournables.

ANNEXES

Annexe n° 1. La mise en œuvre des recommandations issues du contrôle précédent 49

Annexe n° 1. La mise en œuvre des recommandations issues du contrôle précédent

RECOMMANDATIONS	MESURES CORRECTIVES
<i>1 : Fiabiliser l'inventaire de ses immobilisations</i>	<p>Non effectué depuis 2009, le transfert des comptes 23 aux comptes 21 devait être opéré en cours de contrôle pour deux opérations achevées. Les autres opérations au 2313, non clôturées, ne sont pas transférables.</p> <p>La sécurisation des informations est en cours de régularisation. Toutes les immobilisations 2017 sont corrélées aux inventaires avec un numéro unique.</p>
<i>2 : Politique active mise à jour des locaux imposables pour le rendement de l'impôt</i>	<p>La commission communale des impôts a été réactivée. En 2017, ses membres ont formulé une nouvelle procédure de suivi des valeurs locatives. Les propriétés communales ont déjà fait l'objet d'une analyse. Fin 2017, l'équipe du service urbanisme a été renforcée pour prendre en charge notamment la réévaluation des locaux imposables. La convention de partenariat de gestion entre la collectivité et la direction des services fiscaux n'a pas connu de suite, la CASUD devant assurer la mise à jour au niveau intercommunal.</p>
<i>3 : Maîtriser les dépenses de personnel pour restaurer la capacité d'autofinancement</i>	<p>Réponse insuffisante : les dépenses de personnel, après une baisse en 2016, sont en augmentation constante, notamment la masse salariale des contractuels.</p>
<i>4 : Préciser dans les délibérations du conseil municipal les fonctions des emplois permanents créés.</i>	<p>Les fonctions des emplois créés sont mentionnées dans les délibérations.</p>
<i>5 : Distinguer, dans les emplois non permanents sur besoin ponctuel, ceux qui relèvent du besoin non permanent et ceux qui ressortent de l'emploi permanent.</i>	<p>La collectivité liait ses difficultés dans la gestion de cette recommandation à la fusion opérée de l'organigramme fonctionnel avec l'organigramme hiérarchique, une réflexion sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences sera nécessaire. Une suppression partielle des postes non pourvus a commencé.</p> <p>Début 2021, un nouvel organigramme hiérarchique a été adopté. Le chantier de la répartition entre les emplois non permanents sur besoin ponctuel et sur besoin permanent reste nécessaire.</p>